

ORDNUNGSPOLITIK

Kommunale Wirtschaftstätigkeit eng begrenzen

Dr. Susanne Cassel und Dr. Tobias Thomas

Die öffentliche Hand ist in Deutschland vielfältig unternehmerisch tätig. Der Bund ist an etwa 500 Unternehmen, die Bundesländer sind an 2.000-3.000 und die Kommunen an über 13.000 Unternehmen beteiligt. Sie betätigen sich insbesondere in der Energieversorgung, dem öffentlichen Personennahverkehr sowie in der Abfall- und Wasserversorgung. Es gibt aber auch Kommunen, die in der Gastronomie, der Wellness- und Freizeitbranche oder sogar als Reiseveranstalter tätig sind. Der Anteil der Umsatzerlöse kommunaler Unternehmen am nominalen Bruttoinlandsprodukt ist von 2000 bis 2011 von 6,4 auf 10,2 Prozent gestiegen. Insbesondere im Energiebereich wird derzeit in vielen Kommunen über eine Rekommunalisierung vormals privatisierter Unternehmen diskutiert. Hintergrund ist, dass ein Großteil der ca. 20.000 Gas- und Stromnetzkonzessionsverträge auslaufen und zur Neuausschreibung anstehen.

Nach den Vorgaben des Kommunalrechts darf die öffentliche Hand nur dann tätig werden, wenn ein öffentliches Interesse vorliegt und der verfolgte Zweck nicht genauso wirtschaftlich oder wirtschaftlicher von einem privaten Unternehmen erreicht werden kann. Diese Vorgaben lassen sich jedoch sehr weit auslegen. Neben dem Ziel, ein für die Bürgerinnen und Bürger besseres Angebot bereitzustellen, ist vor dem Hintergrund der hohen Verschuldung vieler Kommunen auch das Interesse an Einnahmen ein wichtiges Motiv für die wirtschaftliche Betätigung der Kommunen. Mit den Gewinnen ertragreicher kommunaler Unternehmen subventionieren sie defizitäre Bereiche wie den öffentlichen Personennahverkehr oder öffentliche Bäder quer. Daneben geben oft auch kommunalpolitische Ziele wie etwa die Ansiedlung oder der Erhalt von Arbeitsplätzen in der Region den Ausschlag. Auch machen sich in vielen Kommunen Bürgerinitiativen dafür stark, bei anstehenden Ausschreibungen den Zuschlag an kommunale Unternehmen

zu vergeben. Dies dürfte einerseits aus zum Teil schlechten Erfahrungen der Bürgerinnen und Bürger mit privatisierten, vormals öffentlichen Unternehmen resultieren, andererseits aber auch aus einem generellen Vertrauensverlust in die Marktwirtschaft nach der Finanzmarktkrise.

Dass Kommunen mit ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit fiskalische und kommunalpolitische Interessen verfolgen, ist sehr kritisch zu sehen. So müssen die Bürgerinnen und Bürger mehr für die angebotenen Leistungen zahlen, wenn nicht das Angebot mit dem besten Preis-Leistungsverhältnis den Zuschlag bekommt, sondern z. B. die lokale Präsenz eines Anbieters das ausschlaggebende Kriterium für die Vergabe von Aufträgen öffentlicher Unternehmen ist. Die Quersubventionierung defizitär wirtschaftender öffentlicher Unternehmen führt zudem zu Intransparenz. Die Frage, ob bzw. wie bestimmte Leistungen wie z. B. öffentliche Schwimmbäder betrieben werden sollen, sollte öffentlich anhand der kostendeckenden Finanzierungsmöglichkeiten diskutiert werden: etwa zu höheren (Eintritts-) Preisen, steuerfinanziert oder gar nicht. Ob kommunale Unternehmen überhaupt zu einer Entlastung der Haushalte beitragen, ist fraglich, denn bereits heute resultieren mehr als 50 Prozent der Kommunalschulden aus der kommunalen wirtschaftlichen Tätigkeit.

Darüber hinaus ist die öffentliche Tätigkeit häufig mit Wettbewerbsverzerrungen zu Gunsten des Staates verbunden. So können öffentliche Unternehmen, z. B. in der Rechtsform der Anstalt öffentlichen Rechts, gewisse Leistungen umsatzsteuerfrei anbieten, während ihre privaten Wettbewerber umsatzsteuerpflichtig sind. Bei der Ertragsbesteuerung können öffentliche Unternehmen wesentlich weitreichender ihre Verluste mit Gewinnen anderer Betriebe verrechnen als private und auch die Finanzierungsbedingungen sind oft für öffentliche Unternehmen besser als für private, da sie faktisch kein Konkursrisiko haben. Zudem unterliegen öffentliche Unternehmen weniger dem Druck der Kapitalmärkte als private. Die Aufsichtsgremien öffentlicher Unternehmen sind oft nicht mit Fachleuten besetzt. Dies wiegt besonders schwer, da für Missmanagement oder im Insolvenzfall am Ende der Steuerzahler gerade stehen muss.

Aus Gründen der Effizienz, Transparenz und Wettbewerbsgleichheit mit privaten Unternehmen sollte die öffentliche Aufgabenerfüllung eng begrenzt sein. So gibt es in

KERNAUSSAGEN

Politikanalyse:

- In Deutschland ist der Staat in vielfältiger Weise unternehmerisch tätig. Der Bund ist an 500 Unternehmen beteiligt, die Länder an 2.000-3.000 und die Kommunen an über 13.000.
- Kommunen verfolgen mit ihrer unternehmerischen Tätigkeit vielfach fiskalische und kommunalpolitische Ziele.
- Haushaltsrechtliche Vorgaben für wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand lassen sich sehr weit auslegen.

Politikempfehlung:

- Strenge Maßstäbe an kommunale Wirtschaftstätigkeit anlegen.
- Bestehende staatliche Beteiligungen auf allen föderalen Ebenen konsequent überprüfen und privatisieren.
- Überprüfung durch eine unabhängige Expertenkommission.

Bereichen, in denen privatwirtschaftliche Angebote bestehen und der Staat somit in Konkurrenz zu Privaten auftritt, keine Legitimation für eine öffentliche unternehmerische Tätigkeit. Im Bereich natürlicher Monopole, insbesondere bei netzgebundenen Gütern, ist weniger die Frage entscheidend, ob der monopolistische Anbieter staatlich oder privat ist, als vielmehr wie dafür gesorgt werden kann, dass er seine Marktmacht nicht missbraucht. Hier kommt insbesondere der Regulierung eine wichtige Rolle zu, um einen diskriminierungsfreien Zugang zum Netz sicherzustellen. Diese Maßstäbe sollten bei diskutierten Rekommunalisierungen wie auch bei bereits bestehenden staatlichen Beteiligungen auf allen föderalen Ebenen angelegt und Privatisierungen konsequent durchgeführt werden. Dieser Prozess sollte durch eine unabhängige Expertenkommission begleitet werden.

Dieser Policy Brief entstand auf Grundlage des ECONWATCH-Meetings „Rekommunalisierung – zurück zum produzierenden Wohlfahrtsstaat?“ mit Prof. em. Dr. Christoph Reichard (Universität Potsdam) am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB).

Impressum

ECONWATCH
Gesellschaft für Politikanalyse e.V.
Poststraße 12
10178 Berlin

Helfen Sie mit!

Um den ECONWATCH-Policy Brief anbieten zu können, in dem Sie verständliche und wissenschaftlich fundierte Informationen über wirtschaftspolitische Zusammenhänge und Reformmöglichkeiten erhalten, ist ECONWATCH als gemeinnützige und unabhängige Organisation auf Mitgliedsbeiträge und Spenden angewiesen. Informationen hierzu erhalten Sie auf www.econwatch.org