

**Rundschreiben 11/2014**

---

**Aktueller Zeitschriftenbeitrag: „Kommunale Unternehmen auf dem Vormarsch – in Gegenrichtung zur deutschen Finanzverfassung“**

## Das Rundschreiben auf einer Seite

**Anlass:** In der aktuellen Ausgabe der Zeitschrift „Der Hauptstadtbrief“ konnte das *DSi* einen Fachaufsatz zum Thema „Kommunale Unternehmen auf dem Vormarsch – in Gegenrichtung zur deutschen Finanzverfassung“ unterbringen.

Die Veröffentlichung dieses Aufsatzes ist von besonderer Aktualität: Im Herbst hatte die Monopolkommission ihr 20. Hauptgutachten 2012/2013 an das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie übergeben. Das Schwerpunktkapitel „Kommunale Unternehmen“ erfolgte in enger Zusammenarbeit mit dem *DSi*. Die Monopolkommission hat nahezu alle Handlungsempfehlungen der *DSi-Sonderinformation 2* „Staat vor Privat? Risiken kommunaler Wirtschaftstätigkeit“ in ihr Hauptgutachten übernommen. Bei der Anhörung der Verbände zum 20. Hauptgutachten war das *DSi* ebenfalls vertreten. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie wird nun eine Stellungnahme zum Hauptgutachten beschließen und diese voraussichtlich bis zum Ende dieses Jahres Bundestag und Bundesrat vorlegen.



**Karolin Herrmann** ist die Expertin des Deutschen Steuerzahlerinstituts (DSi) für Haushaltspolitik und -recht und Verantwortliche der DSi-Studie „Staat vor Privat? Risiken kommunaler Wirtschaftstätigkeit“, die das Institut im September 2014 aktualisierte. Für den HAUPTSTADTBRIEF erläutert sie, wie und warum sich kommunales Unternehmertum nachteilig auswirkt.

## Kommunale Unternehmen auf dem Vormarsch – in Gegenrichtung zur deutschen Finanzverfassung

Die Wirtschaftstätigkeit des Staates stellt sowohl für den Steuerzahler als auch für die Privatwirtschaft ein beachtliches Risiko dar | Von Karolin Herrmann

Der Begriff der öffentlichen Daseinsvorsorge ist gesellschaftspolitisch genauso umstritten wie die Frage, welche konkreten Aufgabenbereiche überhaupt staatlich bereitgestellt werden müssen. Während in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts ein allumfassendes Verständnis der öffentlichen Daseinsvorsorge vorherrschte, gab es in der Folgezeit zunehmende Liberalisierungsbestrebungen. Die Ursachen für diesen gesellschaftlichen Wandel lagen in der fortschreitenden Integration des europäischen Binnenmarkts, verbunden mit einem grenzüberschreitenden Wettbewerbsverständnis – und den wachsenden öffentlichen Schuldenbergen. Die Privatisierung kommunaler Unternehmen wurde zur wirksamen Konsolidierungshilfe, eine regelrechte Verkaufseuphorie erfasste die Städte, Gemeinden und Kreise.

Nun zeichnet sich seit einigen Jahren eine Trendwende ab. Die Kommunalwirtschaft erlebt eine Renaissance. Immer mehr Aktivitäten werden vom privaten in den öffentlichen Sektor verschoben oder aus den Kernverwaltungen ausgegliedert. In den letzten zehn Jahren ist die Anzahl

der Kommunalunternehmen um fast ein Viertel gewachsen. Die Umsatzerlöse der öffentlichen Unternehmen haben sich mehr als verdoppelt, der Anteil an der Jahreswirtschaftsleistung ist annähernd um 60 Prozent gestiegen.

Diese Politik mag dem Zeitgeist entsprechen, ordnungspolitisch ist sie als ein klarer Rückschritt zu werten. Bei ihrer Wirtschaftstätigkeit verfolgen die 13 447 mehrheitlich in kommunaler Hand befindlichen Unternehmen längst nicht mehr nur einen „öffentlichen“ Zweck. Ein Blick in die Statistiken zeigt: Allein 846 Unternehmen betätigten sich Ende 2011 in der Unternehmensberatung und -führung, 503 im Erholungs-, Unterhaltungs- und Sportbereich und 274 im Hoch- und Tiefbau. So gibt es mittlerweile allenthalben städtische Saunatempel, Fitnessclubs, Reisebüros, Kinos, Erlebnishotels und gastronomische Einrichtungen.

Daraus ergeben sich fünf Problembereiche.

**Erstens: ein Haftungsproblem.** Viele Kommunen versuchen, sich durch eine wirtschaftliche

*Die Rückkehr zu kommunalen Unternehmen mag dem Zeitgeist entsprechen, ordnungspolitisch ist sie ein Rückschritt.*

„*ler Hand befindlichen Unternehmen längst nicht mehr nur einen „öffentlichen“ Zweck. Ein Blick in die Statistiken zeigt: Allein 846 Unternehmen betätigten sich Ende 2011 in der*

Unternehmensberatung und -führung, 503 im Erholungs-, Unterhaltungs- und Sportbereich und 274 im Hoch- und Tiefbau. So gibt es mittlerweile allenthalben städtische Saunatempel, Fitnessclubs, Reisebüros, Kinos, Erlebnishotels und gastronomische Einrichtungen.



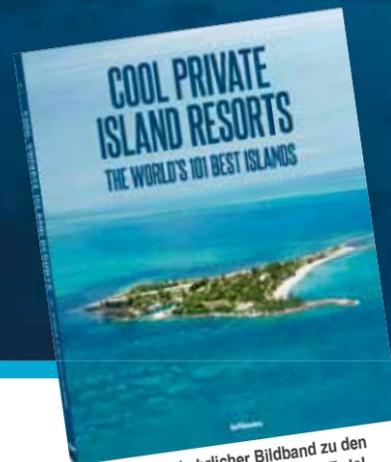
Was verbindet die Ukraine mit Uelzen? Die Stadtwerke Uelzen pachteten in der Ukraine große Flächen Ackerlandes zum Rapsanbau (im Bild eine blühende Landschaft in der West-Ukraine) für die Erzeugung von Pflanzenöl zum Betrieb eines stadteigenen Blockheizkraftwerks. Als man im Mai 2014 den Schlussstrich zog, lautete die Bilanz: 8 bis 10 Millionen Euro Verlust, für die nun der deutsche Steuerzahler haftet.

Betätigung in vermeintlich gewinnträchtigen Branchen finanziell besser zu stellen. Ein Beispiel dafür ist die Altpapiersammlung in Oldenburg. In den vergangenen Jahren hatte die Altpapiersammlung hier ausschließlich in privater Hand gelegen, bei schwankenden Erträgen, etwa weil während der Wirtschaftskrise 2008/2009 der Altpapierpreis ein Rekordtief erreichte. Danach erholte er sich zunehmend, Altpapier war wieder ein gefragter Rohstoff. Dies weckte bei der Stadt Begehrlichkeiten. Es folgte der Beschluss, ab 2014 selbst ins Altpapiersammelgeschäft einzusteigen – und damit auch ins unternehmerische Risiko. Wie kürzlich bekannt wurde, rechnet man im Oldenburger Rathaus bis Ende 2014 mit einem Verlust von 420 000 Euro. Für den haftet – der Bürger als Steuerzahler.

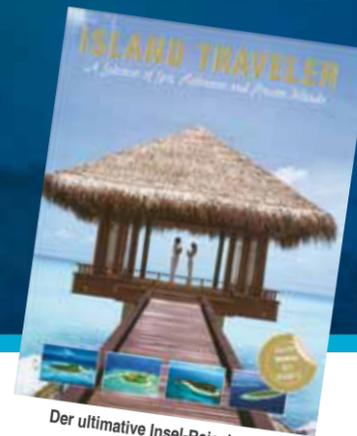
**Zweitens: ein Schuldenproblem.** Risiko und Haftung fallen bei öffentlichen Unternehmen auseinander. Entsprechend groß ist die Verlockung, mit dem Geld der Steuerzahler im Rücken Unternehmer zu spielen. Ein besonders krasses Beispiel kommunaler Misswirtschaft ist das Landwirtschaftsgeschäft der Stadtwerke Uelzen und Schwäbisch-Hall in der Ukraine. Obwohl die dortigen schwierigen politischen und landwirtschaftlichen Bedingungen schon seit Jahren bekannt sind, pachtete Uelzen zum Rapsanbau große Flächen Ackerlandes für die Erzeugung von Pflanzenöl zum Betrieb eines stadteigenen Blockheizkraftwerks. Das erwies sich von Anfang an als Verlustgeschäft – was die Stadtwerke Schwäbisch-Hall nicht davon abhielt, einzusteigen.

# HABEN SIE EINEN INSELTRAUM? WIR HABEN IHRE TRAUMINSEL.

Kaufinseln | Mietinseln



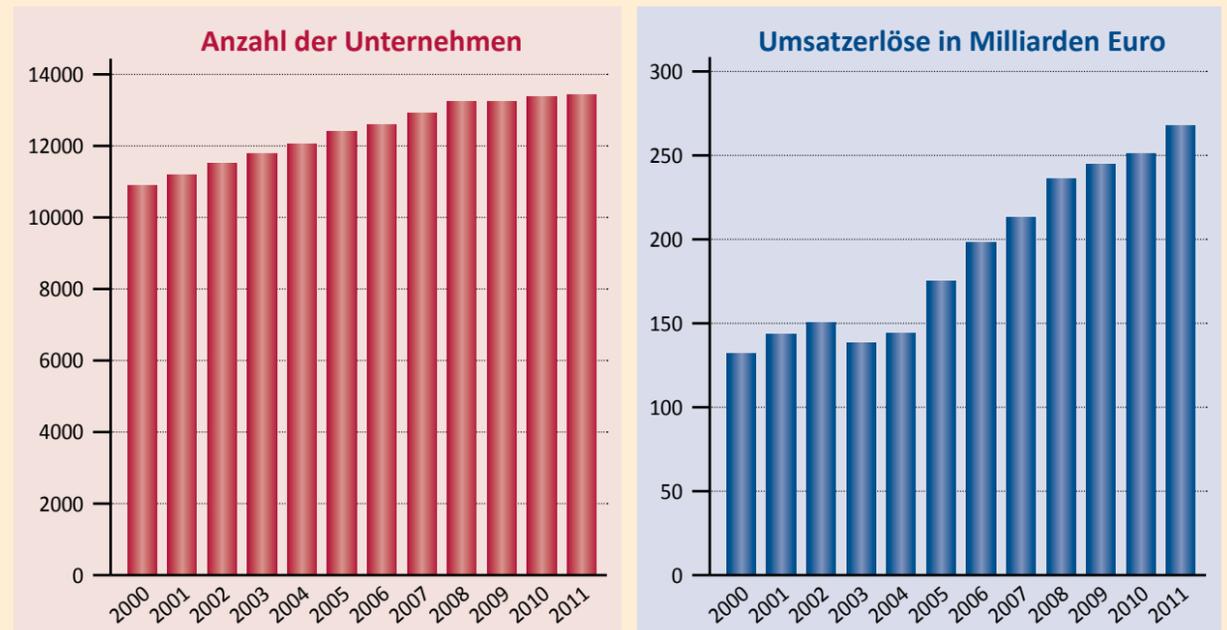
Ein unentbehrlicher Bildband zu den aufregendsten Inselzielen der Erde!



Der ultimative Insel-Reisekatalog

Seit dem Gründungsjahr von VLADI PRIVATE ISLANDS, 1971, haben wir mehr als 2.650 Inseln erfolgreich verkauft und über 29.300 Inselreisen organisiert! Somit hält Vladi Private Island als lizenziertes Maklerunternehmen den Weltrekordtitel bei erfolgreichen Inselverkäufen.

## Anzahl kommunaler Unternehmen und deren Umsatzerlöse von 2000 bis 2011



Seit dem Jahr 2000 nimmt die Zahl der kommunalen Unternehmen stetig zu. 2014 gibt es insgesamt 13 447 mehrheitlich in kommunaler Hand befindliche Unternehmen.

Quelle: Statistisches Bundesamt | Infografik: MZ © DER HAUPTSTADTBRIEF 2014

Als man im Mai 2014 viel zu spät einen Schlussstrich zog, lautete die traurige Bilanz: 8 Millionen bis 10 Millionen Euro Verlust, auf dem Rücken der Steuerzahler. Derlei Fehlinvestitionen können sich deutsche Kommunen beileibe nicht leisten. Ein Blick in die Schuldenstatistik zeigt: Die kommunalen Kernhaushalte in Deutschland waren Ende 2013 mit 126 Milliarden Euro verschuldet. Doch das ist auch nur die halbe Wahrheit, denn noch einmal 153 Milliarden Euro steckten 2013 in den öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen. Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass öffentliche Unternehmen zu einem Pulverfass werden können.

### Drittens: ein Steuerungs- und Kontrollproblem.

In einer Demokratie liegen die originären Verfügungsrechte über öffentliche Unternehmen bei den Bürgern. Die Gemeindevertretung obliegt dem Stadtrat. Daraus ergibt sich ein „mehrstufiges Prinzipal-Agent-Problem“. Mit klaren Worten: Die Bürger haben kaum oder keine

Möglichkeiten, auf die Gründung oder Geschäftsführung eines öffentlichen Unternehmens Einfluss zu nehmen, geschweige denn, ihren imaginären Unternehmensanteil zu verkaufen.

Als Bürger und Steuerzahler bleibt ihnen nur der Weg, bei den Kommunalwahlen Einfluss auf die Lokalpolitik zu nehmen. Wahlentscheidungen sind bekanntlich jedoch multidimensional – entsprechend beschränkt ist die Aussagekraft eines bestimmten Wahlergebnisses in Bezug auf die kommunale Wirtschaftstätigkeit. Letztlich bleibt Bürgern, die nicht mittragen möchten, wie die Stadt kommunal wirtschaftet, nur die Exit-Option – also der Wohnortwechsel und damit das Verlassen des betreffenden Besteuerungsgebiets.

**Viertens: ein Transparenzproblem.** Die Finanz- und Schulden situation kommunaler Unternehmen ist nicht ohne weiteres an den Kernhaushalten ablesbar. Nebenhaushalte tauchen oft nur mit ihren Gewinnabführungen beziehungsweise



CANADA · GERMANY · NEW ZEALAND · CHINA

Vladi Private Islands GmbH | Ballindamm 7 | 20095 Hamburg | Germany  
Kontakt: info@vladi.de | Tel.: +49 40 33 89 89

Privatinseln | Ocean Estates | Seegrundstücke | Waldland | Inselreisen

www.private-islands.com

Verlustrausgleichen im Haushaltsplan auf. Das Beteiligungsmanagement spielt sich häufig im Verborgenen ab. In vielen Städten und Gemeinden liegt der Beteiligungsbericht nur wenige Tage im Jahr öffentlich aus, und die Offenlegungspflichten beziehen sich manchmal nur auf privatrechtliche Mehrheitsbeteiligungen. In der Folge entstehen „Schattenhaushalte“, so dass die tatsächliche Finanz- und Schulden-situation einer Kommune verschleiert wird.

**Fünftens: ein Effizienzproblem.** Ein zuschussfinanziertes öffentliches Unternehmen hat weniger Anreize, produktions- und kosteneffizient zu wirtschaften als ein privates Unternehmen. Zu diesem Ergebnis kommt die überwiegende Zahl der empirischen Untersuchungen. Eine Ausnahme sind Netzindustrien, die in der Volkswirtschaft auch als „natürliche Monopole“ bezeichnet werden. Bei einem „natürlichen Monopol“ kann die am Markt nachgefragte Gütermenge am kostengünstigsten von einem Alleinanbieter hergestellt werden. Das liegt unter anderem an permanent fallenden Durchschnittskosten. Bei Infrastrukturnetzen sind die Fixkosten relativ hoch. Entsprechend sinkt mit steigender Ausbringungsmenge der Fixkostenanteil je Mengeneinheit.

Es gilt aber zu beachten, dass nur im Netzbereich ein „natürliches Monopol“ vorliegt. Der Erzeugungs- und der Vertriebsbereich können also ohne Weiteres wettbewerblich organisiert sein. Auch rechtfertigt das Vorliegen „natürlicher Monopole“ keineswegs eine staatliche Alleinanieterschaft. Als Alternative ist beispielsweise eine zeitlich befristete Vergabe von Monopollizenzen denkbar. Müssen die Anbieter in der folgenden Vergabeperiode einen Lizenzverlust befürchten, kann sich dies positiv auf die Innovationsbemühungen auswirken. Potenzielle Konkurrenz beflügelt und befördert die dynamische Effizienz.

Das verbreitete Vorhandensein öffentlicher Unternehmen kann letztlich auch zu einer Wettbewerbsverzerrung führen. Sie haben bei der Kreditaufnahme einen Zinsvorteil, der sich daraus ergibt, dass sie laut Gesetz nicht insolvent werden können. Häufig sind die Preise der durch öffentliche Unternehmen angebotenen Leistungen staatlich tarifiert. Dadurch wird die Konsumententscheidung verzerrt. Liegt der politisch gesetzte Preis unter dem ökonomisch effizienten Preis, sind Zuschüsse notwendig. Diese Subventionsbeträge müssen an anderer Stelle erst einmal aufgebracht werden, ohne dass der Bürger unmittelbar erkennt, wo und in welchem Umfang. Unter wettbewerblichen Marktstrukturen stellen Gewinnaufschläge Entgelte für die Übernahme eines bestimmten betrieblichen Risikos dar. Tarifierte Leistungen preisen

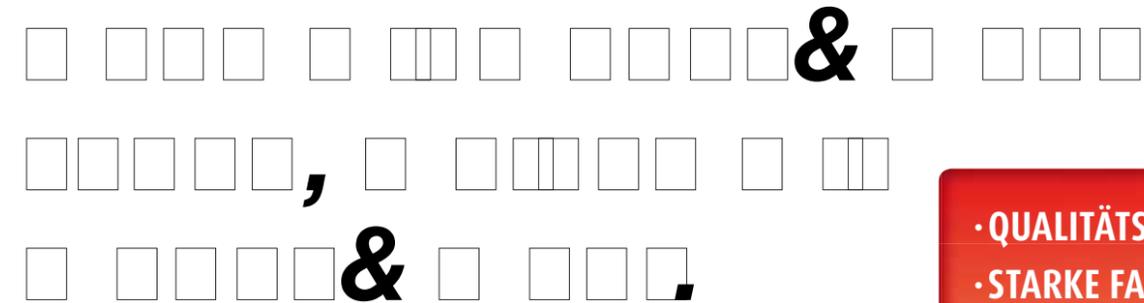
**Ein Blick in die kommunale  
Schuldenstatistik zeigt:  
Öffentliche Unternehmen  
können schnell  
zum Pulverfass werden.**

dieses Risiko häufig nicht ein, sondern verteilen es auf die Steuer- und Gebührenzahler.

Fazit: Die Wirtschaftstätigkeit des Staates stellt sowohl für den

Steuerzahler als auch für die Privatwirtschaft ein beachtliches Risiko dar und sollte in einem marktwirtschaftlichen System stets kritisch hinterfragt werden. Es widerspricht dem Sinn der deutschen Finanzverfassung – also einer primären Finanzierung der Staatstätigkeit durch Steuern und Abgaben – wenn sich die Kommunen Einnahmen durch eine aktive Teilnahme am Wirtschaftsleben verschaffen. Der Ökonom Walter Eucken schrieb in „Unser Zeitalter der Misserfolge“ treffend: „Der Staat hat die Formen, in denen gewirtschaftet wird, zu beeinflussen, aber er hat nicht den Wirtschaftsprozess selbst zu führen.“ Es ist an der Zeit, dass sich der Staat wieder auf seine wirtschaftspolitische Aufgabe einer „ordnenden Hand“ beschränkt.

Die Studie des Deutschen Steuerzahlerinstituts (DSi) „Staat vor Privat? Risiken kommunaler Wirtschaftstätigkeit“, aktualisiert im September 2014, gibt es zum Herunterladen unter [www.steuerzahlerinstitut.de](http://www.steuerzahlerinstitut.de)



Mehr! Das heißt bei uns Qualität, Service, Familienfreundlichkeit und Kundennähe! Nicht nur Ihre Kleinen sind in unserem portalino-Kinderclub mit viel Spaß und professioneller Kinderbetreuung gut aufgehoben. Auch Sie sind bei porta mit beispielsweise einem frischen Espresso oder unseren kulinarischen Leckereien aus unserem Restaurant bestens versorgt. Unsere umfangreichen Beratungs- und Service-Leistungen lassen keine Einrichtungswünsche offen. Genießen Sie die kompetente Planung mit 3D-Technik bei uns im Einrichtungshaus oder direkt bei Ihnen Zuhause. Die Lieferung und Montage können Sie dann ganz unseren Teams überlassen! Ihr porta Team-Potsdam freut sich schon, Sie im Einrichtungshaus begrüßen zu dürfen.

- QUALITÄTSMARKEN
- STARKE FACHABTEILUNGEN
- RIESIGE AUSWAHL
- KOMPETENTE BERATUNG
- ECHE PREISVORTEILE
- SUPER SERVICE



**möbel & mehr:**  
heißt:  
• TOSCANA RESTAURANT  
• SEGAFREDO KAFFEEBAR  
• PORTALINO KINDERCLUB

