

Der Beitrag öffentlicher Unternehmen zur Haushaltskonsolidierung

Rund 90 Prozent der öffentlichen Unternehmen sind auf der kommunalen Ebene zu verorten. Vor dem Hintergrund der Krise öffentlicher Haushalte rücken diese Unternehmen verstärkt in den Blick. Die Frage ist dabei: Können öffentliche Unternehmen einen Beitrag zur Sanierung öffentlicher Haushalte leisten? Die Debatte wird dabei häufig verkürzt unter dem Schlagwort „Privatisierung“ geführt. Dies entspricht jedoch vor allem für die Kommunen nicht der empirischen Realität, die kreativere Optionen fand. Jene sind in ihrer Vielfalt und Komplexität finanzstatistisch kaum mehr messbar.

Rolle öffentlicher Unternehmen

Die Neunzigerjahre waren unter den Vorzeichen von Verwaltungsmodernisierung und Haushaltskrise von Privatisierungen geprägt. Die Eigentümer erhofften sich hieraus eine Verschlankung und höhere Wirtschaftlichkeit der Verwaltung. Darüber hinaus waren öffentliche Unternehmen mit wesentlichen Rechtsänderungen seitens der Europäischen Union und der Bundesländer konfrontiert, die primär dem Ziel dienten, ein vermeintliches „Ausufer“ der Tätigkeit öffentlicher Unternehmen oder deren verdeckte Privilegierung zu verhindern. Auf europäischer Ebene veränderte die Liberalisierung vormals monopolisierter Märkte (zum Beispiel Wasser, Gas, Energie oder Abfall) sowie die Begrenzung des Querverbundes oder der Gewährträgerhaftung die Rahmenbedingungen.

In jüngerer Zeit wurde das öffentliche Eigentum an Unternehmen in der politischen Diskussion wieder höher gewichtet. Sichtbarstes Zeichen dafür ist das Auftreten von Rekommunalisierungen, unter anderem durch Nutzung auslaufender Netzkonzessionen oder sogar Rückkauf vorher privatisierter Unternehmen durch die öffentliche Hand.¹

Stellen die öffentlichen Unternehmen in Zeiten angespannter Haushalte einen Wert für die Haushaltskonsolidierung dar?

Die angespannte Situation der öffentlichen Haushalte legt die Frage nahe, ob die öffentlichen Unternehmen einen Wert für die Haushaltskonsolidierung darstellen. Ein Beispiel dafür ist das

Haushaltskonsolidierungsprojekt einer Großen Kreisstadt, dessen Konsolidierungsvolumen zu rund einem Drittel durch die Wohnungswirtschaft sowie die Stadtwerke erbracht wurde. Damit wäre zu klären, welche Arten von öffentlichen Unternehmen aufgrund ihres Geschäftserfolgs für Beiträge zur Haushaltssanierung überhaupt infrage kommen und auf welcher Ebene im föderalen System der Bundesrepublik diese Unternehmen vermutet werden können.

¹ Vgl. Schwerpunktthema „Rekommunalisierung in der Energieversorgung“, PublicGovernance Frühjahr 2011

Verteilung öffentlicher Unternehmen auf Branchen, Rechtsformen und Eigentümer

Das Spektrum öffentlicher Unternehmen ist äußerst heterogen. Das Statistische Bundesamt weist für das Jahr 2008 14.704 öffentliche Unternehmen in 73 Branchen mit über 1,7 Millionen Beschäftigten und einem Jahresüberschuss von fast vier Milliarden Euro aus.² Die Zahl öffentlicher Unternehmen ist in der vergangenen Dekade – vornehmlich bedingt durch vielfältige Ausgliederungen – beständig angestiegen. So zählte das Statistische Bundesamt im Jahr 2000 lediglich rund 11.000 öffentliche Unternehmen. Auch deren Umsätze haben sich von rund 130 Milliarden Euro in 2000 auf 333 Milliarden Euro in 2008 mehr als verdoppelt. Der größte Teil dieser Umsatzsteigerung entfiel auf die Branche Elektrizitätsversorgung.

Über die Hälfte der Unternehmen ist den Branchen Energie, Wasser, Abwasser, Abfall, Wohnungswesen und Gesundheit zuzuordnen (vergleiche Abbildung 1). In den übrigen erfassten Branchen treten öffentliche Unternehmen meist in nur sehr geringer Anzahl auf. Der Jahresgewinn beziehungsweise -überschuss verteilt sich laut Angaben des Statistischen Bundesamtes auf sehr wenige „lukrative“ Branchen. Allein 41 Prozent entfielen 2008 auf die Energieversorgung. Die Branchen Wasser, Abwasser und Abfallentsorgung erwirtschafteten zusammen 25 Prozent.

Hinsichtlich der Eigentümer öffentlicher Unternehmen stehen die Kommunen klar im Vordergrund. Sie verfügen bei rund 90 Prozent aller öffentlichen Unternehmen über die Anteilsmehrheit, während auf den Bund lediglich 2 Prozent und auf die Länder 8 Prozent entfallen (vergleiche Abbildung 2). Betrachtet man die Ertragslage, entfallen immerhin noch fast 64 % aller Erträge auf kommunale Eigner. Öffentliche Unternehmen sind daher in erster Linie kommunale Unternehmen. Aus diesem Grund konzentrieren sich die folgenden Ausführungen primär auf solche Unternehmen.

Typische Ansätze der Haushaltskonsolidierung

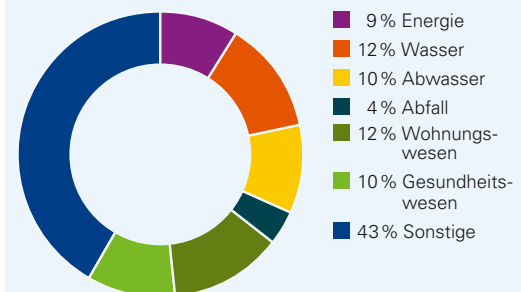
Die Kommunen haben in den letzten Jahrzehnten umfangreiche Konsolidierungsmaßnahmen unternommen.³ Abbildung 3 auf Seite 8 zeigt einige typische Optionen aus Sicht der Kommunen auf. Sie sind hier zum einen danach untergliedert, ob sie auf Senkung der Ausgaben oder Erhöhung der Einnahmen abzielen, zum anderen danach, inwieweit sie allein die Binnenseite der Verwaltung betreffen oder auch für die Bürger direkt spürbar sind. Es fällt auf, dass der Großteil der üblichen Konsolidierungsansätze auf eine Senkung der Verwaltungsausgaben zielt. Die Spielräume der Einnahmenerhöhung sind für Kommunen gering. Entsprechend zurückhaltend sind sie daher, für die Bürger spürbare Maßnahmen zu beschließen.

Mögliche Konsolidierungsbeiträge öffentlicher Unternehmen

Steigender Problemdruck bei geringem Gestaltungsspielraum im Kernhaushalt und Widerstände der Bürger rückten die Unternehmen in den Blickwinkel der Haushaltskonsolidierung. Abbildung 4 auf Seite 9 zeigt ein Spektrum möglicher Optionen auf, öffentliche Unternehmen in die Bemühungen zur Sanierung der Kernhaushalte einzu beziehen. Selbstverständlich unterscheidet sich die Relevanz dieser Optionen zwischen Bund, Ländern und Kommunen aus dem Umfang und der Branchenstruktur der jeweiligen Unternehmen. Darüber hinaus werden auch Unterschiede bezüglich der gewählten Handlungsansätze im zeitlichen Verlauf deutlich.

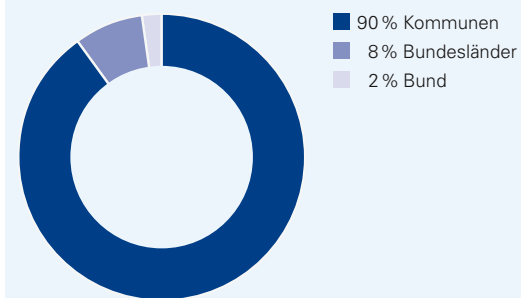
Die auffälligste Entwicklung der vergangenen zwanzig Jahre ist der Trend, kommunale Aufgaben – damit einhergehend Personal, Umsätze, Verschuldung oder Investitionen –

Abbildung 1:
Verteilung der Unternehmen nach Branchen



Quelle: Statistisches Bundesamt (2011), Statistik der Jahresabschlüsse 2008

Abbildung 2:
Eigentümer öffentlicher Unternehmen (Anzahl)



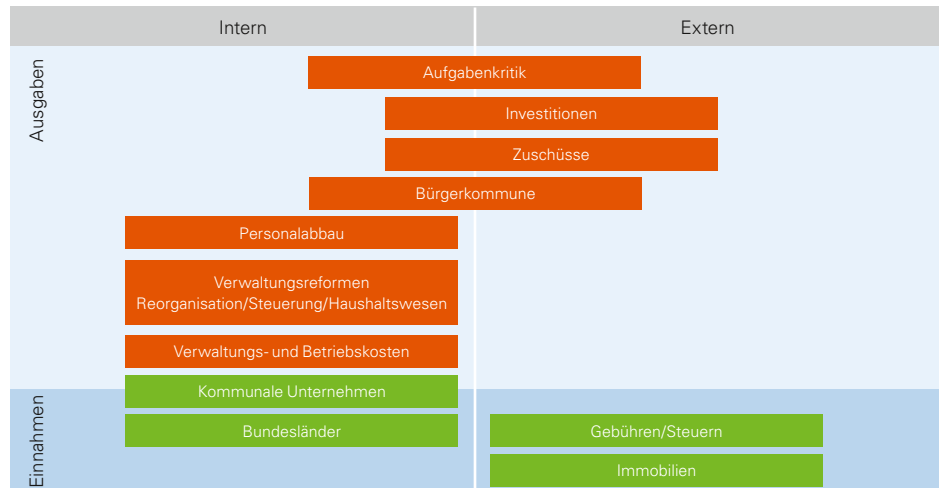
Quelle: Statistisches Bundesamt (2011), Statistik der Jahresabschlüsse 2008

2 Diese und folgende Zahlen aus Statistisches Bundesamt: Datenreport 2011. Das Feld ist teilweise schwierig abgrenzbar. So sind in dieser Statistik zum Beispiel Sparkassen nicht erfasst.

3 Vgl. zum Beispiel Geißler, R. (2011): Kommunale Haushaltskonsolidierung: Einflussfaktoren lokaler Konsolidierungspolitik; Schwarting, G. (2006): Haushaltskonsolidierung in Kommunen: Ein Leitfaden für Rat und Verwaltung; Schwerpunktthema „Kommunen und die Finanzkrise“, PublicGovernance Frühjahr/Sommer 2010

in private oder öffentliche Rechtsformen auszugliedern (formelle Privatisierung). Die neuen Rechts- und Organisationsformen führen in der Folge eigene Wirtschaftspläne. Im Regelfall liegt jedoch weiterhin eine Verbindung über zumindest eine Zahlungsbeziehung vor, denn je nach Kostendeckungsgrad aus eigenen Einnahmen wird die Aus-

Abbildung 3: Typische Konsolidierungsansätze der Kommunen



Quelle: Geißler, R. (2011) a. a. O., S. 206

lagerung entweder aus dem Kernhaushalt bezuschusst oder führt Erträge an diesen ab. Die Ausgliederungsmotive aus Sicht der einzelnen Kommune mögen vielschichtig sein. Häufig genannt werden die Erhöhung der Flexibilität durch die „Befreiung“ aus den engen Grenzen des öffentlichen Rechts oder die Einbindung privaten Kapitals und Fachwissens. Andere Motive sind zum Beispiel die Auslagerung von Investitionen, die im Kernhaushalt nicht mehr möglich waren, oder die Auslagerung von Verschuldung. Tatsächlich steigt der Anteil der ausgelagerten Verschuldung an der Gesamtverschuldung der Kommune seit Jahren beständig an und erreichte 2007 im Durchschnitt bereits über 50 Prozent.⁴ Dieser willkommene Nebeneffekt formeller Privatisierung wird in Zukunft jedoch infolge des Gesamtabschlusses, der Kernhaushalt und Töchter zusammenfasst, nicht mehr möglich sein.

Eine komplexere Entwicklungsstufe kommunaler Ausgliederungen ist der steuerliche Querverbund. Er dient dazu, Synergien und Skaleneffekte zu erwirtschaften, aber auch Gewinne eines ertragsstarken Unternehmens mit den Verlusten eines ertragschwachen in einem gemeinsamen Konzern zu verrechnen und in der Summe die Steuerlast

Trotz EU-Einschränkungen sind finanzielle Effekte von steuerlichen Querverbänden hoch

des Verbundes zu mindern. Ogleich die Möglichkeiten für solche Verbände durch die EU auf bestimmte Branchen begrenzt wurden, sind deren finanzielle Effekte hoch. Sie begründen sich aus der Agglomeration und finanzwirtschaftlichen Verflechtung von Unternehmen und Leistungen, sodass einzeln entstehende

Kosten und Erträge nicht mehr ersichtlich sind. Nichtsdestotrotz sind steuerliche Querverbände auch in der Privatwirtschaft üblich. Für die Kommunen sind sie ein historisch gewachsenes Instrument, um zum Beispiel den ÖPNV zu finanzieren. Das Entlastungsvolumen aus dem Querverbund für die kommunale Aufgabenerfüllung wird nach Angaben des Deutschen Städtetags allein für den ÖPNV-Bereich auf 1,4 Milliarden Euro geschätzt.⁵

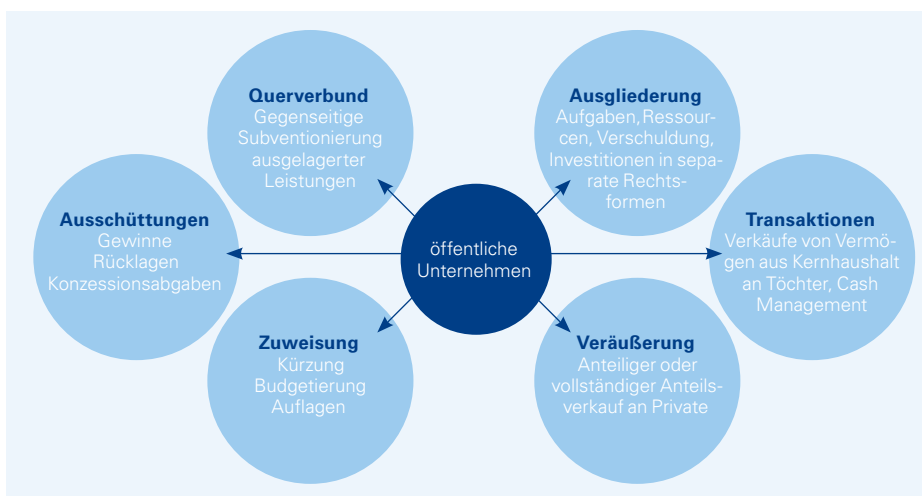
Bei der Haushaltskonsolidierung betrachten die Kommunen ihre Unternehmen meist

⁴ Bertelsmann Stiftung (2008): Kommunaler Schuldenreport

⁵ www.staedtetag.de/10/presseecke/presseDienst/artikel/2007/12/17/00514/index.html (Stand 1.2.2012)

verkürzt unter dem Blickwinkel, Ausschüttungen aus ihnen an den Kernhaushalt zu erhöhen, beziehungsweise in der entgegengesetzten Richtung Zuweisungen aus dem Kernhaushalt an die Unternehmen zu mindern. Im Zuge der Zunahme von Ausgliederungen stiegen auch die Zuschüsse an die Unternehmen im Zeitverlauf an. Die Frage der Ausschüttungen konzentriert sich naturgemäß auf die erwähnten wenigen lukrativen Branchen, welche daraufhin Gefahr laufen, als „politisch bequeme“ Konsolidierungsoption überlastet zu werden. Neben den Ausschüttungen erheben die Kommunen für Versorgungsunternehmen auch Konzessionsabgaben, die dem Haushalt zugutekommen und in der Summe mehr als doppelt so hoch ausfallen wie die Gewinnführungen. Hinsichtlich der Zuweisungen an defizitäre Unternehmen gingen die Kommunen vermehrt dazu über, diese mittelfristig festzulegen und in der Höhe zu deckeln.

Abbildung 4: Haushaltsentlastende Maßnahmen aus öffentlichen Unternehmen



Quelle: Geißler, R. (2011) a. a. O., S. 216

Die isolierte Betrachtung der kommunalen Kernhaushalte führte in der Vergangenheit zu verschiedenen buchhalterischen Konsolidierungswegen mittels der eigenen Unternehmen. So verkauften Kommunen zum Beispiel Immobilien an Tochterunternehmen und verbuchten diese außerordentlichen Einnahmen für den Ausgleich des Kernhaushalts. Denkbar ist ebenfalls, – und konnte so bereits in der Praxis beobachtet werden – dass kommunale Unternehmen durch andere in der Hand der gleichen Kommune übernommen wurden, um die Einnahmen aus dem Verkauf für den Kernhaushalt heranzuziehen. Beide Transaktionen schwächen aber die Kapitalbasis der verbleibenden Unternehmen und stellen damit für den kommunalen „Konzern“ ein Risiko dar, sofern die Unternehmen dadurch in Schwierigkeiten geraten.

An dieser Stelle werden zwei gewachsene Probleme kommunaler Finanzen deutlich. Zum einen ist dies die nicht gegebene Kompatibilität zwischen Unternehmen und Kernverwaltung; zum anderen die Tendenz der Rechtsaufsicht, ihre Aufsichtsfunktion auf den Kernhaushalt zu beschränken. Erst mittelfristig werden die vorliegenden doppelten Gesamtabschlüsse erstmals eine wirkliche Beurteilung der Finanzsituation des „Konzerns Kommune“ als Ganzes erlauben.

In der öffentlichen Diskussion steht häufig der Verkauf von Unternehmen oder Unternehmensanteilen im Vordergrund (materielle Privatisierung). Tatsächlich nahmen diese Transaktionen ab Mitte der Neunzigerjahre sichtbar zu. Waren die Einnahmen aus solchen Verkäufen in den Achtzigerjahren gesamtstaatlich kaum wahrnehmbar, so stiegen sie statistisch

Die Tendenz der Rechtsaufsicht, ihre Aufsichtsfunktion auf den Kernhaushalt zu beschränken, erscheint problematisch

messbar ab 1994 an. Der Höhepunkt wurde im Jahr 1998 erreicht. Auffällig ist die unterschiedliche Verteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen. Wie erwähnt, befinden sich rund 90 Prozent der öffentlichen Unternehmen in kommunaler Hand. Im Zeitraum 1997 bis 2007 entfielen jedoch rund 89 Prozent der Verkaufserlöse auf Bund und Länder. Hier ist aufseiten des Bundes zum Beispiel auf Post und Telekom zu verweisen. Für Bund und Länder nahmen entsprechend die Privatisierungserlöse an den Gesamteinnahmen ein wesentlich höheres Niveau ein als für die Kommunen.⁶ Es bestanden stets eine Reihe von Motiven, welche die Politik und Verwaltung veranlassen, Unternehmen zu veräußern. Zweifellos war dabei die Aussicht auf außerordentliche Einnahmen ein willkommener Nebeneffekt.

Der Nutzen materieller Privatisierungen ist umstritten

Materielle Privatisierungen (in Form von Anteilsverkäufen) waren somit eher ein Thema für Bund und Länder, während sich die Kommunen auf formelle Privatisierungen (Rechtsformänderungen) konzentrierten. Der Nutzen materieller Privatisierungen für die Haushaltskonsolidierung wird sehr kontrovers diskutiert. In einer rein finanziellen Betrachtung steht ein einmaliger Verkaufserlös jährlichen Ausschüttungen gegenüber. Selbstverständlich sind neben den finanziellen Aspekten eine Fülle von weiteren Punkten abzuwägen. Generell spricht sich die öffentliche Meinung heute gegen weitere Privatisierungen aus, verschiedentlich wurden Verkaufspläne über Bürgerbegehren verhindert.⁷ In der Betrachtung der Haushaltswirkungen relativieren sich Beteiligungsverkäufe beispielsweise im Vergleich zu Erlösen aus Immobilienveräußerungen. Letztere waren stets ein Vielfaches höher.⁸

Zwischenzeitlich erkannten die Kommunen, dass ein großer Bestand kommunaler Unternehmen lukrative Spielräume der Haushaltsentlastung im „Konzern Stadt“ eröffnet. Infolge der vielfältigen Organisations- und Verlagerungsoptionen sind die monetären Entlastungseffekte der kommunalen Unternehmen jedoch kaum valide zu messen.

Aktuelle Trends

Die Beteiligungen erfahren wieder mehr Aufmerksamkeit durch ihre Kommunen

Um den mit der Auslagerung öffentlicher Unternehmen verbundenen Steuerungsverlusten strategisch zu begegnen, begannen im letzten Jahrzehnt viele (Groß-)Städte, Länder sowie der Bund unter dem Schlagwort „Public Corporate Governance“ Regeln guter Unternehmensführung aufzustellen und darauf hinzuwirken, die Beteiligungen ganzheitlich in die öffentliche Aufgabenerfüllung einzubinden.⁹ Aus den Konsolidierungsschwerpunkten der Kommunen lässt sich ein entsprechender Leitbildwandel ablesen. Kommunale Unternehmen werden zunehmend als Vermögen, welches es zu mehren und zu schützen gilt, interpretiert und explizit auf verschiedenen Wegen in kommunale Konsolidierungsstrategien eingebunden.

Ein Beispiel ist das Vorgehen der Stadt Essen, deren Verwaltung ausdrücklich sagt, „dass den städtischen Gesellschaften bei der Haushaltskonsolidierung eine besondere Bedeutung zukommen muss und die städtischen Töchter erhebliche Konsolidierungsbeiträge leisten müssen.“¹⁰ Der Rat hat hierzu im Juni 2010 einen Unterausschuss „Finanzen und Beteiligungen“ eingerichtet, um die Beteiligungsgesellschaften stärker in den Konsolidierungsprozess einzubeziehen und die Optimierung der Beteiligungsstrukturen (zum Beispiel in Form von Rekommunalisierungen, Rechtsformände-

6 Im Zeitraum 1997 bis 2005 deckte der Bund im Durchschnitt 2,96 Prozent seiner Einnahmen über Privatisierungserlöse, die westdeutschen Bundesländer deckten damit 1,8 Prozent und die westdeutschen Kommunen 1,39 Prozent. Vgl. Truger, A. (2008): Privatisierung und öffentliche Finanzen. Im Jahr 1998 beliefen sich Veräußerungserlöse auf 4,96 Prozent der Bundeseinnahmen.

7 Vgl. Verband kommunaler Unternehmen (2010): Konzessionsverträge. Handlungsoptionen für Kommunen und Stadtwerke. 70 Prozent der Befragten lehnen die Privatisierung von Stadtwerken ab. 81 Prozent der Befragten bringen Stadtwerken Vertrauen entgegen (zum Vergleich: Gewerkschaften 45 Prozent, Großunternehmen 26 Prozent). Vgl. Homepage www.vku.de/ / Statistiken am 18.8.2011

8 Statistisches Bundesamt: Fachserie 14 – Kassenergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts

9 Vgl. Schwerpunktthema „Public Corporate Governance Kodizes auf dem Prüfstand“, Public Governance Winter 2008/2009

10 Vgl. Website <http://www.essen-kriegt-die-kurve.de/inhalt/b008-staedt-beteiligungsgesellschaften>, abgerufen am 23.1.2012

rungen, Schließungen und ähnlichem) zu begleiten. Allein für das Jahr 2011 war von den über 112 Millionen Euro geplanten „Haushaltsverbesserungen“ ein knappes Viertel durch die Beteiligungsunternehmen zu erwirtschaften. Die zuständige Bezirksregierung in Düsseldorf bewertet diese aktive Einbindung der Beteiligungen an der Haushaltskonsolidierung über Zielvorgaben als besonders positiv.

Noch weiter geht die Stadt Jena, die ihre Verbindlichkeiten in Höhe von rund 61 Millionen Euro zum 1.1.2010 vollständig auf den städtischen Eigenbetrieb Kommunale Immobilien Jena (KIJ) übertragen hat. Gleichzeitig wurde zwischen der Stadt, der KIJ und der Technischen Werke GmbH – der Holding für Stadtwerke, Nahverkehr und Bäder – ein Vertrag abgeschlossen, der den anteiligen Schuldenabbau inklusive Mindestzahlungen für Zins und Tilgungen innerhalb der nächsten 15 Jahre zwischen den drei Partnern verbindlich festlegt. Demnach übernehmen die Technische Werke GmbH und die KIJ aus ihren geplanten Gewinnen fast die Hälfte des Schuldendienstes. Zusätzlich hat Jena in seiner Hauptsatzung ein weitgehendes Neuverschuldungsverbot für die Stadt und die Eigenbetriebe verankert.

Der beschriebene Leitbildwandel zur verstärkten langfristigen Integration öffentlicher Unternehmen in Haushaltskonsolidierungsstrategien drückt sich ebenso in den gestiegenen Aktivitäten beziehungsweise Planungen zur Rekommunalisierung von Unternehmen beziehungsweise vormals privatisierter Leistungen aus. Die Generierung von dauerhaften Einnahmen ist hierbei ebenfalls ein wesentliches Ziel.¹¹

Fazit

Das Bemühen, öffentliche Unternehmen in die Haushaltskonsolidierung zu integrieren, ist nicht neu. Die entwickelten Optionen – wohl von fast jeder Kommune in den vergangenen zwei Jahrzehnten zumindest teilweise umgesetzt – reichen von Verkauf, Ausgliederung, verbessertem Beteiligungsmanagement bis hin zur Rekommunalisierung. Aktuell lassen sich verstärkt verbindliche Zielvereinbarungen zwischen Stadt und Beteiligungsgesellschaften zu Gewinnabführungen für die Haushaltskonsolidierung beobachten.

Haushaltskonsolidierung ist für (Groß-)Städte ohne ihre Unternehmen weder möglich noch sinnvoll. Eine allgemeingültige Richtungsempfehlung auf Grundlage der skizzierten Optionen ginge jedoch fehl. Die Überlegungen der Verantwortlichen sollten stets die lokalen Gegebenheiten berücksichtigen – wie zum Beispiel die Branchenstruktur der Unternehmen, deren Rentabilität, lokalpolitische Herausforderungen oder die politische Konstellation. Das Beteiligungsportfolio – der „Konzern Stadt“ – ist regelmäßig zu überprüfen und dessen Effizienz und Effektivität sind zu hinterfragen. Dieses „Konzerndenken“ darf nicht an Rechtsformen oder Branchen orientiert sein, sondern daran, wie das Gesamtspektrum kommunaler Aufgaben bestmöglich erfüllt werden kann. Hierbei sind unterschiedlichste Perspektiven zu beachten – beispielsweise Leistungsqualität, Kunden, Kosten und Transparenz, aber auch politische und administrative Steuerbarkeit.

Haushaltskonsolidierung ist für (Groß-)Städte ohne Einbezug ihrer Unternehmen weder möglich noch sinnvoll

Es ist Aufgabe des Beteiligungsmanagements, diese unterschiedlichen Perspektiven zu erfassen und die verschiedenen Organisationseinheiten des Konzerns aufeinander abzustimmen, Synergien zu heben und ganzheitlich zu steuern. Die Instrumente des doppelten Haushaltswesens können und sollten hierbei unterstützend eingesetzt werden. Gleichzeitig bedarf es jedoch auch politischer Vertretungen, die ein wirkliches Steuerungsinteresse an den Beteiligungen und ihrem „Konzern Stadt“ hegen. ■

¹¹ Vgl. SchwerpunkttHEMA „Rekommunalisierung in der Energieversorgung“, PublicGovernance Frühjahr 2011