

Plädoyer für mehr Ordnungspolitik vor Ort

von Stefan Kooths

Die wirtschaftliche Betätigung von Kommunen stellt aus ordnungspolitischer Sicht einen der intensivsten Eingriffe des Staates in das marktwirtschaftliche System dar. Das Betreiben kommunaler „Unternehmen“ – unabhängig von ihrer Rechtsform – kommt der Verstaatlichung der jeweiligen ökonomischen Aktivität gleich und berührt als systemfremdes Element den Lebensnerv einer marktwirtschaftlichen Ordnung.

**„Ich will Wahlen gewinnen und nicht den Ludwig-Erhard-Preis.“
(Helmut Kohl)**

Kommunale Betriebe sind, wie andere staatlich geführte Einrichtungen auch, sozialistische Inseln im Meer der Marktwirtschaft. Entsprechend hoch sollten die Begründungshürden für die Zulässigkeit dieser ökonomischen Sonderbereiche gesetzt sein. Wie die Anschauung der praktischen Wirtschaftspolitik lehrt, sind sie es nicht.

Die Notwendigkeit, auf die Einhaltung eher abstrakt anmutender ordnungspolitischer Grundsätze zu achten, wird – wenn überhaupt – allzu oft nur auf gesamtstaatlicher Ebene verortet. Vor Ort, wo die Ansprüche der Wähler auf den vorzeigbaren Gestaltungswillen der Kommunalpolitiker prallen, werden ordnungspolitische Einwände indes gern als akademisch und praxisfern beiseite geschoben.

Die dadurch entstehenden Kosten in Form von Effizienzverlusten verteilen sich nahezu unsichtbar über das Land, während

die vermeintlichen Wohltaten klar identifizierbaren Gruppen zugerechnet und damit als politischer Erfolg beworben werden können. Von daher ist der Befund, dass ordnungspolitische Grundsätze auch und gerade in der Kommunalpolitik einen schweren Stand haben, politökonomisch gut erklärbar. Der ökonomische Schaden wird dadurch aber nicht kleiner, auch wenn er schwer zu beziffern ist.

Wert von Gütern wird über Wettbewerbspreise ermittelt

Der ordnungspolitische Problemerkern, den eine ungerechtfertigte wirtschaftliche Betätigung von Kommunen verursachen kann, liegt in der Beschädigung des Preissystems, das als dezentrale und anonyme Koordinationsinstanz die Überlegenheit des marktwirtschaftlichen Systems gegenüber Zentralverwaltungswirtschaften ausmacht.

Wettbewerbspreise sind die entscheidenden Informationsträger, durch die das in der gesamten Volkswirtschaft verteilte Wissen über Knappheiten und damit über den Wert von Gütern zu Tage gefördert wird. Anhand dieser Preissignale können Kunden ihre Kaufentscheidungen treffen und es kommt ohne weitere Abstimmung mit anderen Nachfragern in der gesamten Volkswirtschaft zu einer effizienten Güterverwendung.

Wettbewerbspreise auf Faktormärkten (Arbeits- und Kapitalmärkte) sichern effiziente Strukturen in der Produktion und wirken so der Verschwendung knapper Produktionsfaktoren entgegen. Die Abstim-

mung zwischen Konsumenten und Produzenten über das Preissystem stellt sicher, dass mit den begrenzten Ressourcen einer Volkswirtschaft genau diejenigen Güter produziert werden, für die der dringlichste Bedarf besteht.

Schließlich bewirken Preise eine produktivitätsorientierte Einkommensverteilung, so dass sich die individuelle Kaufkraft danach bemisst, welche Leistungen der einzelne für den Rest der Gesellschaft erbringt. Bewertet wird diese Leistung über Märkte, die mittels der Preisbildung die Wertschätzung der gesamten Gesellschaft anonym zum Ausdruck bringen und damit den einzelnen nicht nach anderen, sachfremden Merkmalen diskriminieren. Am Ende bekommt somit jeder Wirtschaftsbürger über Marktpreise klare Signale, welche Werte für andere durch eigene Leistungen geschaffen und welche beim Kauf von Gütern dem Rest der Gesellschaft entzogen werden.

Nebenwirkungen des staatlichen Handelns

Die vorstehende Skizze des marktwirtschaftlichen Preissystems ist stark idealisiert und setzt zu seiner Entfaltung insbesondere eine funktionsfähige Wettbewerbsordnung voraus. Es ist aber notwendig, auf diese im Hintergrund einer Marktwirtschaft wirkenden und nicht immer offensichtlichen Mechanismen hinzuweisen, da die bedeutende Rolle, die ein funktionsfähiges Preissystem für effiziente ökonomische Prozesse spielt, gar nicht überbetont werden kann.

Insbesondere sollte man sich darüber im Klaren sein, dass jeder Eingriff in das Preissystem eine Vielzahl an weit verzweigten Anpassungsreaktionen nach sich zieht. Deren Ausmaß kann der wirtschaftspolitische Entscheidungsträger oftmals gar nicht überblicken, weil dazu Informationen erforder-

Dr. Stefan Kooths
arbeitet als Wissen-
schaftler in der
Konjunkturabteilung
des Deutschen Instituts
für Wirtschaftsfor-
schung (DIW Berlin).



lich wären, über die ein einzelner oder ein behördlicher Planungsstab gar nicht verfügen kann. Dies äußert sich dann in unbeabsichtigten Nebenwirkungen staatlichen Handelns, die nicht selten der ursprünglichen Intention zuwiderlaufen.

Die Robustheit des Preissystems macht es zugleich anfällig für interventionistische Manipulationen: Wird der freie Preismechanismus an einigen Stellen außer Kraft gesetzt, kollabiert nicht gleich das gesamte System, sondern seine Koordinationsleistung wird abgeschwächt. Es ähnelt in dieser Beziehung dem Gehirn, dessen Leistungsfähigkeit beim Verlust einiger Nervenzellen (etwa nach einem Vollrausch) auch nicht gänzlich zusammenbricht, sondern insgesamt leidet, ohne dass man hinterher bestimmte Defekte einem konkreten Trinkgelage zuordnen könnte.

Staat sowohl Mitspieler als auch Schiedsrichter

Gleichwohl bleibt auch in einem realen marktwirtschaftlichen System erheblicher Raum für wirtschaftspolitische Gestaltung. Anerkannt sind allgemein vier größere Bereiche: Wettbewerbspolitik (Freiheitschutzfunktion), Korrektur von Marktversagen (Allokationsfunktion), nachmarktliche Einkommensumverteilung (Distributionsfunktion) sowie die makroökonomische Wachstumsverstätigung (Stabilisierungsfunktion). Letztere kann als gesamt- bzw. überstaatliche Aufgabe (antizyklische Geld- und Fiskalpolitik) im Folgenden unberücksichtigt bleiben, auch wenn die Kommunen

durch ihr prozyklisches Ausgabegebaren die gesamtwirtschaftliche Stabilisierungsfunktion für höhere Ebenen nicht gerade erleichtern.

Der Wettbewerbsschutz ist zwar institutionell typischerweise ebenfalls suprakommunal (Landeskartellämter, Bundeskartellamt, Europäische Kommission) angesiedelt, gleichwohl spielt die wirtschaftliche Betätigung von Kommunen hier eine ganz erhebliche Rolle: Indem Kommunen bestimmte Aufgaben für sich reklamieren und in Eigenregie erledigen, schränken sie den Raum für wettbewerbliches Wirtschaften ein. Der Kern einer Wettbewerbsordnung sieht hingegen vor, dass der Staat eine Schiedsrichterrolle übernimmt, um Marktprozesse vor Deformierung zu schützen. Treten staatliche Instanzen hingegen selbst als Produzenten auf, so findet sich der Staat am Ende in einer Doppelrolle wieder, in der er sowohl Schiedsrichter als auch Mitspieler ist.

Der Widerstand, den viele Städte und Gemeinden den Liberalisierungsbestrebungen der Europäischen Kommission entgegengesetzt haben, zeigt deutlich, in welches Spannungsverhältnis sich der Staat insgesamt gebracht hat.

Eingriff in die Ordnung durch „Daseinsvorsorge“

Der wesentliche Teil der wirtschaftlichen Betätigung von Kommunen entfällt auf die sogenannte Daseinsvorsorge, die dem Feld der Allokationspolitik zuzuordnen ist. Ziel ist hierbei die Grundversorgung der örtlichen Bevölkerung bzw. Wirtschaft mit

„Leistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“ (typischerweise Energie- und Wasserversorgung, Müll- und Abwasserentsorgung, Bildungs- und Kultureinrichtungen, Bäder, Krankenhäuser, Friedhöfe etc.).

Von der Identifikation der Versorgungsziele bis zur Entscheidung der Produktion dieser Leistungen durch kommunale Betriebe ist es jedoch ordnungspolitisch noch ein weiter Weg, wenn dem Grundsatz entsprochen werden soll, dass der Staat seine Ziele mit ordnungskonformen Mitteln (d. h. solche mit möglichst geringer Eingriffsintensität) verfolgen sollte. Die Eigenproduktion stellt indes das Mittel mit der höchsten Eingriffsintensität dar. Darüber hinaus genügt die Klassifizierung einer Leistung als „von allgemeinem Interesse“ nicht. Die Lebensmittelversorgung fiele mit Sicherheit auch darunter, gleichwohl wird man daraus noch nicht die Verstaatlichung der Landwirtschaft und der Nahrungsmittelindustrie folgern wollen.

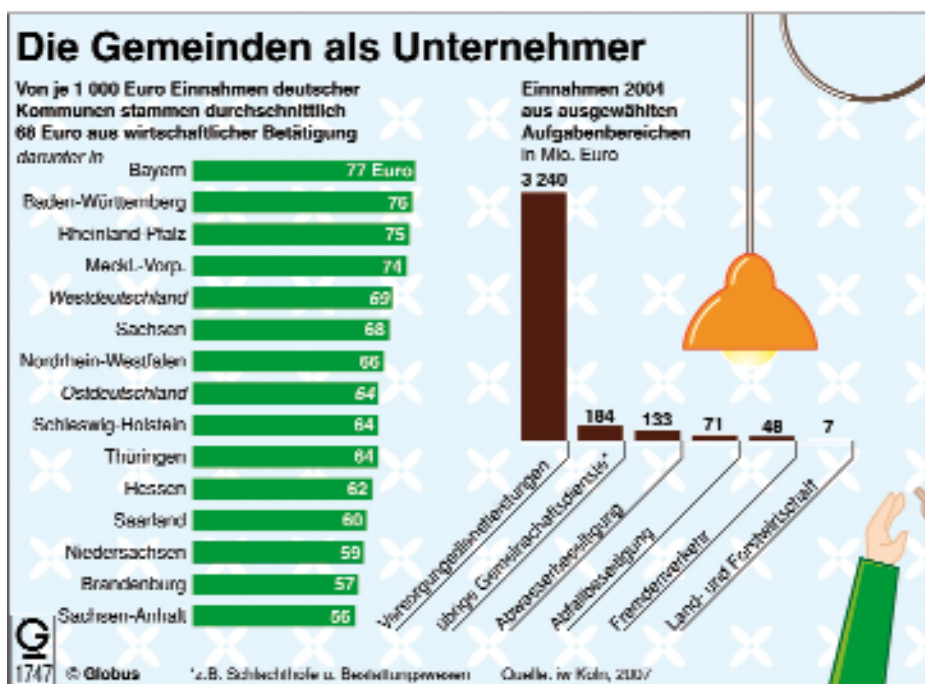
Rechtfertigung von staatlichen Eingriffen

Um staatliche Eingriffe überhaupt rechtfertigen zu können, ist vielmehr der klare Nachweis erforderlich, dass eine bestimmte Leistung vom Markt nicht wettbewerblich bereitgestellt werden kann. Eine besondere Rolle spielen hierbei netzgebundene Leistungen (z. B. Abwasserentsorgung, öffentlicher Nahverkehr), bei denen der parallele Betrieb verschiedener Systeme ökonomisch nicht sinnvoll wäre (sogenannte natürliche Monopole).

Diesem wettbewerbspolitischen Sonderfall muss man aber nicht automatisch mit einer Verstaatlichung des Netzes und dessen Bewirtschaftung begegnen (die Kommune als Produzent), da auch die Versteigerung der Monopollizenz auf Zeit eine Option darstellt (die Kommune als Nachfrageorganisator). Auf diese Weise würde der jeweilige Betreiber immer wieder dem Wettbewerb ausgesetzt, wodurch Kosten und Leistungen in einem vertretbaren Verhältnis gehalten werden müssen. Andernfalls droht bei der nächsten Vergaberunde der Lizenzzug.

Demgegenüber schafft die Alternative Verstaatlichung ein praktisch unangreifbares Monopol, das auf ewig vom Wettbewerb abgeschottet ist.

Innerhalb der zur Daseinsvorsorge zählenden Aufgaben fällt mitunter auch die Versorgung mit kulturellen Einrichtungen



(z. B. Theater, Opernhäuser), bei denen das Marktversagen aus einem meritorischen (verdienstlichen) Charakter der betreffenden Güter hergeleitet wird. Der meritorische Charakter besagt, dass der einzelne Konsument den „wahren Nutzen“, dem ihm eine solche Leistung (z. B. ein Opernbesuch) stiftet, nicht ausreichend zu würdigen weiß, weshalb die private Nachfrage nach diesen Gütern hinter dem gesellschaftlichen Optimum zurückbleibe.

Diese Argumentation ist aus liberaler Perspektive ohnehin problematisch, da sie das Prinzip der Konsumentenouveränität in Frage stellt und der willkürlichen, paternalistisch anmutenden Bereitstellung von Gütern Tür und Tor öffnet. Selbst wenn man hierüber hinwegsieht, folgt aus dem behaupteten Marktversagen kein Produktionsauftrag für die Kommune, da der Marktdefekt ja nicht auf mangelndes Angebot, sondern auf zu geringe private Nachfrage zurückzuführen ist, der man – wenn überhaupt – mit Gutscheinen oder offen ausgewiesenen Subventionen auf die Sprünge helfen könnte.

Oftmals wird die kommunale Leistungserbringung damit gerechtfertigt, dass die politischen Entscheidungsträger auch die Kontrolle über die Preissetzung für die jeweilige Leistung behalten wollen. Die Begründung für die kommunale Produktionsentscheidung lautet dann, dass der Markt zwar die fraglichen Leistungen ebenfalls, aber nicht zu den sozialpolitisch gewünschten Tarifen hervorbringen würde. Typisch für diese Haltung ist die Forderung, dass bestimmte Leistungen (z. B. Schwimmbadbesuche) so tarifiert werden sollen, dass sie sich „jeder leisten kann“.

Mit dieser Argumentation kommt es dann zu einer sehr problematischen Vermengung von Allokations- und Distributionszielen, weil sich mit einem Mittel (Preissetzung) nicht zwei unabhängige Ziele gleichzeitig erreichen lassen. Am Ende werden dann beide Ziele verletzt bzw. unnötig teuer erkaufte.

Zum einen werden durch falsche Preissignale die Konsumententscheidungen der privaten Haushalte verzerrt und zum anderen führt die Objektsubvention zu erheblichen Streuverlusten hinsichtlich der bezweckten sozialpolitischen Wirkung. Wird das örtliche Schwimmbad subventioniert, dann schwimmen auch Millionäre billiger. Wird gar der Tarif an einen Einkommensnachweis gebunden (wie es bei Kindergärten der Fall ist) entsteht eine unnötige Doppelbürokratie, deren Kosten den Begünstigten ebenfalls angelastet werden.

Billig baden, Stromkunden schröpfen

Darüber hinaus darf nicht übersehen werden, dass die Subventionsbeträge an anderer Stelle aufgebracht werden müssen. Dies geschieht nicht selten in anderen Betriebsteilen, deren Tarife dann oberhalb der eigentlichen Kosten angesetzt werden müssen, so dass es am Ende vorkommen kann, dass ein armer Stromkunde einem reichen Schwimmbadbesucher finanziell unter die Arme greift. Umverteilung über querfinanzierte Objektsubventionen sind kein geeignetes Instrument der Sozialpolitik und daher auch keine tragfähige Begründung für die wirtschaftliche Betätigung von Kommunen.

In dem Maße, wie aus sozialpolitischen Gründen eine Einkommensumverteilung gewünscht wird, sollte dies über transparente und demokratisch legitimierte direkte Transferzahlungen (Subjektsubventionen) erfolgen. Eine versteckte und bestenfalls sehr indirekt kontrollierbare Umverteilung über Sozialtarife oder Objektsubventionen ist hingegen nicht nur ineffizient, sondern hinsichtlich der finalen Umverteilungswirkung auch kaum abzuschätzen.

Leistungen von Kommunen nicht automatisch günstiger

Ein anderer Begründungsstrang zielt darauf ab, dass kommunale Betriebe keine Gewinnerzielungsabsicht verfolgten und daher ihre Leistungen generell günstiger bereitstellen könnten als private Anbieter. Auch dieses Argument kann ordnungspolitisch nicht überzeugen. Es unterstellt, dass Gewinnaufschläge dysfunktionale Preiskomponenten seien, die Leistungen nur unnötig verteuern.

Tatsächlich sind sie aber das Entgelt für die Übernahme des unternehmerischen Risikos. Sie haben damit eine wichtige ökonomische Anreizfunktion (Überrenditen werden hingegen im Wettbewerb wegkonkurriert). Wird das unternehmerische Risiko nicht eingepreist, sondern stillschweigend auf alle Bürger verteilt (die im Missergebnisfall mit ihren Steuerzahlungen für eventuelle Fehlinvestitionen aufkommen müssen), so spiegeln die administrierten Kostenpreise nicht alle ökonomisch relevanten Kostenkomponenten wider, zu denen auch das Risikoentgelt zählt. Ähnlich gelagert sind möglicherweise geringere Kapitalkos-

ten für kommunale Betriebe, die sich aus der Kreditwürdigkeit der haftenden Kommune ergeben.

Dieser Zinsvorteil wirkt wettbewerbsverzerrend und führt dazu, dass knappes Kapital in vermeintlich sicherere Verwendungen gelenkt wird. Diese sind aber nur deshalb sicher, weil das Rückzahlungsrisiko durch den Rückgriff auf den Steuerzahler ausgeschaltet werden kann, nicht aber, weil die Wahrscheinlichkeit betrieblicher Fehlentscheidungen bei öffentlicher Bereitstellung niedriger wäre als bei privaten Anbietern.

Im übrigen müssen administrierte Kostenpreise nicht automatisch niedriger ausfallen als wettbewerbliche Marktpreise, weil kommunale Monopolbetriebe einem weit aus geringeren Rationalisierungsdruck ausgesetzt sind, solange sie alle anfallenden Kosten in Form höherer Preise auf die Kunden abwälzen können.

Lenkung der Wirtschaft auch ohne wirtschaftliche Betätigung

Kommunen, die für sich in Anspruch nehmen, ihre Betriebe „wie private Unternehmen zu führen“, setzen sich einem erheblichen Legitimationsproblem aus. Wäre dies wirklich der Fall, so stünde einer augenblicklichen materiellen Privatisierung nichts im Wege.

Staatliche und damit auch kommunale Träger der Wirtschaftspolitik sollen ja gerade nicht eine privatwirtschaftliche Betätigung nachahmen, sondern sich ausschließlich um diejenigen Wirtschaftsbereiche kümmern, in denen marktwirtschaftliche Koordinationsmechanismen nicht ohne eine spezielle Regulierung funktionieren können.

Daher können Kommunen auch ohne eigene wirtschaftliche Betätigung wichtige wirtschaftspolitische Aufgaben wahrnehmen. Hierzu sollten sie sich aber mehr in der Rolle des Nachfrageorganisations verstehen und weitaus weniger in der eines Produzenten. Dies gäbe ihnen mehr Unabhängigkeit und die Möglichkeit, sich auf ihre Kernkompetenzen zu konzentrieren, um die Vorteile des Wettbewerbs zum Nutzen ihrer Bürger auszuschöpfen.

Damit kann dann die bürgernächste Staatsebene dazu beitragen, dass ordnungspolitische Prinzipien nicht nur den Stoff für Sonntagsreden im Bund liefern, sondern auch die wirtschaftspolitische Gestaltung vor Ort prägen – und zwar auch von Montag bis Samstag. ■