



Stellungnahme

Novellierung des kommunalen Wirtschaftsrechts dringend erforderlich

Der Staat nimmt in Deutschland einen größeren Teil der Ressourcen der Volkswirtschaft in Anspruch als in vielen anderen Industrieländern. Zunehmende Staatstätigkeit und steigende Abgabenlast haben die Rahmenbedingungen für das Wirtschaftswachstum verschlechtert. Trotzdem gibt es immer wieder Bemühungen der öffentlichen Hand, ihre Wirtschaftstätigkeit auszudehnen. Allein im Jahr 1996 wurden im Freistaat Sachsen von 685 öffentlichen Unternehmen 14,2 Mrd. DM Umsatz erwirtschaftet. Das entspricht einem Drittel des Umsatzes der sächsischen Industrie.

Kommunal- und Landespolitiker aus Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt und anderen Bundesländern wollen den Trend zur Ausweitung der staatlichen Wirtschaftstätigkeit durch eine Aufweichung der Gesetzgebung noch verstärken. Das führt in eine Sackgasse, an deren Ende es weniger Marktwirtschaft und mehr Monopole staatlich beherrschter Unternehmen geben wird. Die Konsequenzen werden letztendlich von der Gesellschaft teuer bezahlt: höhere Preise, weniger Wettbewerb, rückläufige Steuererträge und Verlust von Arbeitsplätzen.

Zunehmende Wirtschaftsaktivitäten der Kommunen

Bundesweit dringen Städte und Gemeinden auf der Suche nach lukrativen Einnahmequellen in private Märkte vor. Mehr als jeder vierte Betrieb hat bereits mit Konkurrenz durch Kommunen zu kämpfen. Vor zwei Jahren war es jeder fünfte. Die Wirtschaftsaktivitäten der Kommunen gefährden dabei Arbeitsplätze vor allem in mittelständischen Unternehmen; 46 % der mittelständischen Unternehmen, die „im Wettbewerb“ mit kommunalen Anbietern stehen, haben mit unfairer Konkurrenz zu kämpfen, insbesondere mit Preisunterbietung und Marktabstottung. Als besonders betroffen gelten das Handwerk sowie Unternehmen im Garten- und Landschaftsbau; zunehmend aber auch Unternehmen der gesamten Bauwirtschaft sowie Dienstleistungsunternehmen.

Auch in Sachsen sind derartige Tendenzen zu erkennen. So werden in Sachsen von den Kommunen:

- Pflichtaufgaben als nur mit ABM-Förderung durchführbar dargestellt;
- Zuschüsse für die laufende Instandhaltung, den Betrieb und die Beschaffung von Investitionsgütern verwendet;
- Abrissarbeiten durchgeführt, Grünanlagen und Spielplätze angelegt, Sportplätze erneuert;
- Baumaßnahmen des Denkmalschutzes und des Hochwasserschutzes realisiert;
- Dienstleistungen erbracht.

So wichtig die Realisierung dieser Arbeiten ist, neue Arbeitsplätze auf dem ersten Arbeitsmarkt werden damit nicht geschaffen, sondern verhindert. Welche Auswirkungen die Ausweitung der wirtschaftlichen Betätigung der öffentlichen Hand haben kann, wird am kommunalen Eigenbetrieb bfb (Betrieb für Beschäftigungsförderung) der Stadt Leipzig deutlich. Handwerksbetriebe beklagen seit Jahren, dass sich der bfb zu ihren Lasten Arbeit verschafft.

Bei der Vergabe öffentlicher Aufträge leidet die Privatwirtschaft unter der zunehmenden Konkurrenz durch kommunale Unternehmen. Bei einem jährlichen Gesamtauftragsvolumen in Höhe von ca. 400 Mrd. DM in Deutschland entfallen mehr als 50 % auf die Kommunen.

Erster Schritt: Daseinsvorsorge eindeutig definieren

Um der Ausweitung der wirtschaftlichen Betätigung der öffentlichen Hand zu begegnen, sind der Begriff der öffentlichen Daseinsvorsorge, d. h. welche Gebiete gehören zur öffentlichen Grundversorgung, sowie das Subsidiaritätsgebot zu klären.

Aus der Perspektive der sächsischen Wirtschaft gehören zur Daseinsvorsorge von Bund, Land und Kommunen nur die Gebiete Verwaltung, Ordnung und Sicherheit sowie Sozial- und Jugendhilfe. Bereits bei den Gebieten Erziehung, Bildung, Kultur sowie Sport und Erholung ist die Daseinsvorsorge ernsthaft zu hinterfragen.

Dass diese Sichtweise nicht in jedem Fall von der Politik vertreten wird, ist am aktuellen Streit mit der Europäischen Kommission erkennbar. In Deutschland schließen viele Politiker sogar die Gebiete Gas, Strom, Wasser, Telekommunikation, Nahverkehr und Finanzen in die Daseinsvorsorge mit ein.

Die Wirtschaftstätigkeit soll nach dem Willen vieler kommunaler Politiker aber nicht nur in sachlicher, sondern auch in räumlicher Hinsicht ausgedehnt werden, damit kommunale Unternehmen besser am Markt agieren können. Ein Wirtschaften über die Gemeindegrenzen hinaus ist in diesem Fall jedoch der deutliche Beweis, dass keine Daseinsvorsorge betrieben wird. Kommunale Energieversorger wollen beispielsweise einerseits aus den engen räumlichen Grenzen ihres Gemeindegebietes entlassen werden, andererseits erheben sie dabei den Anspruch, dass ihre Tätigkeit auch künftig zum Kernbereich der öffentlichen Daseinsvorsorge zählt. Diese Forderung zielt darauf ab, die damit verbundenen gemeinderechtlichen Privilegien zu behalten.

Eine gegensätzliche Entwicklung vollzieht sich momentan auf europäischer Ebene, wo der Abbau der staatlichen Monopole vorangetrieben wird. Die Wirtschaft begrüßt dies. Die Europäische Kommission stellt Strukturen und Institutionen der angeblichen öffentlichen Daseinsvorsorge in Frage. Die EU-Wettbewerbschüter sprechen sich gegen die Subventionierung kommunaler Unternehmen aus, wenn diese in Konkurrenz zu privaten Anbietern auftreten. Dagegen sieht die öffentliche Hand die Grundversorgung der Bevölkerung mit öffentlichen Dienstleistungen in Gefahr. Sie leisten erheblichen Widerstand gegen die Liberalisierung von Märkten sowie gegen Privatisierungen.

Wirtschaftliche Aktivitäten der öffentlichen Hand unterliegen den Regeln des gemeinschaftlichen Wettbewerbsrechts der EU, wozu auch das europäische Beihilfeverbot gehört. Scheinprivatisierte Unternehmen gelten weiterhin als öffentliche Unternehmen, sofern die öffentli-

che Hand aufgrund Eigentums, finanzieller Beteiligung oder sonstiger Bestimmungen Einfluss auf die Tätigkeit des Unternehmens ausüben kann. Alle Begünstigungen und finanziellen Verflechtungen mit der öffentlichen Hand sind entsprechend der Transparenzrichtlinie offen zu legen.

Um klare Spielregeln zu schaffen, ist die Daseinsvorsorge der öffentlichen Hand eindeutig zu definieren.

Zweiter Schritt:

Qualifiziertes Subsidiaritätsgebot in alle Gemeindeordnungen aufnehmen

Das Subsidiaritätsgebot gilt als eine Möglichkeit zur Einschränkung der wirtschaftlichen Tätigkeit der öffentlichen Hand. Den Ländern obliegt das Recht, den Rahmen für die wirtschaftliche Betätigung der Kommunen abzustecken. Das Subsidiaritätsgebot, das in der Gemeindeordnung verankert ist, bestimmt die Bedingungen für die wirtschaftliche Betätigung der Kommune. Da für eine wirtschaftliche Betätigung der Kommune das Vorliegen eines öffentlichen Zwecks notwendig ist, der das Unternehmen rechtfertigt, muss das Subsidiaritätsgebot in Verbindung mit der Daseinsvorsorge gesehen werden.

Die Sächsische Gemeindeordnung enthält nur eine einfache Subsidiaritätsklausel im "§ 97 Wirtschaftliche Unternehmen":

- (1) "Die Gemeinde darf zur Erfüllung ihrer Aufgaben wirtschaftliche Unternehmen ungeachtet der Rechtsform errichten, übernehmen, unterhalten, wesentlich erweitern oder sich daran beteiligen, sofern
1. der öffentliche Zweck dies rechtfertigt,
 2. das Unternehmen nach Art und Umfang in einem angemessenem Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Gemeinde und zum voraussichtlichen Bedarf besteht und
 3. der Zweck *nicht besser* und *wirtschaftlicher* durch einen anderen erfüllt wird oder erfüllt werden kann."

Mit einem einfachen Subsidiaritätsgebot sind der kommunalen Wirtschaftstätigkeit keine eindeutigen Grenzen vorgegeben. Die Praxis zeigt, dass häufig Rechtsunsicherheit besteht, ob und inwieweit das Subsidiaritätsgebot im Einzelfall gilt.

Stehen private Anbieter mit kommunalen Anbietern in Konkurrenz, so resultieren aus dem Fehlen einer qualifizierten bzw. echten Subsidiaritätsklausel Wettbewerbsverzerrungen, weil kommunale Unternehmen

- kaum insolvenzgefährdet sind und deshalb bessere Zinskonditionen genießen.
- erfahrungsgemäß einen Informationsvorsprung sowie leichteren Zugriff zu öffentlichen Aufträgen haben.
- häufig Monopolstellungen genießen, die von der Wirtschaft nicht durchbrochen werden können (z. B. Abwasserzweckverbände).

Ein qualifiziertes Subsidiaritätsgebot liegt vor, wenn die wirtschaftliche Betätigung der Kommune bereits dann unzulässig ist, wenn Private die betreffende Aufgabe *ebenso gut* und *wirtschaftlich* erfüllen können. Bei einer Novellierung des kommunalen Wirtschaftsrechts sollte das qualifizierte Subsidiaritätsgebot Bestandteil der Sächsische Gemeindeordnung werden.

Dritter Schritt: Privatisierung vorantreiben

Wirtschaftlichkeitsprinzip und Subsidiaritätsgebot sind Bestimmungen aus denen sich die Forderung nach Überprüfung und Wahrnehmung von Privatisierungsmöglichkeiten ableiten. Zur rechtlichen Klärung und damit zur Unterstützung von Privatisierungsmaßnahmen empfiehlt es sich, eine eigene Verfassungsregelung zu schaffen, die ein Privatisierungsgebot enthält.

Danach sollten Bund, Länder und Gemeinden Privaten bei der Erledigung von Tätigkeiten Vorrang geben, wenn dadurch die angestrebten Zwecke nicht beeinträchtigt und im Vergleich zur öffentlichen Wahrnehmung ebenso wirtschaftlich erreicht werden. Rein formale Privatisierungen, bei denen sich die öffentliche Hand lediglich privatrechtlicher Unternehmensrechtsformen bedient, erfüllen den Zweck eines Privatisierungsgebotes nicht.

Zusammenfassung: Novellierung des kommunalen Wirtschaftsrechts dringend notwendig

Der Staat soll sich im Rahmen der Marktwirtschaft auf seine primäre Aufgabe besinnen, einen effizienten Ordnungsrahmen für Wirtschaft und Gesellschaft vorzugeben. Die Freiheit des Wettbewerbs ist das beste Instrument, um einen größeren Mehrwert für die Volkswirtschaft und damit für jeden Einzelnen zu erreichen. Private Unternehmen können im Wettbewerb Aufträge besser erledigen und Dienstleistungen effizienter erbringen als staatliche Einrichtungen.

Konkrete ordnungspolitische Schritte, die mit der Novellierung des kommunalen Wirtschaftsrechts einhergehen, sind erforderlich:

1. Daseinsvorsorge eindeutig definieren
Das Argument der staatlichen Daseinsvorsorge kann nicht automatisch jede wirtschaftliche Aktivität der öffentlichen Hand begründen. Nur wo der Markt versagt, sollte die öffentliche Hand Aufgaben übernehmen.
2. Qualifiziertes Subsidiaritätsgebot in alle Gemeindeordnungen aufnehmen
Alles was privatwirtschaftlich ebenso gut oder besser als von öffentlichen Hand zu erbringen ist, sollte für die öffentliche Hand tabu sein.
3. Privatisierung vorantreiben
Die Liberalisierung der Märkte ist voranzutreiben sowie ein Privatisierungsgebot gesetzlich zu verankern.

Dresden, 15.11.00