



**Stellungnahme der
 Arbeitsgemeinschaft Selbständiger Unternehmer e.V. (ASU)
 zum Gesetzentwurf der nordrhein-westfälischen Landesregierung
 „Erstes Gesetz zur Modernisierung von Regierung und Verwaltung“
 Drucksachen 12/3730, 12/3770**

**Gemeinsame öffentliche Anhörung der Landtagsausschüsse für
 Verwaltungsstrukturreform und Kommunalpolitik**

am 28. April 1999

Ziel der Landesregierung ist es, in Nordrhein-Westfalen eine moderne und leistungsstarke Verwaltung zu schaffen, die sich nicht als Selbstzweck versteht, sondern der Erledigung der unverzichtbaren Aufgaben des Staates im Interesse von Bürgern und Wirtschaft dient. Schwerpunkte der Verwaltungsreform sollen nach Absicht des Gesetzgebers die „Konzentration staatlicher Aufgabenerfüllung auf Kernaufgaben“ sowie die „Steigerung von Effektivität und Effizienz staatlichen Handelns“ sein. Diese Zielsetzung unterstützt die Arbeitsgemeinschaft Selbständiger Unternehmer e.V. (ASU) uneingeschränkt. Eine moderne Verwaltung, die sich auf ihre Kernaufgaben beschränkt und als Dienstleister für Bürger und Unternehmen versteht, ist ein wichtiger Standortfaktor und Voraussetzung für die dringend erforderliche Entbürokratisierung und Entlastung der Bürger und Wirtschaft von Steuern und Abgabenlast.

Die im Gesetzentwurf vorgesehenen Änderungen des § 107 ff. der Gemeindeordnung NRW stehen allerdings im Widerspruch zu dieser Absicht des Gesetzgebers. Durch die Absenkung der Hürden für die wirtschaftliche Betätigung der Kommunen werden die Aktivitäten der Kommunen gerade nicht auf die Kernaufgaben der öffent-

lichen Verwaltung reduziert. Vielmehr wird die Grundlage für eine Ausdehnung des wirtschaftlichen Engagements der öffentlichen Hand gelegt.

Im einzelnen sieht das Modernisierungsgesetz u.a. vor, daß künftig

- bereits ein *öffentlicher Zweck* wirtschaftliche Betätigung der Kommunen *rechtfertigt* (Verzicht auf die *Dringlichkeit* des öffentlichen Zwecks und das *Erfordernis* des Tätigwerdens der Kommune),
- das Tätigwerden kommunaler Einrichtungen der Energie- und Wasserversorgung, des öffentlichen Personennahverkehrs sowie der Betrieb von Telekommunikationsleitungsnetzen nicht mehr allein auf ihren *Kern* beschränkt werden,
- eine Umkehr der Beweislast eintritt, ob kommunale Einrichtungen oder private Betriebe eine bestimmte Leistung besser erbringen können,
- die wirtschaftliche Betätigung von Kommunen auch über die räumlichen Grenzen des Gemeindegebiets hinaus ermöglicht wird,
- kommunale Unternehmen und Einrichtungen in der Rechtsform der Anstalt öffentlichen Rechts errichtet oder in diese umgewandelt werden können.

Bei den beabsichtigten Änderungen des Gemeindefinanzrechts handelt es sich nicht um eine nur geringfügige Gesetzeskorrektur, wie die Landesregierung zu suggerieren versucht. Vielmehr stellen sie eine fundamentale Änderung der wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen in Nordrhein-Westfalen dar - zulasten insbesondere der mittelständischen Handwerks- und Dienstleistungsunternehmen und ihrer Mitarbeiter.

Mit der Gesetzesnovellierung strebt die Landesregierung an, der umsichgreifenden Scheinprivatisierungs-Praxis in vielen Kommunen eine gesetzliche Grundlage und Rechtfertigung zu geben. Bereits heute werden vielfach bisherige Ämter oder Regiebetriebe in eine private Unternehmensrechtsform - GmbH oder AG - umgewandelt, ohne die Eigentümerstruktur zu verändern. Statt die echte und vollständige Privatisierung der nicht hoheitlichen Tätigkeiten voranzutreiben, wie es das Subsidiaritätsprinzip vorschreibt, werden scheinprivate Unternehmen gegründet, die in private Märkte einbrechen, um so ihren Besitz- und Beschäftigungsstand zu sichern. Deutlich wird diese Absicht des Gesetzgebers in der Begründung des Gesetzentwurfs: die „Stärkung der kommunalen Handlungsmöglichkeiten“ durch Aufweichung der

sachlichen und räumlichen Grenzen gemeindewirtschaftlicher Aktivitäten wird ausdrücklich als Antwort auf die geänderten Rahmenbedingungen insbesondere im Bereich der Energie- und Entsorgungswirtschaft verstanden.

Mit der Gründung scheinprivater Unternehmen wird beabsichtigt, durch zusätzliche Einnahmen Deckungsbeiträge für die chronisch defizitären Haushalte zu erwirtschaften. Ein solches Vorgehen wird nicht nur von dem ganz überwiegenden Teil der Rechtslehre abgelehnt, da das reine Streben nach Gewinn die wirtschaftliche Tätigkeit der öffentlichen Hand nicht rechtfertigt - so auch noch der Referentenentwurf der Landesregierung vom Januar 1999. Es ist mehr als bemerkenswert, daß die Landesregierung diese Auffassung anscheinend nicht mehr teilt, fehlt doch im vorliegenden Gesetzentwurf eine entsprechende Formulierung.

Angesichts der hohen Verschuldung der öffentlichen Körperschaften werden auch die Opportunitätskosten eines solchen Vorgehens übersehen. Damit die Tätigkeit eines Unternehmens im Besitz der öffentlichen Hand gesamtwirtschaftlich sinnvoll ist, müßte es einen Gewinn erzielen, der höher ist, als die Summe aus Zinersparnissen und Steuermehreinnahmen, die sich aus einem Verkauf, d.h. einer materiellen Privatisierung dieses Betriebs und der Verwendung des Verkaufserlöses zur Schuldenreduzierung, ergeben würden. Dies ist aber regelmäßig nicht der Fall; im Gegenteil: auch die Landesregierung verweist in der Begründung des Gesetzentwurfs auf die erheblichen finanziellen Risiken, die mit wirtschaftlichen Betätigungsmöglichkeiten für die Kommunen verbunden sein können. Daher ist aus rechtlichen und gesamtwirtschaftlichen Erwägungen die Ausweitung der wirtschaftlichen Aktivitäten der öffentlichen Hand abzulehnen.

Die Konkurrenz durch staatliche Unternehmen besitzt darüber hinaus eine andere Qualität als die Konkurrenz zwischen privaten Wettbewerbern. Der Staat ist, wenn er aktiv als Unternehmer in das Wirtschaftsleben eingreift, grundsätzlich ein unfairer Wettbewerber, da er nicht nur Mitspieler, sondern gleichzeitig auch Regelsetzer und Schiedsrichter ist. So stellt auch das Bundesverfassungsgericht (61,82 [106]) fest: „Öffentliche Körperschaften genießen bei ihrer wirtschaftlichen Betätigung oder als Vermögensträger verschiedene 'Vorrechte' (sogenannte 'Fiskusrechte'), die Privaten nicht zustehen“.

Der ungleiche Wettbewerb zwischen Privatwirtschaft und scheinprivaten Unternehmen zeigt sich u.a. bei der Kapitalausstattung durch das „Mutterunternehmen“ Kommune; ferner anhand faktischer Subventionen im Personalbereich durch unklare Personalkostenzurechnungen; besonders durch Quersubventionierung: gewinn- und verlustbringende Kommunalunternehmen werden steuerlich so gekoppelt, daß im Querverbund faktisch keine ertragsabhängigen Steuern anfallen. Wettbewerbsverzerrend wirken auch die günstigeren Finanzierungsmöglichkeiten für Unternehmen im Eigentum der öffentlichen Hand wegen des unsichtbaren Hoheitsadlers im Briefkopf, der garantierten Grundausstattung mit öffentlichen Aufträgen und dem faktisch nicht vorhandenen Konkursrisiko eines kommunalen Unternehmens (Gewährträgerhaftung).

Die Folge dieses ungleichen Wettbewerbs: Existenzgefährdung selbständiger Existenzen insbesondere im Bereich des Handwerks und des Dienstleistungsgewerbes mit den entsprechenden negativen Folgewirkungen für den Arbeitsmarkt. In der ASU-Frühjahrsbefragung bestätigten 29 Prozent der Unternehmen, daß sie durch das Vordringen kommunaler oder scheinprivater Unternehmen in private Märkte Geschäftseinbußen zu verzeichnen haben; im Dienstleistungsbereich waren 22 Prozent sogar stark von der öffentlichen Konkurrenz betroffen.

Daß der Staat aufgrund seiner hoheitlichen Regelungskompetenz ein ungleicher Wettbewerber ist, hat sich jüngst erneut im Zuge der Verabschiedung des sog. Steuerentlastungsgesetzes gezeigt, indem auf Bundesratsinitiative hin eine Ausdehnung der Grunderwerbsteuerfreiheit von Körperschaften öffentlichen Rechts auf weitere juristische Personen öffentlichen Rechts durchgesetzt wurde. Ähnliche Privilegierungen und selbst Eingriffe in private Rechtsverhältnisse sind zu befürchten, wenn nunmehr den Kommunen die Möglichkeit eingeräumt wird, ihre Unternehmen und Einrichtungen in der Rechtsform einer rechtsfähigen Anstalt des öffentlichen Rechts zu führen und beispielsweise Anschluß- und Benutzungszwänge zugunsten dieser Anstalt festzulegen („Auftragsbeschaffung per Verwaltungsakt“).

Schließlich ist das unmittelbare oder mittelbare unternehmerische Engagement der öffentlichen Hand aus ordnungspolitischen Erwägungen abzulehnen. Es ist mit einer marktwirtschaftlichen Wirtschaftsordnung inkompatibel, denn private Aufgabenerfül-

lung ist nicht die begründungspflichtige Ausnahme, sondern der Regelfall in einer sozialen Marktwirtschaft: Unternehmerische Betätigung der öffentlichen Hand und damit die Kumulation von wirtschaftlicher Macht und politischer und administrativer Entscheidungskompetenz gefährdet darüber hinaus die „horizontale Gewaltenteilung“ zwischen Staat und Gesellschaft.

Die ASU spricht sich daher entschieden gegen die von der Landesregierung vorgelegten Änderungen der Gemeindeordnung NRW aus; aus der notwendigen betriebswirtschaftlichen Modernisierung der öffentlichen Körperschaften darf keine Berechtigung zum Eindringen in private Märkte abgeleitet werden!

Stattdessen sollte die Landesregierung die Kommunen zu einer echten Privatisierungsoffensive ermuntern. Dabei geht es auf kommunaler Ebene nicht nur um die notwendige Privatisierung der Kapitalbeteiligungen der Kommunen, sondern ebenso um die Privatisierung der Leistungserstellung durch die öffentliche Hand. Die Privatisierungsmöglichkeiten erstrecken sich von der Versorgung der Bürger mit Strom, Gas und Wasser über die Entsorgung bis hin zu Jugendeinrichtungen, Sportstätten, der Pflege öffentlicher Flächen sowie sämtlichen Annexbetrieben der Verwaltung. Bei letzteren mag statt echter, materieller Privatisierung auch die funktionale Privatisierung in Betracht kommen (z.B. Submissionssysteme, Konzessionsmodelle, Outsourcing, Gutschein-Systeme).

Bonn, den 19. April 1999
PASTEINPRIVATISINRWANHÖR.DOC