



DIE GARTENBAU-VERBÄNDE IN NORDRHEIN-WESTFALEN

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
12. WAHLPERIODE

ZUSCHRIFT
12/ 2866

Alle Abg.

Hamm, den 16. April 1999

Stellungnahme

des Verbandes Garten-, Landschafts- und Sportplatzbau Rheinland e.V.,
des Verbandes Garten-, Landschafts- und Sportplatzbau Westfalen-Lippe e.V.,
des Landesverbandes Gartenbau Rheinland e.V.,
des Landesverbandes Gartenbau Westfalen-Lippe e.V.,
des Provinzialverbandes Rheinischer Obst- und Gemüsebauer e.V.

zum

Entwurf des Ersten Gesetzes zur Modernisierung von Regierung und Verwaltung in Nordrhein-Westfalen (Erstes Modernisierungsgesetz - 1. ModernG NRW)

Mit dem Ersten Modernisierungsgesetz plant die Landesregierung in Nordrhein-Westfalen eine moderne und leistungsstarke Verwaltung zu schaffen sowie den eingeleiteten Prozeß der gegenwärtigen Verwaltungsreform zu beschleunigen und so gleich die umfangreichen kommunalen Reformbemühungen im Lande zu unterstützen. Deshalb werden mit diesem Gesetz konkrete Maßnahmen für eine grundlegende Verwaltungsreform getroffen. Eine dieser Maßnahmen ist die Änderung des Gemeindegewirtschaftsrechts. Sie soll die Handlungsmöglichkeiten der Kommunen im Bereich der wirtschaftlichen Betätigung erweitern.

Wegen der besonderen Betroffenheit der mittelständischen Wirtschaft insbesondere in den Wirtschaftszweigen des Garten-, Landschafts- und Sportplatzbaus sowie des Gartenbaus mit ihren gärtnerischen Dienstleistungen beschränkt sich die Stellungnahme auf Art. 1 - Änderung der Gemeindeordnung - des Gesetzes.

Die besondere Betroffenheit unserer Wirtschaftszweige durch gemeindegewirtschaftliche Aktivitäten hat sich in der Vergangenheit am Musterverfahren Gelsengrün in Gelsenkirchen und an der Auseinandersetzung Friedhof Sennestadt in Bielefeld eindrucksvoll verdeutlicht. Zur Erinnerung sei nochmals festgestellt, daß Gelsengrün 1997 ein Umsatzvolumen von 46 Mio. DM seitens der Stadt garantiert worden war und ein 2,5 %iger privatwirtschaftlicher zusätzlicher Anteil von ca. 1,2 Mio DM daran den Umsatz eines durchschnittlichen GaLaBauBetriebes mit 8 bis 10 Mitarbeitern darstellt. An diesen Zahlen kann man erkennen, daß in den städtischen Betrieben, in denen allein im Garten- und Landschaftsbau etwa genausoviel (10.000) Arbeitskräfte beschäftigt sind wie in den privaten Betrieben, ein Konkurrenzpotential vorhanden ist, was bei der Möglichkeit der wirtschaftlichen Betätigung der Kommunen zu Marktstörungen ungeahnten Ausmaßes führen und viele Arbeitsplätze und familiäre Existenzen gefährden würde.



DIE GARTENBAU-VERBÄNDE IN NORDRHEIN-WESTFALEN

- 2 -

Das zunehmende Einbrechen der Kommunen und Gemeinden in private Märkte war landesweit zu beobachten, obgleich das geltende Gemeindegewirtschaftsrecht den allermeisten dieser wirtschaftlichen Betätigungen sachliche und räumliche Grenzen gesetzt hat, und damit diese Aktivitäten zumeist unzulässig waren.

Zu den wesentlichen Konfliktfeldern des Gemeindegewirtschaftsrechts sind jene Fälle zu zählen, wo die marktbeherrschende Stellung kommunaler Anbieter die privatwirtschaftlichen Strukturen, z.B. Existenzgründungen, verhindert. Ferner werden die hoheitlichen oder privilegierten kommunalen Aufgaben mit außerhalb der Gemeindezuständigkeit liegenden Konkurrenzprodukten oder Aktivitäten angereichert. Hier sind beispielhaft die private Grabpflege des Grünflächenamtes und die Tätigkeitsfelder des Garten-, Landschafts- und Sportplatzbaus zu nennen. Ein weiterer erheblicher Kritikpunkt sind die Wettbewerbsverzerrungen. Kommunale Betriebe tragen kein Konkursrisiko, öffentliche Haushalte stellen das Haftungs- und Wagniskapital bereit, ein kommunaler Betrieb kann sich auf die Nachschußpflicht der Gemeinde verlassen, das Eigenkapital stammt häufig aus Steuermitteln oder aus den überhöhten Zahlungen der über Anschluß und Benutzungszwang akquirierten Kunden. Kommunale Betriebe können niedrige Kreditzinsen durchsetzen, haben häufig die Möglichkeit zur Quersubventionierung, indem private Aufgaben mit öffentlichen Aufgaben verbunden werden, bzw. wenn hoheitliche Aufgaben mit privaten Tätigkeiten eng verbunden sind, wodurch auch ein erheblicher Informationsvorsprung entsteht, und kommunale Betriebe profitieren grundsätzlich vom städtischen Amtsbonus.

Die vorgegebene Neufassung der Gemeindeordnung soll den Kommunen die rechtliche Möglichkeit bieten, ihren Tätigkeitsbereich auszuweiten und bisher unzulässige Tätigkeitsbereiche zu legalisieren. Daher stellt die vorgeschlagene Änderung aus unserer Sicht einen ordnungspolitischen Sündenfall dar, einen Rückschritt in staatswirtschaftliche Strukturen. Die Änderung des § 107 der Gemeindeordnung NRW senkt die Hürden für die wirtschaftliche Betätigung der Kommunen soweit ab, daß man sie kaum noch erkennen kann. Problematisch erscheinen diese Experimente besonders deshalb, da sie auf Kosten mittelständischer Arbeitsplätze und der örtlichen Wettbewerbsstrukturen des Mittelstandes unternommen werden.

Die Vorstellung, daß kommunalwirtschaftliche Betätigung dann in Ordnung sei, wenn ein fairer Wettbewerb sichergestellt werde, ist unrealistisch. Der Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Betrieben kann niemals fair sein. Neben den schon aufgezählten Wettbewerbsverzerrungen steht ein privater kleinstrukturierter mittelständischer Betrieb den gewaltigen Funktionspotenzierungen bei Kommunen, die zugleich Fiskus, Ordnungs- und Planungsinstanz sowie Auftraggeber und Wettbewerber sind, gegenüber. Einen „fairen Wettbewerb“ zwischen kommunalen Unternehmen und kleinen und mittleren Betrieben gibt es nicht.

- 3 -



DIE GARTENBAU-VERBÄNDE IN NORDRHEIN-WESTFALEN

- 3 -

Widersprüchlich und kontraproduktiv ist aus unserer Sicht die vorgesehene Änderung des Gemeindefinanzrechts im Verhältnis zum gegenwärtigen Prozeß der Verwaltungsreform, deren Schwerpunkte in der Konzentration staatlicher Aufgabenerfüllung auf Kernaufgaben und in der Steigerung von Effektivität und Effizienz staatlichen Handelns liegen. Die Ausdehnung privatwirtschaftlicher Aktivitäten der Kommunen mit den Expansionstendenzen in den verschiedensten Wirtschaftszweigen bewirkt sicherlich das Gegenteil. Nur die Konzentration des kommunalen Wirkens auf die Kernbereiche, die mit den Kernaufgaben kongruent sind, ist in der Lage, die gewollte Unterstützung und Beschleunigung der gegenwärtigen Verwaltungsreform zu erreichen.

Unübersehbar gibt die Liberalisierung wichtiger Märkte zwar Veranlassung, ordnungspolitisch neu über die künftige Funktion der Kommunalwirtschaft nachzudenken, so daß aufgrund der veränderten Rahmenbedingungen in den Bereichen der Energie- und Wasserversorgung sowie beim öffentlichen Personennahverkehr Ausnahmeregelungen denkbar sind, wie sie bereits heute für den Bereich der Telekommunikationsleitungsnetze gesetzlich verankert sind. Gleichwohl beinhaltet dieses Gesetzesvorhaben erhebliche Gefahren für privatwirtschaftliche Unternehmenssubstanzen, die aus Sicht der Privatwirtschaft nicht zu akzeptieren sind. Das führt zu dem Schluß, daß jedwede wirtschaftliche Betätigung der Kommunen über die genannten Ausnahmehbereiche hinaus die Interessen der privaten Unternehmer zu berücksichtigen hat und konsequent das Subsidiaritätsgebot so gefaßt sein muß, daß es privaten Anbietern einen rechtlich durchsetzbaren Schutz gegen ausufernde wirtschaftliche Aktivitäten der Kommunen bietet.

Daher ist für die wirtschaftliche Betätigung von Kommunen weiterhin in § 107 Gemeindeordnung das Erfordernis eines dringenden öffentlichen Zwecks notwendig, um die Rechtssicherheit des Gelsengrün-Urteils aufrechtzuerhalten. Der jeweiligen Gemeinde muß eine Nachweispflicht auferlegt werden, daß die beabsichtigte Leistung ihrer Art nach nicht ebensogut und wirtschaftlich von einem privaten Unternehmen mit der Absicht der Gewinnerzielung erbracht werden kann. Es ist unabdingbar, daß die auf eine Arbeitsteilung ausgerichtete marktwirtschaftliche Ordnung weiterhin als Trennungsgrundsatz zwischen Wirtschaft und Kommunen anerkannt bleibt. Es darf nicht dazu kommen, daß Privatfirmen durch legale kommunale Konkurrenz in ihrer Existenz bedroht werden.

Klarheit über die Nachrangigkeit wirtschaftlichen Handelns durch die Kommunen gegenüber der Privatwirtschaft wird zudem durch eine strenge Subsidiaritätsklausel gewährleistet. In dem Referentenentwurf zum Gesetzentwurf des Ersten Modernisierungsgesetzes NRW hieß es in § 107 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 noch einschränkend: „... der öffentliche Zweck nicht ebensogut und wirtschaftlich ... erfüllt wird oder werden kann“.

- 4 -



DIE GARTENBAU-VERBÄNDE IN NORDRHEIN-WESTFALEN

- 4 - 2866

Diese Formulierung einer Subsidiaritätsklausel gilt es in die Gemeindeordnung aufzunehmen, da nur sie die grundsätzliche Subsidiarität kommunalwirtschaftlicher Betätigung gegenüber der privatwirtschaftlichen Betätigung unterstreicht.

Zusammenfassung:

Die grünen Verbände in Nordrhein-Westfalen mit zusammen über 10.000 kleinstrukturierten mittelständischen Betrieben und über 45.000 Beschäftigten lehnen die geplante Änderung des Gemeindegewirtschaftsrechts ab. Eine solche Änderung verschafft den Gemeinden und Gemeindeverbänden die Möglichkeit der Ausweitung kommunalwirtschaftlicher Betätigung unter Nutzung ungerechtfertigter Wettbewerbsvorteile. Sie führt - entgegen der Annahme aus der Begründung (S. 106 Dr. 12/3730) - zur unbeschränkten Marktteilnahme, da die Rechtssicherheit des Urteils aus dem Musterprozeß Gelsengrün verlorengelht und die vorgeschlagene Subsidiaritätsklausel mit der Umkehr der Beweislast zum Nachteil der Privatwirtschaft das Subsidiaritätsprinzip faktisch aufhebt. Deshalb fordern wir die Beibehaltung des Erfordernisses eines dringenden öffentlichen Zwecks und die Formulierung der Subsidiaritätsklausel, so wie sie bereits im Referentenentwurf vorgesehen war.

Landesverband Gartenbau
Rheinland e. V.
gez. Präsident Bernd Werner

Landesverband Gartenbau
Westfalen-Lippe e. V.
gez. Präsident Heinz Herker

Provinzialverband Rheinischer
Obst- und Gemüsebauer e. V.
gez. Präsident Josef Klein

Verband Garten-, Landschafts- und
Sportplatzbau Rheinland e. V.
gez. Präsident Manfred Lorenz

Verband Garten-, Landschafts- und
Sportplatzbau Westfalen-Lippe e. V.
gez. Präsident Andreas Nadorf

Für die Verbände:

Geschäftsführer Dr. Karl Schürmann
Verband Garten-, Landschafts- und
Sportplatzbau Westfalen-Lippe e. V.