

# VERWALTUNG & MANAGEMENT

Zeitschrift für moderne Verwaltung

www.vum.nomos.de

Herausgeber: Univ.-Prof. em. Dr. Heinrich Reinermann, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer | Univ.-Prof. Dr. Veith Mehde, Mag.rer.ppubl., Leibniz Universität Hannover (geschäftsführend) | Prof. Dr. Tino Schuppan, IfG.CC – Institute for eGovernment, Potsdam (geschäftsführend)

Beirat: Dr. Stephan Articus, Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, Berlin | Dr. Hans Bernhard Beus, Staatssekretär im Bundesministerium der Finanzen, Berlin | Prof. Dr. Martin Brüggemeier, Hochschule für Technik und Wirtschaft, Berlin | Hans Jörg Dupré, Landrat, Präsident des Deutschen Landkreistages, Berlin | Prof. Dr. Dieter Engels, Präsident des Bundesrechnungshofes a.D., Bonn | Univ.-Prof. Dr. Gisela Färber, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer | Prof. Dr. Gerhard Hammerschmid, Hertie School of Governance GmbH, Berlin | Peter Heesen, Bundesvorsitzender des Deutschen Beamtenbundes, Bonn | Dr. Gerd Landsberg, Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, Berlin | Prof. Dr. Andreas Lasar, Hochschule Osnabrück | Dr. Johannes Meier, Mitglied des Vorstands der Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh | Univ.-Prof. Dr. Isabella Proeller, Universität Potsdam | Prof. Dr. Marga Pröhl, Generaldirektorin des European Institute of Public Administration (EIPA), Maastricht | Dr. Sebastian Saxe, Mitglied der Geschäftsleitung der Hamburg Port Authority Anstalt des öffentlichen Rechts, Hamburg | Univ.-Prof. Dr. Christina Schaefer, Helmut Schmidt Universität, Hamburg | Univ.-Prof. Dr. Reto Steiner, Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern | Prof. Dr. Arthur Winter, Donau-Universität Krems | Christian Zahn, Mitglied des Bundesvorstands der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft ver.di, Berlin

4/2015

21. Jahrgang, Seiten 169-224

## Kommunalwirtschaft im Wandel: vom Munizipalsozialismus zum Konzern Stadt?

Marc Hansmann<sup>1</sup>

Wie für die gesamte neuere Geschichte Deutschlands gilt auch für den Konzern Stadt: „Am Anfang war Napoleon.“<sup>2</sup> In der kommunalen Selbstverwaltung sahen die preußischen Reformer eine Möglichkeit, Deutschland nach den verheerenden Niederlagen gegen die französische Armee zu revitalisieren.<sup>3</sup> Im gesamten 19. Jahrhundert und zumindest in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts wurde die kommunale Leistungsverwaltung einschließlich einer Reihe von Kommunalunternehmen stark ausgebaut,<sup>4</sup> wie am Beispiel der Stadt Hannover anschaulich gezeigt werden kann.

### Aufbau der kommunalen Leistungsverwaltung

Die beiden letzten Jahrzehnte des Kaiserreichs waren die Blütezeit der kommunalen Selbstverwaltung, obwohl oder gerade weil der Problemdruck so hoch war. Die städtischen Einwohner/innenzahlen ver-

vielfachten sich binnen kurzer Zeit, allein in Hannover und Linden von knapp 100.000 im Jahre 1871 auf rund 400.000 Einwohner/innen 40 Jahre später.<sup>5</sup> Die Bevölkerungsexplosion erforderte gewaltige

Investitionen in die städtische Infrastruktur, allen voran für den Bau neuer Grundschulen und der Ver- und Entsorgung. Die hohen Gewinne der Kommunalunternehmen und die Miquelsche Finanzreform von 1891/93 ermöglichen den Kommunen, diese Investitionen zu finanzieren.<sup>6</sup>

### Wellen der Kommunalisierung und der Privatisierung

Laut Hans-Ulrich Wehler „sticht als besonders auffällige, innovative institutionelle Lösung von schwierigen Problemen der Kommunalbetrieb ins Auge, ... während in anderen westlichen Ländern

- 
- 1 Ich bedanke mich für die Anmerkungen von Michael G. Feist, Wolfram von Fritsch, Raoul Hille, Heinrich Jagau, Karsten Klaus, Joachim König, André Neiß und Holger Ulbrich. Der Artikel reflektiert zwar zum Teil berufliche Erfahrungen, ist aber von mir als Privatperson bzw. als Lehrbeauftragter am Institut für Öffentliche Finanzen der Leibniz Universität Hannover verfasst worden.
- 2 Siehe Nipperdey 1993, S. 11.
- 3 Vgl. zur Geschichte der kommunalen Selbstverwaltung: von Salder 1998, S. 23-36.
- 4 Vgl. zur kommunalen Leistungsverwaltung: Gröttrup 1973.

5 Vgl. allgemein Reulecke 1985; siehe für Hannover: Mlynek/Röhrbein 1994, S. 355f.

6 Die Gewinne der Kommunalunternehmen machten rund zehn Prozent der kommunalen Einnahmen aus, während die Miquelsche Finanzreform die Steuerbasis der Kommunen erheblich verbreiterte. Gewerbe- und Grundsteuer sind seitdem faktisch Kommunalsteuern. Zudem erhielten die Kommunen ein Zuschlagsrecht auf Einkommensteuer, was viel Geld zumindest in die Kassen der wohlhabenden Städte spülte; siehe Hansmann 1999/2000, S. 23-50, insbes. S. 42 (Tabelle 10).



Dr. Marc Hansmann  
Kämmerer der  
Landeshauptstadt  
Hannover und  
Geschäftsführer  
der Verkehrs- und  
Versorgungsgesellschaft

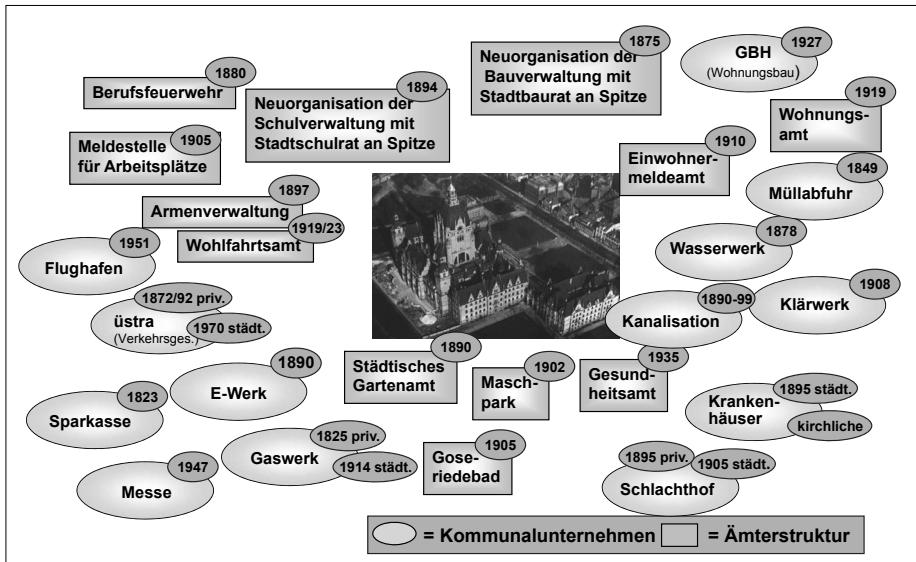


Abb. 1: Ausbau der kommunalen Leistungsverwaltung am Beispiel von Hannover

dieselben Aufgaben seit jeher ... von Privatunternehmen wahrgenommen werden... Insgesamt haben die Städte manche schwierige Herausforderung der Urbanisierungsepoke mit der breiten Palette ihrer Kommunalunternehmen verblüffend produktiv beantwortet.<sup>7</sup> Ordnungspolitisch war die wirtschaftliche Betätigung von Kommunen damals umstritten. Adolph Wagner, einer der einflussreichsten Ökonomen des Kaiserreichs, formulierte sein berühmtes „Gesetz der wachsenden Ausdehnung der Staatstätigkeit“ und bezog sich dabei auch auf die „städtischen Bedürfnisse“.<sup>8</sup> Wagner wurde als „Kathedersozialist“ bezeichnet. Ansonsten war er freilich konservativ.

Vor gut hundert Jahren propagierten „rechte“, eher reformorientierte Sozialdemokraten wie Hugo Lindemann und Eduard Bernstein den Munizipalsozialismus.<sup>9</sup> Über die schrittweise Sozialisierung der kommunalen Wirtschaft und den Ausbau der kommunalen Leistungsver-

waltung sollte am Ende der Sozialismus erreicht werden. Rosa Luxemburg und Karl Kautsky lehnten diesen Weg ab und wollten den Sozialismus ohne den Umweg über die Kommunen erreichen.<sup>10</sup> Schien 1919 der Sozialismus in greifbarer Nähe, so wurde in den 1920er Jahren erstmals massiv gegen die Kommunalwirtschaft agitiert.<sup>11</sup> Ehrgeizige Oberbürgermeister bauten zwar in der Weimarer Republik die Kommunalwirtschaft aus, doch ordnungspolitisch war diese Politik nicht mehr umstritten. In der Weltwirtschaftskrise wurden zum ersten Mal im großen Stil Kommunalunternehmen privatisiert, um dem Haushalt dringend notwendige Liquidität zuzuführen.<sup>12</sup> Die Nationalsozialisten setzten der Ausweitung der Kommunalwirtschaft enge rechtliche Grenzen, die auch von der Bundesrepublik beibehalten wurden.<sup>13</sup>

Während sich der Bund im Grunde seit Bestehen der Bundesrepublik auf einen Privatisierungskurs festgelegt hat und

dieser einen Höhepunkt in 1980er und 1990er Jahren fand<sup>14</sup>, befand und befindet sich der Kommunalwirtschaft nur bedingt auf dem Rückzug. Beim Wiederaufbau und im Wirtschaftswunder standen Privatisierungen kaum an. Vielmehr kam es eher zu Neugründungen, insbesondere von Flughäfen und Messen. 1970 kam es in Hannover auf Druck der Bevölkerung zu einer spektakulären Kommunalisierung des bis dato privat geführten Verkehrsunternehmens. Zuvor waren über Wochen zunächst von Studierenden die Gleise besetzt worden.<sup>15</sup> Aufgrund der strukturellen Krise der Kommunalfinanzen veräußerten vielen Kommunen insbesondere in den 1990er Jahren vor allem ihre Stadtwerke. Im ersten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts erreichten Düsseldorf, Dresden und Braunschweig die Schuldenfreiheit, indem sie einen mehr oder minder großen Teil ihres Beteiligungsportfolios verkauften. Andere Städte, wie Frankfurt am Main, Nürnberg und Hannover, verkauften mitunter zwar Minderheitsanteile, bauten aber im Ganzen ihre Beteiligungsvermögen eher aus. Die Übernahme der E.ON-Tochter Thüga im Jahr 2009 ist dafür das anschaulichste Beispiel. Seit einigen Jahren ist geradezu eine Renaissance der kommunalen Energiewirtschaft zu beobachten. Viele Stadtwerke wurden neu gegründet und die Netze rekommunalisiert.

## Bedeutung des Konzerns Stadt in der Gegenwart

Vom Munizipalsozialismus sind die Kommunen heute zwar weit entfernt, aber die Kommunalwirtschaft hat heute eine nicht zu unterschätzende Bedeutung.<sup>16</sup> Allein der Verband kommunaler Unternehmen (VKU) zählt über 1.400 Beteiligungen, die bei ihm Mitglied sind.<sup>17</sup> Die Bedeutung des Konzerns Stadt wird besonders in der

7 Siehe Wehler 1995, S. 532f.

8 „Wir bedürfen zahlloser fördernder öffentlicher Thätigkeiten im Interesse der Volkswirtschaft und Cultur. Die Privathäufigkeit reicht auch hier immer weniger aus. Ich erinnere nur an drei grosse Gebiete, die gegenwärtig in unseren Culturstaten überall im Vordergrund stehen: an das Unterrichtswesen mit seinen immer grösseren und feineren Bedürfnissen, an das Verkehrswesen, die Wege und Verkehrsanstalten, Post, Telegraphen, Eisenbahnen usw., und an speciell städtische Bedürfnisse, der Reinlichkeit, Gesundheitspflege, Bequemlichkeit, der Versorgung mit Lebensmitteln usw., daher Anstalten

der Wasserleitung, Canalisirung, Gasbeleuchtung – vielleicht bald electriche Beleuchtung –, öffentliche Gärten, Markhallen, Viehhöfe usw. Ueberall hat hier bereits und wird immer mehr die öffentliche Thätigkeit des Staats, Kreises, der Gemeinde Platz greifen, - was nichts anderes heisst, als Steigerung der Gemeinwirthschaft, mithin des Finanzbedarfs...“ siehe Wagner 1879, S. 76-78.

9 Vgl. u.a. Lindemann 1906.

10 Vgl. allgemein zum Revisionismusstreit: Miller/Potthoff 1991, S. 66f.

11 Vgl. Böhret 1966.

12 Vgl. Ambrosius 1986, S. 131.

13 Vgl. ebenda.

14 [http://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Bundesvermögen/Privatisierungs\\_und\\_Beteiligungspolitik/Entwicklungen\\_bis\\_heute/entwicklungen\\_bis\\_heute.html](http://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Bundesvermögen/Privatisierungs_und_Beteiligungspolitik/Entwicklungen_bis_heute/entwicklungen_bis_heute.html) (Abruf vom 11.06.2015) Vgl. allgemein Ambrosius 1984.

15 Vgl. Moch 1992, S. 58f.

16 Vgl. allgemein zur Kommunalwirtschaft: Schäfer 2014.

17 Siehe Verband kommunaler Unternehmen, Zahlen, Daten, Fakten 2014. Kommunale Versorgungs- und Entsorgungsunternehmen in Zahlen, Berlin o.J., S. 2.

Rang	Unternehmen	Bilanzsumme*	Rang	Unternehmen	Bilanzsumme*
1	Deutsche Bank	1.611.000	17	Fresenius	32.758
2	Allianz	711.530	18	Linde	32.749
3	Commerzbank	549.700	19	Fresenius Med. Care	31.308
4	Volkswagen	324.333	20	Deutsche Lufthansa	29.084
5	Münchener Rück	254.288	21	SAP	27.094
6	Deutsche Börse	189.309	22	Continental	26.820
7	Daimler	169.518	23	Henkel	19.344
8	BMW	138.368	24	HeidelbergCement	19.203
9	E.ON	130.725	25	Landeshauptstadt Hannover **	14.015
10	Deutsche Telekom	118.148	26	Adidas	11.599
11	RWE	81.119	27	Merck	7.876
12	Siemens	64.868	28	Kali+Salz	7.498
13	BASF	64.382	29	Lanxess	6.811
14	Bayer	51.317	30	Infineon	6.790
15	ThyssenKrupp	37.320	31	Beiersdorf	5.798
16	Deutsche Post	35.478			

\* in Mio. €, Stand: 2013 \*\* Stand: 2012

Abb. 2: Bilanzsummen der DAX-Unternehmen und der Landeshauptstadt Hannover (Quelle: Geschäftsberichte im Internet).

BILANZ		LHH Einzelabschluss 31.12.2012 - Mio. € -	Konsolidierter Gesamtabchluss 31.12.2012 - Mio. € -
<b>Aktiva</b>		<b>10.050</b>	<b>14.015</b>
- Immaterielles Vermögen		9	37
- Sachvermögen		8.750	12.062
- Finanzvermögen		1.148	1.646
- Liquide Mittel		133	244
- Aktive Rechnungsabgrenzung		10	26
<b>Passiva</b>		<b>10.050</b>	<b>14.015</b>
- Eigenkapital		6.243	7.090
- Sonderposten		807	1.230
- Schulden		1.793	3.728
- Rückstellungen		1.194	1.939
- Passive Rechnungsabgrenzung		13	28

Abb. 3: Erster konsolidierter Gesamtabchluss der Landeshauptstadt Hannover

(Quelle: <http://www.hannover.de/Leben-in-der-Region-Hannover/Verwaltungen-Kommunen/Die-Verwaltung-der-Landeshauptstadt-Hannover/Dezernate-und-Fachbereiche-der-LHH/Finanz-und-Ordnungsdezernat/Fachbereich-Finanzen/Kommunaler-Gesamtabchluss> (Abruf vom 11.06.2015)

Zahl der Erwerbstätigen in Hannover	381.000
städtische Beteiligungen inkl. Folgewirkungen	28.200
<b>Anteil an der Beschäftigung</b>	<b>7,4%</b>
Wertschöpfung in Hannover	22,9 Mrd. €
städtische Beteiligungen inkl. Folgewirkungen	1,5 Mrd. €
<b>Anteil an der Wertschöpfung</b>	<b>6,5%</b>

Abb. 4: Beschäftigungs- und Wertschöpfungseffekte der Beteiligungen der Stadt Hannover  
(Quelle: Wesentliche Ergebnisse der Studie „Regionale Wertschöpfungs- und Beschäftigungseffekte der Beteiligungen der Landeshauptstadt“ als download unter <http://www.hannover.de/Leben-in-der-Region-Hannover/Verwaltungen-Kommunen/Die-Verwaltung-der-Landeshauptstadt-Hannover/Dezernate-und-Fachbereiche-der-LHH/Finanz-und-Ordnungsdezernat/Finanz-und-Ordnungsdezernent/Veröffentlichungen-und-Veranstaltungen> (Abruf vom 12.06.2015)).

Bilanzsumme, Wertschöpfung und Investitionstätigkeit erkennbar.

### Bilanzsumme des Konzerns Stadt

Im Zuge der Umstellung auf das kaufmännische Rechnungswesen haben die Kommunen konsolidierte Gesamtabschlüsse zu erstellen.<sup>18</sup> Das ermöglicht einen vollständigen Überblick über die Vermögens- und Schuldenlage der Kernverwaltung, der ausgegliederten Verwaltungsteile und der kommunalen Unternehmen. Die Konzernbilanzen zeigen, dass sich Großstädte bezüglich ihrer Bilanzsumme mühelos mit DAX-Unternehmen messen können.

Hannover wäre im DAX auf Platz 25 und in Niedersachsen nach VW, NordLB, Talanx und Conti sogar der fünftgrößte Konzern. Hamburg, Frankfurt am Main und München würden im DAX sogar noch weiter vorne mitspielen. Bezuglich des Bilanzgewinns würde es freilich bei den meisten Städten nicht für den DAX reichen. Zwar war 2012 für Hannover mit einem Ergebnis von 120 Mio. Euro das beste Jahr der Finanzgeschichte, aber mit dieser Eigenkapitalrendite würde sich wohl kein privater Konzern zufrieden geben. Hier zeigt sich ein entscheidender Unterschied zwischen einem privaten und einem kommunalen Konzern. Das städtische Vermögen (Aktiva) ist durchaus beachtlich, wie das Beispiel von Hannover deutlich zeigt, bringt aber in der Regel keine Rendite. Kunstgegenstände, Straßen und Schulgebäude sind aus betriebswirtschaftlicher Sicht keine rentierlichen Investitionen. Eine Ausnahme besteht in den Stadtwerken, deren Gewinne allerdings im Zuge der Energiewende deutlich sinken. Weitere Ausnahmen, wenn auch mit geringerer Rentierlichkeit, bestehen in den Häfen und dem städtischen Parkhaus- und Wohnungsbauunternehmen.

### Wertschöpfung durch den Konzern Stadt

Die Stadt Hannover hat in einer breit angelegten Studie die Wertschöpfungseffekte ihrer Beteiligungen berechnen lassen. Der Anteil der städtischen Beteiligungen an

18 Vgl. allgemein z.B. Peper/Weller 2010.



Abb. 5: Investitionen im Konzern Stadt Hannover

(Quelle: Vgl. Landeshauptstadt Hannover, Beteiligungsbericht 2014, Hannover 2013, S. 7. 2009 war wegen des Thüga-Kaufs und der Kapitalzuführung für die Messe ein Ausnahmejahr.)

2011	Stromabgabe an Letzterverbraucher		Marktanteil	2012	Stromabgabe an Letzterverbraucher		Marktanteil
	Unternehmen	TWh	%		Unternehmen	TWh	
RWE	80,9	15,1		RWE	74,1	13,9	
EnBW	68,8	12,9		EnBW	61,4	11,5	
E.ON	66,0	12,3		Vattenfall	60,7	11,4	
Vattenfall	25,7	4,8		EWE	25,7	4,8	
EWE	17,8	3,3		RheinEnergie	11,9	2,2	
RheinEnergie	9,8	1,8		Pfalzwerke	8,2	1,5	
MVV	9,3	1,7		MVV	7,5	1,4	
N-Energie	7,6	1,4		Stadtwerke München	6,6	1,2	
Pfalzwerke	7,1	1,3		Mainova	5,9	1,1	
Stadtwerke München	5,5	1,0			5,7	1,1	
enercity	4,9	0,9		enercity	5,3	1,0	
Netto-Stromverbrauch Gesamt	535	100		Netto-Stromverbrauch Gesamt	534	100	

Abb. 6: Marktanteile der größten deutschen Energieversorger (Quelle: Datenbank des Bundesverbands der Energie- und Wasserwirtschaft (BDEW)).

der Wertschöpfung in der Landeshauptstadt Hannover liegt bei gut sechs Prozent und an der Gesamtzahl der Erwerbstätigkeiten bei sieben Prozent.<sup>19</sup> Damit ist zwar nicht der von der SPD im Kaiserreich propagierte Munizipalsozialismus erreicht, aber gleichwohl sind die Kommunalunternehmen „ein bedeutender Bestandteil der Wirtschaft der Stadt“<sup>20</sup>.

### Investitionstätigkeit des Konzerns Stadt

Die Bedeutung der Beteiligungen liegt nicht zuletzt in ihrer Investitionstätigkeit. Während die Investitionen der Kernverwaltung seit Jahrzehnten stark rückläufig sind, investieren die kommunalen Unter-

nehmen auf einem deutlich höheren Niveau (s. Abb. 5).

### Segmentbetrachtung

#### Stadtwerke

Die Stadtwerke sind bereits im Kaiserreich die kommunalen cash cows gewesen.<sup>21</sup> Die Monopolsituation sorgte jahrzehntelang für hohe Gewinne. In den 1990er Jahren gab es Befürchtungen, dass die kommunalen Energieunternehmen sich nicht am Markt behaupten könnten und es auf breiter Front zu einem „Stadtwerkesterben“ kommen könnte.<sup>22</sup> In der

Tat besteht seit der Abschaffung der Gebietsmonopole, der Einführung der Netzregulierung und dem „third party access“ (freier Zugang zu den Netzen für Dritte) eine starke Konkurrenz von Billiganbietern, wie beispielsweise von Yello Strom. Unter dem Druck der chronisch defizitären Haushalte verkauften viele Kommunen ihre Energieunternehmen. Die Wechselquoten der Kundinnen und Kunden hielt sich jedoch bisher in Grenzen. Durch Anpassungsmaßnahmen bei den Kosten, der Intensivierung der Vertriebsaktivitäten und dem Angebot von Energiedienstleistungen vermochten die meisten Stadtwerke ihre Gewinne bis Ende des letzten Jahrzehnts sogar kräftig zu steigern. Die derzeitige Situation ist durch die Energiewende(n) von großen Unsicherheiten geprägt. Auf der einen Seite kommt es zu Neugründungen von Stadtwerken und zur Rekommunalisierung der Netze. Im Jahr 2009 hat ein Stadtwerkekonsortium die größte Kommunalisierung der bundesdeutschen Geschichte vollbracht:

den Kauf der E.ON-Tochter Thüga. Im Grunde war dieses Projekt eine Rekommunalisierung, da die Thüga im Wesentlichen eine Holding von Minderheitsbeteiligungen an Stadtwerken darstellt. Auf der anderen Seite ist die Energieeigenerzeugung, die Teil des Geschäftsmodells vieler großer Stadtwerke ist, mittlerweile in die Verlustzone gerutscht. Hocheffiziente Gaskraftwerke werden durch die Windenergie aus dem Markt gedrückt, während abgeschriebene Braunkohlewerke unter Vollast laufen und die Erreichung der deutschen Klimaschutzziele gefährden. Insgesamt scheint es aber plausibel zu sein, dass dezentrale Strukturen wegen des

<sup>19</sup> Vgl. Hübl/Schaffner (2011), S. 277-287. Wenn in der Studie die kommunalen Krankenhäuser und das Verkehrsunternehmen (beide Region Hannover) sowie die Sparkasse miteinbezogen werden wären, läge der Wertschöpfungsanteil sicherlich über zehn Prozent.

<sup>20</sup> Siehe ebenda, S. 287.

<sup>21</sup> Vgl. allgemein zur Geschichte der Stadtwerke: Ambrosius 1986, S. 125-153.

<sup>22</sup> Vgl. allgemein zur neueren Entwicklung der kommunalen Energiewirtschaft: Pielow 2011, S. 555-584.

Umsätze der Messegesellschaften weltweit (über 100 Mio. Euro)			
	2013	2012	2011
Reed Exhibitions (GB)	1.017,0	1.051,0	813,0
GL events (F)	809,1	824,2	782,7
United Business Media (GB)	546,0	538,9	475,3
Messe Frankfurt (D)	544,8	536,9	467,5
MCH Group (CH)	389,5	323,1	266,4
Messe München (D)	353,0	298,4	222,5
Messe Düsseldorf (D)	323,0	380,5	372,7
Deutsche Messe (D)	312,0	251,3	292,8
VIPARIS (F)	297,4	327,6	299,9
Koelnmesse (D)	280,6	227,4	235,3
Fiera Milano (I)	258,1	263,4	278,0
ITE Group (GB)	229,4	216,5	180,5
Informa (GB)	196,0	179,0	158,3
NürnbergMesse (D)	192,8	236,0	173,3
Messe Berlin (D)	190,0	246,8	182,1
HKTDC (HK)	163,4	155,7	141,6
Coex (ROK)	k.A.	k.A.	160,0
NEC Birmingham (GB)	148,6	133,0	k.A.
i2i Events Group (GB)	145,3	124,3	111,1
Jaarbeurs Utrecht (NL)	140,9	149,2	152,9
Tokyo Big Sight (JP)	140,8	176,1	194,7
Emerald Expositions (USA)	132,9	138,4	138,2
Fira Barcelona (E)	117,8	115,1	114,7
Comexposium (F)	117,5	145,8	201,2
Amsterdam RAI (NL)	116,6	134,7	133,9
BolognaFiere (I)	109,9	114,0	101,4
dmg :: events (GB)	103,8	111,8	153,2
Landesmesse Stuttgart (D)	98,8	129,0	99,0
IFEMA Madrid (E)	88,9	100,0	107,1
Svenska Mässan Göteborg (S)	88,0	104,6	90,5

\* vorläufiges Ergebnis

Abb. 7: Umsätzen der international größten Messeveranstalter

(Quelle: <http://www.auma.de/de/Messemarkt/MessemarktDeutschland/Seiten/Default.aspx> und <http://www.auma.de/de/Messemarkt/Branchenkennzahlen/Seiten/Default.aspx>)

direkten Kundenzugangs die Gewinner der neuen Energiewelt sein könnten. Während die „big four“ Markanteile verlieren, behaupten sich die meisten Stadtwerke, wie z.B. energicity<sup>23</sup>, gut und können ihre Stellung sogar ausbauen.

## Messen und Kongresscenter

Deutschland ist weltweit der wichtigste Mesestandort. Laut dem Ausstellungs- und Messe-Ausschuss der Deutschen Wirtschaft (AUMA) finden „von den global führenden Messen der einzelnen Branchen ... rund zwei Drittel in Deutschland statt. ... Fünf der zehn umsatzmäßig größten Messegesellschaften der Welt haben ihren Sitz in Deutschland.“<sup>24</sup>

Anfangen hat es in Leipzig im 12. Jahrhundert.<sup>25</sup> Auch Frankfurt am Main war bereits im Mittelalter ein bedeutender Messeplatz. Ehrgeizige Oberbürgermeister, wie Konrad Adenauer in Köln oder Robert Lehr in Düsseldorf, bauten die Messen in den 1920er Jahren massiv aus.<sup>26</sup> Durch die deutsche Teilung verlor Leipzig schnell den Status als wichtigste Mesestadt. Ein „Newcomer“ übernahm diese Rolle. Die Briten wollten in ihrer Zone unbedingt eine große Messe aufbauen und wählten Hannover als Standort.<sup>27</sup> Bis heute finden dort mit der CeBIT und der HannoverMesse die weltweit bedeutendste IT- bzw. Industriemesse statt. Im

Falle Hannovers ist damit auch schon ein großes Problem angesprochen. War die CeBIT 1999/2000 auf dem Höhepunkt der New Economy ein Selbstläufer mit 900.000 Besucher/innen, schwächeln nunmehr seit Jahren weltweit sämtliche IT-Messen. Große Firmen, wie Apple und Microsoft, richten ihre eigenen Veranstaltungen aus. Das zentrale Problem deutscher Messen ist bereits am Anfang genannt: Wenn kein Land so viele Messe hat wie Deutschland, dann ist auch im kleinen Land die Konkurrenz so groß. Konkurrenz belebt zwar das Geschäft, aber der Wettbewerb ist durch Subventionen verzerrt. Die wenigsten Messen machen wirklich Gewinn, und wenn dann auch nur im Ausland. Zudem sind viele Messehallen in die Jahre gekommen, so dass ein hoher Investitionsbedarf besteht, der erst einmal erwirtschaftet werden muss. Nicht hohe Gewinnausschüttungen erklären das öffentliche Engagement, sondern die Hoffnung auf eine hohe Umwegrendite. Im Falle Hannovers hängen 12.000 Arbeitsplätze direkt und indirekt von der Messe ab. Von geringerer Bedeutung sind dabei die direkt bei der Messe Beschäftigten. Ins Gewicht fallen die Besucher/innen und vor allem die Austeller/innen, die ihren Stand häufig von lokalen Firmen bauen lassen. Die Umwegrendite war auch der wichtigste Grund für das Land Niedersachsen und die Landeshauptstadt Hannover der Deutschen Messe AG im Jahre 2009 eine Kapitalspritze in Höhe von 250 Mio. Euro zu geben. Betriebswirtschaftlich wird dieses Geld nie ordentlich verzinst werden. Vereinbart ist eine jährliche Gewinnausschüttung von jeweils einer Millionen Euro an beide Anteileigner.

Die Möglichkeiten der Abgrenzung der Veranstaltungsformate von Messen und Kongressen ist seit mindestens zehn Jahren stark im Wandel. Dies wird insbesondere durch ein verändertes Nutzungsverhalten und eine entsprechend geänderte Erwartungshaltung der Besucherinnen und Besucher, aber auch der Veranstalter verursacht. Stichworte sind hier unter anderem Begriffe wie hybride Events, interaktive Kommunikationsplattformen sowie eine insgesamt deutlich mehr auf persönliche Begegnungen, Meinungsaustausch und Networking ausgerichtete Veranstaltungsdramaturgie. Dadurch entstehen zunehmend Mischformate sowohl im klassi-

schen Veranstaltungsgeschäft als auch im Zusammenhang mit Messen. Es entstehen dann Begrifflichkeiten, wie Messekongress oder Kongressmesse.

Eine hieraus resultierende Konsequenz ist dabei eine deutliche Verlagerung und Verschiebung der Profitabilitätsquoten, weg von der maximalen Gewinnmarge durch Vermietung von Nettoquadratmetern bei Messen hin zur Entwicklung von Profit Centern im ergänzenden bzw. verknüpften Kongressbereich. Diese Veränderungen erfordern neue Formate und Strategieansätze für die Veranstaltungskonzepte der Zukunft. Nur dadurch wird zu verhindern sein, dass deutlich höherer Aufwand bei der Veranstaltungsgestaltung sinkenden Renditen gegenüberstehen wird.

Im Hannover Congress Centrum schießt die Landeshauptstadt Hannover rund drei Millionen Euro jährlich zu, was in der Entwicklung der letzten zehn Jahre eine deutliche Verbesserung darstellt. Mit diesem Zuschuss ist der Kostendeckungsgrad bei rd. 80 Prozent anzusetzen. Gleichzeitig ist der vorhandene Zuschussbedarf im Hannover Congress Centrum auch der Tatsache geschuldet, dass ein in weiten Teilen 100 Jahre altes Veranstaltungszentrum kostendeckend arbeiten könnte, wenn es unter Gesichtspunkten einer modernen Raumeffizienz errichtet worden wäre und betrieben werden könnte.

## Flughäfen

Die interkommunale Konkurrenz ist nicht nur ein Problem der Messen und Kongresszentren, sondern auch der Flughäfen.<sup>28</sup> Trotz ausgebauter Straßen- und

<sup>23</sup> Vgl. zur Geschichte der Stadtwerke Hannover: Grohmann 1991.

<sup>24</sup> Siehe <http://www.auma.de/de/Messemarkt/MessemarktDeutschland/Seiten/Default.aspx> und <http://www.auma.de/de/Messemarkt/Branchenkennzahlen/Seiten/Default.aspx>

<sup>25</sup> Vgl. allgemein zur frühen Geschichte von Messen: Johaneck/Stoob 1996.

<sup>26</sup> Vgl. allgemein zur Geschichte von Messen seit 1850: Burgholz 1986, S. 88-102.

<sup>27</sup> Vgl. zur Geschichte der Deutschen Messe AG: Tasch 1997.

<sup>28</sup> Vgl. allgemein zur neueren Entwicklung der kommunalen Flugplätze: Kämper 2011.

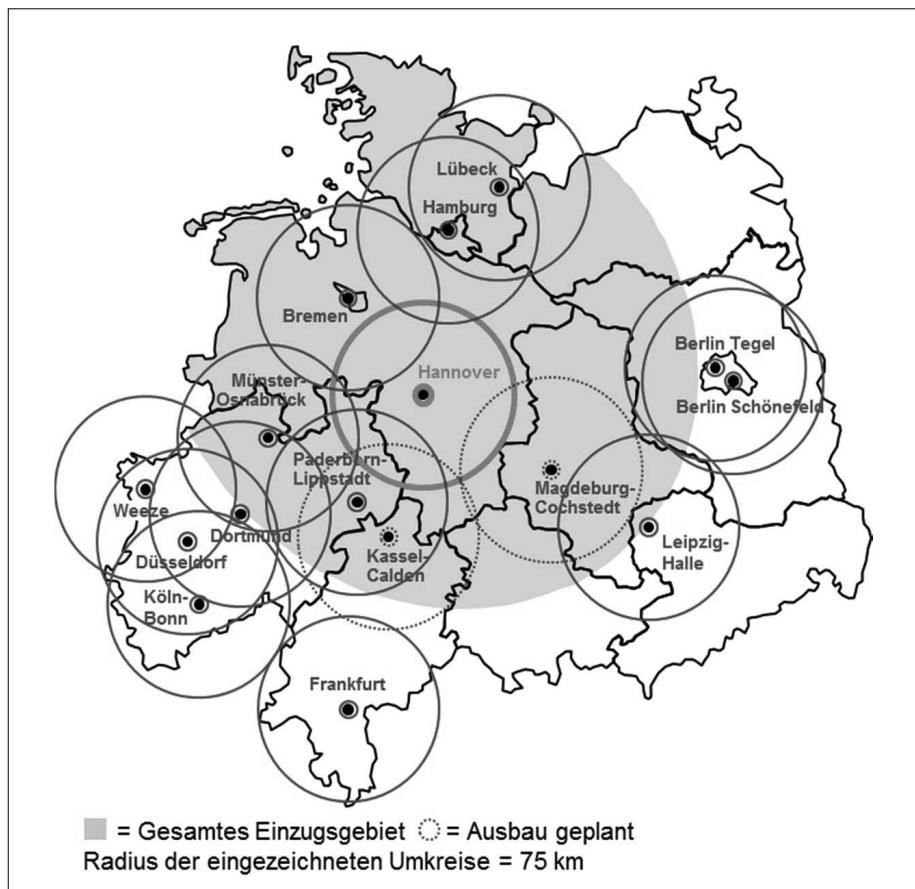


Abb. 8: Flughäfen im Einzugsbereich des Flughafens Hannover (Quelle: Flughafen Hannover).

Schienenwege ist Deutschland pro Kopf und pro Fläche wohl das Land mit meisten Flughäfen. Daher arbeiten nur die verkehrsmengenmäßig größeren Flughäfen rentabel. Die kleineren Flughäfen schreiben zum Teil hohe Verluste. In jüngster Zeit benötigten mehrere Flughäfen Kapitalzuführungen. Die öffentliche Hand lässt es bisher nicht zu, dass es zu einer Marktberieinigung kommt, sondern baut im Gegenteil noch neue Flughäfen. Kassel-Calden ist dafür das bekannteste Beispiel. Andere Flughäfen liefern sich Billigcarrier aus und subventionieren diese massiv. Das finanzielle Engagement von Ländern und Kommunen steigt dadurch massiv. Grund ist abermals die volkswirtschaftliche Umwegrendite, also die Sicherung bzw. Schaffung von Arbeitsplätzen.

Eine große Herausforderung für die Flughäfen ist die Wettbewerbsschwäche der deutschen Luftverkehrsgesellschaften. Sie bemühen sich daher, das Klumpenrisiko zu reduzieren und möglichst viele Eier – hier Fluglinien – ins Nest zu holen. Zudem entwickelt sich der Non-aviation-Bereich zu einem wichtigen Geschäftsfeld.

Erfolgreiche Flughäfen sind heute zugleich auch Einkaufscenter, Restaurantmeilen, Reisebüros und Spielplätze.

### Verkehrsgesellschaften

Seitdem das Auto ein Massenverkehrsmit-  
tel ist, kann ein öffentliches Verkehrsunternehmen keine Rendite mehr erzielen.<sup>29</sup> Die kommunalen Nahverkehrsunterneh-  
men weisen einen durchschnittlichen Kos-  
tendeckungsgrad von 77 Prozent aus.<sup>30</sup> In Hannover arbeitet die Stadtbahnsparte  
der Üstra sogar kostendeckend.<sup>31</sup> Die  
schienengebundenen Investitionen werden  
aber hier wie anderorts nicht erwirtschaf-  
tet. Ihre Finanzierung läuft über Zuschüsse  
von der öffentlichen Hand. In der Regel  
steigen die öffentlichen Mittel des Öffent-  
lichen Personennahverkehrs mit der Grö-  
ße einer Stadt deutlich, im Falle einer U-  
Bahn sogar beinahe exponentiell an.

Große Städte formulieren ihre Vorstel-  
lungen einer „Smart City“ und integrie-  
ren einen leistungsfähigen und qualitativ  
hochwertigen ÖPNV in ihre Vision einer  
Stadt mit hoher Aufenthaltsqualität. Da-

bei wird ÖPNV als eine Leistung mit ho-  
her Taktdichte, komplexen Qualitätsan-  
forderungen, fortschrittlicher Technik und  
nicht zuletzt kompetenten und freund-  
lichen Mitarbeitern verstanden. So sind  
Zuwachsraten bei den Fahrgästen zu  
generieren. In der Fläche funktioniert die  
Versorgung mit Verkehrsleistungen hingen-  
gen vielfach nur noch über die öffentlich  
alimentierte Schülerbeförderung.

Eine wichtige Rolle bei der Finanzie-  
rung des ÖPNV spielt der steuerliche  
kommunale Querverbund, bei dem kurz  
gesagt die Gewinne der Stromversorger  
mit den (Dauer-)Verlusten des Nahver-  
kehrs verrechnet werden. Dies mindert im  
Saldo die Ertragssteuerlast. Dieses für die  
Kommunen wichtige Instrument der Fi-  
nanzierung wurde durch das Jahressteuer-  
gesetz 2009 gesetzlich abgesichert.

### Wohnungsbauunternehmen

Das Geschäftsmodell einer Wohnungs-  
baugesellschaft ist wesentlich stabiler als  
das von Messen oder auch von Flughäfen.  
Wenn es in der Vergangenheit zu Pro-  
blemen kam, dann lag das in der Regel an  
schlechter Führung, vernachlässigender  
Compliance und mangelnder Kontrolle  
durch Aufsichtsrat und Eigener.

Wohnungsbau wurde erst in der Wei-  
marer Republik zur öffentlichen bzw.  
kommunalen Aufgabe. Zwar bestand  
schon in den schnell wachsenden Indus-  
triestädten des Kaiserreichs erhebliche  
Wohnungsnot, doch erst mit der Demo-  
kratisierung und dem Ausbau des Sozial-  
staates wurden Wohnungen in kom-  
munaler Regie gebaut. Im Weltkrieg und  
in der Inflation war der Wohnungsbau  
weitgehend zum Erliegen gekommen, so  
dass ab Mitte der 1920er Jahre ein mas-  
siver Nachholbedarf entstanden war.  
Kommunale Wohnungsbaugesellschaften  
wurden gegründet, um dieses Problem zu  
lösen.<sup>32</sup> In der zweiten Hälfte der 1920er

<sup>29</sup> Vgl. allgemein zur neueren Entwicklung im Öf-  
fentlichen Personennahverkehr: Kleemeyer/  
Mietzsch, 2011.

<sup>30</sup> Siehe VDV 2015, S. 35.

<sup>31</sup> Siehe zur Geschichte des hannoverschen Ver-  
kehrsunternehmens: Moch 1992.

<sup>32</sup> Vgl. allgemein hier und nachfolgend: von Saldern  
1997.

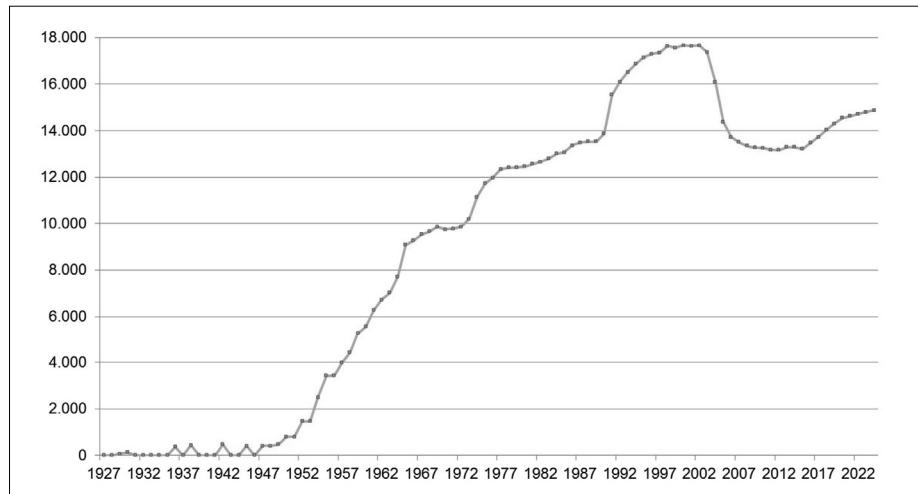


Abb. 9: Entwicklung Wohnungsbestand des hannoverschen Wohnungsunternehmens:

Jahre gab es einen regelrechten Boom im sozialen Wohnungsbau. Die von der GE-HAG erbaute Hufeisensiedlung in Berlin ist eines der bekanntesten Beispiele. Sie verdeutlicht auch einen hohen stadtplanerischen Anspruch, den der soziale Wohnungsbau in der Bundesrepublik nicht immer erfüllen konnte. In einer Reihe von Städten sind die in die 1960er und 70er Jahre entstandenen Hochhaussiedlungen mittlerweile zurückgebaut worden. Ab Mitte der 1990er Jahre entspannte sich vielerorts der Wohnungsmarkt.<sup>33</sup> Zum Teil wurden Wohnungsbauunternehmen verkauft, am spektakulärsten sicherlich in Dresden. Mit dem erzielten Verkaufserlös vermochte sich die sächsische Landeshauptstadt komplett zu entschulden. Fast überall wurde das zweite Instrument der Wohnbauförderung, die so genannten Aufwendungszuschüsse, erheblich reduziert oder sogar, wie in Berlin, komplett eingestellt.

Seit einiger Zeit scheint die jahrzehntelange Stadt-Umland-Wanderung sich in das Gegenteil zu verkehren. Viele Städte wachsen wieder, was den Wohnungsmarkt gerade im unteren bis mittleren Mietpreissegment deutlich enger werden lässt. Eine Reihe von kommunalen Wohnungsbauunternehmen baut momentan daher das erste Mal seit Jahrzehnten massiv neu. Den Kommunen, die ihre Wohnungsgesellschaft verkauft haben, fehlt das Steuerungsinstrument, um auf steigende Mieten und zunehmende Versorgungsschwierigkeiten zu reagieren. In Dresden wird daher momentan über die Neugründung einer

kommunalen Wohnungsbaugesellschaft nachgedacht.

Hannover ist ein gutes Beispiel für die Entwicklung einer kommunalen Wohnungsbaugesellschaft. Die Gründung der Gesellschaft für Bauen und Wohnen Hannover (GBH) erfolgte 1927, um den massiven Wohnungsmangel, der im bereits Kaiserreich bestand und dann durch Weltkrieg und Inflation noch deutlich verschärft wurde, zu beheben. Bei der Schaffung von Wohnungsraum in den 1950er Jahren – eines der drängendsten Probleme in der weitgehend zerstörten Stadt – spielte die GBH eine wichtige Rolle. Die Bestände wuchsen auch in den 1960er und vor allem 1970er Jahren, als, wie fast überall in deutschen Großstädten, hochgeschossige Quartiere entstanden, die Jahrzehnte später aufgrund ihrer Unwirtlichkeit zurückgebaut werden mussten. Einen großen Sprung im Wohnungsbestand gab es in den 1990er Jahren. Damals wurde zur Weltausstellung Expo 2000 ein ganzer Stadtteil neu entwickelt. Die damit verbundenen Investitionen, einige Qualitätsprobleme im Bestand sowie ein sich entspannender Wohnungsmarkt führten dazu, dass die GBH in eine Schieflage zu kommen drohte. Die neue Geschäftsführung stabilisierte das Unternehmen wieder und verkaufte u.a. mehrere tausend Wohnungen. Derzeit plant die GBH, in den nächsten Jahren rund 1500 Wohnungen neu zu bauen, so dass der Wohnungsbestand wieder deutlich steigen wird. Damit nutzt die Stadt ihre Wohnungsbaugesellschaft als Instrument, um der sich abzeichnenden Wohnraumverknappung zu

begegnen. In den letzten Jahren wird die GBH von der Stadt auch für Schulneubauten und jüngst zum Bau von Flüchtlingsunterkünften genutzt.

## Sparkassen

Die Sparkassen sind der älteste Teil des Konzerns Stadt.<sup>34</sup> Mit ihnen fing es an, dass sich Kommunen wirtschaftlich betätigten. Die erste kommunale Sparkasse wurde 1801 in Göttingen gegründet. Die Satzung der im Jahr 1823 gegründeten Sparkasse Hannover definiert klar den Zweck: „Die Spar-Casse ist dazu bestimmt, unbemittelten Personen der hiesigen Stadt, vorzüglich aus der Klasse der Handwerker, Tagelöhner und Dienstboten Gelegenheit zu geben, dasjenige, was sie von ihrem Erwerbe und Lohne zu ersparen im Stande sind, sofort sicher und nutzbar unterzubringen.“<sup>35</sup> Neben dieser sozialpolitischen Zielsetzung finanzierte die „Leih-Casse“ bereits im Kaiserreich Investitionen mittelständischer Unternehmen und nicht zuletzt der Kommune. Der Aufbau der städtischen Infrastruktur – vom Kanalnetz bis zur Stadthalle – wäre ohne Sparkassen kaum möglich gewesen. Als Folge der Bankenkrise von 1931 wurden die Sparkassen in Preußen organisatorisch selbstständig, was den Einfluss der Kommunen reduzierte. Eine enge Verbundenheit besteht aber bis heute<sup>36</sup>:

- Dem Verwaltungsrat sitzt in der Regel der/die Hauptverwaltungsbeamte/in des kommunalen Trägers vor.
- Ein (in der Regel kleiner) Teil der Gewinne werden der Kommune ausgeschüttet.
- Kulturprojekte werden stark gefördert.
- Eine Hausbankfunktion für die jeweilige Kommune besteht in der Regel nicht mehr, aber seit der Bankenkrise von 2008/09 erlangen die Sparkassen wieder eine höhere Bedeutung in den kommunalen Kreditportfolios.
- Kommunen stützen im Notfall ihre Sparkassen, wie z.B. in Hannover 1977 und in Köln/Bonn 2009.

33 Vgl. allgemein zur neueren Entwicklung der kommunalen Wohnungsunternehmen: Kiepe/Kraemer/Sommer 2011.

34 Vgl. allgemein zur Geschichte von Sparkassen: Wysocki 1986, S. 168-175.

35 Siehe Mlynuk 1998, S. 15.

36 Vgl. allgemein zur neueren Entwicklung der Sparkasse: Henneke 2011 sowie Gerlach 2011.

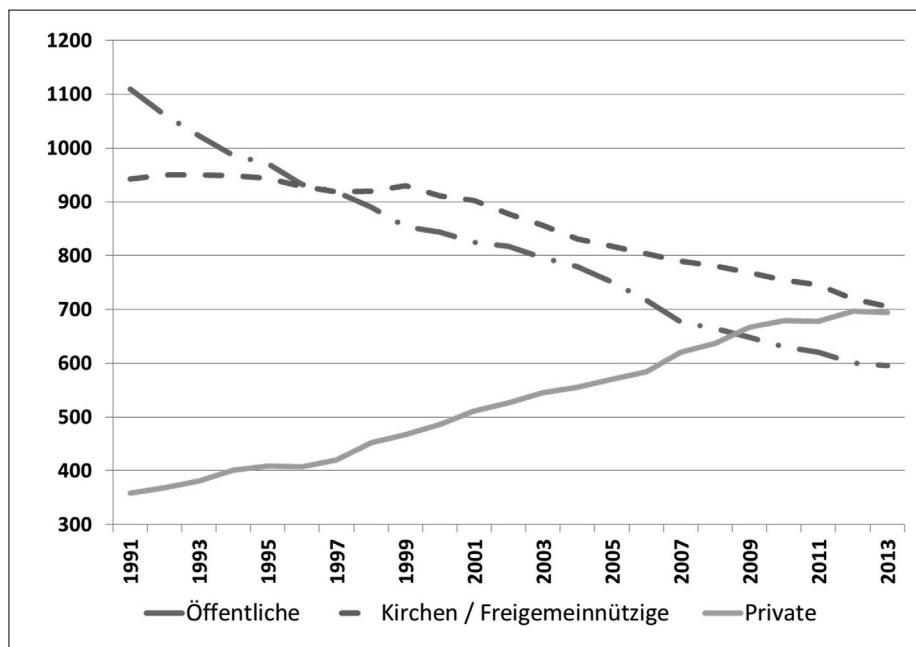


Abb. 10: Entwicklung der öffentlichen, kirchlichen und privaten Krankenhäuser

(Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 12, Reihe 6.1.1, 2013: Gesundheit. Grunddaten der Krankenhäuser, Wiesbaden 2014, S. 13 (1 Krankenhäuser 1991 bis 2013, 1,4 Krankenhäuser und Betten nach Trägerschaft).

Schwierigkeiten bei Sparkassen sind die Ausnahme. Generell ist der Sparkassensektor aufgrund seines „bodenständigen“ Geschäftsmodells ohne größere Probleme durch die Bankenkrise von 2008/09 gekommen. Allerdings machen den Sparkassen die Folgewirkungen zu schaffen:

- Die Niedrigzinsphase verringert – wie bei allen Banken – den Zinsüberschuss.
- Die verschärzte Bankenregulierung und die Anforderungen durch Basel III erfordern höheres Eigenkapital.
- Das in Schwierigkeiten geratene Geschäftsmodell der mit den Sparkassen verbundenen Landesbanken erfordert hohe Abschreibungen.

Die Sparkassen haben eine ausgesprochen starke Stellung im deutschen Bankensystem. Bei Einlagen von Privatpersonen sind sie mit großem Abstand zum Gennossenschaftssektor Marktführer. Gemesen am Geschäftsvolumen liegen nur die Großbanken knapp vor den Sparkassen. Die klassische Dreiteilung des deutschen Kreditsektors – öffentlich-rechtliche, gennossenschaftliche und private Banken – passt aber offenbar nicht zu den ordnungspolitischen Vorstellungen der EU-Kommission. Wiederholt hat es Anläufe gegeben, den öffentlich-rechtlichen Sektor in Frage zu stellen. Die Dreiteilung führt zwar möglicherweise zu einem Overbanking und geringen Margen. Es sollte aber

nicht übersehen werden, dass Deutschland weit besser durch die jüngste Bankenkrise gekommen ist als insbesondere die angelsächsischen Länder mit ihrer ganz anderen Bankentradition.

### Krankenhäuser

Die ersten Krankenhäuser modernen Typs entstanden um die Wende zum 19. Jahrhundert. Sie standen ganz in der Tradition der kommunalen Armenfürsorge und waren eine Reaktion auf die zunehmende Verarmung.<sup>37</sup> Die zweite Kommunalisierungswelle folgte der Einführung der Krankenversicherung im Jahr 1883. In einem regelrechten Bauboom gründeten Städte neue Krankenhäuser, und zwar in der damals modernen Pavillonbauweise. Luft und Licht sollten die Patientinnen und Patienten bekommen. Gut hundert Jahre später sind solche Klinikbauten nicht mehr wirtschaftlich zu betreiben.

Private Klinikketten, die ihren Marktanteil durch den Kauf kommunaler Krankenhäuser stetig steigern, bauen in der Regel neue Gebäude, in denen sie die Abläufe optimieren können. Hier liegt ein entscheidender Nachteil der Kommunen: Angesichts knapper Kassen fehlt häufig das Geld, um die Gebäude zu modernisieren bzw. neu zu bauen. Zudem sind Bettenabbau und Standortschließungen poli-

tisch schwierig durchzusetzen. Ein großer Teil der kommunalen Krankenhäuser ist daher defizitär und bedarf aufgrund geringer Eigenkapitalausstattung entweder eines Verlustausgleichs oder einer Kapitalzuführung.

Das Klinikum Region Hannover, dem die Krankenhäuser des früheren Landkreises und der Landeshauptstadt übertragen wurden, geht den Weg einer nicht ganz einfachen Restrukturierung. Zwei im Grunde abgängige Krankenhausgebäude sind zu einem neu gebauten Zentralkrankenhaus fusioniert worden. Im Umland wird ein defizitäres Krankenhaus geschlossen und auch in der Stadt werden Betten abgebaut. Standortbezogene Schwerpunktsetzungen, Kapitalzuführungen, Personalabbau und eine neue Vorstandsbesetzung sind weitere Bausteine, um das Klinikum zukunftsfähig zu machen.

### Ver- und Entsorgung

Ein zentraler Bereich der kommunalen Daseinsfürsorge liegt in der Wasserversorgung und der Abwasser- und Müllentsorgung. Wasserwerke und -leitungen sowie der Aufbau der Kanalisation erforderten im 19. Jahrhundert gewaltige Investitionen, von denen die Nutzerinnen und Nutzer bis zum heutigen Tag profitieren. Im Zuge der Haushaltkskonsolidierung haben es die meisten Kommunen geschafft, Abwasser und Müllabfuhr kostendeckend zu betreiben. Diese Leistungen werden oftmals in gebührenrechenden Zweckverbänden oder Eigenbetrieben organisiert. Die Wasserversorgung bringt in der Regel einen positiven Deckungsbeitrag. Als die EU-Kommission im Jahr 2013 einen stärkeren Wettbewerb bei der Wasserversorgung forcieren wollte, startete das erste europaweite Bürgerbegehren. Angesichts von knapp 1,9 Millionen Unterschriften wurde das Vorhaben zurückgestellt. Die Befürchtungen waren, dass private Unternehmen die Wasserpreise deutlich erhöhen und das Investitionsniveau reduzieren würden. Diese Befürchtungen waren ange-sichts der Erfahrungen in Großbritannien oder auch in Berlin alles andere als unbegründet.

<sup>37</sup> Vgl. hier und nachfolgend Labisch/Spree 1995.

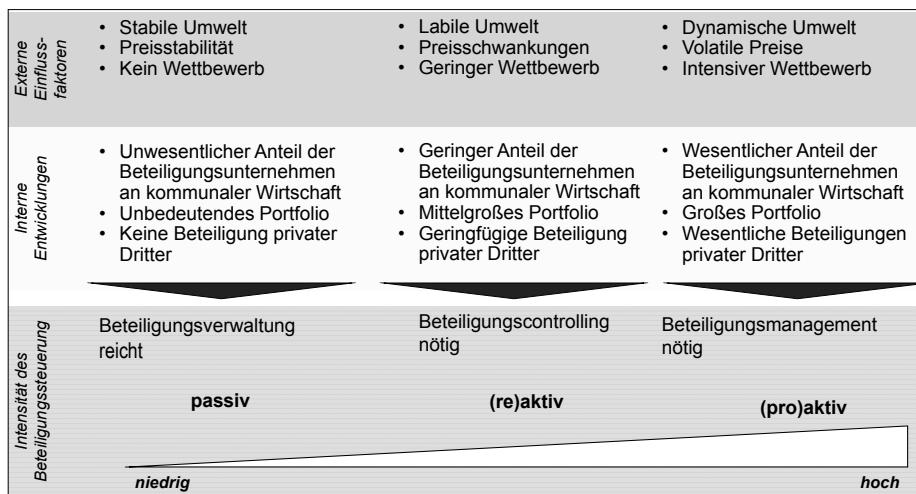


Abb. 11: Stufen der Beteiligungssteuerung

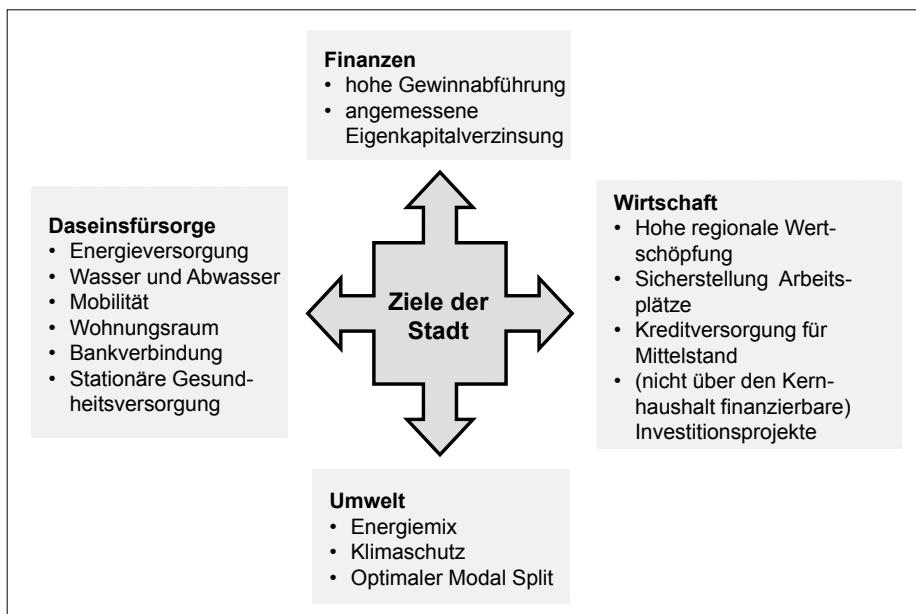


Abb. 12: Ziele der Beteiligungssteuerung

## Qualität des Beteiligungsmanagements und des Unternehmensmanagements

Die Beteiligungen sind ein Instrument, das von den Kommunen mehr oder weniger gut eingesetzt werden kann. Die Qualität des Beteiligungsmanagements und des Unternehmensmanagements sind dabei von besonderer Bedeutung.

### Von der Beteiligungsverwaltung zum Beteiligungsmanagement

Ein „must have“ bei einem großen Beteiligungsportfolio und kommunalen Unternehmen, die in wettbewerbsintensiven Märkten antreten, ist ein Beteiligungsmanagement, das ein betriebswirtschaftliches Controlling als Kernaufgabe hat,

die Strategie auf Plausibilität überprüfen und die Risiken ermessen kann. Nicht wenigen Aufsichtsratsmitgliedern fehlt das betriebswirtschaftliche und fachliche Wissen, um die Geschäftsführung kontrollieren zu können. Ein aktives Beteiligungsmanagement, das die Aufsichtsratsmitglieder berät und die Gesellschafterinteressen gegenüber den kommunalen Beteiligungen vertritt, kann hier Abhilfe schaffen.<sup>38</sup>

Neben den klassischen Instrumenten des Beteiligungscontrollings, wie Soll-/Ist-Analysen der Jahresabschlüsse, Kennzahlenvergleiche und Berichtswesen sind für die Wahrnehmung eines aktiven Beteiligungsmanagements die Einbindung in wichtige Projekte der Unternehmen und noch vielmehr in die Unternehmensplanung und -strategien von entscheidender

Bedeutung. Um Hintergrundinformationen zu erlangen und die frühzeitige Einbindung des Gesellschafters zu gewährleisten, spielt neben formalisierten Regelungen die Intensität der Kontakte des Beteiligungsmanagements zur Geschäftsführungs-/Vorstands- und Prokuristenebene eine zentrale Rolle. Ein starkes Beteiligungsmanagement nimmt zudem Sachverständigenfunktionen und Gastrechten in den Aufsichtsräten der kommunalen Unternehmen wahr und steht in ständigem Kontakt zu den von der Stadt benannten Aufsichtsratsmitgliedern.

## Zielorientierte Beteiligungssteuerung

Nur eine Stadt, die weiß, was sie will, kann ihre Beteiligungen richtig steuern. Vielerorts fehlen eindeutig definierte Konzernziele, so dass fachliche Anforderungen mehr oder weniger ad hoc oder zumindest nicht eingebettet in einen Gesamtkontext entschieden werden. Die Vorstellung, dass die Stadt wie ein Konzern zu managen sei, ist Teil des Neuen Steuerungsmodells. Die strategische, zielorientierte Steuerung und die Umstellung auf einen doppischen Produkthaushalt stehen im Zentrum dieses Reformansatzes. Die Ziele eines kommunalen Konzerns sind breiter angelegt als bei einem privaten Konzern. Zwar erwartet auch ein städtischer Anteilseigner von seinen Töchtern eine angemessene Eigenkapitalverzinsung, aber die Renditeerwartung ist nicht das Oberziel, sondern steht neben fachpolitischen Zielen und dem Unternehmenszweck.

Nachfolgend werden einige Beispiele aus den Zielfeldern ausgeführt.

### Zielfeld „Wirtschaft“

Der Konzern Stadt garantiert eine hohe lokale Wertschöpfung. So sichern die städtischen Unternehmen heute 45.000 Arbeitsplätze allein in der Region Hannover. Regelrechte Jobmotoren sind Messe, Congresscenter und Flughafen. Bei der Messe sind das Aufbauen der Stände und die Besucherinnen und Besucher von entscheidender Bedeutung, während der Flughafen den Städte tourismus fördert und rund um sein und auf seinem Gelände ein Logistikcluster entstanden ist.

<sup>38</sup> Vgl. allgemein zum Beteiligungsmanagement: Hille 2003 sowie Huffmann 2011.

	Wertschöpfungseffekte		Arbeitsplatzeffekte	
	Stadt Hannover	Region Hannover	Stadt Hannover	Region Hannover
	in Mio. €		Anzahl Beschäftigte	
direkt bei den städtischen Beteiligungen	483	552	4.761	5.972
indirekt und induziert durch die städtischen Beteiligungen	414	545	8.495	11.247
<b>Zwischensumme städtische Beteiligungen</b>	<b>897</b>	<b>1.097</b>	<b>13.256</b>	<b>17.219</b>
durch Ausgaben Veranstalter und Besucher (Kongresszentrum)	24	30	943	1.179
durch Ausgaben Aussteller und Besucher (Messe)	274	379	8.978	12.111
direkt bei den Unternehmen am Flughafen	-	433	-	6.758
indirekt und induziert durch den Flughafen	287	431	5.021	7.706
<b>Zwischensumme zusätzliche Effekte</b>	<b>584</b>	<b>1.273</b>	<b>14.942</b>	<b>27.754</b>
<b>Insgesamt</b>	<b>1.481</b>	<b>2.369</b>	<b>28.198</b>	<b>44.973</b>

Abb. 13: Wertschöpfungs- und Arbeitsplatzeffekte durch die Beteiligungen der Stadt Hannover (Quelle: Wesentliche Ergebnisse der Studie „Regionale Wertschöpfungs- und Beschäftigungseffekte der Beteiligungen der Landeshauptstadt“ als download unter: <http://www.hannover.de/Leben-in-der-Region-Hannover/Verwaltungen-Kommunen/Die-Verwaltung-der-Landeshauptstadt-Hannover/Dezernate-und-Fachbereiche-der-LHH/Finanz-und-Ordnungsdezernat/Finanz-und-Ordnungsdezernent/Veröffentlichungen-und-Veranstaltungen> (Abruf vom 12.06.2015).)

Auswirkungen auf den städtischen Haushalt 2009 - 2013 in TEUR					
	2009	2010	2011	2012	2013
Dividenden/Gewinnausschüttungen	62.680	59.617	71.587	81.410	80.427
Erstattungen Kapitalertragsteuer	699	1.014	1.004	0	132
Konzessionsabgabe	37.524	39.316	42.872	36.846	42.576
Sonstiges	0	0	0	0	0
<b>Einnahmen</b>	<b>100.903</b>	<b>99.947</b>	<b>115.463</b>	<b>118.256</b>	<b>123.135</b>
Zuweisungen/Zuschüsse	38.993	10.668	10.478	11.559	11.154
Aufstockung Kapitalrücklagen	0	0	0	0	0
Kapitalmaßnahmen	125.000	1	41	0	2.069
Sonstiges	1.918	756	1.002	184	72
<b>Ausgaben</b>	<b>165.911</b>	<b>11.425</b>	<b>11.521</b>	<b>11.743</b>	<b>13.295</b>
Auswirkungen auf den städtischen Haushalt	-65.008	88.522	103.942	106.514	109.840

Stand: Juli 2014

Abb. 14: Auswirkungen der Beteiligungen auf den Haushalt der Stadt Hannover (Quelle: Landeshauptstadt Hannover, Beteiligungsbericht 2014, Hannover 2013, S. 10).

### Zieldfeld „Umwelt“

Stadtwerke und Verkehrsunternehmen leisten wichtige Beiträge zur Umsetzung kommunaler Klimaschutzprogramme. Allein durch den Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) werden bundesweit ca. 15 Mio. Tonnen CO<sub>2</sub> pro Jahr eingespart. Auch öffentliche Wohnungsbauunternehmen leisten durch energetische Sanierungsmaßnahmen einen großen Beitrag zu diesem Zielfeld.

### Zieldfeld „Daseinsfürsorge“

Die Daseinsfürsorge ist in den vielen kommunalen Beteiligungen der Unternehmenszweck. So dient ein Wohnungsbauunternehmen dazu, bezahlbaren Wohnraum vorzuhalten und bei Bedarf zusätzlich zu schaffen. Darüber hinaus sind kommunale Wohnungsgesellschaften durch die Förderung stabiler

Quartiere ein wichtiges Instrument der Stadtentwicklungspolitik.<sup>39</sup> Die klassische Daseinsfürsorge, wie Energie- und Wasserversorgung sowie Abwasser- und Müllentsorgung, muss vor allem völlig reibungslos funktionieren. Ansonsten droht einer Kommune das blanke Chaos.

### Zieldfeld „Finanzen“

Ähnlich privaten Anteilseignern brauchen Kommunen nicht auf Gewinnabführungen zu verzichten. Die Gewinne finanzieren städtische Aufgaben und erhöhen damit das Gemeinwohl. Im Unterschied zu privaten Konzernen kann es sich der Konzern Stadt erlauben, langfristig – ja sogar in Generationen – zu denken. So werden kommunale Unternehmen in der Regel nicht ausgesucht. Die langfristige Orientierung sorgt für eine ordentliche Infrastruktur. Stromnetze, Gasleitungen,

Kanalisation oder der Wohnungsbestand des städtischen Wohnungsbauunternehmens – also das Vermögen der städtischen Töchter – befinden sich meist in einem guten Zustand.

### Zielkonflikte und Risiken

Am Beispiel der Stadtwerke werden potentielle Zielkonflikte deutlich. Das Zurückfahren der Investitionen in die Netze würde zwar zunächst den Gewinn erhöhen, aber das Ziel der sicheren Energieversorgung gefährden. Umgekehrt würden die hohen Investitionserfordernisse eines offshore-Windparks zwar die Ökobilanz aufpolieren, aber selbst ein großes Stadtwerk wirtschaftlich in die Knie zwingen. Daher bedarf es für jedes Unternehmen einer ausgewogenen Strategie und eines kommunalen Anteilseigners, der weiß, was er will.

In den Zielkonflikten werden die Risiken bereits deutlich. Nichts verdeutlicht das Risiko der kommunalwirtschaftlichen Betätigung mehr als die Entwicklung der Energiewirtschaft. In den „golden“ Zeiten der Gebietsmonopole warfen die riesigen Investitionen für ein neues Kraftwerk mit ziemlicher Sicherheit zweistellige Renditen ab. Heute werden mit der traditionellen Eigenerzeugung Verluste eingefahren.

Die Risiken können durch ein effektives Beteiligungsmanagement und professionell besetzte Geschäftsführungen bzw. Vorstände minimiert werden.

### Unternehmensmanagement

Ein gutes Management macht aus einem Kommunalunternehmen ein wirkungsvolles Instrument. Wenn verdiente Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus Verwaltung oder Politik zu Vorständen bzw. Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer gemacht werden, erweist man den Kommunalunternehmen in der Regel einen Bären Dienst. Die Geschäftsführung bzw. der Vorstand sollte auf der Grundlage eines zuvor definierten Anforderungsprofils vorzugsweise mit Hilfe einer Personalberatung gesucht werden. Die richtige Personalauswahl ist wohl die wichtigste

<sup>39</sup> Vgl. BMVBS/BBR 2008.

<b>Wirtschaftliche Risiken</b>	
1. Ergebnisrisiken	Ergebniserwartung wird verfehlt.
2. Investitionsrisiken	Investitionskostenansätze werden überschritten.
3. Finanzbedarfsrisiken	Aus 1 und 2 resultierender Finanzbedarf muss durch die Gesellschafter gedeckt werden.
<b>Beispiele</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Schlechter Standard der Wohnungen und keine Gewinnabführungen des Wohnungsbauunternehmens</li> <li>• Überinvestment beim Flughafen</li> <li>• Kapitalzuflüsse für Messen, Stadtwerke und Sparkassen</li> </ul>	
<b>Minimierung des Risikos durch:</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Professionelle (nicht parteipolitische) Besetzung des Managements</li> <li>• Kompetente Besetzung der Aufsichtsräte oder zumindest der Aufsichtsratsvorsitzende</li> <li>• Effektives Beteiligungsmanagement</li> </ul>	

Abb. 15: Wirtschaftliche Risiken bei kommunalen Beteiligungen

Aufgabe einer/s Aufsichtsratsvorsitzenden. Kommunale Aufsichtsräte und Anteilseigner haben dabei an einer Stelle in der Vergangenheit genauso versagt wie private: Die Anzahl weiblicher Vorstände und Geschäftsführerinnen ist beschämend gering.

Kommunale Unternehmen und deren selbstbewusste Geschäftsführerinnen und

Geschäftsführer und Vorstände stellen hohe Anforderungen an das Steuerungspotenzial ihrer Anteilseigner. Doch die Anstrengungen können sich aus finanzieller und fachlicher Sicht lohnen.

## Literatur

- Ambrosius, G. (1984): Der Staat als Unternehmer. Öffentliche Wirtschaft und Kapitalismus seit dem 19. Jahrhundert, Göttingen.
- Ambrosius, G. (1986): Die wirtschaftliche Entwicklung von Gas-, Wasser und Elektrizitätswerken (ab ca. 1850 bis zur Gegenwart), in: Pohl, H. (Hrsg.): Kommunale Unternehmen. Geschichte und Gegenwart, Stuttgart (= Zeitschrift für Unternehmensgeschichte Beiheft 42).
- BMVBS/BBR (Hrsg.) (2008): Expertise „Stadtrendite durch kommunale Wohnungsunternehmen“ – Abschlussbericht, BBR-Online-Publikation 01/2008. <http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BBSROnline/2008/ONo22008.html?nn=446674> (Abruf vom 15.06.2015).
- Böhret, C. (1966): Aktionen gegen die „kalte Sozialisierung“ 1926-1930. Ein Beitrag zum Wirken ökonomischer Einflußverbände in der Weimarer Republik, Berlin (= Schriften zur Wirtschafts- und Sozialgeschichte Bd. 3).
- Burgholz, D. (1986): Die wirtschaftliche Entwicklung von Märkten, Messen und Schlachthöfen (ab ca. 1850 bis zur Gegenwart), in: Pohl, H. (Hrsg.): Kommunale Unternehmen. Geschichte und Gegenwart, Stuttgart (= Zeitschrift für Unternehmensgeschichte Beiheft 42), S. 88-124.
- Gerlach, R. (2011): Geschäftstätigkeit und Geschäftspolitik der Sparkassen, in: Mann, T./Püttner, G. (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 2: Kommunale Wirtschaft, 3. Aufl., Heidelberg, S. 525-553.
- Gröttrup, H. (1973): Die kommunale Leistungsverwaltung. Grundlagen der gemeindlichen Daseinsvorsorge, Stuttgart u.a. (= Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften Bd. 37)
- Grohmann, O. (1991): Geschichte der Wasser- und Energieversorgung der Stadt Hannover. Von den Anfängen bis zur Gegenwart, Seelze/Hannover.
- Hansmann, M. (1999/2000): Kommunalfinanzen im 20. Jahrhundert. Zäsuren und Kontinuitäten: Das Beispiel Hannover, Diss. Hannover 1999, Hannover 2000 (Hannoversche Studien Bd. 8).
- Henneke, H.-G. (2011): Die kommunalen Sparkassen – Der rechtliche Rahmen, in: Mann, T./Püttner, G. (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 2: Kommunale Wirtschaft, 3. Aufl., Heidelberg, S. 441-524.
- Hille, D. (2003): Grundlagen des kommunalen Beteiligungsmanagements. Kommunale Unternehmen gründen, steuern und überwachen, München (= Die neue Kommunalverwaltung Bd. 7).
- Huffmann, H. (2011): Kommunales Beteiligungsmanagement, in: Mann, T./Püttner, G. (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 2: Kommunale Wirtschaft, 3. Aufl., Heidelberg, S. 379-408.
- Johanek, P./Stoob, H. (Hrsg.) (1996): Europäische Messen und Märkte im Mittelalter und Neuzeit, Köln.
- Kämper, N. (2011): Kommunale Flugplätze, in: Mann, T./Püttner, G. (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 2: Kommunale Wirtschaft, 3. Aufl., Heidelberg, S. 639-660.
- Kiepe, F./Kraemer, D./Sommer, G. (2011): Kommunale Wohnungsunternehmen, in: Mann, T./Püttner, G. (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 2: Kommunale Wirtschaft, 3. Aufl., Heidelberg, S. 661-691.
- Kleemeyer, M./Mietzsch, O. (2011): Öffentlicher Personennahverkehr, in: Mann, T./Püttner, G. (Hrsg.) (2011): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 2: Kommunale Wirtschaft, 3. Aufl., Heidelberg, S. 629-637.
- Labisch A./Spree, R. (1995): Die Kommunalisierung des Krankenhauswesens in Deutschland während des 19. und frühen 20. Jahrhunderts, in: Wysocki, J. (Hrsg.): Kommunalisierung im Spannungsfeld von Regulierung und Deregulierung im 19. und 20. Jahrhundert, Berlin (Schriften des Vereins für Socialpolitik Bd. 240), S. 9-47.
- Lindemann, H. (1906): Städteverwaltung und Munizipalsozialismus in England, 2. Aufl., Stuttgart.
- Miller, S./Potthoff, H. (1991): Kleine Geschichte der SPD. Darstellung und Dokumentation 1848-1990, 7. Aufl., Bonn.
- Mlynek, K. (1998): 175 Jahre Verantwortung in Region und Gesellschaft. Die Stadt Hannover und ihre Sparkasse 1823-1998, Hannover.
- Mlynek, K./Röhrbein, W. R. (1994): Geschichte der Stadt Hannover, Bd. 2, Hannover.
- Moch, H. (1992): 100 Jahre ÜSTRA. 120 Jahre Straßenbahn Hannover, Hannover.
- Nipperdey, T. (1993): Deutsche Geschichte 1800-1866. Bürgerwelt und starker Staat, 6. Aufl., München.
- Peiper, B.H./Weller, N. (2010): Der kommunale Gesamtabchluss. Konzernbilanzierung, Konsolidierungstechniken, Berlin. (= Kommunale Verwaltungssteuerung Bd. 5).
- Pielow, C. (2011): Kommunale Energiewirtschaft, in: Mann, T./Püttner, G. (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 2: Kommunale Wirtschaft, 3. Aufl., Heidelberg.
- Reulecke, J. (1985): Geschichte der Urbanisierung in Deutschland, Frankfurt a.M.
- von Saldern, A. (1997): Häuserleben. Zur Geschichte städtischen Arbeiterwohnens vom Kaiserreich bis heute, Bonn.
- von Saldern, A. (1998): Rückblicke. Zur Geschichte der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland, in: Roth, R./Wollmann, H. (Hrsg.): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden, 2. Aufl., Bonn, (= Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung Bd. 336), S. 23-36.
- Schäfer, M. (2014): Kommunalwirtschaft. Eine gesellschaftliche und volkswirtschaftliche Analyse, Wiesbaden. (unter Mitarbeit von Zenke, I./Stoffels, M./Schäfer, F.)
- Tasch, D. (1997): 50 Jahre Zukunft. Messen in Hannover 1947-1997, Hannover.
- Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e.V. (VDV) (2015): Jahresbericht 2014/2015, Köln.
- Wagner, A. (1879): Ueber die schwebenden deutschen Finanzfragen, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 35 (1879).
- Wehler, H.-U. (1996): Deutsche Gesellschaftsgeschichte, Bd. 3: 1849-1914, München.
- Wysocki, J. (1986): Die wirtschaftliche Entwicklung von Sparkassen und Leihhäusern (ab ca. 1850 bis zur Gegenwart), in: Pohl, H. (Hrsg.): Kommunale Unternehmen. Geschichte und Gegenwart, Stuttgart 1986 (= Zeitschrift für Unternehmensgeschichte Beiheft 42), S. 88-124.