

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Kommunalwirtschaft der Landesregierung von Schleswig-Holstein

Drucksache 18/3152

Schriftliche Anhörung

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Innen- und Rechtsausschuss
Barbara Ostmeier, Vorsitzende
Postfach 7121
24171 Kiel

Ansprechpartner:

Dr. Klaus-Heiner Röhl

Köln, 15. Dezember 2015

Kontakt Daten Ansprechpartner

Dr. Klaus-Heiner Röhl
Telefon: 030 27877-103
Fax: 030 27877-150
E-Mail: roehl@iwkoeln.de

Institut der deutschen Wirtschaft Köln
Postfach 10 19 42
50459 Köln

Die Ausweitung der kommunalen Wirtschaftstätigkeit gefährdet den regionalen Mittelstand und birgt erhebliche Risiken für die kommunalen Haushalte

Die Wirtschaftstätigkeit der Kommunen nimmt seit mehreren Jahren zu. Die Anzahl der Eigenbetriebe sowie Unternehmen im Eigentum der Städte und Gemeinden ist zuletzt kräftig angewachsen. Betrachtet man die Entwicklung der letzten 10 Jahre anhand der aktuellsten Daten des Statistischen Bundesamtes, so stieg die Anzahl der kommunalen Unternehmen deutschlandweit von 11.500 im Jahr 2002 auf fast 13.500 im Jahr 2012. Der Umsatz der Kommunalbetriebe wuchs sogar noch stärker auf insgesamt 278 Milliarden Euro an, ein Zuwachs um 85 Prozent. Allein im Sektor der Energieversorgung nahm die Anzahl der öffentlichen Unternehmen von ca. 1.100 im Jahr 2002 um mehr als 30 Prozent auf zuletzt über 1.450 zu. Der Trend zur Ausweitung der öffentlichen Wirtschaftstätigkeit ist also unverkennbar. Diese Entwicklung ist bedenklich, da die durch die öffentlichen Unternehmen bereitgestellten Angebote für den Bürger sehr oft teurer sind als die der Privatunternehmen und darüber hinaus den regional agierenden Mittelständlern wirtschaftliche Betätigungsfelder seitens der öffentlichen Hand genommen werden können.

Durch den vorliegenden Gesetzesentwurf „zur Stärkung der Kommunalwirtschaft“ soll dieser vielerorts bereits eingeschlagene Weg zur Ausweitung der Kommunalwirtschaft in Schleswig-Holstein noch weiter ausgebaut und rechtlich flankiert werden, wie es in der Gesetzesbegründung mit Blick auf die Energiewirtschaft und den Bau von Telekommunikationsnetzen explizit ausgeführt wird.

Ein Argument der Befürworter kommunaler Unternehmen bezieht sich darauf, dass private Anbieter kein Interesse an einer vollumfänglichen Leistungsbereitstellung für alle Bürger – etwa in dünnbesiedelten Gebieten lebende – hätten, sondern sich auf zahlungskräftige Kunden oder Leistungen in kostengünstig zu versorgenden Gebieten konzentrierten. Öffentliche Unternehmen ohne privatwirtschaftliches Renditestreben würden dagegen eher eine flächendeckende Versorgung zu „fairen“ Preisen sicherstellen. Dies entspräche im vorliegenden Gesetzesentwurf der Begründung zum Ausbau kommunaler Telekommunikationsnetze, da die Breitbandversorgung zunehmend zu einem Wirtschaftsfaktor im ländlichen Raum wird und es hier offensichtliche Defizite in vielen Regionen Deutschlands gibt.

Im Widerspruch zu dieser Argumentation steht jedoch der oft ebenfalls zugunsten öffentlicher Unternehmen angeführte Punkt, die Kommunen bräuchten die Wirtschaftstätigkeit zur Einnahmeerzielung und könnten dauerhafte Gewinne für den Kommunalhaushalt oder zur Quersubventionierung verlustträchtiger Leistungen z. B. im Öffentlichen Nahverkehr erzielen. Ein gewinnträchtiges kommunales Telekommunikationsnetz könnte jedoch auch von privatwirtschaftlichen Investoren geschaffen werden. Tatsächlich beruhen die Vorteile öffentlicher Unternehmen, soweit sie tatsächlich bestehen, maßgeblich auf ihren Privilegien. Am wichtigsten ist die Umsatzsteuerbefreiung für hoheitliche Aufgaben. Der Steuerzahler zahlt letztlich die Rendite der öffentlichen Anbieter, soweit diese von der Umsatzsteuer befreit sind.

Durch die im September 2015 vom Bundestag verabschiedete Novelle des Umsatzsteuergesetzes ist eine weitere Ausdehnung der Tätigkeitsgebiete umsatzsteuerbefreiter Kommunalbetriebe zu erwarten. Unter dem Deckmantel der interkommunalen Kooperation können mit einem

neuen § 2b UStG nun öffentliche Rechenzentren oder Grünflächenämter ihre Leistungen all jenen Gemeinden anbieten, die mangels eigener Betriebe im entsprechenden Sektor bislang mittelständische Unternehmen der Region beauftragt haben. Das Gleiche gilt für den überregionalen Absatz kommunal erzeugter Energie und gemeindeübergreifende Telekommunikationsnetze als Inhalt des vorliegenden Gesetzentwurfs. Insofern ist die Erleichterung grenzüberschreitender kommunaler Angebote, die mit der jüngst erfolgten Novellierung des Umsatzsteuergesetzes bereits ermöglicht wurde, durch die im Gesetzesentwurf angelegte Reduzierung von Anzeigepflichten und die Erleichterung grenzüberschreitender Tätigkeiten (auch in anderen Bundesländern) folgerichtig. Sie beinhaltet damit aber auch alle Probleme, die mit der geänderten Umsatzsteuergesetzgebung verbunden sind:

- Während Vertreter der Kommunen die scheinbaren Vorteile kommunaler Eigenleistung wie eine hohe lokale Beschäftigungsintensität und Gewinnabführungen an ihre Haushalte preisen, drohen mittelständische Unternehmen in vielen Wirtschaftsbereichen von der Abfallwirtschaft bis zu Rechendienstleistungen aus dem Markt gedrängt zu werden.
- Es bestehen erhebliche Zweifel, ob der neue § 2b UStG europarechtskonform ist. Dies ergibt sich aus Artikel 13 der EU-Mehrwertsteuersystemrichtlinie von 2006. Urteilen des EUGH und des BFH zufolge besteht Umsatzsteuerpflicht für Leistungen öffentlicher Betriebe (auch hoheitlicher Art), wenn diese in Konkurrenz zu privatwirtschaftlichen Anbietern erbracht werden. Durch die „Hintertür“ der interkommunalen Kooperation möchte der Gesetzgeber nun offenbar den hoheitlichen Tätigkeitsbereich wieder ausdehnen, obwohl dies nach der Richtlinienauslegung des EuGH von 2007 potenziell europarechtswidrig ist.
- Kommunale Unternehmen können durch eine Angebotsausdehnung auf andere Kommunen ein hohes Wachstum generieren und weit über den Bedarf der Bevölkerung im eigenen Gebiet hinaus expandieren. Diesem Sachverhalt wird im Gesetzesentwurf durch die Streichung der Bedarfsklausel Rechnung getragen, der zufolge die wirtschaftliche Betätigung einer Gemeinde in angemessenem Verhältnis zum Bedarf des jeweiligen Angebots innerhalb ihrer Grenzen stehen sollte. Damit steigen aber auch die wirtschaftlichen Risiken gegenüber einer auf die eigene Gemeinde beschränkten Tätigkeit exponentiell an. Letztlich haftet der Steuerzahler für die eingegangenen Risiken. Da das Land für seine Kommunen geradestehen muss, gilt dies im Zweifelsfall auch für den Steuerzahler in Regionen, in denen er nicht als kommunaler Wähler auch über eine gewisse indirekte Mitsprache durch das verantwortliche Kommunalparlament verfügt.

Um eine übertriebene Ausdehnung kommunaler Wirtschaftstätigkeit zu Lasten des unternehmerischen Mittelstands und möglicherweise auch des Steuerzahlers zu verhindern, sollten daher hohe Transparenzstandards und Rechenschaftspflichten für kommunale Unternehmen definiert werden. Der Gesetzesentwurf sieht vor, die „demokratische Kontrolle“ durch mehr Rechte der gewählten Kommunalgremien zu stärken. Damit werden die Aufsichtsmöglichkeiten zwar formal etwas verbessert, doch aufgrund der üblicherweise ohnehin engen Bindung der Führung kommunaler Unternehmen an die Kommunalpolitik beziehungsweise die in der jeweiligen Kommune führenden Parteien dürfte es hier in der Praxis kaum zu Verbesserungen kommen. Zudem bestehen erhebliche Zweifel, ob Mitglieder der Kommunalparlamente fachlich in der Lage sind, große kommunale Unternehmen mit grenzüberschreitenden Tätigkeiten wirksam zu kontrollieren und finanzielle Gefahren vom Steuerzahler abzuwenden. In vielen Kommunen fehlt es hier-

für an externer Expertise in den Aufsichtsgremien, woran sich offenbar mit dem Gesetzesentwurf nichts ändern soll.

Gerade im Bereich Erneuerbarer Energien, deren Ausbau durch die Kommunen des Landes laut Begründung ein erklärtes Ziel des Gesetzesentwurfes ist, sind die Spielräume zur Gewinnerzielung mit der zurückliegenden Reform des EEG erheblich kleiner geworden. Die garantierte Vergütung für an Land erzeugten Windstrom ist deutlich gesenkt worden und ab 2017 werden auch für diese Erzeugungsart vermehrt Ausschreibungen genutzt werden. Für Solarparks ist dies bereits geschehen. Ob Kommunalunternehmen zukünftig noch in der Lage sein werden, im Bereich erneuerbarer Energieerzeugung positive Renditen zu erwirtschaften, erscheint daher fraglich. Da das EEG auf Anreize für die Privatwirtschaft setzt, um die vorgegebenen Ziele zum Ausbau der erneuerbaren Energien zu erreichen, erscheint auch die Gesetzesbegründung, dass es mehr kommunaler Investitionen in Windräder und Solarparks bedürfe, um diese Ziele zu erreichen, fragwürdig.

Insgesamt erscheint die Erweiterung der Möglichkeiten zur wirtschaftlichen Betätigung der schleswig-holsteinischen Kommunen, die der Gesetzesentwurf schafft, vor dem Hintergrund der in die gleiche Richtung zielenden Reform des Umsatzsteuergesetzes (§ 2b UStG) zwar folgerichtig, sie ist aber trotzdem problematisch. Kommunalen Unternehmen werden erheblich größere Spielräume geschaffen, ihre Wirtschaftsbetriebe über den Eigenbedarf der Gemeinde hinaus zu vergrößern und jenseits ihrer Grenzen tätig zu werden. Damit werden nicht nur mittelständische Privatunternehmen als Anbieter in Kommunen ohne entsprechende Eigenbetriebe verdrängt, sondern die finanziellen Risiken aus den Geschäften der betreffenden Kommunalunternehmen wachsen auch beträchtlich an. Es ist fraglich, ob die angestrebte Stärkung der Aufsicht über die Kommunalunternehmen durch die jeweiligen Parlamente diesen gewachsenen Risiken gerecht werden kann.

Literaturverzeichnis

Bardt, Hubertus, Fuest, Winfried / Lichtblau, Karl, 2010, Kommunale Unternehmen auf Expansionskurs, IW-Trends, 37. Jg., Nr. 3, S. 57–70

Bitcom, 2015, Umsatzsteuerbefreiung für kommunale Unternehmen gefährdet den Mittelstand in der Digitalwirtschaft, Stellungnahme, 2. Juli 2015, URL: https://www.bitkom.org/Publikationen/2015/Positionspapiere/Umsatzsteuerbefreiung-f%C3%BCr-kommunale-Unternehmen-gef%C3%A4hrdet-den-Mittelstand-in-der-Digitalwirtschaft/2015-07-08_Stellungnahme_Umsatzsteuerprivileg.pdf [14.08.2015]

Bundeskartellamt, 2014, Der Staat als Unternehmer – (Re-)Kommunalisierung im wettbewerbsrechtlichen Kontext, Tagung des Arbeitskreises Kartellrecht, 2. Oktober 2014, Hintergrundpapier, URL: http://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Diskussions_Hintergrundpapier/Bundeskartellamt%20-%20Der%20Staat%20als%20Unternehmer.pdf?__blob=publicationFile&v=2 [26.08.2015]

Conventz, Sven / Kempermann, Hanno, 2015, Rekommunalisierung in der bayerischen Abfallwirtschaft – quo vadis?, IW Consult GmbH, Köln

EUGH – Europäischer Gerichtshof, 2007, Urteil C-288/07, Sechste Mehrwertsteuerrichtlinie – Art. 4 Abs. 5 – Tätigkeiten einer Einrichtung des öffentlichen Rechts, URL: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=68184&pageIndex=0&doclang=DE&mode=req&dir=&occ=first&part=1> [9.14.2015]

Europäische Union, 2006, Richtlinie 2006/112/EG Des Rates vom 28. November 2006 über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem, URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:347:0001:0118:de:PDF> [14.09.2015]

Monopolkommission, 2014, Hauptgutachten 2012/2013, Kapitel V: Kommunale Wirtschaftstätigkeit und der Trend zur Rekommunalisierung, S. 439–510, URL: http://www.monopolkommission.de/images/PDF/HG/HG20/HG_XX_gesamt.pdf [12.07.2015]

Röhl, Klaus-Heiner, 2015, Rekommunalisierung - Gefährden die Privilegien öffentlicher Unternehmen die mittelständische Privatwirtschaft?, IW policy paper, Nr. 34, Köln

Rosenfeld, Martin T. W., 2013, Rekommunalisierung statt Privatisierung: Die richtige Antwort auf veränderte Bedingungen?, in: Wirtschaftsdienst, 93. Jg., Nr. 2, S. 79–83

Schaefer, Christina / Papenfuß, Ulf, 2013, Renaissance öffentlicher Unternehmen? Ein Überblick zu Rekommunalisierungsstudien, in: Wirtschaftsdienst, 93. Jg., Nr. 2, S. 75–79