



Bericht

der Landesregierung

Bericht über technische Consulting-Leistungen von im öffentlichen Besitz befindlichen Unternehmen privaten und öffentlichen Rechts

Landtagsbeschluß vom 27. August 1997

– Drucksache 14/789 und 14/917 –

Federführend ist der Innenminister.

Bericht

der Landesregierung

**Technische Consulting-Leistungen von
im öffentlichen Besitz befindlichen Unternehmen
privaten und öffentlichen Rechts**

**(Landtagsbeschlüsse vom 12. Juni 1997 und
vom 27. August 1997 - Drs. 14/789 -)**

Federführung: Innenminister

Gliederung

	Seite
1 Einleitung	3
2 Gegenstand des Berichtsantrags	4
3 Angebot technischer Consulting-Leistungen durch die öffentliche Hand in Schleswig-Holstein	5
3.1 Rechtlicher Rahmen	5
3.2 Tatsächlicher Umfang	8
4 Zusammenfassende Bewertung	11

1 Einleitung

Der Schleswig-Holsteinische Landtag hat den Berichts Antrag der Fraktion der CDU „Technische Consulting-Leistungen von im öffentlichen Besitz befindlichen Unternehmen privaten und öffentlichen Rechts“ (Drs. 14/789) am 12. Juni 1997 beraten und die Überweisung an den Wirtschaftsausschuß (federführend) und den Innen- und Rechtsausschuß (mitbeteiligt) beschlossen. Am 27. August 1997 hat der Landtag auf Empfehlung des Wirtschaftsausschusses folgenden Beschluß gefaßt:

„Die Landesregierung wird aufgefordert, zur 18. Tagung des Landtages einen Bericht vorzulegen über technische Consulting-Leistungen von Unternehmen oder Institutionen, die sich ganz oder teilweise im Besitz von Kommunen oder Land in Schleswig-Holstein befinden.

Dieser Bericht sollte mindestens folgendes enthalten:

- Welche nicht in privatem Besitz befindliche Anbieter der oben erwähnten technischen Consulting-Leistungen gibt es auf folgenden Verwaltungsebenen:
 - a) Kommunen,
 - b) Kreise,
 - c) Land?

- Welche Consulting-Leistungen werden angeboten?

- Wie war die Entwicklung des Geschäftsvolumens bei diesen Anbietern seit 1988 wieder aufgespalten nach
 - a) Kommunen,
 - b) Kreise,
 - c) Land?

- Welche Leistungen aus dem Bereich des technischen Consulting, die vorher vom Land wahrgenommen wurden, wurden seit 1988 aus den Ministerien ausgegliedert und auf wen übertragen?“

2 **Gegenstand des Berichtsanspruchs**

Der „Verband Beratender Ingenieure“ hat im November 1996 eine Studie zum Thema „Scheinprivatisierung im Technischen Consulting“ vorgelegt.

Hintergrund der Studie ist, daß die wirtschaftliche Entwicklung der Unternehmen des Technischen Consulting derzeit rückläufig ist.

Eine wesentliche Ursache hierfür soll nach der Studie sein, daß schon seit Ende der 80er Jahre die öffentlichen Hände - insbesondere Länder und Kommunen - unter dem Druck leerer Kassen neue Wege zur Bewältigung ihrer Aufgaben gingen. Dabei träten die öffentlichen Hände immer weniger als Auftraggeber der privaten Ingenieurbüros und immer mehr als deren Konkurrenten auf. Die Unternehmen und Institutionen der Länder und der Kommunen (Verwaltungseinheiten, Ämter, Regiebetriebe, Eigenbetriebe und Gesellschaften des privaten Rechts) planten, projektierten und steuerten technische Aufgabenstellungen im Anlagen-geschäft (Technisches Consulting) im freien Marktgeschehen. Sie verließen damit die ihnen rechtmäßig übertragenen bisherigen Tätigkeitsfelder und etablierten sich in privaten Drittmärkten. Dabei verursachten sie massive Wettbewerbsverzerrungen, weil sie ihre Kapitalausstattung von der öffentlichen Hand erhielten, Personal oft kostenlos zur Verfügung gestellt werde und weil sie öffentliche Aufträge als Grundstock und Basis für ihr Agieren am Markt nutzen könnten.

Das den Wettbewerb verzerrende Handeln habe erhebliche Auswirkungen auf die Marktsituation privater Ingenieurbüros. Den Büros gingen Marktanteile verloren. Sie würden zum Teil vollständig vom Markt verdrängt. 46 % der im Rahmen der Studie befragten Ingenieurbüros hätten angegeben, daß durch die neue Konkurrenz der öffentlichen Unternehmen im Technischen Consulting in den vergangenen drei Jahren Mitarbeiter hätten entlassen werden müssen.

Die Studie enthält allerdings keine Aussagen und Beispiele, die sich auf Schleswig-Holstein beziehen.

3 Angebot technischer Consulting-Leistungen durch die öffentliche Hand in Schleswig-Holstein

3.1 Rechtlicher Rahmen

Bei ihrer wirtschaftlichen Betätigung lassen sich Land und Kommunen von dem Grundsatz leiten: So viel Markt wie möglich, so viel öffentliche Hand wie nötig.

Dem entspricht es, daß sich die Kriterien für die Betätigung in wirtschaftlichen Unternehmen beim Land und bei den Kommunen in ihren Grundstrukturen gleichen.

So soll sich **das Land** an der Gründung eines Unternehmens in einer Rechtsform des privaten Rechts oder an einem bestehenden Unternehmen in einer solchen Rechtsform nur beteiligen, wenn

1. ein **wichtiges Interesse** des Landes vorliegt und sich der vom Land angestrebte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen läßt,
2. die Einzahlungsverpflichtung des Landes auf einen bestimmten Betrag begrenzt ist,
3. das Land einen angemessenen Einfluß, insbesondere im Aufsichtsrat oder in einem entsprechenden Überwachungsorgan erhält,
4. gewährleistet ist, daß der Jahresabschluß und der Lagebericht, soweit nicht weitergehende gesetzliche Vorschriften gelten oder andere gesetzliche Vorschriften entgegenstehen, in entsprechender Anwendung der Vorschriften des Dritten Buchs des Handelsgesetzbuches für große Kapitalgesellschaften aufgestellt und geprüft werden.

Ob ein wichtiges Interesse für eine wirtschaftliche Betätigung gegeben ist, läßt sich jeweils nur nach sorgfältiger Prüfung im Einzelfall beurteilen.

Ein sehr differenziertes Regelungswerk für die wirtschaftliche Betätigung der **Kommunen** enthalten die §§ 101 bis 109 GO, die ihre Grundlage im Artikel 28 Abs. 2 GG haben. Danach muß den Gemeinden das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Darin liegt die Garantie gemeindlicher Selbstverwaltung. Sie umfaßt auch die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden.

Da den Gemeinden das Selbstverwaltungsrecht aber nur im Rahmen der Gesetze zusteht, haben sie insbesondere die Vorgaben der §§ 101 und 102 GO zu beachten. Danach ist ein wirtschaftliches Unternehmen nur zulässig, wenn u. a. der **öffentliche Zweck** das Unternehmen rechtfertigt. Diese Anforderung ist erfüllt, wenn die Lieferungen und Leistungen eines kommunalen Unternehmens sachlich und räumlich im gemeindlichen Wirkungskreis liegen und die Betätigung aus Gründen des Gemeinwohls erfolgt.

Während in der zurückliegenden Zeit die Kommunalwirtschaft sich weitgehend auf die klassischen Bereiche der Ver- und Entsorgung konzentrieren konnte, ergeben sich hier gegenwärtig für die Kommunen Probleme, die ihren Ausgang von der Gesetzgebung des Bundes nehmen.

Genannt sei das neue Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz, das am 7. Oktober 1996 in Kraft getreten ist (Wegbrechen von Müllmengen, fehlende Kapazitätsauslastung, steigende Gebühren). Massive Nachteile erwarten die Kommunen auch durch den Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts - BR-Drs. 806/96 - (Herausbrechen von Großkunden aus dem Kundenkreis der Stadtwerke, drastische Verschlechterung der Ertragslage der Stadtwerke mit den entsprechenden negativen Folgen für den Querverbund zu den Verkehrsunternehmen).

Einzelne Kommunen - vor allem in anderen Bundesländer - fühlen sich so gedrängt, in neue Geschäftsfelder auszuweichen. Sie fordern hierfür entweder eine großzügige Auslegung oder aber eine Änderung des Gemeindefirtschaftsrechts.

Andererseits fordern Private und deren Verbände - wie der Verband Beratender Ingenieure - das Einschreiten der Rechtsaufsicht oder schärfere gesetzliche Regelungen.

Das Grundgesetz ist offen für eine wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand; ein verfassungsrechtlich abgesicherter Vorrang für die private Wirtschaft besteht nach herrschender Meinung nicht. Die Rechtsprechung erkennt einen Schutz privater Unternehmen gegenüber der wirtschaftlichen Betätigung der öffentlichen Hand dann an, wenn die Wettbewerbsfreiheit der Konkurrenten „in unerträglichem Maße“ eingeschränkt werde, eine Auszehrung der Konkurrenz vorliege oder eine Monopolstellung bestehe.

In Schleswig-Holstein stellt sich die Situation für das Technische Consulting wie folgt dar:

Öffentliche Unternehmen verfügen in verschiedenen Betätigungsfeldern über umfangreiches know how. Die Vermarktung dieses Wissens gegenüber Dritten in Form von Beratungsangeboten könnte sich also auf vielfältige Kenntnisse stützen.

Zur Rechtfertigung eines „wichtigen Landesinteresses“ (§ 65 LHO) oder des „öffentlichen Zwecks“ (§ 101 GO) könnte angeführt werden, daß entsprechende Tätigkeiten im Consulting der Sicherung von Arbeitsplätzen, der Erhöhung der örtlichen Standortqualität, der Förderung des eigentlichen Unternehmenszwecks und der Verbesserung der öffentlichen Finanzkraft dienen.

Dem steht gegenüber, daß für den Beratungsbedarf in der Regel private Anbieter bereitstehen und daß durch die Angebotsausweitung aufgrund öffentlicher Tätigkeit Arbeitsplätze bei privaten Consulting-Unternehmen gefährdet werden können. Das Problem der Konkurrenz zu privaten Unternehmen tritt in diesem Geschäftsfeld besonders deutlich zutage.

Deshalb wird die Vermarktung öffentlichen know hows im Bereich des Technischen Consulting nur in eingeschränktem Umfange möglich sein. Dies kann ins-

besondere im Wege der Zusammenarbeit öffentlicher Aufgabenträger oder im Rahmen von sachlich und finanziell begrenzten Annexstätigkeiten geschehen.

3.2 Tatsächlicher Umfang

Da Datenmaterial darüber, ob und in welchem Umfang „öffentliche Anbieter“ im Bereich des Technischen Consulting tätig sind, der Landesregierung nicht vorlagen, hat das Innenministerium zur Beantwortung des Antrags der Fraktion der CDU unter Beifügung des Berichtsantrags eine landesweite Umfrage durchgeführt.

Die Umfrage erfaßte alle Ministerien und die Staatskanzlei, die 4 kreisfreien Städte, die 11 Kreise einschließlich der dem Landrat als Kommunalaufsicht unterstehenden kommunalen Körperschaften, 15 Städte über 20 000 Einwohner und 3 Zweckverbände, die unmittelbar der Aufsicht des Innenministeriums unterstehen.

Nach dem Ergebnis der Umfrage werden im **Landesbereich** technische Consulting-Leistungen Dritten nicht angeboten. Dementsprechend fanden Ausgliederungen im Bereich des technischen Consulting nicht statt. Ergänzend wird zu den einzelnen Geschäftsbereichen der Ministerien auf folgendes hingewiesen:

- Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur

Im Rahmen des Technologietransfers kooperieren Hochschulen und Forschungseinrichtungen mit Unternehmen in vielfältiger Weise. Dazu zählen auch die fachliche Beratung durch Professoren und wissenschaftliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die gemeinsame Durchführung von Forschungs- und Entwicklungsprojekten und die Durchführung von Auftragsforschung für Unternehmen. Für die Abwicklung von Projekten des Technologietransfers betreiben die Hochschulen besondere Einrichtungen in unterschiedlichen Rechts- und Organisationsformen bzw. sind daran beteiligt.

Die in diesem Rahmen erbrachten Leistungen können im Einzelfall auch Bereiche des technischen Consulting berühren. Eine nennenswerte Konkurrenz zu

privaten Ingenieurbüros besteht dabei nicht, da es sich bei diesen Angeboten in der Regel um innovationstypische Arbeiten, d. h. keine marktgängigen Standardleistungen handelt.

- Innenministerium

Die Datenzentrale Schleswig-Holstein erbringt Consulting-Leistungen nur im Rahmen ihres Produktspektrums. Das Planen, Projektieren und Steuern technischer Aufgabenstellungen im Sinne von Technischem Consulting gehört nicht zu den Geschäftsfeldern der Datenzentrale.

Die Vermessungs- und Katasterverwaltung des Landes Schleswig-Holstein erbringt Leistungen ausschließlich im Rahmen ihres gesetzlichen Auftrags. Sie tritt darüber hinaus nicht als Anbieter technischer Consulting-Leistungen am Markt auf. Hierauf hat das Innenministerium bereits bei der Beantwortung der Kleinen Anfrage der Abgeordneten Christel Aschmoneit-Lücke (F.D.P.) vom 30. Januar 1997 (Drs. 14/532) hingewiesen.

- Ministerium für Finanzen und Energie

Von den Gesellschaften des Unternehmensverbundes der LEG Schleswig-Holstein werden keine isolierten technischen Consulting-Leistungen erbracht. Entsprechende Aufgaben werden von den Unternehmen nur im Rahmen von Projekten der integrierten Regionalentwicklung, des Flächenmanagements und des Wohnungsbaues erfüllt.

Die Investitionsbank Schleswig-Holstein betreibt kein Technisches Consulting. Sie berät jedoch förderprogrammbezogen auch unter technischen Aspekten, z. B. im Rahmen des Aufgabenfeldes der Energieagentur.

- Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr

Die Technologie-Transfer-Zentrale Schleswig-Holstein GmbH (ttz SH) ist eine Tochtergesellschaft der Technologiestiftung Schleswig-Holstein und der Indu-

strie- und Handelskammern des Landes mit dem Zweck, Technologietransfer-Dienstleistungen für die Wirtschaft zu erbringen.

Es ist nicht Aufgabe der ttz SH, als Anbieter von technischen Consulting-Leistungen in Konkurrenz zu Dritten am Markt zu agieren. Die ttz SH ist nur in solchen Bereichen aktiv, in denen kein oder noch kein Markt vorhanden ist. Zudem sehen auch die Industrie- und Handelskammern als Gesellschafter der ttz SH gerade diesen Punkt sehr kritisch und sorgen deshalb für Zurückhaltung. Keinesfalls muß die ttz SH die Hälfte ihrer Kosten durch Beratungsleistungen am Markt erwirtschaften.

- Ministerium für ländliche Räume, Landwirtschaft, Ernährung und Tourismus

Im Rahmen der Förderung von Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur ist die Landgesellschaft Schleswig-Holstein als Tochtergesellschaft der LEG Schleswig-Holstein bei umfangreichen baulichen Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben als Betreuerin eingebunden. Wie von den übrigen Tochtergesellschaften der LEG Schleswig-Holstein werden jedoch isolierte technische Consulting-Leistungen von der Landgesellschaft nicht erbracht.

Im kommunalen Bereich hat die Umfrage folgendes ergeben:

In den kreisfreien Städten, in den Städten über 20 000 Einwohner, in den Kreisen und in den Gemeinden, die der Aufsicht der Landräte unterstehen, werden technische Consulting-Leistungen nicht erbracht. Technische Consulting-Leistungen sind allerdings erbracht worden in einem der drei Zweckverbände, die der Aufsicht des Innenministeriums unterstehen.

Nach Auskunft des Zweckverbandes Ostholstein (ZVO) hat die Tochtergesellschaft des Verbandes, die Kommunal-Management-Gesellschaft mbH (KMG), an der auch die Kreise Ostholstein und Plön und zwei private Ingenieurfirmen beteiligt sind, technische Consulting-Leistungen für Dritte erledigt.

Die Gesellschaft hat ihre Tätigkeit 1994 aufgenommen. Die Umsatzerlöse betragen für die Jahre:

1994	188 000 DM
1995	1 165 000 DM
1996	2 081 000 DM

Davon wurden die nachfolgenden Umsatzerlöse bei Kunden erzielt, die nicht Gesellschafter der KMG sind:

1994	35 000 DM
1995	18 000 DM
1996	167 000 DM

Begründet wird die Tätigkeit für Kunden, die nicht Gesellschafter sind, insbesondere mit der Förderung der Bewältigung der Kernaufgaben der Gesellschaft und der damit verbundenen Erhöhung der örtlichen Standortqualität.

Angesichts des geringen Umfangs des Anbietens von technischen Consulting-Leistungen in Konkurrenz zu privaten Ingenieurfirmen und des Umstandes, daß die KMG zukünftig nur noch vom Zweckverband Ostholstein und dem Kreis Ostholstein mit einem entsprechend räumlich und sachlich eingeschränkten Aufgabenbereich fortgeführt werden soll, erscheint das bisherige Geschäftsverhalten der KMG auch unter kommunalaufsichtlichen Gesichtspunkten hinnehmbar.

4 Zusammenfassende Bewertung

Das Geschäftsfeld des Technischen Consulting ist besonders geeignet, ein Spannungsverhältnis zwischen privaten Anbietern und der öffentlichen Hand entstehen zu lassen.

Die Ergebnisse der durchgeführten Umfrage lassen jedoch die Aussage zu, daß gegenwärtig in Schleswig-Holstein die Unternehmen der öffentlichen Hand außerhalb der ihnen von ihren Trägern gestellten Aufgaben in nennenswertem Um-

fang als Anbieter von technischen Consulting-Leistungen nicht als Konkurrenten von privaten Anbietern auftreten.

Diese Einschätzung der augenblicklichen Situation steht im Einklang mit den Erkenntnissen der vom Verband Beratender Ingenieure in Auftrag gegebenen Studie zum Technischen Consulting, die insoweit für Schleswig-Holstein keine Beispiele anführt.

Angesichts der Bundesgesetzgebung bei Abfall und Energie ist zu erwarten, daß private Unternehmen stärker als bisher in die Geschäftsfelder kommunaler Betriebe eintreten werden. Hier zeichnet sich dann eine Entwicklung ab, die dahin geht, daß Kommunen auf neue Geschäftsfelder - wie dem Technischen Consulting - ausweichen werden, um einen finanziellen Ausgleich zu finden.