

Röhl, Klaus-Heiner

**Working Paper**

## Rekommunalisierung: Gefährden die Privilegien öffentlicher Unternehmen die mittelständische Privatwirtschaft?

IW Policy Paper, No. 34/2015

**Provided in Cooperation with:**

German Economic Institute (IW), Cologne

*Suggested Citation:* Röhl, Klaus-Heiner (2015) : Rekommunalisierung: Gefährden die Privilegien öffentlicher Unternehmen die mittelständische Privatwirtschaft?, IW Policy Paper, No. 34/2015, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/123707>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# **Rekommunalisierung**

## **Gefährden die Privilegien öffentlicher Unternehmen die mittelständische Privatwirtschaft?**

**Autor:**

Klaus-Heiner Röhl

Telefon: 030 27877-103

E-Mail: [roehl@iwkoeln.de](mailto:roehl@iwkoeln.de)

10. November 2015

## Inhalt

Abstract .....	3
1. Einleitung .....	4
2. Rekommunalisierung – Begriffsbestimmung .....	5
3. Staatlich versus privat: Langfristige Trends .....	6
4. Wie stark ist der Rekommunalisierungstrend wirklich? .....	8
5. Das natürliche Monopol als Begründung für Staatstätigkeit.....	9
6. Postulierte Vorteile öffentlicher Unternehmen .....	12
7. Privilegien öffentlicher Unternehmen .....	15
8. Fazit und Empfehlungen .....	19
Literatur .....	21

JEL-Klassifikation:

H1: Struktur und Umfang der Staatstätigkeit, H4: Öffentlich bereitgestellte Güter

R5: Analyse regionaler Staatstätigkeit

## Abstract

Kommunale Wirtschaftstätigkeit ist wieder im Aufschwung. Nach einer Phase, in der staatliche Beteiligungen an Wirtschaftsunternehmen abgebaut wurden und die Kommunen als staatliche Ebene mit der breitesten ökonomischen Betätigung viele Aufgaben an die Privatwirtschaft – oft an mittelständische Unternehmen – übertragen, setzen gerade die Städte und Gemeinden wieder verstärkt auf öffentliche Angebote von Dienstleistungen. Die Zahl der Eigenbetriebe sowie der privatwirtschaftlich organisierten Unternehmen im Eigentum der öffentlichen Hand wächst seit mehreren Jahren wieder. Zuletzt zeichnet sich sogar eine Beschleunigung dieses Trends ab, der regional agierenden Mittelständlern zunehmend wirtschaftliche Betätigungsfelder nimmt.

In diesem Policy Paper wird untersucht, wie stark der Trend zurück von Leistungen privater Unternehmen zu kommunalen Betrieben tatsächlich ausfällt und ob die Gründe, die für die Rückübertragung von Diensten an öffentliche Anbieter angeführt werden, plausibel sind. Dabei wird auf das Argument der Daseinsvorsorge eingegangen und die Möglichkeiten zur Vertragsgestaltung und Kontrolle privater Unternehmen auf Märkten mit monopolistischen Merkmalen, wo teilweise Defizite aufgetreten sind, werden erörtert. Angebliche Vorteile, die von Verfechtern kommunaler Wirtschaftsbetätigung angeführt werden, werden auf ihre Stichhaltigkeit hin überprüft und die Privilegien kommunaler Unternehmen gegenüber privaten Anbietern analysiert. Das Paper schließt mit wirtschaftspolitischen Empfehlungen zur Aufrechterhaltung privatwirtschaftlicher Angebote in den Kommunen, wobei die aktuell im Gesetzgebungsprozess befindliche Novellierung des Umsatzsteuergesetzes kritisch beleuchtet wird.

## 1. Einleitung

Die schlechten Erfahrungen, die Bürger und Politik mit innovationsfeindlichen und schwerfälligen Firmen in Staatseigentum über Jahrzehnte gemacht haben, ließen in den 80er Jahren des vergangenen Jahrhunderts die Einsicht reifen, dass der Staat wohl nicht der bessere Unternehmer sei. Doch diese Erfahrungen scheinen inzwischen vergessen. Seit einigen Jahren ist wieder eine Tendenz hin zur Leistungserstellung durch öffentliche Unternehmen zu erkennen (Lichter, 2014). Vor allem die Kommunen suchen sich „neue“ – eigentlich sind es alte – Betätigungsfelder in der Wasser- und Energieversorgung sowie in der Abfallwirtschaft.

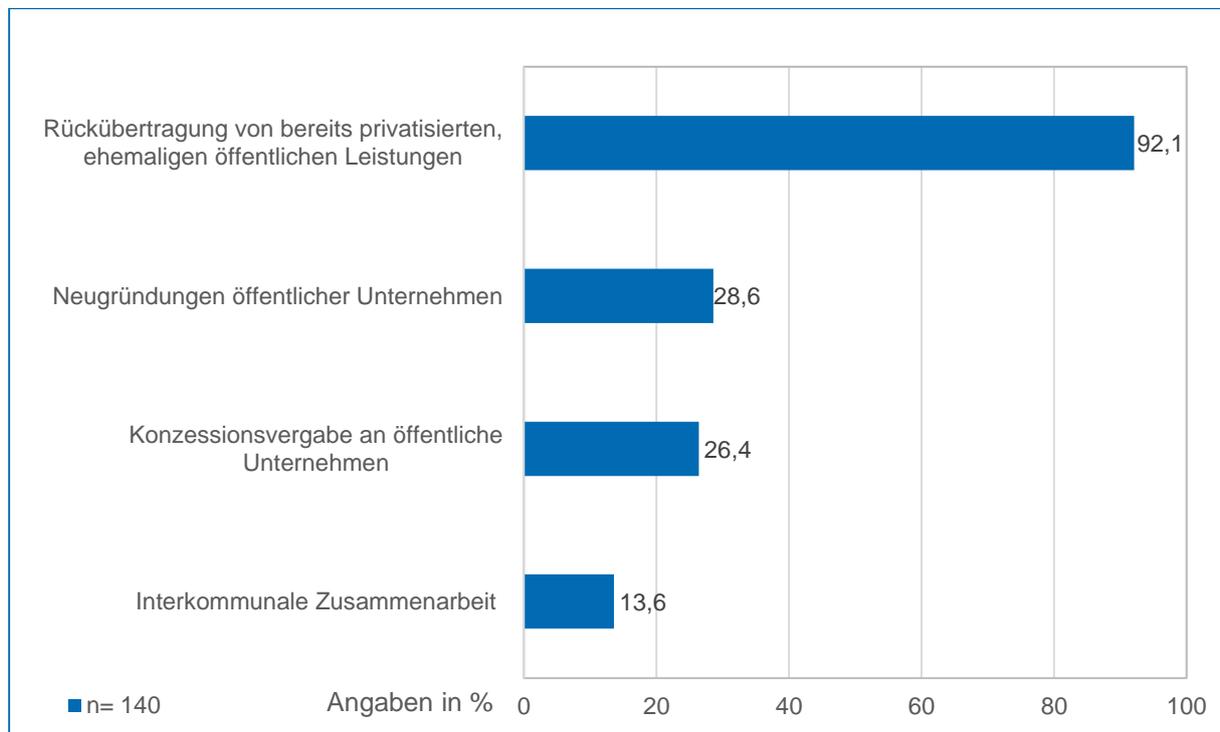
Nicht immer haben sich die Erwartungen an die Bereitstellung durch private Anbieter hinsichtlich Preis und Leistung erfüllt (Friedländer, 2013; Papenfuß, 2013) ist. Preissteigerungen insbesondere durch (teil-)privatisierte Wasserversorger haben dem Trend zurück zum Staat auch medial den Weg bereitet. Zum Teil wurde die Privatisierung auch gar nicht erst vollzogen. Dies gilt z. B. für die Deutsche Bahn, die zwar im Rahmen der 1994 eingeleiteten Reform von den bisherigen Staatsbetrieben „Bundesbahn“ und „Reichsbahn“ der ehemaligen DDR mit Schaffung der „Deutsche Bahn AG“ in eine private Rechtsform überführt wurde, aber letztlich in Bundeseigentum verblieben ist. Der Kernbereich von Aufgabenrückführungen zur öffentlichen Hand betrifft aber trotz einer Zunahme staatlicher Beteiligungen in diversen Sektoren (FAZ, 2015, 17) dezidiert kommunale Dienstleistungen.

Die europäische Bankenkrise seit 2009 hat das Vertrauen in die Marktwirtschaft erschüttert (Schaefer/Papenfuß, 2013, 76). Viele Bürger stehen privatwirtschaftlichen Angeboten heute kritischer gegenüber, als es vor 20 Jahren unter dem frischen Eindruck der gescheiterten staatseigenen Wirtschaft in Ostdeutschland und Osteuropa der Fall war. Begünstigt wurde diese Entwicklung zurück in Richtung Öffentliche Hand nicht zuletzt dadurch, dass Privatisierungen zum Teil in dilettantischer Weise durchgeführt worden sind und es lokal zu starken Preissteigerungen kam (Berlin, 2013; Friedländer, 2013, 15). Obwohl es umfangreiche Erfahrungen zur Vertragsgestaltung des „Contracting Out“ und zur Regulierung privater Unternehmen auf monopolistischen Märkten in Ländern mit einer längeren Privatisierungsgeschichte gab (vgl. z.B. Viscusi/Vernon/Harrington, 1992; Willig/Baumol 1987), wurden hier vielerorts Fehler gemacht. Nachfolgend werden die Begriffe Rekommunalisierung und Daseinsvorsorge erläutert, die Argumente für eine private und eine öffentliche Leistungserstellung einander gegenübergestellt und kritisch hinterfragt, inwieweit die Befürworter staatlicher Leistungserbringung Privilegien öffentlicher Unternehmen mit Vorteilen der staatlichen Leistungserstellung vermengen. Das Paper schließt mit Empfehlungen für eine Stärkung der mittelständischen Wirtschaft auf kommunaler Ebene.

## 2. Rekommunalisierung – Begriffsbestimmung

Der Begriff Rekommunalisierung kann unterschiedlich ausgelegt werden, was die Beurteilung erschwert, wie stark der Trend zurück zur Kommunalwirtschaft tatsächlich ausfällt. Im engeren Sinne bezeichnet Rekommunalisierung die Rückführung einer zuvor privatisierten Leistung in kommunales Eigentum. Hierbei handelt es sich prinzipiell um eine Reverstaatlichung von zuvor privatisierten Leistungen (Lichter, 2014, 12). Dem gegenüber steht die Ausweitung des Angebots öffentlicher Betriebe auch mittels Neugründung von Stadtwerken, speziell Energieversorgern (vgl. Institut für den öffentlichen Sektor, 2011), und ein Eindringen in Märkte, die zuvor von privaten Unternehmen bedient wurden. Diese Ausweitung kommunaler Betätigung in private Wirtschaftsbereiche hinein wird auch als Rekommunalisierung im weiteren Sinne bezeichnet. Die verschiedenen Sichtweisen von Rekommunalisierung spiegeln sich in den Antworten der befragten Kommunen in einer Untersuchung des Instituts für den öffentlichen Sektor (2011, 7). Die Rückübernahme zuvor privatisierter Leistungen dominiert mit 92 Prozent der Nennungen zum Verständnis des Begriffs Rekommunalisierung (vgl. Abb. 1).

**Abbildung 1: Rekommunalisierung aus Sicht der Kommunen**



Mehrfachnennungen möglich;

Quelle: Institut für den öffentlichen Sektor, 2011

Die Rückführung von Aufgaben in kommunale Trägerschaft erfolgt überwiegend im Rahmen auslaufender Konzessionsverträge, die nicht mehr verlängert werden. An-

geführt wird im Einzelfall oft eine Unzufriedenheit mit der privaten Leistungserstellung; es lässt sich aber kaum überprüfen, ob dies bloß ein Vorwand ist, die Kommunalwirtschaft wieder auszudehnen. Der Verband der kommunalen Unternehmen (VKU) zählt für seine über 1.430 Mitglieder allein 234 Kommunen, in denen seit 2007 Konzessionsvergaben an Private nicht verlängert und Strom- oder Gasnetze wieder in kommunale Trägerschaft übernommen wurden (FAZ, 05.08.2015, S. 17). Wegen der unvollständigen Erfassung durch die Beschränkung auf die VKU-Mitglieder dürfte die Anzahl insgesamt sogar noch darüber liegen. Die Rekommunalisierung im weiteren Sinne wurde seit 2005 zudem durch die Neugründung von 141 Stadtwerken beflügelt, die Strom erzeugen und/oder vertreiben.

### 3. Staatlich versus privat: Langfristige Trends

Die langfristige Entwicklung in der Bereitstellung öffentlicher Güter und Dienstleistungen lässt sich als Pendelbewegung darstellen, in der sich Tendenzen zur staatlichen Leistungserstellung mit Gegenbewegungen einer verstärkten Privatisierung abgewechselt haben. Ein Trend zur staatlichen Leistungserstellung ist seit dem 19. Jahrhundert erkennbar, als städtische Dienste wie die Wasser- und Abwasserversorgung und Müllentsorgung mit wachsenden Anforderungen an die Hygiene angesichts hoher Anfangsinvestitionen vom Staat übernommen wurden. In der Zwischenkriegszeit gab es auch deutliche Kritik am Vordringen des Staates (vgl. z.B. von Mises, 1922), die im 1944 veröffentlichten Werk „The Road to Serfdom“ von Friedrich von Hayek gipfelte, doch verstärkte sich die Tendenz Richtung Staatswirtschaft mit und nach dem zweiten Weltkrieg weiter. Dieser Trend mündete in die Theorie von der Annäherung der Wirtschaftssysteme in den sozialistischen Planwirtschaften und den kapitalistischen Marktwirtschaften – durch etwas mehr wirtschaftliche Freiheiten in den sozialistischen Ländern und zunehmend staatliche Leistungserbringung und Wirtschaftssteuerung in den Marktwirtschaften (vgl. z. B. Tinbergen, 1959, 1961; Boettcher, 1970). Gleichzeitig gab es aber auch scharfe Kritik an der Zurückdrängung privaten Unternehmertums und dem Vordringen des Staates in immer mehr Wirtschaftsbereiche (vgl. Friedman, 1962; Hayek, 1960).

Doch die Kritik fand in der Wirtschaftspolitik zunächst wenig Widerhall. Nach dem zweiten Weltkrieg kam es in den marktwirtschaftlichen Ländern zum Ausbau der staatlichen Bereitstellung von Gütern und Diensten, unterstützt von nicht wenigen Ökonomen (s.o., vgl. auch Shirley/Walsh, 2000; Shleifer, 1998). Das sozialistische Wirtschaftsmodell wurde zu diesem Zeitpunkt noch für eine funktionsfähige Alternative zur kapitalistischen Marktwirtschaft gehalten, denn es gab auch im Westen viel

Bewunderung für die schnelle Industrialisierung der Sowjetunion. Die gelenkte Kriegswirtschaft während des zweiten Weltkriegs verstellte den Blick auf langfristige Fehlentwicklungen von Unternehmen und Sektoren in staatlichem Eigentum sowie die einer Staatswirtschaft inhärente Innovationsschwäche (vgl. Shleifer, 1998). Speziell die Bedeutung des Unternehmertums für grundlegende Innovationen wurde lange übersehen. Dies gilt selbst für Schumpeter (1942), der in seiner bahnbrechenden Arbeit von 1911 gerade diese Rolle des Unternehmers herausgearbeitet hatte.

Als trotz Zunahme staatlicher Wirtschaftseingriffe und wirtschaftlicher Tätigkeit durch öffentliche Unternehmen nach der Ölkrise 1973 die Arbeitslosigkeit in den westlichen Demokratien hartnäckig hoch blieb beziehungsweise weiter anstieg, wuchs die Bereitschaft zu einer Trendwende. Am radikalsten fiel diese im Vereinigten Königreich mit der Regierungsübernahme durch Margaret Thatcher 1979 aus, insbesondere in ihrer zweiten Amtszeit ab 1983 (Megginson/Netter, 2001, 321). Doch auch in den USA setzte sich mit dem republikanischen Präsidenten Reagan eine wieder positivere Sicht auf privates Unternehmertum und die Wirkung von Marktkräften durch. Staatliche Leistungserstellung schien mit der wachsenden Kritik an ineffizienten Staatskonzernen in den letzten beiden Jahrzehnten des vergangenen Jahrhunderts weitgehend diskreditiert. Dies galt nicht nur in Bereichen, die seit jeher neben öffentlichen auch oder überwiegend durch private Unternehmen erbracht wurden, wie Bergbau und Industrie, sondern auch in Sektoren der so genannten Daseinsvorsorge (s. Kasten) wie Post, Telekommunikation, Abfallentsorgung sowie Elektrizität und Wasser.

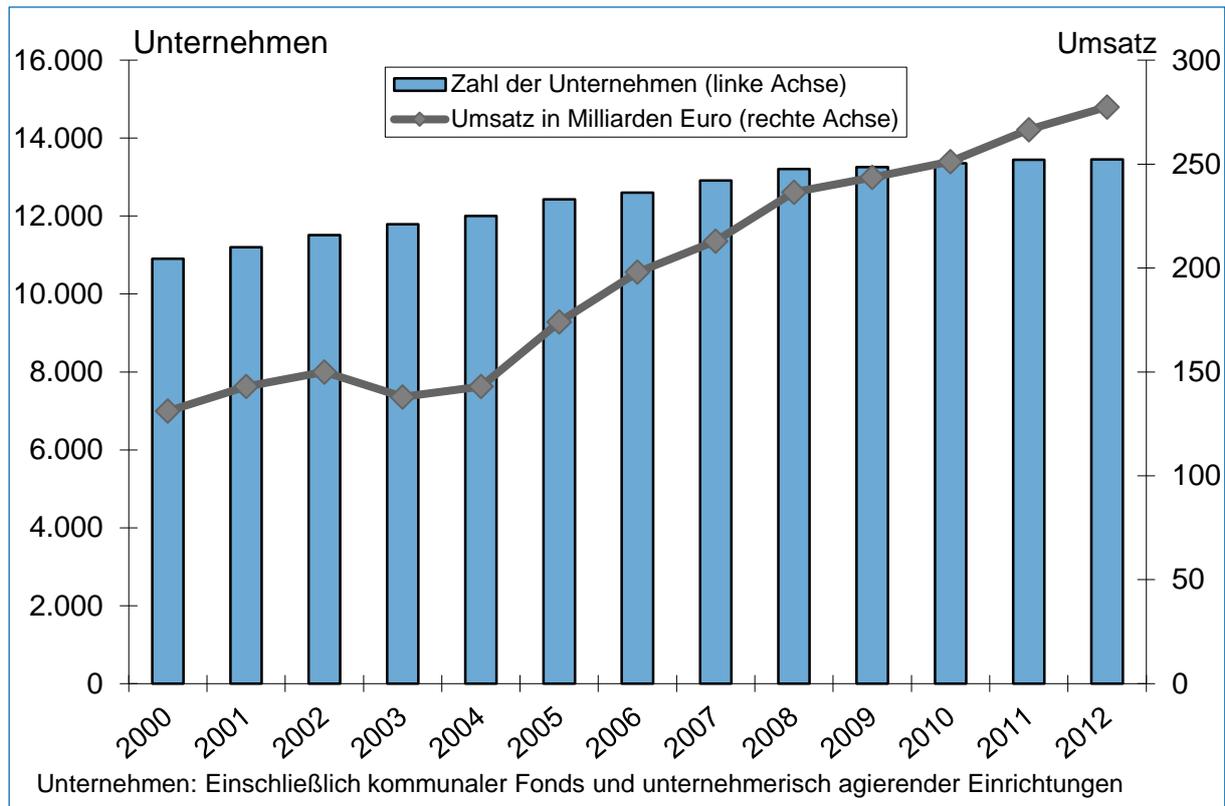
Auf dem europäischen Kontinent kam dieser Trend erst später zum Tragen. In Deutschland wurde in den 1980er Jahren nur zaghaft privatisiert; so wurden 1984 private Fernsehsender zugelassen (Karstens, 2010). Erst mit der Bahnreform 1994, der Versteigerung von Telekommunikationslizenzen 2000 und dem Verkauf großer kommunaler Wohnungsbestände von 2004 (Berlin) bis 2006 (Dresden) gab es einen stärkeren Privatisierungsimpuls. Nun kam es auch in Deutschland zu umfangreichen Privatisierungen, um ineffiziente Behördenstrukturen aufzubrechen, wettbewerbliche Leistungen zu ermöglichen und zusätzlich mit den Privatisierungserlösen Einnahmen für die öffentliche Hand zu erzielen. Diese Motive waren je nach Ausrichtung der politischen Entscheidungsträger unterschiedlich gewichtet (FAZ, 5.08.2015, 17), führten aber letztlich zum gleichen Ergebnis eines Ausbaus privater und damit stärker marktwirtschaftlich ausgerichteter Angebote.

#### 4. Wie stark ist der Rekommunalisierungstrend wirklich?

Ob es zuletzt einen starken Trend zur Rekommunalisierung gegeben hat oder doch ein eher verhaltenes Comeback der staatlichen Leistungserstellung auf kommunaler Ebene, war längere Zeit umstritten. Schaefer und Papenfuß (2013, 79) beispielsweise sahen angesichts der vielen auslaufenden Konzessionsverträge speziell für städtische Energienetze und die Abfallentsorgung eher eine verhaltene Zunahme kommunaler Betätigung in den letzten Jahren. Zumindest im Bereich der Energieversorgung bestätigen Daten des Statistischen Bundesamtes jedoch den Trend: Die Zahl der öffentlichen Unternehmen stieg seit 2002 von ca. 1.100 um mehr als 30 Prozent auf 1.450 im Jahr 2011 als aktuellstem Stand der Daten (Handelsblatt Research Institute, 2014, 14). Hier sind auch neue gegründete Unternehmen enthalten, so dass nicht unbedingt 350 Unternehmen in öffentliches Eigentum rücküberführt wurden, aber zumindest eine Rekommunalisierung im weiteren Sinne (s.o.) unter Einschluss von Neugründungen im kommunalen Bereich ist belegbar. Dieser Trend hält seit 2011 weiter an, wenn man die Zahl der Mitarbeiter kommunaler Unternehmen als Maßstab heranzieht: Die Mitgliedsunternehmen des Verbandes Kommunaler Unternehmen (VKU) steigerten zwischen 2011 und 2014 ihre Mitarbeiterzahl um 10.000 auf 245.000 Beschäftigte (FAZ, 05.08.2015, S. 17), wobei dieses reine Größenwachstum von Anhängern kommunaler Wirtschaftsbetätigung als Erfolgsausweis herangezogen wird (Landsberg, 2013, 83).

Allerdings haben Bardt und Fuest (2007) bereits für den Zeitraum 1999 bis 2004 einen Zuwachs der Einnahmen aus wirtschaftlicher Betätigung in den Kommunen der 13 Flächenländer um nominal 10,7 Prozent ermittelt. Bardt, Fuest und Lichtblau (2010) zeigen eine weitere Zunahme der Anzahl kommunaler Unternehmen und ihrer Umsätze von 2004 bis 2007, in einer Phase mit größeren Privatisierungen (s.o.). Diese Entwicklung war vor allem auf verstärkte Aktivitäten im Energiesektor durch den Aufbau von Stadtwerken zurückzuführen (Herrmann, 2013).

**Abbildung 2: Anzahl und Umsatz kommunaler Unternehmen**



Quelle: Bardt/Fuest/Lichtblau, 2010; Statistisches Bundesamt, 2015

Betrachtet man die Anzahl und die Umsätze kommunaler Unternehmen (einschließlich Zweckverbänden) von 2000 bis 2012 als jüngstem verfügbarem Jahr, so zeigt sich eine fast kontinuierliche Zunahme der kommunalen Wirtschaftstätigkeit, wobei die Zahl der Unternehmen ab 2010 allerdings bei weiter wachsenden Umsätzen stagniert (vgl. Abbildung 2, Statistisches Bundesamt, 2015). Insgesamt bestätigen die Zahlen den Trend zur Ausweitung der Aktivität kommunaler Unternehmen.

## 5. Das natürliche Monopol als Begründung für Staatstätigkeit

Bei der aktuellen Diskussion um die Vorzüge und Nachteile privatwirtschaftlicher oder öffentlicher Angebote von Dienstleistungen im kommunalen Bereich handelt es sich nicht um eine neue Fragestellung, sondern um einen Streit um ein in der ökonomischen Theorie bereits seit Längerem untersuchtes Problem. Von Ökonomen wird seit dem 19. Jahrhundert erörtert, ob private oder staatliche Unternehmen Leistungen der Daseinsvorsorge wie Wasserversorgung und Abwasserentsorgung, Elektrizitätsversorgung (Verteilung und –erzeugung), Post- und Telekommunikationsdienste, öffentliche Verkehrsangebote u.ä. besser erbringen können – wobei oft un-

klar bleibt, was „besser“ eigentlich bedeutet und welche Dienste auf kommunaler Ebene wirklich zur staatlichen „Daseinsvorsorge“ gehören (s. Kasten).

Eine wichtige Rolle im Rahmen der Diskussion um öffentliche oder private Dienste spielt die Frage des „natürlichen Monopols“. Dieses beschreibt eine Situation, in der eine Leistung auf einem Markt nur unter Zusatzkosten von mehr als einem Unternehmen erbracht werden kann, so dass eine Wettbewerbssituation nicht entsteht oder aufgrund ihrer Ineffizienz keine Vorteile für die Nutzer bringt. Es herrscht unvollkommener Wettbewerb. Hohe Fixkosten bei geringen Grenzkosten in der Produktion beziehungsweise Bereitstellung eines Dienstes bewirken, dass ein Markt in effizienter Weise nur von einem Anbieter bedient werden kann. Oft wird diese Kostenstruktur durch das Vorliegen von Netzwerkeffekten verursacht, etwa bei der Schieneninfrastruktur, aber auch im Bereich der Abfallentsorgung in einem begrenzten Gebiet. Auch für Kanalisationsnetze liegen die Bedingungen eines natürlichen Monopols vor.

Wie Höffler (2013, 72) anmerkt, ist die Frage einer marktlichen oder staatlichen Leistungserstellung bei Vorliegen eines natürlichen Monopols oder eines öffentlichen Gutes, von dessen Inanspruchnahme niemand ausgeschlossen werden kann, nicht korrekt gestellt (vgl. auch Lichter, 2014, 16): Der Markt wird hier bei fehlender Ausschlussmöglichkeit von der Nutzung – Paradebeispiel ist die Landesverteidigung – überhaupt kein Angebot schaffen. Bei einem natürlichen Monopol wird der private Anbieter zu Lasten der Nutzer einen Monopolpreis verlangen. Im Falle eines reinen öffentlichen Gutes ist eine staatliche Finanzierung, im Falle des natürlichen Monopols zum Wohle der Nutzer zumindest eine öffentliche Kontrolle unerlässlich (Vickers/Yarrow, 1991, 112). In beiden Fällen ist dies aber nicht gleichbedeutend mit einer staatlichen Erstellung der Leistung. Vielmehr kann hier ein Wettbewerbsergebnis durch eine öffentliche Preis-, Gewinn- und/oder Mengenregulierung simuliert werden, um die Gewinne privater Anbieter zu begrenzen und Effizienzvorteile im Vergleich zu öffentlichen Unternehmen an die Nutzer weiterzugeben (Viscusi/Vernon/Harrington, 1992, 296 ff.). Der Staat muss das öffentliche Dienstleistungsangebot gewährleisten, aber keineswegs selbst produzieren (Hesse/Lenk/Rottmann, 2009, 6).

Dazu kommt, dass technische Innovationen ein vorhandenes natürliches Monopol aufbrechen können – wie z.B. in der Telekommunikation das aus dem Leitungsnetz entstehende Monopol durch Mobilfunknetze mit hoher Übertragungsleistung –, so dass sich die Bedingungen für Wettbewerb in innovativen Märkten schlagartig verbessern können. Zudem ist ein Wettbewerb mehrerer Anbieter auf einer bestehenden Netzinfrastruktur möglich. Beispiele hierfür sind wieder die Telekommunikation, das Schienennetz sowie Buslinien auf dem Straßennetz. Um zu einer effizienten Lösung zu gelangen, sind hier zusätzlich die Transaktionskosten zu berücksichtigen,

die bei der Angebotserbringung mehrerer Unternehmen auf einem Netz entstehen (Rosenfeld, 2013, 81; vgl. auch Williamson, 1979, 1981). Die Nutzung eines Netzes und seiner Knoten durch mehrere Unternehmen kann zu erheblichem Ausschreibungs-, Bewerbungs-, Abstimmungs-, Abrechnungs- und Kontrollaufwand führen. Zu berücksichtigen ist dabei wie für natürliche Monopolstrukturen, dass Transaktionskosten durch Innovationen drastisch sinken können. Beispielsweise kann durch die Digitalisierung die optimale Nutzung einer Netzinfrastruktur durch verschiedene Nutzer automatisch gesteuert, überwacht und abgerechnet werden, so dass ein oft vorgebrachtes Argument gegen die Durchführung von Wettbewerb auf einem bestehenden Netz zunehmend entfällt.

### **Die Daseinsvorsorge**

Die Definition von öffentlichen Dienstleistungen als „Daseinsvorsorge“ geht auf Ernst Forsthoff (1938) zurück, der durch die Konzentration der Menschen auf die Großstädte infolge der Industrialisierung bestimmte Leistungsangebote wie Wasservers- und Abwasserentsorgung, Stromversorgung, öffentlichen Nahverkehr und Abfallentsorgung als unverzichtbar für das Gemeinwesen ansah, ohne dass der einzelne Bürger diese selbstständig erbringen oder privatwirtschaftlich beauftragen konnte. Im Rahmen einer Leistungsverwaltung sollten die Gebietskörperschaften deshalb diese für das Gemeinwesen unverzichtbaren Leistungen selbst erbringen. Diese Dienste der Daseinsvorsorge bilden deshalb den Kern der öffentlichen – d. h., meist kommunalen – Wirtschaft in Deutschland.

Trotz dieser auf den ersten Blick relativ klaren Abgrenzung kann man die Daseinsvorsorge als unscharfen Begriff bezeichnen, denn der technische Fortschritt kann zu neuen „unverzichtbaren“ Diensten wie der Telekommunikation, dem Fernsehen oder dem Internet führen, aber auch die Bedingungen für eine privatwirtschaftliche Bereitstellung dieser Dienste – wie bei den drei letztgenannten – so stark verbessern, dass sie nicht (länger) zur staatlichen Daseinsvorsorge zu zählen sind.

Änderungen in der Einschätzung von Leistungen als unerlässliche öffentliche Dienste sind nicht neu. So gehörte im römischen Kaiserreich die Versorgung der Bevölkerung in der Hauptstadt mit dem Grundnahrungsmittel Weizen zur „Daseinsvorsorge“. Trotz der Bedeutung der Nahrungsmittelversorgung wird diese von Forsthoff (1938) und heutigen Vertretern der öffentlichen Bereitstellung von Diensten aber nicht zur Daseinsvorsorge gezählt, da offenbar ein ausreichendes und kostengünstiges privates Angebot gewährleistet ist. Frischwasserversorgung und Abwasserentsorgung zählten hingegen im alten Rom genauso wie seit dem späten 19. Jahrhundert zur Daseinsvorsorge – dazwischen aber über Jahrhunderte nicht.

## 6. Postulierte Vorteile öffentlicher Unternehmen

Für die private Erbringung von Dienstleistungen für die breite Öffentlichkeit spricht das effiziente und marktorientierte Handeln privater Akteure im marktwirtschaftlichen Wirtschaftssystem generell. Die Vorteile des Wettbewerbs, der Monopolpositionen und die Ausnutzung von Macht verhindert oder zumindest begrenzt, lassen sich bei guter Ausgestaltung der Konzessionsverträge und Vergabemodalitäten auf privat bereitgestellte öffentliche Dienste übertragen. Staatsunternehmen sind hier ein Fremdkörper, der einer Begründung bedarf. Das Hauptargument der Befürworter einer Leistungserstellung kommunaler Dienste durch öffentliche Unternehmen bezieht sich darauf, dass private Anbieter kein Interesse an einer vollumfänglichen Leistungsbereitstellung für alle Bürger – auch sozial schwache oder in dünnbesiedelten Gebieten lebende – hätten, sondern sich aus ihrem Gewinnstreben heraus auf zahlungskräftige Kunden oder Leistungen in kostengünstig zu versorgenden Gebieten konzentrierten (Candeias et al., 2008). Öffentliche Unternehmen ohne privatwirtschaftliches Renditestreben könnten hingegen eher eine flächendeckende und diskriminierungsfreie Versorgung sicherstellen.

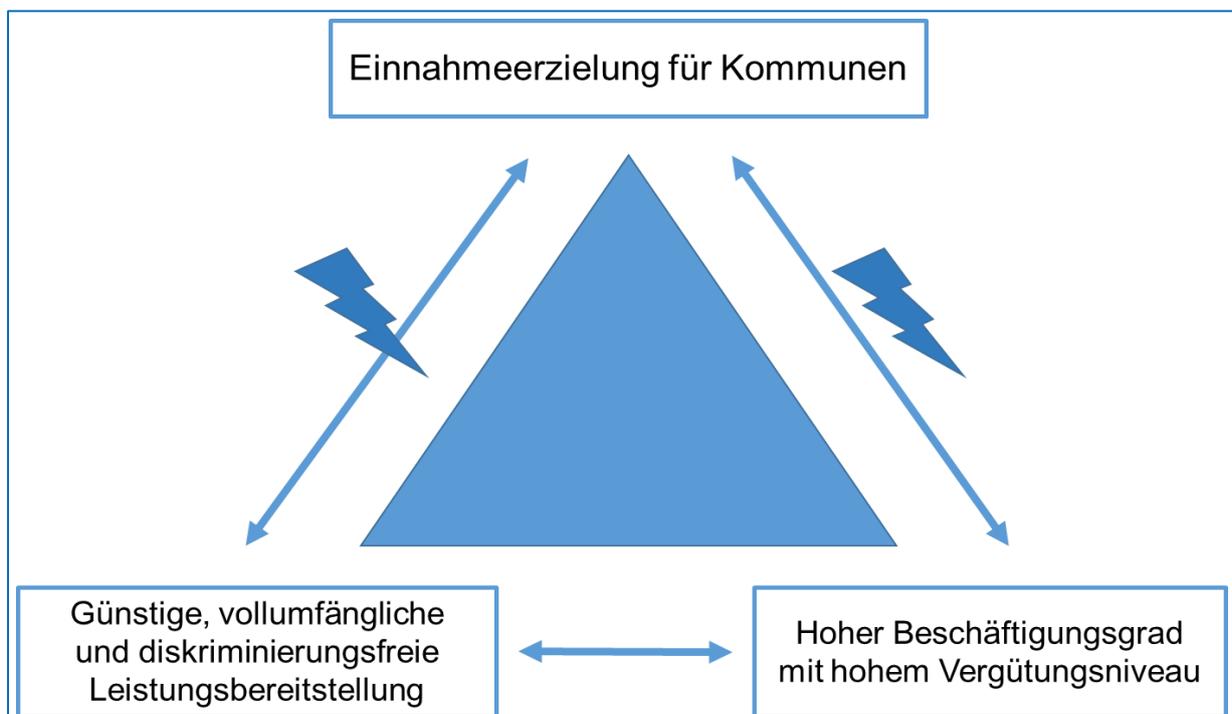
Völlig im Widerspruch zu dieser Argumentation steht jedoch das oft gleichzeitig genannte Argument, die Kommunen bräuchten die öffentlichen Unternehmen zur Einnahmeerzielung und könnten meist dauerhafte, relativ hohe Gewinne für den Kommunalhaushalt oder zur Quersubventionierung verlustträchtiger Leistungen wie z.B. dem Öffentlichen Nahverkehr erzielen (Landsberg, 2013). Eine aktuelle Studie zeigt, dass kommunale Abfallentsorgungsunternehmen in Bayern mit einem EBIT von 6,9 Prozent bzw. einer Umsatzrendite von 7,3 Prozent tatsächlich spürbar höhere Gewinne erzielen als vergleichbare private Abfallentsorger im Freistaat (Conventz/Kempermann, 2015, 14 f.). Diese höhere Rendite geht allerdings zu Lasten der Gebührenzahler, die höhere Preise zahlen als in durch Private entsorgten Kreisen, und aufgrund des Umsatzsteuerprivilegs zudem zu Lasten der öffentlichen Haushalte insgesamt (s.u.).

Darüber hinaus wird angeführt, die kommunalen Unternehmen würden eine besondere Rolle für den regionalen Arbeitsmarkt spielen, indem sie mehr Personal beschäftigen oder höhere Löhne zahlen als private Unternehmen, die die gleiche Leistung erbringen (Candeis et al., 2008). So sind die Tariflöhne für Geringqualifizierte im öffentlichen Dienst um circa 20 Prozent höher als in der Privatwirtschaft (Rosenfeld, 2013). Rosenfeld (2013, 81) merkt hierzu jedoch an, dass „Preise, Gebühren und Beiträge tendenziell eine regressive Verteilungswirkung ...“ hätten. Das bedeutet, dass die gegenüber dem Marktergebnis höheren Löhne der Beschäftigten in kommunalen Unternehmen auch von jenen Bürgern über ihre Gebühren und Steuern

finanziert werden müssen, die selbst nicht in den Genuss eines solchen Lohnprivilegs kommen.

Offensichtlich kann sich der öffentliche Anbieter in diesem von den Befürwortern kommunaler Wirtschaftsbetätigung aufgespannten Zieldreieck jeweils nur einem oder maximal zwei der genannten Ziele annähern: Bietet er ein besonders breites Leistungsspektrum zu niedrigen Preisen, fällt die Gewinnerzielung für den kommunalen Haushalt schwer und ein vom Steuerzahler zu deckendes Defizit dürfte entstehen. Beschäftigt er überdurchschnittlich viele Mitarbeiter zu hohen Löhnen und/oder erzielt gute Gewinne, dürften die Preise für die Nutzer (Gebührenzahler) hoch sein. Das Spannungsfeld verdeutlicht Abbildung 3.

### Abbildung 3: Postulierte Ziele öffentlicher Unternehmen und ihre Widersprüche



Quelle: Eigene Erstellung

Weitere vorgebrachte Vorteile sind die besseren Steuerungsmöglichkeiten der Politik bei kommunalen Unternehmen (Landsberg, 2013, 84), ein angeblicher Mehrwert für die Bürger einer Gebietskörperschaft, wenn ihr „eigener“ Betrieb die Leistung erbringt (Candeias et al., 2008), sowie Erwägungen wie ein verbesserter Klima- und Umweltschutz (Rosenfeld, 2013, 80). Steuerungsmöglichkeiten der Politik können allerdings sowohl zum Vor- wie auch zum Nachteil eines wirtschaftlich effizienten oder umweltfreundlichen Betriebs eingesetzt werden. So gibt es immer wieder Berichte über den Wechsel von Kommunalpolitikern auf gut dotierte Führungspositionen in kommunalen Unternehmen, für die sie nicht unbedingt am besten qualifiziert sind, oder an-

dere Fälle von Vetternwirtschaft (vgl. z.B. Schlüter, 2013). Rosenfeld (2013, 81) weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass ein politökonomischer „Vorteil“ solcher Steuerungsmöglichkeiten auch in der Stimmenmaximierung liegen könnte, etwa durch Gebührensenkungen oder Leistungsverbesserungen vor Wahlen. Langfristig müssen die Nutzer oder Steuerzahler für derartige politisch motivierte Eingriffe aufkommen.

Im Energiesektor, auf dem viele Stadtwerke tätig sind und es zuletzt zu Neugründungen kam, sind die Chancen zur Gewinnerzielung unter den Vorzeichen der Energiewende und der gewünschten Nachhaltigkeit besonders schlecht. Die Übernahme des Stromnetzes oder der Aufbau kommunaler Energieversorgungsunternehmen ist mit hohen Investitionskosten verbunden, wenn eine dezentrale, umweltfreundliche Versorgung angestrebt wird, und kann daher schnell zu Verlusten führen (Rosenfeld, 2013, 82). Die Konkurrenzsituation im Bereich der Energieerzeugung und –verteilung hat trotz steigender Preise für den Endverbraucher – aufgrund steigender Steuern und Umlagen – die Margen der Energieunternehmen bereits fallen lassen. Konkret haben die 500 größten regionalen Energieversorger und Stadtwerke, die 30 Prozent der Gesamterlöse auf sich vereinigen, seit 2004 einen Gewinnrückgang um 30 Prozent verbucht; fast ebenso viel wie die vier überregionalen Energiekonzerne (Roland Berger, 2014, 6). Die Insolvenz der Stadtwerke Gera 2014, wo sich ein neues Gaskraftwerk als Verlustbringer entpuppte, kann hier als Warnsignal dienen (IW Köln, 2014). Auch im Energiesektor stehen die zu erwartenden Kosten bei wachsendem Druck auf die Erlöse in diametralen Gegensatz zum Ziel kommunaler Wirtschaftstätigkeit, Einnahmen für die Kommune zu erzielen. So hat die RWE-Beteiligung nordrhein-westfälischer Kommunen in den letzten zwei Jahren zu drastischen Abschreibungen der Beteiligungswerte und sinkenden Einnahmen geführt (Handelsblatt, 2015, 4-5).

Das Gefühl, als Bürger einer Kommune an ihren Unternehmen beteiligt zu sein, dürfen zudem nur wenige Menschen verspüren. Interpretationen von Bürgerbegehren und -entscheiden zur Rekommunalisierung in diese Richtung, wie sie Landsberg (2013) vornimmt, erscheinen gewagt – meist entzündete sich der Unmut (eines Teils) der Bürgerschaft an konkreten Fehlentwicklungen wie Preissteigerungen aufgrund schlecht ausgearbeiteter Verträge (vgl. Kasten zur Rekommunalisierung der Berliner Wasserversorgung). Eine demokratische Legitimation der Leistungserbringung, die Candeias et al. (2008, 568) fordern und als eine Begründung für die Bereitstellung durch öffentliche Unternehmen sehen, lässt sich ebenso über eine Vergabe der Leistung nach klaren Kriterien und über gut ausgearbeitete und veröffentlichte Konzessionsverträge erreichen.

## 7. Privilegien öffentlicher Unternehmen

Letztlich ist das öffentliche Unternehmen damit ganz ähnlichen Restriktionen unterworfen wie ein privater Anbieter – mit Ausnahmen durch drei gravierende Besserstellungen, die jeweils mit einer Schlechterstellung Dritter einhergehen:

- **Umsatzsteuerprivileg öffentlicher Unternehmen** für die Durchführung hoheitlicher Aufgaben.

Der Steuerzahler zahlt letztlich für die höhere Rendite öffentlicher Unternehmen, soweit diese von der Umsatzsteuer befreit sind (Conventz/Kempermann, 2015, Bitkom, 2015, Monopolkommission 2014a). Zwar sind „Betriebe gewerblicher Art“, die von Kommunen unterhalten werden, nicht von der Umsatzsteuer befreit, sondern laut Umsatzsteuergesetz (§ 2 Abs. 3 UStG) nur „hoheitliche“ Betriebe – ein anderer Begriff für Betriebe der Daseinsvorsorge – doch sind die Grenzen oft fließend. Aufgrund des erheblichen finanziellen Vorteils der Umsatzsteuerfreiheit versuchen „hoheitliche“ Kommunalbetriebe vom Bauhof über die Friedhofsgärtnerei bis zum Rechenzentrum ihr Leistungsangebot auszuweiten, üblicherweise zu Lasten regionaler mittelständischer Privatunternehmen. In manchen Bundesländern werden in der Kommunalgesetzgebung (Gemeinde- und Landkreisordnung, Gesetz über kommunale Zusammenarbeit, Kommunalabgabengesetz) nahezu alle Aufgaben, die Kommunen für sich reklamieren, zum Bestandteil der Daseinsvorsorge erklärt. So erlaubt die Gemeindeordnung (GO) von Nordrhein-Westfalen die wirtschaftliche Betätigung der Kommunen, sofern „ein öffentlicher Zweck die Betätigung erfordert“ und mit Ausnahme der Bereiche Wasserversorgung, öffentlichem Verkehr und Telekommunikation andere Unternehmen die Leistung nicht wirtschaftlicher oder besser erbringen können (GO NRW, § 107). Öffentliche Zwecke werden sich finden lassen, wenn Kommunalvertreter die Aufgabengebiete ihrer Kommunalbetriebe ausweiten möchten. Auffällig ist, dass der Telekommunikationssektor in der Gemeindeordnung sogar dann zum kommunalen Aufgabenbereich erklärt wird, wenn private Unternehmen ein offensichtlich wirtschaftlicheres Angebot machen können.

Durch die aktuelle Novelle des Umsatzsteuergesetzes mit einem neuen § 2 b UStG wird von vielen privatwirtschaftlichen Akteuren eine weitere Ausdehnung der Tätigkeitsgebiete umsatzsteuerbefreiter kommunaler Wettbewerber befürchtet (Bitkom, 2015). Das Gesetzgebungsverfahren wurde Ende September 2015 eröffnet. Mit dem zunächst unverdächtig scheinenden Ziel einer Verbesserung der interkommunalen Kooperation sollen durch die Gesetzesnovelle die Möglichkeiten kommunaler Betriebe erweitert werden, ihre Leistungen

auch Nachbarkommunen anzubieten, die bisher die entsprechende Leistung am Markt eingekauft haben. Auf diese Weise könnten z.B. kommunale Bauhöfe und Grünflächenämter private Bau- sowie Gartenbaubetriebe unter Ausnutzung ihres Steuervorteils vom Markt verdrängen; wobei nach aktuellem Stand im Anwendungserlass des Bundesfinanzministeriums eine Ausnahme von der Begünstigung kommunaler Kooperationen für den Baubereich vorgenommen werden könnte. Doch können nach der Gesetzesnovelle Kommunen IT-Leistungen vom Rechenzentrum bis zum Kundensupport in großen Gemeinschaftsunternehmen bündeln, die unter Ausnutzung ihres Steuerprivilegs private Anbieter in jenen Gemeinden aus dem Markt drängen, die diese Leistungen bislang extern eingekauft haben (Bitkom, 2015). Hintergrund dieser Gesetzesinitiative sind auch Urteile des Europäischen Gerichtshofs (EuGH, 2007) und des Bundesfinanzhofs (BFH), die eine Umsatzsteuerpflicht für Leistungen öffentlicher Betriebe (auch hoheitlicher Art) festgestellt hatten, wenn diese in Konkurrenz zu privatwirtschaftlichen Anbietern erbracht werden (vgl. z.B. BFH, Urteile vom 10.11.2011, V R 41/10 – und vom 01.12.2011, V R 1/11). Dies ergibt sich aus Artikel 13 der Mehrwertsteuersystemrichtlinie (Europäische Union, 2006). Durch die „Hintertür“ der interkommunalen Kooperation möchte der Gesetzgeber gestützt auf den Koalitionsvertrag (2013, 64) der drei Regierungsparteien nun offenbar den hoheitlichen Tätigkeitsbereich wieder ausdehnen, obwohl dies nach der Richtlinienauslegung des EuGH von 2007 potenziell europarechtswidrig ist. Zwar liegt der tatsächliche Kostenvorteil kommunaler Betriebe gegenüber privatwirtschaftlichen Unternehmen nicht, wie oft angeführt, bei 19 Prozent (dem Mehrwertsteuersatz), sondern aufgrund der fehlenden Möglichkeit zum Vorsteuerabzug niedriger. Doch eine Analyse für die bayerische Abfallwirtschaft zeigt einen umsatzbezogenen Kostenvorteil von immerhin 4 bis 5 Prozent – ein wesentlicher Teil der hohen Umsatzrendite der kommunalen Unternehmen in Höhe von durchschnittlich circa 7 Prozent (Conventz/Kempermann, 2015, 15).

- **Freistellung von der Kartellaufsicht für Eigenbetriebe.** Für Produkte und Dienstleistungen öffentlicher Unternehmen zahlt der Nutzer oft einen überhöhten Preis und hat keine Möglichkeit, sich dagegen zu wehren, wenn dieser Preis als Gebühr für eine Leistung der Daseinsvorsorge deklariert wird. Mit der achten Novelle des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen von 2012 sind Gebühren öffentlicher Unternehmen der Kartellaufsicht entzogen worden (vgl. Deutscher Bundestag, 2012, Bundeskartellamt, 2014, 13), auch wenn sie genau den gleichen Sachverhalt betreffen wie ein Preis für ein Angebot eines Unternehmens in privater Rechtsform – egal, ob in öffentlichem oder privatem Eigentum – in einer benachbarten Kommune. Die kommunalabgabenrechtliche Missbrauchsaufsicht verzichtet auf Preisvergleiche mit ähnlichen Ange-

boten in anderen Städten und Kommunen (etwa beim Wasserpreis) und beschränkt sich auf eine formalrechtliche Prüfung. Die Beurteilung der Zulässigkeit der verlangten Gebühren durch die kommunale Rechtsaufsicht ist viel laxer als die Preiskontrolle des Bundeskartellamts, da sie ökonomisch nur am Kriterium der Kosten ansetzt und nicht an Effizienzkriterien ausgerichtet ist. Hohe Kosten im Vergleich zu einem Benchmark ähnlicher Anbieter, die als Hinweis auf eine ineffiziente Produktion gelten können, werden aufsichtsrechtlich nicht hinterfragt (Gawel/Bedtke, 2013, 94 ff.). Eine besonders kostenintensive Produktion wird damit begünstigt. Hierdurch besteht ein Anreiz, höhere Preise zu setzen, als dies bei einer privaten Bewirtschaftung der Fall wäre (Monopolkommission, 2014a).

- **Niedrigere Kapitalkosten öffentlicher Unternehmen.** Für ein öffentliches Unternehmen ist eine Schuldenaufnahme wegen der staatlichen Garantie zu einem geringeren Zins als in der Privatwirtschaft möglich. Zudem haftet die Kommune beziehungsweise die tragende Gebietskörperschaft für die Schulden des öffentlichen Unternehmens. Damit wird der Steuerzahler allerdings auch für Managementfehler oder anderweitig verursachten Verluste in Haftung genommen, während die politische Kontrolle der Geschäftstätigkeit für den Bürger über die gewählten Mitglieder der Kommunalparlamente nur sehr indirekt möglich ist. Zu bedenken ist in diesem Zusammenhang auch, dass für eine insolvente Kommune das Bundesland und für dieses in letzter Konsequenz der Bund haften dürfte – hier hat der betroffene steuerzahlende Bürger gar keinen Einfluss mehr auf die Wirtschaftstätigkeit einer Kommune. Zudem wird der Wettbewerb zur Privatwirtschaft verzerrt, wenn Leistungen öffentlicher Unternehmen niedrigere Kapitalkosten zugrunde liegen. Letztlich handelt es sich um eine Art Subvention, die aus der Haftung des Steuerzahlers resultiert.

Die Kommunen und ihre Unternehmen sind naturgemäß nicht gewillt, diese Privilegien aufzugeben. Die Vorteile, die öffentlichen Unternehmen im Vergleich zu potentiellen privatwirtschaftlichen Wettbewerbern aus den genannten Privilegien erwachsen, dienen deshalb oft als Rechtfertigung für Rekommunalisierungsbestrebungen.

Neuere gesetzliche Entwicklungen wie die im Gesetzgebungsverfahren befindliche Novellierung des Umsatzsteuergesetzes zeigen, dass auch die Bundesebene die politischen Interessen der Städte und Gemeinden stark berücksichtigt. Daher gilt heute wie vor 15 Jahren: „Die Chancen privater Unternehmen sind in Bereichen, in denen öffentliche Betriebe aktiv sind, oft denkbar schlecht. Die Wettbewerbsbedingungen sind in vielfältiger Weise zu ihrem Nachteil verzerrt“ (Fuest/Kroker/Schatz, 2001, 4).

## **Fallbeispiel: Die Rekommunalisierung der Wasserversorgung in Berlin**

Berlin wird oft als Beispiel für die negativen Folgen einer Privatisierung von Leistungen der Daseinsvorsorge auf kommunaler Ebene angeführt, da der steigende Wasserpreis nach der Privatisierung von Anteilen des städtischen Versorgungsunternehmens Berliner Wasserbetriebe im Jahr 1999 zu Unmut der Verbraucher führte. 2013 wurde die „Berlinwasser Holding“ deshalb wieder vollständig in das Eigentum der Stadt überführt (Berlin, 2013). Zwischenzeitlich hatte ein Volksbegehren mit anschließendem Volksentscheid zur Offenlegung der bis dato geheimen Verträge zwischen der Stadt Berlin und den privaten Investoren Veolia und RWE die öffentliche Stimmung gegen Privatisierung weiter angeheizt (Berlin, 2011), denn der Anreiz privater Anbieter zur Setzung hoher Preise schien sich hier zu bestätigen: Das Bundeskartellamt stellte 2012 einen überhöhten Wasserpreis fest und verlangte eine Preissenkung um 18 Prozent.

Eine genauere Analyse zeigt jedoch, dass der „Fall Berlin“ keinesfalls gegen die private Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen wie der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung spricht, sondern vielmehr ein Lehrbuchbeispiel dafür liefert, wie man eine Privatisierung nicht gestalten sollte. Tatsächlich wurden die Berliner Wasserbetriebe nie mehrheitlich privatisiert, sondern es verblieben 50,1 Prozent der Anteile bei der Stadt. Der Verkauf hatte allein fiskalische Gründe, das hoch verschuldete Berlin suchte nach Einnahmequellen. Da der Berliner Senat aber gleichzeitig nicht auf laufende Einnahmen verzichten wollte, wurde zudem eine hohe Rendite für den im Landesbesitz verbleibenden Anteil vertraglich fixiert. Seine eigene Rendite erzielte der private Anbieter – ein Konsortium aus dem französischen Versorgungsunternehmen Veolia (bis 2003 Vivendi) und dem Energie- und Versorgungskonzern RWE – dann über Effizienzsteigerungen, aber auch über Preiserhöhungen. RWE ist wiederum selbst zu 25 Prozent im Eigentum von Ruhrgebietskommunen, so dass der kommunale Eigentumsanteil der Berlinwasserholding während der „Privatisierung“ tatsächlich 56,33 Prozent betrug; bei Berücksichtigung des 8,6-prozentigen Anteils der staatlichen französischen Caisse des Dépôts et Consignations an Veolia lag der Staatsanteil noch höher.

Letztlich versuchten zwei Eigentümer von je der Hälfte der Anteile, jeweils den Gewinn eines hundertprozentigen Eigners zu erzielen. Hesse et al. (2009, 11) weisen auf die Problematik schwer vereinbarter Interessen der privaten und öffentlichen Eigner bei Teilprivatisierungen hin, die deshalb eine besonders gute Vertragsgestaltung zur Zielabstimmung benötigten. Gerade auf regionalen Monopolemärkten wie im Bereich der Wasserversorgung ist die vertragliche Ausgestaltung der Konzessionsvergabe an Private und die Kontrolle ihrer Einhaltung entschei-

dend, um eine privatwirtschaftliche Leistungserstellung zum Erfolg zu führen. Eine Monitoringinstanz für die Leistungen beauftragter privater Unternehmen ist hier zielführend (Rosenfeld, 2013, 80f). Dies wurde in Berlin versäumt. Das Eingreifen des Bundeskartellamtes zeigte jedoch, dass selbst bei einer fehlerkonstruierten Privatisierung ohne strikte Vorgaben für den neuen Anbieter auf dem regionalen Monopolmarkt eine Ausbeutung des Konsumenten aufsichtsrechtlich unterbunden werden kann. Für die öffentlichen Anbieter, die Gebühren statt Preise erheben, ist gerade dies seit der achten Novelle des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen von 2012 nicht gegeben (s.o.).

Theoretisch hätte Berlin also nach Rückführung aller Anteile in eigenen Besitz die Berlinwasser Holding wieder zu einem Eigenbetrieb machen und so die vom Kartellamt verordnete 18-prozentige Preissenkung unterlaufen können, doch die hohe Sensibilisierung der Öffentlichkeit in der Wasserfrage ließ einen solchen Schritt offenbar politisch nicht opportun erscheinen. Trotzdem wurden die Kosten des Rückkaufs in Höhe von ca. 1,2 Milliarden Euro vollständig den Wasserbetrieben als zusätzliche Schulden aufgebürdet (Berlin, 2012). Die Privatisierungserlöse von 1999 verblieben also bei der Stadt, während die Rückkaufsumme vom Wasserkunden abzuzahlen ist. Letztlich sind die Wasserbetriebe dadurch zu einer Art Schattenhaushalt geworden, in den über den Umweg einer temporären Teilprivatisierung Schulden des Landes Berlin umgebucht wurden.

## 8. Fazit und Empfehlungen

Beispiele nicht erfolgreicher Privatisierungen wie bei den Berliner Wasserbetrieben gibt es zwar, doch sprechen diese nicht generell gegen eine privatwirtschaftliche Leistungserstellung, sondern vielmehr für eine sorgfältige Ausarbeitung der Privatisierungsverträge, um das auf monopolistischen Märkten fehlende Regulativ des Wettbewerbs durch eine zielführende Anreizregulierung und einen funktionierenden Wettbewerb um den Markt zu ersetzen.

Die Renaissance der Kommunalwirtschaft durch die Rückabwicklung auslaufender Konzessionen für private Unternehmen und die Neugründung von Stadtwerken ist ein bedenklicher Trend. Während die Vertreter der Kommunen die scheinbaren Vorteile kommunaler Eigenleistung wie eine hohe lokale Beschäftigungsintensität und Gewinnabführungen an den Kommunalhaushalt oder zur Quersubventionierung anderer Kommunalbetriebe preisen, werden mittelständische Unternehmen in vielen Wirtschaftsbereichen von der Abfallwirtschaft über Rechenleistungen bis zur Friedhofsgärtnerei zunehmend aus dem Markt gedrängt.

Bei näherem Hinsehen entpuppen sich die behaupteten Vorteile der Kommunalwirtschaft als einander widersprechende Zielsetzungen – wie hohe Gewinne, überdurchschnittliche Löhne und gleichzeitig niedrige Preise – oder als Privilegien, die zulasten privater Konkurrenten ausgenutzt werden und, im Falle der Umsatzsteuerbefreiung, vom Steuerzahler zu finanzieren sind. Mit der anstehenden Gesetzesnovellierung durch einen neuen § 2 b Umsatzsteuergesetz dürfte der Druck auf kleine und mittlere Unternehmen in den Gemeinden zukünftig noch zunehmen, da kommunale Unternehmen ihre begünstigten Dienstleistungen unter dem Deckmantel der „kommunalen Kooperation“ bald bundesweit anbieten können. In vielen Gemeinden ohne eigene Bauhöfe oder Rechenzentren, die diese Dienste bislang von der regionalen Privatwirtschaft bezogen haben, entsteht so eine veränderte Wettbewerbssituation – doch während Wettbewerb unter Anbietern, die zu gleichen Bedingungen antreten, eine effiziente Marktlösung im Sinne des Nachfragers begünstigt, ist dies durch die zugunsten öffentlicher Anbieter verzerrten Bedingungen hier nicht der Fall.

Um eine kontinuierliche Ausweitung kommunaler Wirtschaftstätigkeit zu Lasten des unternehmerischen Mittelstands zu verhindern, sollten daher

- hohe Transparenzstandards und Rechenschaftspflichten für kommunale Unternehmen definiert werden, die eine objektive Überprüfung postulierter Vorteile der Kommunalwirtschaft erlauben und Vetternwirtschaft wirksam verhindern,
- die Anwendungsbedingungen für die kommunale Kooperation nach dem geplanten § 2 b Umsatzsteuergesetz der EU-Mehrwertsteuersystemrichtlinie gemäß äußerst restriktiv ausgelegt und auf klar als hoheitlich einzustufende Tätigkeiten beschränkt werden,
- das Umsatzsteuerprivileg kommunaler Unternehmen auf wirklich hoheitliche Tätigkeiten eingeschränkt werden,
- die Einschränkung der Kontrollbefugnisse des Bundeskartellamts für die Preisgestaltung kommunaler Eigenunternehmen durch die Novelle des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen von 2012 aufgehoben werden.

Durch diese Maßnahmen könnte eine Situation geschaffen werden, in der privatwirtschaftliche Unternehmen in fairer Weise mit kommunalen Unternehmen in Wettbewerb treten können und der Konsument in den Kommunen ein gutes Angebot öffentlicher Dienste zu günstigen Preisen erhält.

## Literatur

**Bardt**, Hubertus / **Fuest**, Winfried, 2007, Die wirtschaftliche Betätigung der Kommunen, in: IW Trends 3/2007, Jg. 34, S. 19–28

**Bardt**, Hubertus, **Fuest**, Winfried / **Lichtblau**, Karl, 2010, Kommunale Unternehmen auf Expansionskurs, IW-Trends, Nr. 3/2010, Köln

**Berlin**, 2011, Volksentscheid über die Offenlegung der Teilprivatisierungsverträge bei den Berliner Wasserbetrieben am 13. Februar 2011, URL: [https://www.wahlen-berlin.de/Abstimmungen/VE2011\\_Wasser/ErgebnisUeberblick.asp?sel1=6051&sel2=0799](https://www.wahlen-berlin.de/Abstimmungen/VE2011_Wasser/ErgebnisUeberblick.asp?sel1=6051&sel2=0799) [26-08-2015]

**Berlin**, 2012, Rückkauf der BWB-Anteile, URL: <https://www.berlin.de/sen/finanzen/vermoegen/nachrichten/artikel.7139.php>, Stand: [02-10-2015]

**Berlin**, 2013, Rückkauf der Berliner Wasserbetriebe abgeschlossen, URL: <http://www.berlin.de/sen/finanzen/vermoegen/nachrichten/artikel.30112.php>, Stand: [14-08-2015]

**Berlo**, Kurt / **Wagner**, Oliver, 2013, Stadtwerke-Neugründungen und Rekommunalisierungen, Energieversorgung in kommunaler Verantwortung, Bewertung der 10 wichtigsten Ziele und deren Erreichbarkeit, Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie GmbH, Wuppertal

**Bitkom**, 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](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), Stand: [14-08-2015]

**Boettcher**, Erik (Hrsg.), 1970, Beiträge zum Vergleich der Wirtschaftssysteme, Berlin

**Bräuninger**, Dieter, 2015, Privatisierung in der Eurozone: Günstige Bedingungen nutzen, Research Briefing Europäische Integration. Deutsche Bank Research, Frankfurt am Main

**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 Stand: [26-08-2015]

**BFH** - Bundesfinanzhof, Urteil vom 10.11.2011, V R 41/10, Unternehmerische Tätigkeit einer Gemeinde beim Betrieb einer Sporthalle und Freizeithalle , URL: <http://juris.bundesfinanzhof.de/cgi-bin/rechtsprechung/document.py?Gericht=bfh&Art=en&nr=25446>, Stand: [2015-09-04]

**BFH** - Bundesfinanzhof, Urteil vom 01.12.2011, Umsatzsteuerpflicht bei der Überlassung von PKW-Tiefgaragenstellplätzen durch eine Gemeinde, V R 1/11, URL: <http://juris.bundesfinanzhof.de/cgi-bin/rechtsprechung/document.py?Gericht=bfh&Art=en&nr=25399>, Stand: [04-09-2015]

**Busshardt**, Bastian, 2014, Analysing the Remunicipalisation of Public Services in OECD Countries, Münchner Beiträge zur Politikwissenschaft, Geschwister-Scholl-Institut für Politikwissenschaften, München

**Candeias**, Mario / **Rilling**, Rainer / **Weise**, Katharina, 2008, Krise der Privatisierung – Rückkehr des Öffentlichen, WSI Mitteilungen, S. 563–569

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

**Deutscher Bundestag**, 2012, Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Achten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (8. GWB-ÄndG), Drucksache 17/9852, URL: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/098/1709852.pdf>, Stand: [27-08-2015]

**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>, Stand: [09-14-2015]

**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>, Stand: [14-09-2015]

**Forsthoff**, Ernst, 1938, Die Verwaltung als Leistungsträger, Königsberger rechtswissenschaftliche Forschungen, Band II, Königsberg

**Friedman**, Milton, 1962, Capitalism and Freedom, Chicago

- Friedländer**, Benjamin, 2013, Rekommunalisierung öffentlicher Dienstleistungen Konzept – Entwicklungstendenzen – Perspektive, Arbeitspapier 45, Institut für Öffentliche Finanzen und Public Management, Universität Leipzig
- GO NRW** – Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen, URL: [https://recht.nrw.de/lmi/owa/pl\\_text\\_anzeigen?v\\_id=2320021205103438063#det335389](https://recht.nrw.de/lmi/owa/pl_text_anzeigen?v_id=2320021205103438063#det335389), Stand: [28-08-2015]
- Handelsblatt**, 2015, Machtkampf bei RWE, 10.9.2015, S. 1, 4-5
- Hayek**, Friedrich A. von, 1944, The Road to Serfdom, London, Chicago
- Hayek**, Friedrich A. von, 1960, The Constitution of Liberty, Chicago
- Herrmann**, Karolin, 2013, Die wirtschaftliche Betätigung von Kommunen, DSi kompakt, Deutsches Steuerzahlerinstitut des Bundes der Steuerzahler e.V., No.4 , Berlin
- Hesse**, Mario / **Lenk**, Thomas / **Rottmann**, Oliver, 2009, Privatisierung der Wasserversorgung aus ordnungstheoretischer Perspektive, Arbeitspapier 40, Institut für Öffentliche Finanzen und Public Management, Universität Leipzig
- Höffler**, Felix, 2013, Rekommunalisierung: Renaissance öffentlicher Unternehmen, in: Wirtschaftsdienst, 2013, Heft 2, S. 71–75
- Gawel**, Erik / **Bedtke**, Norman, 2013, Wasserpreise zwischen Kartellkontrolle und Nachhaltigkeit, in: Wirtschaftsdienst, 2013, Heft 2, S. 94–102
- IHK Berlin**, Handwerkskammer Berlin, 2011, Garantie für Klimaschutz und sinkende Preise? Die Rekommunalisierung der Energieversorgung in Berlin im Faktencheck, Berlin
- Institut für den öffentlichen Sektor e.V.**, 2011, Rekommunalisierung in der Energieversorgung, Public Governance, Berlin
- IW Köln**, 2014, Kommunale Unternehmen: Oft ein Zuschussgeschäft, in: iwd Nr. 34/2014, S. 8
- Karstens**, Eric, 2010, Eine kurze Geschichte des Privatfernsehens in Deutschland, URL: <http://wordpress.karstens.eu/eine-kurze-geschichte-des-privatfernsehens-in-deutschland/>, Stand: [17-09-2015]
- Koalitionsvertrag** zwischen CDU, CSU und SPD, 2013, Deutschlands Zukunft gestalten, URL: <https://www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/koalitionsvertrag.pdf>, Stand: [14-09-2015]
- Landsberg**, Gerd, 2013, Wirtschaftliche Betätigung von Kommunen – Chancen und Risiken, in: Wirtschaftsdienst, 2013, Heft 2, S. 83–86.

**Lichter**, Jörg, 2014, Rekommunalisierung – Zwischen Wunsch und Wirklichkeit, Handelsblatt Research Institute, Düsseldorf

**Meggison**, William L. / **Netter**, Jeffrey M., 2001, From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization, Journal of Economic Literature, Nr. 39(2), S. 321–389

**Mises**, Ludwig von, 1922, Die Gemeinwirtschaft - Untersuchungen über den Sozialismus, Jena

**Monopolkommission**, 2014a, 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](http://www.monopolkommission.de/images/PDF/HG/HG20/HG_XX_gesamt.pdf), Stand: [12-07-2015]

**Monopolkommission**, 2014b, Monopolkommission sieht Grenzen kommunaler Wirtschaftstätigkeit und wendet sich gegen den Trend zu einer Rekommunalisierung, Pressemitteilung, Bonn/Berlin

**Papenfuß**, Ulf, 2013, Verantwortungsvolle Steuerung und Leitung öffentlicher Unternehmen – Empirische Analyse und Handlungsempfehlungen zur Public Corporate Governance, Dissertation, Heidelberg

**Roland Berger** Strategy Consultants, 2014, Erfolgreich in der Energiewende. Effizienz-Benchmarking als Impulsgeber für Regionalversorger und Stadtwerke, Think Act August 2014, München

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

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

**Schlüter**, Katharina, 2013, „Filz-Vorwürfe“ beim Nahverkehr Schwerin: Als OB kann ich mich nicht ums Operative kümmern, in: Der neue Kämmerer, URL:

<http://www.derneuekaemmerer.de/nachrichten/beteiligungsmanagement/als-ob-kann-ich-mich-nicht-ums-operative-kuemmern-20831/>, Stand: [08-09-2015]

**Schumpeter**, Joseph A., 1911, Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung, Graz / Wien

**Schumpeter**, Joseph A., 1942, Capitalism, Socialism, and Democracy, New York

**Shirley**, Mary M. / **Walsh**, Patrick, 2000, Public versus Private Ownership: The Current State of the Debate. The World Bank, Washington

**Shleifer**, Andrei, 1998, State versus Private Ownership, in: Journal of Economic Perspectives, Volume 12, No. 4, S-133–150

**Tinbergen**, Jan, 1959, The Theory of the Optimum Regime, in :Tinbergen, Jan: Selected Papers, Amsterdam

**Tinbergen**, Jan, 1961, Do Communist Economies and Free Economies Show a Converging Pattern?, in: Soviet Studies, Nr. 12

**Vickers**, John / **Yarrow**, George, 1991, Economic Perspectives on Privatization, in: Journal of Economic Perspectives, Volume 5, No. 2, S.111–132

**Viscusi**, W. Kip / **Vernon**, John / **Harrington**, Joseph E., 1992, Economics of Regulation and Antitrust, Cambridge (USA)

**Williamson**, Oliver E., 1979, Transaction Cost Economics: The Governance of Contractual Relations, in: Journal of Law and Economics, 22, S. 233–261

**Williamson**, Oliver E., 1981, The economics of organization: The transaction cost approach, in: American Journal of Sociology, 87, S. 548–577

**Willig**, Robert D. / **Baumol**, William J., 1987, Using Competition as a Guide, in: Regulation, Nr. 1/1987, S. 28–35