

Stellungnahme der Arbeitskammer des Saarlandes zur Anhörung des Ausschusses für Inneres und Sport zum Gesetz zur Neufassung der Vorschriften über die wirtschaftliche Betätigung des Kommunalselbstverwaltungsgesetzes (Drucksache 16/1715)

**am Donnerstag, den 09. September 2021
um 14.00 Uhr im Landtagsgebäude**

1 Einleitung

Grundsätzlich muss die wirtschaftliche Betätigung von Städten und Gemeinden immer in Verbindung mit den gesetzlich festgelegten kommunalen Aufgaben der Daseinsvorsorge betrachtet werden. Kommunen handeln nicht aus Gewinninteresse, sondern um das Gemeinwohl sicherzustellen. Zur Sicherung dieses Gemeinwohls ergeben sich aufgrund technischer Innovationen und Digitalisierung neue Aufgaben, die die Kommune zur Sicherstellung der Daseinsvorsorge für ihre Bürger wahrnehmen muss.

Um die Chancen der Digitalisierung zu nutzen, bedarf es einer Digitalpolitik, die – sofern gut ausgestaltet – auch das strukturpolitische Potenzial z. B. von Smart-City-Ansätzen oder Coworking Spaces nutzt und die Digitalisierung in gemeinwohlorientierte, soziale und ökologische Rahmenbedingungen einbettet. Voraussetzung für die regional und sozial ausgewogene Nutzung von Digitalisierungschancen ist eine entsprechende Infrastruktur, also vor allem die flächendeckende Versorgung mit schnellem Internet. Mit der Energiewende entstehen perspektivisch neue dezentrale Strukturen, auf welche die alten Geschäftsmodelle der kommunalen Unternehmen nicht mehr passen. Das betrifft auch insgesamt die Infrastruktur für die Digitalisierung und den gesamten Bereich “Smart Cities”.

Auch der **Koalitionsvertrag** der saarländischen Landesregierung thematisiert eine moderne digitale Infrastruktur als Dreh- und Angelpunkt für den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Fortschritt im Saarland. Digitalisierung, Smart-Home- oder Smart-Building-Lösungen sowie Stromspeicher spielen im intelligenten Stromnetz der Zukunft eine immer größere Rolle. Konkurrenzfähige Stadt- und Gemeindewerke sowie regionale Energieunternehmen werden als wichtiger Beitrag zur Versorgungssicherheit und zum Gelingen der Energiewende gesehen.

Das bisher bestehende KSVG kann diese neuen Strukturen nicht mehr abbilden. So ist die Telekommunikationsinfrastruktur heute als Bestandteil der Grundversorgung einzuordnen. Damit ist deren Aufbau durch die Kommunen über den öffentlichen Zweck gedeckt. Leistungsfähige Datenleitungen gehören heute unzweifelhaft zur Versorgungsinfrastruktur und

stehen auf einer Stufe mit der Strom- und Wasserversorgung. Wichtige Investitionen für die künftige Daseinsvorsorge sind hier notwendig.

In diesem Zusammenhang wurden im Koalitionsvertrag rechtliche Erleichterungen für die Betätigung der Kommunen im Bereich der Ver- und Entsorgungswirtschaft vereinbart –natürlich unter Abwägung der Belange der mittelständischen regionalen Unternehmen.

2 Inhalt der geplanten Gesetzesnovelle

Aus Sicht der AK und des DGB dient die Gesetzesänderung vorrangig der Klarstellung und der Schaffung von Rechtssicherheit (wie die umfangreiche und schlüssige Gesetzesbegründung darlegt). Er enthält eine zeitgemäßere Definition der Daseinsvorsorge, indem der Bereich der Telekommunikation als "öffentlicher Zweck" aufgenommen wird und trägt damit den dynamischen Änderungsprozessen im Bereich der Daseinsvorsorge u.a. in der Energiewirtschaft Rechnung. Zudem wird klargestellt, dass untergeordnete Tätigkeiten bei Unterauslastung kommunaler Kapazitäten möglich sind. Dies dient zur Sicherstellung von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit im Umgang mit öffentlichen Mitteln und ist angesichts der nach wie vor überwiegend angespannten finanziellen Lage der saarländischen Kommunen zu begrüßen.

An dieser Stelle kann der Entwurf selbstverständlich nicht abschließend hinsichtlich seiner Wirksamkeit bewertet werden. Es spricht aber einiges dafür, dass die regionale Wirtschaft - und insbesondere KMU und Handwerk – eher davon profitieren, als dass diese in ihrer Existenz gefährdet werden könnten.

Der vorliegende Entwurf zur Neufassung der Regelungen zur wirtschaftlichen Betätigung von Kommunen im saarländischen KSVG umfasst:

- **die Neuformulierung des § 108 Zulässigkeit wirtschaftlicher Betätigung**
hier wird der Begriff der wirtschaftlichen Unternehmen durch den der wirtschaftlichen Betätigung ersetzt; zudem wird die reine Gewinnerzielungsabsicht ausdrücklich als öffentlicher Zweck ausgeschlossen; neu eingefügt ist ein Passus über öffentliche Beteiligungen an Unternehmen, der klarstellt, dass der dem Gemeindeanteil entsprechende Anteil an der Unternehmensleistung dem öffentlichen Zweck gerechtfertigt sein muss; außerdem sind untergeordnete wirtschaftliche Tätigkeiten zulässig, um vorhandene freie Kapazitäten besser auszulasten.
- **die Einfügung eines neuen § 108a Regelungen für besondere Aufgabenfelder**
hier wird im Wesentlichen der öffentliche Zweck zur Erstellung öffentlicher Güter (Trinkwasser, Strom, Gas, Wärme, Telekommunikation) klargestellt.
- **die Neuformulierung des § 118 Anzeige, Genehmigung, Befreiung (vorher Anzeigepflicht und Befreiung)**
führt eine Geringfügigkeitsschwelle für die Anzeigepflicht für Beteiligungen von weniger als 2 Prozent ein; auch werden die Anzeigepflichten bei öffentlicher wirtschaftlicher Betätigung zur Auslastung freier kommunaler Kapazitäten festgelegt.

3 Einordnung: Kommunale Aufgaben und öffentlicher Zweck

Der vorliegende Entwurf zur Gesetzesnovelle enthält vor allem Klarstellungen hinsichtlich des öffentlichen Zwecks. Dabei werden die bekannten Felder der Daseinsvorsorge ausdrücklich enumeriert und um die Telekommunikation erweitert. Damit stellt der Entwurf lediglich klar, welche wirtschaftliche Betätigung aus den kommunalen Kompetenzen (Pflichtaufgaben und freiwillige Aufgaben) folgt.

Da der Kompetenzrahmen von **kommunalen Pflichtaufgaben** landes- und bundesrechtlich bestimmt ist, folgt daraus auch eine wirtschaftliche Betätigung zur Bereitstellung der Güter der öffentlichen Daseinsvorsorge, die für die Erfüllung der Pflichtaufgaben der Kommunen erforderlich sind. Die Art und Weise der Aufgabenerfüllung obliegt dabei der jeweiligen Gebietskörperschaft. Neben Straßenbau, Wasserver- und Abwasserentsorgung werden dazu auch die Wohnungsbauförderung, Städtebau und -sanierung aber auch Aufgaben im Bereich der Jugend- und Sozialhilfe gezählt.

Darüber hinaus sind durch den öffentlichen Zweck auch **freiwillige Aufgaben** abgedeckt. Für diese gibt es keine inhaltlichen Vorgaben für die kommunale Betätigung, außer dass sie den Kompetenzgrenzen der Gebietskörperschaften unterliegen. Hier ist an die Unterhaltung von öffentlichen Einrichtungen wie Sportplätzen, Schwimmbädern, Museen, Konzerthallen, Theatern, Bibliotheken zu denken.

Grundsätzlich rechtfertigt der öffentliche Zweck also ein breites Spektrum an kommunaler Wirtschaftstätigkeit. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die wirtschaftliche Tätigkeit im öffentlichen Bereich nicht einer Kosten-Nutzen-Logik folgt. Aufwand und Ertrag lassen sich meist nicht genau messen, da die Erstellung öffentlicher Leistungen zu Entstehungskosten und nicht zu Marktpreisen ermittelt wird und der Output nicht oder nur mangelhaft gemessen und monetär quantifizierbar ist. Bei der wirtschaftlichen Betätigung von Kommunen wird grundsätzlich aus diesem Grunde kein betriebswirtschaftliches Kalkül der Gewinnmaximierung herangezogen. **Vielmehr unterliegen alle wirtschaftlichen Tätigkeiten der öffentlichen Hand dem Prinzip der Gemeinwohlmaximierung.**

Es ist im Sinne des Gemeinwohls jedenfalls nicht erstrebenswert, dass solche öffentlichen Investitionen von Privaten übernommen werden, sobald sie sich als gewinnträchtig herausstellen. Damit würde die öffentliche Hand das Risiko der Investitionskosten tragen, aber der Chance beraubt, im Sinne wirtschaftlicher und sparsamer Haushaltsführung diese Investitionen wiederum zu amortisieren.

Der Gesetzesentwurf ist maßvoll in der Definition des öffentlichen Zwecks: er stellt einerseits den Status quo klar und passt das KSVG an die technische Innovation durch Digitalisierung und Telekommunikationstechnik an.

Eine Gefährdung der Wirtschaftsbasis des saarländischen Handwerks und des Mittelstandes kann aufgrund des Entwurfs nicht erkannt werden. Im Gegenteil: gerade lokale Handwerksbetriebe könnten in hohem Maße davon profitieren, dass Kommunen (und Stadtwerke) im Zuge der Digitalisierung und der Energiewende als lokale Auftraggeber fungieren und die Wertschöpfung in der Region halten. Das Know-how des Handwerks (und anderer) ist dabei ein wichtiges Potenzial für die Kommunen (und die Stadtwerke). Es dürfte deshalb eher ein hohes Interesse daran bestehen, das bestehende lokale Wissen zu erhalten und für kommunalen Projekte zu aktivieren.

Im Gegensatz dazu ist beispielsweise der privatwirtschaftliche Glasfaserausbau von einem Oligopol mit internationaler Dimension dominiert. Dabei ist zu befürchten, dass damit auch keine Entscheidungen im Saarland etwa zugunsten saarländischer Lieferanten fallen, der Blick auf die lokale Wirtschaft verloren geht und in erster Linie externe Anbieter außerhalb des Saarlandes zum Zuge kommen.

Als weiterer möglicher Effekt durch die Stärkung der kommunalen Akteure, auch aufgrund einer höheren Rechtssicherheit, ist perspektivisch auch die Sicherung der Arbeitsplätze im öffentlichen Bereich zu nennen – i.d.R. gute, mitbestimmte Arbeit – und eine stärkere Teilhabe an der weiteren Entwicklung der Digitalisierung sowohl materiell als auch immateriell.

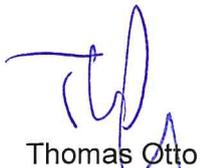
4 Position der Arbeitskammer und des DGB zur Gesetzesnovelle

Die Corona-Krise hat verdeutlicht, dass das Marktgeschehen zwar Einzelinteressen koordiniert, für Entscheidungen über die Herstellung eines Gemeinwohls aber massive Mängel und Unvollkommenheiten aufweist. Die Arbeitskammer und der DGB folgen daher der grundlegenden Ansicht, dass der Staat das Wirtschaftsleben gestalten sollte, staatliche Eingriffe in die Wirtschaft erforderlich sind und der **Staat auch unternehmerisch tätig werden kann, um nachhaltiges Wirtschaften, und zwar sowohl in der ökologischen wie auch in der sozialen und demokratischen Dimension zum Standard zu erheben**. Dafür sind entsprechende staatliche Leitplanken erforderlich, ggf. auch Anpassung und Klarstellungen, wie in diesem Fall.

1. Die vorliegende Gesetzesnovelle ist zu begrüßen, weil sie die Handlungsmöglichkeiten der Gemeinden im Bereich der **öffentlichen Daseinsvorsorge** so ausgestaltet, dass eine **zuverlässige Aufgabenerfüllung** auf lokaler Ebene gewährleistet werden kann.
2. Aus Sicht von AK und DGB existieren durch die Beibehaltung der Schrankentrias und der Zulässigkeitsvoraussetzung der wirtschaftlichen Betätigung der Kommunen auf den öffentlichen Zweck **nach wie vor die wichtigen Haltelinien** zur Grenzziehung in Richtung Privatwirtschaft. Das bezieht sich auch auf die gesetzlichen Anpassungen, deren Notwendigkeit sich durch Marktveränderungen in Folge der Digitalisierung und der Energiewende ergeben und letztlich einen, vielleicht auch nur ersten Beitrag zur Zukunftsfähigkeit des KSVG leisten.
3. Optional ist an die Implementierung oder Weiterentwicklung **zukunftsfähiger Regelwerke und Mechanismen** zu denken, die einen fairen Interessenausgleich zwischen Kommunen und Privatwirtschaft weiter fördern und unterstützen helfen.
4. Die Novelle gibt den Gemeinden die Möglichkeit, bei freien Kapazitäten untergeordnete wirtschaftliche Tätigkeiten selbst auszuführen. Damit wird eine **höhere Effizienz des Mittel- und Personaleinsatzes** durch die Kommunen gewährleistet und der sorgfältige und wirtschaftliche Umgang mit öffentlichen Geldern sichergestellt. Die Erfüllung von Aufgaben mit öffentlichem Zweck durch Private führt oft zu Preisen, die nicht im Einklang mit den Marktpreisen stehen und oftmals überhöhten Ausgaben der öffentlichen Hand, da es sich um **unvollständige Märkte** handelt (Oligopole, Monopole).

5. Zudem führen nicht alle Vergaben an Private zu einer besseren Aufgabenerfüllung, gerade weil es keine vollkommene Konkurrenz gibt. Das Ergebnis sind oft **überteuerte und schlecht ausgeführte Projekte und Mängel in der Grundversorgung der Bürgerinnen und Bürger**. Zentrales Problem für die Arbeitskammer und den DGB ist dabei, wenn die überhöhten Gewinnspannen Hand in Hand mit **schlechten Arbeitsbedingungen** für die Arbeitnehmer gehen. Aus Sicht von Arbeitskammer und DGB ist ein Schwerpunkt insbesondere in den Auswirkungen auf die bestehenden Arbeitsplätze zu sehen, sowohl quantitativ als auch qualitativ.
6. Die wirtschaftliche Betätigung von Kommunen hält die Wertschöpfung aufgrund der **Nähe zu lokalen Anbietern** in der Region. Davon dürfte insbesondere der Handwerksbereich eher deutlich profitieren, da er mit seinem Know-how auch ein wichtiger Partner ist.
7. Angesichts der finanziellen Schwäche der saarländischen Kommunen muss deren **sorgsamer Umgang mit den eigenen Ressourcen** nachdrücklich unterstützt und gefördert werden. Neben der Ausführung untergeordneter Tätigkeiten durch die eigenen Bediensteten oder Unternehmen sind **Investitionen in die Infrastruktur** durch die Kommunen dringend zu befürworten.
8. **Investitionstätigkeit und Kapazitätsauslastung** sind deshalb zwei Seiten derselben Medaille und tragen so zur besseren Leistungsfähigkeit der Kommunen und zur effizienten Daseinsvorsorge auf lokaler Ebene bei.
9. **Rekommunalisierung** öffentlicher Daseinsvorsorge ist deshalb zu begrüßen, weil sie eher tauglich ist, Kosteneffizienz, Gute Arbeit und öffentliche Kontrolle über die Leistungserbringung sicherzustellen.

Mit freundlichen Grüßen



Thomas Otto
Hauptgeschäftsführer



Bettina Altesleben
Geschäftsführerin DGB Region Saar