

Kommunen als Unternehmer

Verzerrter Wettbewerb

Unter dem Druck leerer Kassen versuchen sich Deutschlands Kommunen immer stärker als Unternehmer. Von 1999 bis 2004 haben Städte und Gemeinden ihre Einkünfte aus eigenen wirtschaftlichen Aktivitäten um fast 11 Prozent auf rund 8,8 Milliarden Euro gesteigert. Je nach Bundesland stammten im Jahr 2004 bis zu 8 Prozent der gesamten kommunalen Einnahmen aus unmittelbaren unternehmerischen Tätigkeiten. Besonders kräftig expandierten die Geschäfte mit der Abwasserversorgung – in Westdeutschland im Schnitt um rund 240 Prozent, in Ostdeutschland sogar um 280 Prozent. Aber auch die staatlichen Versorgungsunternehmen konnten mit Einnahmezuwächsen von mehr als 20 Prozent in nur fünf Jahren ordentlich zulegen.

Problematisch ist die wirtschaftliche Betätigung der Kommunen vor allem aufgrund ihrer Befreiung von der Umsatzsteuerpflicht, die den Wettbewerb mit den privaten Unternehmen verzerrt. Ein weiteres Manko ist, dass die Gemeinden parallel den Anteil der Investitionen an den Gesamtausgaben zurückgefahren haben – von 23,5 Prozent im Jahr 1992 auf 12,3 Prozent im Haushaltsjahr 2007. Ausbleibende Investitionen – vor allem in die Infrastruktur – lassen jedoch am Ende die Steuereinnahmen sinken. Nicht zuletzt führt eine Kommunalisierung von Aufgaben, die durchaus von privaten Firmen übernommen werden könnten, meist zu überhöhten Preisen.

Hubertus Bardt, Winfried Fuest: Die wirtschaftliche Betätigung von Kommunen, in: IW-Trends 3/2007

Gesprächspartner im IW: **Dr. Hubertus Bardt, Telefon: 0221 4981-755**

Prof. Dr. Winfried Fuest, Telefon: 0221 4981-752

Kommunen als Unternehmer

Geschäfte außer Konkurrenz

Unter dem Druck leerer Kassen versuchen sich Deutschlands Gemeinden immer stärker als Unternehmer. Weil sie dabei auch noch steuerliche Vorteile genießen, hat so manches Privatunternehmen das Nachsehen. Die Zeche für die falsch verstandene Kommunalpolitik zahlen die Steuerbürger – sie müssen das oftmals ineffiziente Treiben finanzieren. *)

Der spröde Begriff Daseinsvorsorge umschreibt die staatliche Aufgabe, die notwendigen Güter und Leistungen für die Grundversorgung der Bürger bereitzustellen. Dazu zählen z.B. das Verkehrswesen, die Energieversorgung, Müllabfuhr, Abwasserbeseitigung, Bildungseinrichtungen und Krankenhäuser.

Seit einigen Jahren jedoch übertreiben es die Kommunen und betätigen sich auf Feldern, die herzlich wenig mit der Daseinsvorsorge zu tun haben – zum Beispiel die Vermittlung von Reisen und Wohnungen. Haupttriebfeder dieses Engagements ist jedoch weniger das Wohl der Bürger, sondern vielmehr die Ebbe in den Gemeindekassen (Grafik):

Je nach Bundesland stammten 2004 bis zu 8 Prozent der kommunalen Einkünfte aus wirtschaftlichen Aktivitäten – dieser Posten wuchs seit 1999 schneller als alle anderen Einnahmen zusammen.

Zudem dürften diese Zahlen nur die Spitze des Eisbergs sein, denn sie geben nur das wieder, was die Gemeinden offiziell ausweisen. Unter dem Deckmantelchen privater Unternehmensformen verlagern sie viele wirtschaftliche Aktivitäten in sogenannte Eigenbetriebe – und die daraus erzielten Einnahmen werden allenfalls in Form von Defiziten oder Gewinnabführung erfasst.

Nun wäre gegen die eigene wirtschaftliche Betätigung wenig einzuwenden, wenn sie das Ergebnis eines fairen Konkurrenzkampfes wäre. Doch genau das ist häufig nicht der Fall. Denn der Wettbewerb zwischen staatlichen und privaten Unternehmen wird vor allem durch die steuerliche Ungleichbehandlung der beiden Kontrahenten verzerrt.

Besonders gravierende Benachteiligungen ergeben sich durch das sogenannte

*) Vgl. Hubertus Bardt, Winfried Fuest: Die wirtschaftliche Betätigung von Kommunen, in: IW-Trends 3/2007

Kommunen: Der Staat als Unternehmer

Kommunale Einnahmen aus unmittelbarer wirtschaftlicher Tätigkeit in Millionen Euro

	1999	2004	2004 in Prozent der Gesamteinnahmen
Bayern	1.323	1.562	7,7
Baden-Württemberg	1.520	1.468	7,6
Rheinland-Pfalz	382	420	7,5
Mecklenburg-Vorpommern	196	209	7,4
Sachsen	392	432	6,8
Nordrhein-Westfalen	1.847	2.243	6,6
Schleswig-Holstein	240	272	6,4
Thüringen	213	224	6,4
Hessen	650	675	6,2
Saarland	76	82	6,0
Niedersachsen	633	723	5,9
Brandenburg	216	221	5,7
Sachsen-Anhalt	211	216	5,6
Westdeutschland	6.671	7.444	6,9
Ostdeutschland	1.228	1.302	6,4

Bundesländer: ohne Stadtstaaten
 Ursprungsdaten: Statistisches Bundesamt

 Institut der deutschen
 Wirtschaft Köln

Umsatzsteuerprivileg. Dieses stellt die kommunalen Unternehmen im Regelfall von der Umsatzsteuerpflicht frei, während die Leistungen der privaten Unternehmen dem vollen Mehrwertsteuersatz von derzeit 19 Prozent unterliegen.

Im Extremfall haben kommunale Unternehmen also bei gleicher Kostenstruktur einen Preisvorteil von 19 Prozent und können ihre Ausschreibungsangebote entsprechend günstiger kalkulieren.

Ein weiteres Manko ist, dass die Gemeinden ihre Ausflüge in die Welt der Wirtschaft auch deshalb ausweiten, weil sie ausgerechnet an einem Posten sparen, der für private Wirtschaft besonders wichtig ist: den Investitionen.

Der Anteil der kommunalen Investitionsausgaben an den Gesamtausgaben ist von 23,5 Prozent im Jahr 1992 auf 12,3 Prozent im Haushaltsjahr 2007 gesunken.

Über kurz oder lang könnten sich die Kommunen mit dieser Politik aber auch ins eigene Fleisch schneiden. Denn ausbleibende Investitionen – vor allem in die Infrastruktur – kommen irgendwann als Bumerang zurück: Wenn Straßen verrotten oder Gewerbegebiete nicht erschlossen werden, geht das erst zulasten der Unternehmen – und dann zulasten der kommunalen Steuereinnahmen.

„Weniger Staat, mehr Markt“: Seit Jahren predigt die Bundespolitik diese Maxime, doch an der politischen Basis stößt dieses Gebot offenbar auf taube Ohren. Im Zeitraum von 1999 bis 2004 haben die Kommunen ihre unternehmerischen Einnahmen um fast 11 Prozent auf rund 8,8 Milliarden Euro gesteigert. Zwar ist nicht ausgeschlossen, dass ein Teil dieses Zuwachses daher rührt, dass die Gemeinden Eigenbetriebe wieder unter die eigenen Fittiche genommen haben und diese so wieder in den Zahlenwerken erfasst werden – doch das macht die Sache nicht besser.

Kuriosum am Rande: Ausgerechnet die westdeutschen Gemeinden – finanziell meist deutlich besser gestellt als ihre ostdeutschen Pendanten – tun sich als besonders eifrige Geschäftemacher hervor. Während die West-Kommunen ihre unternehmerischen Einnahmen um fast 12 Prozent steigerten, beschieden sich die Ost-Länder mit 6 Prozent.

Kommunen: Sprudelnde Einnahmequellen

Kommunale Einnahmen aus unmittelbarer wirtschaftlicher Tätigkeit in Millionen Euro

	2004		Veränderung gegenüber 1999 in Prozent	
	Westdeutschland	Ostdeutschland	Westdeutschland	Ostdeutschland
Versorgungsunternehmen	2.738,5	501,5	22,3	20,6
Abwasserbeseitigung	123,2	9,4	239,4	276,0
Abfallbeseitigung	54,3	16,4	43,7	-15,9
Fremdenverkehr	40,5	7,5	2,8	-2,6
Land- und Forstwirtschaft	5,6	1,6	5,7	0
Übrige Gemeinschaftsdienste	164,4	19,9	8,7	-4,8

in ausgewählten Bereichen; übrige Gemeinschaftsdienste: zum Beispiel kommunale Schlachthöfe und das Bestattungswesen; Ursprungsdaten: Statistisches Bundesamt

 Institut der deutschen
Wirtschaft Köln

Die Nummer eins sind die Gemeinden in Nordrhein-Westfalen. Im einwohnerstärksten Bundesland stiegen die kommunalen Einnahmen aus Unternehmertätigkeit seit 1999 um 21,4 Prozent – und damit genau doppelt so schnell wie im Bundesdurchschnitt.

Ebenfalls überdurchschnittliche Zuwächse verzeichnen außerdem noch Bayern (18,1 Prozent) und Niedersachsen (14,1 Prozent). Zur Ehrenrettung der West-Länder sei noch gesagt, dass Baden-Württemberg immerhin das einzige Flächenland ist, in dem die Kommunen der privaten Wirtschaft 2004 weniger Konkurrenz gemacht haben als 1999. Das ändert jedoch nichts am Gesamtbefund: Insgesamt sind die kommunalen Einnahmen aus Unternehmertätigkeit zwischen 1999 und 2004 stärker gestiegen als die gesamtwirtschaftliche Leistung.

Ein Grund dafür ist, dass die kommunalen Unternehmen in einigen Geschäftsbereichen geradezu explosionsartige Zuwächse erreicht haben (Tabelle):

Binnen fünf Jahren – von 1999 bis 2004 – stiegen die kommunalen Einnahmen aus der Abwasserentsorgung in Westdeutschland um rund 240 Prozent und in Ostdeutschland sogar um fast 280 Prozent.

Auch die staatlichen Versorgungsunternehmen konnten mit Einnahmewachsen von mehr als 20 Prozent bundesweit ordentlich zulegen. Unterschiedliche Entwicklungen gab es dagegen bei der Abfallentsorgung: Hier verbuchten die westdeutschen Kommunen Mehreinnahmen von gut 40 Prozent, während es im Osten knapp 16 Prozent weniger waren.

Ein ähnliches Auseinanderdriften zeigt sich beim Fremdenverkehr und bei kommunalen Gemeinschaftsdiensten wie beispielsweise den Schlachthöfen und dem Bestattungswesen. Eine Ursache dafür könnte in der demografischen Veränderung liegen. Bekanntlich fällt in einigen ostdeutschen Regionen der Wanderungs- bzw. Schrumpfungprozess der Bevölkerung besonders deutlich aus.

Selbstverständlich gibt es auch Gemeinden, die sich tatsächlich „Weniger Staat und mehr Markt“ auf die Fahnen geschrieben und einst kommunale Aufgaben an private Unternehmen übertragen haben. So privatisierte Pforzheim seine Verkehrsbetriebe, und die Stadt Dresden verkaufte in einer spektakulären Aktion ihren gesamten Wohnungsbestand an einen privaten Investor. Die Erlöse reichten immerhin aus, um die Elb-Metropole mit einem Schlag von all ihren Schulden zu befreien.

In Nordrhein-Westfalen schwenkt die Landesregierung auf einen besonders harten Kurs um. Eine strikte Subsidiaritätsklausel soll es den Kommunen künftig erschweren, erwerbswirtschaftliche Geschäfte zu machen – hier sollen private Firmen den Vorzug erhalten.

Solch eine Generalklausel stünde auch anderen Bundesländern gut zu Gesicht, schließlich müssen deren Bürger die Zeche für den verzerrten Wettbewerb zahlen. Denn eine Kommunalisierung von Aufgaben, die durchaus von privaten Unternehmen übernommen werden können, führt in der Regel zu Effizienzverlusten, sprich überhöhten Preisen – wie immer, wenn der Wettbewerb fehlt.