

David Boll

Zur politischen Ökonomie kommunaler Unternehmen

Wirtschaftliche Betätigung zwischen Daseinsvorsorge
und politischen Interessen



Nomos

Die Reihe Wirtschafts- und Sozialpolitik
wird herausgegeben von

Prof. Dr. Rolf G. Heinze, Ruhr-Universität Bochum

Prof. Dr. Josef Schmid, Universität Tübingen

Prof. Dr. Werner Sesselmeier, Universität Koblenz-Landau

Band 26

David Boll

Zur politischen Ökonomie kommunaler Unternehmen

Wirtschaftliche Betätigung zwischen Daseinsvorsorge
und politischen Interessen



Nomos

Das Promotionsvorhaben wurde von dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) gefördert.

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zugl.: Koblenz/Landau, Univ., Diss., 2022

u.d.T.: Kommunale Unternehmen zwischen Daseinsvorsorge und politischen Interessen. Eine empirische Analyse zur politischen Ökonomie kommunaler Unternehmen

ISBN 978-3-8487-8892-7 (Print)

ISBN 978-3-7489-2947-5 (ePDF)



Onlineversion
Nomos eLibrary

1. Auflage 2022

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2022. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Danksagung

An dieser Stelle möchte ich mich bei denjenigen bedanken, die mich bei der Erstellung dieser Doktorarbeit unterstützt haben.

Besonders möchte ich mich bei Prof. Dr. Marcus Sidki bedanken, der mir die Möglichkeit gab zu dem spannenden Thema meine Doktorarbeit an der HWG Ludwigshafen zu schreiben und der jederzeit für fachliche Gespräche als Betreuer sowie Ansprechpartner zur Verfügung stand. Außerdem gilt mein Dank Prof. Dr. Werner Sesselmeier für die Möglichkeit die Doktorarbeit in Kooperation mit der Universität Koblenz/Landau zu schreiben sowie für seine hervorragende Betreuung. Zudem bin ich sehr dankbar für die finanzielle Unterstützung durch die Stadtwerke Heidelberg GmbH. Mein besonderer Dank gilt hierbei Prof. Dr. Rudolf Irmscher als ihr Geschäftsführer, der mir außerdem im regelmäßigen Austausch wichtige Einblicke in die Praxis ermöglichte.

Auch die konstruktiven Diskussionen bei den Doktorandenkolloquien am Lehrstuhl von Prof. Dr. Werner Sesselmeier und fachliche sowie emotionale Unterstützung von Kolleginnen und Kollegen an der HWG Ludwigshafen waren wichtige Bestandteile in meiner Zeit als Doktorand.

Mein ausdrücklicher Dank gilt meiner Freundin Laura Renner, die geduldig zuhörte, emotional unterstützte und mir auch durch regelmäßigen fachlichen Austausch eine große Hilfe war. Mein Dank gilt außerdem meinen Eltern Louise SmitDuijzentkunst und Olaf Boll und meiner Schwester Magdalena Boll die mir zu jeder Zeit mit Rat und Tat zur Seite standen. Zudem danke ich meinen Freunden für die moralische und auch anderweitige Unterstützung.

Alle genannten Personen haben wesentlich zum Gelingen dieser Doktorarbeit beigetragen.

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	11
Tabellenverzeichnis	13
Verzeichnis der Anhänge	17
1 Einleitung	19
1.1 Motivation	19
1.2 Aufbau der Arbeit	22
2 Kommunale Unternehmen	28
2.1 Einordnung in das föderale System	28
2.2 Institutioneller Rahmen: Formalisierung der Verbindung Politik-Unternehmen	33
2.2.1 Ausgliederungsentscheidung und Rechtsformen	33
2.2.1.1 Öffentlich-rechtliche Unternehmen	37
2.2.1.2 Privatrechtliche Unternehmen	40
2.2.1.3 Fazit Rechtsformwahl und kommunaler Einfluss	43
2.2.2 Branchen	46
2.2.3 Eignerstatus	49
2.3 Legitimität öffentlicher Unternehmen	52
2.3.1 Was legitimiert öffentliche Unternehmen?	52
2.3.2 Umfrage zur Bürgermeinung öffentlicher Unternehmen	54
2.3.3 Determinanten der Unterstützung öffentlicher Unternehmen	58
2.3.3.1 Literaturübersicht	59
2.3.3.2 Ableitung von Hypothesen	61
2.3.3.3 Empirische Untersuchung	65
2.3.3.3.1 Datenstruktur	65
2.3.3.3.2 Ergebnisse	66
2.3.4 Zwischenfazit	72

3	Theorien zu Anreizineffizienzen für kommunale Unternehmen	75
3.1	Das Schema des institutionalisierten Prinzipal-Agenten-Problems	75
3.2	Politiker – Geschäftsführung kommunaler Unternehmen	79
3.3	Bürger – Politiker	83
3.3.1	Politische Konjunkturzyklen	87
3.3.1.1	Theorie	87
3.3.1.2	Status Quo der empirischen Literatur	89
3.3.2	Politische Interessenvielfalt	91
3.3.2.1	Theorie	92
3.3.2.2	Status Quo der empirischen Literatur	96
3.3.3	(Partei)-Ideologie	100
3.3.3.1	Theorie	100
3.3.3.2	Status Quo der empirischen Literatur	102
3.3.4	Hypothesen	104
3.3.5	Behavioral political economy – eine verhaltensökonomische Perspektive auf die Beziehung zwischen Bürger und Politiker	110
4	Empirie	114
4.1	Daten	114
4.1.1	Beschreibung der Datenquellen und ihrer Aufbereitung	114
4.1.2	Investitionstätigkeit: Maß und Deskriptives	120
4.1.3	Wahlzyklen: Maß und Deskriptives	122
4.1.4	Interessenfragmentierung: Maß und Deskriptives	122
4.1.5	Ideologie: Maß und Deskriptives	125
4.1.6	Weitere Einflussfaktoren und Kontrollvariablen	130
4.2	Untersuchung politischer Variablen in Panelregressionen	135
4.3	Einfluss von Wahlzyklen	140
4.3.1	Methodisches Vorgehen	140
4.3.2	Ergebnisse	146
4.3.2.1	Generelle Einflüsse von Wahljahren	146
4.3.2.2	Brancheneffekte	150
4.3.3	Diskussion: Politische Konjunkturzyklen	152
4.4	Einfluss von Interessenvielfalt	154
4.4.1	Methodisches Vorgehen	155

4.4.2	Ergebnisse	158
4.4.2.1	Generelle Einflüsse der Interessenfragmentierung	158
4.4.2.2	Weitere fixe Effekte Varianten	161
4.4.2.3	Nichtlinearitäten	163
4.4.2.4	Brancheneffekte	166
4.4.2.5	Interessenfragmentierung im Wahlzyklus	168
4.4.2.6	Robustheitstest	170
4.4.3	Diskussion: Interessenfragmentierung	173
4.5	Einfluss von Ideologie	176
4.5.1	Methodisches Vorgehen	176
4.5.2	Ergebnisse	181
4.5.2.1	Anteile und Mehrheiten im OLS	181
4.5.2.2	Regression-Discontinuity-Design	186
4.5.2.3	Interaktionseffekte	191
4.5.2.4	Brancheneffekte	193
4.5.2.5	Bürgermeisterideologien	196
4.5.3	Diskussion Parteiideologien	201
5	Diskussion	204
5.1	Einordnung der Ergebnisse	204
5.2	Ableitung von Implikationen	208
5.3	Fazit	215
6	Anhang	217
7.	Literaturverzeichnis	225

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Institutionelles Dreieck kommunaler Unternehmen	23
Abbildung 2: Schalenkonzept des Statistischen Bundesamtes	31
Abbildung 3: Ausgliederungsentscheidung	34
Abbildung 4: Rechtsformen kommunaler Unternehmen – privatrechtlich vs. öffentlich-rechtlich 2000-2014	35
Abbildung 5: Einordnung Ausgliederungsentscheidung	45
Abbildung 6: kommunale Unternehmen nach Branchen (Stand 2014)	47
Abbildung 7: Befragungsergebnisse	57
Abbildung 8: Marginale Effekte für Effizienz und Privatisierung	70
Abbildung 9: Marginale Effekte für CSR-Index und Instrumentalfunktion	72
Abbildung 10: Prinzipal-Agenten-Beziehungen in der kommunalen GmbH	76
Abbildung 11: Prinzipal-Agenten-Beziehung zwischen der Politik und dem kommunalen Unternehmen	80
Abbildung 12: Prinzipal-Agenten-Beziehung zwischen Bürger und Politik	84
Abbildung 13: Common Pool Problem	93
Abbildung 14: Blockade von Entscheidungen	96
Abbildung 15: Kriterium zum Zusammenfügen der Datensätze	117

Abbildung 16: durchschnittliche Sitzanteile in Gemeinde-, Stadt- und Kreisräten nach Ideologienrichtungen	127
Abbildung 17: Entwicklung der Anzahl der Mehrheiten einzelner Ideologierichtungen in Gemeinde-, Stadt- und Kreisräten in Deutschland	128
Abbildung 18: Entwicklung der Bürgermeisteranzahl nach Ideologienrichtungen	130
Abbildung 19: Marginale Effekte der Investitionen je Einwohner für verschiedene ENP-Niveaus	166
Abbildung 20: Ergebnisse der Regressionen zum ENP im Koeffizienten-Plot (Differenzierung nach Branchen)	168
Abbildung 21: Binned Scatterplot zwischen Investitionen je Einwohner und dem Anteil linker Parteien im Gemeinderat	187
Abbildung 22: Binned Scatterplot zwischen Investitionen je Einwohner und dem Anteil rechter Parteien im Gemeinderat	188
Abbildung 23: Ergebnisse der Regressionen zu linken Anteilen (verglichen mit rechten) im Gemeinderat im Koeffizientenplot nach Branchen	195
Abbildung 24: Ergebnisse der Regressionen zu linken Mehrheiten (verglichen mit rechten) im Gemeinderat im Koeffizientenplot nach Branchen	196

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Rechtsformen kommunaler Unternehmen (Anzahl für 2003 und 2014)	36
Tabelle 2:	kommunale Unternehmen nach Branchen (Stand und Veränderung 2003 und 2014)	48
Tabelle 3:	Übersicht über die potenziellen Eignerstatus öffentlicher Unternehmen	49
Tabelle 4:	Eignerstatus Anzahl 2014	51
Tabelle 5:	Deskriptive Statistik über die Befragten	55
Tabelle 6:	Korrelation von CSR-Dimensionen	66
Tabelle 7:	Korrelation der Variablen zu Politikern in Aufsichtsräten	66
Tabelle 8:	Ergebnisse der ordinalen logistischen Regressionen	68
Tabelle 9:	Datensätze und Quellen	115
Tabelle 10:	Variablenbeschreibung	119
Tabelle 11:	Deskriptive Statistiken für Investitionen je Einwohner nach Branchen für das Zusammengeführte Daten-Sample	121
Tabelle 12:	Kommunalwahljahr nach Bundesland (1=Wahljahr; 0=kein Wahljahr)	122
Tabelle 13:	Aufteilung der Parteien in Stadt-, Gemeinde- und Kreisräten im Durchschnitt	124
Tabelle 14:	Effective Number of Parties der Gemeinden und kreisfreien Städte in den Bundesländern	125

Tabellenverzeichnis

Tabelle 15:	Deskriptive Statistik zu allen verwendeten Variablen	131
Tabelle 16:	Ergebnisse der Regressionen zum Kommunalwahljahr	147
Tabelle 17:	Ergebnisse der Regressionen zum Kommunalwahljahr (angepasstes Sample)	150
Tabelle 18:	Ergebnisse der Regressionen zum Kommunalwahljahr (Differenzierung nach Branchen)	151
Tabelle 19:	Ergebnisse der Regressionen zum ENP	160
Tabelle 20:	Ergebnisse der Regressionen zum ENP (angepasstes Sample)	161
Tabelle 21:	Ergebnisse der Regressionen zum ENP (Firmen und Kommunen Fixed Effects)	162
Tabelle 22:	Ergebnisse der Regressionen zum ENP (nichtlineare Effekte)	164
Tabelle 23:	Ergebnisse der Regressionen zum Interaktionseffekt zwischen ENP und Wahljahr	170
Tabelle 24:	Ergebnisse der Regressionen zum ENP (alle Variablen als Mittelwert nach Wahlperioden)	171
Tabelle 25:	Ergebnisse der Regressionen den Anteilen politischer Ideologien im Gemeinderat (gesamtes und angepasstes Sample)	182
Tabelle 26:	Ergebnisse der Regressionen zu Mehrheiten politischer Ideologien im Gemeinderat	184
Tabelle 27:	Ergebnisse der Regressionen zu Mehrheiten politischer Ideologien im Gemeinderat (angepasstes Sample)	185

Tabelle 28:	Ergebnisse der Regressionen zu den Mehrheiten im Gemeinderat (RDD-Analyse)	190
Tabelle 29:	Ergebnisse der Regressionen zu Interaktionseffekten von Ideologieanteilen und Mehrheiten	192
Tabelle 30:	Ergebnisse der Regressionen zur politischen Ideologie der Bürgermeister	197
Tabelle 31:	Ergebnisse der Regressionen zur „starken linken“ Bürgermeistern	198
Tabelle 32:	Ergebnisse der Regressionen zu „starken rechten“ Bürgermeistern	199

Verzeichnis der Anhänge

Anhang 1:	Ergebnisse der Regressionen zur Erklärung von Privatisierung und Instrumentalfunktion (OLS-Schätzungen)	217
Anhang 2:	Literaturübersicht über empirische Studien zu Interessenfragmentierung in politischen Gremien	218
Anhang 3:	Ergebnisse zu den Regressionen zum ENP differenziert nach Branchen	220
Anhang 4:	Robustheitsuntersuchung zu potenziellen Messfehlern des ENP	221
Anhang 5:	Ergebnisse zu den Regressionen linker Anteile im Gemeinderat differenziert nach Branchen	222
Anhang 6:	Ergebnisse zu den Regressionen linker Mehrheiten im Gemeinderat differenziert nach Branchen	223

1 Einleitung

1.1 *Motivation*

In Deutschland existieren im Jahr 2018 18.566 kaufmännisch buchende öffentliche Unternehmen. Ein Großteil dieser Unternehmen ist in kommunaler Hand (ca. 88%) und diese werden demnach als kommunale Unternehmen bezeichnet (Statistisches Bundesamt, 2021). Kommunale Unternehmen sind in unterschiedlichen Bereichen tätig. Prominente Beispiele sind Stadt- und Wasserwerke die Bürger¹ in und um ihre Kommunen mit notwendigen Gütern und Dienstleistungen, wie Strom, Gas, Wärme und Wasser versorgen; weiter Wohnungsbaugesellschaften, öffentliche Nahverkehrsbetriebe, Entsorgungsunternehmen, Krankenhäuser, Telekommunikationsgesellschaften, Wirtschafts- und Tourismusförderungsgesellschaften, aber auch Schwimmbäder, Museen, Theater, Bibliotheken, Parkhausgesellschaften, Hafenbetriebe oder Vieh- und Schlachthöfe. Zweck dieser Unternehmen ist die Ausführung einer Tätigkeit, welche als kommunale Aufgabe verstanden oder vorgegeben wird. Die Auffassung über das kommunale Aufgabenspektrum steht im ständigen Wandel mit sich veränderten politischen und gesellschaftlichen Ansichten (Cronauge, 2016, S. 29). Durch die Auslagerung der kommunalen Aufgabe einer Kommune in eine Organisation entsteht das kommunale Unternehmen. Die Wahrnehmung dieser Aufgaben durch die öffentliche Hand ist nicht selbstverständlich. Prinzipiell könnte die Versorgung zumindest teilweise dem Markt überlassen werden – der Staat greift hier also direkt in den Markt ein. Eine solche staatliche Intervention bedarf immer einer Legitimation.

Nach Myles (2012, S. 6) gibt es zwei verschiedene Legitimationen für staatliche Eingriffe in das Wirtschaftsgeschehen: Einerseits Wohlfahrtskriterien, die durch Bildung, soziale Sicherung und ähnliches die marktlichen Verteilungsmechanismen im Sinne von Gleichheits- oder Gerechtigkeitskriterien anpassen. Andererseits begründet das Versagen der Marktmechanismen Eingriffe durch den Staat. Ein solches Marktversagen kann

1 Im Folgenden werden für die bessere Lesbarkeit die Begriffe „Bürger“, „Politiker“ und „Geschäftsführer“ verwendet. Selbstverständlich schließt dies immer alle Geschlechter ein.

durch unvollständigen Wettbewerb eintreten, z.B. im Falle natürlicher Monopole aufgrund von steigenden Skalenerträgen in Netzwerkmärkten wie Telekommunikation, Strom, Gas, und Wasser. Aufgrund einer Kostenstruktur mit hohen Fix- und Gemeinkosten kann hier die Nachfrage von einem Anbieter kostengünstiger als von mehreren Anbietern bedient werden. Monopolstrukturen mit gesellschaftlich unvorteilhaften Preisen bzw. Preisdiskriminierung und damit einhergehende Wohlfahrtsverluste sind die mögliche Folge. Gleichzeitig sind die hohen Fixkosten eine Markteintrittsbarriere für Konkurrenten (Mankiw & Taylor, 2012, S. 377-402).

Weiterhin können externe Effekte eine ineffiziente Marktlösung herbeiführen. Dabei entstehen durch das Handeln einzelner Akteure (Produktion oder Konsum) Auswirkungen auf Dritte, die ohne einen staatlichen Eingriff nicht berücksichtigt werden. Externe Effekte können sowohl negativ wie beispielsweise Umweltverschmutzung oder positiv wie die Pflege von Grünanlagen sein (Mankiw & Taylor, 2012, S. 245-276). Als dritte Kategorie müssen noch öffentliche Güter, wie beispielsweise Landesverteidigung, aber auch Badeseen, genannt werden. Aufgrund der Nicht-Ausschließbarkeit vom Konsum dieser Güter kann der Preismechanismus des Marktes nicht mehr funktionieren (Baßeler, Heinrich, & Utecht, 2010, S. 50, 51). Eine weitere besondere Art von Gütern sind meritorische oder demeritorische Güter, bei denen sich die öffentliche Wertschätzung von der privaten unterscheidet. Somit wird von privater Seite entweder mehr nachgefragt als gesellschaftlich wünschenswert wäre (z.B. Alkohol) oder aber die private Nachfrage ist geringer als erwünscht (z.B. Schulbildung) und ein staatlicher Eingriff kann sinnvoll sein (Blankart, 2017, S. 57, 58).

Aus den genannten Gründen können staatliche Eingriffe in den Markt legitimiert sein. In vielen Fällen greift der Staat regulierend ein, zum Beispiel durch Kontrolle, Preisvorgaben, Verbote oder Gebote, aber auch mit Steuern, Verschmutzungslizenzen oder Subventionen. Weiter kann sich hieraus auch die Notwendigkeit der staatlichen Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen ergeben (Baßeler, Heinrich, & Utecht, 2010, S. 50). Dabei spielen auch die angesprochenen Wohlfahrtskriterien, also auch sozial-, wirtschafts- oder umweltpolitische Ziele eine Rolle. In vielen Fällen ergeben sich daraus die für diese Arbeit relevanten öffentlichen Aufgaben. Aufgrund des Subsidiaritätsprinzips werden öffentliche Aufgaben zunächst auf der kommunalen Ebene ausgeführt solange diese nicht besser durch die nächsthöhere Ebene ausgeführt werden kann (Baßeler, Heinrich, & Utecht, 2010, S. 723). Durch die Erfüllung der Aufgaben soll die Erhaltung eines gewissen Lebensstandards für alle Bürger (Daseinsvorsorge) gewährleistet werden (Cronauge, 2016, S. 43, 44). Wird die Tätigkeit

zur Erfüllung einer kommunalen Aufgabe in eine Organisation ausgelagert, wobei die Kommune als Eigner dieser Organisation auftritt, so ist von kommunalen Unternehmen die Rede.²

Bei der Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen durch die öffentliche Hand können aber auch Schwierigkeiten auftreten. Ist die Bereitstellung durch den Staat weniger effizient als die Marktlösung so spricht man wiederum von Staatsversagen (Lenk & Sesselmeier, 2017, S. 483). Ein Blick auf deutsche Kommunen und ihre wirtschaftliche Tätigkeit wirft diesbezüglich in manchen Fällen Fragen auf, die ein mögliches Staatsversagen zumindest nahelegen: Gemeinden, die Ökostrom vertreiben wollen, aber an dem Erwerb der Netze scheitern (Bund der Steuerzahler, 2020, S. 31), unwirtschaftliche Regionalflughäfen (Bund der Steuerzahler, 2020, S. 21) oder wenig erfolgreiche Versuche der Betätigung im Tourismus, wie beispielsweise ein Schlosshotel-Projekt von der Stadt Bergzabern und dem Land Rheinland-Pfalz oder ein kommunaler Campingplatz in Mecklenburg-Vorpommern (Bund der Steuerzahler, 2020, S. 14).

Die Gründe für Staatsversagen können vielfältig sein. Finden die Präferenzen der Wähler Eingang in den politischen Entscheidungsprozess und führt dies zu effizienten Ergebnissen (Hindriks & Myles, 2006, S. 301-329)? Außerdem kann das Verhältnis von Bürokratie und Politik oder Interessensvertretung und Politik Staatsversagen begünstigen. Eine wichtige Rolle spielen dabei unvollständige Informationen und Informationsasymmetrien (Lenk & Sesselmeier, 2017, S. 489-493). Auch das Handeln von Politikern kann Ursache von Staatsversagen sein. So besteht nach Hindriks & Myles (2006, S. 76) nie eine Garantie dafür, dass sich Politiker immer im Sinne des Gemeinwohls verhalten und nicht auch eigene Interessen verfolgen.³ Letzteres bezogen auf kommunale Unternehmen steht im Fokus dieser Arbeit.

2 Nicht alle Aufgaben werden in Unternehmen ausgelagert. Die Auslagerungsentscheidung wird in Kapitel 2.2.1 näher diskutiert.

3 Dies muss natürlich nicht bedeuten, dass Politiker einzig und allein durch ihren Eigennutz motiviert sind und dementsprechend handeln. Auch altruistische Motive und Nutzen aus der Maximierung der sozialen Wohlfahrt können das Handeln von Politikern antreiben. Durch die Hinzunahme des Eigennutzes ergeben sich aber möglicherweise in manchen Situationen andere Handlungen als wenn dies ausgeschlossen ist. Darüber hinaus können auch verhaltensökonomische Faktoren, also verschiedenste Verzerrungen des Entscheidungsverhaltens für Politiker eine Rolle spielen.

1 Einleitung

1.2 Aufbau der Arbeit

In dieser Dissertation sollen Verschränkungen zwischen politischen Entscheidern und Unternehmen, die mehrheitlich unter Kontrolle bzw. im Eigentum der öffentlichen Hand sind, untersucht werden. Diese öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEUs) sind nach einer Definition des statistischen Bundesamtes dadurch definiert, dass der Kernhaushalt einer oder mehrerer Gebietskörperschaften mit mehr als 50% des Nennkapitals oder des Stimmrechts unmittelbar oder mittelbar beteiligt ist. Finanzieren sich diese zu mehr als die Hälfte über selbst generierte Umsätze handelt es sich bei den Unternehmen um sogenannte Marktproduzenten⁴ und sie werden durch die finanzstatistische Erfassung nicht dem Staatssektor der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung zugeordnet (Schmidt, 2011, S. 154, 155). Diese Eigenschaft trifft auf rund 81% aller öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen zu (Sachverständigenrat, 2017, S. 302). Trotz dieser formalen Heraustrennung aus dem Staatssektor aus Haushaltssicht, bringt es die Beteiligung der Gebietskörperschaften aber mit sich, dass der Staat Einfluss auf solche Unternehmen hat. Diese Einflüsse geschehen zur Wahrung des öffentlichen Interesses und zur Sicherung der Daseinsvorsorge bei Gütern und Dienstleistungen dieser Unternehmen. Allerdings kann die (indirekte) Verbindung der Unternehmen mit dem (beschränkten) Budget der öffentlichen Hand auch unerwünschte Nebenwirkungen haben.

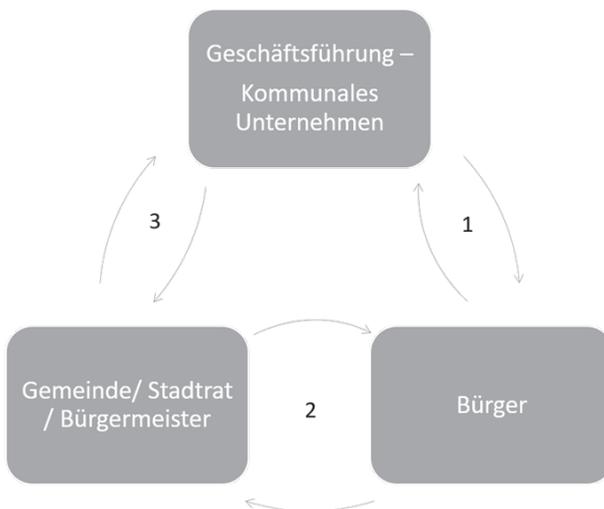
Grundfrage hierbei ist, ob und wie die politischen Institutionen das Handeln der Unternehmen über den öffentlichen Zweck und die Daseinsvorsorge hinaus beeinflussen. Welche Rolle spielen dabei Fehlanreize beispielsweise aufgrund von Eigeninteressen von Politikern, asymmetrischer Informationsverteilung oder hohen Transaktionskosten? Existieren Anreizineffizienzen aufgrund des gegebenen institutionellen Settings? Den methodischen Rahmen und das theoretische Konstrukt bildet die Neue Politische Ökonomie, d.h. die ökonomische Theorie der Politik. In diesem Feld existieren bereits zahlreiche Studien zu den Auswirkungen auf fiskalische Größen, insbesondere Ausgaben oder Verschuldung von Staaten (Roubini & Sachs, 1989; De Haan & Sturm, 1997; Wehner, 2010) oder Kommunen (Drazen & Eslava, 2010; Ashworth, Geys, & Heyndels, 2005; Schaltegger & Feld, 2009). Unberücksichtigt bleibt dabei oft der Bereich der öffentlichen Unternehmen. Da diese allerdings mehrheitlich der öffentlichen Hand

4 Auf das Kriterium des Marktproduzenten wird in Kapitel 2.1 genauer eingegangen.

gehören, aus dem Kernhaushalt aber ausgegliedert sind, stellt sich durchaus die Frage, ob die politökonomischen Anreize nicht auch hier von Relevanz sind. Der Fokus liegt hierbei auf Unternehmen der kommunalen Ebene, welche ca. 88% aller öffentlichen Unternehmen in Deutschland umfassen. Damit soll die Vermischung verschiedener struktureller Merkmale vermieden werden. Ein Beispiel hierfür sind die unterschiedliche politische Gremien und deren Abhängigkeiten bzw. Wirkungsweisen in den jeweiligen Staatsebenen und damit hierdurch begründete, mögliche Ergebnisverfälschungen. Als Ergebnis von Interesse wird die Ausgabenkategorie der Investitionen untersucht, eine Kategorie mit langfristigen und nachhaltigen Konsequenzen, die im Einflussbereich der politischen Entscheidungsträger liegt und für den Bürger sichtbar ist. Die Grundfrage lässt sich also etwas präziser fassen: *Ergeben sich im Spannungsfeld kommunale Unternehmen-Kommunalpolitik-Bürger Fehlanreize, die systematisch die Investitionstätigkeit beeinflussen?*

Grundlage bietet dafür der Analyserahmen, der in Abbildung 1 schematisch dargestellt wird. In dem für öffentliche Unternehmen charakteristischen Spannungsfeld zwischen Bürgern, Politikern und Unternehmensführung lassen sich drei Beziehungen identifizieren:

Abbildung 1: *Institutionelles Dreieck kommunaler Unternehmen*



*Eigene Darstellung

1. Bürger – kommunales Unternehmen

Zunächst treten die Bürger der Gemeinde in Erscheinung. Sie sind der Grund dafür, dass öffentliche Unternehmen existieren und Güter und Dienstleistungen der Daseinsvorsorge für die Bürger bereitstellen. Demnach besteht ein öffentliches Interesse an der Bereitstellung dieser Güter.

2. Bürger – Politik

Mit dem Gemeinderat/Bürgermeister wählen und beauftragen die Bürger ihre Interessenvertretung. Die gewählten Politiker repräsentieren den Eigner des Unternehmens. Demnach beauftragen die Bürger die Politiker mit der Interessenvertretung in Bezug auf die Gestaltung der öffentlichen Unternehmen.

3. Politik – kommunales Unternehmen

Als nächstes vertreten Politiker als gewählte Mitglieder des Gemeinderats die Kommune als Eigner oder zumindest Anteilseigner des Unternehmens. Sie üben Kontrolle über das Unternehmen aus, definieren Ziele und treffen Entscheidungen gemäß den Interessen ihrer jeweiligen Wählerschaft. Die Verwirklichung gemeindepolitischer Ziele findet also auch über die kommunalen Unternehmen statt. Schließlich stellt das öffentliche Unternehmen Güter und Dienstleistungen der Daseinsvorsorge für die Bürger bereit, womit sich aus den drei Beziehungen ein Kreislauf ergibt. Nachdem in Kapitel 2.1 zunächst einige allgemeine Eigenschaften kommunaler Unternehmen sowie deren Einordnung ins föderale System der BRD geklärt werden, beschäftigt sich Kapitel 2.2 mit der institutionellen Ausgestaltung der Beziehung Politik-kommunale Unternehmen (Beziehung 3). Hier werden beispielsweise unterschiedliche Grade für die Möglichkeit einer Einflussnahme je nach institutionellem Setting aufgrund der verwendeten Rechtsform, der Branche sowie dem Status des Eigners (Landkreis, kreisfreie Stadt, kreisangehörige Gemeinde) diskutiert. Dies ist von Bedeutung, da im empirischen Teil der Arbeit verschiedene Formen der politischen Einflussnahme untersucht werden.

In den jeweiligen Beziehungen ergeben sich nun verschiedene Ansatzpunkte, die zusammengenommen den möglichen politischen Einfluss auf die Unternehmen ergeben. Im Verlauf der Arbeit liegt in einem ersten empirisch/analytischen Schritt in Kapitel 2.3 der Fokus auf Beziehung