

GPA NRW, Postfach 10 18 79, 44608 Herne

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen
Heinrichstraße 1, 44623 Herne
www.gpa.nrw.de

An die Präsidentin des Landtags Nordrhein-Westfalen
Landtag NRW
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

Werner Haßenkamp

Präsident

t 0 23 23/14 80-211

m 01520/92 33 138

f 0 23 23/14 80-333

e werner.hassenkamp@gpa.nrw.de

01.09.2014

Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Kommunalpolitik des Landtages Nordrhein Westfalen am 19. September 2014

Drucksache 16/4434, Drucksache 16/4579, Information 16/134

Sehr geehrte Damen und Herren,

für die Möglichkeit der Stellungnahme zu der von Ihnen durchgeführten Anhörung möchte ich mich bedanken.

1. Vorbemerkung

Die durch Anhörung zur Diskussion gestellten Anträge bzw. das Gutachten beschäftigen sich mit drei Themenkreisen:

- mit der wirtschaftlichen Betätigung von Gemeinden in einer schwierigen Finanzlage (sowohl die allgemeine als auch die energiewirtschaftliche Betätigung)
- mit der Intensität des Agierens der Kommunalaufsichtsbehörden im Bereich kommunaler Wirtschaftsbetätigung gegenüber Kommunen mit einer schwierigen Finanzlage
- mit der Frage der Notwendigkeit kommunalaufsichtlichen Handelns gegenüber umlagefinanzierten Körperschaften wie dem LVR.

Die GPA NRW kann als Prüfungs- und Beratungseinrichtung aus ihrer täglichen Praxis vor allem dazu Stellung nehmen, wie sich das Verhältnis zwischen den Kommunen und ihren Allein- oder Mehrheitsbeteiligungen in den letzten Jahren entwickelt hat, und wo gerade die Leistungsfähigkeit einer Kommune in einer finanziellen Notlage und die finanzielle und wirtschaftliche Stärke ihr gehörender Beteiligungen (wieder) in einen besseren Einklang gebracht werden sollen oder gar müssen. Insbesondere aus den Beratungen in den Kommunen, die am Stärkungspakt Stadtfinanzen teilnehmen, konnten hier Erkenntnisse gewonnen werden.

2. Stärkungspakt NRW und kommunale Beteiligungen

Im Gesetz zum Stärkungspakt findet sich eine eigene Regelung zu den kommunalen Beteiligungen: „Sämtliche mögliche Konsolidierungsbeiträge der verselbständigten Aufgabenbereiche der Gemeinden in öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Form werden geprüft und in den Haushaltssanierungsplan mit einbezogen.“ (§ 6 Abs. 2 Ziff. 3 Stärkungspaktgesetz)

Aus kommunal(rechtlich)er Perspektive mutet eine solche Formulierung eigenartig an. Eine konstitutive Wirkung kann der Passus nicht entfalten, er hat deklaratorischen Charakter. Kommunale „Mütter“ gründen oder erwerben ihre „Töchter“ zur Erfüllung eines öffentlichen Zweckes. Dieser öffentliche Zweck hat, unabhängig davon, ob man ihm einen weiteren oder eher engeren Inhalt zugesteht, eine Komponente der Gemeinwohlorientierung (vgl. nur Cronauage in Rehn / Cronauage / von Lennep / Knirsch, Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen, Stand Juli 2013, § 107, S 32). Eben diese Gemeinwohlorientierung ist dem allgemeinen staatlichen Handeln immanent und endet nicht dort, wo der Staat sich zur Erfüllung seiner Aufgaben besonderer Rechtsformen bedient oder bedienen darf. Die Gemeinwohlorientierung steht nicht zur Disposition der öffentlichen Hand, je nachdem, ob sie eine Aufgabe selbst oder durch eine von ihr beherrschte Organisation wahrnimmt.

Das Konzept der Gemeinwohlorientierung zielt auf die Schaffung von Werten für die Öffentlichkeit, zugespitzt gesagt liegt im Gemeinwohl der eigentliche Grund öffentlichen Handelns und es begrenzt dieses Handeln zugleich. Die Schaffung von öffentlichen Werten ist überschuldeten Kommunen nicht mehr oder kaum noch möglich; Infrastruktur wird nicht erhalten oder gar ausgebaut, öffentliche Angebote werden auf ein absolutes Mindestmaß reduziert. Die Anhäufung immer neuer Schulden bedroht die Zukunftsfähigkeit der Städte und Gemeinden. Deshalb ist der kommunale Haushaltsausgleich und somit die Vermeidung immer weiterer Verschuldung einer der zukunftsbestimmenden Faktoren der Gemeinwohlorientierung. Eben dazu haben die kommunalen Beteiligungen auf Grund ihrer ebenfalls bestehenden Gemeinwohlorientierung auch ohne die Verankerung im Stärkungspaktgesetz einen finanziellen Beitrag zu leisten. Dieser steht eigenständig neben dem von ihnen wahrzunehmenden öffentlichen Zweck. Auch ist hier kein Widerspruch dazu zu erkennen, dass kommunale Beteiligungen nicht primär mit einer Gewinnerzielungsabsicht errichtet oder dorthin entwickelt werden dürfen (dazu Held in Held / Winkel / Wandsleben, Kommunalverfassungsrecht Nordrhein-Westfalen, Stand Dezember 2013, § 107 GO NW, S. 14 f.). Es geht nicht darum, möglichst viel Geld aus den Unternehmen „herauszuholen“. Dies verbietet sich schon allein aus § 109 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NW), der in seinem Abs. 1 S. 2 die Erfüllung des öffentlichen Zweckes als primäres Ziel betont, allerdings das „Abwerfen“ eines Ertrages für den Haushalt der Gemeinde ebenfalls als Ziel – „Soll“ – beschreibt. Darüber hinaus liegt eine gesunde und leistungsfähige Beteiligung im wohlverstandenen Eigeninteresse einer jeden

Kommune. Vielmehr zielt der Gesetzespassus des Stärkungspaktgesetzes auf die Notwendigkeit einer angemessenen Heranziehung in einer Notsituation des kommunalen Haushaltes ab, ohne hier das Bonmot von den armen Müttern und den reichen Töchtern bemühen zu müssen. Allein die – vorgehende – Existenz des § 109 GO NW weist jedoch auf den deklaratorischen Charakter der Norm hin.

Trotz Vorstehendem war es richtig, den Gesetzespassus aufzunehmen. Das Verständnis über das Verhältnis der städtischen Mütter zu ihren Beteiligungstöchtern hat im Verlauf der letzten Jahre und Jahrzehnte eine Veränderung erfahren. Die kommunalen Beteiligungen haben gegenüber ihren Eigentümern in den letzten Jahren oft eine ausgesprochen starke Stellung entwickelt. Städtische Beteiligungsverwaltungen haben das Verwalten oft in den Vordergrund ihres Handelns gerückt, die inhärent mitumfasste Beteiligungssteuerung wurde demgegenüber eher vernachlässigt. Diese Wandlung ist aus der Logik der Aufgabenwahrnehmung der kommunalen Beteiligung erklärbar. Oft wurden Beteiligungen gegründet, um zwar auch einen öffentlichen Zweck wahrzunehmen. Darüber hinaus gab es jedoch oft auch den Impetus, durch die Beteiligungen Standards bei der kommunalen Aufgabenerfüllung zu ermöglichen, die unter der Geltung des Nothaushaltsrechtes oder eines Haushaltssicherungskonzeptes durch die Kernhaushalte der sich in finanzieller Bredouille befindlichen Städte und Gemeinden nicht mehr möglich waren. Dies galt auch und vor allem für Maßnahmen des investiven Bereiches. Die – auch finanzielle – Heranziehung der Beteiligungen zur Haushaltskonsolidierung steht zumindest in einem Widerspruch zum Verständnis der Beteiligungen über das Was und Wie ihrer Aufgabenwahrnehmung..

Das Stärkungspaktgesetz erwähnt die kommunalen Beteiligungen deshalb richtigerweise, um den Zielhorizont der Kommunen im Miteinander mit ihren Beteiligungen noch einmal zu verdeutlichen; neben den Sachzielen (Erfüllung bestimmter Aufgaben mit hohem Standard und hoffentlich hoher Kosteneffizienz) rücken auch Formalziele (finanzieller Beitrag zur Haushaltskonsolidierung) wieder in den Fokus.

1. Auswirkungen des Stärkungspaktes

Das Stärkungspaktgesetz bietet durch die ausdrückliche Heranziehung der kommunalen Beteiligungen zur Haushaltskonsolidierung die implizite Chance einer verbesserten Public Corporate Governance (PCG) der Kommunen. Oebbecke weist in seinem Gutachten auf S. 22 f. zu Recht darauf hin, dass die Fähigkeit zu einem erfolgreichen Beteiligungsmanagement einen wichtigen Aspekt auch bei der Angemessenheit der wirtschaftlichen Betätigung einer Kommune darstellt. Eine in den Städten und Gemeinden immer wieder als gewünscht geäußerte stärkere Anbindung der kommunalen Töchter an die Mutter wird ausdrückliche rechtliche Notwendigkeit und kein aus dem allgemeinen Kommunalrecht abgeleiteter Anspruch. Die Kommunen sehen die Chance, die in der Vergangenheit

entstandenen und nicht behobenen Steuerungs- und Kontrolldefizite auszuräumen. Der Gesetzgeber hatte die PCG bei der Normierung eher untergeordnet im Blick. Der in der Umsetzung des Gesetzes notwendige bessere Informationsfluss zwischen Unternehmen und Kommunen ist jedoch ein gewichtiger „Nebeneffekt“. Es ist zu wünschen, dass mit einer verbesserten gegenseitigen Information auch eine höhere Transparenz der vorhandenen Unternehmensdaten gegenüber den kommunalen Eigentümern einhergeht. Eine dadurch mögliche Erhöhung der Kontrolldichte und verbesserte Steuerung der Unternehmen durch die Eigentümerseite hilft, die Unternehmen auch stärker auf das Gemeinwohlinteresse zu orientieren. So können die Interessen bei der Aufgabenwahrnehmung des Eigentümers und der Unternehmen adjustiert werden, kommunale und Unternehmensziele werden (wieder) konform. Es verwundert jedoch trotzdem etwas, dass es dazu einer gesetzlichen Normierung bedarf, existieren doch in vielen Kommunen bereits verabschiedete, allerdings nicht aktiv gelebte PCG-Kodizes.

Die ersten zwei Jahre des Stärkungspaktes haben gezeigt, dass sich die Absicht des Gesetzgebers zu erfüllen scheint. In den von den Aufsichtsbehörden genehmigten und überwachten Haushaltssanierungsplänen findet sich eine Vielzahl von Einzelmaßnahmen mit einem signifikanten finanziellen Volumen, die sich auf Gewinnabführungen, Ausschüttungen sowie auf die Senkung von Zuschüssen und die Begrenzung von Verlustabdeckungen bei kommunalen Beteiligungen beziehen. Die nachfolgende Tabelle verdeutlicht dies.

	Maßnahmen gesamt	in Prozent	Summe Konsolidierungs- beträge bis 2021	in Prozent
Gesamtüberblick	87	3	488.822.000	7
davon kreisfrei	55	63	417.205.000	85
davon kreisangehörig	32	37	71.617.000	15

Quelle: eigene Erhebung

Bei den in der Tabelle aufgeführten Maßnahmen ist darauf hinzuweisen, dass die Konsolidierungsbeiträge produktbezogen (also in Bezug auf die zu erfüllende Aufgabe) ausgewiesen sind. Dies bedeutet, dass die Darstellung rechtsformunabhängig erfolgt, damit „Zufälligkeiten“ der Organisationsform der öffentlichen Aufgabenerbringung (also der Aufgabenerbringung in privatrechtlicher oder öffentlich-rechtlicher Form) ausgeblendet werden können.

2. Zusammenfassung und Ausblick

Das Stärkungspaktgesetz hat den von Beteiligungen leistbaren Beitrag zur Haushaltskonsolidierung wieder verstärkt in den Fokus gerückt. Der Steuerungsanspruch der Kommunen gegenüber ihren Beteiligungen wird nunmehr deutlicher formuliert. Um diesen jedoch auch tatsächlich umsetzen zu können, ist es wichtig, die Steuerungskompetenz der kommunalen Beteiligungsverwaltungen zu stärken, sowohl fachlich als auch personell. In den Beteiligungsverwaltungen muss eine „Konsequenzkompetenz“ etabliert werden. In den nächsten Jahren wird der offene und transparente Umgang mit und der Austausch von Daten zwischen den Kommunen und ihren Beteiligungen zur Normalität werden müssen. Inwieweit hierbei die in Nordrhein-Westfalen nun pflichtige Erstellung eines kommunalen Gesamtabschlusses einen weiteren Beitrag leisten kann, bleibt abzuwarten. Die engere Anbindung der Beteiligungen an die Kernkommune ist jedoch in jeder Hinsicht ein wichtiger Strang im Gesamtgeflecht zur Sanierung der kommunalen Haushalte in Nordrhein-Westfalen. So wird ein Beitrag zur Aufrechterhaltung und Zukunftsfähigkeit der kommunalen Selbstverwaltung geleistet. Es steht zu hoffen, dass ein solches Verständnis im Miteinander von kommunalen „Müttern“ und „Töchtern“ auch außerhalb des Stärkungspaktes Raum greift.

Mit freundlichen Grüßen

Werner Haßenkamp