

Sonderinformation 6

Staatwirtschaft in Ländern und Kommunen – eine aktuelle Bestandsaufnahme

**Staatwirtschaft in Ländern
und Kommunen –
eine aktuelle Bestandsaufnahme**

Inhalt

| | |
|--|----|
| Einleitung | 4 |
| 1. Statistik der Staatswirtschaft | 5 |
| 1.1. Wachstum der Unternehmenszahl | 5 |
| 1.1.1. Beispiel für Neugründungen | 7 |
| 1.1.2. Beispiel für Fusionen..... | 7 |
| 1.1.3. Beispiel für Buchführungswechsel..... | 8 |
| 1.1.4. Beispiel für Ausgründungen..... | 8 |
| 1.1.5. Beispiel für Abwicklungen..... | 9 |
| 1.2. Wachstum der Unternehmensumsätze | 11 |
| 1.3. Jahresergebnisse | 13 |
| 1.4. Branchenspektrum der Staatswirtschaft..... | 14 |
| 2. Problemfelder der Staatswirtschaft | 15 |
| 2.1. Problemfeld Transparenzmängel..... | 15 |
| 2.1.1. Hemmnis für kritische Recherchen | 15 |
| 2.1.2. Umgehung der Schuldenbremse | 16 |
| 2.2. Problemfeld Effizienzmängel..... | 17 |
| 2.2.1. Theoretische Betrachtungen..... | 17 |
| 2.2.2. Empirische Betrachtungen..... | 18 |
| 2.3. Problemfeld Kostenexplosionen | 20 |
| 2.4. Problemfeld Verlustrisiken | 21 |
| 2.4.1. Stadtwerke | 21 |
| 2.4.2. Regionalflughäfen | 25 |
| 2.4.3. Landesbanken | 28 |
| 2.5. Problemfeld Aufsichtsräte..... | 32 |
| 2.6. Problemfeld Partikularinteressen..... | 34 |
| 2.7. Problemfeld Branchen-Wildwuchs..... | 38 |
| 3. Handlungsempfehlungen | 50 |
| 3.1. Haushaltsordnungen schärfen | 51 |
| 3.2. Messbare Ziele setzen..... | 52 |
| 3.3. Ausweitung der kaufmännischen Buchführung | 53 |

| | |
|---|----|
| 3.4. Beteiligungsberichte ausweiten | 53 |
| 3.5. Beteiligungsbremse einführen | 54 |
| 3.6. Rechte der Kartellämter stärken | 54 |
| 3.7. Steuerzahlerinteressen in Unternehmensgremien stärken | 55 |
| 3.8. Amtliche Statistiken auch öffentlich machen | 56 |
| Fazit | 57 |
| Anhang A: Beteiligungsstruktur der <i>MINUS 181 GmbH</i> , Parchim, i. L. | 58 |
| Anhang B: Branchenspektrum der Staatsunternehmen ... | 59 |
| Anhang C: Liste der 20 Fallbeispiele in alphabetischer Ordnung | 62 |
| Literaturverzeichnis | 63 |

Abbildungsverzeichnis

| | |
|--|----|
| Abbildung 1: Anzahl der Staatsunternehmen in Ländern und Kommunen | 12 |
| Abbildung 2: Umsätze der Staatsunternehmen in Ländern und Kommunen | 12 |
| Abbildung 3: Aggregierter Jahresgewinn der Staats- unternehmen in Ländern und Kommunen 2018 abzüglich öffentlicher Zuschüsse | 13 |
| Abbildung 4: Zwischenbilanz der STEAG-Übernahme für die kommunalen Eigentümer | 25 |
| Abbildung 5: Jahresergebnisse der Flughäfen 2018 abzüglich öffentlicher Zuschüsse in Mio. Euro | 27 |
| Abbildung 6: Aufsichtsratskompetenzen in privaten und öffentlichen Banken | 33 |

Staatwirtschaft in Ländern und Kommunen – eine aktuelle Bestandsaufnahme

Einleitung

Die Problematik der wirtschaftlichen Betätigung von Ländern und Kommunen ist vom DSI in der Vergangenheit bereits eingehend untersucht worden. Fünf Jahre nach den letzten Veröffentlichungen¹ lohnt es sich, eine neue Bestandsaufnahme vorzunehmen.

Hierzu werden im ersten Teil aktuelle Daten vorgestellt. Ausgewählte Einzelbeispiele illustrieren diese Daten und vermitteln zugleich einen Eindruck, wie breit das Spektrum der Staatwirtschaft ist.

Im zweiten Teil wird gezeigt, wo die wesentlichen Probleme der Staatwirtschaft liegen. Untermauert wird dies durch Verweise auf weiterführende Studien sowie durch die Darstellung von insgesamt 20 für dieses Papier recherchierten Fallbeispielen.

Ein Fazit und politische Handlungsempfehlungen folgen abschließend.

1 Vgl. *DSi* (2014) und *DSi* (2015).

1. Statistik der Staatswirtschaft

Der Trend zu mehr Staatswirtschaft ist unübersehbar. Das zeigt ein Blick auf die Jahresabschlussstatistik (JAB) des Statistischen Bundesamts.² Die JAB enthält deutschlandweite Informationen zu den Jahresabschlüssen der kaufmännisch buchenden öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEU)³.

1.1. Wachstum der Unternehmenszahl

Laut JAB gab es im Jahre 2006 hierzulande 13.760 Unternehmen im Eigentum der Länder und der Kommunen. Zehn Jahre später waren es bereits 16.479. Gemäß der jüngsten verfügbaren JAB ist diese Zahl im Jahr 2018 weiter auf 18.170 gestiegen. Das ist ein Zuwachs von 32 Prozent in nur 12 Jahren.

Dieser Trend hat sich in der jüngsten Vergangenheit fortgesetzt. Für die Jahre ab 2019 liegen zwar noch keine Jahresabschlussstatistiken vor. Doch die Entwicklung kann tendenziell auch anhand der vom Statistischen Bundesamt geführten „Liste der Extrahaushalte“ und der „Liste der sonstigen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen“⁴ abgelesen werden.

Danach gab es 2018 deutschlandweit 21.983 staatswirtschaftliche Institutionen der Länder und Kommunen. Anfang 2020 waren es dann schon 22.900. Allerdings beinhalten die „Liste der Extra-

2 Vgl. <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Oeffentliche-Finanzen/Fonds-Einrichtungen-Unternehmen/Tabellen/jahresabschluss-wirtschaftsbereiche.html>.

3 Als FEU werden alle unternehmerischen Einrichtungen verstanden, an denen der Bund, die Länder, die Kommunen oder die gesetzlichen Sozialversicherungen mehrheitlich beteiligt sind. Nachfolgend werden lediglich die Länder und Kommunen betrachtet, die aber Eigner des ganz überwiegenden Teils aller FEU sind.

4 Als Extrahaushalte zählen all jene FEU, die weniger als 50 Prozent ihrer Produktionskosten durch Umsatzerlöse decken oder die ihre Umsätze überwiegend (zu mehr als 80 Prozent) aus der Geschäftstätigkeit mit Kernhaushalten generieren. Sonstige FEU sind jene unternehmerischen Einrichtungen, bei denen diese Umsatzbeschränkung nicht gilt. Vgl. www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Oeffentliche-Finanzen/Fonds-Einrichtungen-Unternehmen/Methoden/_inhalt.html.

haushalte“ und die „Liste der sonstigen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen“ im Gegensatz zur Jahresabschlussstatistik nicht nur kaufmännisch buchende Unternehmen, sondern auch kame-ralistisch buchende Einrichtungen.

„Extrahaushalte“ und „sonstige FEU“ an Beispielen

Ein Beispiel für einen Extrahaushalt sind die *Berliner Bäder-Betriebe*. Hierbei handelt es sich um eine Anstalt des öffentlichen Rechts. Träger ist zu 100 Prozent das Land Berlin. Die *Berliner Bäder-Betriebe* betreiben Schwimmhallen.

Ein Beispiel für sonstige FEU ist die *Friedrichstadt-Palast Betriebsgesellschaft mbH*. Gesellschafter ist zu 100 Prozent das Land Berlin. Diese GmbH betreibt das Berliner Revue-Theater *Friedrichstadt-Palast*.

Sowohl die *Berliner Bäder-Betriebe* als auch der *Friedrichstadt-Palast* bieten sogenannte private Güter an, deren wesentliches Kennzeichen es ist, dass nur zahlende Kunden sie konsumieren können (im Gegensatz zu rein öffentlichen Gütern wie beispielsweise (mautfreie) Straßen, bei denen dieses Ausschlusskriterium nicht gilt).

Sowohl die *Berliner Bäder-Betriebe* als auch der *Friedrichstadt-Palast* benötigen Zuschüsse des Landes Berlin.

Da die *Berliner Bäder-Betriebe* auch Infrastrukturen für den Schwimmunterricht bereithalten, liefern sie zudem auch sogenannte öffentliche Güter. Insofern lässt sich hier eine wirtschaftliche Betätigung des Landes Berlin rechtfertigen, solange ansonsten das Ziel einer Defizitminimierung effektiv verfolgt wird.

Im Falle des *Friedrichstadt-Palasts* ist es jedoch nicht zwingend geboten, dass das Land Berlin mit Steuerzahlerzuschüssen die Existenz eines Revue-Theaters sichert (vgl. auch Kapitel 2.7.).

Nun bedeutet eine wachsende Unternehmenszahl nicht automatisch ein entsprechendes Wachstum der unternehmerischen Betätigung des Staates. Die Unternehmenszahl wächst selbstredend, wenn originär neue Staatsunternehmen gegründet werden. Sie kann sich in der Statistik aber auch ändern, wenn es zu organisatorischen Unternehmensänderungen kommt, die für sich genommen keinen Zuwachs an Staatswirtschaft bedeuten. Das ist insbesondere bei Fusionen, Ausgründungen und Wechseln von der kameralistischen zur kaufmännischen Buchführung⁵ der Fall.

Andererseits sinkt die Unternehmenszahl, wann immer es zu Verkäufen oder zu Abwicklungen und Stilllegungen kommt. Beispiele dafür, die gleichzeitig auch das Spektrum und die Problematiken der Staatswirtschaft illustrieren, sind nachfolgend aufgeführt:

1.1.1. Beispiel für Neugründungen

SchwerinCOM Telekommunikations GmbH

Die Stadtwerke Schwerin, die zu 100 Prozent der Stadt Schwerin gehören, haben Anfang 2020 mit der *SchwerinCOM* ein neues Telekommunikationsunternehmen als Tochtergesellschaft gegründet. Die GmbH soll das Glasfasernetz ausbauen und Telekommunikationsprodukte anbieten. Ob damit die Staatswirtschaft wächst, hängt davon ab, ob die *SchwerinCOM* lediglich das Geschäft der bislang zuständigen kommunalen *Wemacom GmbH* ersetzt oder ausbaut.

1.1.2. Beispiel für Fusionen

Kommunalunternehmen Stadtwerke Hersbruck

In diesem Unternehmen, das zu 100 Prozent der Stadt Hersbruck gehört, sind seit 2015 die gewinnträchtigen Stadtwerke *Hewa*

5 In den Jahresabschlussstatistiken werden nur kaufmännisch buchende Einheiten berücksichtigt.

GmbH sowie die defizitäre *Frankenalb Therme Hersbruck GmbH & Co. KG* zusammengefasst. Der Stadt ermöglicht das eine Verlustverrechnung – sie spart also Steuern. Das Ausmaß der Staatswirtschaft ändert das zunächst einmal nicht.

1.1.3. Beispiel für Buchführungswechsel

Bauhof der Stadt Betzdorf, Eigenbetrieb

Im Gegensatz zu den meisten anderen kommunalen Bauhöfen verfügt dieser Bauhof inzwischen über ein kaufmännisches Rechnungswesen. Deswegen wird er in der Statistik zur Staatswirtschaft inzwischen berücksichtigt, auch wenn dieser Wechsel allein nicht zu einem Aufwuchs der Staatswirtschaft geführt hat. Solche Wechsel sind aber durchaus positiv zu bewerten. Ein kaufmännisches Rechnungswesen macht die Erträge und Aufwendungen dieses Bauhofs sichtbar und einen Vergleich mit anderen Dienstleistern aus der Privatwirtschaft möglich.

1.1.4. Beispiel für Ausgründungen

Berlin Energie Rekom GmbH

Dieses Unternehmen ist 2016 gegründet worden, um die Berliner Senatsverwaltung bei der politisch angestrebten Rekommunalisierung der Berliner Strom- und Gasnetze zu unterstützen. Als ihr Tochterunternehmen ist dann 2018 die *Berlin Energie Netz und Service GmbH* entstanden.

Die Konzessionsverträge für das Gasnetz waren Ende 2013 und jene für das Stromnetz Ende 2014 ausgelaufen. *Berlin Energie* hatte sich jeweils um eine neue Konzession beworben und von der Vergabekammer, in diesem Fall die Berliner Senatsverwaltung für Finanzen, auch die Zuschläge erhalten.

Jedoch sind die Altkonzessionäre, in diesem Fall die GASAG AG als bisheriger Gasnetzbetreiber sowie die Vattenfall GmbH als

bisheriger Stromnetzbetreiber, gegen diese Vergabeentscheidungen juristisch bislang erfolgreich vorgegangen. Die Netze sind daher weiterhin in der Hand der Altkonzessionäre. Der Berliner Senat will jetzt das Vergabeverfahren Gas teilweise neu starten. Bezüglich des Stromnetzes steht nach einem für Vattenfall erfolgreichen Eilverfahren die Eröffnung des Hauptsacheverfahrens an. Kürzlich hat Vattenfall seine komplette Stromnetz Berlin GmbH dem Land Berlin jedoch zum Kauf angeboten, um nach eigenen Angaben weitere Jahre gerichtlicher Auseinandersetzungen zu vermeiden.⁶

Trügerisch ist in jedem Fall der in der öffentlichen Diskussion häufig anzutreffende Tenor, bei diesen Neuvergaben gehe es um eine Rückgängigmachung vorangegangener Netzprivatisierungen. Die Vattenfall GmbH gehört komplett dem schwedische Staatsunternehmen Vattenfall AB. Die GASAG AG ist fast zur Hälfte ein Unternehmen in öffentlichen Händen.⁷ Den „Privaten“ würde also durch eine Rekommunalisierung das Berliner Stromnetz überhaupt nicht und das Gasnetz nur teilweise „entrissen“. Die Netze sind bereits jetzt zu einem Großteil in öffentlichen Händen und würden dann lediglich in die Hände der Berliner Landesregierung gelangen.

1.1.5. Beispiel für Abwicklungen

Stadtwerke Aurich Holding GmbH

Dieses Unternehmen wurde 2014 gegründet und gehört zu 60 Prozent der Stadt Aurich. Zuvor waren bereits 2010 die *Stadt-*

6 Vgl. Vattenfall GmbH, Pressemitteilung vom 23.10.2020, <https://group.vattenfall.com/de/newsroom/pressemitteilungen/2020/vattenfall-bietet-berlin-komplettuebernahme-des-stromnetzes-an>, Abruf am 23.10.2020.

7 Die GASAG AG gehört zu jeweils rd. einem Drittel der Vattenfall GmbH, der E.ON Beteiligungen GmbH sowie der Engie Beteiligungs GmbH. Die E.ON Beteiligungen GmbH gehört komplett der E.ON AG, an der wiederum die RWE AG beteiligt ist, die mit der Stadt Dortmund und Essen auch kommunale Anteilseigner hat. Die Engie Beteiligungs GmbH wiederum gehört zum Engie Konzern, der zu einem Drittel vom französischen Staat kontrolliert wird.

werke Aurich GmbH im 100-prozentigen Eigentum der Stadt ins Leben gerufen worden.

Ganz ähnlich wie gerade beschrieben in Berlin plante die Stadt Aurich, die örtlichen Gas- und Stromnetze vom Oldenburger Energieversorger EWE zu übernehmen. Doch EWE pochte – wiederum ähnlich wie im Berliner Fall – vor Gericht auf eine diskriminierungsfreie und transparente Konzessionsneuvergabe. Mit Erfolg – EWE ist weiterhin Konzessionär.

Die Stadtwerke konnten somit nicht in den Netzbetrieb einsteigen. Der Stadtwerke-Vertrieb selbst war defizitär. Zuletzt bestanden nur rund 4.000 Lieferverträge. Angesichts dessen zog der Stadtrat im Sommer 2020 die Reißleine und beschloss die Abwicklung der Stadtwerke.

MINUS 181 GmbH, Parchim

Das Unternehmen wurde Anfang 2017 gegründet und war mehrheitlich im kommunalen Eigentum.⁸ Ziel war es im Wesentlichen, Luxus-Mineralwasser in eigens kreierten Glasflaschen zu produzieren. Eine Abfüllanlage wurde geschaffen. Die GmbH wollte die 0,681-Liter-Flasche für stolze 11,81 Euro vor allem an Luxushotels, Spitzenrestaurants und Autohäuser für Luxuswagen verkaufen, so dass inklusive der entsprechenden Margen ein Endverbraucherpreis im Premiumbereich fällig geworden wäre.

Im Geschäftsbericht 2018 hieß es zur Begründung: „Die Kommune sieht in diesem Produkt eine sehr gute Möglichkeit, die Stadt Parchim einem erlesenen Kundenkreis überregional bekannt zu machen und über diesen Weg als attraktiver Wirtschaftsstandort gesehen zu werden.“

8 Die durchaus komplexen Beteiligungsverhältnisse sind im Anhang A dargestellt.

Tatsächlich jedoch konnten im Geschäftsjahr 2018 nur wenige Hundert Flaschen verkauft werden. Der Wirtschaftsplan hatte ganz andere Verkaufszahlen vorgesehen: 34.000 im Jahr 2018 und sogar 57.000 Flaschen im Jahr 2019. Die GmbH musste deshalb 2018 einen Jahresverlust von 516.000 Euro verbuchen, nachdem bereits im Jahr zuvor Anlaufverluste von 135.000 Euro zu verzeichnen gewesen waren. Das ursprüngliche Eigenkapital von 1 Million Euro schrumpfte somit um zwei Drittel.

Inzwischen haben die Eigentümer die Notbremse gezogen. Im Juli 2020 wurde die GmbH aufgelöst. Die Stadtwerke Parchim als Mehrheitseigner müssen sich jetzt um die Liquidation kümmern.

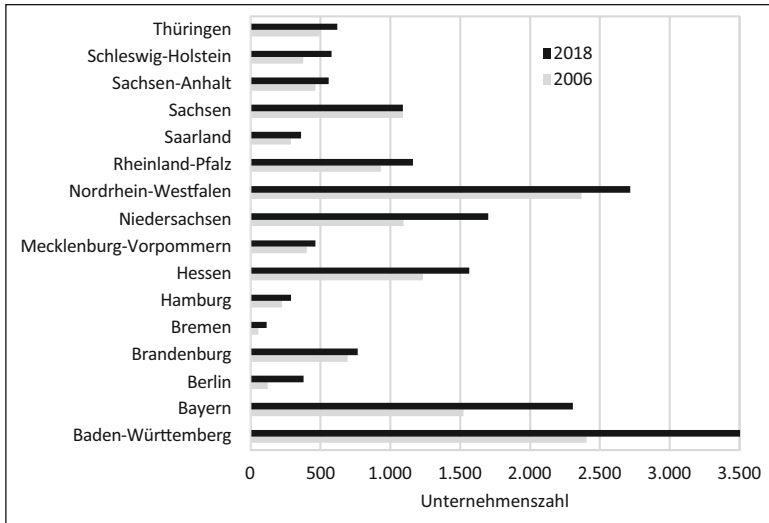
1.2. Wachstum der Unternehmensumsätze

Per Saldo wächst die Zahl der Staatsunternehmen also wie beschrieben aus unterschiedlichen Gründen immer weiter. Dass die wachsende Zahl aber auch tatsächlich ein Wachstum der Staatswirtschaft bedeutet, zeigt ein Blick auf die Entwicklung der Umsätze.

2006 betragen die Umsätze der Unternehmen, an denen Länder und Kommunen beteiligt sind, rund 238 Milliarden Euro. 2018 waren es bereits knapp 423 Milliarden Euro. Das entsprach einem Anteil am Bruttoinlandsprodukt (BIP) von beachtlichen 12,6 Prozent. Damit sind die Umsätze der Landes- und Kommunalunternehmen im Zeitraum 2006/2018 um 78 Prozent gestiegen. Im gleichen Zeitraum stieg das BIP um lediglich 41 Prozent. Die Staatswirtschaft ist also in den vergangenen Jahren absolut und relativ zur Gesamtwirtschaft deutlich gewachsen.

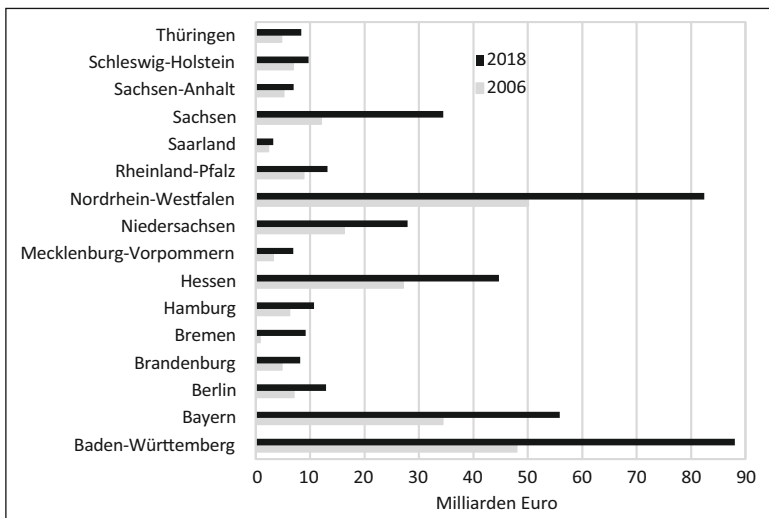
Gleichwohl muss betont werden, dass sich der Umfang der Staatswirtschaft in den einzelnen Bundesländern durchaus unterschiedlich entwickelt. Das gilt sowohl für die Unternehmensanzahl als auch für die Unternehmensumsätze (siehe nachfolgende Abbildungen).

Abbildung 1: Anzahl der Staatsunternehmen in Ländern und Kommunen



Quelle: Statistisches Bundesamt, Jahresabschlüsse der kaufmännisch buchenden öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEU), 2018 und 2006, eigene Darstellung.

Abbildung 2: Umsätze der Staatsunternehmen in Ländern und Kommunen



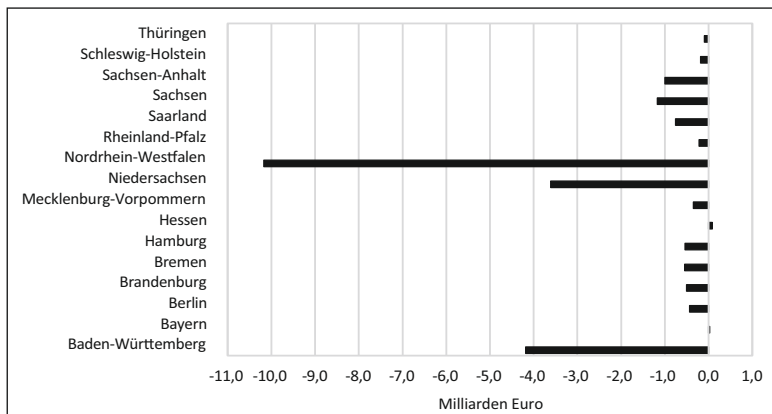
Quelle: Statistisches Bundesamt, Jahresabschlüsse der kaufmännisch buchenden öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEU), 2018 und 2006, eigene Darstellung.

1.3. Jahresergebnisse

Wichtig ist neben den Umsätzen auch ein Blick auf die effektiven Jahresergebnisse. Zwar erzielten die Staatsunternehmen im Beobachtungszeitraum per Saldo Gewinne. Das liegt daran, dass sie keineswegs nur in strukturell zuschussbedürftigen Branchen wie der Gesundheitswirtschaft, der Kinderbetreuung oder dem Personennahverkehr agieren. Vielmehr finden sich viele Staatsunternehmen in Bereichen wie der Energie-, Wasser- und Wohnungswirtschaft, in denen aufgrund stabiler Nachfragen und einer überschaubaren Wettbewerbsintensität solide Gewinne möglich sind. So betrug denn auch der aggregierte Jahresgewinn aller Landes- und Kommunalunternehmen gemäß der Jahresabschlussstatistik 2018 immerhin 9,7 Milliarden Euro. Unter Berücksichtigung der öffentlichen Zuweisungen und Zuschüsse in Höhe von 33,4 Milliarden Euro ist die Bilanz der Staatswirtschaft allerdings viel weniger positiv, als es so mancher Beteiligungsbericht suggeriert.

Der Vergleich der aggregierten effektiven Ergebnisse auf Ebene der Bundesländer ergibt das folgende Bild.

Abbildung 3: Aggregierter Jahresgewinn der Staatsunternehmen in Ländern und Kommunen 2018 abzüglich öffentlicher Zuschüsse



Quelle: Statistisches Bundesamt, Jahresabschlüsse der kaufmännisch buchenden öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEU), 2018, eigene Darstellung.

Positive Effektivergebnisse in Ländern und Kommunen sind also möglich. Sie stellen jedoch die Ausnahme von der Regel dar.

Aus Sicht der Steuerzahler muss es das Ziel sein, die Defizite zu minimieren. Als erster Schritt sollten Länder und Kommunen nach und nach aus defizitären und nicht zwingend gebotenen Unternehmungen aussteigen und größte Zurückhaltung bei Neuunternehmungen üben.

1.4. Branchenspektrum der Staatswirtschaft

Die wirtschaftliche Betätigung von Ländern und Kommunen erstreckt sich auf fast alle Bereiche der Volkswirtschaft. Einen Eindruck vermittelt die Übersicht im Anhang B. Sie zeigt anhand der einschlägigen Branchenklassifizierung auf Basis der JAB 2018 die Anzahl der Staatsunternehmen in den einzelnen Wirtschaftsbereichen.

Im Mittelpunkt der öffentlichen Diskussion stehen häufig die klassischen Bereiche der Staatswirtschaft. Dazu gehört die Energieversorgung, die Wohnungswirtschaft, Krankenhäuser, der Bereich Wasser und Abwasser, der ÖPNV sowie die Entsorgungswirtschaft. Diese wenigen Branchen stehen in der Tat für gut die Hälfte aller Landes- und Kommunalunternehmen sowohl nach Unternehmenszahl als auch nach Umsätzen.

Das bedeutet aber auch, dass fast die Hälfte der Staatswirtschaft sich auf Bereiche erstreckt, die weniger im Fokus der öffentlichen Diskussion stehen. Konkret sind das mehr als 60 Wirtschaftsbranchen, in denen öffentliche Unternehmen aktiv sind, wie Anhang B zeigt.

2. Problemfelder der Staatswirtschaft

2.1. Problemfeld Transparenzmängel

Es fällt zunehmend schwer, den Überblick über die wirtschaftlichen Betätigungen von Ländern und Kommunen in der Größenordnung von, je nach Abgrenzung, rund 20.000 unternehmerischen Einheiten zu behalten. Gründe dafür sind die eingangs beschriebenen Verschiebungen in der Struktur durch Auslagerungen, Neugründungen etc., aber auch statistische Abgrenzungen aufgrund der teilweise weit verzweigten Beteiligungsverhältnisse.

2.1.1. Hemmnis für kritische Recherchen

Ein Grund für die mangelhafte Transparenz sind aber auch rechtliche Datenschutzregelungen. Die Statistischen Ämter erheben regelmäßig Daten bei den berichtspflichtigen öffentlichen Unternehmen. Daraus entstehen dann die eingangs erwähnten Jahresabschlussstatistiken und die Listen der Extrahaushalte und sonstigen FEU. In den Jahresabschlussstatistiken sind die einzelnen Unternehmen zudem nach den bereits erwähnten Wirtschaftszweigen klassifiziert.

Da es gemäß den Jahresabschlussstatistiken eine große Zahl von Staatsunternehmen gibt, die Branchen zugeordnet sind, in denen eine Betätigung nicht zwingend erscheint⁹, wäre diese Zuordnung eine hilfreiche Unterstützung von Recherchen zum Thema Staatswirtschaft.

Das Finanz- und Personalstatistikgesetz erlaubt es den Ämtern jedoch nicht, die Branche eines einzelnen Unternehmens öffent-

9 Siehe Anhang B: Recherchewürdige Branchen fallen dabei sofort ins Auge. Naheliegende Beispiele sind u. a.: Werbung und Marktforschung, Wach- und Sicherheitsdienste sowie Detekteien, Getränkeherstellung, Handel mit Kraftfahrzeugen; Instandhaltung und Reparatur von Kraftfahrzeugen, Reisebüros, Gastronomie, Beherbergungen, Industrie und Handwerk.

lich zu machen. M. a. W.: Die Statistikämter veröffentlichen zwar Namenslisten der Unternehmen, dürfen jedoch nicht die ihnen zusätzlich vorliegenden Informationen zur jeweiligen Branche benennen. Die Branchenzuordnung unterliegt also an dieser Stelle dem Datenschutz.

Tatsächlich geschützt sind diese Daten dennoch nicht. Denn theoretisch kann ein Interessent über die Unternehmensnamen die öffentlichen Eigentümer zunächst identifizieren und sodann zum Unternehmensgegenstand befragen. Angesichts von rund 20.000 Unternehmen ist dieser Rechercheaufwand jedoch praktisch nicht zu leisten. Deshalb hat sich das DSI für das vorliegende Papier auf Stichproben aus den amtlichen Namenslisten beschränken müssen.

2.1.2. Umgehung der Schuldenbremse

In Bezug auf die grundgesetzliche Schuldenbremse ist es zwar so, dass die komplette kommunale Schuldensituation nicht relevant ist. Für die Länderebene gilt seit Anfang 2020 jedoch die grundsätzliche Verpflichtung, ohne eine Nettokreditaufnahme auszukommen. Daher ist es politisch verlockend, juristische Schlupflöcher zur Umgehung der Schuldenbremse zu suchen und zu nutzen. Aus Steuerzahlersicht gilt es, dies zu verhindern.

Die bisherigen Länderregelungen sind sehr unterschiedlich. Teilweise ist es theoretisch immer noch möglich, das prinzipielle Länder-Neuverschuldungsverbot zu umgehen, indem rechtlich unselbständige Länderunternehmen zusätzliche Kredite aufnehmen. Dieses Thema rückt zwar durch die momentane Aussetzung der Schuldenbremse infolge der Covid-19-Krise in den Hintergrund, bedarf aber im Anschluss daran einer genauen Beobachtung.

2.2. Problemfeld Effizienzmängel

2.2.1. Theoretische Betrachtungen

Wirtschaftliche Betätigung ist primär dazu da, Konsumentenwünsche bestmöglich zu erfüllen. Wirtschaftstheorie und -empirie zeigen, dass wettbewerbliche Systeme diesbezüglich am besten funktionieren. Die Aussicht auf unternehmerischen Gewinn durch kundenorientierte Produkte sowie die Furcht vor unternehmerischen Verlusten durch bessere Produkte der Mitbewerber ist die entscheidende Triebfeder einer marktwirtschaftlichen Ordnung.

Staatsunternehmen, die keinem oder wenig Wettbewerb ausgesetzt sind und die mit zwangsweise haftenden Steuerzahlern im Rücken betriebliche Defizite und Arbeitsplatzverluste viel weniger fürchten müssen als Privatunternehmen, haben daher geringere Anreize, effizient und innovativ zu sein. Ihre Eigentümer – letztlich üblicherweise Millionen von Steuerzahlern – haben praktisch keine unmittelbaren Einfluss- und Kontrollrechte.

Diese „diffuse“ Eigentümerschaft und Kontrollsituation steht im starken Kontrast zu den Unternehmen der Privatwirtschaft. Dort sind die Eigentümer entweder selbst operativ tätig (Einzelunternehmen) oder viel weniger zahlreich (Personengesellschaften und kleine Kapitalgesellschaften) oder zwar zahlreich, aber dank eines institutionellen Rahmens zur Unternehmenskontrolle fähig (Aktiengesellschaften mit Aufsichtsräten und Hauptversammlungen).

Politiker wiederum unterliegen ihrem eigenen Interessenskalkül, das vereinfacht lautet: Zusätzliche staatswirtschaftliche Aktivitäten sind für die Wähler sicht- und spürbar sowie insbesondere für einzelne Interessensgruppen nützlich. Die oftmals wegen fehlender Effizienz hohen Kosten dieser staatswirtschaftlichen Aktivitäten sind hingegen „diffus“ und kaum sicht- und spürbar.

Die Wirtschaftswissenschaften haben diese Zusammenhänge insbesondere in der „Public choice“- , der „Property rights“- und der

„Prinzipal-Agent“-Theorie formalisiert. Es lässt sich aber nicht nur theoretisch, sondern auch empirisch belegen, dass Staatsunternehmen tendenziell weniger effizient sind als Unternehmen der Privatwirtschaft.

2.2.2. Empirische Betrachtungen

Globalstudien zur Effizienz öffentlicher und privater Unternehmen

Es existiert eine Vielzahl von empirischen Studien, in denen auf unterschiedliche Weise öffentliche und private Unternehmen miteinander verglichen werden. Mühlenkamp (2015) bietet einen Überblick zu den Kernergebnissen von Metastudien, die im Zeitraum der Jahre 1982 bis 2010 erschienen sind. Diese 14 Metastudien fassen die Ergebnisse von Einzelstudien zur Effizienz öffentlicher und privater Unternehmen weltweit zusammen. Unter diesen Einzelstudien finden sich zwar durchaus auch Studien, die eine höhere Effizienz öffentlicher Unternehmen bzw. keine Effizienzunterschiede feststellten. Studien, die eine höhere Effizienz privater Unternehmen konstatieren, überwiegen jedoch. Einzelstudien, die eine höhere Effizienz öffentlicher Unternehmen feststellten, waren letztlich bei keiner der 14 Metastudien in der Mehrheit.¹⁰

Die jüngste, dem DSI diesbezüglich bekannte Studie¹¹ stammt aus dem Jahr 2019. Darin vergleicht das Asian Development Bank Institute¹² die Effizienz von rund 25.000 öffentlichen und privaten Unternehmen weltweit.

Als Effizienzkriterien werden die Gesamtkapitalrendite (als Verhältnis von Gewinn vor Steuern zur Summe von Fremd- und Eigenkapital) sowie der Verschuldungsgrad untersucht. Mit statistischen und ökonomischen

¹⁰ Vgl. Mühlenkamp (2015).

¹¹ Vgl. Phi et. al. (2019).

¹² Dieses Forschungsinstitut mit Sitz in Tokio ist ein von der japanischen Regierung finanzierter Think-Tank.

metrischen Methoden wird sodann geprüft, ob der Eigentümerstatus – also privat oder öffentlich – einen signifikanten Einfluss auf die zu erklärenden Variablen – also Gesamtkapitalrendite und Verschuldungsgrad – hat. Mit Kontrollvariablen wird zugleich der Einfluss anderer möglicher Erklärvariablen „herausgerechnet“. Zu diesen Kontrollvariablen gehören in der Studie insbesondere das Alter, die Größe, die Beschäftigtenzahl und die Umsätze der Firmen.

Die Ergebnisse sind eindeutig. Danach hat ein privater Eigentümerstatus einen statistisch signifikant positiven Effekt auf die Gesamtkapitalrendite des Unternehmens. Gleichzeitig bedeutet ein öffentlicher Eigentümerstatus statistisch signifikant eine höhere Abhängigkeit von externem Kapital durch Kredite und Zuschüsse.¹³

Branchenstudie Entsorgungswirtschaft in Deutschland

Empirische Studien, die sich ausschließlich mit der Situation in Deutschland befassen, sind rar. Eine relativ junge Studie, die die Lage in der Abfallwirtschaft untersucht, stammt aus dem Jahr 2018. Diese Studie der Universität Düsseldorf hat Daten von 70 städtischen Entsorgungsfirmen über den Zeitraum von 2000 bis 2012 untersucht.¹⁴ Darin wurde der statistische Zusammen-

13 „Using financial performance measures and by employing various empirical methods, we find significant evidence that SOEs [*öffentliche Unternehmen, M. W.*] are outperformed by their POEs [*private Unternehmen, M. W.*] counterparts. The findings are consistent over both simple univariate comparisons and multivariate regressions. Government firms appear to be less profitable than POEs, which is in line with the earlier literature. However, just assessing profitability and only considering this aspect of a firm will mislead policymakers as many SOEs are established to provide public goods and services and not necessarily to have profit maximization behavior. Therefore, in this study, in addition to profitability, we considered solvency as the second indicator of performance. The results show that SOEs are also more dependent on debt and financial support from outside sources rather than equity. Hence, we provide support for the view that public firms are less efficient than private firms, at least in terms of profitability. The cross-sectional comparisons also show that government firms tend to be more labor intensive and have a higher labor cost than non-government ones. Thus, our test results tend to confirm findings from a number of prior studies (i.e. Boardman and Vining [1989]; Vining and Boardman [1992]; Megginson et al. [1994]; DeWenter and Malatesta [2001]; Truong et al. [2006]).“, siehe Phi et. al., S. 16.

14 Vgl. Friese/Heimeshoff/Klein (2018).

hang zwischen den Firmengewinnen einerseits und andererseits den Kosten für Mitarbeiter und Kapital (Maschinen, Gebäude, Energie etc.) in Abhängigkeit der Eigentümerschaft und der unternehmerischen Organisationsstruktur berechnet.

Die Ergebnisse waren eindeutig und deckten sich mit Studien zur Situation in anderen Staaten. Private Entsorgungsunternehmen waren über die gesamte Stichprobe hinweg am produktivsten. Das bestätigt die klassische Theorie, wonach Private mehr Anreize haben, Unternehmensabläufe zu optimieren als kommunale Manager. Letztere profitieren üblicherweise weniger von Kostenoptimierungen. Gleichzeitig ist ihr Arbeitsplatz bei Fehlentwicklungen weniger gefährdet.

Am schlechtesten schlossen ausgerechnet die Unternehmen in öffentlich-privater Partnerschaft ab, von denen erhofft wurde, private Effizienz geschickt mit öffentlichen Belangen zu verknüpfen. Offenbar ist es für dortige Manager besonders schwer, in diesem Spannungsfeld effiziente Unternehmensabläufe zu organisieren.

Rein öffentliche Unternehmen schnitten in der Studie generell schlechter als private und meist besser als Unternehmen in öffentlich-privater Partnerschaft ab. Doch auch innerhalb dieser Gruppe gab es Unterschiede. Kommunale GmbHs bzw. Eigenbetriebe zeigten sich produktiver als Anstalten bzw. Körperschaften öffentlichen Rechts.

2.3. Problemfeld Kostenexplosionen

Das Problem extremer Kostensteigerungen bei Wirtschaftsprojekten der öffentlichen Hand ist hinlänglich bekannt. Klassische Beispiele aus dem unmittelbaren Bereich öffentlicher Unternehmen sind der Neubau des Flughafens Berlin-Brandenburg oder die Elbphilharmonie in Hamburg. Die Schwarzbücher der öffentlichen Verschwendung des Bundes der Steuerzahler enthalten regelmäßig Beispielfälle für Kostenexplosionen. Das Schwerpunkt-

Kapitel des Schwarzbuches 2018/2019 widmete sich dem sogar ausführlich. Noch ausführlicher wird die Problematik in der DSI Schrift 7 beleuchtet.¹⁵

2.4. Problemfeld Verlustrisiken

Die Ertragsituation ist wie bereits erwähnt je nach Branche und Bundesland sehr heterogen. In Branchen, in denen die Nachfrage relativ stabil bzw. die Wettbewerbsintensität relativ gering ist, sind Gewinne vergleichsweise einfach zu erzielen. Beispiele hierfür sind die Wohnungswirtschaft, die Energiebranche, die Wasser- oder die Abfallwirtschaft.

Doch Gewinne in derartigen Branchen sind allein noch kein Beweis, dass die dortigen Staatsunternehmen effizienter wirtschaften, als es Privatunternehmen vermocht hätten.

2.4.1. Stadtwerke

Gerade die Energiebranche ist ein Beispiel dafür, wie über lange Zeit profitable Geschäftsmodelle durch veränderte Rahmenbedingungen ins Wanken geraten können. Stadtwerke, die Strom mit Kohle- oder Gaskraftwerken produzieren, konnten jahrzehntelang relativ sichere Gewinne erzielen. Doch damit ist es inzwischen vielfach vorbei, seitdem die Stromproduktion aus Windrädern oder Solaranlagen subventioniert wird, die Großhandelspreise dadurch sinken und sich viele Kohle- oder Gaskraftwerke deshalb nicht mehr rechnen. Die Stadtwerke Gera, um ein Extrembeispiel zu nennen, mussten daher im Jahr 2014 sogar Insolvenz anmelden.

¹⁵ Vgl. DSI (2018).

STEAG

Diese energiepolitischen Entwicklungen haben jedoch sechs nordrhein-westfälische Kommunen nicht davon abgehalten, in den Jahren 2010 und 2014 in zwei Schritten dem Chemiekonzern Evonik den Energiekonzern STEAG abzukaufen.

Die STEAG ist nicht irgendein Energieunternehmen. Mit über zwei Milliarden Euro Jahresumsatz und weltweit über sieben Gigawatt installierter Kraftwerksleistung gehört die STEAG zu den großen Energieversorgern.

Um den Kauf zu stemmen, gründeten die Stadtwerke Duisburg, Dortmund, Essen, Bochum, Dinslaken und Oberhausen ein kommunales Stadtwerke-Konsortium, die Kommunale Beteiligungsgesellschaft mbH & Co. KG (KSBG). Die KSBG kaufte die STEAG zum Gesamtpreis von rund 1,2 Milliarden Euro. 2010 erwarb sie zunächst 51 Prozent der STEAG für 649 Millionen Euro und 2014 dann die übrigen 49 Prozent für rund 570 Millionen Euro. Finanziert wurde die STEAG-Übernahme mit Kommanditeinlagen der sechs Stadtwerke in die KSBG in Höhe von rund 375 Millionen Euro und im Übrigen mit Krediten, die die KSBG selbst aufnehmen musste.

Damit die Übernahme auch rechtlich zulässig wurde, änderte der Landtag von Nordrhein-Westfalen sogar die Gemeindeordnung des Landes. Mit einem „Gesetz zur Revitalisierung des Gemeindefortschrittsrechts“ wurde Ende 2010 unter anderem ein neuer Paragraph 107a eingefügt. Dieser gestattet explizit ein energiewirtschaftliches Engagement. Absatz 1 lautet seither: „Die wirtschaftliche Betätigung in den Bereichen der Strom-, Gas- und Wärmeversorgung dient einem öffentlichen Zweck und ist zulässig, wenn sie nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zu der Leistungsfähigkeit der Gemeinde steht.“ In Absatz 4 wurde zudem klargestellt: „Die Aufnahme einer energiewirtschaftlichen

Betätigung auf ausländischen Märkten ist zulässig, wenn die Voraussetzung des Absatzes 1 vorliegt.“

Zunächst sah es nach dem behaupteten sicheren Geschäft für die Stadtwerke und ihre Kommunen aus. Die STEAG erwirtschaftete Gewinne, die Ausschüttungen der KSBG an die Stadtwerke ermöglichten. Doch recht schnell wurde klar, dass das die STEAG überfordern würde. Die Stadtwerke Duisburg brachten das in ihrem Jahresabschluss 2017 folgendermaßen auf den Punkt:

„Die Werthaltigkeit der Beteiligung an der KSBG ist direkt abhängig von den mittel- und langfristigen Ertragsaussichten der STEAG. Der STEAG-Konzern hat seit 2011 tendenziell rückläufige Ergebnisse zu verzeichnen, die von STEAG auf die schwierigen Marktbedingungen der sich im Umbruch befindenden Energiewirtschaft zurückgeführt wird. Die nachhaltige Wirkung der von STEAG eingeleiteten Projekte zur Verbesserung der Prozesse, die die Wirtschaftlichkeit des Unternehmens stärken sollen und den Kraftwerken eine Perspektive geben sollen, bleibt ebenso abzuwarten wie der Eintritt von künftigen Markterholungseffekten und die Umsetzbarkeit künftiger Wachstumsinvestitionen. Auf Basis der aktuellen Marktgegebenheiten und der Annahmen zu den Ertragsaussichten der STEAG ist von einer voraussichtlich dauerhaften Wertminderung der Anteile an der KSBG auszugehen, sodass eine außerplanmäßige Abschreibung des bisherigen Buchwerts vorgenommen werden musste.“

Mit dieser Einschätzung stehen die Stadtwerke Duisburg nicht allein. Alle sechs haben den Wert ihrer Beteiligungen an der STEAG inzwischen deutlich nach unten korrigiert. Die Stadtwerke Dinslaken haben ihren Kommanditanteil von 23,1 Millionen Euro inzwischen sogar komplett abgeschrieben. Insgesamt betrug die Wertberichtigung aller Stadtwerke auf ihre KSBG-Kommanditeinlagen Ende 2019 rund 60 Prozent!

Die Stadtwerke verzichten zudem für die kommenden Jahre auf Gewinnausschüttungen. Im Übrigen ist nach Recherchen des DSI davon auszugehen, dass die Stadtwerke ihre Kommanditanteile zum Großteil mit Krediten finanziert haben. Damit sind die Kommanditanteile nicht nur kaum noch etwas wert, sondern bedeuten auch noch Zinskosten für die Stadtwerke und damit für die Kommunen und ihre Bürger. Nach DSI-Schätzungen dürften diese Zinskosten derzeit insgesamt 2,5 Millionen Euro pro Jahr betragen, wenn man eine ausstehende Kreditsumme von 250 Millionen Euro und einen durchschnittlichen Zinssatz von 1 Prozent unterstellt. Zudem mussten die Stadtwerke ihrer KSBG im vergangenen Jahr einen 100-Millionen-Kredit gewähren, damit die KSBG fällige Kredite aus dem STEAG-Kauf tilgen konnte.

Angesichts all dessen überrascht es nicht, dass außer Dortmund inzwischen offenbar alle anderen fünf Stadtwerke über einen Verkauf ihrer STEAG-Beteiligung nachdenken. Doch akzeptable Kaufangebote zu bekommen, dürfte schwerer denn je werden, seitdem der Steinkohleausstieg politisch beschlossen wurde und auch die STEAG-Klage gegen diesen Einschnitt in ihr Kerngeschäft im August 2020 vor dem Bundesverfassungsgericht scheiterte.

Damit hat sich die STEAG-Krise noch einmal verschärft, vor der schon frühzeitig gerade auch der Bund der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen e. V. ausdrücklich und wiederholt gewarnt hatte.¹⁶ Die Kommunalpolitik ist mit der STEAG ohne Not massive Risiken eingegangen, die sie letztlich nicht beherrschen konnte. Das STEAG-Engagement hat die betroffenen Kommunen nicht reicher, sondern ärmer gemacht!

¹⁶ Vgl. beispielsweise die Stellungnahme des Bundes der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen zur Anhörung im Ausschuss für Kommunalpolitik des Landtages Nordrhein-Westfalen am 19.09.2014; www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST16-2078.pdf.

Abbildung 4: Zwischenbilanz der STEAG-Übernahme für die kommunalen Eigentümer

| Stand: Ende 2019 | KSBG-Kommanditeinlagen | Bisherige Abschreibungen | Bisherige Abschreibungen | Bisherige Ausschüttungen |
|---|------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| | in Mio. Euro | in Mio. Euro | in % | in Mio. Euro |
| Dortmunder Stadtwerke AG, DSW21 | 133,7 | 27,5 | 21 | 55,7 |
| Stadtwerke Duisburg AG | 70,5 | 64,8 | 92 | 28,9 |
| Stadtwerke Bochum GmbH | 67,6 | 57,6 | 85 | 27,9 |
| Stadtwerke Essen AG | 56,3 | 41,1 | 73 | 22,8 |
| Energieversorgung Oberhausen AG, evo | 23,1 | 12,3 | 53 | 9,3 |
| Stadtwerke Dinslaken GmbH | 23,1 | 23,1 | 100 | 9,1 |
| Summen | 374,3 | 226,4 | 60 | 153,7 |

Quelle: DSI-Recherchen, Jahresabschlüsse, Pressestellen der Stadtwerke.

Der Kauf der STEAG GmbH ist damit ein Paradebeispiel fragwürdiger Staatswirtschaft.

Weitere Beispiele für Staatsunternehmen, bei denen regelmäßig Defizite bzw. in Krisen sogar Milliardenverluste entstehen, sind Regionalflughäfen bzw. die Landesbanken.

2.4.2. Regionalflughäfen

a) Millionenverluste schon vor der Covid-19-Krise

Die meisten deutschen Regionalflughäfen sind in öffentlicher Hand und ein großes Verlustgeschäft für die Steuerzahler. Von An-

fang an waren die Defizite dieser Flughäfen insgesamt hoch. Die Geschäftsaussichten vieler Standorte sind tendenziell schlecht.

Meistens handelt es sich bei den Regionalflughäfen um ehemalige Militärflughäfen oder um gemischte Standorte, die inzwischen für Linien- und Charterflüge ausgebaut wurden. Regionale Impulse für die Wirtschaft zu setzen, war die übliche Hoffnung der Politik. Zweifellos sind durch diese Regionalflughäfen neue Arbeitsplätze entstanden. Doch zu welchem Preis und mit welcher langfristigen Perspektive?

Die jüngsten verfügbaren Bilanzen (2018) der analysierten Flughäfen zeigen ein ernüchterndes Ergebnis. Im Geschäftsjahr 2018 haben fast alle Standorte ein negatives Jahresergebnis realisiert. Doch die bilanzierten Jahresergebnisse zeigen nur einen Teil der Gesamtsituation.

Zusätzlich ist zu berücksichtigen, dass die Anteilseigner ihre Flughäfen auch mit Zuschüssen insbesondere für Investition sowie für Betriebs- und Sicherheitskosten unterstützen. Beispiel Erfurt: Dieser Flughafen wies 2018 als einer der wenigen Standorte mit 0,7 Millionen Euro ein positives Jahresergebnis aus. Berücksichtigt man jedoch die 4,7 Millionen Euro verbuchter Zuschüsse der thüringischen Steuerzahler, betrug die Erfurter Bilanz für die Anteilseigner nicht plus 0,7 Millionen Euro, sondern minus 4,0 Millionen Euro.

Über alle 21 Flughäfen gerechnet betrug im Jahre 2018 die Gesamtlast für die öffentlichen Anteilseigner und damit für die Steuerzahler 100,3 Millionen Euro. Ein kleines positives Jahresergebnis schafften 2018 lediglich die Flughäfen Memmingen in Bayern und Weeze in Nordrhein-Westfalen, bei denen die öffentliche Hand nur Minderbeteiligungen hält. Durchschnittlich hat jeder der 21 Regionalflughäfen die Steuerzahler im Jahr 2018 rund 5 Millionen Euro gekostet.

Abbildung 5: Jahresergebnisse der Flughäfen 2018 abzüglich öffentlicher Zuschüsse in Mio. Euro



Quelle: Jahresabschlüsse und eigene Berechnungen, in Klammern: frühere Regionalflughäfen.

b) Ursachen der Millionenverluste

Hauptursache für die Defizite ist die enttäuschende Passagierentwicklung der vergangenen Jahre. Während die fünf größten Flughäfen Deutschlands (Frankfurt, München, Düsseldorf, Berlin-Tegel und Hamburg) im Zeitraum 2010 bis 2019 Passagierzuwächse von 38 Prozent verzeichneten, sank die Passagierzahl der 12 größten Regionalflughäfen im gleichen Zeitraum um 20 Prozent. Die daraus resultierenden Einnahmeprobleme bei gleichzeitig hohen Fixkosten des Flughafenbetriebs verursachen zwangsläufig Finanzdefizite.

Wie lange die Luftfahrtbranche brauchen wird, sich nun zusätzlich von der Covid-19-Krise zu erholen, ist nicht absehbar. Jedoch war auch vor der Krise nicht erkennbar, dass sich der negative Passagiertrend an den Regionalflughäfen ändert. Durch Insolvenzen der vergangenen Jahre (Air Berlin, Germania u. a.) konsolidiert sich der Markt der Fluggesellschaften. Low-Cost-Airlines orientieren sich verstärkt in Richtung Großflughäfen. Die Luftverkehrsteuer wurde Anfang 2020 sogar erhöht, was Fliegen teuer und somit unattraktiver macht.

c) Fazit

Angesichts dieser Umstände ist eine Konsolidierung der Regionalflughäfen unvermeidlich – besonders dort, wo sich Regionalflughäfen in relativ großer Nähe zu anderen Regional- oder Großflughäfen befinden. Es ist höchste Zeit für einige Regionalflughäfen und ihre öffentlichen Eigentümer, durchgreifende Reformen in Angriff zu nehmen.

2.4.3. Landesbanken

a) Milliardenverluste nicht nur in der Finanzkrise

Landesbanken sind ein Paradebeispiel dafür, wie teuer Staatswirtschaft für die Steuerzahler werden kann. Die Finanzkrise von

2008 brachte das in dramatischer Weise ans Licht. Nach derzeitigem Stand haben hier die Landesbanken knapp 34 Milliarden Euro Kosten verursacht.¹⁷

Doch das war kein historischer Einzelfall. Auch schon vor der Finanzkrise gab es immer wieder Fehlschläge. Besonders dramatisch war das im Falle der *Landesbank Berlin*, die insbesondere mit Immobiliendeals in Berlin und den neuen Bundesländern den Steuerzahlern der 1990er Jahre Milliardenlasten verursachte.

Zur gleichen Zeit verspekulierte sich die *WestLB* auf dem russischen Anleihemarkt (1998) und mit dem britischen Fernsehverleiher Boxclever (2003), was Milliarden kostete. Parallel dazu verlor die *Bayern LB* Unsummen im Zuge der Asien-Krise (1997) und der Kirch-Pleite (2002).

In den letzten Jahren wiederum wurden nicht Immobilien- sondern Schiffskredite zum Problem insbesondere der *Nord LB* und der *HSH Nordbank*. Beide Landesbanken waren traditionell stark in der Schiffsfinanzierung engagiert.

Für die *Nord LB*, die die Finanzkrise 2008 noch vergleichsweise glimpflich überstand, wurde im Jahre 2012 ein Rettungspaket in Höhe von 3,3 Milliarden Euro geschnürt, das die EU-Kommission¹⁸ dann auch genehmigte. Ende 2019 wurde eine zweite Stützungsaktion – im Wesentlichen in Form einer Eigenkapitalspritze von 3,6 Milliarden Euro – beschlossen.¹⁹

Die *HSH Nordbank*, die schon von der Finanzkrise 2008 und zusätzlich auch von der Schiffskrise massiv betroffen war, wurde deshalb im Jahr 2018 privatisiert.

17 *SachsenLB*: rund 1,9 Mrd. Euro, *LBBW*: rund 3,2 Mrd. Euro, *WestLB*: rund 8,3 Mrd. Euro, *BayernLB*: rund 9,7 Mrd. Euro, *HSH Nordbank*: rund 10,7 Mrd. Euro, vgl. www.gruene-bundestag.de/themen/finanzkrise/kosten-der-bankenrettung-mindestens-68-milliarden-euro, Abruf am 28.01.2020.

18 Vgl. https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/249193/249193_1590522_109_2.pdf, Abruf am 28.01.2020.

19 Siehe Niedersächsisches Finanzministerium (2020).

b) Ursachen der Milliardenverluste

Drei der wesentlichen Gründe für die dramatisch schlechte Bilanz der Landesbanken sind letztlich politischer Natur: Die politischen Verantwortlichen haben allzu oft die Landesbanken für ihre politischen Zwecke genutzt, sie schlecht beaufsichtigt und gleichzeitig privilegiert.

Gegenüber dem privaten Bankensektor besaßen die Landesbanken jahrzehntlang einen großen Wettbewerbsvorteil. Sie hatten die Bundesländer als Eigentümer und insofern die haftenden Steuerzahler im Rücken. Damit konnten die Landesbanken Kredite zu günstigeren Konditionen als der Privatsektor aufnehmen, um das Geld dann weiter zu verleihen. Dieser Vorteil schwand erst, als auf Druck der EU-Kommission die sogenannte Gewährträgerhaftung im Jahr 2005 wegfiel.

Landesbanken, die immer auch politische Banken waren, sollten natürlich für ihre Eigentümer auch Rendite erzielen. Der Wegfall der Refinanzierungsvorteile bis 2005 war ein wichtiger Grund, dass die Landesbanken neue, komplexere und risikoreichere Geschäftsfelder identifizieren mussten. Die Landesbanken engagierten sich deshalb massiv in der internationalen Immobilienfinanzierung und im Handel mit verbrieften Forderungen. Sie wurden damit indirekt Gläubiger von Personen mit oft zweifelhafter Kreditwürdigkeit, darunter insbesondere US-Immobilienkäufer, aber auch Kreditkartennutzer und Studiendarlehensnehmer. Als dann die Finanzkrise 2008 ausbrach, waren die Landesbanken überproportional stark betroffen.

Die *SachsenLB* beispielweise war über eine irische Zweckgesellschaft so stark im US-amerikanischen Immobilienmarkt engagiert, dass sie den mit der Krise einsetzenden Wegfall kurzfristiger Kredite am internationalen Finanzmarkt nicht verkraftete. Die öffentlichen Banken und hier vor allem die *LBBW* stellten schließlich zur Überbrückung die fehlenden Kreditlinien bereit. Kurze Zeit später

übernahm dann die *LBBW* die *SachsenLB* komplett. Die Verluste der *SachsenLB*, die vom Land Sachsen und damit von den Steuerzahlern getragen wurden, betragen ca. 1,9 Milliarden Euro. Die *LBBW* benötigte im Zuge der Finanzkrise ca. 3,2 Milliarden Euro an Eigenkapitalerhöhungen. Bei der *BayernLB* beliefen sich die beanspruchten Garantien und Kapitalerhöhungen auf ca. 9,7 Milliarden Euro, während für die *WestLB* ca. 8,3 Milliarden Euro fällig wurden.²⁰

Vor und nach der Finanzkrise waren die Landesbanken auch stets Kandidaten für die Unterstützung politisch gewünschter Projekte. Das betraf sowohl die SPD mit ihrer Nähe zur *WestLB* („»Der Friedel wird das schon machen« war ein geflügeltes Wort der SPD-Landesregierung.“²¹) als auch die Union mit ihrer Nähe zur *BayernLB* („Kirch“-Pleite) oder zur *Landesbank Berlin* (Krise der „Bankgesellschaft Berlin“).

Auch das starke Engagement der *NORD/LB* und der *HSH Nordbank* in der Finanzierung von Schiffen kann mit Blick auf die heimische Schiffsindustrie insofern nicht überraschen. Hier haben sich in den vergangenen Jahren große Überkapazitäten entwickelt, was die Frachtraten gesenkt und damit viele Schiffsfinanzierungen unrentabel gemacht hat. Das niedersächsische Finanzministerium als einer der Geldgeber hat aus diesem Anlass inzwischen auch für das Land Niedersachsen als Eigentümer der *NORD/LB* festgelegt: „Insbesondere der Bereich der Schiffsfinanzierungen soll nicht weiterverfolgt werden.“²²

c) Fazit

Die Rufe nach Reformen der Landesbanken und nach einer Konzentration auf Kernaufgaben gab es in den vergangenen Jahr-

20 Vgl. www.gruene-bundestag.de/themen/finanzkrise/kosten-der-bankenrettung-mindestens-68-milliarden-euro, Abruf am 28.01.2020.

21 Vgl. Seikel, D. (2013), S. 118. Bezugnahme auf Friedel Neuber, Vorstandschef der *WestLB* von 1981 bis 2001.

22 Siehe Niedersächsisches Finanzministerium (2020).

zehnten immer wieder. Doch erst die massiven Verluste der vergangenen Jahre haben schmerzvoll zu dem notwendigen Konsolidierungsprozess geführt. Ende 2000 gab es 11 Landesbanken mit einer Bilanzsumme von rund 1.220 Milliarden Euro, was seinerzeit einem Anteil von 20 Prozent der Bilanzsumme aller deutschen Banken entsprach. Inzwischen existieren nur noch 5 Landesbanken. Ihre Bilanzsumme betrug Mitte 2020 rund 880 Milliarden Euro und damit nur noch 9,6 Prozent der Bilanzsumme aller deutschen Banken.²³

Politische Überlegungen für weitere Konsolidierungen und Fusionen in der Landesbankenlandschaft existieren und sind sehr zu unterstützen. Gleichzeitig ist eine Verbesserung der Aufsicht dringend geboten.

2.5. Problemfeld Aufsichtsräte

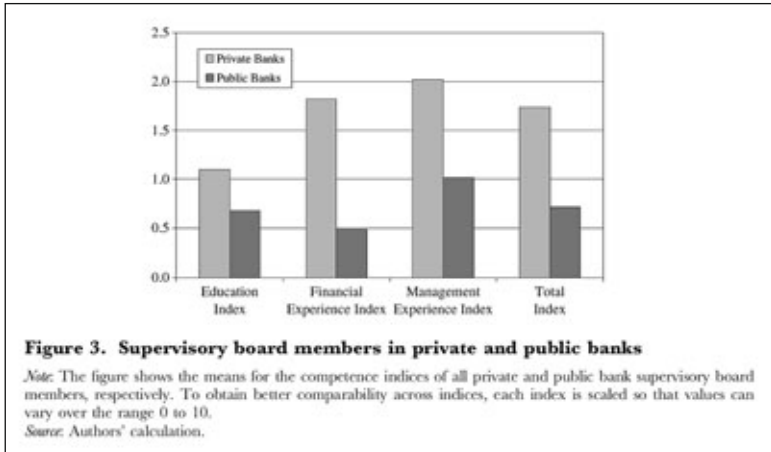
Aufsichtsratsposten in Unternehmen zu besetzen, ist ein wichtiges und oft auch schwieriges Unterfangen. Benötigt werden fachlich kompetente Persönlichkeiten, die auch ein ausreichendes Zeitbudget für diese Position haben. Mit Leitfäden versuchen einige Kommunen und Länder zudem, Hilfestellungen für die Aufsichtsratsstätigkeit zu geben.

Je größer das Staatsunternehmen, desto mehr steht für die Steuerzahler auf dem Spiel und desto wichtiger sind kompetente Kontrolleure der Geschäftsführer und Vorstände. Die Baukostenüberschreitungen und Verzögerungen beim Neubau des Flug-

23 Eigene Berechnung auf Basis von Bundesbank-Statistiken, vgl. www.bundesbank.de/dynamic/action/de/statistiken/zeitreihen-datenbanken/zeitreihen-datenbank/723444/723444?treeAnchor=BANKEN&statisticType=BBK_ITS, Abruf am 15.10.2020.

hafens Berlin-Brandenburg²⁴ oder die immensen Verluste der Staatsbanken in der Finanzkrise von 2008 sind prominente Beispiele für Fehlentwicklungen, für die die Aufsichtsräte eine Mitverantwortung tragen.

Abbildung 6: Aufsichtsratskompetenzen in privaten und öffentlichen Banken



Quelle: Hau und Thum (2009).

Im Zuge dieser Finanzkrise hatten die deutschen Staatsbanken und insbesondere die Landesbanken im Vergleich zu Privatbanken überproportionale Verluste erlitten. Ein Grund dafür war auch die Qualität der Aufsichtsräte, wie eine ökonometrische Untersuchung²⁵ nachwies. In dieser wissenschaftlichen Vergleichsstudie wurden Daten zur Kompetenz von 592 Aufsichtsratsmitgliedern

24 Peter Ruhwedel, Professor an der FOM Hochschule für Oekonomie & Management, Duisburg: „Die Vorfälle um den Flughafen Berlin-Brandenburg scheinen ein Paradebeispiel für das Versagen von Politikern in Aufsichtsräten zu sein: Fehlender Sachverstand, zu wenig Zeit, Angst vor negativer Presse, ein zu starkes Vertrauen in den Vorstand und die fehlende Unabhängigkeit der Aufsichtsratsmitglieder haben mit zu dem Desaster beigetragen. Es ist zu spät, erst jetzt eine tragfähige Führungsstruktur und eine verlässliche Informationsbasis für den Aufsichtsrat zu schaffen, so dass sich die Frage nach der persönlichen Verantwortung aller Aufsichtsratsmitglieder stellt. Politisches Kalkül dominiert anscheinend unternehmerischen Sachverstand!“, www.manager-magazin.de/unternehmen/artikel/a-877836.html, Abruf am 01.09.2020.

25 Vgl. Hau/Thum (2009).

aus 29 deutschen Banken, davon 9 Landesbanken, anhand von 14 biographischen Merkmalen erhoben und operationalisiert. Konkret betraf dies Bildungsabschlüsse sowie Finanzmarkt- und Managementenerfahrungen.

Die so operationalisierte Kompetenzmessung erbrachte durchweg höhere Werte in den Aufsichtsräten der untersuchten Privatbanken als in den Staatsbanken. Den Aufsichtsräten in Staatsbanken fehlte zwar selten das richtige Parteibuch, doch an ausgeprägter Finanzmarkterfahrung mangelte es häufig. Der statistisch klar nachweisbare Zusammenhang zwischen Aufsichtsratskompetenz und Bankenerfolg führte die Autoren der Studie zu entsprechenden Empfehlungen. Zwar sollten auch die Aktionäre von Privatbanken um kompetente Aufsichtsräte bemüht sein. Vor allem aber müssten die Aufsichtsräte in den Staatsbanken fachlich gestärkt werden.

2.6. Problemfeld Partikularinteressen

In den vorangegangenen Abschnitten wurde bereits versucht zu zeigen, wie breit das Branchenspektrum der Staatswirtschaft ist. Einzelnen Branchen mit ausgeprägten Partikularinteressen gelingt es dabei in besonderer Weise, zusätzliche Staatsaktivitäten anzustoßen, die letztlich selektive Subventionierungen darstellen.

Dies gilt beispielsweise für den Agrarsektor. Bekanntlich ist der Agrarsektor einer der am stärksten subventionierten Wirtschaftsbereiche. Doch es gibt nicht nur milliardenschwere Fördertöpfe der EU, des Bundes, der Länder und Gemeinden. Auch mit eigenen Unternehmen ist die öffentliche Hand im Agrarbereich aktiv. Diese haben natürlich nicht die finanzielle Bedeutung und auch nicht den Bekanntheitsgrad der direkten Subventionen. Eine Belastung für die Steuerzahler sind sie dennoch.

AgriBW GmbH

Ein Beispiel für den Agrarsektor ist das Beratungsunternehmen *AgriBW*. Das Land Baden-Württemberg ist zu knapp 86 Prozent

Eigentümer dieser Ende 2014 gegründeten GmbH. Laut Gesellschaftsvertrag soll die GmbH für „Dienstleistungen und Projekte für die landwirtschaftliche Beratung in Baden-Württemberg“ zuständig sein.

Dieses Konzept ist jedoch bislang nicht aufgegangen. Der Geschäftsbetrieb der *AgriBW* ist wegen fehlender Erfolgsaussichten Ende 2016 vorläufig stillgelegt worden, wurde dann aber mit sehr niedrigen Umsätzen im Beratungsbereich weitergeführt.

Gut Dummerstorf GmbH

Ein weiteres Beispiel für den Agrarsektor ist die *Gut Dummerstorf GmbH*, die vollständig dem Land Mecklenburg-Vorpommern gehört. Hauptgegenstand des Unternehmens ist die landwirtschaftliche Produktion, insbesondere von Milch, aber auch von Getreide und Raps. Inzwischen betreibt die GmbH auch eine Biogasanlage.

Die vergangenen Geschäftsjahre waren im Saldo trotz teilweise gestundeter Pachtzahlungen defizitär. Das Eigenkapital betrug deshalb Ende 2018 nur noch rund 32.000 Euro. Damit droht das finanzielle Ende einer letztlich staatlich betriebenen und beaufichtigten Milch-, Pflanzen- und Stromproduktion. Was in diesem Fall jedoch nicht droht, ist eine Milch-, Pflanzen- und Stromverknappung.

Auch für den Kulturbereich lassen sich immer wieder Beispiele für fragwürdige Staatswirtschaft finden.

Musicboard Berlin GmbH

Dieses Berliner Landesunternehmen wurde 2015 gegründet. Das geschah nicht zuletzt deshalb, weil Branchenakteure mit Subventionsgleichberechtigung argumentierten. Denn schließlich existiere ja für die Filmbranche bereits ein „Medienboard Berlin-Brandenburg“. Ziel des *Musicboards* soll es sein, die Popmusikszene

ne in Berlin zu fördern. Dies geschieht auf vielfältige Weise, etwa durch Zuschüsse für Plattenlabel, Konzerttours und Festivals.

Dass dies für die Zuschussempfänger und die Popmusikfans positiv ist, liegt auf der Hand. Viel weniger klar ist es, warum die Steuerzahler für diese Förderungen zuständig sein sollen. Und völlig unklar ist mit Blick auf das eigene Selbstverständnis, wenn etwa die Organisatoren des „Heinersdorfer Punk Fests“ sich um eine Förderung bewerben und auch erhalten.

Die Zuschüsse des Landes Berlin zur Defizitdeckung betragen 2018 rd. 660.000 Euro. Weitere Steuergelder kamen von der Bundesbeauftragten für Kultur und Medien (knapp 500.000 Euro) sowie aus dem EU-Regionalfonds (280.000 Euro).

Der Berliner Rechnungshof hat sich in seinem Jahresbericht 2018 sehr kritisch mit der Steuergeldvergabe an das *Musicboard* auseinandergesetzt. Gelder seien ausgereicht worden, „ohne den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit zu beachten. Durch fehlende konkrete und messbare Zielvorgaben waren die Voraussetzungen für notwendige Erfolgskontrollen nicht gegeben. Auch die sonstige Haushaltsführung war nicht durchgängig ordnungsgemäß.“²⁶

Friedrichstadt-Palast

Dieses Berliner Revuetheater ist ein 100-prozentiges Landesunternehmen, das im hohen Maße auf Landeszuschüsse angewiesen ist.

Im Jahr 2018 (jüngster verfügbarer Jahresabschluss) betrug der Landeszuschuss rd. 11,1 Millionen Euro. Das waren fast 30 Prozent der Gesamterträge der GmbH. Hinzu kam ein Jahresverlust von 0,24 Millionen Euro.

26 Vgl. www.berlin.de/rechnungshof/_assets/jahresbericht-2018.pdf, S. 156 ff., Abruf am 01.09.2020.

Es ist durchaus diskussionswürdig, ob sich Zuschüsse der Berliner Steuerzahler in der Größenordnung von fast 1 Million Euro pro Monat rechtfertigen lassen. Die aktuelle Revue „VIVID Grand Show“ wird vom *Friedrichstadt-Palast* u. a. damit beworben, die „teuerste Ensuite-Showproduktion in Europa“ zu sein.

Ardey-Verlag GmbH

Ein weiteres Beispiel aus dem Kulturbereich ist die *Ardey-Verlag GmbH*. Zweck dieser GmbH ist laut Gesellschaftsvertrag „der Verlag, die Herstellung und der Vertrieb von kulturellen Erzeugnissen jeglicher Art, insbesondere zur Förderung der Kultur in Westfalen-Lippe“²⁷.

Die GmbH ist eine 100-prozentige Tochtergesellschaft der Westfälisch-Lippische Vermögensverwaltungsgesellschaft mbH. Deren Alleingesellschafter ist wiederum der Landschaftsverband Westfalen-Lippe (LWL). Der LWL ist ein Kommunalverband von 18 Kreisen und neun kreisfreien Städten in Westfalen-Lippe. Somit ist der Verlag vollständig in kommunaler Hand.

Er publiziert überwiegend Sachbücher, aber auch Belletristik. Zudem veröffentlicht er sechsmal jährlich das Kulturmagazin „Westfalenspiegel“ für Westfalen-Lippe, das nach Verlagsangaben „aus der westfälischen Medienlandschaft nicht mehr wegzudenken“²⁸ ist.

Nicht wegzudenken sind aber auch die finanziellen Verluste, die der Verlag erleidet. Sie liegen in der Größenordnung von jährlich 500.000 Euro, die von der Westfälisch-Lippische Vermögensverwaltungsgesellschaft und damit letztlich von den Steuerzahlern getragen werden.

27 Vgl. North Data GmbH.

28 Vgl. www.ardey-verlag.de/ardey-verlag-fuer-westfalen/geschichte, Abruf am 26.08.2020.

In Deutschland erscheinen pro Jahr über 70.000 neue Bücher²⁹, das sind im Durchschnitt fast 200 pro Tag. Die Themenvielfalt ist enorm. Insofern sollten sich die beteiligten Kommunen in der Tat fragen, ob sie ihr zusätzliches und gemessen am Verlagsumfang durchaus verlustträchtiges Buch- und Zeitschriftengeschäft aufrechterhalten müssen. Das gilt insbesondere angesichts der schwierigen finanziellen Situation, in der sich auch einige Kommunen in Westfalen-Lippe befinden.

2.7. Problemfeld Branchen-Wildwuchs

Es kann nicht überraschen, dass die Staatswirtschaft auch einen latenten Hang zum Branchen-Wildwuchs hat, wenn es keine klaren rechtlichen oder politischen Grenzziehungen gibt. Mit positiv besetzten Begriffen wie Daseinsvorsorge und Gemeinwohl oder der Aussicht auf vermeintlich leichte Zusatzgewinne lassen sich staatswirtschaftliche Betätigungen außerhalb klassischer Branchen und Betätigungsfelder zuweilen auch schnell extern oder intern rechtfertigen.

Allzu oft wird dann jedoch die Grenze der Zuständigkeit und Notwendigkeit bzw. der Kompetenz überschritten. Dafür lassen sich viele Beispiele anführen, die die DSI-Stichproben aus Unternehmenslisten ergeben haben. Besonders exemplarisch ist das im Bereich der Stadtwerke, die oft die Tendenz haben, in verschiedene Richtungen zu expandieren:

Thermen-Neubau

Erwähnt wurde bereits das Beispiel der Stadtwerke Hersbruck, die zur Steuerminimierung mit einem defizitären Thermen-Neubau fusionierten. Die Therme, die inzwischen *Fackelmann Therme Hersbruck* heißt, hat sich in der Tat als teurer Ausflug in die

²⁹ Vgl. www.boersenverein.de/markt-daten/marktforschung/wirtschaftszahlen/buchproduktion/, Abruf am 26.08.2020.

Staatwirtschaft entpuppt. Dieser Ausflug war keineswegs zwingend. Hier ging es nicht etwa darum, eine bestehende Therme am Leben zu erhalten. Stattdessen handelt es sich um einen auch mit EU-Fördergeldern errichteten Neubau, der 2005 sogar vom damaligen bayerischen Innenminister eingeweiht wurde. Seither verursacht die Therme jährliche Defizite in der Größenordnung von einer Million Euro, die teilweise durch die Quersubventionen der Stadtwerke gedeckt werden.

Luxusmineralwasser

Das Beispiel der Parchimer Stadtwerke (vgl. Abschnitt 1.1.5.) wiederum zeigt, wie die Kommunalpolitik in der Hoffnung auf zusätzliche Gewinne und auch auf Standortimage eine Expansion in den Bereich der Luxusmineralwasser-Produktion zuließ und dann aufgrund von Fehlkalkulationen stoppen musste.

Beides – kalte Luxusmineralwasser und heiße Thermen – gehört mit Sicherheit nicht zur Daseinsvorsorge.

Kommunale Fitnessstudios

Das Gleiche gilt für kommunale Fitnessstudios. So betreiben beispielsweise die Stadtwerke Köln (zu 100 Prozent im Eigentum der Stadt Köln) über die Tochtergesellschaft „KölnBäder“ die beiden Fitnesscenter „AgrippaFit“ und „RochusFit“. Auf großen Trainingsflächen werden dort nach eigener Aussage „zahlreiche moderne Geräte für Herz- und Kreislaufübungen und Muskelaufbau“ sowie „umfangreiche Programme mit Kursen wie Yoga, Pilates, Bodypump und Zumba“ angeboten. Es darf bezweifelt werden, dass mit dieser Form von Kommunalwirtschaft eine ansonsten klaffende Lücke im Fitnessmarkt Kölns geschlossen wird. „AgrippaFit“ und „RochusFit“ stehen vielmehr im Wettbewerb zu privaten Fitnessstudios und haben gleichzeitig mit den angeschlossenen Bädern und der Stadt als Eigentümerin im Rücken eine komfortable Ausgangsposition.

Hotelbesitz

Ein Stadtwerksengagement ist nach DSI-Recherchen sogar im Hotel-Bereich anzutreffen. Das 4-Sterne Mercure Hotel Riesa Dresden Elbland gehört über die *Magnet Riesa GmbH* Freizeit und Tourismus zu 100 Prozent den Stadtwerken Riesa, die wiederum vollständig im Eigentum der Stadt Riesa stehen.

Die *Magnet Riesa GmbH* war in den vergangenen Jahren defizitär (2018: rund 76.000 Euro, 2017: 173.000 Euro, 2016: 253.000 Euro). Der Anteil des Hotels daran wird zwar in den Jahresabschlüssen nicht ausgewiesen, dürfte aber substantiell sein.

Der Landesrechnungshof Sachsen nahm das Ende 2019 zum Anlass, sich in seinem Jahresbericht sehr kritisch zu äußern: „Die Magnet Riesa GmbH (Magnet) betreibt in Riesa 1 Hotel und 2 Restaurants, die sich im Eigentum der städtischen WGR befinden. Für das Hotel schloss die Magnet mit einer international agierenden Hotelkette einen Franchisevertrag. Der Betrieb eines Hotels und zweier Restaurants sind nicht von § 94a SächsGemO gedeckt, da weder eine kommunale Aufgabe noch ein öffentlicher Zweck besteht. Die dauerhafte Betriebsführung der gastronomischen Einrichtungen und des Hotels sind auch nach dem Gesellschaftsvertrag nicht vorgesehen. Die Stadt hat ihren Beteiligungsbestand hinsichtlich des öffentlichen Zwecks und der Möglichkeit der Wahrnehmung durch Dritte kritisch zu überprüfen.“³⁰

Die Stadt hingegen verteidigte ihr Engagement mit dem Argument, „in Bereichen eines Marktversagens Initiativen in Richtung auf ein Basisangebot ergreifen“³¹ zu müssen. Aus Sicht des DSI ist aber kein Marktversagen, sondern eher ein Überangebot an Hotelbetten in Riesa zu verzeichnen.

30 Vgl. www.rechnungshof.sachsen.de/IB2019-32.pdf, Abruf am 25.08.2020.

31 Ebenda.

Auslandsengagement

Einige Stadtwerke engagieren sich sogar international, wie der STEAG-Fall bereits zeigte. Ein weiteres aktuelles und äußerst fragwürdiges Beispiel sind Pläne der Stadtwerke Dinslaken. Sie sehen vor, dass die Stadtwerke demnächst in Nanjing, der Hauptstadt der chinesischen Provinz Jiangsu, dafür sorgen, dass ein neuer Stadtteil mit Strom, Wärme und Kälte versorgt wird. Dieser neue Stadtteil – Shogun Town – umfasst eine größere Fläche als Dinslaken selbst. Weitere Projekte in der Provinz werden ebenfalls diskutiert. Auch für den Bau und Betrieb eines Müllheizkraftwerks in Indonesien gibt es Planspiele. Eine Stadtwerkedelegation hat dazu bereits vor Ort Gespräche geführt.

Die Stadtwerke sind im 100-prozentigen Eigentum von Dinslaken, einer nordrhein-westfälischen Stadt mit lediglich rund 70.000 Einwohnern. Ob sich die Stadtwerke Dinslaken berufen fühlen sollten, ins Asiengeschäft einzusteigen, erscheint zweifelhaft. Denn damit würden erhebliche Geschäftsrisiken eingegangen werden, für die am Ende die Steuerzahler haften müssten.

Expansionen und Branchen-Wildwuchs sind gleichwohl nicht nur im Bereich der Stadtwerke anzufinden.

Futtermittelmarkt

Im Futtermittelmarkt agiert z. B. die *Agrosal GmbH*, Heilbronn. Dieses Staatsunternehmen produziert salzhaltige Lecksteine für Pferde, Rinder, Schafe und Ziegen in der Größenordnung von jährlich 12.000 Tonnen.

Es wurde Anfang 1999 als Gemeinschaftsunternehmen der Südwestdeutschen Salzwerke AG (Beteiligungsanteil: 55 Prozent) und der Schweizer Salinen AG (45 Prozent) gegründet. Die Schweizer Salinen AG steht im Eigentum der Schweizer Kantone und des Fürstentums Liechtenstein. Die Südwestdeutsche Salzwerke AG

wiederum gehört fast komplett dem Land Baden-Württemberg und der Stadt Heilbronn.

Der bilanzielle Gewinn lag in den vergangenen Jahren im Bereich von 100.000 bis knapp 200.000 Euro. Da aber die Gesellschafter die Personalkosten tragen, die in Geschäftsberichten und Jahresabschlüssen nicht beziffert werden, ist das effektive Jahresergebnis Außenstehenden nicht bekannt. Doch auch unabhängig von der Frage etwaiger Gewinne und Verluste gehört es nach Ansicht des DSI im 21. Jahrhundert nicht zu den Aufgaben des Staates, sich um die Produktion eines zweifellos marktfähigen Futtermittels zu kümmern.³²

Pferdegestüte

Doch der Staat mischt nicht nur in der Produktion von Lecksteinen für Pferde mit. Auch eigene Pferdegestüte finden sich immer noch im Portfolio vieler Bundesländer.

Allerdings gibt es inzwischen Absetzbewegungen. 2017 plante das Hessische Umweltministerium, das Landgestüt in Dillenburg zu schließen. Keine hoheitliche Aufgabe mehr, zu hohe Defizite und zu wenig Tierschutz waren die wesentlichen Argumente.³³ Der Schließungsplan scheiterte jedoch an Protesten der Betroffenen.³⁴

In Sachsen-Anhalt hingegen hat die Landesregierung unter dem Druck der Defizite des dortigen Landgestüts gehandelt. Erst wurde 2014 beschlossen, den seinerzeitigen Landesbetrieb in die Landgestüt Sachsen-Anhalt GmbH zu überführen. Doch weil es in den Folgejahren nicht gelang, die Wirtschaftlichkeit zu erhöhen

32 Vgl. Beteiligungsbericht 2019 des Landes Baden-Württemberg und www.agrosal.de, Abruf am 25.08.2020.

33 Vgl. www.mittelhessen.de/lokales/region/wir-stossen-an-grenzen_19598456, Abruf am 02.09.2020.

34 Vgl. <https://umwelt.hessen.de/pressearchiv/pressemitteilung/ministerin-hinz-und-stadt-dillenburg-einig-schliessung-des-landgestuetes>, Abruf am 02.09.2020.

und so die Steuerzahlerzuschüsse zu senken, wurde das Gestüt 2018 weitgehend privatisiert. Die Landesregierung hat in ihrem Beteiligungsbericht 2019 auch ausdrücklich betont, dass kein „wichtiges Landesinteresse an dem pferdehaltenden Betrieb“ mehr vorlag. Andere Landesregierungen sollten das zum Anlass nehmen, ebenfalls aus Landgestüten auszusteigen.

Superfood

Ebenso fraglich ist das öffentliche Eigentum an der *JatroSolutions GmbH*, Stuttgart. Diese GmbH ist ein 100-prozentiges Tochterunternehmen der EnBW AG. Die EnBW ist als drittgrößter Energiekonzern Deutschlands fast komplett in öffentlicher Hand. 46,75 Prozent hält das Land Baden-Württemberg über die Neckarpri-Beteiligungsgesellschaft mbH. Weitere 46,75 Prozent halten einige baden-württembergische Landkreise über die OEW Energie-Beteiligungs GmbH.

Die *JatroSolutions GmbH* arbeitet an einem potenziell durchaus lukrativen Projekt im Bereich Pflanzenzüchtung. Es geht darum, ob aus der Ölpflanze *Jatropha curcas* in wirtschaftlicher Weise Biodiesel gewonnen werden kann. Damit steht die *JatroSolutions GmbH* nicht allein. Im Jahr 2008 starteten Daimler, Bayer und der US-Agrarkonzern ADM ein eigenes Forschungsprojekt dazu.³⁵ Boeing und Lufthansa waren in der Vergangenheit ebenfalls aktiv.³⁶ Die Erwartungen haben sich bislang jedoch nicht erfüllt.³⁷

35 Vgl. www.proplanta.de/agrar-nachrichten/energie/zusammenarbeit-von-archer-daniels-midland-company-bayer-cropscience-und-daimler-in-jatropha-biodiesel-projekt_article1199913748.html, Abruf am 25.08.2020.

36 Vgl. www.biomasse-nutzung.de/biodiesel-aus-algen-und-jatropha-erobert-zunehmend-die-zivile-luftfahrt, Abruf am 25.08.2020.

37 Vgl. www.welt-sichten.org/artikel/32633/doch-keine-wunderpflanze, Abruf am 25.08.2020.

Neuer Hoffnungsträger der *JatroSolutions GmbH* ist inzwischen „Chuta“, eine Nuss mit viel Protein und wenig Zucker und Salz.³⁸

Dieses Beispiel verdeutlicht, wie sich Staatswirtschaft verselbständigend und das Argument der Daseinsvorsorge überdehnt werden kann. Am Anfang leisten kommunale Unternehmen mit dem Bau von Kraftwerken und Leitungsnetzen einen Beitrag zur regionalen Stromversorgung. Am Ende besitzt Baden-Württemberg ein Unternehmen, das sich auch um tropische Pflanzen für Biodiesel und Superfood kümmert.

Der Jahresverlust der *JatroSolutions GmbH* lag 2018 bei rund 1,2 Millionen Euro und 2017 bei rund 1,1 Millionen Euro.

Luxusgüter-Messen

Die deutsche Messewirtschaft ist bekanntlich weitgehend in öffentlichen Händen. Ob jedoch Messen immer noch zwingend eine staatliche Aufgabe sind, ist umstritten.³⁹ Messen sind nicht per se Verlustbringer und Privatisierungen denkbar.⁴⁰ Doch wenn sich schon die deutsche Politik nicht aus der Messewirtschaft zurückziehen will,⁴¹ sollte zumindest eine Ausweitung des Engagements vermieden werden.

38 „JatroSolutions bietet hochwertiges Saatgut und professionelle Beratung für den Anbau von Chuta® in tropischen und subtropischen Regionen an.“, <https://chuta.de/de/startseite/>, Abruf am 25.08.2020.

39 Vgl. www.cesifo.org/DocDL/ifosd_2005_3_1.pdf, Abruf am 25.08.2020.

40 Beispielsweise hat die Messe Berlin GmbH in den vergangenen Jahren positive Jahresergebnisse zwischen 4 und 17 Millionen Euro erzielt. Diese wurden aber nicht an die Gesellschafter ausgeschüttet (Anteil des Landes Berlin: 99,7 Prozent). Zu berücksichtigen ist jedoch, dass das Land Berlin der Messe Berlin GmbH jährlich 10 Millionen Euro für laufende Wartungs- und Instandhaltungsarbeiten überweist. Privatisierungsvorschläge des scheidenden Chefs der Messe Berlin hat die Berliner Wirtschaftssenatorin und 1. Stellvertreterin des Aufsichtsratsvorsitzenden der Messe im August 2020 entschieden zurückgewiesen. Vgl. www.morgenpost.de/wirtschaft/article230244914/Pop-und-SPD-gegen-Teil-Privatisierung-der-Messe-Berlin.html, Abruf am 25.08.2020.

41 Wie das beispielsweise derzeit in der Schweiz forciert wird – vgl. www.bzbasel.ch/basel/baselbiet/baselland-bereit-fuer-verkauf-der-mch-aktien-landrat-einhellig-messen-sind-keine-staatsaufgabe-mehr-135707719, Abruf am 25.08.2020.

Doch das Gegenteil geschieht, wie das Beispiel der *Retro Messen GmbH* Stuttgart zeigt. Diese GmbH ist seit 2013 mit 60 Prozent im Mehrheitseigentum der Landesmesse Stuttgart GmbH, die wiederum paritätisch dem Land Baden-Württemberg und der Stadt Stuttgart gehört. Geschäftsgegenstand der 2013 gegründeten *Retro Messen GmbH* ist laut Gesellschaftsvertrag „die Gestaltung und Durchführung der folgenden Veranstaltungen und Messen:

- a) Retro Classics (in Stuttgart),
- b) Retro Classics meets Barock (in Ludwigsburg),
- c) Retro Classics auf der PS Show Autosalon Wels,
- d) Retro Classics Zürich,
- e) Euro Motor München.

Die Gesellschaft kann weitere Veranstaltungen und Messen gestalten und durchführen, die Fahrzeuge und Luxusgüter aller Art zum Gegenstand haben, hier insbesondere historische Fahrzeuge.“

Hierfür mag ein Aussteller- und Besuchermarkt existieren, dem die staatliche Landesmesse Stuttgart auch Raum geben kann. Unklar bleibt, warum sie sich und damit die Steuerzahler an einer solchen Messe GmbH sogar mehrheitlich beteiligt. Erschwerend kommt hinzu, dass die *Retro Messen GmbH* nach anfänglichen (kleinen) Gewinnen zuletzt Defizite erwirtschaftet hat (2017: -229.000 Euro, 2018: -609.000 Euro, Jahresabschluss für 2019 liegt noch nicht vor). Das führte dazu, dass die GmbH Ende 2018 einen nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag in Höhe von rund 438.000 Euro aufwies. Um diesen Betrag waren die Verbindlichkeiten und Rückstellungen der GmbH somit höher als die Summe aller Aktiva.

Nach Einschätzung der Landesmesse Stuttgart resultieren die Defizite insbesondere aus der „Abkühlung des Marktes für Oldtimer“, weshalb zum Ausgleich auf das neue „Segment der ‚Neoklassiker‘ (aktuelle, hochwertige Manufaktur-Fahrzeuge)“ gesetzt

wird. Aus Sicht der Steuerzahler ist natürlich in gleicher Weise auf dieses neue Standbein zu hoffen. Besser wäre es jedoch gewesen, wenn die Steuerzahler erst gar nicht in dieses Luxusmessen-Segment involviert worden wären.

Gewerbeimmobilien

Auch Gewerbeimmobilien finden sich im Portfolio der öffentlichen Hand. Beispielsweise besitzt die Stadt Gotha als Eigentümerin der *GET GmbH* ein „modernes Bürozentrum mit Gründerzeit-Charme“. Angeboten werden nicht nur Büromietflächen, sondern auch Tagungsräume sowie Empfangs-, Getränke- und Hausmeisterservices.

In den vergangenen drei Jahren hat die GmbH insgesamt mehr als 1 Million Euro Verlust realisiert (2018: 364.000 Euro, 2017: 355.000 Euro, 2016: 424.000 Euro, Daten für 2019 liegen noch nicht vor). Eine substanzielle Besserung ist nicht in Sicht. „Die Nachfrage nach Büroflächen in Gotha und das allgemeine Gründerklima lassen eine langwierige Steigerung der Auslastung erwarten.“, heißt es im Beteiligungsbericht 2018.⁴² Somit bleibt umso mehr schleierhaft, welchem Marktversagen o. ä. die Stadt hier mit ihrem wirtschaftlichen Engagement begegnen will.

Managerakademie

Selbst im Bildungswesen kommt es zu staatswirtschaftlichen Engagements, die sich kaum mit dem Argument der Daseinsvorsorge rechtfertigen lassen. Ein kritikwürdiges Beispiel hierfür ist *Deutsche Management-Akademie Niedersachsen gemeinnützige GmbH*, Celle.

Geschäftsfeld dieser Gesellschaft ist die praxisorientierte Vermittlung von betriebs- und volkswirtschaftlichen Kenntnissen, von

42 Vgl. www.gotha.de/fileadmin/stadtinfo/pdf/2019/Beteiligungsbericht_gj_2018.pdf, Abruf am 03.09.2020.

Führungstechniken und Führungsfähigkeiten für Führungskräfte und Führungsnachwuchs sowie die wirtschaftliche Entwicklung von Unternehmen. Sie residiert im Schloss Celle und besitzt eine Repräsentanz in Moskau.

Die GmbH befindet sich mehrheitlich in öffentlicher Hand. Das Land Niedersachsen besitzt 50,68 Prozent direkt und indirekt sogar noch mehr; über den 5,48-prozentigen Anteil der Volkswagen AG, an der das Land bekanntlich auch beteiligt ist. Hinzu kommen öffentliche Anteile durch die Beteiligungen der Norddeutschen Landesbank und der Deutsche Messe Beteiligungsgesellschaft mbH in Höhe von jeweils 5,48 Prozent.

Es gibt zwar keinen Anlass zu bezweifeln, dass Kunden bei der Akademie „genau richtig“ sind, wenn „Sie sich zu aktuellen Wirtschaftsthemen weiterbilden wollen, wenn Sie sich auf den Eintritt in einen Auslandsmarkt vorbereiten wollen, wenn Sie Ihr Managementwissen auf den neuesten Stand bringen wollen“⁴³. Aber es gibt gute Gründe zu bezweifeln, dass dieses Weiterbildungsunternehmen von den Steuerzahlern mit jährlich 500.000 Euro Subventionen des Landes Niedersachsen bezuschusst werden muss. Ein Abschmelzen dieser Zuschüsse ist dringend geboten.

Kommunale Reisebüros

Selbst Reisebüros finden sich unter den staatswirtschaftlichen Unternehmen. Ein Beispiel ist die *ASEAG-Reisen GmbH*. Dieses Reisebüro ist eine Tochter der ASEAG Aachener Straßenbahn und Energieversorgungs-AG, die wiederum eine Tochter der E.V.A. Energieversorgungs- und Verkehrsgesellschaft mbH Aachen ist, die der Stadt Aachen gehört⁴⁴.

In den vergangenen Jahren war die *ASEAG-Reisen GmbH* gemessen an ihrer Größe stark defizitär. Die Verluste, die von der ASEAG

43 Vgl. <https://dman.de/de/unser-angebot/>, Abruf am 26.08.2020.

44 Zudem ist die „StädteRegion Aachen“ mit einer symbolischen Stammeinlage beteiligt.

getragen wurden, sind von 115.000 Euro (2016) auf 123.000 Euro (Jahr 2017) und 203.000 Euro (2018) gestiegen.⁴⁵ Möglicherweise in Reaktion darauf wurde kürzlich der Geschäftsbetrieb weitgehend eingestellt.⁴⁶ Touristische Reiseangebote, wie bislang beispielsweise Kreuzfahrten nach Kanada, Flugreisen nach Usbekistan oder Rundreisen nach Andalusien, wird es künftig nicht mehr geben. Und das ist aus Steuerzahlersicht auch zu begrüßen.

Andere kommunale Reisebüros bestehen weiter. Ein Beispiel ist die *SSB Reisen GmbH*, die – über eine ähnliche Beteiligungsstruktur wie in Aachen – letztlich der Stadt Stuttgart gehört.

Die *SSB Reisen GmbH* bietet insbesondere Busreisen an und besitzt dafür auch eigene Reisebusse. Doch auch Kombinationen mit Schiffsreisen auf der Seine oder in Kroatien stehen im Programm. Zuletzt hat die *SSB Reisen GmbH* einen Gewinn ausgewiesen (rd. 33.000 Euro in 2018). In den beiden Jahren davor waren Verluste entstanden (2017: rd. 64.000 Euro, 2016: rd. 29.000 Euro). 2015 wiederum wurde mit 76.000 Euro ein Gewinn erzielt. Doch selbst wenn per Saldo ein Reisebüro keine Verluste oder moderate Gewinn einfährt, liegt es auf der Hand, dass Kommunen in diesem Unternehmensbereich entbehrlich sind. Urlaubsreisen zu vermitteln oder durchzuführen, kann die Politik getrost privaten Unternehmen überlassen.

Kommunale Campingplätze

Im Touristikbereich ist die Staatswirtschaft jedoch nicht nur mit Reisebüros und Hotels aktiv, sondern selbst Campingplätze finden sich im Portfolio einiger Kommunen. Ein Beispiel ist der Gro-

45 Der Jahresabschluss 2019 lag bei Redaktionsschluss noch nicht vor.

46 Das Online-Portal (www.aseag-reisen.de) informiert darüber: „Liebe Kunden, wir gehen „neue Wege“. ASEAG Reisen wird die Touristiksparte aufgeben. Unser Fokus liegt künftig darin Geschäftsreisen im kommunalen Umfeld zu planen und zu organisieren. Das Reisebüro öffnen wir nicht mehr für den persönlichen Kundenkontakt.“, Abruf am 26.08.2020.

ße Weserbogen in Porta Westfalica. Die GmbH steht zu jeweils 50 Prozent im Eigentum der Stadt Porta Westfalica und des Kreises Minden-Lübbecke. Das Unternehmen ist gemessen am Umsatz seit längerem hochdefizitär. Die Verluste betragen 2017 rund 224.000 Euro, 2018 waren es 156.000 Euro und im vergangenen Jahr 148.000 Euro. Der Wirtschaftsplan für das Jahr 2020 prognostiziert einen Jahresfehlbetrag in Höhe von 247.000 Euro.

Die kommunalen Eigentümer haben nun entschieden, den Campingplatz zu verkaufen. Das ist zu begrüßen. Der Betrieb von Campingplätzen ist keine kommunale Aufgabe.

Dennoch kommt es teilweise sogar zu Neubauten von Campingplätzen. Ein Beispiel dafür ist der Campingplatz Schortens in der Nähe der Nordsee. Er wurde 2005 in Kooperation der Gemeinden Schortens und Jever errichtet. Der 4-Sterne-Platz⁴⁷ ist jedoch ein Zuschussgeschäft für die Steuerzahler. Nach dem letzten öffentlich verfügbaren Jahresabschluss war bei der Campingplatz GmbH Ende 2011 bereits ein Bilanzverlust von 40.000 Euro aufgelaufen. 2013 beklagte die SPD in Jever, „dass Jever den Platz bisher mit insgesamt 101.000 Euro bezuschusst hat“⁴⁸. Inzwischen hat Jever die Reißleine gezogen und ist „aus Gründen der Haushaltskonsolidierung“ aus der GmbH ausgetreten.

Die Gemeinde Schortens betreibt seit 2015 den defizitären Campingplatz allein weiter. Nach Angaben der Stadt Schortens⁴⁹ unterlagen die Jahresergebnisse seither großen Schwankungen. Saldiert betragen sie im Zeitraum von 2015 bis 2018 rund 80.400 Euro, während gleichzeitig 113.500 Euro an städtischen Zuschüssen in die Campingplatz GmbH flossen. Für die Stadt Jever hat sich also der Ausstieg gelohnt.

47 Die besten Plätze werden sowohl vom Deutschen Camping-Club als auch vom Deutschen Touristikverband mit 5 Sternen bewertet.

48 Vgl. www.nwzonline.de/jever/spd-und-swg-fuehlen-sich-gemasregelt_a_5_1,917075010.html, Abruf am 26.08.2020.

49 Gemäß Korrespondenz mit dem DSI im August/September 2020.

3. Handlungsempfehlungen

In den vorangegangenen Abschnitten wurde die wirtschaftliche Betätigung des Staates theoretisch und empirisch beleuchtet. Der daraus folgende Befund fällt vergleichsweise eindeutig aus: Staatswirtschaft ist mit großen Risiken und Nachteilen für die Steuerzahler verbunden!

Daher sollte es aus Steuerzahlersicht das Ziel sein, dass die wirtschaftliche Betätigung des Staates auf Kernbereiche konzentriert und ansonsten soweit wie möglich reduziert wird.

Um dieses Ziel zu erreichen, sind verschiedene Maßnahmen empfehlenswert. Hierbei ist zunächst zwischen neuen und bestehenden wirtschaftlichen Betätigungen zu unterscheiden.

Bestehende wirtschaftliche Betätigungen sind kritisch zu prüfen. Im Ergebnis sollten geeignete Unternehmen entweder privatisiert bzw. abgewickelt werden oder aber zumindest Maßnahmen zur Verbesserung von Management und Aufsicht ergriffen werden.

Teilweise geschieht das schon, was zu begrüßen ist. Bereits genannte Beispiele belegen das. Die Stadtwerke Aurich oder die Parchimer *MINUS 181 GmbH* werden derzeit abgewickelt. Für den Regionalflughafen Memmingen haben sich private Teilhaber gefunden. Käufer für die STEAG GmbH werden gesucht. Beim BER wurden die Vorsitzenden der Geschäftsführung und des Aufsichtsrats ausgetauscht.

Neue wirtschaftliche Betätigungen des Staates sollten je nach gesellschaftlicher Situation selbstverständlich nicht per se ausgeschlossen sein. Die inzwischen bewilligten Staatshilfen für die Lufthansa im Zuge der aktuellen Covid-19-Krise sind hierfür ein Beispiel.

Neue wirtschaftliche Betätigungen sind jedoch aufgrund der bisherigen Erfahrung stets äußerst kritisch zu prüfen. Beispielsweise war der Politik bekannt, wie schwierig es ist, Regionalflughäfen oder Thermen wirtschaftlich zu betreiben. Wenn die Politik dennoch beschließt, einen neuen Regionalflughafen in Kassel/Calden oder eine neue Therme in Hersbruck zu errichten, ist das umso kritikwürdiger.

Gleiches gilt für politischen Aktionismus, wenn beispielsweise wie beschrieben die Strom- und Gasnetze Berlins „rekommunalisiert“ werden sollen, obwohl sie schon weitestgehend in öffentlichen Händen sind.

Um letztlich zu wirtschaftlichen Betätigungen des Staates mit Augenmaß zu gelangen, sind zunächst bessere Rahmensetzungen geboten. Hierzu wird Folgendes empfohlen.

3.1. Haushaltsordnungen schärfen

Die Landeshaushaltsordnungen⁵⁰ sehen üblicherweise vor, dass ein Land ein Unternehmen (in Privatrechtsform) nur gründen bzw. sich daran beteiligen darf, wenn sich der vom Land angestrebte Zweck „nicht besser und wirtschaftlicher“ auf andere Weise erreichen lässt. Zielführend wäre an dieser Stelle eine Verschärfung bisheriger Soll-Vorschriften. Für die Landeshaushaltsordnungen schlagen wir daher grundsätzlich folgenden Passus (in der Regel für den § 65) vor:

„Das Land soll sich an der Gründung eines Unternehmens in einer Rechtsform des privaten Rechts oder an einem bestehenden Unternehmen in einer solchen Rechtsform nur beteiligen, wenn ein

⁵⁰ Vgl. z. B. die Landeshaushaltsordnung Niedersachsen (§ 65): Beteiligung an privatrechtlichen Unternehmen „(1) Das Land soll sich, außer in den Fällen des Absatzes 5, an der Gründung eines Unternehmens in einer Rechtsform des privaten oder an einem bestehenden Unternehmen in einer solchen Rechtsform nur beteiligen, wenn 1. ein wichtiges Interesse des Landes vorliegt und sich der vom Land angestrebte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen lässt“.

wichtiges Interesse des Landes vorliegt und sich der vom Land angestrebte Zweck nicht ebenso gut und ebenso wirtschaftlich auf andere Weise erreichen lässt.“

Dieser Passus würde eine strenge Subsidiaritätsklausel bedeuten. Staatsunternehmen könnten nur dann noch zum Zuge kommen, wenn sie besser als private Unternehmen wirtschaften.

Analog sollten die Gemeindeordnungen bzw. Kommunalverfassungen angepasst werden. In einigen wenigen Gemeindeordnungen⁵¹ existieren solche Vorgaben zwar bereits. Meist gilt diese strenge Subsidiarität dann aber nicht für den Bereich der rechtlich unbestimmten und damit politisch relativ beliebig definierbaren Daseinsvorsorge.

Der beschriebene STEAG-Fall hat im Übrigen gezeigt, wie kontraproduktiv das Gegenteil einer rechtlichen Schärfung sein kann. Dort war, wie im Abschnitt 2.4.1. beschrieben, das Gemeindefinanzrecht „flexibilisiert“ worden, um den Kommunen mehr Spielräume zu geben und die STEAG-Übernahme zu ermöglichen. Rückblickend wäre es für die beteiligten Kommunen besser gewesen, wenn die STEAG-Übernahme rechtlich unmöglich gewesen wäre.

3.2. Messbare Ziele setzen

Es muss bereits zu Beginn einer wirtschaftlichen Unternehmung und auch am Ende eines jeden Geschäftsjahres messbar sein, welche konkreten Ziele damit verfolgt und in welchem Maße sie auch erreicht wurden. Gerade weil es in einer marktwirtschaftlichen Grundordnung einen hohen Rechtfertigungszwang für Staatswirtschaft geben sollte, müssen sich öffentliche Unternehmen entsprechend auch messen lassen. Das Beispiel der *Music-*

51 Vgl. z. B. die Gemeindeordnung Hessen (§ 121): Wirtschaftliche Betätigung „(1) Die Gemeinde darf sich wirtschaftlich betätigen, wenn [...] 3. der Zweck nicht ebenso gut und wirtschaftlich durch einen privaten Dritten erfüllt wird oder erfüllt werden kann.“

board GmbH hat gezeigt, dass es an klaren, messbaren Zielen häufig mangelt.

3.3. Ausweitung der kaufmännischen Buchführung

Die Kommunen, aber auch die Bundesländer sollten den Übergang zur kaufmännischen Buchführung und zu sogenannten Gesamtab schlüssen forcieren. Diese Abschlüsse fassen den Jahresabschluss der Kernverwaltung mit den Jahresabschlüssen der öffentlichen Unternehmen (samt ihren Beteiligungen) zusammen. Diese Form der Rechnungslegung ermöglicht ein realistischeres und transparenteres Bild über die tatsächliche finanzielle Lage der öffentlichen Hand und wäre eine gute Grundlage für politische Entscheidungen und öffentliche Kontrolle.

3.4. Beteiligungsberichte ausweiten

Die Berichtspflichten zur wirtschaftlichen Betätigung der Länder und der Kommunen müssen erweitert werden und sollten einem einheitlichen Standard entsprechen. Erklärtes Ziel muss sein, dass sich Bürger und Politiker zweifelsfrei und umfassend über die Wirtschaftstätigkeit des Staates auf allen Ebenen informieren können. Nur so sind eine wirksame Kontrolle und notwendige Diskussionen über den Umfang möglich. Anzustreben ist insbesondere eine deutschlandweite Berichtspflicht über alle privatrechtlichen Unternehmensbeteiligungen, über alle öffentlich-rechtlichen Beteiligungen sowie über Vergütungsregelungen der Geschäftsführung und der Kontrollebene.

Gerade über Minderheitsbeteiligungen wird oft nur eingeschränkt berichtet. Staatswirtschaftliche Ausflüge wie beispielsweise die erwähnte *MINUS 181 GmbH*, die in Parchim Luxusmineralwasser produzieren sollte und verzweigten Beteiligungsverhältnissen unterlag (siehe Anhang A), wären für die interessierte Öffentlichkeit

bei erweiterter Beteiligungsberichtspflicht leichter zu erkennen gewesen.

3.5. Beteiligungsbremse einführen

Zudem sollte eine Beteiligungsbremse eingeführt werden. In diesem Zuge müsste das öffentliche Beteiligungsmanagement dazu verpflichtet werden, in regelmäßigen Abständen zu prüfen, ob die Voraussetzungen für die bestehenden Beteiligungen noch erfüllt sind und aus welchen Beteiligungen sich die öffentliche Hand zurückziehen kann. Bei neuen Beteiligungen sollte grundsätzlich gelten, dass diese nur dann zulässig sind, wenn bestehende Beteiligungen in gleichem Umfang privatisiert werden. Die Ergebnisse müssen veröffentlicht und diskutiert werden.

Ein erster sinngemäßer Schritt wäre die Einführung von Prüfpflichten, wie sie etwa in § 7 der Haushaltsordnung des Landes Berlin verankert sind:

„Bei Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans sind die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. Diese Grundsätze verpflichten auch zur Prüfung, inwieweit staatliche Aufgaben oder öffentlichen Zwecken dienende wirtschaftliche Tätigkeiten durch Ausgliederung und Entstaatlichung oder Privatisierung erfüllt werden können.“

3.6. Rechte der Kartellämter stärken

Die kartellrechtliche Gebührenaufsicht sollte wieder in das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen aufgenommen werden. Seit der Novelle des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) im Jahr 2013 unterliegen die öffentlich-rechtlichen Gebühren nicht mehr der Missbrauchskontrolle durch die Kartellbehörden. Stattdessen prüfen nun die zuständigen Kommunalaufsichtsbehörden, zum Beispiel die Wassergebühren.

Bei einer Kommunalaufsicht besteht jedoch die Gefahr, dass sie ein staatliches Monopol mit potenziell höheren Preisen weniger kritisch sieht als die Kartellbehörden, die viel eher in der Lage und interessiert daran sind, dies zu prüfen. Denn schließlich sind sie unabhängiger als die eher an Einnahmen interessierten Kommunalaufsichten in Rathäusern und Ministerien.

Prominente Beispiele sind die Wasserwerke von Mainz und Berlin. In beiden Fällen wies das Bundeskartellamt missbräuchlich überhöhte Preise nach und sorgte dafür, dass die Wasserpreise substanziell gesenkt werden mussten. Deshalb ist es aus Verbrauchersicht wünschenswert, dass die Kartellämter ihre früheren Prüfrechte zurückerhalten.

3.7. Steuerzahlerinteressen in Unternehmensgremien stärken

Es muss sichergestellt werden, dass die Vertreter der Politik in den Geschäftsführungs- und Kontrollgremien öffentlicher Unternehmen ausdrücklich und vorrangig den Interessen des öffentlichen Trägers verpflichtet sind. Sie müssen die Unternehmen nach betriebswirtschaftlichen statt politischen Gesichtspunkten steuern, um das Geld der Steuerzahler möglichst nicht zu gefährden.

Einige Länder und Kommunen haben bereits Leitfäden für Aufsichtsräte entwickelt. Das ist zu begrüßen. Letztlich bedarf es klarer Vorgaben und Regelungen für nötige Fachkompetenzen von Aufsichtsgremien. Diese müssen gegebenenfalls durch entsprechende Nachweise und nötigenfalls durch Qualifizierung und Weiterbildung sichergestellt werden. Auch müssen Politiker nicht immer selbst in Gremien sitzen. Eine bessere Wahl könnte eine Delegation von Experten im staatlichen Auftrag sein. Das Beispiel des Berliner Pannenflughafens BER hat gezeigt, dass in Aufsichtsgremien fachliche Expertise dringend geboten ist.

Eine mögliche rechtliche Vorlage kann § 65 IV der Sächsischen Haushaltsordnung sein:

„Die auf Veranlassung des Staates gewählten oder entsandten Mitglieder der Aufsichtsorgane der Unternehmen haben bei ihrer Tätigkeit auch die besonderen Interessen des Staates zu berücksichtigen. Als Mitglieder nach Satz 1 sind nur Personen zu bestellen, die über die für diese Aufgabe erforderliche betriebswirtschaftliche Erfahrung und Sachkunde verfügen. Der Freistaat Sachsen soll ihnen Gelegenheit geben, regelmäßig an Fortbildungsveranstaltungen teilzunehmen, die der Wahrnehmung ihrer Aufgaben dienlich sind.“

3.8. Amtliche Statistiken auch öffentlich machen

Wie im Abschnitt 2.1.1. beschrieben, führen die Statistischen Ämter Statistiken zu öffentlichen Unternehmen, die intern auch Informationen über die jeweilige Wirtschaftsbranchenzugehörigkeit erhalten. Die derzeitige Rechtslage gestattet es den Ämtern jedoch nicht, in den öffentlich zugänglichen Listen der Unternehmensnamen auch die jeweilige Branche eines jeden Unternehmens anzugeben.

Das ist für die interessierte Öffentlichkeit ein großes Recherchehindernis, weil lediglich anhand des Unternehmensnamens häufig nicht unmittelbar klar wird, in welcher Branche das öffentliche Unternehmen agiert.

Die entsprechenden Regelungen im geltenden Finanz- und Personalstatistikgesetz (FPStatG), also insbesondere die § 9a und § 15 FPStatG, sollten daher so überarbeitet werden, dass zukünftig die Statistischen Ämter nicht nur den Namen und den Sitz der Unternehmenseinheit, sondern auch deren Wirtschaftszweig-Nummer veröffentlichen dürfen. Es ist nicht erkennbar, welche Datenschutzrechte verletzt würden, wenn die Öffentlichkeit durch eine derartige FPStatG-Reform erfahren kann, welcher Wirtschaftsbranche ein öffentliches Unternehmen statistisch zugeordnet ist.

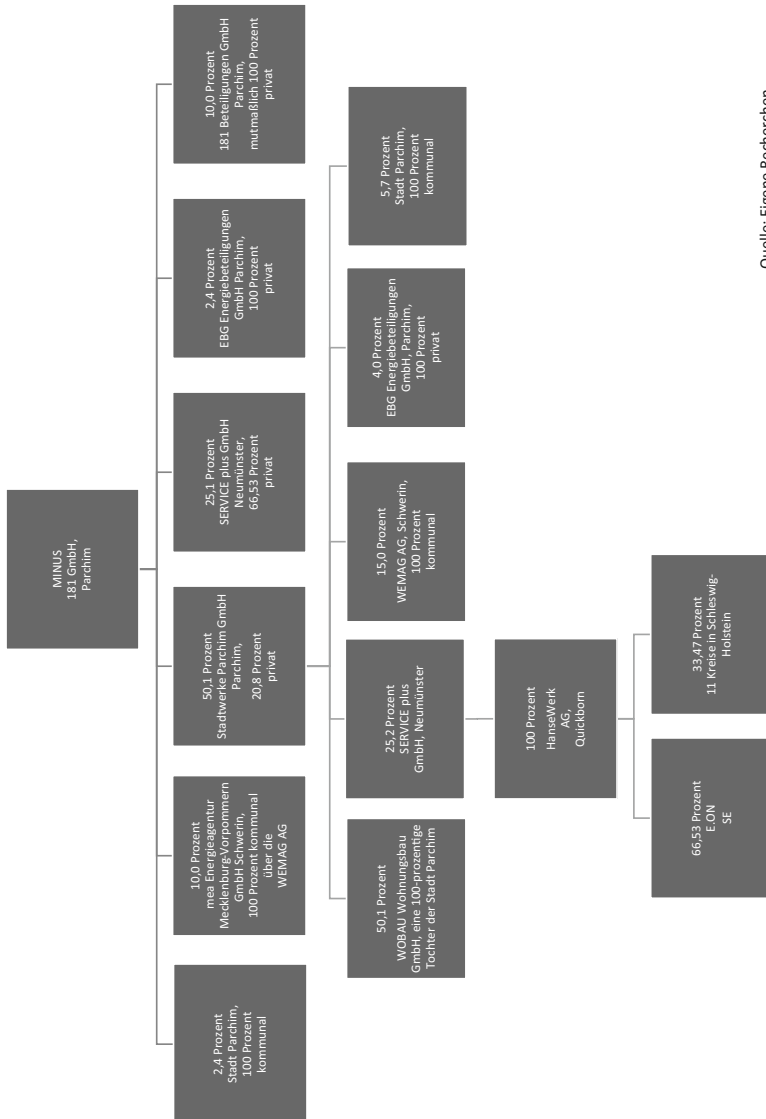
Fazit

Die Analyse hat gezeigt, dass in den Ländern und Kommunen das wirtschaftliche Engagement in den vergangenen Jahren substanziell und im Vergleich zur Privatwirtschaft überproportional gestiegen ist. Das gilt sowohl für die Anzahl als auch für die Umsätze öffentlicher Unternehmen.

Politökonomisch kann dies nicht überraschen. Einerseits ist seit der Finanzkrise 2008 tendenziell ein Wachstum der Staatsgläubigkeit und der Marktskepsis zu beobachten. Andererseits geht Staatswirtschaft häufig mit einer verzerrten Wahrnehmung einher. Staatswirtschaftliche Waren und Dienstleistungen haben für eine häufig spezifische Gruppe von Konsumenten einen individuell spürbaren Nutzen. Die oftmals hohen Kosten der Staatswirtschaft verteilen sich jedoch auf eine große Anzahl von Bürgern bzw. Steuerzahlern und sind dadurch individuell viel weniger spürbar.

Für eine breite gesellschaftliche Debatte dieser Privatisierung des Nutzens der Staatswirtschaft und der Sozialisierung ihrer Kosten erscheint es nötig, derartige Zusammenhänge öffentlich zu machen. Dies schließt ein, jenseits von Statistiken gerade auch mit konkreten Fallbeispielen auf die latenten Defizite von Staatswirtschaft in ihrer ganzen Themenbreite hinzuweisen. Es erfordert aber auch, durch mehr institutionalisierte Transparenz das ganze Ausmaß der Staatswirtschaft überhaupt erst erfassen und ausleuchten zu können. An diese gesellschaftliche Diskussion anknüpfend sollte dann der rechtliche Rahmen so ausgestaltet werden, dass Staatswirtschaft auf ihre Kernkompetenzen und -aufgaben limitiert wird. Diesen Zielen sind die aufgeführten Handlungsempfehlungen verpflichtet.

Anhang A: Beteiligungsstruktur der *MINUS 181 GmbH*, Parchim, i. L.



Quelle: Eigene Recherchen.

Anhang B: Branchenspektrum der Staatsunternehmen

| Anzahl der Staatsunternehmen in Ländern und Kommunen 2018 | absolut | relativ |
|---|---------|---------|
| Energieversorgung | 2.445 | 13,5 % |
| Grundstücks- und Wohnungswesen | 2.292 | 12,6 % |
| Wasserversorgung | 1.669 | 9,2 % |
| Verwaltung und Führung von Unternehmen und Betrieben; Unternehmensberatung | 1.472 | 8,1 % |
| Abwasserentsorgung | 1.405 | 7,7 % |
| Öffentliche Verwaltung, Verteidigung; Sozialversicherung | 1.172 | 6,5 % |
| Gesundheitswesen (vor allem Krankenhäuser) | 936 | 5,2 % |
| Sammlung, Behandlung und Beseitigung von Abfällen; Rückgewinnung | 589 | 3,2 % |
| Erbringung von Dienstleistungen des Sports, der Unterhaltung und der Erholung | 586 | 3,2 % |
| Erbringung von Finanzdienstleistungen | 468 | 2,6 % |
| Landverkehr und Transport in Rohrfernleitungen | 457 | 2,5 % |
| Erziehung und Unterricht | 438 | 2,4 % |
| Lagererei sowie Erbringung von sonstigen Dienstleistungen für den Verkehr | 394 | 2,2 % |
| Gebäudebetreuung; Garten- und Landschaftsbau | 327 | 1,8 % |
| Erbringung von wirtschaftlichen Dienstleistungen für Unternehmen und Privatpersonen | 325 | 1,8 % |
| Heime (ohne Erholungs- und Ferienheime) | 294 | 1,6 % |
| Erbringung von sonstigen überwiegend persönlichen Dienstleistungen | 280 | 1,5 % |
| Hochbau | 237 | 1,3 % |
| Bibliotheken, Archive, Museen, botanische und zoologische Gärten | 221 | 1,2 % |
| Kreative, künstlerische und unterhaltende Tätigkeiten | 219 | 1,2 % |
| Sozialwesen (ohne Heime) | 198 | 1,1 % |
| Architektur- und Ingenieurbüros; technische, physikalische und chemische Untersuchung | 183 | 1,0 % |
| Interessenvertretungen sowie kirchliche und sonstige religiöse Vereinig. (ohne Sozialwesen und Sport) | 159 | 0,9 % |

| Anzahl der Staatsunternehmen in Ländern und Kommunen 2018 | absolut | relativ |
|--|----------------|----------------|
| Erbringung von Dienstleistungen der Informationstechnologie | 144 | 0,8 % |
| Telekommunikation | 128 | 0,7 % |
| Reisebüros, Reiseveranstalter und Erbringung sonstiger Reservierungsdienstleistungen | 125 | 0,7 % |
| Gastronomie | 124 | 0,7 % |
| Mit Finanz- und Versicherungsdienstleistungen verbundene Tätigkeiten | 91 | 0,5 % |
| Tiefbau | 69 | 0,4 % |
| Informationsdienstleistungen | 64 | 0,4 % |
| Beherbergung | 64 | 0,4 % |
| Forschung und Entwicklung | 50 | 0,3 % |
| Vermittlung und Überlassung von Arbeitskräften | 46 | 0,3 % |
| Spiel-, Wett- und Lotteriewesen | 45 | 0,2 % |
| Versicherungen, Rückversicherungen und Pensionskassen (ohne Sozialversicherung) | 44 | 0,2 % |
| Forstwirtschaft und Holzeinschlag | 42 | 0,2 % |
| Werbung und Marktforschung | 32 | 0,2 % |
| Vermietung von beweglichen Sachen | 31 | 0,2 % |
| Sonstige freiberufliche, wissenschaftliche und technische Tätigkeiten | 28 | 0,2 % |
| Landwirtschaft, Jagd und damit verbundene Tätigkeiten | 28 | 0,2 % |
| Großhandel (ohne Handel mit Kraftfahrzeugen) | 27 | 0,1 % |
| Vorbereitende Baustellenarbeiten, Bauinstallation und sonstige Ausbaugewerbe | 27 | 0,1 % |
| Herstellung, Verleih und Vertrieb von Filmen und Fernsehprogrammen; Kinos; Tonstudios und Verlegen von Musik | 27 | 0,1 % |
| Schifffahrt | 25 | 0,1 % |
| Einzelhandel (ohne Handel mit Kraftfahrzeugen) | 21 | 0,1 % |
| Wach- und Sicherheitsdienste sowie Detekteien | 13 | 0,1 % |
| Beseitigung von Umweltverschmutzungen und sonstige Entsorgung | 11 | 0,1 % |
| Getränkeherstellung | 9 | 0,05 % |
| Reparatur und Installation von Maschinen und Ausrüstungen | 9 | 0,05 % |

| Anzahl der Staatsunternehmen in Ländern und Kommunen 2018 | ab- solut | relativ |
|---|----------------------|----------------|
| Handel mit Kraftfahrzeugen; Instandhaltung und Reparatur von Kraftfahrzeugen | 9 | 0,04 % |
| Verlagswesen | 8 | 0,04 % |
| Herstellung von sonstigen Waren | 8 | 0,04 % |
| Gewinnung von Steinen und Erden, sonstiger Bergbau | 6 | 0,03 % |
| Rechts- und Steuerberatung, Wirtschaftsprüfung | 5 | 0,03 % |
| Herstellung von chemischen Erzeugnissen | 5 | 0,03 % |
| Herstellung von Nahrungs- und Futtermitteln | 4 | 0,02 % |
| Herstellung von Datenverarbeitungsgeräten, elektronischen und optischen Erzeugnissen | 4 | 0,02 % |
| Sonstiger Fahrzeugbau | 4 | 0,02 % |
| Herstellung von Kraftwagen und Kraftwagenteilen | 4 | 0,02 % |
| Luftfahrt | 3 | 0,02 % |
| Herstellung von Glas und Glaswaren, Keramik, Verarbeitung von Steinen und Erden | 3 | 0,02 % |
| Metallerzeugung und -bearbeitung | 3 | 0,02 % |
| Maschinenbau | 3 | 0,02 % |
| Veterinärwesen | 2 | 0,01 % |
| Post-, Kurier- und Expressdienste | 2 | 0,01 % |
| Reparatur von Datenverarbeitungsgeräten und Gebrauchsgütern | 1 | 0,01 % |
| Erbringung von Dienstleistungen für den Bergbau und für die Gewinnung von Steinen und Erden | 1 | 0,01 % |
| Herstellung von Metallerzeugnissen | 1 | 0,01 % |
| Herstellung von pharmazeutischen Erzeugnissen | 1 | 0,01 % |
| Rundfunkveranstalter | 1 | 0,01 % |
| Fischerei und Aquakultur | 1 | 0,01 % |
| Exterritoriale Organisationen und Körperschaften | 1 | 0,01 % |
| Insgesamt | 18.170 | 100 % |

Quelle: Statistisches Bundesamt, Jahresabschlüsse der kaufmännisch buchenden öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEU), 2018, eigene Darstellung.

Anhang C: Liste der 20 Fallbeispiele in alphabetischer Ordnung

| Nr. | Unternehmen | Textseite |
|-----|--|-----------|
| 1. | AgriBW GmbH (Agrarberatung) | 34 |
| 2. | AgrippaFit und RochusFit (kommunale Fitnessstudios) | 39 |
| 3. | Agrosal GmbH (Lecksteine) | 41 |
| 4. | Ardey-Verlag GmbH | 37 |
| 5. | ASEAG-Reisen GmbH und SSB Reisen GmbH (kommunale Reisebüros) | 47 |
| 6. | Asien-Projekte Stadtwerke Dinslaken | 41 |
| 7. | Deutsche Management-Akademie Niedersachsen gGmbH | 46 |
| 8. | Frankenalb Therme Hersbruck GmbH & Co. KG | 38 |
| 9. | Friedrichstadt-Palast (Revue-Theater) | 36 |
| 10. | GET GmbH (Gewerbeimmobilien) | 46 |
| 11. | Großer Weserbogen und Schortens (kommunale Campingplätze) | 48 |
| 12. | Gut Dummerstorf GmbH (Agrarbetrieb) | 35 |
| 13. | Hotel Riesa Dresden Elbland | 40 |
| 14. | JatroSolutions GmbH (Superfood) | 43 |
| 15. | Landgestüte | 42 |
| 16. | MINUS 181 GmbH (Luxus-Mineralwasser) | 10 |
| 17. | Musicboard Berlin GmbH (Pop-Förderung) | 35 |
| 18. | Retro Messen GmbH (Luxusgüter-Messe) | 44 |
| 19. | Stadtwerke Aurich Holding GmbH | 9 |
| 20. | STEAG GmbH (Energiekonzern) | 22 |

Literaturverzeichnis

DSi – Deutsches Steuerzahlerinstitut (2014): Staat vor Privat? Risiken kommunaler Wirtschaftstätigkeit, Sonderinformation Nr. 2, Berlin.

DSi – Deutsches Steuerzahlerinstitut (2015): Staat vor Privat? Zur Staatswirtschaft in den Ländern, Sonderinformation Nr. 3, Berlin.

DSi – Deutsches Steuerzahlerinstitut (2018): Baukostenüberschreitungen der öffentlichen Hand – Gründe und Gegenmaßnahmen, Schrift 7, Berlin.

Friese, M., Heimeshoff, U., Klein, G. (2018): Property Rights and Transaction Costs – The Role of Ownership and Organization in German Public Service Provision, www.dice.hhu.de/fileadmin/redaktion/Fakultaeten/Wirtschaftswissenschaftliche_Fakultaet/DICE/Discussion_Paper/282_Friese_Heimeshoff_Klein.pdf, Abruf am 05.10.2020.

Hau, H. und Thum, M. (2009): Subprime crisis and board (in-) competence, *Economic Policy*.

Mühlenkamp, H. (2015): From State to Market Revisted – A Reassessment of the Empirical Evidence on the Efficiency of Public (and Privately-owned) Enterprises: In: *Annals of Public and Co-operative Economics* 86, H. 4, S. 535-557.

North Data GmbH: Datenbankservice für Firmenbekanntmachungen, www.northdata.de.

Niedersächsisches Finanzministerium (2020): FAQs zur NORD/LB, www.mf.niedersachsen.de/startseite/themen/banken_versicherungen/nord_lb/faqs_zur_nord_lb/faqs-zur-nordlb-173703.html, Abruf am 01.09.2020.

Phi et. al. (2019): Performance Differential Between Private and State-Owned Enterprises: An Analysis of Profitability and Leverage, www.adb.org/sites/default/files/publication/503476/adbi-wp950.pdf, Abruf am 05.10.2020.

Seikel, D. (2013): Der Kampf um öffentlich-rechtliche Banken: Wie die Europäische Kommission Liberalisierung durchsetzt, Schriften aus dem Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Köln, No. 77, Campus Verlag, Frankfurt a. M.

Bearbeitung: M. Warneke
Rechercheunterstützung: J. Ammann, G. Fetzer, K. Freitag, H. Hansen,
J. Lemmer, J. Vermöhlen
Bearbeitungsstand: Dezember 2020

Herausgeber: Deutsches Steuerzahlerinstitut
des Bundes der Steuerzahler e. V.
Reinhardtstraße 52, 10117 Berlin
Telefon: 0 30 / 25 93 96-32
www.steuerzahlerinstitut.de

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei

ISSN 2197-6058