

Städtetag NRW · Postfach 51 06 20 · 50942 Köln

Marienburg
Lindenallee 13 - 17
50968 Köln

19.04.1999

Telefon (02 21) 37 71-0
Durchwahl 37 71-2 76
Telefax (02 21) 37 71-1 28

eMail info@staedtetag-nw.de

Bearbeitet von
Barbara Meißner

Aktenzeichen
73.06.10



Stellungnahme
zur Novelle der §§ 107, 108 und 114 GO NW
im Rahmen des Ersten Modernisierungsgesetzes

Landtagsdrucksache 12 / 37 30

I. Allgemeines

1. Grundsätzlich begrüßt der Städtetag Nordrhein-Westfalen die Absicht der Landesregierung, die Gemeindeordnung zu novellieren, um den durch europäisches und nationales Recht geänderten Rahmenbedingungen für die kommunale Wirtschaft Rechnung zu tragen. Dieses entspricht der Forderung des Städtetages Nordrhein-Westfalen, wie sie bereits anlässlich der letzten Novelle der Gemeindeordnung vorgetragen wurde. Der Gesetzentwurf der Landesregierung bedeutet im Gegensatz zum vorhergehenden Referentenentwurf den notwendigen Schritt in die richtige Richtung. Gleichwohl gewährleistet der Entwurf an einigen Punkten immer noch nicht in hinreichendem Maße die im Wettbewerb notwendige möglichst umfassende Chancengleichheit von privaten und städtischen Unternehmen.

Nach dem Entwurf soll die wirtschaftliche Betätigung der Städte nur in aufgeführten Bereichen generell möglich sein. In den übrigen Bereichen - mit Ausnahme der nichtwirtschaftlichen Tätigkeiten - dürfen sie nur dann tätig werden, wenn kein anderes Unternehmen vorhanden ist, daß diese Aufgabe besser und wirtschaftlicher erfüllt oder erfüllen kann. Damit ist die notwendige möglichst chancengleiche Wettbewerbsteilnahme für städtische Unternehmen nicht gewährleistet. Dieses kann vom Städtetag nicht akzeptiert werden.

Eine zukunftsorientierte Gemeindeordnung, die die wirtschaftliche Betätigung der Städte und ihrer Unternehmen regelt, sollte sich auf wesentliche Punkte konzentrieren, um die Regelungsdichte möglichst gering zu halten. So sollte z.B. eine kommu-

- 2 -

nalverfassungsrechtliche Unterscheidung zwischen wirtschaftlicher und nicht-wirtschaftlicher Betätigung, die mit der Markt- oder Wettbewerbspraxis nicht in Einklang gebracht werden kann (was am internationalen Messegeschäft oder für den Bereich der Abfallwirtschaft aufgezeigt werden kann), unterbleiben.

Gerade aufgrund der europäischen und nationalen Rahmenbedingungen ist es dringend erforderlich, möglichst große Wettbewerbsgleichheit zu schaffen. Die geänderten Rahmenbedingungen zeichnen sich dadurch aus, daß bisher klassische Bereiche der kommunalen Daseinsvorsorge wie z.B. die Ver- und Entsorgungswirtschaft in den Wettbewerb gedrängt worden sind. Damit wird die kommunale Selbstverwaltung in Frage gestellt. Das am 07.10.1996 in Kraft getretene Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz z.B. beläßt nur noch eine geringfügige Verfügungsgewalt bei den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern, während für den Großteil der Abfälle z.B. für Abfälle zur Verwertung aus gewerblichen Herkunftsbereichen keine Überlassungspflicht gegenüber dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger mehr besteht.

So hat das am 29.04.1998 in Kraft getretene Energiewirtschaftsrecht die bisherigen ausschließlichen Versorgungsrechte der Kommunen und damit die Regelungskompetenz der Städte für die örtliche Energieversorgung beseitigt. Der Wettbewerbsfähigkeit städtischer Unternehmen sind hier rechtliche Grenzen durch die Gemeindeordnung auch dadurch gesetzt, daß sie nicht über ihre kommunalen Grenzen hinaus tätig werden dürfen. Es wird befürchtet, daß von den derzeit bundesweit noch 900 existierenden Stadtwerken in der Zukunft nur 50 bis 100 überleben werden. Dieses wird auch erhebliche Auswirkungen auf die städtischen Finanzen und die Beschäftigungsstruktur haben. Man rechnet mit einem Beschäftigungsrückgang von mindestens 20% in der städtischen Versorgungswirtschaft. In einer Vorlage des Innenministeriums für die Finanzkommission werden die städtischen Einnahmeverluste allein durch das Energiewirtschaftsgesetz in Nordrhein - Westfalen auf 2 - 3 Mrd. DM beziffert. Die Städte und ihre Stadtwerke müssen und werden sich dem Wettbewerb stellen. Deshalb sind Regelungen bei der Novellierung der Gemeindeordnung zu schaffen, die einerseits eine weitgehend chancengleiche Wettbewerbsteilnahme und andererseits die Modernisierung ihrer Aufgaben ermöglichen.

Die veränderten Rahmenbedingungen sowie die durch die beabsichtigte Verwaltungsmodernisierung entstehenden neuen Organisationsformen erfordern daher auch eine weite Auslegung der für die wirtschaftliche Betätigung zugrunde liegenden rechtlichen Rahmens. Dadurch soll verhindert werden, daß die städtische Wirtschaft schlechter gestellt wird als die private Wirtschaft. Dieses entspricht auch der Intention des Grundgesetzes, das wirtschafts- und ordnungspolitisch neutral formuliert ist und keinen Vorrang der privaten vor der öffentlichen Wirtschaft enthält. Zudem muß vermieden werden, daß - wie in der derzeit geltenden Fassung der Gemeindeordnung für die Telekommunikationsdienstleistungen - Regelungen für einzelne Geschäftsfelder getroffen werden.

Dem Regierungsentwurf zum Art. 1 des Modernisierungsgesetzes wird von Seiten des Städtetages grundsätzlich zugestimmt. Gleichwohl sollte er in verschiedenen Punkten noch geändert bzw. ergänzt werden, um den Anforderungen der städtischen Wirtschaft gerecht zu werden. Diese werden nachfolgend dargestellt.

II. Im Einzelnen

1. Zu § 107 Abs. 1 GO NW

- a. Der Städtetag begrüßt, daß das Erfordernis des „dringenden“ öffentlichen Zwecks in Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 gestrichen worden ist. Danach soll es für die Aufnahme einer wirtschaftlichen Betätigung ausreichen, wenn ein öffentlicher Zweck die Betätigung rechtfertigt.
- b. Der Städtetag begrüßt, daß die Reduzierung auf die „Kernbereiche“ in § 107 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 zugunsten des Wortes „Bereiche“ aufgegeben worden ist.

Begründung: Durch diese Formulierung ist den Städten über die reine Lieferung von Gas, Strom und Wasser sowie der bloße Betrieb des öffentlichen Personennahverkehrs sowie von Telekommunikationsleitungsnetzen hinaus erlaubt, umfassende Serviceleistungen zu erbringen. Dieses ist wichtig für die Wettbewerbsfähigkeit der städtischen Unternehmen, sowie für die möglichst chancengleiche Wettbewerbsteilnahme.

Abgelehnt wird allerdings Satz 1 Nr.3 2 Halbsatz, *wonach die wirtschaftliche Betätigung bei einem Tätigwerden außerhalb der Bereiche der Energieversorgung, Wasserversorgung, des öffentlichen Personennahverkehrs sowie des Betriebs von Telekommunikationsleistungsnetzen nur dann zulässig ist, wenn der öffentliche Zweck nicht besser und wirtschaftlicher durch andere Unternehmen erfüllt werden kann.*

Begründung: Zwar bedeutet diese Klausel eine Verbesserung der rechtlichen Situation der Städte für ihr wirtschaftliches Tätigwerden gegenüber der im Referentenentwurf vorgeschlagenen Subsidiaritätsklausel. Diese „vereinfachte“ Subsidiaritätsklausel ist dennoch nicht erforderlich, da die Unterstellung der wirtschaftlichen Betätigung der Städte unter das Erfordernis des „öffentlichen Zweckes“ bereits eine Subsidiarität gegenüber der uneingeschränkten privatwirtschaftlichen Betätigung bedeutet.

2. Zu § 107 Abs. 2 GO NW

Der Städtetag begrüßt die Absicht, den Städten in den Bereichen des Umweltschutzes, insbesondere der Abfallentsorgung oder Abwasserbeseitigung sowie des Messe- und Ausstellungswesens die Betätigung außerhalb der Gemeindegrenzen zu gestatten. Gleichwohl sollte sich dieses nicht nur auf die in § 107 Abs.2 Satz 1 Nr. 4 aufgezählten Einrichtungen beziehen, sondern auch auf die in Nr. 3 aufgezählten. Eine Ungleichbehandlung erscheint ohne Sinn. Deshalb schlagen wir vor, die Sätze 3 und 4 zusammenzufassen.

Danach könnte § 107 Abs. 2 Nr. 3 wie folgt lauten:

„3. Einrichtungen, die der Straßenreinigung, der Wirtschaftsförderung, der

Fremdenverkehrsförderung oder der Wohnversorgung dienen, sowie Einrichtungen des Umweltschutzes, insbesondere der Abfallentsorgung oder Abwasserbeseitigung, sowie des Messe- und Ausstellungswesens, auch soweit sie ihre Tätigkeiten außerhalb der Grenzen der örtlichen Gemeinschaft entfalten.“

Begründung: Damit wird sichergestellt, daß die aufgezählten Bereiche, die als nicht wirtschaftliche Betätigung im Sinne der Gemeindeordnung gelten und damit grundsätzlich zulässig sind, auch außerhalb der Gemeindegrenzen und insbesondere auf ausländischen Märkten wahrgenommen werden können. Dieses entspricht den kommunalen Bedürfnissen.

3. Zu § 107 Abs. 3 GO NW

Wir begrüßen grundsätzlich, daß für die wirtschaftliche Betätigung Ausnahmen vom Örtlichkeitsgrundsatz vorgesehen worden sind. Gleichwohl greift die vorgesehene Regelung zu kurz. Deshalb sollte § 107 Abs. 3 Satz 2 GONW umfassend wie folgt formuliert werden:

„Bei im Wettbewerb wahrgenommenen Aufgaben gelten nur die Interessen als berechtigt, die nach den einschlägigen bundesgesetzlichen Vorgaben eine Einschränkung des Wettbewerbes zulassen.“

Begründung: Zu Sicherung der kommunalen Teilnahme in deregulierten Märkten sind Ausnahmen vom „Örtlichkeitsprinzip“ vorzusehen. Um im Wettbewerb bestehen zu können, dürfen die städtischen Unternehmen nicht auf ihre kommunalen Grenzen beschränkt bleiben. Daher muß, um eine möglichst chancengleiche Wettbewerbsteilnahme sicherzustellen, für alle Aufgabenbereiche, die bereits durch Bundesgesetze in den Wettbewerb gedrängt wurden oder noch werden, die Ausnahme vom Örtlichkeitsgrundsatz vorgesehen werden. Deshalb ist die Regelung allgemeingültiger als im Regierungsentwurf zu fassen.

4. Zu § 107 Abs. 4 GO NW

§ 107 Abs. 4 GO NW sollte neu gefaßt werden und wie folgt lauten :

„ Die Aufnahme einer wirtschaftlichen Betätigung oder nicht wirtschaftlichen Betätigung nach Abs. 2 Nr. 3 auf ausländischen Märkten ist anzeigepflichtig. „

Begründung: Die Genehmigungspflicht erscheint uns zu weitreichend und würde den Ausnahmecharakter derartiger Beteiligungen unterschreiten. Dieses ist aber gerade nicht gewollt. Außerdem ist es bei einer Genehmigungspflicht schwierig, einheitliche Kriterien anzulegen. Eine Anzeigepflicht erscheint ausreichend.

5. Zu § 107 Abs. 5 GO NW

Die Neufassung des § 107 Abs. 5 GO NW wird abgelehnt.

Begründung: Der Städtetag lehnt gesetzliche Vorschriften darüber ab, wie der Rat seine Entscheidungsfindung durchführt. Das gilt auch für die Regelung wonach der Rat vor der Entscheidung über die Gründung von bzw. die unmittelbare Beteiligung an Unternehmen im Sinne des § 107 Abs. 1 GO NW auf der Grundlage einer Marktanalyse über die Chancen und Risiken des beabsichtigten wirtschaftlichen Engagements zu unterrichten ist.

6. Zu § 108 Abs. 3 GO NW

§ 108 Abs. 3 ist zu streichen.

Die gesetzliche Vorschrift über die Nachrangigkeit der Aktiengesellschaften gegenüber den übrigen Gesellschaftsformen wird abgelehnt.

Begründung: Den Städten muß die Entscheidungsfreiheit darüber verbleiben, in welcher Rechtsform sie ihre Aufgaben wahrnehmen wollen und in welchem Umfang sie ihren Einfluß geltend machen wollen. Bestehende Aktiengesellschaften müssen sich gerade im Wettbewerb erweitern bzw. sich beteiligen können, da eine Wettbewerbsteilnahme für große Betriebe einfacher möglich ist. Den Städten sind die unterschiedlichen unmittelbaren Einflußmöglichkeiten der verschiedenen Gesellschaftsformen bekannt. Dies wird bei der jeweiligen Entscheidung berücksichtigt.

7. Zu § 108 Abs. 4 GO NW

§ 108 Abs. 4 sollte gestrichen werden.

Begründung: Diese Regelung ist überflüssig und bringt den Städten keine weiteren rechtlichen Möglichkeiten der verbesserten Teilnahme am Wettbewerb. Die Städte können je nach Wunsch bereits jetzt über die Regelungen im Gesellschaftsvertrag erheblichen Einfluß auf die Gesellschaft nehmen. Diese Entscheidungsfreiheit - wie und in welchem Umfang dieses geschehen soll - muß den Städten vorbehalten bleiben und ist nicht durch ein Gesetz zu regeln.

8. Zu § 114a GO NW

Hinsichtlich der Einfügung des § 114 a bestehen keine Bedenken.

Begründung: Mit dieser Regelung wird den Städten die Möglichkeit eingeräumt, ihre bisher in der Form der Regie- oder Eigenbetriebe, also in öffentlich-rechtlicher Rechtsform, geführten Unternehmen, in der Rechtsform der rechtsfähigen Anstalt des öffentlichen Rechts zu führen. Damit wird insbesondere für die nicht wirtschaftliche Betätigung der Städte das Angebot an Rechtsformen des öffentlichen Rechtes erweitert.