

Ausschuß für Kommunalpolitik

Protokoll

34. Sitzung (nicht öffentlich)

25. August 1993

Kurhaus zum Stern

Horn-Bad Meinberg

9.00 Uhr bis 11.00 Uhr

Vorsitzender: Abgeordneter Dr. Twenhöven (CDU)

Stenographinnen: Niemeyer, Zinner

Verhandlungspunkte:

1 Gesetz zur Änderung der Kommunalverfassung

Gesetzentwurf der Landesregierung
Drucksache 11/4983

in Verbindung damit

**Erstes Gesetz zur Verbesserung von Rahmenbedingungen, Inhalten
und Strukturen der kommunalen Selbstverwaltung in Nordrhein-
Westfalen
(Erstes Selbstverwaltungsentwicklungsgesetz - 1. SEG)**

Gesetzentwurf der Fraktion der F.D.P.
Drucksache 11/2741

und

Gesetz zur Erweiterung des Bürgerantrags in der Gemeindeordnung

Gesetzentwurf der Fraktion DIE GRÜNEN
Drucksache 11/2083

und

Gesetz zur Änderung der Gemeindeordnung (Gesetz zur Akteneinsicht durch Stadtverordnete und Bezirksvertreter und Bezirksvertreterinnen)

Gesetzentwurf der Fraktion DIE GRÜNEN
Drucksache 11/3010

und

Ersatz von Kinderbetreuungskosten von Inhabern und Inhaberinnen kommunaler Ehrenämter

Antrag der Fraktion DIE GRÜNEN
Drucksache 11/2774

und

Gleichstellungsstellen in der novellierten Gemeindeordnung absichern!

Antrag der Fraktion DIE GRÜNEN
Drucksache 11/2082

und

Gesetz zur Änderung der Gemeindeordnung

Gesetzentwurf der Fraktion DIE GRÜNEN
Drucksache 11/4930

sowie

Gesetz zur Einführung des kommunalen Volksentscheids**Gesetzentwurf der Fraktion DIE GRÜNEN
Drucksache 11/1562**

In Fortsetzung der Beratung in der 33. Sitzung am
24. August 1993 befaßt sich der Ausschuß mit den
Themen

- g) **Wirtschaftliche Betätigung der Gemeinde
(§§ 88-96 GO-Entwurf)** 2
- h) **Einzelfragen** 15

2 Verschiedenes

- a) **Abgeordneter Dr. Twenhöven (CDU) zum Verhalten des
RP Köln betreffend Auto auf dem Museum** 16
- b) **Abgeordneter Ruppert (F.D.P.) zur finanziellen Situation
in den Gemeinden** 17

Nächste Sitzung: 29. September 1993

* * *

Aus der Diskussion

1 Gesetz zur Änderung der Kommunalverfassung

Gesetzentwurf der Landesregierung
Drucksache 11/4983

in Verbindung damit

Erstes Gesetz zur Verbesserung von Rahmenbedingungen, Inhalten und Strukturen der kommunalen Selbstverwaltung in Nordrhein-Westfalen (Erstes Selbstverwaltungsentwicklungsgesetz - 1. SEG)

Gesetzentwurf der Fraktion der F.D.P.
Drucksache 11/2741

und

Gesetz zur Erweiterung des Bürgerantrags in der Gemeindeordnung

Gesetzentwurf der Fraktion DIE GRÜNEN
Drucksache 11/2083

und

Gesetz zur Änderung der Gemeindeordnung (Gesetz zur Akteneinsicht durch Stadtverordnete und Bezirksvertreter und Bezirksvertreterinnen)

Gesetzentwurf der Fraktion DIE GRÜNEN
Drucksache 11/3010

und

Ersatz von Kinderbetreuungskosten von Inhabern und Inhaberinnen kommunaler Ehrenämter

Antrag der Fraktion DIE GRÜNEN
Drucksache 11/2774

und

Gleichstellungsstellen in der novellierten Gemeindeordnung absichern!

Antrag der Fraktion DIE GRÜNEN
Drucksache 11/2082

und

Gesetz zur Änderung der Gemeindeordnung

Gesetzentwurf der Fraktion DIE GRÜNEN
Drucksache 11/4930

sowie

Gesetz zur Einführung des kommunalen Volksentscheids

Gesetzentwurf der Fraktion DIE GRÜNEN
Drucksache 11/1562

Fortsetzung der Beratung vom 24. August 1993
(APr. 11/948)

**g) Wirtschaftliche Betätigung der Gemeinde
(§§ 88-96 GO-Entwurf)**

Abgeordneter Wilmbusse (SPD) legt dar, für ihn sei der Kernpunkt die Frage, ob Städte und Gemeinden auch künftig in den Fällen, die in § 88 der Gemeindeordnung nicht als wirtschaftliche Betätigung bezeichnet seien, eine privatrechtliche Organisationsform, insbesondere die GmbH, wählen könnten. Gemäß § 89 Abs. 1 Ziffer 2 des Entwurfs solle die Gemeinde der Kommunalaufsicht gegenüber erst darlegen, daß ein Eigenbetrieb nicht möglich sei. In der intensiven Diskussion innerhalb der SPD-Fraktion habe insbesondere eine Rolle gespielt, ob diese Bestimmung gestrichen werden solle.

Das Innenministerium habe dankenswerterweise alle Grundlagen erarbeitet und dem Ausschuß zur Verfügung gestellt, die er benötige, um eine Entscheidung zu treffen.

Es sei deutlich geworden, daß es den Eigenbetrieb favorisiere, dies aber sicher nicht, um den Gemeinden die Wahlfreiheit zu nehmen, sondern um sicherzustellen, daß im "Konzern Stadt" derjenige die Steuerungselemente erhalte, der dafür zuständig sei, alles aufeinander abzustimmen. Der Rat solle die Politik steuern können. Nach Ansicht des Innenministeriums könne diese Steuerung nur durch Eigenbetriebe effizient sein. Die SPD-Fraktion habe sich die Frage gestellt, ob es Möglichkeiten gebe, diese wichtigen Steuerungselemente dem Rat bzw. der Gemeindevertretung zu belassen, wenn der Hauptverwaltungsbeamte eine GmbH favorisiere.

Die nächste Frage sei, weshalb die Gemeinden keine Eigenbetriebe, sondern unbedingt GmbHs gründen wollten. Prof. Dr. Oebbecke habe in der Anhörung dazu die Frage aufgeworfen, ob der "Konzern Stadt" mit den Instrumentarien, die im öffentlichen Dienst zur Verfügung stünden, gemanagt werden könne, und argumentiert, daß für Unternehmen in Großstädten bei einer Bezahlung nach B 2 keine Manager gewonnen werden könnten.

Bei den Städten und Gemeinden sei ein tiefes Mißtrauen vorhanden gegen alles, was im Zusammenhang mit Eigenbetrieb stehe. Dasselbe gelte für die Einrichtungen, die auf dem Gesetz über die kommunale Gemeinschaftsarbeit basierten, zum Beispiel Zweckverbände. Er wisse aus eigener Erfahrung, wie schwierig es sei, wirtschaftliche Probleme mit Zweckverbänden zu lösen. Dazu müsse immer die Meinungsbildung in den beteiligten Städten und Gemeinden herbeigeführt werden, was bei einer GmbH und deren Aufsichtsrat wesentlich einfacher sei.

Die Diskussion über dieses Thema sei in der SPD-Fraktion noch nicht abgeschlossen. Er neige dazu, den Gemeinden die Wahlfreiheit zu lassen, GmbHs errichten zu können, ohne vorher darlegen zu müssen, daß im Eigenbetrieb die Aufgabe nicht genauso gut ausgeführt werden könne. Außerdem könnten die bestehenden GmbHs, von denen es eine Vielzahl gebe, nicht plötzlich eingestellt werden.

Abgeordneter Dr. Twenhöven (CDU) merkt an, der kommunale Einfluß auf die GmbHs sei zu gering geworden, die Zuständigkeit der Gemeinde werde dadurch faktisch eingeschränkt. Er habe in letzter Zeit festgestellt, daß das GmbH-Recht über die Gesellschafterversammlung mehr Möglichkeiten biete, als bisher wahrgenommen worden seien. Die Gesellschafterversammlung sei in den Gemeinden nie eingesetzt worden.

Abgeordneter Wilmbusse (SPD) erwidert, wenn auf die bisherigen Erfahrungen zurückgegriffen werden solle, werde man alsbald feststellen, daß die Situation im

Land Nordrhein-Westfalen sehr unterschiedlich sei. Wenn eine "normale" Stadt über eine oder zwei GmbHs verfüge und zusammen mit einer anderen Stadt an einer weiteren GmbH beteiligt sei, sei der Überblick schneller zu gewinnen als in einer Großstadt wie Köln mit ihren zahlreichen Gesellschaften, Untergesellschaften und Beteiligungen, wo Kreuz- und Querverbindungen bestünden und sicher gut Einfluß genommen werden könne. Es könne aber nicht richtig sein, wegen der Verhältnisse in vier oder fünf großen Städten die übrigen 390 Städte und Gemeinden des Landes nach deren Pfeife tanzen zu lassen. Der Landtag könne sich noch so sehr um eine Lösung bemühen, dem Rat oder dem Oberstadtdirektor in Köln die Möglichkeit des Durchgriffs zu verschaffen, es werde immer Zweifelsfälle geben, die nicht wie gewünscht exekutiert werden könnten.

Abgeordneter Ruppert (F.D.P.) äußert, zwar gebe es keine Garantie dafür, daß in einer GmbH oder AG automatisch alles besser laufe. Da aber angesichts der zunehmenden Finanzengpässe und der Diskussion über die Steuerung des "Unternehmens Stadt" Ansätze zu der Überlegung vorhanden seien, was bei anderen Gesellschaftsformen verbessert werden könne, halte er den Zeitpunkt, in der Gemeindeordnung den Vorrang des Eigenbetriebs festzuschreiben, für merkwürdig. Der Beweis, daß zum Beispiel eine Klinik in seiner Stadt, die jährlich Verluste in Millionenhöhe mache, weil sie im Verwaltungshandeln nicht anständig führbar sei, als GmbH besser laufe, sei hundertprozentig ohnehin nicht zu erbringen.

Der Begriff der Steuerung des "Unternehmens Stadt" sei im Gesetzentwurf auf das Verhältnis Rat bis hin zu seinen einzelnen Unternehmen verengt worden. In Wahrheit stehe heute in Zweifel, daß das "Unternehmen Stadt" überhaupt anständig gesteuert werden könne. Das von Professor Banner so bezeichnete "System der organisierten Unverantwortlichkeit" sei sicher pointiert, abhängig von der Größe des "Unternehmens Stadt" so weit von der Realität aber auch nicht entfernt. Insoweit seien die Überlegungen, GmbHs und auch Eigenbetriebe einzuführen, nur Notlösungen, um aus der schwierigen Steuerbarkeit herauszukommen und wenigstens in Teilbereichen flexibler zu werden. Diese Notlösung solle ausgerechnet jetzt verstopft werden.

Er hielte es für besser, das ganze "Unternehmen Stadt" zu einem echten Unternehmen zu entwickeln, was bedeute, daß der Begriff Steuerung genau definiert werden müsse. Der Rat dürfe nicht der Steuermann sein, der jede Bewegung des Schiffes selbst ausführe, sondern er müsse als Kapitän die Kommandos erteilen, steuern müsse derjenige, der dazu geeignet sei und über das Fachwissen verfüge - "dezentrale Ressourcenbewirtschaftung".

Ausschuß für Kommunalpolitik
34. Sitzung

25.08.1993
zi-ma

Er habe sich gestern lobend über den Vorschlag geäußert, die Experimentierklausel einzuführen, und halte es deshalb für wenig sinnvoll, bei der wirtschaftlichen Betätigung der Gemeinden die Flexibilität zu vermindern. Der Ausschuß sollte gemeinsam dafür sorgen, daß diese Verengung abgebaut werde. Auch er sehe in GmbHs und in der Ausgliederung von Tätigkeiten der Gemeinden nicht das Allheilmittel, er sei aber dafür, daß zum Beispiel das städtische Kulturleben in der Form einer GmbH organisiert werde. Der Rat solle dafür sorgen, daß die grobe Richtung stimme, dies aber als Kapitän, nicht als Steuermann.

Abgeordnete Höhn (GRÜNE) befürwortet den Vorschlag der Landesregierung mit den Argumenten, daß dem Rat durch die Verlagerung von Aufgaben auf GmbHs Entscheidungsrechte genommen würden; ferner spiegelte sich im Aufsichtsrat einer GmbH die Zusammensetzung der Bevölkerung nicht wider, denn vertreten seien nur einige Ratsmitglieder, wobei die kleinen Fraktionen nicht berücksichtigt würden und sie dadurch auch keinen Zugang zu Informationen erhielten.

Durch die Möglichkeit, GmbHs zu gründen, werde es dem Rat leichter gemacht, Probleme abzuschieben. Beispielsweise führe der Abfallbereich zu Konflikten - man müsse sich mit der Bevölkerung auseinandersetzen etc. Sie erinnere an das Dortmund-Modell.

Abgeordneter Leifert (CDU) spricht sich dafür aus, den Städten und Gemeinden auch bei der wirtschaftlichen Betätigung soviel Wahlfreiheit wie möglich zu lassen und in der Gemeindeordnung nicht mehr als einen Rahmen vorzugeben. Der Landtag könne nicht auf der einen Seite Genehmigungsvorbehalte abbauen wie beim Haushalt, auf der anderen Seite Genehmigungen wieder einführen.

Auch der Rat sei im großen und ganzen Ziel der Novellierung. Er sollte die politischen Grundsatzentscheidungen treffen, nicht aber auf Dauer Nebenverwaltung sein, auch nicht über Eigenbetriebe. Die Gemeinden sollten aber selbst über das Modell entscheiden können. Die CDU-Fraktion sehe wohl die Probleme bei der Steuerung, sie werde die im Gesetzentwurf vorgeschlagenen Einschränkungen aber nicht mittragen.

Es müsse noch intensiv darüber gesprochen werden, daß die Firmen, denen der Rat eine Aufgabe übertragen habe, eigene Rechte hätten und wer in den Aufsichtsgremien vertreten sein dürfe; nach der Kommunalverfassung, die der CDU vorschwebte, sollte der Chef des Rates nicht ausgeschlossen sein. Weiter sei über die Verzahnung von Gremien der entsprechenden Firmen mit den beteiligten Behörden der Stadt zu diskutieren.

Abgeordneter Grevener (SPD) berichtet, in der Vergangenheit habe die Aufsichtsbehörde, wenn Stadtwerke als Eigenbetrieb geführt würden, Wert darauf gelegt, daß der Eigenkapitalanteil 40 % betrage. Eine Gewinnabführung sei dabei nicht sichergestellt gewesen.

In Velbert habe man sich des Instituts der GmbH bedient. Die Stadt habe das Eigenkapital der GmbH als Darlehen zur Verfügung gestellt, erhalte die Zinsen ohne Steuern und spare mehrere Millionen an Steuern, was den Gemeinden im Rahmen ihrer Gestaltungsfreiheit gestattet sei.

Der Einwand von Frau Höhn, die kleinen Fraktionen seien im Aufsichtsrat nicht vertreten, sei verständlich. Dies sei aber eine Frage der Zusammenarbeit im übrigen. In Velbert gelinge es zum Beispiel der F.D.P. immer, "huckepack" über eine andere Fraktion vertreten zu sein.

Beim Eigenbetrieb sei es äußerst schwierig, Private zu interessieren. In Velbert bereite beispielsweise bei der Abfallentsorgung die Aufbereitung von Gießereisand die größten Probleme. Deshalb sei nun eine GmbH gegründet worden, an deren Geschäftsführung und Aufsichtsrat die Firmen beteiligt seien und diese somit die Verantwortung für diesen sensiblen Bereich mit übernehmen müßten. Erreicht worden sei dies nach langen Bemühungen. Gleichwohl gebe es für dieses Verfahren zur GmbH keine Alternative. Es schließe ein, daß sich die Stadt den Sachverstand der Industrie dienstbar machen könne und so bessere Ergebnisse erzielt werden könnten.

Die Einheitlichkeit der Verwaltung werde dadurch sichergestellt, daß der Aufsichtsrat, soweit die Stadt allein beteiligt sei, entsprechend den Verhältnissen im Rat zusammengesetzt sei, erster Geschäftsführer sei der Stadtdirektor. Dieser sei verpflichtet, den Rat ausreichend zu informieren und die Rechte der Gesellschafterversammlung wahrzunehmen. Auf diese Weise könne nicht weit ab vom Rat ein "Eigenleben" entstehen. Der Rat bleibe oberstes Organ.

Abgeordneter Dr. Twenhöven (CDU) merkt an, in Münster stünden gute Mitarbeiter im Entsorgungsbereich zur Zeit permanent unter dem Angebotsdruck privater Firmen. Da sie im normalen Dienstgefüge nicht annähernd so gut bezahlt werden könnten, müßten neue Wege gegangen werden, denn gingen diese Mitarbeiter verloren, könnte sich die Stadt aus dem vorhandenen Potential nicht wieder versorgen.

Ministerialdirigent Held (Innenministerium) bestätigt, daß die Unternehmen versuchten, die Mitarbeiter in den Bereichen Abwasser und Abfall im öffentlichen Dienst zu "kaufen".

Es gebe zwei Formen von wirtschaftlicher Betätigung, für die Unternehmen errichtet werden könnten.

Erstens die wettbewerbswirtschaftliche Betätigung. Dafür habe sich kein Ausschußmitglied ausgesprochen. § 88 Abs. 1 sei insofern unstrittig.

Zweitens der Bereich, in dem klassischerweise Wettbewerb nicht stattfindet, sondern in dem die Daseinsvorsorge im Mittelpunkt stehe, zum Beispiel Abwasser und Kultur. Es gehe nicht darum, diesen Bereich mit Privaten oder gar mit Dritten zu organisieren, sondern darum, ob sich eine Kommune von der Organisationsform, die das öffentliche Recht biete, ohne weiteres in eine Eigengesellschaft des privaten Rechts verwandeln dürfe. Sie organisierte sich zur Aufgabenerfüllung in dem typisch öffentlich-rechtlichen Bereich der Daseinsvorsorge, für den die Gemeindeordnung die Handlungsformen zur Verfügung stelle. Es erhebe sich die Frage, ob dies dadurch dahingestellt bleiben könne, daß die Gemeinde Eigengesellschafterin bleibe. Alle anderen Fälle würden von § 89 Abs. 1 Nr. 2 nicht erfaßt.

Bei dem Beispiel des Dortmunder Modells der Abfallentsorgung handle es sich um eine Beteiligung von Privaten. Dies sei in § 89 Abs. 1 Ziffer 2 geregelt. Die Stadt Dortmund habe beim Ministerium gefragt, wie sie auf die Gesellschaft und ihr geschäftsgebaren Einfluß nehmen und Informationen erhalten könne. Der Anteil von 51 % der Stadt reiche nicht, da auf der anderen Seite eine Sperrminorität bestehe. Wie sich herausgestellt habe, erlaube der Gesellschaftsvertrag aufgrund vieler rechtlicher Ungenauigkeiten kein Gestaltungsrecht, zum Beispiel in der Frage, ob sich die Gesellschaft an Tochtergesellschaften beteiligen dürfe. Die Frage, ob es zur Aufgabe der Geschäftsführung gehöre, dies in eigener Regie zu entscheiden, gehe am Rat und der Stadt insgesamt vorbei.

Zum "Konzern Stadt" erwidert er Herrn Ruppert, Professor Banner meine das Problem der Steuerungsfähigkeit einer Verwaltungsorganisation. Dies sei nichts Neues, "management by delegation" gehöre seit Jahren zu den Organisationsmanagementmethoden. Neu sei, daß offensichtlich die Notwendigkeit bestehe, das Problem zu lösen. Nach den Experten sei das Modell "Konzern Stadt" eigentlich erst ab einer Größenordnung von 1 500 Mitarbeitern interessant, darunter sei kein betriebswirtschaftlicher Optimierungseffekt zu erwarten. Das Problem bei den großen Städten sei ebenso wie bei VW oder Lufthansa, daß die große Zahl organisiert werden müsse. Mit der wirtschaftlichen Betätigung habe dies nichts zu tun.

Ausschuß für Kommunalpolitik
34. Sitzung

25.08.1993
zi-ma

Nach dem Gesetz könne sich die Gemeinde einer privatrechtlichen Organisationsform bedienen, wenn ein wichtiges Interesse vorliege. In der vorgeschlagenen neuen Formulierung werde an dieser Stelle substantiell nur eine Beweisregelung aufgenommen. Über die bestehende Regelung hinaus besage sie jedoch: Die Tatsache, daß sich ein privater Dritter beteilige, spreche dafür, daß diese Gesellschaftsform die richtige sei.

Handle die Gemeinde in privatrechtlicher Gesellschaftsform, ergäben sich die nachfolgenden Konsequenzen:

Bei den Städten werde das Personal herausgenommen, die Öffentlichkeit werde von sämtlichen Ausschußberatungen ausgeschlossen, ein dienstrechtliches Weisungsrecht an die Geschäftsführer und Mitarbeiter der Gesellschaft sowie jeglicher Einfluß auf die Wahl der in der Gesellschaft Tätigen würden ebenfalls ausgeschlossen.

Die kommunalen Spitzenverbände seien gefragt worden, was sie am Eigenbetrieb störe, und gebeten worden, Vorschläge für eine Novelle zum Eigenbetriebsrecht, in der die Unterschiedlichkeiten beseitigt werden sollten, zu unterbreiten. Darauf warte das Ministerium bis heute. Dies sei verständlich, denn der Eigenbetrieb biete alles: doppelte Buchführung, Sondervermögen, eine eigene wirtschaftliche Konzeption. Der Eigenbetrieb sei insofern eine geeignete Form, denn die Steuerungsfähigkeit gehe nicht verloren, er bleibe immer eingebunden in die politische Gesamtverantwortung des Rates und sei relativ selbständig. Solange dieses Instrumentarium bestehe, sei es gerechtfertigt, von den Gemeinden zu verlangen, überzeugende Gründe anzuführen, wenn sie sich für eine Rechtsform des privaten Rechts entschieden.

Abgeordneter Ruppert (F.D.P.) erwidert Herrn Held, er kenne Eigenbetriebe aus seiner Praxis und könne daher sagen, daß diese Betriebsform mit vernünftiger wirtschaftlicher Tätigkeit häufig sehr wenig zu tun habe und in sich schwer steuerbar sei.

§ 88 solle eigentlich besagen, daß die Gemeinden nicht zu viele Aufgaben übernehmen sollten, insbesondere solche nicht, die normalerweise im wirtschaftlichen Raum wahrgenommen würden. Absatz 2 sei die Ausnahme zu Absatz 1. Bei den in Abs. 2 Ziffer 2 aufgelisteten Beispielen für nicht wirtschaftliche Betätigung handle es sich jedoch um Aufgaben, die über den ursprünglichen engen Bereich der Daseinsvorsorge hinausgingen, die die Städte nach und nach an sich gezogen hätten. Für alle Bereiche gebe es schon längst Beispiele, die in wirtschaftlichen Unternehmensformen geführt würden, und sie funktionierten, denn sie müßten ihre Defizite abdecken, während die Einrichtungen der Stadt in dem Bewußtsein geführt werden könnten, daß die Stadt die Defizite bezahlen müsse. Es könne nicht sinnvoll sein, in der Gemeinde-

ordnung festzuschreiben, daß die genannten Einrichtungen im Eigenbetrieb geführt werden müßten, wenn eine Stadt sie betreibe.

Viele Gemeinden hätten die Ausgliederung bestimmter Bereiche als Ausweg gesehen, um die unüberschaubare und schwer zu organisierende Quantität der Verwaltung zu reduzieren. Sie hätten eingesehen, daß der Rat zum Beispiel nicht entscheiden könne, wie eine Klinik funktionieren solle. Viele der aufgelisteten Bereiche funktionierten um so schlechter, je mehr die Räte in die Einzelsteuerung hineinreden könnten.

Abgeordneter Wilmbusse (SPD) stellt fest, die Diskussion verschiebe sich an dieser Stelle unzulässigerweise.

Er verweist auf das Organigramm der Stadt Köln mit ihren 35 GmbHs und deren Beteiligungen an anderen und sagt, er bezweifle, daß eine stärkere Einflußnahme der einzelnen Ratsmitglieder möglich wäre, wenn es sich statt der GmbHs um Eigenbetriebe handelte. Für ihn sei nicht die Frage, ob auch bei Eigenbetrieben nur noch einzelne Ratsmitglieder steuerten; er könne sich gut vorstellen, daß auf viele Städte zutreffe, was Herr Held gesagt habe. Der Punkt sei aber nicht die Verteufelung des Eigenbetriebs oder die Bevorzugung der GmbH, sondern der Ansatz, daß bewiesen werden müsse, ob eine Einrichtung in Form einer GmbH oder im Eigenbetrieb besser funktioniere.

Wenn eine Verwaltung oder eine Fraktion beabsichtige, eine Einrichtung in Form einer GmbH zu führen, werde eine Vorlage erstellt, und dem Rat gegenüber müsse dargelegt werden, daß zwischen Regiebetrieb, Eigenbetrieb und GmbH abgewogen worden sei. Nach dem Gesetzentwurf solle nun auch der Aufsichtsbehörde gegenüber bewiesen werden müssen, daß die GmbH die beste Lösung sei.

Dagegen wehre er sich; denn der Unterschied zwischen GmbH und Eigenbetrieb müßte so gravierend sein, daß der Landtag meine, die Entscheidung wesentlich steuern zu sollen. Er könne sich in der Vielfalt der nordrhein-westfälischen Städte und Gemeinden genügend Fälle denken, in denen sich der Rat für eine GmbH entscheide, und wolle diese Entscheidung nicht wie ein Oberschulmeister steuern, sondern sie dem Rat überlassen.

Zweitens: Die Steuerungsmöglichkeiten des Rates müßten auch in einer GmbH gewährleistet sein. Deshalb habe die Landesregierung eine Reihe von Vorschlägen unterbreitet, wie die Einflußnahme des Rates oder des Hauptverwaltungsbeamten gesichert werden solle. Beispielsweise erhebe sich die Frage, ob in den Aufsichtsrat der jetzige Stadtdirektor oder der künftige Bürgermeister entsandt werde. Der Städte-

und Gemeindebund habe empfohlen, den Rat entscheiden zu lassen, den Stadtdirektor oder ein Ratsmitglied, das sich für die Sache besonders engagiert habe, zu entsenden. Über dieses Ratsmitglied könne der Rat ebenso gut informiert werden wie über den Stadtdirektor.

Wenn die von Herrn Held genannten Voraussetzungen gegeben seien, bestehe zwischen Eigenbetrieb und GmbH hinsichtlich des Erfordernisses der möglichen Steuerung kein so großer Unterschied mehr. Bei allem Engagement und allen guten Argumenten des Innenministeriums widerspräche es den Grundsätzen, unter denen der Ausschuß zur Reform der Gemeindeordnung angetreten sei, die Entscheidung auch in diesem Punkt nicht den Gemeinden zu überlassen. § 89 Abs. 1 Ziffer 2 des Entwurfs sollte daher entfallen.

Abgeordneter Leifert (CDU) sagt, er denke über diesen Punkt wie Herr Wilmbusse: Weder Regiebetrieb noch Eigenbetrieb noch GmbH solle verboten werden. Deshalb sollte die Entscheidung, nach Darlegung aller Gründe, dort getroffen werden, wo sie anstehe: im Rat. Allein wenn die Daseinsvorsorge nicht gewährleistet sei, sollte die Aufsichtsbehörde eingreifen können. - Die Frage, wer in den Aufsichtsrat entsandt werden sollte, sei ein Kapitel für sich.

Staatssekretär Riotte (Innenministerium) erwidert Herrn Leifert, gerade das "Kapitel für sich" bereite die Probleme.

Soweit die Möglichkeit bestehe, eine öffentliche Aufgabe in einer Rechtsform des privaten Rechts wahrzunehmen, in einer Rechtsform, die den Gedanken mit sich bringe, daß das Eigeninteresse dieser Rechtsform wichtiger sei als das Interesse der Gemeinde, stelle sich die Frage, ob es sich noch um eine öffentliche Aufgabe handle. Wenn es keine öffentliche Aufgabe mehr sei, sei zu fragen, ob die Gemeinde dann noch etwas zu bestimmen habe. Wenn behauptet werde, daß Eigenbetrieb und GmbH nicht so weit auseinanderlägen, müsse auch dafür gesorgt werden, daß diese private Rechtsform nicht so weit vom Eigenbetrieb entfernt sei. Die Frage, wie der Einfluß des Rates auf die GmbH gesichert werde, sei dann nicht von minderer Bedeutung, sondern entscheidend für das Ergebnis, ob diese Rechtsform zugelassen werden könne.

Es werde nicht zu erreichen sein, die Vorzüge der GmbH der Gemeinde ungeschmälert zufließen zu lassen und sie wie einen Eigenbetrieb zu führen. Je besser dies aber gelinge, um so mehr wäre es im Interesse der Gemeinden und der Aufgabenwahrnehmung der öffentlichen Hand insgesamt, diese Wahlmöglichkeit zu eröffnen.

Voraussetzung sei aber, daß die GmbH aus der Sicht des Rates geführt werden könne wie der Rat die Verwaltung führe: über den Stadtdirektor. Hier sehe das Ministerium einen engen Zusammenhang. Der Zugriff des Rates auf die GmbH könne aus seiner Sicht nur durch ihre Eingliederung in die Verwaltung, nicht unmittelbar in den Rat, offengehalten werden. Je besser dies erzielt werde, um so eher sei das Ministerium bereit, den Gemeinden die anderen Möglichkeiten des privaten Rechts zu eröffnen.

Abgeordneter Dr. Twenhöven (CDU) gibt zu bedenken, daß man sich dann mit den Beteiligungsgesellschaften und insbesondere mit der Mitbestimmung befassen müsse.

Der neue Trick der Gemeinden, sich wirtschaftlich zu betätigen, sei, Aufgaben auszulagern und Einrichtungen zum Teil zu verkaufen. Dies sei problematisch, denn solange die Gemeinde zu 100 % Eigentümerin der GmbH und der Rat damit die Gesellschafterversammlung sei, bestehe die Möglichkeit der Steuerung wie beim Eigenbetrieb, wenn der Rat dies wolle.

MD Held (IM) sagt dazu, dies treffe nur auf GmbHs mit einer kleinen Mitarbeiterzahl zu, bei einer großen Mitarbeiterzahl spiele das Mitbestimmungsrecht eine Rolle.

Abgeordneter Dr. Twenhöven (CDU) hält dagegen, die Mitbestimmung schränke die Rechte der Gesellschafterversammlung nicht ein. Alle GmbHs der Stadt Münster seien mitbestimmt, was nicht heiße, daß die Gesellschafterversammlungen nur aus Ratsmitgliedern bestünden. Neu sei, daß die Räte ihre Funktion als Gesellschafter entdeckten. Ihre Steuerungsmöglichkeiten über die Gesellschafterversammlung seien, wenn die GmbHs in Schwierigkeiten gerieten, wesentlich größer, als sie bisher wahrgenommen hätten.

MD Held (IM) nennt unter Verweis auf einen im Ministerium aktuell vorliegenden Gesellschaftsvertrag die Gründe, die bei einem Antrag auf Genehmigung einer Rechtsform des privaten Rechts angeführt würden: Erstens dauere es zu lange, bis der Rat entscheide; zweitens sei es sehr schwierig, qualifizierte Personen für die Organisation zu finden, da sie nach dem Stellenplan nicht bezahlt werden könnten; drittens müsse die Öffentlichkeit nicht unterrichtet werden, insbesondere könne die Presse ferngehalten werden; viertens sei die Verantwortlichkeit nicht so evident bei den Ratsgremien.

Seiner Meinung nach seien die Stellenobergrenzenverordnung und die Werkleiterbe-
soldungsverordnung in diesem Fall unsinnig; letztere sei Maßstab für die Bezahlung
des Leiters zum Beispiel eines Krankenhauses. Diese Kriterien sollten aber für die
Entscheidung über die Betriebsform nicht ausschlaggebend sein. Die neue Bestim-
mung wäre nichts anderes als eine Darlegungspflicht, die Pflicht, daß der Rat die
Vor- und Nachteile der Rechtsform abwäge.

Welchen Weg die Entwicklung der Aufgaben der Kommunen nehmen könne, lasse
sich am Beispiel der Sparkassen aufzeigen. Die Sparkassen seien als soziale Einrich-
tungen als Regiebetrieb, einem Amt in der Verwaltung, geschaffen worden, als es
einen Anspruch auf Sozialhilfe noch nicht gegeben habe. Im zweiten Schritt sei ihnen
gestattet worden, sich wie Banken zu verhalten. Gegründet worden sei zunächst der
Eigenbetrieb, die politische Steuerung einer öffentlichen Aufgabe durch den Rat, aber
mit den Instrumenten der freien Wirtschaft. Im nächsten Schritt sei ein eigenes
Sparkassenrecht geschaffen worden. Mittlerweile führten sie ein eigenständiges
Leben, Mitbestimmungsmodelle gebe es nicht mehr.

In gleicher Weise sehe er eine Skelettierung des gesamten Aufgabenbestandes der
Gemeinden und somit den Entzug von der politischen Steuerung voraus. Dies ent-
spräche den kommunalen Verfassungsstrukturen in anderen europäischen Ländern, in
denen für Aufgaben wie die Abwasser- und die Abfallentsorgung nicht die Gemeinden
zuständig seien.

Die privatrechtliche Organisation sei untypisch für die öffentliche Hand. Deshalb
sollte in der Gemeindeordnung der Abwägungsprozeß vorgeschrieben werden, auch
wenn dies materiell mit der Formulierung, daß ein wichtiges Interesse vorliegen
müsse, bereits geschehen sei.

Abgeordneter Ruppert (F.D.P.) erwidert auf das von Herrn Held genannte Beispiel
Sparkassen, die meisten wären, existierten sie heute noch als Teil der städtischen
Verwaltung, liquidiert worden, die übrigen wären klitschenhafte Zuschußbetriebe. In
gleicher Weise verträten alle Fraktionen im Landtag in der Debatte über Theater die
Ansicht, daß diese mit den Mitteln des öffentlichen Dienstrechts nicht mehr betrieben
werden könnten; sie würden sklerotische Unternehmen. Insofern gebe es genügend
Sachargumente, über andere Betriebsformen nachzudenken.

Es gehe um die Dichotomie zwischen Ziel und Instrument. Bei einem entsprechenden
Gesellschaftervertrag könne der Rat die Ziele des Unternehmens durchaus festschrei-
ben und sicherstellen. Den Einfluß auf die Instrumente hätten in Wahrheit die Räte
bisher kaum, dies sei eher Vorrecht der Verwaltung. Es seien auch nicht die Räte, die

die Entscheidungsprozesse verzögerten, sondern die Querschnittsverwaltung: Personalamt, Hauptamt, Kämmerei. Allzu oft empfänden sich die Eigenbetriebe als Betrieb der Verwaltung, in dem eben verwaltet werde, kameralistisches Denken herrsche und die wirtschaftlich vernünftige Betätigung zurücktrete.

Abgeordneter Wilmbusse (SPD) verweist auf die Stellungnahme der ÖTV zur Anhörung, in der auch bei eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen Mitbestimmung gefordert werde, und fragt, an welcher Stelle der Gemeindeordnung dies geregelt werden müßte.

Inhaltlich sei die Meinungsbildung innerhalb der SPD-Fraktion zu diesem Thema noch nicht abgeschlossen. Es gebe aber eine Diskussion im Hinblick auf § 89 a.

Staatssekretär Riotte sehe den Einfluß der Stadt oder Gemeinde nur dann gesichert, wenn die Vertretung in Beiräten, Aufsichtsräten etc. bei der Verwaltung, nicht beim Rat liege. Nach dem Gesetzentwurf solle der Hauptverwaltungsbeamte die Gemeinde vertreten, wenn nur ein Vertreter gewählt werde. Nach Ansicht der SPD-Fraktion sollte der Hauptverwaltungsbeamte vertreten sein, wenn zwei oder mehr Vertreter gewählt würden; werde nur ein Vertreter gewählt, solle die Entscheidung dem Rat obliegen. Es seien nämlich durchaus Fälle denkbar, in denen sich der Rat gegen die Vertretung durch den Hauptverwaltungsbeamten ausspreche. Beispielsweise könnte dadurch vermieden werden, daß ein Techniker entsandt werde, wenn es um kulturelles Engagement gehe. Die Unterrichtung des Rates oder der Verwaltung müsse darunter nicht notwendigerweise leiden. Im übrigen bejahe die SPD-Fraktion alle von der Landesregierung vorgeschlagenen Steuerungsinstrumente - zum Beispiel Vorbehalte und Berichte.

Auf Herrn Dr. Twenhövens Aussage, die Gesellschafterversammlungen entdeckten ihre Rechte, erwidert er, dies sei eine Frage der Handhabung. In Lemgo zum Beispiel müsse der Vorstandsvorsitzende der Sparkasse in angemessenen Abständen vor dem Rat über alle anstehenden Probleme berichten und sich der Diskussion stellen. Der Rat trete als Gesellschafterversammlung der Stadtwerke mehrmals im Jahr zusammen, bei wichtigen Entscheidungen habe er sich als Bürgermeister ausbedungen, vom Aufsichtsrat zu verlangen, daß die Angelegenheit in der Gesellschafterversammlung vorgetragen werde. Ohne solche Voraussetzungen funktioniere die Kontrolle auch bei einem Eigenbetrieb nicht.

Frau Höhns Bemerkung, im Ausschuß sei zu viel von Privatisierung die Rede, hält er entgegen, wenn eine Stadt an einer GmbH alleinige Gesellschafterin sei, sei dies für ihn keine Privatisierung. Privatisierung sei, wenn zum Beispiel die Abfallbeseitigung

zwei Privaten, die sich in einer OHG oder GmbH zusammengeschlossen hätten, übertragen werde. In diesem Fall würde er ganz anders argumentieren.

Abgeordnete Höhn (GRÜNE) äußert, sie sehe keine Verbesserung, wenn der Betrieb kommunaler Einrichtungen Privaten übertragen werde. Zwar engten das Dienst- und das Beamtenrecht die Flexibilität, Aufgaben zu erledigen, ein, sie halte es aber für problematisch, diese Vorschriften zu umgehen, indem die Entscheidungen aus dem Rat ausgelagert würden. Damit würden die Aufgaben der Räte reduziert, und es würde gerade verhindert, daß möglichst viele Entscheidungen demokratisch getroffen würden. Deshalb müßte eher das starre Dienstrecht kritisiert und versucht werden, in ihm mehr Flexibilität zu schaffen.

StS Riotte (IM) erwidert Herrn Wilmbusse zum einen, die Materie Mitbestimmung müßte im LPVG, nicht in der Gemeindeordnung geregelt werden. Zum anderen wolle er folgendes klarstellen:

Wenn er sich dafür einsetze, daß in jedem Fall der Hauptverwaltungsbeamte die Gemeinde vertrete, dann nicht, weil er meine, dieser sei als Person gegenüber Ratsmitgliedern, die sich sachkundig gemacht hätten oder bestimmte Fähigkeiten mitbrächten, der bessere, sondern daß diese Aufgabe von einem hauptamtlichen Vertreter der Verwaltung so wahrgenommen werde, als würde die Verwaltung selbst sie mit ihren Beamten und Angestellten wahrnehmen. Wenn die Aufgabe ausgegliedert werde, sollte die Aufsicht, die in der Gemeinde verbleibe, von einem hauptamtlichen wahrgenommen werden.

MD Held (IM) antwortet auf die Frage der Mitbestimmung, es gebe in Nordrhein-Westfalen privatrechtliche Gesellschaften, bei denen die Gemeinde als Eigengesellschafterin Inhaberin aller Gesellschaftsanteile sei, der Aufsichtsrat sei mit Arbeitnehmern und Ratsvertretern pari besetzt. Dies sei im Interesse der ÖTV gewesen, auch um die Zustimmung zur Umsetzung des Personals in die Gesellschaften zu erhalten.

Das Innenministerium habe dies unter Verweis auf die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs zu den Sparkassen als verfassungsrechtlich unzulässig abgelehnt. Nach dieser Entscheidung handle es sich bei den Sparkassen um eine öffentlich-rechtliche Anstalt, bei der die politische Legitimation in einer Kette bis zum Gewährträger, dem Rat, gesichert sein müsse. Diese Legitimationskette sei durch die Einführung der Parität durchbrochen worden. Aus diesem Grunde sei es auch nicht zulässig, einen Werksausschuß pari zu besetzen. Welche Konsequenzen die Durchbrechung der

demokratischen Legitimationskette habe, habe sich bei den Bezirksvertretungen, die ursprünglich vom Rat gewählt worden seien, gezeigt.

h) Einzelfragen

Abgeordneter Wilmbusse macht für die SPD-Fraktion einige Anmerkungen zu einzelnen Paragraphen der Gemeindeordnung:

§ 9 - Aufsicht

Einer vorbeugenden Beratung stehe die Fraktion ablehnend gegenüber.

§ 37 - Niederschrift der Ratsbeschlüsse

Die Fraktion wünsche eine Änderung insofern, als das Protokoll über Sitzungen nicht mehr zusätzlich von einem Ratsmitglied solle unterzeichnet werden müssen. Nach gutachtlicher Feststellung sei ohnehin nur der Schriftführer für das Protokoll verantwortlich.

§ 41 a - Ausschuß für Angelegenheiten der zivilen Verteidigung

Eine Notwendigkeit für den Ausschuß für zivile Verteidigung bestehe nicht mehr; er könne entfallen.

§ 42 - Zusammensetzung der Ausschüsse und ihr Verfahren

Fragestunden für Einwohner sollten zulässig sein.

§ 44 - Amtszeichen für Ratsmitglieder

§ 44 könne entfallen.

Anschließend äußert sich **Abgeordneter Leifert (CDU)**:

§ 13 d - Gemeindebezirke in den kreisangehörigen Gemeinden

Erfolge auf Beschluß des Rates - diese Entscheidung solle weiterhin dem Rat vorbehalten bleiben - die Aufteilung des Gemeindegebietes in Bezirke - die CDU-Frak-

tion präferiere den Begriff "Ortsgemeinden" -, sollten entweder - wie bisher - Ortsvorsteher oder aber auch Ortsvertretungen, die bis jetzt vom Rat eingesetzt würden, vom Bürger direkt im Zusammenhang mit der Kommunalwahl gewählt werden.

Abgeordneter Wilmbusse (SPD) weist darauf hin, daß die Bezirksausschüsse entsprechend dem Stimmergebnis der Kommunalwahl in dem entsprechenden Ortsteil besetzt würden. Er bezweifle, ob angesichts dieses Besetzungsverfahrens der Aufwand einer gesonderten Wahl lohne.

2 Verschiedenes

a) **Abgeordneter Dr. Twenhöven (CDU)** zum Verhalten des RP Köln betreffend Auto auf dem Museum

Abgeordneter Dr. Twenhöven (CDU) berichtet, er habe im Mai dieses Jahres in der Zeitung gelesen, daß der Regierungspräsident der größten Stadt des Landes vorschreiben wolle, ob sie auf das Dach eines ihrer Museen ein Auto stellen dürfe oder nicht. Der Stadtentwicklungsminister habe in dieser Sache ein Friedensgespräch angeboten; dieses sei geplatzt, weil der Regierungspräsident, der dem Minister eigentlich weisungsunterworfen sei, erklärt habe, er ordne trotzdem an.

Seiner Meinung nach sei dies keine Frage der Aufsicht, denn die Stadt Köln sei mit Kunstsachverständigen, Denkmalpflegern etc. mindestens ebenso hervorragend ausgestattet wie die Landesregierung und insbesondere wie ein Regierungspräsident. Es handle sich vielmehr um eine schlichte Geschmacksfrage. Im Sinne der Unabhängigkeit der größten Stadt in Nordrhein-Westfalen sollte der Ausschuß kritisieren, daß sich der Regierungspräsident derartig provokatorisch in eine Angelegenheit der Stadt einmische, und dafür eintreten, daß die Stadt selbst entscheide.

Staatssekretär Riotte (IM) erwidert, das Innenministerium sei fachlich nicht zuständig und bisher vom fachlich zuständigen Ministerium auch nicht gebeten worden, im Rahmen seiner Dienstaufsicht auf den Regierungspräsidenten einzuwirken.

Der Regierungspräsident habe den Innenminister und andere Ressorts selbst von folgendem Gesichtspunkt unterrichtet: Es gehe nicht darum, ob das geflügelte Auto