

## Die wirtschaftliche Betätigung der Kommunen

Hubertus Bardt / Winfried Fuest, August 2007

**Die Kommunen in Deutschland haben im Zeitraum 1999 bis 2004 ihre Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit deutlich stärker gesteigert als ihre originären Einnahmen. Die Ausweitung fiel dabei in den vergleichsweise finanzstärkeren westdeutschen Kommunen höher aus als in Ostdeutschland. Als besonders expansive Geschäftsfelder erwiesen sich dabei die kommunalen Entsorgungs- und Versorgungsbereiche. Damit übernehmen die Kommunen in diesen Bereichen aus rein fiskalischen Überlegungen Aufgaben, die im Regelfall von privaten Unternehmen effizienter erstellt werden können. Unter ordnungspolitischen Aspekten bestehen Wettbewerbsverzerrungen zulasten der Privatwirtschaft. Gleichzeitig haben die Kommunen ihre Investitionstätigkeit – etwa im Infrastrukturbereich – eingeschränkt. Eine wirtschaftliche Betätigung in investitionsintensiven Branchen erscheint vor diesem Hintergrund nicht optimal.**

### Investitionsrückgang

Zwischen der öffentlichen Kommunalwirtschaft und der unternehmerischen Privatwirtschaft besteht eine Vielzahl ökonomischer Verflechtungen. Zum einen erbringen die Unternehmen einen Teil der kommunalen Steuereinnahmen. Zum anderen stellen die Kommunen den Unternehmen durch ihre Investitionstätigkeit vielfältige Infrastrukturleistungen zur Verfügung. Private und öffentliche Investitionen stehen daher häufig in einer komplementären Beziehung. Da die Kommunen im Vergleich zum Bund und den Bundesländern den weitaus größten Anteil der gesamten öffentlichen Investitionen realisieren, sind die Höhe und Entwicklung der kommunalen Investitionsquote von erheblicher ökonomischer Bedeutung. Wirft man zunächst einen Blick auf die Entwicklung der kommunalen Investitionstätigkeit, so fällt auf, dass die Städte und Gemeinden in Deutschland ihre Investitionsbudgets im Zeitraum 1992 bis 2007 massiv gekürzt haben (Abbildung 1).

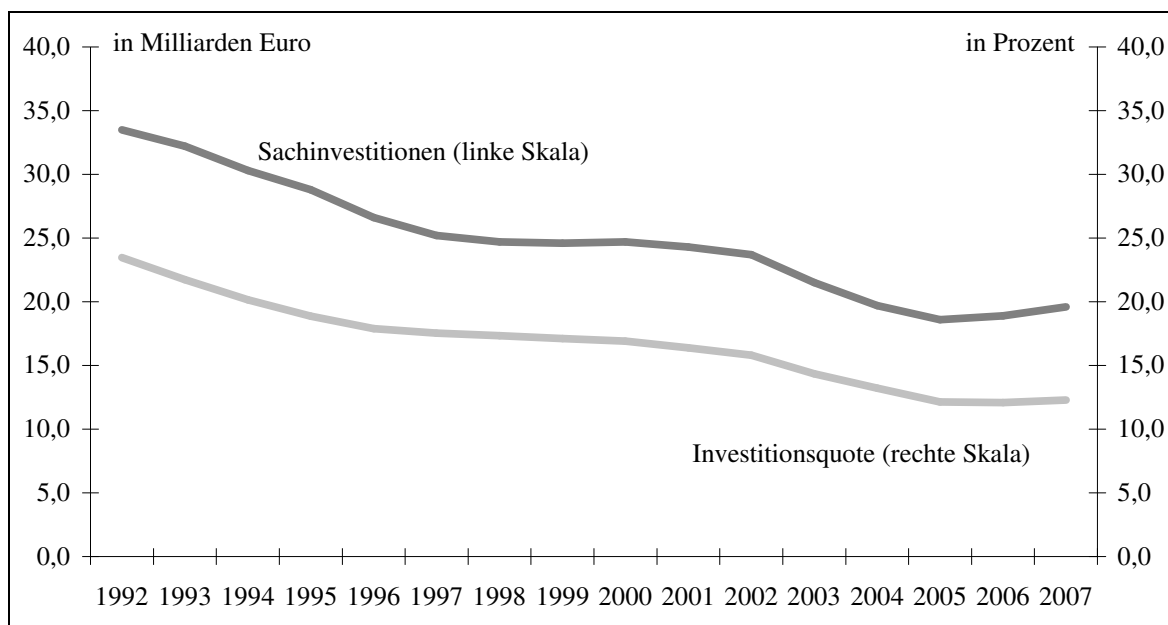
Die kommunale Investitionsquote, die den Anteil der kommunalen Investitionsausgaben an den Gesamtausgaben misst, wird von 23,5 Prozent im Jahr 1992 auf voraussichtlich 12,3 Prozent im Jahr 2007 schrumpfen. Trotz einer leichten Erholung am aktuellen Rand hat sie sich dann nahezu halbiert. In absoluten Werten hat sich das Investitionsvolumen im gleichen Zeitraum von 33,5 Milliarden Euro auf nunmehr knapp 20 Milliarden Euro eben-

falls stark vermindert. Dies ist ein Indiz dafür, dass die Kommunen ihre Rolle als Investor immer weniger wahrnehmen und damit anderen Aufgaben eine höhere Priorität einräumen. Zum Teil ist dies auf die höheren Belastungen mit Sozialleistungen zurückzuführen, welche die Kommunen im Zeitablauf stärker zu tragen hatten. Der deshalb geringere Finanzspielraum der Kommunen spricht eher dafür, einen Teil der staatlichen Aktivitäten stärker zu privatisieren. Die rückläufige Investitionstätigkeit ist vielmehr kein Argument für eine Re-Kommunalisierung von privatwirtschaftlichen Tätigkeiten – vor allem von denjenigen Tätigkeiten in investitionsintensiven Bereichen. Im Gegensatz dazu kamen allerdings im Betrachtungszeitraum vermehrt wirtschaftliche Aktivitäten in den Fokus der Kommunen. Die Städte und Gemeinden bieten derzeit verstärkt wirtschaftliche Leistungen – etwa im Bereich Entsorgung und Versorgung – an, die auch von privater Seite erstellt und angeboten werden können.

Abbildung 1

## Entwicklung der kommunalen Investitionen in Deutschland

Sachinvestitionen in Milliarden Euro und Anteil der Investitionen an den kommunalen Gesamtausgaben in Prozent



Quellen: Deutscher Städtetag, 2006; 2007; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

## Empirische Basis

Die wirtschaftliche Betätigung der Kommunen kann mit Daten des Statistischen Bundesamts (Fachserie 14, Reihe 3.3) dargestellt werden. Hier werden Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte zur wirtschaftlichen Betätigung in den einzelnen Bundesländern bereitgestellt. Allerdings beschränkt sich das Statistische Bundesamt dabei aus methodi-

schen Gründen auf die Flächenländer. Die Stadtstaaten werden ausgeklammert, weil dort eine Trennung der kommunalen von der Landesebene nicht möglich ist. Weiterhin wird nur ein beschränkter Ausschnitt der wirtschaftlichen Betätigung abgebildet. Als Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit werden nur diejenigen Kategorien nachgewiesen, die sich aus dem Verkauf, den Mieten und Pachten sowie den Gewinnanteilen von wirtschaftlichen Unternehmen und Beteiligungen als auch den Konzessionsabgaben ergeben. Der Kreis der wirtschaftlichen Unternehmen beschränkt sich dabei auf die sogenannten Bruttobetriebe oder Eigenbetriebe. Nettobetriebe, die nur mit dem Ergebnis im Kommunalhaushalt auftauchen, werden von der Statistik nicht erfasst. Insofern wird die gesamte wirtschaftliche Tätigkeit der Kommunen statistisch unterschätzt. Eine weitere Einschränkung gibt es beim Aktualitätsgrad – am aktuellen Rand sind Daten nur bis zum Jahr 2004 verfügbar.

### **Einnahmeexpansion**

Wie im Einzelnen aus Tabelle 1 ersichtlich, hat der Umfang der wirtschaftlichen Betätigung der Kommunen, gemessen an den Einnahmen aus dieser Tätigkeit, im Untersuchungszeitraum 1999 bis 2004 mit einer zweistelligen Zuwachsrate zugenommen: In Deutschland kam es zu einer Ausweitung um 10,7 Prozent. Lediglich die Gemeinden Baden-Württembergs hatten hier einen Einnahmerückgang um 3,4 Prozent zu verzeichnen. Dieser Zeitpunkvergleich verdeckt jedoch einen zwischenzeitlichen deutlichen Anstieg in Baden-Württemberg. Am umfangreichsten ausgeweitet wurde die wirtschaftliche Tätigkeit der Kommunen in Nordrhein-Westfalen. Hier stiegen die entsprechenden Einnahmen um 21,4 Prozent auf gut 2,2 Milliarden Euro. Bayern und Niedersachsen folgten mit Steigerungsraten von 18,1 und 14,1 Prozent. Insgesamt kam es zu den größten Ausweitungen der wirtschaftlichen Betätigung vor allem in Westdeutschland. Hier stiegen die entsprechenden Mittelzuflüsse um 11,6 Prozent, während die ostdeutschen Länder mit 6,0 Prozent nur halb so stark zulegten.

Bereits in einer früheren Untersuchung des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln (Fuest/Kroker/Schatz, 2002) wurde dokumentiert, dass die Kommunen in Deutschland ihre wirtschaftliche Betätigung zulasten des Privatsektors ausdehnen. Dieser Trend hat angehalten. Die Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit sind in den Städten und Gemeinden im Zeitraum 1999 bis 2004 mit insgesamt 10,7 Prozent deutlich schneller angestiegen als die gesamten Einnahmen aus laufender Rechnung mit 2,4 Prozent. Gleichzeitig sind die Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit auch stärker gewachsen als das nominale Bruttoinlandsprodukt mit 9,7 Prozent. Dieses Wachstum lässt sich durch eine verbesserte Einnahmesituation aus bestehenden Geschäften sowie durch eine zusätzliche Ausweitung der Geschäftsaktivitäten der Kommunen erklären.

Tabelle 1

## Kommunale Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit

Kommunale Einnahmen nach Bundesländern<sup>1)</sup> in Millionen Euro und Veränderung in Prozent

	1999	2004	1999–2004
Baden-Württemberg	1.520	1.468	–3,4
Bayern	1.323	1.562	18,1
Brandenburg	216	221	2,6
Hessen	650	675	3,9
Mecklenburg-Vorpommern	196	209	6,5
Niedersachsen	633	723	14,1
Nordrhein-Westfalen	1.847	2.243	21,4
Rheinland-Pfalz	382	420	10,0
Saarland	76	82	8,5
Sachsen	392	432	10,2
Sachsen-Anhalt	211	216	2,0
Schleswig-Holstein	240	272	13,2
Thüringen	213	224	5,2
Westdeutschland	6.671	7.444	11,6
Ostdeutschland	1.228	1.302	6,0
Insgesamt	7.899	8.746	10,7

1) Ohne Stadtstaaten.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

### Kein Armutsphänomen

Für die Haushalte der Gemeinden sind die Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit in den letzten Jahren bedeutsamer geworden. Während die Gemeinden in Westdeutschland im Jahr 1999 im Durchschnitt 6,4 Prozent ihrer laufenden Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit deckten, waren es im Jahr 2004 bereits 6,9 Prozent. Zwischenzeitlich war der Anteil sogar auf 8,2 Prozent im Jahr 2002 angestiegen und wurde in den darauf folgenden Jahren wieder abgeschmolzen. In Ostdeutschland verlief diese Entwicklung stetiger und auf niedrigerem Niveau. Hier kam es zu einem nahezu kontinuierlichen Anstieg von 6,1 Prozent im Jahr 1999 auf 6,4 Prozent im Jahr 2004.

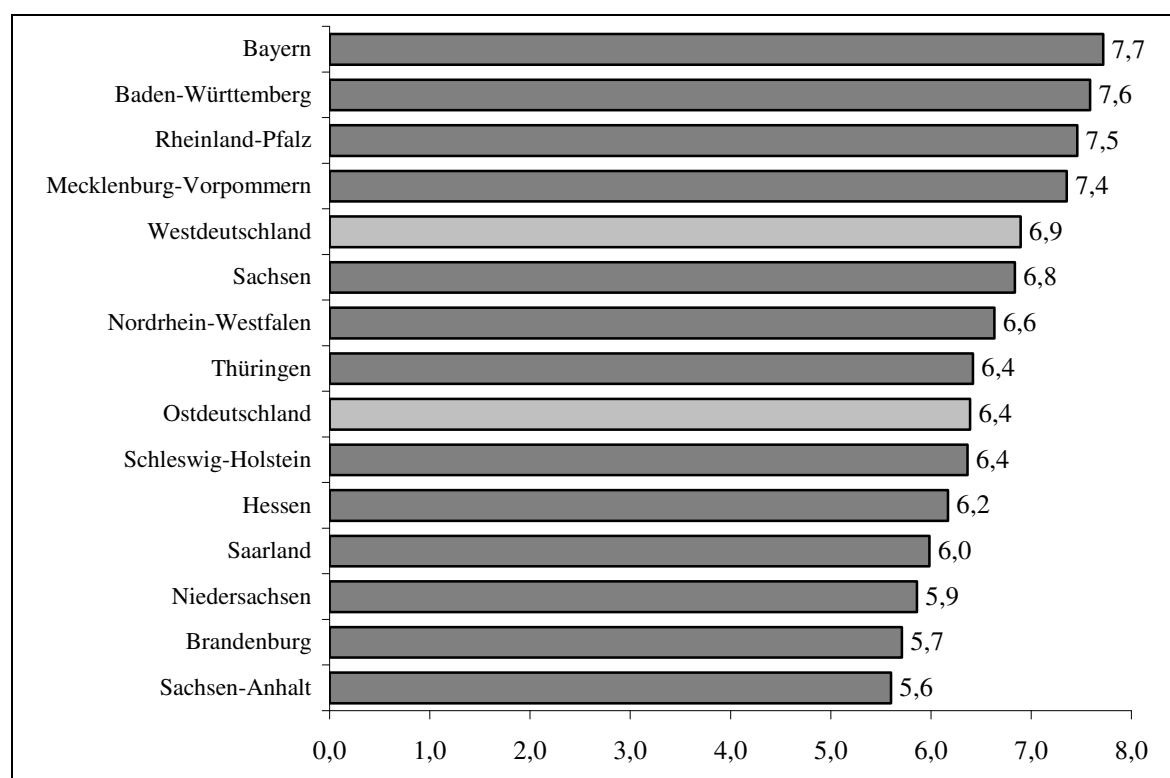
Eine umfangreiche wirtschaftliche Betätigung der Kommunen ist keine Folge wirtschaftlich schwieriger Rahmenbedingungen. Gerade in vielen ärmeren Ländern sind die Kommunen deutlich weniger wirtschaftlich aktiv (Abbildung 2). So liegt der Anteil der Ein-

nahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit an den gesamten Einnahmen aus laufender Rechnung im Saarland bei lediglich 6,0 Prozent und damit deutlich unter dem Bundesdurchschnitt von 6,8 Prozent. An der Spitze liegen die eher wohlhabenden südlichen Bundesländer. Die bayerischen Städte und Gemeinden weisen einen Anteil von 7,7 Prozent auf, die baden-württembergischen Kommunen kommen trotz des Einnahmerückgangs auf einen Anteil von 7,6 Prozent.

Abbildung 2

## Bedeutung der wirtschaftlichen Betätigung

Anteil der Einnahmen aus wirtschaftlicher Betätigung an den gesamten Einnahmen aus laufender Rechnung nach Bundesländern<sup>1)</sup> im Jahr 2004 in Prozent



Durchschnitt Deutschland: 6,8 Prozent. 1) Ohne Stadtstaaten.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

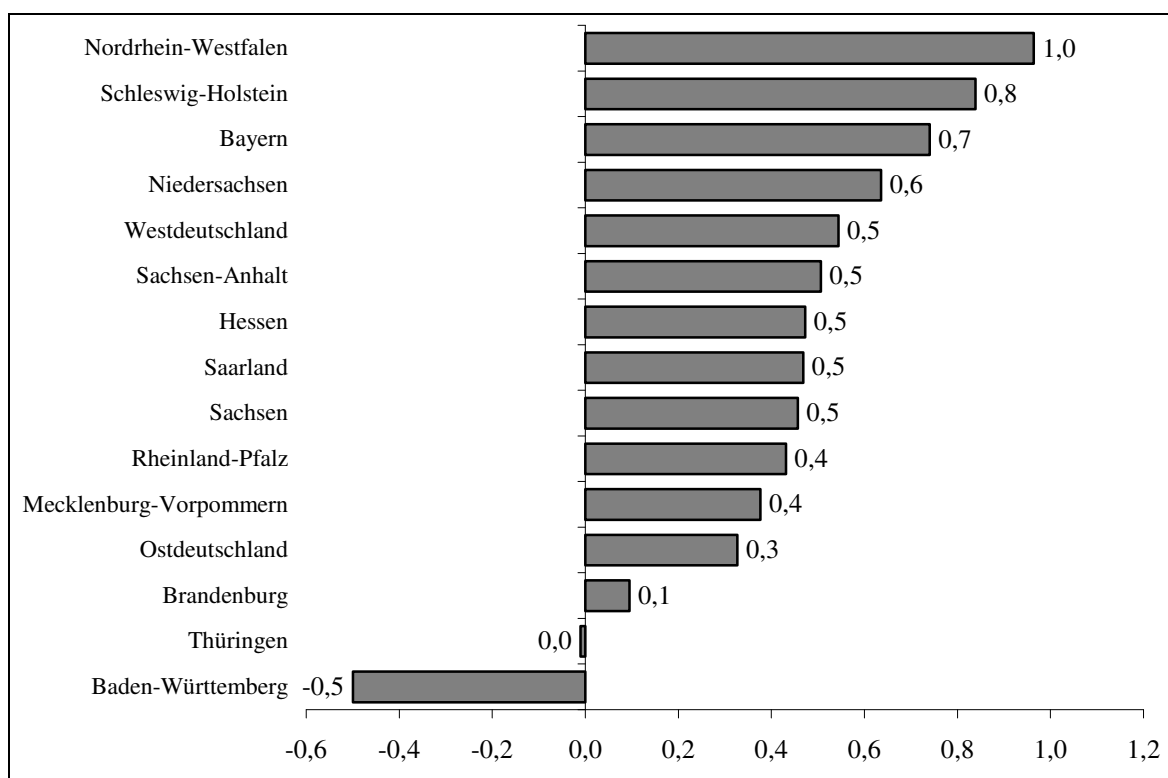
Eine Bedeutungszunahme der Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit für die Gemeindehaushalte zeigt sich in fast allen Bundesländern (Abbildung 3). Einzige Ausnahmen sind Baden-Württemberg, wo es nach einer deutlichen Ausweitung insgesamt zu einer Reduktion kam, und Thüringen mit einem nahezu konstanten Anteil der Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit an den gesamten Einnahmen. Spitzenreiter ist Nordrhein-Westfalen. Hier hat der Anteil im Zeitraum 1999 bis 2004 um fast 1 Prozentpunkt zugenommen. Nach Schleswig-Holstein folgen auch bei den Zuwächsen mit Bayern und Niedersachsen die

Länder mit den insgesamt höchsten Anteilen. Auch ist hier ein deutlicher Unterschied zwischen Ost- und Westdeutschland zu beobachten. In den neuen Ländern sind der Anstieg und der aktuelle Anteil deutlich niedriger als in den wohlhabenderen alten Bundesländern.

Abbildung 3

### Ausweitung der wirtschaftlichen Betätigung

Veränderung des Anteils der Einnahmen aus wirtschaftlicher Betätigung an den gesamten Einnahmen aus laufender Rechnung nach Bundesländern<sup>1)</sup> im Zeitraum 1999/2004 in Prozentpunkten



1) Ohne Stadtstaaten.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

### Betätigung nach Aufgabenfeldern

Analysiert man die Entwicklung der wirtschaftlichen Betätigung differenziert nach den verschiedenen Aufgabenfeldern, dann zeigt sich ein sehr unterschiedliches Expansionstempo. Wie im Einzelnen aus Tabelle 2 ersichtlich, sind die Bereiche Versorgung und Entsorgung (Abwasser- und Abfallbeseitigung) die Schwerpunkte der kommunalen Tätigkeit. Während der Versorgungsbereich insgesamt mit Abstand an der Spitze steht, ist der Bereich der Abwasserentsorgung ein besonders expansives Betätigungsfeld der Kommunen in Ost- und Westdeutschland. In Westdeutschland wurden die Einnahmen im Untersuchungszeitraum 1999 bis 2004 um 239 Prozent gesteigert. In Ostdeutschland fiel die Expansion mit einer Wachstumsrate von 276 Prozent sogar noch stärker aus.

Tabelle 2

## Einnahmen der Kommunen aus wirtschaftlicher Tätigkeit

Einnahmen nach ausgewählten Aufgabenbereichen im Jahr 2004 in Millionen Euro und Veränderung im Zeitraum 1999 bis 2004 in Prozent

	Einnahmen in Millionen Euro		Veränderung 1999 bis 2004 in Prozent	
	West	Ost	West	Ost
Abwasserbeseitigung	123,2	9,4	239,4	276,0
Abfallbeseitigung	54,3	16,4	43,7	-15,9
Versorgungsunternehmen	2.738,5	501,5	22,3	20,6
Übrige Gemeinschaftsdienste <sup>*)</sup>	164,4	19,9	8,7	-4,8
Land- und Forstwirtschaft	5,6	1,6	5,7	0,0
Fremdenverkehr	40,5	7,5	2,8	-2,6

\* Zum Beispiel kommunale Schlachthöfe und Bestattungswesen.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

 Institut der deutschen  
Wirtschaft Köln

Im Bereich der Abfallbeseitigung verbuchen nur die westdeutschen Kommunen zusätzliche Einnahmen, in Ostdeutschland gehen die Einnahmen zurück. Eine ähnliche Entwicklung weisen auch die weiteren aufgeführten Aufgabenbereiche auf. Insgesamt zeigt sich, dass die vergleichsweise finanzstärkeren Westkommunen ihre Einnahmen steigern.

In den traditionellen Betätigungsfeldern kommunaler Unternehmen ist insgesamt ein Trend zur Re-Kommunalisierung zu verzeichnen. Aber auch über den engeren Bereich der öffentlichen Aufgaben hinaus sind Kommunen tätig, bis hin zu Reisebüros und vergleichbaren rein privatwirtschaftlichen Aktivitäten. Dennoch gibt es auch aktuelle Beispiele für umfangreiche Privatisierungen. So wurden in Pforzheim die kommunalen Verkehrsunternehmen privatisiert. Die Stadt Dresden hat durch den Verkauf ihres Wohnungsbestands an einen privaten Investor die städtischen Schulden tilgen können. Weitere Städte planen eine Verkleinerung des Wohnungsbestands (Voigtländer, 2007, 11). In Nordrhein-Westfalen versucht die Landesregierung, durch eine Änderung der Gemeindeordnung einen stärkeren Vorrang privater Unternehmen zu installieren (Landtag Nordrhein-Westfalen, 2007).

## Ordnungspolitische Einordnung

**1. Steuerliche Wettbewerbsverzerrungen.** Der Wettbewerb zwischen privaten und kommunalen Anbietern ist heute besonders durch steuerliche Ungleichbehandlungen zulasten der privaten Unternehmen verzerrt. In der Besteuerung liegt damit zweifellos auch eine Ur-

sache für die Expansion der kommunalen unternehmerischen Tätigkeiten. Hier kommt es in Deutschland häufig zu ungerechtfertigten Privilegien der kommunalen Unternehmen gegenüber der Privatwirtschaft und damit zu Wettbewerbsverzerrungen. Besonders gravierende Nachteile für die privaten Unternehmen ergeben sich durch das sogenannte Umsatzsteuerprivileg. Während kommunale Unternehmen entsprechend den Vorschriften des deutschen Umsatzsteuerrechts im Regelfall von dieser Steuer befreit sind, unterliegen die Leistungen von privatrechtlich organisierten Unternehmen dem vollen Mehrwertsteuersatz von 19 Prozent. Die Untersagung des Vorsteuerabzugs für kommunale Unternehmen wirkt sich für diese häufig nicht dauerhaft negativ aus, weil sie durch einen steuerstrategisch angelegten Wechsel der Rechtsform diesen Nachteil umgehen können, indem sie in investitionsintensiven Phasen eine private Rechtsform wählen und anschließend zur umsatzsteuerbefreiten öffentlichen Rechtsform zurückkehren. Dies führt insgesamt dazu, dass private Unternehmen allein aufgrund der unterschiedlichen umsatzsteuerlichen Behandlung ein um 19 Prozent niedrigeres Angebot unterbreiten müssen, um bei dem Ausschreibungsverfahren zum Zug zu kommen.

Diese einseitige steuerliche Privilegierung der Kommunen verstößt gegen Art. 4 der 6. Mehrwertsteuerrichtlinie der Europäischen Union (EU), wonach die Einrichtungen des öffentlichen Rechts für die ihnen im Rahmen der öffentlichen Gewalt obliegenden Tätigkeiten der Umsatzsteuerpflicht zu unterwerfen sind. Dies ist der Fall, wenn die Tätigkeiten – im Wettbewerb mit ihnen – auch von privaten Anbietern nach einer privatrechtlichen Regelung oder auch aufgrund einer verwaltungsrechtlichen Genehmigung ausgeübt werden können und ihre Behandlung als Nichtsteuerpflichtige zu größeren Wettbewerbsverzerrungen führen kann. Es ist Sache jedes einzelnen EU-Mitgliedstaats, diese Vorschrift in das nationale Recht umzusetzen. Der deutsche Gesetzgeber hat eine derartige Klausel nicht in sein Umsatzsteuerrecht aufgenommen. Juristische Personen des öffentlichen Rechts sind nur im Rahmen ihrer Betriebe gewerblicher Art Unternehmer und damit umsatzsteuerpflichtig. Die hoheitlichen Tätigkeiten und Hilfsgeschäfte sind umsatzsteuerfrei, unabhängig davon, ob neben den Körperschaften des öffentlichen Rechts private Unternehmen als Beliehene oder originär selbst diese Leistungen erbringen und damit im Wettbewerb stehen.

**2. Fehlende Ausschreibungen dämpfen Wettbewerb.** Kritisch ist zudem, dass durch die eigene Leistungserstellung eine Ausschreibung der Leistungen nicht mehr erfolgen muss. Dadurch werden der mögliche Wettbewerb behindert und entsprechende Effizienzverluste in Kauf genommen. Die Re-Kommunalisierung führt daher nicht nur zu einem Zurückdrängen der bestehenden privaten Unternehmen, sondern stellt auch einen Schritt zur Revi-



sion der erfolgten Marktöffnung dar. Notwendig wäre vielmehr eine gegenteilige Politik, die bestehende kommunale Monopole durch wettbewerbliche Strukturen ersetzt, beispielsweise in der Wasserwirtschaft (Bardt, 2006).

**3. Effizienzverluste.** Fehlender Wettbewerb führt zu einem ineffizienten Mitteleinsatz, weil die Bedrohung durch die Konkurrenz als Korrektiv fehlt. Aber auch die Kommunalisierung selbst droht negative Effizienzwirkungen zu haben. Wenn die jeweiligen Kommunen bestimmte Leistungen selbstständig bereitstellen, verzichten sie auf die Möglichkeit, Größeneffekte zu nutzen. Private Anbieter, die in mehreren Kommunen tätig sind, haben diese Möglichkeiten und können eine entsprechende Kostenreduktion realisieren. Private Unternehmen auf wettbewerblichen Märkten werden durch potenzielle Konkurrenzangebote und das Gewinninteresse der Eigentümer so gesteuert, dass eine effiziente Befriedigung der Kundenpräferenzen erfolgen soll. Auf rekommunalisierten Märkten fehlt jedoch nicht nur der Wettbewerb, auch das Gewinninteresse der Eigner ist weit weniger ausgeprägt oder kann zumindest schlechter verfolgt werden. Zum einen werden von kommunalen Unternehmen oftmals Nebenleistungen erwartet, die die Gewinnsituation verschlechtern. Zum anderen stößt aber auch eine wirkliche Kontrolle durch Vertreter der kommunalen Politik an Grenzen.

---

## Literatur

Bardt, Hubertus, 2006, Wettbewerb im Wassermarkt – Politische und unternehmerische Herausforderungen in der Wasserwirtschaft, IW-Positionen, Nr. 23, Köln

Deutscher Städtetag, 2006, Gemeindefinanzbericht 5/2006, Köln

Deutscher Städtetag, 2007, Kommunalfinanzen 2005 bis 2007 – Prognose der kommunalen Spitzenverbände, URL: <http://www.staedtetag.de/10/pressecke/pressediens/artikel/2007/02/09/00441/index.html> [Stand: 2007-02-09]

Fuest, Winfried / Kroker, Rolf / Schatz, Klaus-Werner, 2002, Die wirtschaftliche Betätigung der Kommunen und die Daseinsvorsorge, Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Nr. 269, Köln

Landtag Nordrhein-Westfalen, 2007, Gesetzentwurf der Landesregierung: Gesetz zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung – GO-Reformgesetz, Drucksache 14/3979, Düsseldorf

Statistisches Bundesamt, Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte, Fachserie 14, Reihe 3.3, Wiesbaden

Voigtländer, Michael, 2007, Der öffentliche Wohnungsmarkt in Deutschland – Eine Untersuchung aus ordnungspolitischer Sicht, IW-Positionen, Nr. 27, Köln

\*\*\*

## Economic Activities of Local Authorities

Private enterprises have grown increasingly irritated as more and more public companies have entered the markets. In fact, between 1999 and 2004 Germany's local authorities have increased their income from business activities more strongly than their revenues from taxes and fees. The expansion has been faster in relatively rich West German regions than in East Germany and has focused on the utilities and waste management sectors. The local authorities thus engage themselves for purely fiscal reasons in markets which as a rule function more efficiently if privately organized. Their activities, therefore, distort competition at the expense of private businesses. In addition, many local authorities have simultaneously reduced their investments for example in public infrastructure. On this background, the economic activities of local authorities in investment-intensive sectors do not look like an optimal strategy for local development.