

## Kommunale Unternehmen auf Expansionskurs

Hubertus Bardt / Winfried Fuest / Karl Lichtblau, September 2010

**Ein wirtschaftliches Engagement des Staates bedarf in einer Marktwirtschaft immer einer besonderen Begründung und sollte nur in engen notwendigen Grenzen stattfinden. Deshalb sind in den letzten Jahrzehnten zahlreiche Unternehmen des Bundes privatisiert worden. Auf kommunaler Ebene hat die wirtschaftliche Betätigung zuletzt aber an Bedeutung gewonnen. Besonders viele Städte entdecken für sich die Energieversorgung als ein lukratives Geschäftsfeld. Aber auch in anderen Bereichen gibt es eine direkte Konkurrenz zu privaten Unternehmen. Dabei profitieren die Kommunen von steuerlichen Vorteilen. Eine Untersuchung der IW Consult zeigt Privatisierungspotenziale, die das Ausmaß der wirtschaftlichen Tätigkeit der Kommunen reduzieren können.**

### Wachstumstrends der wirtschaftlichen Betätigung der Kommunen

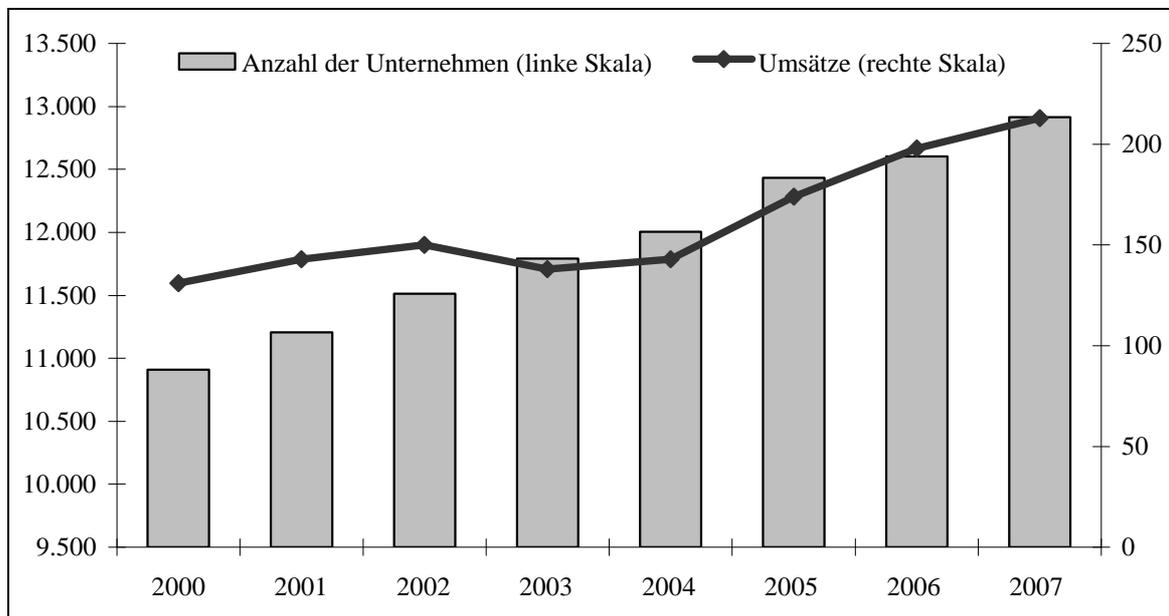
Neben den Aufgaben, die die Kommunen im Rahmen der öffentlichen Verwaltung organisieren und für die keine separaten Abschlüsse publiziert werden, erfolgen zahlreiche wirtschaftliche Aktivitäten in Eigenbetrieben oder eigenständigen Unternehmen. Die wirtschaftlichen Aktivitäten haben bereits im Zeitraum 1999 bis 2004 zugenommen (Bardt/Fuest, 2007). Eine Analyse der Jahresabschlüsse öffentlicher Unternehmen soll im Folgenden dieses Bild ergänzen und aktualisieren.

Die Entwicklung der wirtschaftlichen Aktivitäten der Kommunen im Zeitablauf lässt sich anhand verschiedener Kenngrößen beschreiben. Einen ersten Eindruck vermittelt die Anzahl der Unternehmen in kommunaler Hand (Abbildung 1). Zwischen 2000 und dem letzten Datenstand 2007 stieg diese in den Flächenbundesländern von 10.909 auf 12.916 Unternehmen und damit um 18,4 Prozent an. Eine Einbeziehung der Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg ist nicht sinnvoll, da die klare Trennung zwischen Kommunen und Land dort nicht vorgenommen werden kann. Deutlich stärker erhöhten sich die Umsätze in dem genannten Zeitraum. Im Jahr 2000 wiesen die kommunalen Unternehmen insgesamt einen Umsatz von 131 Milliarden Euro aus, im Jahr 2007 waren es bereits 213 Milliarden Euro. Dies entspricht einem Anstieg von 62,5 Prozent. Dieser Trend dürfte sich fortgesetzt haben. Gerade im Bereich der Energieversorgung ist das Interesse vieler Kommunen an eigenständigen wirtschaftlichen Aktivitäten zuletzt weiter angestiegen.

Abbildung 1

## Wirtschaftliche Betätigung der Kommunen

Anzahl der kommunalen Unternehmen und deren Umsätze in den Flächenbundesländern<sup>1)</sup> in Milliarden Euro



1) Bundesländer in Deutschland ohne Berlin, Bremen und Hamburg.  
 Quellen: Statistisches Bundesamt; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

 Institut der deutschen  
Wirtschaft Köln

Das Wachstum von Unternehmensanzahl und Umsatz deutet zwar auf eine forcierte wirtschaftliche Aktivität der Kommunen hin, es lässt jedoch keine Aussagen über den wirtschaftlichen Erfolg dieser Unternehmen zu. Gewinnabführungen gehen zugunsten der Kommunen, ebenso kommt das Jahresergebnis den kommunalen Eignern dieser Unternehmen zugute. Für andere Bereiche ist eine Gewinnerzielung jedoch nicht intendiert. Dies gilt beispielsweise für den Kulturbereich, hier schlagen Zuschüsse und Verlustübernahmen negativ für die öffentlichen Haushalte zu Buche.

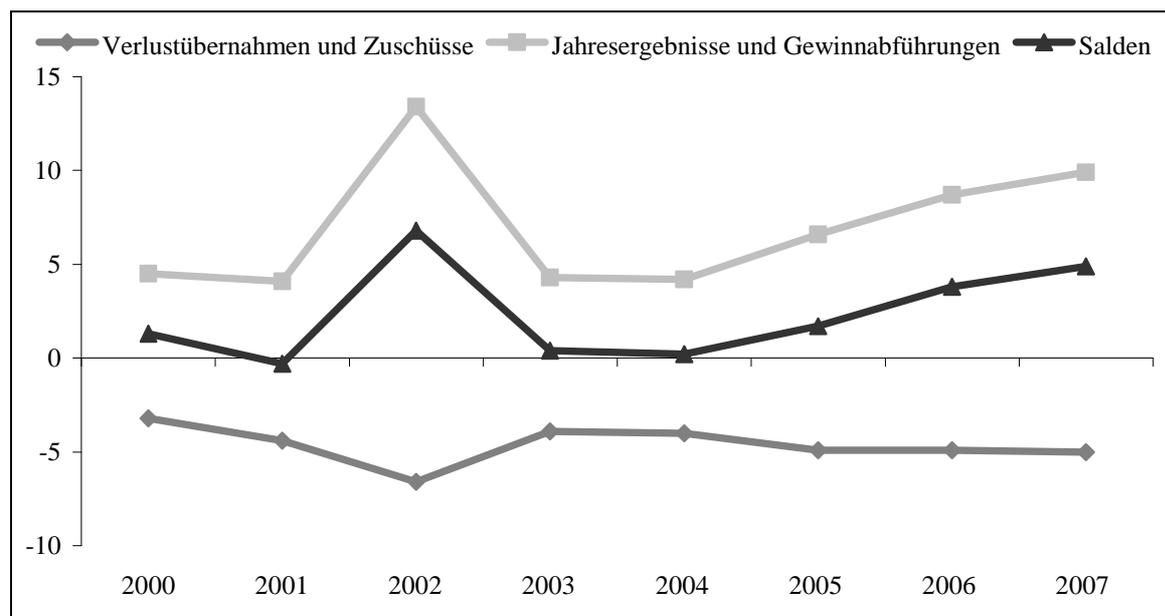
Die Summe aus Jahresergebnissen und Gewinnabführungen hatte sich in dem betrachteten Zeitraum von 4,5 Milliarden Euro auf 9,9 Milliarden Euro mehr als verdoppelt (Abbildung 2). Bis zum Jahr 2004 blieb dieser Wert mit unter 5 Milliarden Euro ziemlich konstant – abgesehen von einem durch Einnahmeeffekte in der baden-württembergischen Stromversorgung bedingten Ausreißer im Jahr 2002. Das rasante Wachstum fand erst in den Jahren 2005 bis 2007 statt. Weniger deutlich ausgeprägt war die Entwicklung von Zuschüssen und Verlustübernahmen. Diese stiegen im Zeitraum 2000 bis 2007 von 3,2 Milliarden Euro auf 5,0 Milliarden Euro an. Bei dem Saldo kam es damit im Zeitraum 2000 bis 2004 zu einem Rückgang von 1,3 Milliarden Euro auf nur noch 200 Millionen Euro, bevor der Saldo wieder markant auf 4,9 Milliarden Euro im Jahr 2007 anstieg. Die finanzielle Bedeutung der

wirtschaftlichen Aktivitäten der Kommunen ist damit deutlich stärker gewachsen, als es die Unternehmensanzahl und Umsatzentwicklung andeuten.

Abbildung 2

## Wirtschaftlicher Erfolg der kommunalen Unternehmen

Jahresergebnisse und Gewinnabführungen, Verlustübernahmen und Zuschüsse sowie Salden der kommunalen Unternehmen in den Flächenbundesländern<sup>1)</sup> in Milliarden Euro



1) Bundesländer in Deutschland ohne Berlin, Bremen und Hamburg.  
Quellen: Statistisches Bundesamt; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Institut der deutschen  
Wirtschaft Köln

## Bundesländer im Vergleich

Die wirtschaftlichen Aktivitäten von Unternehmen in kommunaler Hand sind innerhalb Deutschlands unterschiedlich stark ausgeprägt (Abbildung 3). Die mit Abstand höchsten Umsätze wurden im Jahr 2007 mit 48,5 Milliarden Euro in Nordrhein-Westfalen und mit 48,2 Milliarden Euro in Baden-Württemberg realisiert. Die Umsätze dieser beiden Länder machten fast die Hälfte der deutschlandweiten Umsätze aus. Auch die Umsatzsteigerungen der letzten Jahre waren hier besonders hoch. Mit einem gesamten Umsatzwachstum von 39,3 Milliarden Euro oder 40 Prozent trugen sie ebenfalls zur Hälfte zu dem Anstieg der wirtschaftlichen Aktivitäten kommunaler Unternehmen im Zeitraum 2000 bis 2007 bei.

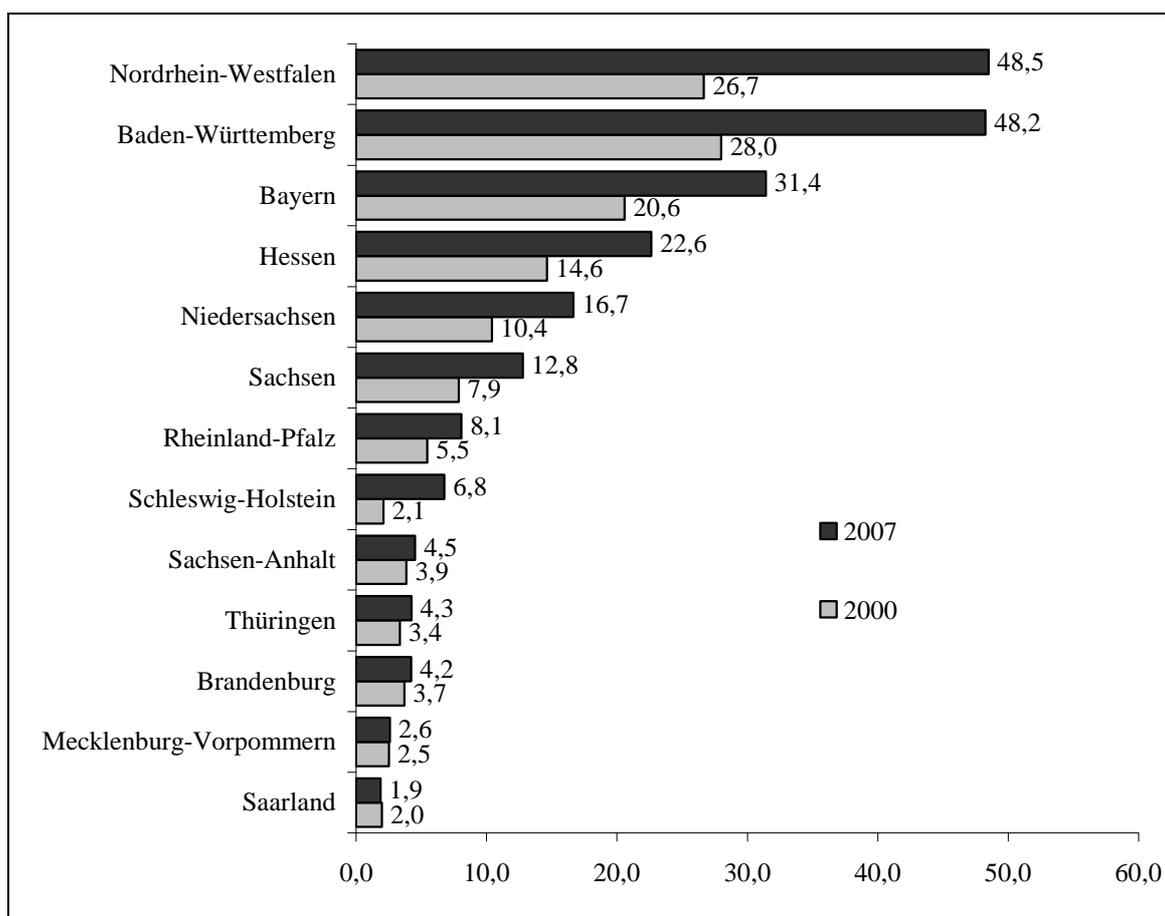
Den stärksten relativen Anstieg von 2,1 Milliarden Euro auf 6,8 Milliarden Euro gab es im Beobachtungszeitraum in Schleswig-Holstein. Hier hatte sich der Umsatz der Unternehmen in kommunaler Hand mehr als verdreifacht. Einen leichten Rückgang gab es lediglich im Saarland, wo die Umsätze weiterhin bei knapp unter 2 Milliarden Euro lagen. Ansonsten

steigerten die Kommunen aller Flächenbundesländer die Umsätze ihrer Unternehmen und trugen somit zur Ausweitung der wirtschaftlichen Aktivitäten der Kommunen bei.

Abbildung 3

## Umsatzentwicklung nach Ländern

Umsätze der kommunalen Unternehmen nach Bundesländern<sup>1)</sup> in Milliarden Euro



1) Bundesländer in Deutschland ohne Berlin, Bremen und Hamburg.  
Quellen: Statistisches Bundesamt; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

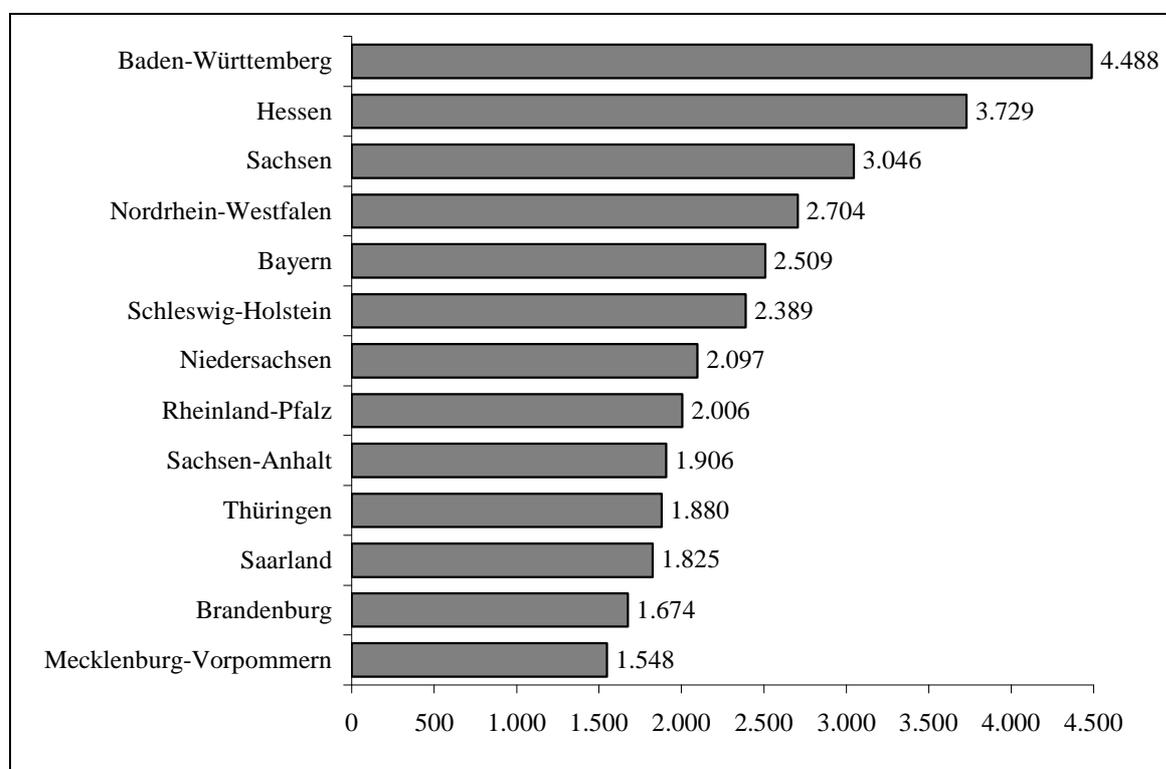
Institut der deutschen  
Wirtschaft Köln

Um die unterschiedlichen Gewichte der wirtschaftlichen Betätigung der Kommunen in den einzelnen Ländern miteinander vergleichen zu können, müssen die Umsätze pro Einwohner betrachtet werden (Abbildung 4). Baden-Württemberg liegt mit fast 4.500 Euro klar an der Spitze vor Hessen (3.730 Euro) und Sachsen (3.050 Euro). Auch Nordrhein-Westfalen schneidet mit gut 2.700 Euro überdurchschnittlich ab. Die größte Zurückhaltung wird in Mecklenburg-Vorpommern (1.550 Euro), Brandenburg (1.670 Euro) und im Saarland (1.800 Euro) geübt.

Abbildung 4

## Umsatz je Einwohner nach Ländern

Umsätze der kommunalen Unternehmen je Einwohner im Jahr 2007 in den Flächenbundesländern<sup>1)</sup> in Euro



1) Bundesländer in Deutschland ohne Berlin, Bremen und Hamburg.  
 Quellen: Statistisches Bundesamt; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Die beiden absoluten Umsatz-Schwergewichte Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg ragen auch aus den anderen Flächenbundesländern heraus, wenn man Jahresergebnisse und Gewinnabführungen auf der einen Seite und Verlustübernahmen und Zuschüsse auf der anderen Seite betrachtet (Abbildung 5). Hinsichtlich der Salden haben die meisten Bundesländer von der wirtschaftlichen Tätigkeit ihrer Unternehmen profitiert. Dies gilt jedoch nicht für die ostdeutschen Bundesländer Thüringen, Sachsen-Anhalt, Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern. Dort überschreiten die Verlustübernahmen und gezahlten Zuschüsse die Jahresergebnisse und Gewinnabführungen der Unternehmen. Im Saarland, in Schleswig-Holstein und in Hessen ist der Saldo knapp positiv.

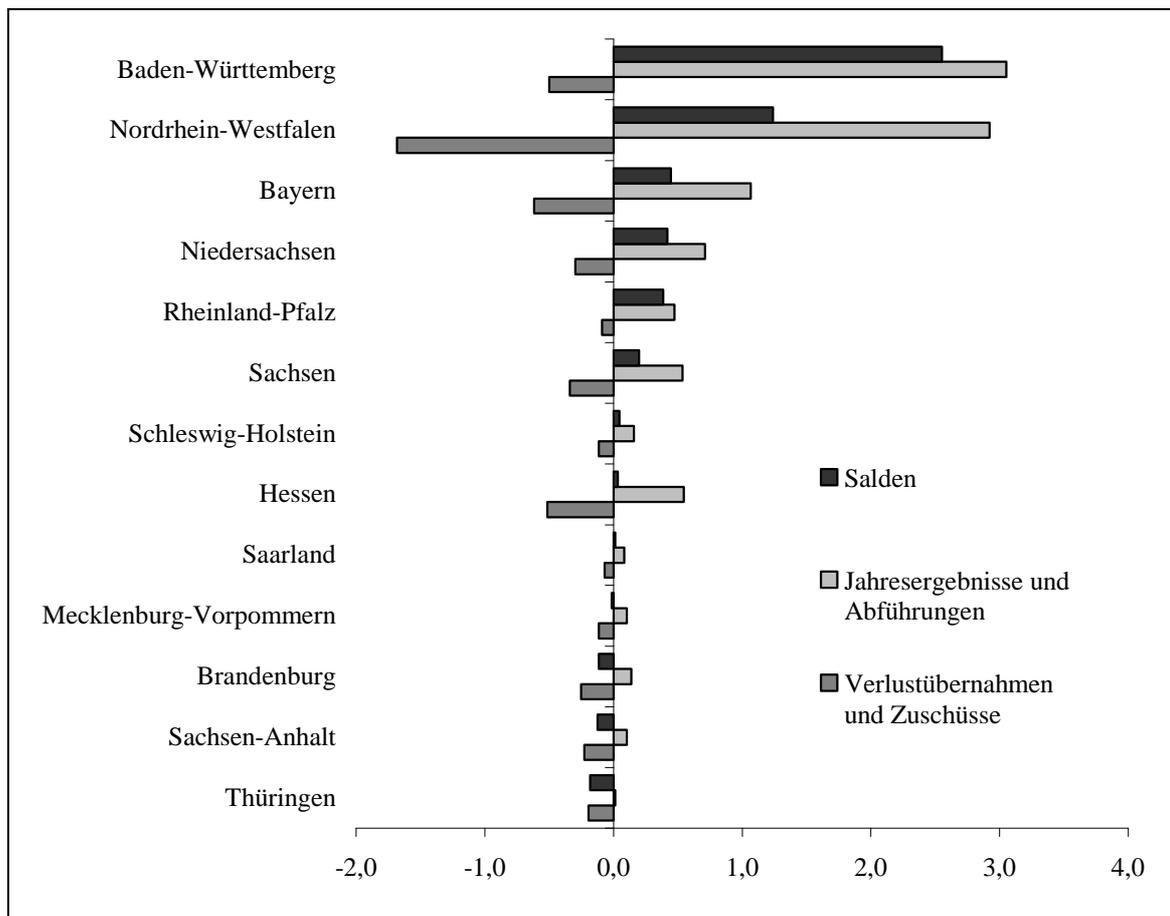
Der mit Abstand höchste Negativbeitrag kam aus Nordrhein-Westfalen. Hier mussten insgesamt fast 1,7 Milliarden Euro für Zuschüsse und Verlustübernahmen der kommunalen Unternehmen aufgebracht werden. Bayern mit gut 600 Millionen Euro, Hessen mit gut 500 Millionen Euro und Baden-Württemberg mit fast 500 Millionen Euro hatten ebenfalls

hohe Verluste auszugleichen. Diese wurden jedoch durch die Jahresergebnisse der Unternehmen und zusätzliche Gewinnabführungen mehr als kompensiert. So konnte Baden-Württemberg 3,1 Milliarden Euro verzeichnen, Nordrhein-Westfalen 2,9 Milliarden Euro und Bayern immerhin 1,1 Milliarden Euro.

Abbildung 5

## Wirtschaftlicher Erfolg nach Ländern

Jahresergebnisse und Gewinnabführungen, Verlustübernahmen und Zuschüsse sowie Salden der kommunalen Unternehmen in den Flächenbundesländern<sup>1)</sup> in Milliarden Euro



1) Bundesländer in Deutschland ohne Berlin, Bremen und Hamburg.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Im Ergebnis erweisen sich besonders die kommunalen Unternehmen in Baden-Württemberg als profitabel: Zieht man von den Jahresergebnissen und Gewinnabführungen die gezahlten Zuschüsse und die geleisteten Verlustübernahmen ab, verbleiben den Unternehmen aus Südwestdeutschland 2,6 Milliarden Euro, Nordrhein-Westfalen kommt auf 1,2 Milliarden Euro und Bayern auf fast 450 Millionen Euro. Auch wenn sich dies nicht parallel vollauf in den kommunalen Haushalten wiederfindet, zeigt sich doch ein erheblicher Vorteil, der den Kommunen durch die wirtschaftliche Betätigung ihrer Unternehmen

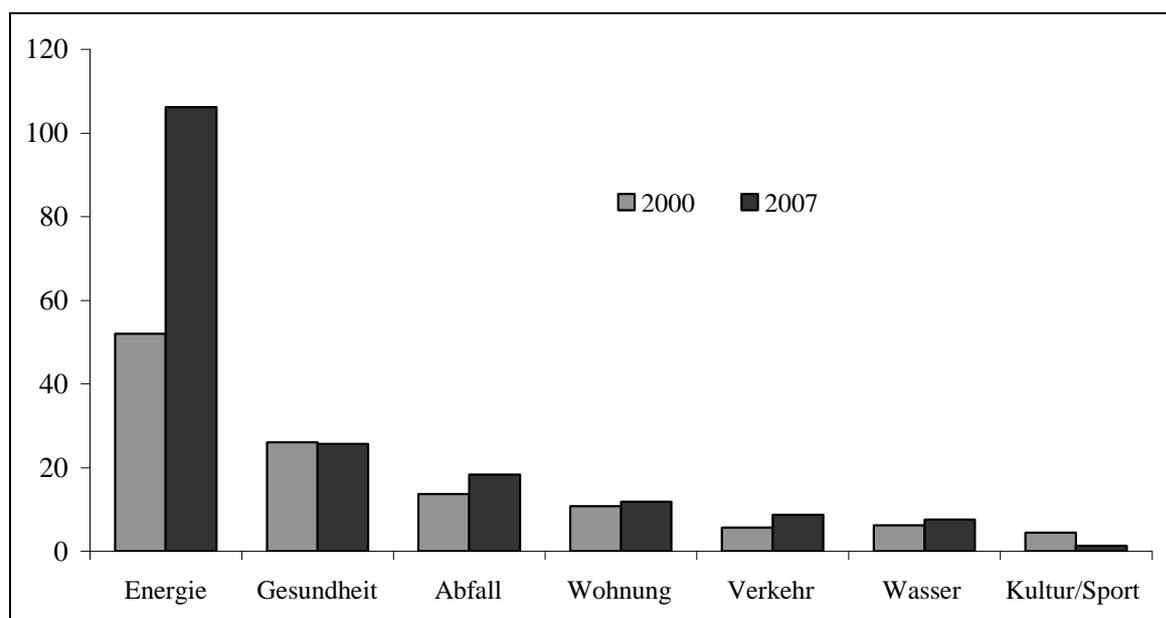
erwächst. Pro Einwohner summiert sich das Ergebnis in Baden-Württemberg auf 237 Euro, in Rheinland-Pfalz auf 96 Euro und in Nordrhein-Westfalen auf 69 Euro. Im Durchschnitt aller Flächenländer liegt der Saldo bei 64 Euro je Einwohner.

Auffallend ist zudem die Entwicklung der Zuschüsse. Insgesamt flossen im Jahr 2007 Zuschüsse in Höhe von 2,6 Milliarden Euro an die kommunalen Unternehmen. Im Jahr 2000 waren es lediglich 700 Millionen Euro, was einer Steigerung auf das Dreieinhalbfache entspricht. Besonders hoch war der Zuwachs in Nordrhein-Westfalen, wo die Zuschüsse um 808 Millionen Euro auf 841 Millionen Euro erhöht wurden. Damit lagen die kommunalen Unternehmen in Nordrhein-Westfalen an der Spitze der Zuschussempfänger, gefolgt von Bayern mit 270 Millionen Euro und Brandenburg mit 218 Millionen Euro.

Abbildung 6

## Umsatzentwicklung nach Branchen

Umsätze der kommunalen Unternehmen der Flächenbundesländer<sup>1)</sup> in den wichtigsten Branchen in Milliarden Euro



1) Bundesländer in Deutschland ohne Berlin, Bremen und Hamburg.  
Quellen: Statistisches Bundesamt; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

## Branchen im Vergleich

Beleuchtet man die wirtschaftlichen Aktivitäten der kommunalen Unternehmen genauer, ist festzustellen, dass das erhebliche Wachstum der letzten Jahre von wenigen Branchen gespeist wurde. In den meisten Bereichen stieg der Umsatz im Zeitraum 2000 bis 2007 nur vergleichsweise leicht an und bewegte sich auf einem niedrigen Niveau (Abbildung 6). Im

Gesundheits- und Kulturwesen kam es sogar zu einem Umsatzrückgang. Die drei wichtigsten Branchen der Kommunen waren die Energiewirtschaft, der Gesundheitssektor und der Abfallbereich. Allein in der Abfallwirtschaft kam es zu einem Umsatzwachstum um 4,7 Milliarden Euro oder einem guten Drittel auf 18,3 Milliarden Euro. Der Hintergrund hierfür war ein Trend zur Rekommunalisierung, also die verstärkte Übernahme von Entsorgungsdienstleistungen, die bisher von privaten Unternehmen durchgeführt wurden. Noch deutlicher war die Ausweitung der Tätigkeit im Energiesektor. Hier hatte sich der Umsatz im Zeitraum 2000 bis 2007 von 51,9 Milliarden Euro auf 106,2 Milliarden Euro mehr als verdoppelt. Zwei miteinander zusammenhängende Entwicklungen sind hierfür als Erklärung heranzuziehen: Zum einen sorgten die in den letzten Jahren stark gestiegenen Energiepreise bei vergleichsweise stabilen Verbräuchen für deutliche Umsatzsteigerungen bei den kommunalen Energieversorgern. Gleichzeitig bildete die hohe Profitabilität der Unternehmen in dieser Branche einen Anreiz für die Kommunen, sich stärker im Energiesektor zu engagieren, um Gewinne für die öffentliche Hand zu erzielen.

Betrachtet man die wirtschaftlichen Erfolge der Unternehmen in den einzelnen Branchen genauer, lassen sich drei Gruppen identifizieren (Abbildung 7):

- Zu den mehr oder weniger ausgeglichenen Bereichen gehören Wasser, Gesundheit und Wohnungswesen, wobei Letzteres im Jahr 2000 noch deutlich negativ war.
- Zuschüsse und Verluste dominieren in den Bereichen Verkehr sowie Kultur und Sport. Diese sind chronisch defizitär und müssen durch Gewinne aus anderen Bereichen unterstützt werden.
- Eine Dominanz der Jahresergebnisse und Gewinnabführungen gibt es hingegen in der Abfallwirtschaft und besonders auch im Energiesektor, wo im Jahr 2007 fast 5 Milliarden Euro an Jahresergebnissen oder Gewinnabführungen angefallen sind. In diesen Branchen hat es auch deutliche Verbesserungen gegeben. So sind Jahresergebnisse und Gewinnabführungen im Energiesektor gegenüber dem Jahr 2000 um 2,1 Milliarden Euro angestiegen, in der Abfallwirtschaft um fast 550 Millionen Euro auf nahezu 680 Millionen Euro.

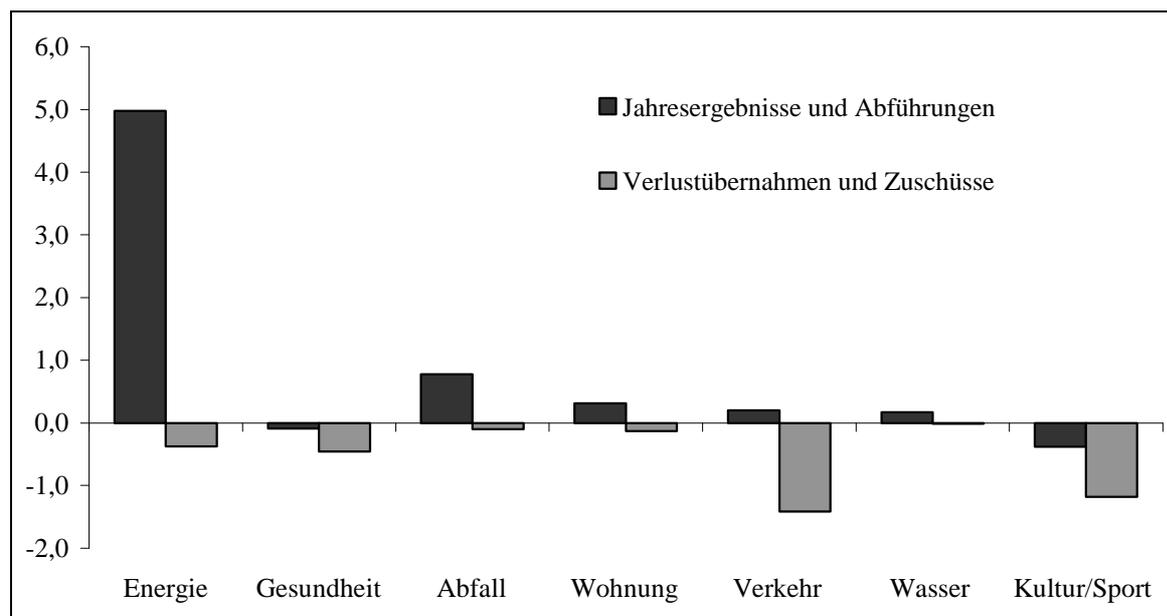
Innerhalb der kommunalen Unternehmenslandschaft ist eine Alimentierung der notleidenden Bereiche, insbesondere der Bereiche Verkehr und Kultur, durch die Gewinnbringer Abfall- und Energiewirtschaft zu beobachten. Im Abfall- und Energiebereich gab es in den letzten Jahren eine Ausweitung der Umsätze und ein hohes Niveau an Gewinnabführungen und Jahresergebnissen. Dies lässt den Schluss zu, dass der Ausweitung der kommunalen wirtschaftlichen Betätigung in den letzten Jahren vor allem eine wirtschaftliche Motivation

zugrunde lag, hinter der ordnungspolitische und auch wettbewerbspolitische Erwägungen zurückstehen mussten.

Abbildung 7

## Wirtschaftlicher Erfolg nach Branchen

Jahresergebnisse und Gewinnabführungen, Verlustübernahmen und Zuschüsse der kommunalen Unternehmen in den Flächenländern<sup>1)</sup> in den wichtigsten Branchen im Jahr 2007 in Milliarden Euro



1) Bundesländer in Deutschland ohne Berlin, Bremen und Hamburg.  
 Quellen: Statistisches Bundesamt; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

 Institut der deutschen  
Wirtschaft Köln

## Steuerliche Wettbewerbshemmnisse für die Privatwirtschaft

Die in den obigen Bereichen identifizierten, verbesserten wirtschaftlichen Erfolge der kommunalen Unternehmen resultieren zu einem nicht unerheblichen Teil daraus, dass das in Deutschland gültige Steuerrecht den Wettbewerb zwischen den öffentlichen und privaten Wirtschaftsunternehmen zulasten Letzterer massiv verzerrt. Dies resultiert primär aus der steuerlichen Privilegierung der öffentlichen Unternehmen im Bereich der Ertrags- und der Umsatzbesteuerung. Hinzu tritt noch die durch das Steuerentlastungsgesetz zumindest für Anstalten des öffentlichen Rechts gewährte Befreiung von der Grunderwerbsteuer und der im Rahmen des Jahressteuergesetzes beschlossenen Neuregelung des sogenannten kommunalen steuerlichen Querverbunds. Dieser Querverbund erlaubt es, Verluste aus kommunalen beständig defizitären Einrichtungen, zum Beispiel bei Schwimmbädern und Bibliotheken, mit Gewinnen aus hochprofitablen Versorgungs- und Entsorgungsbetrieben zu verrechnen und damit einen steuerwirksamen Ausgleich von Gewinnen und Verlusten zu realisieren, der in dieser Form für private Unternehmen nicht möglich ist und einen Verstoß gegen die Wettbewerbsneutralität darstellt. Der Gesetzgeber hat sich mit dieser Neu-

regelung sogar über die Bedenken des Bundesfinanzhofs (BFH) hinweggesetzt. Dieser gelangte bereits im Jahr 2007 zu dem Urteil, dass Verluste eines kommunalen Hallenbads nicht mit den Gewinnen einer Grundstücksgesellschaft verrechnet werden dürfen (Richter/Welling, 2009).

Besonders eklatante steuerliche Wettbewerbsnachteile für gewerbliche Unternehmen in der Privatwirtschaft ergeben sich gegenüber der kommunalen Konkurrenz in den Bereichen der Ertrags- und Umsatzbesteuerung. Gegenwärtig entrichten juristische Personen des öffentlichen Rechts entsprechend §§ 1 Abs. 1, Nr. 6, 4 Abs. 5 KStG und gemäß § 2 Abs. 3 UStG weder Ertrags- noch Umsatzsteuer, wenn sie eine hoheitliche Tätigkeit ausüben (Tipke/Lang, 2010). Dies hat weitreichende Konsequenzen, denn die gegenwärtige unterschiedliche Besteuerungspraxis führt dazu, dass private Unternehmen in der Rechtsform der Kapitalgesellschaft mit ihren Gewinnen der in der Tabelle abgedruckten Grenzsteuerbelastung unterliegen und einen im Vergleich zu den öffentlichen Unternehmen entsprechenden institutionell verankerten Wettbewerbsnachteil in Kauf nehmen müssen. Dieser Nachteil wird umso größer, je höher die Gewerbesteuerbelastung in diesem Kalkül zu Buche schlägt. Letztere korreliert – wie deutlich aus der Tabelle ersichtlich wird – mit dem Niveau der kommunalen Hebesätze. So steigt die isoliert ausgewiesene Gewerbesteuerlast des Gewinns vor Steuern bei einem unterstellten kommunalen Hebesatzspektrum von 400 bis 500 Prozent von 14 Prozent auf 17,5 Prozent, wodurch sich die gesamte tarifliche Grenzbelastung von 29,8 Prozent auf bis zu 33,3 Prozent erhöht. Umgerechnet bleiben bei einem angenommenen Höchstwert einem solchen Unternehmen von einem Euro erwirtschafteten Gewinn 66,7 Cent übrig. Allerdings wurde bezogen auf das Jahr 2009 dieser ermittelte Maximalwert noch in keiner Kommune erreicht. Gleichwohl befinden sich Großstädte in Deutschland im Vergleich mit den übrigen Kommunen auf einem hohen Hebesatzniveau. München liegt mit einem Hebesatz von 490 nur knapp unter dem hier zugrunde gelegten Maximalwert. Der durchschnittliche Gewerbesteuerhebesatz belief sich im Jahr 2009 in Deutschland in den Gemeinden mit mindestens 50.000 Einwohnern auf 432 Prozent (Beland, 2009). Zieht man diesen repräsentativen durchschnittlichen Hebesatz zur Ermittlung der Grenzsteuerbelastung einer Kapitalgesellschaft heran, ergibt sich eine Belastungsquote des Gewinns vor Steuern von 31 Prozent. Daraus lässt sich schlussfolgern, dass den aufgrund ihrer als hoheitlich eingestufteten Geschäftstätigkeit und von der Ertragssteuer befreiten kommunalen Unternehmen gegenüber der privaten Konkurrenz ein steuerlicher Wettbewerbsvorteil eingeräumt wird. Den privaten Unternehmen wird dadurch der Markteintritt erschwert oder ganz verwehrt.

Tabelle

**Ertragssteuerbelastung der privaten Gewerbebetriebe**Steuerbelastung im Jahr 2010 in Prozent<sup>1)</sup>

Steuermesszahl	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5
Hebesatz	400	410	420	430	440	450	460	470	480	490	500
<b>Gewerbe- steuer</b>	<b>14,00</b>	<b>14,35</b>	<b>14,70</b>	<b>15,05</b>	<b>15,40</b>	<b>15,75</b>	<b>16,10</b>	<b>16,45</b>	<b>16,80</b>	<b>17,15</b>	<b>17,50</b>
<b>Körperschaft- steuer<sup>2)</sup></b>	<b>15,83</b>										
<b>Grenzsteuer- belastung</b>	<b>29,83</b>	<b>30,18</b>	<b>30,53</b>	<b>30,88</b>	<b>31,23</b>	<b>31,58</b>	<b>31,93</b>	<b>32,28</b>	<b>32,63</b>	<b>32,98</b>	<b>33,33</b>

1) Dies gilt nicht für die Steuermesszahl und den Hebesatz. 2) Steuersatz (15 Prozent) zuzüglich Solidaritätszuschlag (5,5 Prozent).

Quellen: Statistisches Bundesamt; Institut der deutschen Wirtschaft Köln



Da der Begriff der hoheitlichen Tätigkeit nicht eindeutig im Steuerrecht von einer gewerblichen Tätigkeit im öffentlichen Unternehmensbereich abgegrenzt wird, ergibt sich häufig eine Rechtsunsicherheit für die konkurrierenden Unternehmen. Jedoch neigt die Rechtsprechung in den Bereichen Abfallentsorgung und Abwasser dazu, das staatliche Aufgabenspektrum für eine steuerbefreiende hoheitliche Tätigkeit sehr weit zu spannen und weder die tatsächliche Legitimation noch die möglichen Wettbewerbsverzerrungen im Einzelfall zu prüfen. So klassifiziert der BFH in einem Urteil nicht nur die Abfallentsorgung von Hausmüll in einem Landkreis als hoheitliche Aufgabe, sondern auch den gewinnträchtigen Verkauf von Müllsäcken und befreite diese gesamte Tätigkeit von der Körperschaftsteuer (BDI, 1999, 30).

Zusätzlich kommt es aufgrund der gegenwärtigen Rechtslage auch im Bereich der Umsatzbesteuerung zu einer Ungleichbehandlung von öffentlichen und privaten Unternehmen, die bei Letzteren einen weiteren steuerlichen Wettbewerbsnachteil schaffen. Die Körperschaften des öffentlichen Rechts sind von der Umsatzsteuerpflicht befreit, „soweit sie Tätigkeiten ausüben ..., die ihnen im Rahmen der öffentlichen Gewalt obliegen.“ (zitiert nach BDI, 1999, 31). Analog zu dem ertragssteuerlichen Privileg führt auch die weit gespannte Berufung auf eine hoheitliche Tätigkeit dazu, dass die öffentlichen Unternehmen ein weites Dienstleistungsspektrum für ihr Steuerprivileg nutzen und besonders im Bereich der Entsorgungswirtschaft die privaten Anbieter in Bedrängnis bringen. Im Einzelnen ergeben sich aus diesem Steuerprivileg spürbare Nachteile sowohl für die privaten Unternehmen, die neu in den Markt eintreten wollen, als auch für diejenigen, die sich bereits in der Vergangenheit dort erfolgreich betätigten. So erweist sich das Umsatzsteuerprivileg der öffentlichen Unternehmen als eine hohe Markteintrittsbarriere für die privaten Konkurrenten, weil

diese im Zuge einer Ausschreibung ihre Leistungen um bis zu 19 Prozent günstiger anbieten müssen, da eine Überwälzung dieser Steuerlasten auf die Preise von vornherein ausgeschlossen ist. Das Argument, die privaten Unternehmen könnten sich durch die Erlaubnis des sogenannten Vorsteuerabzugs eine geringere effektive Zahllast bei der Umsatzsteuer verschaffen, ist prinzipiell korrekt. Es relativiert sich jedoch dann sehr stark, wenn die steuerlichen Gestaltungsmöglichkeiten der öffentlichen Unternehmen in diesem Bereich mit in das Kalkül einbezogen werden. So können auch diese den Vorsteuerabzug geltend machen, wenn sie sich zunächst in einer privaten Rechtsform organisieren und später in eine umsatzsteuerbefreite öffentlich rechtliche Organisationsform wechseln. Das führt zu der Optimierungsstrategie, die üblicherweise in der Gründungsphase hohen Investitionskosten über die Vorsteuererstattung zu senken und die späteren Leistungen umsatzsteuerbefreit zu realisieren.

Zwar ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht entschieden, ob eine derartige Strategie gegen das geltende EU-Recht verstößt, jedoch führt die Nutzung dieses Steuerprivilegs in der Praxis inzwischen im Zuge des Rekommunalisierungsprozesses nicht selten zu einem Marktausschluss privater Unternehmen, weil diese die steuerliche Privilegierung ihrer öffentlichen Wettbewerber nicht kompensieren können. Sowohl im Bereich der Umsatz- wie auch der Ertragsbesteuerung ergeben sich deutliche Nachteile der Privatwirtschaft gegenüber der öffentlichen Konkurrenz, die weder unter dem steuerpolitischen Gebot der Rechtsformneutralität noch unter dem ordnungspolitischen Blickwinkel der Wettbewerbsneutralität legitimiert sind und daher revisionsbedürftig erscheinen.

### **Wirtschaftliche Betätigung umfassend messen**

Die bisherige Analyse zeigt deutlich das erhebliche Ausmaß der wirtschaftlichen Betätigung der Kommunen. Die kommunalen Unternehmen sind allerdings nur eine Organisationsform dieser Aktivitäten. Auch in den Kernhaushalten der Kommunen gibt es neben den klassischen hoheitlichen Tätigkeiten wirtschaftliche Betätigungen, die für ein umfassendes Bild mitberücksichtigt werden müssen. Es gibt keine Statistik, die einen solchen Überblick bietet. In einem Pilotvorhaben der Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft in Zusammenarbeit mit sechs Städten (Erlangen, Heilbronn, Ingolstadt, Karlsruhe, Regensburg und Ulm) entwickelte die IW Consult (2009) ein Messkonzept und konnte damit die Intensitäten der wirtschaftlichen Betätigung unabhängig von der Organisationsform bestimmen. Nach diesem Konzept ist eine Kommune wirtschaftlich tätig, wenn sie private Güter in Eigenregie erstellt und anderen gegen Entgelt überlässt. Damit ist beispielsweise die Abfallbeseitigung eine wirtschaftliche Betätigung unabhängig davon, ob die Aufgabe von einem kommunalen Unternehmen oder direkt von der Stadtverwaltung durchgeführt wird. Ein Theater ist eine

wirtschaftliche Betätigung, wenn die Stadt direkt oder indirekt eigenes Personal einsetzt. Der Zuschuss für ein privates Theater gehört hingegen nicht dazu.

Ausgangspunkt der Analyse waren 59 identifizierte Aufgaben aus nichthoheitlichen Bereichen der Pilotstädte, bei denen private Güter gegen Entgelt angeboten werden oder angeboten werden können. Dazu zählt ein weites Spektrum von der Abfallbeseitigung bis hin zum Zoo. Nicht dazu zählen die klassischen öffentlichen Güter wie Bildung, Soziales, öffentliche Sicherheit und Verwaltung. Ausgewertet wurden die kommunalen Haushaltspläne und die Beteiligungsberichte der sechs Städte.

Die Analyse erfolgte in zwei Schritten: Zunächst wurde mit den Kriterien „Einsatz von eigenem Personal und Erzielung von Umsatzerlösen“ festgestellt, ob eine wirtschaftliche Betätigung vorliegt. Danach wurde die Intensität durch Personaläquivalente gemessen. Die Personalbudgets in den betreffenden Bereichen wurden ermittelt und durch einen für alle gleichen durchschnittlichen Personalkostensatz dividiert. Diese Vorgehensweise war notwendig, weil in den Haushalten oft die Umsätze nicht trennscharf zuzuordnen sind. Der Personaleinsatz stellte den kleinsten gemeinsamen Nenner dar, um die angestrebte Gesamtbetrachtung vornehmen zu können. Zur besseren Vergleichbarkeit der Ergebnisse wurden Beschäftigungsintensitäten berechnet, das heißt, der ermittelte Personaleinsatz wurde in das Verhältnis zu den Einwohner- oder Beschäftigungszahlen der Städte gestellt. Die Analyse kam zu den folgenden Kernergebnissen:

- In den sechs Städten sind 3,9 Prozent aller Erwerbstätigen direkt oder indirekt bei der Kommune beschäftigt. Das entspricht 3,2 Beschäftigten (einschließlich Pendler) je 100 Einwohner. Das ist eher ein unterdurchschnittlicher Wert, wie eine im Rahmen der Studie durchgeführte Befragung in 31 Städten ähnlicher Größenordnung gezeigt hat. Im Durchschnitt gibt es in diesen Städten 4,4 kommunal Beschäftigte je 100 Einwohner.
- In den sechs Vergleichsstädten sind von 3,2 Beschäftigten je 100 Einwohner 2,4 wirtschaftlich tätig. Gemessen an diesem Indikator sind drei Viertel aller Beschäftigten einer Kommune wirtschaftlich tätig.
- Gut 17 Prozent der wirtschaftlich Tätigen arbeiten in der Kernverwaltung der Städte und knapp 87 Prozent bei kommunalen Unternehmen oder Einrichtungen. Dies zeigt, dass ein Blick nur auf die kommunalen Unternehmen das Ausmaß der wirtschaftlichen Betätigung deutlich unterschätzt.
- Der größte Anteil der wirtschaftlich tätigen kommunalen Beschäftigten fällt auf den Bereich Gesundheit (37 Prozent), der auch die kommunalen Krankenhäuser umfasst. Danach folgen die Bereiche Versorgung und Entsorgung (18 Prozent), Verkehr

(14 Prozent), Sport und Kultur (12 Prozent), Energieversorgung (10 Prozent), Wohnungswirtschaft (5 Prozent) und Sonstiges (4 Prozent).

Diese Ergebnisse sind nicht repräsentativ, da sie lediglich die Situation in sechs ausgewählten Städten wiedergeben. Trotz dieser Einschränkung zeigen sie aber, dass ein umfassender Blick auf die einzelnen Städte notwendig ist, um das gesamte Ausmaß der wirtschaftlichen Betätigung zu erfassen.

Noch schwieriger als diese Bestandsaufnahme ist die Beantwortung der normativen Frage nach einem sinnvollen Ausmaß der wirtschaftlichen Betätigung von Kommunen. Zunächst sind die Aufgabenbereiche zu identifizieren, wo aufgrund von Marktversagen die Kommunen die Leistungen bereitstellen müssen. Zu diesen klassischen öffentlichen Gütern zählen Bildung, öffentliche Sicherheit oder die Bereitstellung von Infrastruktur, die nur sehr eingeschränkt im Wettbewerb zwischen Unternehmen bereitgestellt werden können. Darüber hinaus übernehmen Kommunen derzeit auch Aufgaben, weil sie die Ergebnisse einer alternativen Bereitstellung über Märkte aus gesellschaftlichen, sozialen oder kulturellen Gründen nicht akzeptieren. Diese privaten Güter, zu denen weite Bereiche der Daseinsvorsorge gehören, müssen einer kritischen Einzelfallprüfung unterzogen werden. Ist es wirklich eine öffentliche Aufgabe, einen Zoo, ein Schwimmbad, eine Musikschule oder ein Kongresszentrum zu betreiben, weil sich nach Maßstäben der Stadt keine geeigneten privaten Anbieter finden oder das vorhandene Angebot gemessen an Qualität, Quantität oder Preis nicht ausreicht? Als Leitlinie einer Prüfung dient an dieser Stelle, dass Kommunen in diesen Bereichen nur dann tätig werden, wenn sie besser und wirtschaftlicher als private Unternehmen sind. Eine Kommune sollte auf wirtschaftliche Tätigkeit völlig verzichten, wenn die Absicht einer Gewinnerzielung im Vordergrund steht.

In einem abschließenden Prüfschritt sollte geklärt werden, wie die Aufgabe der Bereitstellung privater Güter durch die Kommune organisiert werden kann. Die Alternativen bestehen in der Beauftragung oder Bezuschussung privater Unternehmen oder in der Bereitstellung der Leistung durch die Kommune in Eigenregie. Nur im letzten Fall wird sie selbst wirtschaftlich tätig. Das Ausmaß der wirtschaftlichen Tätigkeit sollte eine Kommune ständig überprüfen. Dazu ist es hilfreich, die Tätigkeiten in drei Gruppen zu klassifizieren:

- Unmittelbar privatisierungsfähige Aufgaben, bei denen keine Gründe gegen eine Privatisierung vorliegen (z. B. Kongresszentren). Diesem Bereich können in den sechs Vergleichsstädten 46 Prozent der wirtschaftlich tätigen kommunalen Beschäftigten zugeordnet werden.

- Unterstützungsbedürftige Aufgaben vor allem in den Bereichen Sport, Kultur, Wohnungswirtschaft und Soziales, die nur dann privatisiert werden können, wenn die Kommune die Aufgaben durch Auftragsvergaben oder Zuschüsse unterstützt, weil der Markt nicht die gewünschten Ergebnisse liefert. Diesem Bereich sind 27 Prozent der wirtschaftlich tätigen kommunalen Beschäftigten zugerechnet.
- Regulierungsbedürftige Aufgaben, bei denen eine funktionierende Regulierung zum Ausgleich von Marktversagen die Voraussetzung für Privatisierungen bildet. Diesen Aufgaben (z. B. Verkehr) können ebenfalls 27 Prozent der Beschäftigten mit wirtschaftlicher Tätigkeit zugeordnet werden.

Diese Klassifizierung zeigt, dass es Privatisierungspotenziale gibt und das Ausmaß der wirtschaftlichen Tätigkeit deutlich reduziert werden könnte. Der Trend geht jedoch in die andere Richtung. Die fortschreitende Rekommunalisierung darf durch gesetzgeberische Maßnahmen wie die anstehenden Neuregelungen der Abfallentsorgung nicht noch weiter verstärkt werden. Zudem ist eine steuerliche Gleichbehandlung privater und kommunaler Unternehmen dringend erforderlich, um nicht zu rechtfertigende Wettbewerbsvorteile kommunaler Unternehmen abzubauen.

---

## Literatur

Bardt, Hubertus / Fuest, Winfried, 2007, Die wirtschaftliche Betätigung der Kommunen, in: IW-Trends, 34. Jg., Heft 3, S. 19–26

BDI – Bundesverband der Deutschen Industrie e. V. (Hrsg.), 1999, Konkurrent Staat – Privatwirtschaft in Bedrängnis, Köln

Beland, Ulrike, 2009, Entwicklung der Realsteuerhebesätze der Gemeinden mit 50.000 und mehr Einwohnern im Jahr 2009 gegenüber 2008, in: Institut „Finanzen und Steuern e. V.“ IFSt-Schrift, Nr. 458, Bonn

IW Consult, 2009, Transparenz, Effizienz und Nachhaltigkeit – Vergleich ausgewählter Städte, Köln

Richter, Andreas / Welling, Bernd, 2009, Besteuerung der öffentlichen Hand, Tagungsbericht anlässlich des 30. Berliner Steuergesprächs, Berlin

Statistisches Bundesamt, Jahresabschlüsse öffentlicher Fonds, Einrichtungen und Unternehmen nach Wirtschaftszweigen, verschiedene Jahrgänge

Tipke, Klaus / Lang, Joachim, 2010, Steuerrecht, Köln

## **Municipal Enterprises on the Rise**

Since market economies are based on private property and entrepreneurship, state-owned companies need a special justification and should be narrowly limited in number and scope. For this reason the federal government has privatized most of its companies during the last thirty years. Recently, municipalities have, however, expanded their market involvement. Meanwhile they have not only discovered energy supply as a profitable source of revenue but also compete with private firms in other industries by exploiting competitive advantages in the tax system. A survey by IW Consult provides alternatives to cut back municipal activities in the private market.