



DER INNENMINISTER
DES LANDES SCHLESWIG-HOLSTEIN

- IV 311 - ^{164.10}~~165.4~~ -

(Geschäftszeichen im Antwortschreiben angeben)

2300 KIEL, den 27. April 1981
☎ (0431) Durchwahl 596...2915

Der Innenminister des Landes Schleswig-Holstein · Postfach 1133 · 2300 Kiel 1

Kreise, kreisfreie Städte
und
die Städte über 20 000 Einwohner
sowie
die Herren Landräte als Kommunal-
aufsichtsbehörden

Betr.: Kommunale Wirtschaftsförderung

Die Zulässigkeit und Grenzen der Wirtschaftsförderung durch kommunale Körperschaften waren Beratungsgegenstand der Ständigen Konferenz der Innenminister und der Wirtschaftsministerkonferenz. Die Innenministerkonferenz hat im Rahmen einer Stellungnahme zur kommunalen Wirtschaftsförderung im November 1980 folgende Empfehlungen ausgesprochen:

- "1. Die Kommunen haben bei der Wirtschaftsförderung ihre Stellung in der gesamtstaatlichen Ordnung und ihre - auch die Einhaltung der EG-Regelungen umfassende Verpflichtung zu bundes- und landestreuem Verhalten zu berücksichtigen. Sie müssen die Planungen und wirtschaftspolitischen Entscheidungen des Bundes und der Länder beachten.
2. Die Kommunen sollen sich bei der Wirtschaftsförderung auf die unbedenklichen Maßnahmen der indirekten Förderung im Rahmen der allgemeinen kommunalen Aufgabenerfüllung konzentrieren.
3. Bei direkten Wirtschaftsförderungsmaßnahmen ist aus rechtlichen und wirtschaftspolitischen Gründen Zurück-

- 2 -

haltung geboten. Direkte Wirtschaftsförderung ist nur ausnahmsweise zulässig; sie darf der staatlichen Wirtschaftspolitik nicht widersprechen.

4. Fördermaßnahmen sollen nur nach Abwägung aller Vor- und Nachteile und unter Berücksichtigung sämtlicher Folgewirkungen ergriffen werden. Insbesondere soll bei direkten Fördermaßnahmen eine genaue Wirtschaftlichkeitsprüfung angestellt werden.
5. Für von Kommunen getragene Wirtschaftsförderungsgesellschaften gelten die vorstehenden Grundsätze gleichermaßen."

Zwischen der Innenminister- und der Wirtschaftsministerkonferenz wurde im März 1981 auf der Grundlage der Stellungnahme der Innenministerkonferenz Einigkeit über diesen Problemkreis erzielt.

Der Landesrechnungshof Schleswig-Holstein hat in seinen Bemerkungen für das Haushaltsjahr 1979 vom 17. November 1980 - herausgegeben im Februar 1981 - auch zu diesem Thema Stellung bezogen und sich ebenfalls gegen eine direkte Wirtschaftsförderung durch die Kommunen ausgesprochen.

Wegen der grundsätzlichen Bedeutung der Feststellungen und Prüfungsergebnisse übersende ich Ihnen als Anlage

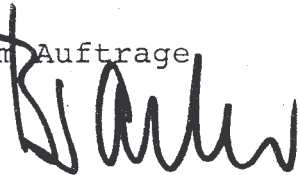
- / - die Stellungnahme der Innenministerkonferenz,
- / - die Prüfungsfeststellungen des Landesrechnungshofes.

Ich nehme diese beiden Stellungnahmen zum Anlaß darauf hinzuweisen, daß es grundsätzlich nicht Aufgabe der Kommunen ist, direkte Wirt-

schaftsförderung zu betreiben.

Ich bitte die Herren Landräte, die Ihrer Aufsicht unterstehenden
Gemeinden vom vorstehenden Erlaß zu unterrichten.

In Auftrage

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'K. Müller', written over the typed word 'In Auftrage'.

November 1980

Stellungnahme der Innenministerkonferenz
zur kommunalen Wirtschaftsförderung

Anlage 1

I. Ausgangslage

Bund, Länder und Kommunen (Gemeinden und Kreise) befassen sich seit jeher mit der Wirtschaftsförderung. Im Rahmen der Daseinsvorsorge sorgen die Gemeinden für die Grundbedingungen, die nach den örtlichen Verhältnissen für das wirtschaftliche, soziale und kulturelle Wohl der Einwohner erforderlich sind. Da die Entwicklung der örtlichen Wirtschaft das Wohnen, Leben und Arbeiten in der Gemeinde maßgeblich beeinflusst und sich auf die gesamte kommunale Daseinsvorsorge auswirkt, stellt die Wirtschaftsförderung einen wichtigen Bestandteil der kommunalen Aufgabenerfüllung dar.

Allerdings besteht vielfach Unklarheit über den Rahmen der kommunalen Wirtschaftsförderung im allgemeinen und über die Zweckmäßigkeit und rechtliche Zulässigkeit einzelner Fördermaßnahmen im besonderen. Auch wirft das Verhältnis der kommunalen Wirtschaftsförderung zu staatlichen Förderprogrammen und Fördermaßnahmen Probleme auf.

II. Hinweise

1. Indirekte kommunale Wirtschaftsförderung

Im Rahmen ihrer allgemeinen Aufgabenerfüllung fördern die Gemeinden die örtliche Wirtschaft in vielfältiger Weise, ohne unmittelbar in den Wirtschaftsprozeß einzugreifen. Dies geschieht insbesondere durch die Schaffung günstiger Rahmenbedingungen in der städtebaulichen Planung, in der lokalen Infrastruktur und bei der Hebesatzpolitik, durch ein bedarfsgerechtes Angebot von Industrie- und Gewerbegebiete und durch Beratung und Hilfestellung bei Standort-, Rechts- oder Verfahrensfragen im Zusammenhang mit Investi-

...

tionsvorhaben. Derartige indirekte Wirtschaftsförderungsmaßnahmen sind als kommunale Aufgabenerfüllung im Rahmen der allgemeinen rechtlichen Schranken zulässig.

2. Direkte kommunale Wirtschaftsförderung

Neben der indirekten Wirtschaftsförderung gibt es direkte oder betriebsbezogene Wirtschaftsförderungsmaßnahmen durch Kommunen, die bei dem einzelnen Betrieb selbst ansetzen. Dabei geht es insbesondere um Zuschüsse, Bürgschaften oder die Übernahme bestimmter Kosten, aber auch um verbilligte Veräußerung von Grundstücken und Ermäßigung, Stundung und Erlaß von Kommunalabgaben. Hierbei stellen sich erhebliche Zweckmäßigungs- und Rechtsprobleme.

2.1 Allgemeine kommunal- und wirtschaftspolitische Gesichtspunkte

Belastung mit Risiken

Mit betriebsbezogenen Fördermaßnahmen wie der Übernahme von Bürgschaften oder der Gewährung von Darlehen werden privatwirtschaftliche Risiken auf die Allgemeinheit verlagert. Entsprechende Verpflichtungen können sich zu einem nicht voraussehbaren Zeitpunkt realisieren. Berufungsfälle aus Gründen der Gleichbehandlung sind nicht auszuschließen.

Subventionskonkurrenz

Die Bereitschaft zu betriebsbezogenen Förderungen bietet den Unternehmen die Möglichkeit, die Kommunen gegeneinander auszuspielen. Bei einem mit Subventionen geführten Wettlauf um Wirtschaftsbetriebe bleiben finanzschwache Gemeinden im Hintertreffen und laufen Gefahr, sich finanziell zu übernehmen. Im übrigen werden durch den Subventionswettlauf die Wirkungen der einzelnen Subventionen weitgehend neutralisiert.

Gefahr von Fehlentscheidungen

Zu betriebsbezogenen Fördermaßnahmen sind eingehende Kenntnisse der wirtschaftlichen Verhältnisse des einzelnen Betriebs sowie der gesamtwirtschaftlichen Zusammenhänge und Tendenzen erforderlich, um Notwendigkeit, Erfolgsaussichten und Wirkungen zutreffend beurteilen und abschätzen zu können. Ohne diese Voraussetzungen besteht eine erhebliche Gefahr von Fehlentscheidungen.

Mitnahmeeffekt

Für unternehmerische Entscheidungen sind in der Regel weniger finanzielle Fördermaßnahmen als vielmehr andere Faktoren ausschlaggebend wie infrastrukturelle Vorzüge einer Gemeinde, die Nähe zum Arbeitsmarkt und zu den Absatz- und Beschaffungsmärkten, eine gute überörtliche Verkehrsanbindung oder staatliche Maßnahmen der Geld- oder Außenwirtschaftspolitik. Finanzielle Förderungen der Kommunen werden dann nur "mitgenommen".

Eingriff in das Wettbewerbssystem

Betriebsbezogene Fördermaßnahmen von Kommunen berühren das marktwirtschaftliche Wettbewerbssystem, ohne daß ihnen wie bei der staatlichen Wirtschaftsförderung übergreifende Strategien zugrundeliegen. Sie können den Wettbewerb verfälschen, den wirtschaftlichen Ausleseprozeß erschweren und die Anpassung der Wirtschaftsstruktur an den Markt verzögern.

Beeinträchtigung der staatlichen Wirtschaftspolitik

Eine direkte kommunale Wirtschaftsförderung kann in Gegensatz zur staatlichen Förderpolitik geraten und mit der Regionalpolitik des Bundes und der Länder unvereinbar sein. Dies ist insbesondere der Fall, wenn mit kommunalen Fördermaßnahmen das Präferenzgefälle zwischen Förder- und Nichtfördergebieten eingeebnet wird.

2.2 Rechtliche Beurteilung

2.2.1 Kommunale Selbstverwaltungsrecht

Das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden berechtigt zur direkten Wirtschaftsförderung im Rahmen der Gesetze nur, wenn mit ihr öffentliche Zwecke im Wirkungskreis der Gemeinden verfolgt werden. Nach ihrem Zweck muß die Förderung als Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft zu werten sein, die von der Gemeinde eigenverantwortlich und selbständig bewältigt werden kann.

In Anbetracht des in der marktwirtschaftlichen Ordnung geltenden Grundsatzes der Wettbewerbsneutralität der öffentlichen Hand stellt die direkte Förderung eines bestimmten Unternehmens als solche keine öffentliche Aufgabe dar. Nur wenn über-

wiegende Gründe des öffentlichen Wohls der örtlichen Gemeinschaft die betriebsbezogene Förderung eines bestimmten Unternehmens erfordern, kann sie im Einzelfall als kommunale Angelegenheit anzusehen sein. Dies kann z.B. der Fall sein bei der Verfolgung städtebaulicher Zwecke oder bei umweltentlastenden Maßnahmen (wie bei der Verlagerung eines Betriebs aus einem Wohngebiet in ein Industriegebiet) oder zur Sicherstellung einer befriedigenden Versorgung der Bevölkerung. Dagegen macht das fiskalische Interesse an einem höheren Steueraufkommen die Förderung nicht zur kommunalen Aufgabe.

Die Arbeitsplatzsicherung ist grundsätzlich keine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft, die von den Gemeinden eigenverantwortlich und selbständig erledigt werden kann. Da in der Regel die Ursachen der Gefährdung von Arbeitsplätzen nicht im örtlichen Bereich liegen und für die Sicherung gefährdeter Arbeitsplätze dauerhaft nur durch in größerem Zusammenhang stehende Maßnahmen gesorgt werden kann, ist es primär Aufgabe des Staates, arbeitsmarktpolitisch notwendige Fördermaßnahmen zu ergreifen. Wegen der starken Rückwirkungen der Arbeitsmarktsituation auf die örtliche Gemeinschaft können jedoch flankierende Maßnahmen der Gemeinden zur Sicherstellung der bedrohten Arbeitsplätze in den nachstehend näher erläuterten Grenzen gerechtfertigt sein.

2.2.2 Wirtschafts- und Planungsrecht

Die Kommunen können Förderungen nur im Rahmen des geltenden Wirtschafts- und Raumplanungsrechts der Europäischen Gemeinschaft, des Bundes und der Länder betreiben. Insbesondere auf folgende Regelungskomplexe wird hingewiesen:

- Nach Europäischem Gemeinschaftsrecht sind Beihilfen, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionsstätten den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, unzulässig, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen bzw. zu beeinträchtigen geeignet sind (vgl. Art. 92 Abs. 1 EWGV, Art. 4 c EGKSV). Zur Überwachung dieses Verbots ist die Kommission der Europäischen Gemeinschaft von der beabsichtigten Einführung oder Umgestaltung von Beihilfen rechtzeitig zu unterrichten (Art. 93 Abs. 3 EWGV).

- Die Kommunen müssen bei solchen Maßnahmen, durch die Grund und Boden in Anspruch genommen oder die räumliche Entwicklung eines Gebietes beeinflusst wird, die Ziele der Raumordnung und Landesplanung beachten (vgl. § 5 Abs. 4 ROG). Vor allem haben sie die Festsetzungen der Landesentwicklungs- und Regionalpläne zu beachten.
- Wegen der Zuständigkeit des Bundes und der Länder, als Gemeinschaftsaufgabe die regionale Wirtschaftsstruktur zu verbessern, sind kommunale Fördermaßnahmen unzulässig, die sich mit den im Rahmen dieser Aufgabe aufgestellten Programmen nicht vereinbaren lassen. Gleiches gilt gegenüber den Förderungsprogrammen der Länder. Bei sonstigen Fördermaßnahmen müssen die Kommunen entsprechend ihrer Stellung in der gesamtstaatlichen Ordnung das Gebot der Bundes- und Landestreue beachten.

2.2.3 Gemeindewirtschaftsrecht

Die Kommunen müssen bei ihrer Haushaltswirtschaft die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben sichern. Für direkte finanzwirksame Fördermaßnahmen bestehen vor allem folgende gemeindewirtschaftsrechtlichen Beschränkungen:

- Die Verpflichtung zur sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung verbietet Fördermaßnahmen, die in keinem angemessenen Verhältnis zum erzielbaren Nutzen stehen. Dies gilt z.B. für Fördermaßnahmen, bei denen nur ein Mitnahmeeffekt erreicht wird, oder die zur Verkürzung oder Versagung der staatlichen Förderung wegen Überschreitens der Höchstsätze führen.
- Grundsätzlich ist es Kommunen untersagt, Grundstücke an Dritte unter Wert zu veräußern oder zur Nutzung zu überlassen. Ausnahmen sind nur aus übergeordneten Gründen zulässig.
- Grundsätzlich dürfen Kommunen keine Sicherheiten zugunsten Dritter stellen und Darlehen oder verlorene Zuschüsse an Dritte gewähren. Davon kann nur ausnahmsweise abgegangen werden, wenn dies die kommunale Aufgabenerfüllung erfordert. Es ist im allgemeinen nicht Aufgabe der Kommunen, privatwirtschaftlichen Unternehmen das unternehmerische Risiko abzunehmen, ihnen bei Liquiditätsschwierigkeiten zu helfen oder ihnen die Aufnahme zinsgünstiger Kredite zu ermöglichen.

- Fördermaßnahmen dürfen nicht zur Umgehung der Vorschriften über die wirtschaftliche Betätigung von Gemeinden führen.
- Die kommunale Beteiligung an einer privatrechtlichen Wirtschaftsförderungsgesellschaft unterliegt den Schranken des Gemeindewirtschaftsrechts für die Beteiligung an privatrechtlichen Gesellschaften. Die von den Kommunen getragenen Förderungsgesellschaften sind an dieselben materiellen Schranken gebunden wie die Gemeinden selbst.

2.2.4 Abgabenrecht

Eine betriebsbezogene Wirtschaftsförderung durch begünstigende abgabenrechtliche Entscheidungen ist unzulässig. Ausnahmen sind nur unter den engen Voraussetzungen des § 135 Abs. BBauG möglich.

2.3 Wirtschaftsförderung durch Landkreise

Zusätzlich zu den bereits für Gemeinden geltenden Grenzen müssen die Landkreise bei Wirtschaftsförderungsmaßnahmen die allgemeine Einschränkung ihres Zuständigkeitsbereichs beachten. Die Landkreise sind auf Aufgaben beschränkt, die der einheitlichen Versorgung und Betreuung der Einwohner des ganzen Landkreises oder eines größeren Teils desselben dienen. Allein die übergemeindliche Ausstrahlung eines Unternehmens macht die Wirtschaftsförderung nicht zur Kreisaufgabe. Danach bleibt für eine direkte Wirtschaftsförderung durch Landkreise nur ein begrenzter Raum.

Im übrigen können die Landkreise im Rahmen ihrer allgemeinen Aufgabenstellung Investitionsvorhaben von Unternehmen beratend und koordinierend unterstützen oder kreisbezogene Werbemaßnahmen durchführen.

III. Empfehlungen

1. Die Kommunen haben bei der Wirtschaftsförderung ihre Stellung in der gesamtstaatlichen Ordnung und ihre - auch die Einhaltung der EG-Regelungen umfassende - Verpflichtung zu bundes- und landestreuem Verhalten zu berücksichtigen. Sie müssen die Planungen und wirtschaftspolitischen Entscheidungen des Bundes und der Länder beachten.

2. Die Kommunen sollen sich bei der Wirtschaftsförderung auf die unbedenklichen Maßnahmen der indirekten Förderung im Rahmen der allgemeinen kommunalen Aufgabenerfüllung konzentrieren.
3. Bei direkten Wirtschaftsförderungsmaßnahmen ist aus rechtlichen und wirtschaftspolitischen Gründen Zurückhaltung geboten. Direkte Wirtschaftsförderung ist nur ausnahmsweise zulässig; sie darf der staatlichen Wirtschaftspolitik nicht widersprechen.
4. Fördermaßnahmen sollen nur nach Abwägung aller Vor- und Nachteile und unter Berücksichtigung sämtlicher Folgewirkungen ergriffen werden. Insbesondere soll bei direkten Fördermaßnahmen eine genaue Wirtschaftlichkeitsprüfung angestellt werden.
5. Für von Kommunen getragene Wirtschaftsförderungsgesellschaften gelten die vorstehenden Grundsätze gleichermaßen.

Auszug

Anlage 2



BEMERKUNGEN

des

**Landesrechnungshofs Schleswig-Holstein
gemäß Artikel 48 Absatz 1 der Landessatzung
und § 97 Absatz 1 der Landeshaushaltsordnung
für das Haushaltsjahr**

1979

Kiel, den 17. November 1980

12. Wirtschaftsförderung durch kommunale Körperschaften

Der LRH hat im Rahmen seiner Ordnungsprüfungen bei Kreisen und Städten in letzter Zeit verstärkt die Aktivitäten der Kommunalverwaltungen auf dem Gebiet der Wirtschaftsförderung überprüft. Die Ergebnisse dieser Prüfungen wurden im Sommer 1980 durch eine Umfrage bei einer größeren Anzahl von Kreisen und Städten, z. T. mit anschließenden örtlichen Erhebungen, abgerundet. Das Gesamtergebnis dieser Überprüfung wurde kürzlich dem Innenminister übersandt. Es läßt sich wie folgt zusammenfassen:

1. **Wirtschaftsförderung** haben die Kommunen in den Jahrzehnten nach der Währungsreform in örtlich unterschiedlicher Intensität und überwiegend in indirekten Formen betrieben. Dabei sind die Verbesserung und Erhaltung der allgemeinen kommunalen Infrastruktur, also der Anlagen für Verkehr, Ver- und Entsorgung, Bildung, Freizeit usw., eine Grundvoraussetzung für eine gesunde und ausbaufähige Wirtschaft.

1.1 Darüber hinaus haben die kommunalen Körperschaften seit geraumer Zeit Gewerbegebiete durch **Ankauf und Erschließung von Grundstücken** geschaffen und erweitert, um damit eine geordnete Neuansiedlung, Vergrößerung oder Modernisierung von Wirtschaftsbetrieben zu ermöglichen. Auch Werbemaßnahmen in verschiedenen Formen zur Heranziehung von Unternehmen in ihren Bereich gehören zu den wirtschaftsfördernden Aktivitäten der Kommunen.

Diese konventionelle kommunale Wirtschaftsförderung ist unbedenklich, solange sie in einem im Verhältnis zu den Ansiedlungserwartungen angemessenen Umfang erfolgt und bei der Ansetzung von Betrieben in kommunalen Gewerbegebieten nach dem Grundsatz verfahren wird, daß die von kommunaler Seite investierten Beträge durch Verkaufserlöse und Erschließungsbeiträge möglichst weitgehend ausgeglichen werden. Auch rechtlich sind gegen diese Art der kommunalen Wirtschaftsförderung Einwendungen bisher kaum erhoben worden, da es sich um Förderungen handelt, die die jeweilige Kommune im Interesse ihrer Einwohner betreibt und durch die die Möglichkeit eröffnet wird, von entsprechenden Angeboten der Kommune auf eigene Kosten und eigenes Risiko Gebrauch zu machen.

1.2 Einen breiten Raum der kommunalen Wirtschaftsförderung im Lande nimmt die **Fremdenverkehrsförderung** ein. Außer den

Fremdenverkehrsgemeinden, die mit ihren Kur-, Erholungs- und Freizeiteinrichtungen eine wesentliche Voraussetzung der privaten Fremdenverkehrswirtschaft vorhalten, haben sich auch die Kreise in den Fremdenverkehrsgebieten zunehmend der Förderung des Fremdenverkehrs zugewendet. Sie finanzieren die Neuschaffung, Erweiterung und Erhaltung gemeindlicher Kur- und Erholungseinrichtungen wesentlich mit. Darüber hinaus betätigen sich diese Kreise in den letzten beiden Jahrzehnten in wachsendem Maße in der Fremdenverkehrswerbung. Mit diesen Aktivitäten erfüllen die Kreise eine übergemeindliche Aufgabe, da gerade die vielen kleinen Fremdenverkehrsgemeinden im Lande auf sich allein gestellt eine solche Breitenwirkung nicht erzielen können. Auch neue Fremdenverkehrsformen wie etwa „Urlaub auf dem Bauernhof“ werden von den Kreisen wirksam unterstützt.

2. Die Verlangsamung des wirtschaftlichen Wachstums und konjunkturelle Einbrüche haben dazu geführt, daß bei den Kommunen eine **Verstärkung der kommunalen Wirtschaftsförderung** in die Wege geleitet wurde. Da Betriebsneugründungen im produzierenden Bereich seltener wurden, wurde auch die kommunale Konkurrenz untereinander um solche möglichen Neuansetzungen größer. Auch die Sorgen um die Erhaltung bestehender Betriebe oder den Bestand ihrer Arbeitsplätze sowie die Furcht vor Jugendarbeitslosigkeit und Mangel an Ausbildungsplätzen veranlaßten die kommunalen Körperschaften zu neuen Überlegungen über eigene Förderungsmöglichkeiten. Neben den staatlichen Wirtschaftsförderungsprogrammen haben verschiedene Kommunen in den letzten Jahren zusätzliche Förderungsformen entwickelt oder Einzelmaßnahmen ergriffen, durch die sich eine erhebliche Änderung des Umfanges und der Qualität der kommunalen Wirtschaftsförderung abzeichnet.

2.1 Mehrere Kommunen haben **Zinszuschußprogramme** geschaffen, nach denen unter bestimmten Voraussetzungen Zuschüsse für die Verbilligung von Investitions- oder Betriebsmittelkrediten für mehrere Jahre gegeben werden. Die von den Kommunen erlassenen Bewilligungsrichtlinien sind unterschiedlich. Sie zielen im wesentlichen darauf ab, kleinen Betrieben bei Existenzgründung, Vergrößerung oder Modernisierung zu helfen, wenn mit anderen Förderungsmitteln nicht oder nicht ausreichend geholfen werden kann. Die Höhe der Bank- oder Sparkassenkredite, deren Aufnahme mit den Zinszuschüssen erleichtert werden soll, ist nach den verschiedenen Richtlinien begrenzt, z. B. auf 50000 oder 80000 DM. Ebenso begrenzt ist die Höhe der kommunalen

Zinszuschüsse, z. B. auf 4 v. H. für 5 Jahre oder sogar nur auf 3 v. H. für 3 Jahre. Einige der Richtlinien enthalten weitere einschränkende Kriterien für den Kreis der antragsberechtigten Betriebe, z. B. eine Höchstzahl von 10 Beschäftigten.

Wie die örtlichen Erhebungen ergaben, handelt es sich bei den bewilligten Einzelzuschüssen häufig um kleine und kleinste Beträge (zuweilen von nur einigen hundert DM jährlich), die gleichwohl ein erhebliches Maß an Verwaltungsarbeit erfordern. Ist der Wert einer solchen Hilfe für den einzelnen Betrieb oft schon zweifelhaft, so kann ein Nutzen für die Gesamtheit der Einwohner einer Kommune in den meisten Fällen kaum erkannt werden. Für den investitionswilligen Betrieb wird eine solche Hilfe wohl kaum den Ausschlag darüber geben, ob das Vorhaben durchgeführt wird oder nicht; vielmehr wird der kommunale Zinszuschuß, weil er bei den Finanzierungsverhandlungen von der Hausbank des Betriebes mit angeboten wird, als kleines Zusatzgeschenk „mitgenommen“. Ob eine geförderte Investitionsmaßnahme für die Wirtschaft und den Arbeitsmarkt einer Stadt vorteilhaft ist, läßt sich oft kaum beurteilen.

Unabhängig von der Frage, ob eine unmittelbare Förderung von Betrieben aus allgemeinen, übergreifenden Gründen zulässig ist (vgl. zu 2.4), hält der LRH derartige Bewilligungen aus wirtschaftlichen Gründen für nicht vertretbar.

2.2 Einige Kommunen haben in den letzten Jahren **Zuschußprogramme für die Schaffung zusätzlicher Ausbildungsplätze** entwickelt. In einem Kreis und in einer kreisangehörigen Stadt erhält nach den örtlich aufgestellten Richtlinien jedes Unternehmen, das gegenüber dem Durchschnitt der vergangenen drei Jahre zusätzliche Auszubildende einstellt, für jede zusätzliche Stelle 800 DM je Ausbildungsjahr. Auf diese Weise sind in den beiden Kommunen in den letzten Jahren mehrere hundert Ausbildungsstellen subventioniert worden, wofür bis Ende 1980 bereits rd. 750 000 DM verausgabt wurden. Diese Subventionen werden ohne Berücksichtigung der eigenen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Unternehmungen gezahlt.

Nach Auffassung des LRH ist es zumindest ungewiß, ob der Einsatz erheblicher kommunaler Mittel die Schaffung zusätzlicher Ausbildungsplätze überhaupt beeinflussen konnte. Im gesamten Bundesgebiet sind in den letzten Jahren die Ausbildungsstellen erheblich vermehrt worden, so daß die stark gestiegene Nachfrage fast überall befriedigt werden konnte. Dafür zusätzliche Anreize zu schaffen, hält der LRH nicht für eine kommunale Aufgabe.

Nach seiner Auffassung sollten die Kommunen ihren Beitrag zur Lösung dieses Problems durch vermehrte Bereitstellung von Ausbildungsplätzen in den eigenen Verwaltungen und durch den Ausbau des beruflichen Bildungswesens leisten.

2.3 Während in früheren Jahren bei **Erwerb, Erschließung und Veräußerung von Gewerbegrundstücken** die volle Deckung der den Kommunen entstandenen Kosten durch das übernehmende Unternehmen die Regel war, wurde hiervon in letzter Zeit unter dem Eindruck steigender Grundstückspreise und verstärkter Konkurrenz der Wirtschaftsstandorte untereinander zwar noch nicht allgemein, aber doch immer mehr in Einzelfällen abgewichen. Das Ziel solcher Abweichungen war es, Gewerbegrundstücke zu möglichst günstigen Preisen anbieten und schnell an leistungsfähige Unternehmen verkaufen zu können. Die Absenkung der Gestehungskosten auf niedrigere Preise geschieht auf unterschiedliche Weise, z. B. durch Gewährung von Zuschüssen, zinslosen oder zinsgünstigen Darlehen und Zinszuschüssen durch Kreise an kreisangehörige Gemeinden, die die Gewerbegebieterschließung direkt durchführen oder durch die Gewährung von Zuschüssen oder günstigen Darlehen durch Kreise oder Gemeinden an Wirtschaftsförderungsgesellschaften, die in deren Auftrag Gewerbegebiete herrichten und verkaufen. Zum Teil räumten Städte auch Preisnachlässe auf ihre eigenen Gestehungskosten ein, ohne daß vorher eine Subventionierung von anderer Seite erfolgte. So verkaufte kürzlich eine mittlere Stadt Gewerbegrundstücke zu nur 72 v.H. ihrer eigenen Gestehungskosten und nahm dabei einen realen Verlust von über 1 Mio DM in Kauf. Zuweilen werden Nachlässe auf die Verkaufspreise auch mit schlechten Bodenverhältnissen und mit der Notwendigkeit motiviert, hiermit den erwerbenden Unternehmen die höheren baulichen Gründungskosten zu erleichtern.

Derartige – verdeckte oder offene – Verbilligungen von Gewerbegrundstücken kommen einer betriebsindividuellen kommunalen Wirtschaftsförderung sehr nahe, wenn nicht eine annähernde Kostendeckung insgesamt zumindest über einen mittelfristigen Zeitraum erreichbar ist und den betreffenden Wirtschaftsunternehmen z. T. erhebliche tatsächlich entstandene Kosten für ihre Betriebsansiedlung bzw. -ausdehnung vorweg aus kommunalen Mitteln abgenommen werden.

2.4 Über die genannten Förderungsarten hinaus wurden verschiedenartige **weitere Einzelförderungen von Wirtschaftsbetrieben durch Kommunen** festgestellt. So wurden einzelnen

Unternehmen bei Neuansiedlung oder Umsiedlung in neue Gewerbegebiete verlorene Zuschüsse, zinsgünstige Darlehen oder größere mehrjährige Zinszuschüsse gewährt. Auch kam es in derartigen Fällen mehrfach zu längerfristigen Stundungen oder zum Erlaß erheblicher Teilbeträge von Erschließungskosten. Die kommunalen Hilfen bei Betriebsumsetzungen in neue Gewerbegebiete wurden meist damit begründet, daß aus stadtplanerischen Gründen auch ein starkes kommunales Interesse an der Maßnahme bestanden hätte. Das ändert jedoch nichts an der Tatsache, daß die Umsiedlungen regelmäßig im überwiegenden Interesse der Einzelbetriebe liegen, weil diese erst dadurch die Möglichkeit zur Ausdehnung, Modernisierung und Erhaltung der Konkurrenzfähigkeit erhalten. In Einzelfällen wurden im Zusammenhang mit Neuansiedlungen auch langfristige Ermäßigungen oder Teilerlasse von laufenden Entwässerungsgebühren zugunsten einzelner Betriebe festgestellt. Die den Gemeinden aus solcher unzulässigen Bevorzugung entstehenden Verluste summieren sich im Laufe der Zeit zu erheblichen Beträgen. So verlor eine Stadt durch die Begünstigung eines Unternehmens innerhalb eines knappen Jahrzehnts rd. eine halbe Million DM.

In einigen Fällen haben Kommunen auch bereits direkte Kapitalbeteiligungen, Investitions- oder Betriebsmittelkredite an neu anzusiedelnde oder in Schwierigkeiten geratene Unternehmen gegeben. Dabei ist zu beobachten, daß vornehmlich Kommunalverwaltungen in strukturschwachen Gebieten in besonderem Maße bemüht sind, die Ansiedlung neuer Unternehmen zu unterstützen oder auch den Zusammenbruch vorhandener Unternehmen zu verhindern. Allerdings geraten diese ohnehin finanzschwachen Kommunen dann aber in die Gefahr, hohe Risiken einzugehen und Verluste zu erleiden. Bisher hat sich besonders ein Kreis in dieser Hinsicht engagiert und dabei schlechte Erfahrungen gemacht. In drei Fällen gingen erhebliche Beträge, die dieser Kreis für die Neuansiedlung oder Rettung von Betrieben in den letzten Jahren eingesetzt hatte, verloren. Die Verluste, die dem Kreis hierdurch entstehen, werden wahrscheinlich über 1 Mio DM betragen.

3. Der LRH hält die unter Nr. 2.1 bis 2.4 genannten Formen direkter bzw. betriebsindividueller kommunaler Wirtschaftsförderung für rechtlich bedenklich und sachlich zweifelhaft und aus der Sicht der kommunalen Finanzausstattung nicht vertretbar.

3.1 Die rechtlichen Bedenken des LRH gegen die Subventionierung privater Unternehmen durch Gemeinden und Kreise gründen darauf, daß derartige Aktivitäten nicht in den gesetzlich um-

grenzten Rahmen kommunaler Aufgaben einzuordnen sind. Nach § 2 der Gemeindeordnung und der Kreisordnung sind die Kommunen in ihrer Handlungszuständigkeit auf die Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft beschränkt; nach § 17 Gemeindeordnung bzw. Kreisordnung haben sie die für die Betreuung ihrer Einwohner erforderlichen öffentlichen Einrichtungen zu schaffen. Die unmittelbare Subventionierung privater Unternehmen kann nicht als gemeindliche öffentliche Aufgabe angesehen werden. Dabei macht es im Ergebnis keinen Unterschied, ob die Subventionierung aus Haushaltsmitteln erfolgt oder durch Ermäßigung oder Erlaß von kommunalen Steuern, Gebühren oder Beiträgen geschieht, was ohnehin rechtlich unzulässig ist. Auch die Tatsache, daß die Gemeinden nach § 86 Gemeindeordnung keine Sicherheiten zugunsten Dritter bestellen und Bürgschaften nur für die Erfüllung ihrer Aufgaben übernehmen dürfen, stellt klar, daß ihnen nicht jede Tätigkeit zugunsten des privaten Bereichs einzelner gestattet ist. Denn wenn den Gemeinden schon ein indirektes Engagement durch Bürgschaften oder Gewährverträge zugunsten privatwirtschaftlicher Einzelzwecke versagt ist, kann um so weniger der direkte Einsatz kommunaler Haushaltsmittel für solche Zwecke als statthaft angesehen werden.

3.2 Kommunale Einzelsubventionen, die es in Schleswig-Holstein allerdings bisher kaum gab, können die regionale oder strukturelle Zielsetzung der staatlichen Wirtschaftsförderung unterlaufen und im Einzelfall in Frage stellen. Kleinere kommunale Subventionen dagegen, die mehr oder minder ungezielt verstreut werden, sind in ihrer Einzelwirkung so gering, daß sie insgesamt kaum ein positives Ergebnis haben können. Dabei verursachen sie für die betreffenden Kommunen aber einen relativ großen zusätzlichen Verwaltungsaufwand. Insgesamt ist in solchen Subventionen eine **unwirtschaftliche Verwendung öffentlicher Mittel**, und damit ein Verstoß gegen den Wirtschaftlichkeitsgrundsatz des § 75 Abs. 2 Gemeindeordnung zu sehen.

3.3 Erfahrungsgemäß haben Aktionen wie die zunächst auf einzelne Städte oder Kreise beschränkten kommunalen Subventionsprogramme die Tendenz, sich nach und nach weiter über das Land zu verbreiten. Die einzelnen Kommunen glauben, aus Konkurrenzgründen nicht hinter dem zurückstehen zu können, was benachbarte Kreise oder Städte schon eingeführt haben; manchmal kommt es auch noch zu einem gegenseitigen Überbieten hinsichtlich der Leistungshöhe. Dies kann gerade dann der Fall sein, wenn es um das Heranziehen neuer Unternehmen geht. So können aus kleinen Anfängen heraus große zusätzliche Belastungen für die Kommunen entstehen, die insbesondere für die

finanzschwächeren unter ihnen bald untragbar werden können. Eine enge Begrenzung der Subventionspraxis wird aber, je länger derartige Programme einmal laufen, für die Kommune immer schwieriger, weil sie sich automatisch immer weiteren Berufungsfällen aussetzt und nach dem Gleichbehandlungsgrundsatz nicht dem einen Betrieb etwas versagen kann, was einem anderen bewilligt wurde. Bei der in den kommenden Jahren zu erwartenden weiteren **Anspannung der kommunalen Finanzlage** kann eine ausgedehnte kommunale Wirtschaftsförderung daher zu einer verhängnisvollen Einengung des Bewegungsspielraumes der Kommunen führen.

Der LRH hat dem Innenminister daher angeraten, für eine möglichst starke Einschränkung oder gänzliche Einstellung der aufgezeigten Formen direkter kommunaler Wirtschaftssubventionierung zu sorgen. Da der LRH seine Feststellungen und Bemerkungen zu diesem Komplex dem Innenminister erst kürzlich übersandt hat, konnte dieser dazu noch nicht im einzelnen Stellung nehmen.