

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

Dr. Alexander Steinmetz
Marc Bataille

STELLUNGNAHME
16/2427

Monopolkommission*

Heilsbachstr. 16

53123 Bonn

Tel +49.228.338882 -40 · Fax -33

alexander.steinmetz@monopolkommission.bund.de

www.monopolkommission.de

An die Präsidentin des Landtags NRW
Landtag NRW
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

- nur per E-Mail an anhoerung@landtag.nrw.de -

Bonn, 8. Dezember 2014

Stellungnahme zur Drucksache 16/6866, Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Kommunalpolitik des Landtags von Nordrhein-Westfalen am 16. Dezember 2014

Sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrter Herr Dahm,
sehr geehrte Frau Arnoldy,

wir bedanken uns für die Möglichkeit, uns zur oben genannten Drucksache in der Sitzung des Ausschusses für Kommunalpolitik zu äußern.

A. Eingangsbemerkungen

Unsere Stellungnahme zielt aufgrund unserer Expertise in diesem Bereich insbesondere auf Aspekte bzw. einzelne Regelungen des oben genannten Gesetzes, die den Wettbewerb von wirtschaftlichen Prozessen tangieren. Wir möchten dazu vorab bemerken, dass wir Wettbewerb nicht als Selbstzweck betrachten und unsere Analyse an das Konzept einer wohlfahrtsökonomischen Analyse angelehnt ist. Als Ziel einer wettbewerbsökonomischen Betrachtung des Gesetzentwurfes ist zu klären, ob den Interessen der Bürger durch den Gesetzentwurf nachgekommen wird.

Im Zusammenhang mit dem Regionalverband Ruhr möchten wir zunächst feststellen, dass die Übertragung von Aufgaben, die einem öffentlichen Zweck bzw. einer öffentlichen Wertschöpfung dienen, auf einen Regional- oder Zweckverband aus unserer Sicht durchaus Effizienzvorteile aufweisen kann. Solche Vorteile entstehen z.B. dann, wenn durch den Zweckverband und den damit einhergehenden

Zusammenschluss von Städten und Kommunen Größenvorteile erzielt werden oder wenn die Aufgabenwahrnehmung durch einzelne Kommunen zu unerwünschten sogenannten Spillover-Effekten führen würde.

Diesen wichtigsten Vorteilen der Aufgabenwahrnehmung durch einen Zweckverband steht gegenüber, dass durch die wirtschaftliche Betätigung eines Verbandes Wettbewerb ausgeschlossen werden kann. In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass die Probleme einer monopolisierten Aufgabenwahrnehmung durch eine dafür vorgesehene Einrichtung aus Sicht dieser Einrichtung typischerweise nicht als Probleme wahrgenommen werden. Vielmehr kann es im Interesse der in einer Einrichtung operativ verantwortlichen Personen liegen, die Aufgaben der Einrichtung (und damit ihre Bedeutung) auszuweiten, wobei diese Ausweitung nicht an ein volkswirtschaftlich effizientes Maß der Aufgabenerfüllung geknüpft ist. Dieser Anreiz ist bei der Prüfung des vorliegenden Gesetzentwurfs besonders zu beachten, da dieser auf einer Ausweitung von Tätigkeiten der spezifisch geschaffenen Institution „Regionalverband Ruhr“ zielt.

Unsere Stellungnahme prüft daher cursorisch, ob Anhaltspunkte dafür sprechen, dass bei den geschaffenen bzw. neu zu schaffenden Organisationsstrukturen mögliche Wettbewerbspotenziale berücksichtigt wurden, bei deren Nutzbarmachung öffentliche Aufgaben effizient wahrgenommen werden können. Die Wichtigkeit wettbewerblicher Anreize ist dabei wissenschaftlich unstrittig. Beispielsweise ist Wettbewerb für die Steigerung der Kosteneffizienz, Kundenorientierung und zur Schaffung von Innovationen von entscheidender Bedeutung. Funktionsfähiger Wettbewerb ist somit zum Vorteil und im Interesse der Bürger.

B. Problematik „übermäßiger“ kommunaler wirtschaftlicher Betätigung

Der Zweckverband Ruhr soll Pflichtaufgaben, pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben und reine Selbstverwaltungsaufgaben mehrerer Kommunen bündeln, wobei infolge des Gesetzentwurfes zusätzliche Aufgaben direkt zugewiesen werden. Wettbewerbsökonomische Bedeutung im engeren Sinne besitzen vor allem Aufgaben, durch die Kommunen einer wirtschaftlichen Betätigung nachkommen. Solche Aufgaben sind durch den Regionalverband Ruhr in verschiedener Hinsicht, etwa im Rahmen der Abfallentsorgung oder der wirtschaftlichen Nutzung von Grubengas betroffen.

Vor diesem Hintergrund ist darauf hinzuweisen, dass die wirtschaftliche Betätigung von Kommunen oftmals möglichen Wettbewerb bei der Aufgabenerfüllung verdrängt und daher nicht selten wohlfahrtsökonomisch problematisch ist. Daher sollten solche öffentliche Aufgaben besonders sensibel

abgewogen werden. In einer beträchtlichen Anzahl von Kommunen und in zahlreichen Wirtschaftsbereichen zeigen sich indes seit einigen Jahren Bestrebungen, die eigenen wirtschaftlichen Tätigkeiten zu erweitern. Im Rahmen einer detaillierten Analyse kommen wir zu dem Ergebnis, dass übermäßige öffentliche Wirtschaftstätigkeit und Tendenzen zur zunehmenden Rekommunalisierung eher skeptisch betrachtet werden sollten, da möglicher Wettbewerb oftmals ausgeschlossen wird.

Wissenschaftliche Studien zeigen sehr deutlich, dass - sofern keine besonderen Bedingungen vorliegen - die Leistung öffentlicher Unternehmen im Allgemeinen hinter der privater Unternehmen zurücksteht. Daher ist im Einzelfall abzuwägen, ob solche besonderen Bedingungen in Form einer gravierenden Störung der Marktfunktion vorliegen, die eine kommunale Tätigkeit erforderlich machen, um die Wohlfahrt zu verbessern. Die Wirtschaftstätigkeit der Kommunen sollte sich vor diesem Hintergrund vor allem auf Bereiche natürlicher Monopole, beispielsweise den Betrieb von Netzen, konzentrieren, wenn vertraglich schwer fixierbare Qualitätskriterien eine wichtige Rolle spielen und dem Wettbewerbsversagen nicht durch eine Regulierung begegnet wird. Demgegenüber stellt die Verfolgung anderer kommunalpolitischer Ziele in aller Regel keinen öffentlichen Zweck dar, der eine unternehmerische Tätigkeit der Kommunen erfordert. Zudem ergeben sich erhebliche Transparenz- und damit Kontrolldefizite.

In diesem Zusammenhang erfolgt nicht selten ein Verweis auf den Begriff der Daseinsvorsorge, der die wirtschaftliche Tätigkeit von Kommunen rechtfertigen soll. Diese Argumentation ist allerdings kein wohlfahrtsökonomisches Argument gegen die Schaffung wettbewerblicher Rahmenbedingungen. Zwar betreffen die mit diesem Begriff umschriebenen Betätigungsfelder und die damit verbundenen Zielsetzungen durchaus wichtige Versorgungsbereiche; Kommunen sollten sich zur Verfolgung der entsprechenden Ziele jedoch zunächst auf die Regelsetzung und ihre Rolle als Aufsichtsbehörde und Organisator des Wettbewerbs konzentrieren, bzw. nur dann eigenständig die Leistungserbringung wahrnehmen, wenn erstere Möglichkeiten zur Wahrnehmung ihrer Gewährleistungsverantwortung versagt bleiben.

Vor diesem Hintergrund sind verschiedene Bereiche, in denen der Regionalverband Ruhr selbst wirtschaftliche Tätigkeiten ausübt, besonders kritisch zu prüfen. Hier ist spezifisch die Frage zu stellen, wieso diese Aufgaben einem öffentlichen Zweck dienen (Anforderung der Gemeindeordnung NRW) und ob diese nicht auch im Wettbewerb, etwa durch eine Ausschreibung, organisiert werden können. Dies betrifft etwa den Bereich der Abfallentsorgung, die in vielen Städten und Kommunen auch durch eine Ausschreibung vergeben wird, aber auch andere wirtschaftliche Tätigkeiten.

C. Kontrolle der wirtschaftlichen Tätigkeit des Regionalverbandes durch die Organe

Der Gesetzentwurf nimmt einzelne Änderungen am Aufbau des Regionalverbandes, seinen Organe und deren Besetzung (Regionaldirektor(in)) vor. Vor diesem Hintergrund ist die Frage zu stellen, inwieweit die handelnden Verbandsvertreter Anreize besitzen, die wirtschaftliche Tätigkeit des Verbandes zu beschränken und gegebenenfalls auf ein effizientes Maß einzugrenzen. Eine solche Effizienzkontrolle der wirtschaftlichen Tätigkeit durch die Verbandsorgane ist jedoch eher schwächer einzuschätzen als in einer Einzelkommune. Hintergrund ist, dass der Verband nur indirekt demokratisch legitimiert wird und daher eine Rechtfertigung nur gegenüber den Interessen der Ursprungskommunen und nur indirekt gegenüber den Bürgern besteht.

Dadurch verschärft sich das generelle Problem öffentlicher Verwaltungsstrukturen, dass handelnde Personen des Zweckverbandes dem Anreiz einer Budget- und Outputmaximierung unterliegen, durch welche die Bedeutung des Verbandes wachsen könnte. Dieses Problem ließe sich dadurch reduzieren, dass stärkere Transparenzvorschriften und Vorgaben zu einem Vorzug einer wettbewerblichen Umsetzung von Aufgaben im Gesetz vorgesehen würden. Solche Vorgaben fehlen jedoch im Gesetzentwurf. Die Anwendung der Gemeindeordnung und des Ausschreibungsrechtes ist dabei nicht ausreichend.

D. Zu einzelnen Regelungen des Gesetzentwurfes mit Bezug auf die Aufgabenwahrnehmung

§ 4 (2)

Die Erweiterung der freiwilligen Aufgaben führt zu einer generellen Ausweitung der vom RVR potenziell zu übernehmenden Aufgaben.

Klimaschutz und erneuerbare Energien:

Die freiwillige Durchführung von Klimaschutzprojekten etc. soll die gesetzlich vorgeschriebenen „Klimaschutzpläne“ der Landesregierung bzw. „Klimaschutzkonzepte“ der Kommunen auf regionaler Ebene ergänzen. Wie diese konkret aussehen sollen, ist unklar. Es kann sinnvoll sein, kommunale Projekte in diesem Bereich regional zu verknüpfen. Da die Klimaschutzkonzepte der Kommunen aber weiterhin parallel erstellt werden müssen, besteht die Gefahr, dass statt mehr Kooperation ein Nebeneinander verschiedener Konzepte und Doppelarbeit die Folgen sind. Zudem ist oftmals nicht

eindeutig, ob regionale Projekte im Bereich des Klimaschutzes und der Förderung Erneuerbarer Energien überhaupt einen Nutzen für den Klimaschutz stiften können. Diesbezüglich sollten Projekte möglichst mit überregionalen Regelungen abgestimmt und ihr Nutzen im Hinblick auf die entsprechende Komplementarität abgewogen werden.

Grubengas:

Die bisherige wirtschaftliche Betätigung einer Tochtergesellschaft im Bereich Grubengasverwertung soll hier rechtlich abgesichert werden. Der Gesetzentwurf erläutert jedoch nicht, warum die Verwertung von Grubengas einer öffentlichen Tätigkeit bedarf bzw. einem öffentlichen Zweck dient. Er sieht auch keine wettbewerblichen Formen der Durchführung (Ausschreibung) oder wirksamen Schutzmaßnahmen dafür vor, durch die eine Prüfung erfolgen könnte.

Verkehrsplanung:

Eine zentrale Koordinierung der regionalen Verkehrsplanung scheint gerade in diesem Gebiet sinnvoll.

Europaarbeit:

Es ist nicht klar, wie die europäische Vernetzung konkret aussehen soll/wird.

§ 4 (3)

Kommunale Aufgaben (Selbstverwaltungs- und Pflichtaufgaben) können dem Verband übertragen werden, auch wenn diese keine spezifisch regionale Bedeutung haben. Durch gemeinschaftliches Handeln sollen Synergieeffekte genutzt werden und die angespannten Haushalte der Kommunen entlastet werden.

Welche Aufgaben man hierbei konkret im Auge hat, ist unklar, ebenso, ob dadurch wirklich Einsparungen in größerem Umfang erreicht werden können. Wie eigenständig der RVR hierbei handelt, ist ebenfalls nicht genau geregelt. Gleichzeitig ist unklar, wie der Verband solche Selbstverwaltungsaufgaben effizient und unter Prüfung wettbewerblicher Möglichkeiten durchführen. Generell sind die Anreize hierfür infrage zu stellen.

§ 4 (4)

Die Neuregelung der Abfallentsorgung ist vor dem Hintergrund zu prüfen, ob dadurch tatsächlich eine Ausweitung der Tätigkeit erfolgt bzw. die bestehende Tätigkeit ggf. auch etwa durch Ausschreibung oder Privatisierung auf den Wettbewerb übertragen werden kann. Diese Auswirkungen sind aus dem Gesetzentwurf zumindest nicht unmittelbar ersichtlich.

§20c

Die Vorschriften der GO NRW zu wirtschaftlicher Betätigung (§§107ff.) finden auch auf den RVR Anwendung, bisher gab es hierzu keine explizite Regelung. Gemäß Begründung der Gesetzesvorlage soll dies nur zu einer rechtlichen Klarstellung, nicht aber zu einer Ausweitung der wirtschaftlichen Betätigung führen.

Ob eine Ausweitung der wirtschaftlichen Tätigkeit tatsächlich ausbleibt, ist unklar. Einerseits stehen dem RVR nun eindeutig die gleichen Rechte zu wie den Kommunen selbst, wenn es um wirtschaftliche Betätigung im Allgemeinen geht, also nicht immer einen konkreten regionalen Bezug haben muss. Zwar unterliegt diese Tätigkeit somit auch den damit einhergehenden Beschränkungen (öffentlicher Zweck, Subsidiaritätsprinzip, etc.), jedoch sind diese wie oben dargestellt für einen Regionalverband noch weniger ausreichend als für eine Kommune. Im Ergebnis könnte die Neuregelung zu ausgedehnteren (Re-)Kommunalisierung und damit erheblichen Mehrkosten für die Bürger führen.

E. Fazit:

Prinzipiell kann es in verschiedenen Bereichen sinnvoll sein, Aufgaben die bisher von den einzelnen Kommunen übernommen wurden, regional zentral zu koordinieren oder durchzuführen (Größenvorteile, Synergieeffekte ...). Unklar bleibt hierbei allerdings, ob es nicht teilweise zu einer „Doppelerfüllung“ der Aufgaben kommt bzw. der Abstimmungsbedarf so hoch ist, dass insgesamt keine Effizienzverbesserung erzielt werden kann.

Des Weiteren sieht der vorliegende Gesetzentwurf keine sichtbaren Schutzmaßnahmen vor, durch die sichergestellt wäre, dass eine wettbewerbliche Erfüllung der Aufgaben (z.B. im Rahmen einer Ausschreibung der Durchführungsaufgabe) der Erfüllung durch eigene Unternehmen des RVR im Regelfall vorzuzugswürdig ist. Der Verweis auf die Anwendung der Gemeindeordnung ist insbesondere vor dem Hintergrund der haushaltsrechtlichen Vorgaben sowie den Vorgaben zur kommunalen Wirtschaftstätigkeit zwar als richtig und unverzichtbar zu bewerten. Allerdings sehen wir auch eine besondere Gefahr der „Verselbstständigung“ von Verbandsaufgaben und einer möglicherweise ineffi-

zienten Budget- und Outputausweitung. Diesen Problemen könnte begegnet werden, indem man den Gesetzentwurf durch verschiedene Transparenzvorschriften ergänzt:

1. Der Regionalverband sollte verpflichtet werden, vor Übernahme einer neuen Aufgabe zu prüfen, ob eine wettbewerbliche Organisation der Aufgabe möglich ist. Zudem sollte Regionalverband darlegen müssen, wie mit der neuen Aufgabe einem öffentlichen Zweck (§ 107 Abs. 1 S. 1 Ziff. 1 GO NRW) nachgekommen wird. Der entsprechende Bericht sollte veröffentlicht werden.
2. Der Regionalverband sollte erweiterte Berichtspflichten im Rahmen der Anfertigung eines Beteiligungsberichtes (§ 117 GO NRW) erhalten. Im Beteiligungsbericht sollte der Verband jährlich darlegen, wie durch die wirtschaftliche Tätigkeit eigener regionaler Unternehmen (sämtliche eigene Unternehmen, bzw. Unternehmen an denen Beteiligungen bestehen) einem öffentlichen Zweck nachgekommen bzw. eine öffentliche Wertschöpfung erbracht wurde.

Nur unter diesen Voraussetzungen sind aus unserer Sicht eine geeignete demokratische Kontrolle der wirtschaftlichen Tätigkeit sichergestellt und Anreize für ein effizientes Handeln gegeben.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Alexander Steinmetz

Marc Bataille