

Der Staat als Unternehmer – eine teure Illusion

Standpunkt der Stiftung Marktwirtschaft

- Der **Staat** weitet seinen wirtschaftlichen Einfluss nicht nur durch interventionistische und dirigistische Maßnahmen massiv aus, sondern auch mittels eigener unternehmerischer Aktivitäten. Ein Indikator hierfür ist die **Zahl öffentlicher Unternehmen**, die seit dem Jahr 2008 um mehr als 36 Prozent auf rund 20.000 angestiegen ist.
- Die **Ausweitung** der wirtschaftlichen Aktivitäten wird in vielen Fällen mit Daseinsvorsorge begründet. Dieses Argument ist jedoch irreführend, da eine aktive Rolle des Staates als Marktteilnehmer mit wohlfahrtsmindernden **Wettbewerbsverzerrungen** und einer **Diskriminierung** privater Akteure einhergeht. Die **mangelnde Wirtschaftlichkeit** öffentlicher Unternehmen erschwert nicht nur eine marktgerechte Leistungserbringung, sondern belastet über die Staatshaushalte oder Abgaben und Gebühren die Allgemeinheit.
- Aufgrund der problematischen **Doppelrolle** des Staates als Regelsetzer und Marktteilnehmer sollten unternehmerische Aktivitäten der öffentlichen Hand hinterfragt und auf ein **Minimum** zurückgefahren werden. Gleichzeitig ist sicherzustellen, dass öffentliche und private Unternehmen uneingeschränkt denselben **Wettbewerbsregeln** unterliegen.

Ordnungspolitisches Leitbild für die wirtschaftliche Betätigung des Staates

Für die Funktionsfähigkeit einer marktwirtschaftlichen Ordnung sind die Grundprinzipien **Wettbewerb** und **Privateigentum** unerlässlich. Sie sind Voraussetzung für eine effiziente Verteilung von Gütern und Ressourcen und stellen zugleich eine unverzichtbare Triebkraft für Innovationen sowie eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung dar. Dem Staat kommt daher in erster Linie die Aufgabe zu, eine **stabile Wettbewerbsordnung** zu gewährleisten und diese gegenüber allen Marktakteuren konsequent durchzusetzen. Direkte staatliche Eingriffe in das Marktgeschehen erfordern eine besondere ökonomische Rechtfertigung. Zu groß ist das Risiko, dass **staatliche Markteingriffe** einzelne Akteure bevorzugen und den Wettbewerb verzerren. **Ineffiziente** Marktergebnisse und Wohlfahrtsverluste wären die Folge. Vor diesem Hintergrund sollte der Staat nur eingreifen, wenn sich dadurch Marktineffizienzen (sog. „Marktversagen“), z.B. aufgrund von natürlichen Monopolen oder Informationsasymmetrien, verringern lassen. Selbst wenn ein Eingriff des Staates ökonomisch gerechtfertigt ist, ergibt sich daraus nicht die Schlussfolgerung, dass der Staat selbst als „Spieler“ in Form eines Unternehmers auftritt. Vielmehr sollten **prioritär weniger invasive Instrumente** wie die Definition von (Qualitäts-)Standards oder Auflagen für privatwirtschaftliche Akteure zur Anwendung kommen. Eine unternehmerische Tätigkeit des Staates ist dementsprechend nur dann ökonomisch begründbar, wenn

- „Marktversagen“ vorliegt (als notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung),
- andere Instrumente wie Standards oder Regulierung gegenüber einem staatlichen Angebot unterlegen sind und
- die staatliche Leistungsbereitstellung zu einer Verbesserung der Marktergebnisse beiträgt, weil ein Gut ansonsten nicht in der nachgefragten Menge, Qualität oder zu einem möglichst niedrigen Preis bereitgestellt wird.

Auch wenn eine **wirtschaftliche Betätigung des Staates** ordnungspolitisch unter diesen Umständen gerechtfertigt ist, sollte sie eine **Ausnahme** und nicht die Regel darstellen. Vielmehr lassen sich Marktergebnisse dadurch verbessern, dass der Staat seine wirtschaftlichen Aktivitäten **zurückfährt**. Dies gilt insbesondere für die Privatisierung staatlicher (Monopol-)Unternehmen bei gleichzeitiger Marktöffnung und Senkung von Eintrittsbarrieren für privatwirtschaftliche Akteure. Marktöffnung und Ausweitung des Angebots führen dann zu einem **erhöhten Wettbewerbsdruck**, der – wie das Beispiel des Telekommunikationssektors hierzulande zeigt – mit positiven Effekten wie innovativeren Produkten und Preissenkungen einhergeht, von denen die Allgemeinheit profitiert.

Explosives Wachstum der Staatstätigkeit

Die wirtschaftlichen Aktivitäten der öffentlichen Hand gehen in Deutschland weit über das hinaus, was auf Basis des ordnungspolitischen Leitbilds und im Sinne wirtschaftlicher Nachhaltigkeit als angemessen bezeichnet werden könnte. Während in den 1980er und 1990er Jahren – auch infolge der voranschreitenden Liberalisierung des europäischen Binnenmarktes – eine Phase umfassender (Teil-)Privatisierungen und eine Öffnung zuvor staatlich kontrollierter Märkte einsetzte, findet bereits seit einiger Zeit eine gegenläufige Entwicklung statt: Der **Staat weitet seine wirtschaftlichen Aktivitäten wieder sukzessive aus**. Ein Indikator hierfür ist die Anzahl öffentlicher Unternehmen¹, die zwischen 2008 und 2021 insgesamt um mehr als 36 Prozent auf rund 20.000 zugenommen hat. Dieser Anstieg lässt sich auf **allen staatlichen Ebenen** beobachten und fällt bei den Ländern und Gemeinden mit etwa 60 bzw. 33 Prozent am deutlichsten aus (vgl. Abbildung 1).

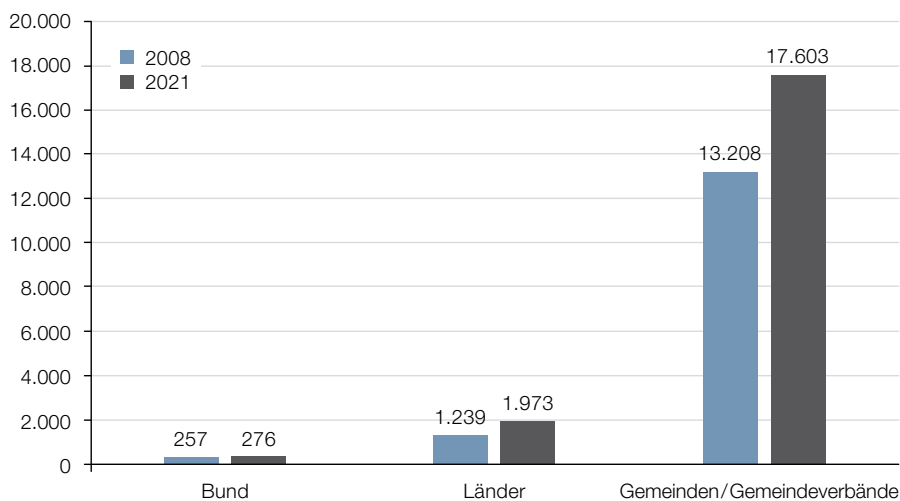


Abbildung 1:
Anzahl öffentlicher Unternehmen nimmt auf allen staatlichen Ebenen zu

Quelle: Statistisches Bundesamt (2023).

Neben einer überdurchschnittlichen Zunahme im Dienstleistungssektor sowie im Wohnungs- und Baugewerbe ist das Wachstum staatlich kontrollierter Unternehmen im Energiesektor besonders stark ausgeprägt, deren Anzahl sich im Vergleich zum Jahr 2008 mehr als verdoppelt hat (vgl. Abbildung 2). Dies ist darauf zurückzuführen, dass im Energiesektor vor allem auf kommunaler Ebene nach einer Phase von Privatisierung und Marktöffnung die unternehmerischen Aktivitäten des Staates durch die **Gründung neuer kommunaler Betriebe** oder durch die **Rekommunalisierung** privater Unternehmen in großem Stil ausgeweitet wurden.

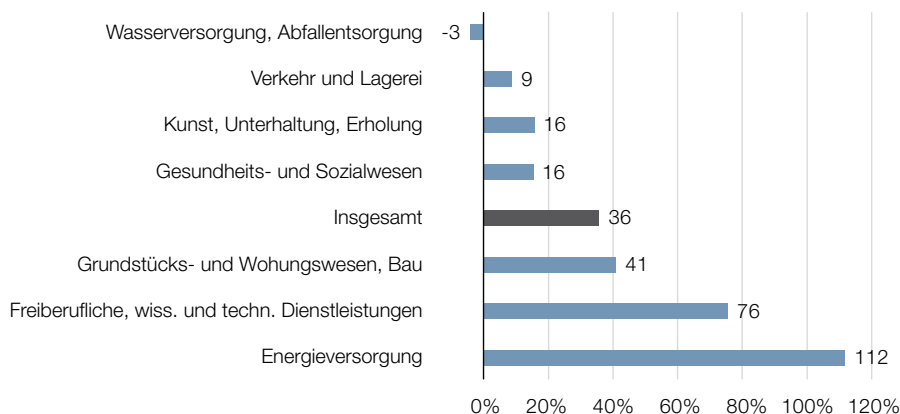


Abbildung 2:
Höchster Anstieg staatlicher Unternehmen in der Energieversorgung
Veränderung nach Wirtschaftszweigen zw. 2008 und 2021

Quelle: Statistisches Bundesamt (2023).

¹ Die Einordnung als öffentliches Unternehmen setzt voraus, dass mindestens 50 Prozent der Stimmrechte bzw. des Eigenkapitals von der öffentlichen Hand gehalten oder kontrolliert werden. Dementsprechend fällt die Anzahl der vom Staat beeinflussten Unternehmen insgesamt weitaus höher aus, wenn auch die Unternehmen berücksichtigt werden, bei denen die staatliche Beteiligung unter 50 Prozent liegt.

Probleme staatlicher Wirtschaftstätigkeit

Die Ausweitung der wirtschaftlichen Betätigung des Staates wird in vielen Fällen mit dem Argument der Daseinsvorsorge begründet, wonach mithilfe öffentlicher Unternehmen eine zuverlässige und kostengünstige Versorgung der Bürger sichergestellt werde. Zudem würden öffentliche Unternehmen auf kommunaler Ebene einen bedeutenden regionalen Wirtschaftsfaktor darstellen und so zur Schaffung von Arbeitsplätzen beitragen. Darüber hinaus werden häufig fiskalische Erwägungen angeführt, nach denen die aus der wirtschaftlichen Aktivität resultierenden Gewinne als eine zusätzliche Einnahmequelle für die öffentlichen Haushalte dienen würden.

Allerdings ignorieren diese Argumente eine Reihe von **Interessenkonflikten** und **Widersprüchen**. Zunächst ist der Begriff Daseinsvorsorge wenig konkret und bietet die Möglichkeit, die staatliche Wirtschaftstätigkeit willkürlich auf vermeintlich neue Verantwortungsbereiche auszuweiten – je nachdem, welche politische Interpretation gerade beliebt ist oder was aktuell als ein „berechtigtes öffentliches Interesse“ (z.B. „grüne“ Transformation der Wirtschaft) gilt. Da die Verluste öffentlicher Unternehmen im Regelfall **über Steuermittel abgesichert** sind, besteht ein weitaus geringerer Druck, effizient zu wirtschaften als bei privaten Unternehmen, die ihre Rentabilität am Kapitalmarkt und gegenüber Investoren fortlaufend unter Beweis stellen müssen. Wirtschaftlichkeit und Effizienz staatlich kontrollierter Unternehmen können zudem durch politische Einflüsse und überfrachtete Zielvorgaben negativ beeinträchtigt werden. Dementsprechend ist es wenig verwunderlich, dass öffentliche Unternehmen eine vergleichsweise **geringe Wirtschaftlichkeit** aufweisen, die bemessen an der Umsatzrentabilität nicht einmal halb so hoch ausfällt wie der Durchschnitt aller nichtfinanziellen Unternehmen² (vgl. Abbildung 3). Im Vergleich zu den stärker ergebnisorientierten börsennotierten Unternehmen fällt der Unterschied erwartungsgemäß noch deutlicher aus. Zwar könnte argumentiert werden, dass das primäre Ziel öffentlicher Unternehmen nicht deren Rentabilität, sondern eine kostengünstige oder flächendeckende Leistungsbereitstellung ist. Doch gerade eine mangelnde Wirtschaftlichkeit erschwert nicht nur eine preisgünstige und zuverlässige Versorgung, sondern auch eine marktgerechte Leistungserbringung, beispielsweise im Hinblick auf die Qualität. Zudem steht das Ziel einer kostengünstigen Versorgung mit Gütern oder Dienstleistungen **fiskalischen Interessen** entgegen. Sollen mithilfe der staatlichen Unternehmen zusätzliche Einnahmen generiert werden, ist es vor allem bei einer starken Marktstellung der öffentlichen Anbieter unwahrscheinlich, dass Kostensenkungen an die Endverbraucher weitergegeben werden. Allerdings ist aufgrund betriebswirtschaftlicher Risiken oder der ohnehin fehlenden Rentabilität das Risiko groß, dass die erhofften Mehreinnahmen für die Staatshaushalte ausbleiben und stattdessen **zusätzliche Belastungen** entstehen. Auch ein vermeintlich positiver Effekt auf den Arbeitsmarkt wird letztlich über die Staatshaushalte oder Steuern, Abgaben und Gebühren zulasten der Allgemeinheit teuer erkauft.

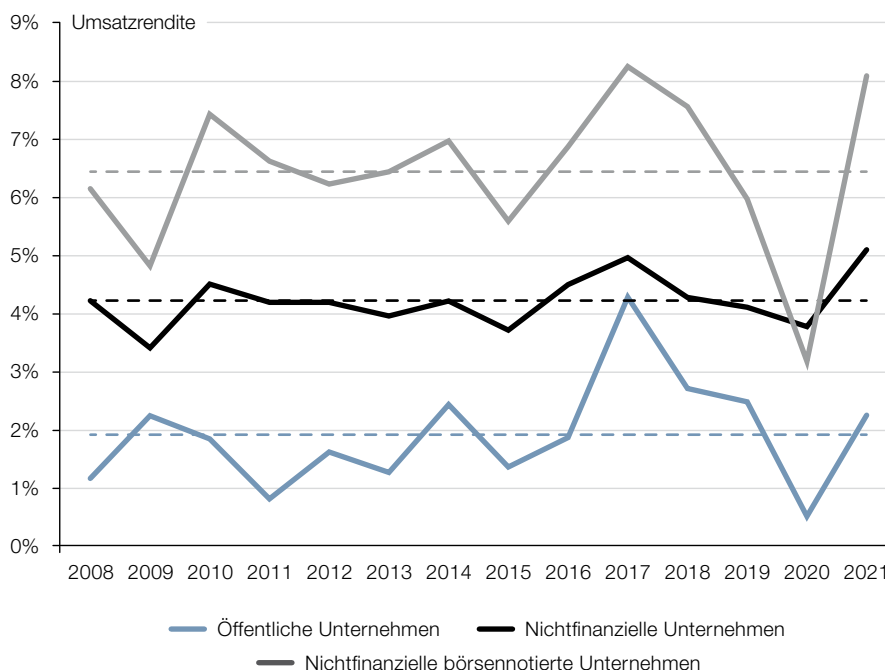


Abbildung 3:
Öffentliche Unternehmen sind wenig rentabel
Entwicklung der Umsatzrendite für ausgewählte Unternehmensgruppen

Quelle: Statistisches Bundesamt (2024) und Bundesbank (2024). Die Umsatzrendite beschreibt das Verhältnis zwischen Betriebsergebnis vor Steuern (Gewinn bzw. Verlust) und Umsatz. Für börsennotierte Unternehmen wird das Verhältnis zwischen operativem Ergebnis (EBIT) und Umsatz herangezogen.

² Zu den nichtfinanziellen Unternehmen zählen alle Unternehmen außer Banken, Versicherungen und sonstige Finanzdienstleister.

Zudem können Wirtschaftstätigkeiten des Staates auf Wettbewerbsmärkten den **Wettbewerb verzerren** und **privatwirtschaftliche Akteure verdrängen**. Besonders schwerwiegend sind die Auswirkungen, wenn öffentliche Unternehmen eine marktbeherrschende Stellung erlangen und als Quasi-Monopolisten den Markt dominieren. Der staatliche Eingriff führt dann zu **höheren Preisen** und ermöglicht dem Staatsunternehmen zusätzliche Gewinne zulasten der Verbraucher. Ursächlich hierfür können neben der bereits erwähnten Absicherung über die öffentliche Hand auch bestimmte Organisationsformen wie Mehrspartenunternehmen oder Verbünde sein. Diese ermöglichen über eine Kostenverlagerung oder eine Gewinn- und Verlustverrechnung die Quersubventionierung defizitärer Bereiche, womit sich Vorteile gegenüber privaten Konkurrenten erzielen lassen. Verzerrungen des Wettbewerbs können auch daraus resultieren, dass staatliche Hoheitsträger – zum Beispiel auf kommunaler Ebene – einen Anreiz haben, Aufträge bevorzugt an die eigenen Betriebe zu vergeben, wodurch private Anbieter diskriminiert werden.

Selbst auf Märkten mit eingeschränktem Wettbewerb oder bei Marktversagen – zum Beispiel durch natürliche Monopole – ist eine staatliche Wirtschaftstätigkeit nicht zwingend notwendig. Stattdessen können Leistungsausschreibungen oder Konzessionsverträge einen Wettbewerb um den Markt begünstigen. Die Trennung von Netzen und Betrieb – die hierzulande auf dem Strommarkt erfolgreich vollzogen wurde und regelmäßig für den Schienenverkehr diskutiert wird – stellt eine weitere Option dar, um für mehr Wettbewerb zu sorgen. Selbst im Falle eines fehlenden privaten Angebots, beispielsweise aufgrund unzureichender Rentabilität beim Ausbau von Infrastrukturnetzen, ist – auch im Bereich kritischer Infrastrukturen – keine eigene wirtschaftliche Betätigung des Staates erforderlich. Vielmehr kann eine marktgerechte Förderung, die Ausschreibungen und Vergaben an Ausbaupflichtungen koppelt, **Anreize** zur Entstehung eines privatwirtschaftlich organisierten Angebots schaffen.

Staatsunternehmen auf ein Minimum reduzieren

Das explosive Wachstum der öffentlichen Unternehmen in Deutschland ist Sinnbild einer zunehmenden **Staatsexpansion** und Ausdruck eines weitverbreiteten Irrglaubens, dass eine aktive Steuerung von Wirtschaft und Markt dem Gemeinwohl diene oder der Staat der „bessere“ Unternehmer sei. Stattdessen bedarf es aufgrund der negativen Auswirkungen auf den Wettbewerb als marktwirtschaftliches Entdeckungsverfahren eine **Reduktion** der unternehmerischen Aktivitäten der öffentlichen Hand:

1. Maßgabe sollte das **ordnungspolitische Leitbild** sein, wonach eine aktive Rolle des Staates als Marktteilnehmer nur in **Ausnahmefällen** gerechtfertigt ist. Staatliche Leistungserbringung sollte daher überall dort in Frage gestellt werden, wo sie effizienter von privatwirtschaftlichen Akteuren übernommen werden kann.
2. Im Falle einer staatlichen Wirtschaftstätigkeit muss sichergestellt werden, dass für öffentliche und private Unternehmen **uneingeschränkt dieselben Wettbewerbsregeln** gelten. Dabei sollten – im Gegensatz zum Status quo – auch Gebühren und Beiträge öffentlicher Unternehmen (z.B. staatlicher Wasserversorger) einer kartellrechtlichen Missbrauchskontrolle unterzogen werden. Ebenso ist zu gewährleisten, dass öffentliche Unternehmen ohne Ausnahmen der Umsatzbesteuerung unterliegen und Vorteile gegenüber privaten Konkurrenten ausgeschlossen sind. Darüber hinaus sollte die wirtschaftliche Tätigkeit der öffentlichen Hand an striktere und transparentere Kriterien, beispielsweise zur Vermeidung politischer Einflüsse oder der Perpetuierung unwirtschaftlicher Unternehmen, geknüpft werden als bisher.
3. In der Wirtschaftspolitik ist eine grundlegend **neue Prioritätensetzung** notwendig. Anstatt fortlaufend nach Gründen zu suchen, Marktprozesse interventionistisch zu steuern, gilt es, den **Reformstillstand** zu überwinden und **attraktivere Rahmenbedingungen** für privatwirtschaftliche Akteure zu schaffen. Es wäre schon viel erreicht, wenn der Staat beispielsweise durch einen Abbau bürokratischer Vorschriften³ oder einer Verringerung der Steuerlast dazu beiträgt, das Umfeld für **private Investitionen** und **Innovationen** zu verbessern. Der vorherrschende Ansatz, mithilfe milliardenschwerer Subventionen einzelne Unternehmen und politische Prestigeprojekte zu fördern, ist hingegen ein ökonomischer und ordnungspolitischer Irrweg.

³ Vgl. Meyer, T. (2023), Erdrückende Bürokratie: Neue Freiräume braucht das Land!, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik Nr. 172, Stiftung Marktwirtschaft.