

Antrag

der Abg. Ewald Veigel u. a. FDP/DVP

und

Stellungnahme

des Innenministeriums

Wirtschaftliche Betätigung von Gemeinden in neuen Geschäftsfeldern

Antrag

Der Landtag wolle beschließen,

die Landesregierung zu ersuchen

zu berichten,

1. welche wirtschaftlichen Unternehmen (auch Tochterunternehmen und Stiftungen) der Kommunen sich in den letzten Jahren neue Geschäftsfelder erschlossen haben, welche Organisationsformen dabei gewählt wurden und um welche wirtschaftlichen Tätigkeiten es sich handelt;
2. wie sie unter ordnungspolitischen Gesichtspunkten die Argumentation beurteilt, dass die Kommunen aufgrund der Lage der Kommunalhaushalte nur die Möglichkeit hätten, ihre wirtschaftliche Situation zu verbessern, indem sie sich neue und ertragreiche Geschäftsfelder erschließen;
3. inwieweit diese neuen Tätigkeitsfelder der Kommunen mit verfassungsrechtlichen Vorgaben sowie den Vorschriften des Gemeindewirtschaftsrechts vereinbar sind und in welchen Fällen nach ihrer Auffassung die Vereinbarkeit kommunaler Aktivitäten mit dem Gemeindewirtschaftsrecht zweifelhaft ist, bzw. wo die Grenzen für eine zulässige, auch gebietsüberschreitende, wirtschaftliche Betätigung liegen;
4. ob, wie oft und in welchen Fällen die Kommunalaufsicht einzelne, mit dem Gemeindewirtschaftsrecht unvereinbare Aktivitäten von Kommunen beanstandet bzw. auf eine Beanstandung verzichtet, oder solche Aktivitäten befristet geduldet hat;
5. ob und welche neuen gesetzlichen Regelungen denkbar sind, um für bestimmte Fallkonstellationen eine Durchbrechung des Örtlichkeitsgrundsatzes zu regeln.

15. 12. 98

Veigel, Kiesswetter, Beate Fauser, Kluck, Hofer, Kiel FDP/DVP

Begründung

Die Kommunen argumentieren vielfach, dass sie heute nicht nur auf die geänderten normativen Rahmenbedingungen (z. B. Reform des Energiewirtschaftsrechts, Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz) reagieren müssten, sondern auch aufgrund der Lage der Kommunalhaushalte nur die Möglichkeit hätten, ihre wirtschaftliche Situation zu verbessern, indem sie rationalisieren, privatisieren, oder sich neue ertragreiche Geschäftsfelder erschließen. Für den Deutschen Städte- und Gemeindebund ist zum Beispiel die Erweiterung des Leistungsbereichs kommunaler Unternehmen ein zentraler Ansatzpunkt im Rahmen der gemeindewirtschaftlichen Tätigkeiten. Dabei können die Kommunen sowohl zur Deckung eines Fremdbedarfs tätig werden und neue Aufgaben erschließen, die sie bisher weder für sich selbst, noch für externe Zwecke wahrgenommen haben, als auch Dritten erstmalig Leistungen anbieten, die sie bisher ausschließlich für eigene Zwecke genutzt haben.

Grundlage für eine wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden ist Artikel 28 Abs. 2 Satz 1 Grundgesetz. Der in dieser Norm verankerte Örtlichkeitsgrundsatz („Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“) ist vor allem im Rahmen einer über die Gemeindegrenzen hinausgehenden wirtschaftlichen Tätigkeit von Bedeutung. So stellt sich zum Beispiel im Rahmen der Reform des Energiewirtschaftsrechts die Frage, ob eine völlige oder eingeschränkte Abkehr vom Grundsatz der Örtlichkeit sinnvoll sein und im kommunalen Interesse liegen kann. Es gilt aber auch, sich über den öffentlichen Zweck im Gemeindewirtschaftsrecht erneut Gedanken zu machen.

Der nach dem Kommunalwirtschaftsrecht bestehende Spielraum für neue wirtschaftliche Betätigungen ist auszuloten. Aber auch die Frage nach einem möglichen Regelungsbedarf stellt sich immer mehr. Wenn eine kommunale Versorgungs- und Verkehrsgesellschaft als Beratungsunternehmen beim Aufbau von öffentlichen Versorgungssystemen in Moldavien, Polen, Litauen und Lettland tätig wird, oder in Zusammenarbeit mit anderen Gesellschaften die Gasversorgung in Kroatien aufbauen will, so muss sich der Landtag von Baden-Württemberg mit einer ordnungspolitischen Grundsatzdiskussion über die veränderten Rahmenbedingungen und die daraus zu folgernden Konsequenzen befassen, bevor wichtige Weichenstellungen der Rechtsprechung überlassen werden oder das kommunale Wirtschaftsrecht mehr und mehr ausgehöhlt wird. Hierzu soll der vorliegende Antrag eine Grundlage sein.

Stellungnahme *)

Mit Schreiben vom 4. Februar 1999 Nr. 2-2260/59 nimmt das Innenministerium zu dem Antrag wie folgt Stellung:

Vorbemerkung:

Bundesweit ist die Tendenz festzustellen, dass sich kommunale Unternehmen zunehmend auch in sog. neuen Geschäftsfeldern betätigen, also in solchen Bereichen, die in der Vergangenheit von den Kommunen bzw. ihren Unternehmen nicht oder nur in untergeordnetem Umfang wahrgenommen worden sind.

Diese Entwicklung hat mehrere Ursachen. Im Vordergrund steht, dass sich die Rahmenbedingungen für kommunales wirtschaftliches Handeln aus kommunaler Sicht verschlechtert haben, indem kommunale Monopole ganz oder teilweise abgeschafft wurden bzw. werden. Zu nennen ist hier insbesondere das neue Energiewirtschaftsrecht, das die Wettbewerbssituation völlig verändert und weitreichende Folgen für die kommunale Versorgungswirtschaft hat. Ferner ist auf das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz sowie auf die zu erwartende Entwicklung bei der Wasserversorgung hinzuweisen. Weitere Gründe sind z. B. die stark ange-

*) Der Überschreitung der Drei-Wochen-Frist wurde zugestimmt.

spannte Haushaltslage, das Erreichen von Wachstumsgrenzen in herkömmlichen Aufgabenbereichen oder die Ausdehnung des Absatzmarktes aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und Konkurrenzfähigkeit oder des technischen Fortschritts (Stichwort Telekommunikation). Auf Grund der in vielen Bereichen veränderten Wettbewerbssituationen sowie neuer Ordnungsrahmen entwickeln die Kommunen Strategien, wie sie die neue Situation bewältigen können.

Das Thema neue Geschäftsfelder berührt grundlegend das Verhältnis zwischen Kommunalwirtschaft und Privatwirtschaft. Während von kommunaler Seite teilweise geltend gemacht wird, wegen der veränderten Rahmenbedingungen sei eine Lockerung des Gemeindewirtschaftsrechts über eine „flexible“ Auslegung des geltenden Rechts oder über Gesetzesänderungen notwendig, fordern Private und ihre Verbände Maßnahmen gegen die zunehmende kommunale Konkurrenz.

Die Betätigung kommunaler Unternehmen in neuen Geschäftsfeldern kann vor allem unter den Aspekten der „Rechtfertigung durch einen öffentlichen Zweck“ und der Einhaltung des Örtlichkeitsgrundsatzes rechtlich problematisch sein. Eine generelle rechtliche Bewertung der neuen Geschäftsfelder ist aber nicht möglich, da jeweils die Umstände des konkreten Einzelfalls zu berücksichtigen und zu bewerten sind.

Zu Nr. 1:

Die bei den Regierungspräsidien bekannt gewordenen wirtschaftlichen Unternehmen der Kommunen, die in den letzten Jahren neue Geschäftsfelder erschlossen haben, sind in der Anlage dargestellt. Von einer flächendeckenden Erhebung auch unter Einbeziehung der Landratsämter wurde abgesehen, da sich das Problem der neuen Geschäftsfelder ganz überwiegend bei den Kommunen stellt, die der Rechtsaufsicht durch die Regierungspräsidien unterliegen.

Die Aufstellung erfasst nicht die Fälle, bei denen ohne kommunale Beschlussfassungen und ohne Änderung der Satzung oder des Gesellschaftsvertrags eine allmähliche Ausweitung der Geschäftstätigkeit kommunaler Gesellschaften in Privatrechtsform erfolgt. Solche Entwicklungen werden den Rechtsaufsichtsbehörden vielfach nicht bekannt; eine Vorlagepflicht an die Rechtsaufsicht besteht nur für die in § 108 GemO genannten Beschlüsse der Gemeinde.

Zu Nr. 2:

Nach Auffassung des Innenministeriums liegt der maßgebliche ordnungspolitische Gesichtspunkt hinsichtlich der Kommunalwirtschaft und damit auch hinsichtlich kommunaler Aktivitäten in neuen Geschäftsfeldern in der Regelung nach § 102 Abs. 1 Nr. 1. GemO. Danach darf die Gemeinde ungeachtet der Rechtsform wirtschaftliche Unternehmen nur errichten, übernehmen oder wesentlich erweitern, wenn der öffentliche Zweck das Unternehmen rechtfertigt. Außerdem hat sie den Örtlichkeitsgrundsatz zu beachten. Beides zusammen bedeutet, dass den Kommunen keine Befugnis zu beliebiger Wirtschaftsführung zukommt; das unterscheidet sie von der Privatwirtschaft.

Ein öffentlicher Zweck im Sinne des § 102 Abs. 1 Nr. 1 GemO ist dann gegeben, wenn die Lieferungen und Leistungen des kommunalen Unternehmens sachlich und räumlich im gemeindlichen Wirkungskreis liegen und dazu dienen, Bedürfnisse der Gemeindeeinwohner zu befriedigen. Die Betätigung muss den öffentlichen Interessen der Einwohner dienen, also aus Gründen des Gemeinwohls erfolgen. Daran fehlt es, wenn die Lieferungen und Leistungen nicht mehr selbst durch einen öffentlichen Zweck gedeckt sind, sondern allein der Gewinnerzielung oder der Stärkung der kommunalen Finanzkraft dienen. Nach ganz herrschender Meinung in Wissenschaft und Praxis sind rein erwerbswirtschaftlich-fiskalische Unternehmen der Kommunen unzulässig. Stimmen in der Wissenschaft, die auch die Gewinnerzielung als von einem öffentlichen Zweck gerechtfertigt ansehen, weil Gewinne der Unternehmen ganz oder teilweise dem Gemeindehaushalt zukommen würden und damit den Interessen der Gemeindeeinwohner dienen, sind vereinzelte Ausnahme geblieben. Ihnen kann auch nicht gefolgt werden, weil mit dieser Auslegung dem Erfordernis der „Rechtfertigung durch einen öffentlichen Zweck“ jede begrenzende Wirkung genommen würde.

Zu Nr. 3:

Wie schon in der Stellungnahme zum Antrag der Abg. Dr. Gisela Meister-Scheufelen u.a. CDU „Privatwirtschaftliche Betätigung von Land und Kommunen“ (Drs. 12/1329) ausgeführt, ist die wirtschaftliche Betätigung der Kommunen unter maßgeblicher Berücksichtigung des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG zu bewerten. Danach muss den Gemeinden das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Darin liegt nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die Garantie gemeindlicher Selbstverwaltung. Sie umfasst auch die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden. Das Grundgesetz ist insoweit offen für eine wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand; ein verfassungsrechtlich abgesicherter Vorrang für die private Wirtschaft besteht nach herrschender Meinung nicht. Da den Gemeinden das Selbstverwaltungsrecht aber nur im Rahmen der Gesetze zusteht, haben sie insbesondere die Vorgaben des § 102 Abs. 1 Nr. 1 GemO und damit auch die Zulässigkeitsvoraussetzung der Rechtfertigung durch einen öffentlichen Zweck zu beachten.

Hierzu ist in der Stellungnahme zu Nr. 2 bereits ausgeführt, dass die alleinige Gewinnerzielungsabsicht einen öffentlichen Zweck nicht zu begründen vermag. Tätigkeiten in neuen Geschäftsfeldern können ferner dann problematisch sein, wenn sie beispielsweise nur unter den Aspekten der Kapazitätsauslastung oder der Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit aufgenommen werden sollen. Die Frage, ob auch dies einen öffentlichen Zweck darstellt, ist differenziert zu beantworten. Soweit es um untergeordnete Nebengeschäfte geht, die dazu dienen, freie Kapazitäten vorübergehend zu nutzen, sind diese grundsätzlich zulässig, wenn sie in einem engen Zusammenhang mit der durch einen öffentlichen Zweck gerechtfertigten unternehmerischen Haupttätigkeit stehen. Sie dürfen aber über eine untergeordnete und vorübergehende Rolle nicht hinausgehen; es muss um Aufgaben gehen, die bei Gelegenheit der eigentlichen, bisher wahrgenommenen Aufgaben unter Ausschöpfung vorhandener, sonst brachliegender Kapazitäten betrieben werden. Diese Abgrenzung gilt im Übrigen auch für kommunale Hilfsbetriebe.

Zu dem Argument der Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit ist anzumerken, dass nach Auffassung des Innenministeriums kommunalen Unternehmen auch unter diesem Aspekt die Teilnahme an einem freien Wettbewerb (Grenzen nur wie bei der Privatwirtschaft) grundsätzlich nicht zukommt. Die Situation wäre aber möglicherweise dann anders zu beurteilen, wenn ohne eine Marktausweitung der Bestand der Kommunalwirtschaft insgesamt oder in einzelnen „klassischen“ Sektoren ernsthaft gefährdet wäre. Diese Situation ist aber auch im Bereich der Energiewirtschaft noch nicht erkennbar. Abgesehen davon, dass die Liberalisierung des Energiemarktes nicht nur kommunale Unternehmen betrifft und sich dessen künftige Strukturen noch nicht hinreichend abzeichnen, bestehen insbesondere durch kommunale Kooperationen in zahlreichen Fällen Möglichkeiten, den neuen Herausforderungen zu begegnen.

Tätigkeiten in neuen Geschäftsfeldern können ferner hinsichtlich der Einhaltung des Örtlichkeitsgrundsatzes problematisch sein, sofern damit gemeindegebietsüberschreitende Aktivitäten verbunden sind. Zu diesem Fragenkreis wurde bereits unter II. der Stellungnahme zum Antrag der Fraktion der SPD „Auswirkungen des Energiewirtschaftsgesetzes auf Kommunen, Stadtwerke und Tarifkunden“ (Drs. 12/3045) ausführlich Stellung genommen; dort sind auch die Möglichkeiten einer interkommunalen Zusammenarbeit dargelegt. Auf diese Ausführungen wird verwiesen.

Zu Nr. 4:

Die Rechtsaufsichtsbehörden versuchen vielfach bereits im Vorfeld – im Wege ihrer beratenden Tätigkeit – die mit einer Beteiligung an einem wirtschaftlichen Unternehmen zusammenhängenden Fragen mit den Kommunen zu klären. Dabei wird insbesondere auf die grundsätzlichen Zulässigkeitsvoraussetzungen nach den §§ 102 und 103 GemO hingewiesen; ferner werden Hinweise zur Ausgestaltung des Gesellschaftsvertrags (z. B. Begrenzung des Unternehmensgegenstands auf kommunale Aufgaben, Beachtung der Vorgaben nach den §§ 105 und 105 a GemO) gegeben. Im Rahmen einer solchen frühzeitigen Beteiligung am Entscheidungsprozess können die Rechtsaufsichtsbehörden das Verfahren beeinflussen, indem

sie Bedenken und Anregungen einbringen. Insoweit erhalten die Kommunalverwaltungen bereits im Beratungsstadium die Einschätzung durch die Rechtsaufsicht. Dieses Verfahren hat dazu geführt, dass in einigen Fällen, die in der Anlage nicht verzeichnet sind, die Kommunen ihre ursprünglichen Absichten, z. B. gebietsübergreifend tätig zu werden, aufgegeben haben. Allerdings erfolgt nicht in allen Fällen eine so frühzeitige Beteiligung der Rechtsaufsicht.

Aus der Anlage ist ersichtlich, dass der Bereich Telekommunikation (TK) einen Schwerpunkt der neuen Geschäftsfelder darstellt. Bei solchen Aktivitäten wird, sofern sie vor allem im Hinblick auf den Örtlichkeitsgrundsatz problematisch sind, in der Regel weder die Gesetzmäßigkeit bestätigt noch im Wege der Rechtsaufsicht beanstandet. Dies hat folgenden Hintergrund: Die Innenministerien aller Länder haben sich mit der gemeindewirtschaftsrechtlichen Beurteilung kommunaler Betätigung im Bereich der Telekommunikation intensiv beschäftigt. In dem von den Unterausschüssen „Kommunale Wirtschaft“ und „Kommunales Verfassungsrecht“ des AK III der Arbeitsgemeinschaft der Innenministerien der Länder hierzu verabschiedeten Bericht wird u. a. ausgeführt, dass die Zulässigkeitsvoraussetzung nach § 102 Abs. 1 Nr. 1 GemO, wonach ein kommunales Unternehmen durch einen öffentlichen Zweck gerechtfertigt sein muss, kommunalen TK-Aktivitäten nicht grundsätzlich entgegensteht. Zwar kann auch hier die Gewinnerzielungsabsicht allein keinen öffentlichen Zweck begründen, Gemeinwohlgründe wie z. B. die Wirtschaftsförderung oder die Standortsicherung, die Wettbewerbs-sicherung (Schutz vor Monopolstellungen) oder die krisenfeste und ungestörte Versorgung der Bevölkerung können aber eine kommunale Betätigung auf dem TK-Sektor rechtfertigen. Anzuführen ist in diesem Zusammenhang noch, dass in Nordrhein-Westfalen mit einer am 1. Januar 1998 in Kraft getretenen Änderung der Gemeindeordnung der Bereich Telekommunikation in den Kreis der zulässigen wirtschaftlichen Betätigung aufgenommen wurde; der dortige Gesetzgeber hat für diesen Sektor einen öffentlichen Zweck ausdrücklich gesetzlich anerkannt.

Die weitere im Vordergrund stehende Frage, ob ein Angebot, mit dem kommunale TK-Unternehmen ihren Kunden überörtliche TK-Verbindungen ermöglichen, mit dem Örtlichkeitsgrundsatz des Art. 28 Abs. 2 GG zu vereinbaren ist, wird in dem Bericht unterschiedlich beantwortet. Einerseits wird von einigen Ländern die Auffassung vertreten, die Anbindung an überregionale Netze diene dem Wohl der Gemeindeeinwohner. Es werde der für die jeweilige örtliche Gemeinschaft spezifische TK-Bedarf befriedigt, so dass kein Verstoss gegen den Örtlichkeitsgrundsatz vorliege (sog. institutionelle Bewertung). Nach der entgegengesetzten Auffassung anderer Länder liegt bei TK-Dienstleistungen, die von der Kommune ausschließlich mit Hilfe ausserhalb des Gemeindegebiets angesiedelter Dritter technisch bewältigt werden können, keine örtliche Angelegenheit vor (sog. funktionelle Bewertung). In Anbetracht der unterschiedlichen Positionen und zur Vermeidung von Nachteilen für baden-württembergische Kommunen im Verhältnis zu Kommunen in anderen Ländern verfährt die Rechtsaufsicht wie oben dargestellt.

Bei anderen Aktivitäten in neuen Geschäftsfeldern ist, sofern die rechtliche Beurteilung negativ ausfällt, von den Rechtsaufsichtsbehörden auf Grund des ihnen zustehenden Ermessens im Einzelfall unter Würdigung und Abwägung aller relevanten Umstände zu prüfen, ob im Wege der Rechtsaufsicht einzuschreiten ist. Wegen der notwendigen individuellen Betrachtung ist eine pauschale Vorgehensweise nicht möglich. Dies hat in einem Fall dazu geführt, dass gegen eine erhebliche Ausdehnung der Geschäftstätigkeit über das Gemeindegebiet hinaus nicht eingeschritten wurde. Andererseits gibt es Fälle, in denen die Bestätigung der Gesetzmäßigkeit mangels eines öffentlichen Zwecks oder wegen eines Verstoßes gegen den Örtlichkeitsgrundsatz versagt wurde.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die Rechtsaufsichtsbehörden bei einem evtl. Einschreiten auch berücksichtigen müssen, dass ihre Maßnahmen nur gegenüber den Kommunen und nicht gegenüber deren Gesellschaften in Privatrechtsform ergehen können, da nur die Kommunen selbst der Rechtsaufsicht unterstehen. Folglich müssen Kommunen Entscheidungen der Rechtsaufsicht gegenüber ihren Gesellschaften auch umsetzen können. Dies wird aber mit zunehmenden Unter- und Schachtelbeteiligungen immer schwieriger, insbesondere dann, wenn eine Aktiengesellschaft eingeschaltet ist. Durch die hervorgehobene Stellung des Vorstands und des Aufsichtsrats, die auf Grund des verbindlichen Charakters des Aktienrechts nicht zu Gunsten der Hauptversammlung geändert

werden kann, sind die rechtlichen Möglichkeiten einer Gemeinde zur Steuerung und Kontrolle des Unternehmens begrenzt. Insgesamt sind nach Auffassung des Innenministeriums die derzeit geltenden Regelungen über mittelbare kommunale Beteiligung nicht mehr ausreichend; sie tragen den inzwischen in vielen Fällen komplizierten gesellschaftsrechtlichen Konstruktionen nicht umfassend Rechnung. Mit dem vom Innenministerium ausgearbeiteten Gesetzentwurf zur Änderung gemeindewirtschaftsrechtlicher Vorschriften sollen diese Schwächen in der Gemeindeordnung beseitigt werden. Unter anderem sollen nach dem Gesetzentwurf zur Sicherung des kommunalen Einflusses bei der GmbH-Form neben den allgemeinen zusätzliche kommunalrechtliche Zulässigkeitsvoraussetzungen aufgestellt werden. Wegen der geringeren Einflussmöglichkeiten der Gemeinde auf die Leitungsorgane einer Aktiengesellschaft soll ein Nachrang dieser Gesellschaftsform gegenüber anderen Privatrechtsformen bestimmt werden. Die Regelungen über mittelbare Beteiligungen sollen deutlich detaillierter ausgestaltet werden. Den Gemeinden soll auferlegt werden, künftig eine aktive Beteiligungsverwaltung zu betreiben; damit könnte auch der in der Stellungnahme zu Nr. 1 erwähnten „schleichenden“ Ausweitung der Geschäftstätigkeit besser begegnet werden.

Zu Nr. 5:

Die Frage, ob und ggf. welche neue gesetzlichen Regelungen für eine Durchbrechung des in Art. 28 Abs. 2 Satz 1 verankerten Örtlichkeitsgrundsatzes (Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft) für bestimmte Fallkonstellationen möglich sind, lässt sich in Anbetracht der damit aufgeworfenen verfassungsrechtlichen Probleme nicht abschließend beantworten.

Das Bundesverfassungsgericht versteht unter „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ im Sinne des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG diejenigen Bedürfnisse, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben, die also den Gemeindegewohnen gerade als solchen gemeinsam sind, indem sie das Zusammenleben und -wohnen der Menschen in der politischen Gemeinde betreffen. Diese Voraussetzungen können bei einer interkommunalen Zusammenarbeit in der Regel erfüllt werden. Dagegen wirft ein „freier Wettbewerb“ mit Ausgreifen auf andere Gemeinden ohne interkommunale Absprache, also auch gegen den Willen der betroffenen Gemeinde, bislang ungeklärte verfassungsrechtliche Fragen auf; gerade diese Kollisionslage bedarf noch weiterer verfassungsrechtlicher Klärung (vgl. zuletzt z. B. Ehlers, DVBl. 1998, 497 sowie Henneke, DVBl. 1998, 685).

Zwar wird auch die Ansicht vertreten, die Gemeinde sei nur bei hoheitlicher, nicht aber bei wirtschaftlicher Tätigkeit auf ihr Gemeindegebiet beschränkt. Diese Position wird aber in der Literatur weiterhin mit großer Mehrheit nicht geteilt, weil die Träger von Staatsgewalt – auch in einer Organisationsform des privaten Rechts – grundsätzlich auf ihr Gebiet beschränkt sind. Außerdem ginge jede Kompetenzerweiterung einer Kommune zwangsläufig zu Lasten einer anderen. Man kann (innerstaatlich) den örtlichen Wirkungskreis einer Gemeinde nicht erweitern, ohne denjenigen einer anderen zu schmälern.

In Bayern wurde vor kurzem das kommunale Wirtschaftsrecht dahingehend geändert, dass die Gemeinde mit ihren Unternehmen außerhalb des Gemeindegebiets nur tätig werden darf, wenn ein öffentlicher Zweck die Überschreitung erfordert und die berechtigten Interessen der betroffenen Gemeinde gewahrt sind, wobei bei der Versorgung mit Strom und Gas nur die Interessen als berechtigt gelten, die nach den Vorschriften des Energiewirtschaftsgesetzes eine Einschränkung des Wettbewerbs zulassen. Bei den Beratungen über den Bericht „Wirtschaftliche Betätigung der Kommunen in neuen Geschäftsfeldern“ des Unterausschusses „Kommunale Wirtschaft“ (in gekürzter und aktualisierter Fassung veröffentlicht in Zeitschrift für Gesetzgebung 4/98, S. 328) hat sich aber gezeigt, dass mit Ausnahme von Thüringen, dessen Gemeindeordnung weitgehend der bayerischen Gemeindeordnung folgt, alle anderen im Unterausschuss vertretenen Länder die mit dem bayerischen Modell verbundenen verfassungsrechtlichen und einfachgesetzlichen Fragestellungen für nicht gelöst halten, sondern noch erheblichen Diskussions- und Klärungsbedarf sehen. Insbesondere ist noch die zentrale Frage offen, ob und ggf. unter welchen Voraussetzungen das grundsätzlich gegebene, auf Art. 28 Abs. 2 GG beruhende, Abwehrrecht einer betroffenen Kommune überwunden werden kann.

Ein Weg zur Lösung der Konfliktsituation kann nach Auffassung des Innenministeriums in zahlreichen Fällen in der bereits erwähnten verstärkten interkommunalen Zusammenarbeit liegen, die von der Rechtsaufsicht großzügig beurteilt wird (keine Beschränkung auf die „Nachbarschaft“; keine Zusammenarbeit in öffentlich-rechtlicher Form erforderlich, Rechtsform des privaten Rechts oder sonstige Absprachen ausreichend).

Es ist aber einzuräumen, dass die interkommunale Kooperation zwar in vielen, aber nicht in allen Fällen als geeigneter Lösungsweg gesehen werden kann. Dies lässt sich am Beispiel des Energiewirtschaftsrechts aufzeigen; hier bleiben Konstellationen, in denen das Kooperationsmodell kaum realisierbar erscheint. So gehen z. B. einige bundesweit tätige private Unternehmen dazu über, den Strom möglichst nur noch von einem Lieferanten geliefert zu bekommen, auch für alle im Bundesgebiet verstreuten Niederlassungen oder Zweigstellen; sie wollen ein Angebot aus einer Hand. Dies führt dazu, dass bei anderen kommunalen Stadtwerken Kunden herausgebrochen werden. Dem Innenministerium ist bereits ein Fall bekannt; in dem sich eine Kommune bzw. das Stadtwerk auf sein kommunales Selbstverwaltungsrecht beruft, während das andere Energieversorgungsunternehmen ein Durchleitungsrecht (und damit auch Lieferrecht) auf Grund des neuen Energiewirtschaftsrechts reklamiert.

Diese Konfliktlage ist nicht länderspezifisch, sondern besteht bundesweit; sie dürfte in Zukunft europäische Dimensionen annehmen. Deswegen machen nach Auffassung des Innenministeriums voneinander abweichende Länderregelungen wenig Sinn. Das Innenministerium beabsichtigt deshalb, die im Zusammenhang mit dem neuen Energiewirtschaftsrecht unter dem Aspekt der interkommunalen Zusammenarbeit nicht befriedigend lösbaren Konfliktlagen (z. B. „Angebote aus einer Hand“) im Unterausschuss „Kommunale Wirtschaft“ mit dem Ziel zu beraten, eine unter den Ländern abgestimmte Lösung, die ggf. auch in einer Änderung der Gemeindeordnungen bestehen kann, herbeizuführen.

Dr. Schäuble
Innenminister

Anlage

Berichte der Regierungspräsidien über die dort bekannt gewordenen wirtschaftlichen Unternehmen der Kommunen, die in den letzten Jahren neue Geschäftsfelder erschlossen haben:

1. Regierungspräsidium Stuttgart**1.1 Hallkom Telekommunikation Schwäbisch Hall GmbH**

Besteht seit 1997. Beteiligt: Stadtwerke Schwäbisch Hall GmbH (Eigengesellschaft der Stadt). Unternehmensgegenstand: Errichtung und der Betrieb einer Bündelfunkanlage (mit Nutzungsmöglichkeiten auch im Bereich der Datenübertragung).

1.2 WeinStadtWeb (WSV)

Besteht seit 1998. Beteiligt: Stadt Weinstadt (51%, drei andere Gesellschafter). Betreibergesellschaft für lokale Online-Dienste. Unternehmensgegenstand: Abwicklung aller im Zusammenhang mit dem EU-Projekt "Imagine" anfallenden Aufgaben. Das Projekt soll zur Entwicklung und Einführung lokaler Online-Dienste via Internet führen (elektronische Kommunikation im Umfeld kleinerer Städte) und bis Ende 2000 laufen.

2. Regierungspräsidium Karlsruhe**2.1 SWE Servicegesellschaft für Energiedienstleistungen mbH**

Besteht seit 1998. Beteiligt: Stadt Ettlingen (80% über Eigenbetrieb Stadtwerke, ein weiterer privater Gesellschafter). Unternehmensgegenstand: Erbringung von Dienstleistungen im Bereich der Energie- und Wasserversorgung und der Telekommunikation.

2.2 Karlsruher Planungsgesellschaft für Einrichtungen des Sozial- und Gesundheitswesens mbH

Besteht seit 1995. Beteiligt: Stadt Karlsruhe über Städtische Klinikum GmbH. Unternehmensgegenstand: Planung, Errichtung und Modernisierung von Einrichtungen des Sozial- und Gesundheitswesens.

2.3 TelemaxX GmbH

In Gründung befindlich. Beteiligt: Städte bzw. deren Eigenbetriebe oder Eigengesellschaften der Technologieregion Karlsruhe. Geplanter Unternehmensgegenstand: Telekommunikationsdienstleistungen.

2.4 TeleGIS Innovationscenter GmbH & Co. KG TeleGIS Innovationscenter Verwaltungs-GmbH

Besteht seit 1998. Beteiligt: Gemeinde Sternenfels, Enzkreis und eine Sparkasse. Unternehmensgegenstand GmbH & Co. KG: Betrieb eines Gründer- und Innovationszentrums, eines Tele-Service-Centers und eines Komm-in-Marktes; Unternehmensgegenstand GmbH: Übernahme der Geschäftsführung und Haftung für ein Unternehmen, das den Betrieb eines Gründer- und Innovationszentrums zum Inhalt hat.

2.5 MVV GmbH (Konzern-Holding) mit Beteiligungen und Unterbeteiligungen

Besteht seit 1977. Beteiligt: Stadt Mannheim. Unternehmensgegenstand: Bereiche Energie und Wasser, Abfallentsorgung, Beförderung von Personen und Gütern sowie die Beratung in diesen Bereichen. Spätere Änderung des Gesellschaftsvertrags: Geschäftsfeld Telekommunikation ist hinzugekommen; gleichzeitig wurde die Beschränkung der Geschäftstätigkeit auf das Stadtgebiet und dessen

Umgebung gestrichen. Exterritoriale Tätigkeit (Consulting) per Werkvertrag.

- * MVV Energie AG (früher Stadtwerke Mannheim AG)
Besteht seit 1977, 1998 umfirmiert. Beteiligt: Stadt, MVV GmbH und (geplant) zu 25% private Aktionäre. Unternehmensgegenstand: Weitgehend deckungsgleich mit dem der MVV GmbH, jedoch ohne die Sparte Personen- und Güterbeförderung.
- * MVV-Polska Sp. z o.o.
Besteht seit 1998 (GmbH). Beteiligt: MVV GmbH und zwei Privatpersonen. Unternehmensgegenstand: Gründung von und die Beteiligung an Unternehmen im Bereich der Versorgung mit Energie und Wasser, der Planung, des Baus und Betriebs von Fernwärmenetzen und der Abfallentsorgung einschließlich Beratungsdienstleistungen. Die Geschäftstätigkeit bezieht sich auf Polen.
- * Joint-Venture-Gesellschaft Croatia Gas d.o.o.
Besteht seit 1998 (GmbH). Beteiligt: MVV GmbH und zwei Privatfirmen. Unternehmensgegenstand: Bereiche Gaserzeugung und -vertrieb, Gasversorgung, Projektierungen, Bau, Warenver- und -ankauf, Handelsvermittlung am Markt, Vertretung ausländischer Firmen. Die Geschäftstätigkeit bezieht sich auf Kroatien.
- * Stromhandelsgesellschaft Deutsche Energie One (DEO)
Besteht seit 1998 (GmbH). Beteiligt: MVV GmbH und drei Firmen. Unternehmensgegenstand: Handel und die Versorgung mit Energie, Erbringung von Energiedienstleistungen, Entwicklung von Versorgungskonzepten und die Beteiligung an versorgungswirtschaftlichen Infrastrukturprojekten.
- * MA-net GmbH - Gesellschaft für Telekommunikation und Information -
Ältere Consulting-Firma, 1997 von MVV GmbH erworben. Unternehmensgegenstand: Planung, Aufbau und Betrieb sowie

Anmietung von Kommunikationsnetzen zur Sprach-, Daten- und Bildübertragung, Telekommunikationsdienstleistungen, Organisation, Informationsverarbeitung, Konzeptionen, Projektmanagement.

- * MVV Energiehandel GmbH
Besteht seit 1998. Beteiligt: MVV Energie AG. Unternehmensgegenstand: Energiehandelsgeschäfte.
- * GeTeBe Gesellschaft für Technologieberatung mbH
Ältere Consultingfirma, 1998 von der MVV Energie AG und einer Privatperson teilweise erworben (zusammen 74,8%). Unternehmensgegenstand: Consultinggeschäfte.
- * Regio-Tec Planungsgesellschaft für Wirtschaftspolitik und Infrastruktur mbH
Ältere Consultingfirma, 1998 von der MVV Energie AG und einer Privatperson teilweise erworben (zusammen 74,8%). Unternehmensgegenstand: Consultinggeschäfte.

3. Regierungspräsidium Freiburg

3.1 Elektrizitätswerk Mittelbaden AG

Beteiligt: Städte Lahr und Offenburg sowie mehrere Gemeinden des Ortenaukreises. 1998 erfolgte die Verschmelzung mit dem Regionalservice der Badenwerk AG, verbunden mit einer Ausweitung des Geschäftsgebiets auf Gemeinden, die nicht an der Elektrizitätswerk Mittelbaden AG beteiligt sind. Außerdem Beteiligung der Elektrizitätswerk Mittelbaden AG zu einem Drittel an einer Firma mit dem Unternehmensgegenstand Fahrzeugrecycling und -entsorgung.

3.2 Städtische Musikschule Offenburg GmbH

Besteht seit 1991. Beteiligt: Stadt Offenburg. Unternehmensgegenstand: Förderung der Kultur und Unterhaltung der Musikschule.

3.3 SAL-Dienstleistungs GmbH

Besteht seit 1997. Beteiligt: Stadt Villingen-Schwenningen. Unternehmensgegenstand: Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen, Förderung der Wirtschaftskraft einschliesslich der Förderung des öffentlichen und privaten Dienstleistungsbereichs (im Rahmen eines Modellprojekts der BfA gegründet).

3.4 Industrie-Heizkraftwerk Konstanz GmbH

Besteht seit 1990. Beteiligt: Stadt Konstanz. Unternehmensgegenstand: Errichtung und Betrieb eines gasbefeuerten Heizkraftwerks vornehmlich zur Deckung des Wärmebedarfs einer Firma und eines Teils des Strombedarfs der Stadtwerke. Daneben kann überschüssige Wärme auch an Dritte geliefert werden.

3.5 Logistisches Dienstleistungszentrum Planungs- und Entwicklungsgesellschaft mbH

Besteht seit 1993. Beteiligt: Stadt Weil am Rhein. Unternehmensgegenstand: Marketing- und Finanzierungskonzept erarbeiten, Anlage entwickeln und konzeptionell begleiten.

3.6 Elektrizitätsgesellschaft Triberg Holding AG (EGT Holding AG) mit Beteiligungen

Beteiligt: Städte Triberg, Furtwangen, Hornberg, St. Georgen und Schonach. Umstrukturierung in den 90er Jahren. Unternehmensgegenstand: Beteiligung an Unternehmen aller Art, einheitliche Leitung der Unternehmensgruppe, Erbringung von Dienstleistungen gegenüber Beteiligungsunternehmen und anderen Unternehmen.

* EGT Energie GmbH

Besteht seit 1998. Unternehmensgegenstand: Jegliche Tätigkeit im Energiesektor, insbesondere Erzeugung, Transport, Vertrieb und Handel von bzw. mit Strom, Gas und Wärme, Wasserversorgung.

* EGT Elektrotechnik GmbH

Besteht seit 1991. Unternehmensgegenstand: Betrieb eines Unternehmens der Elektrotechnik, insbesondere die Herstellung von Stark- und Schwachstrominstallationen (speziell Beleuchtungsanlagen), Bau und Entwicklung von Schalt- und Mittelspannungsanlagen, Handel mit Elektrogeräten und Elektromaschinen.

* EGT Gebäudemanagement GmbH

Besteht seit 1995. Unternehmensgegenstand: Erbringung von technischen, kaufmännischen und sonstigen Dienstleistungen im Bereich des Gebäudemanagements (Facilitymanagement).

3.7 BREISNet Telekommunikations- und Carrier Dienste GmbH

Besteht seit 1999. Beteiligt: Stadt Freiburg. Unternehmensgegenstand: Betrieb von Übertragungswegen, Telekommunikationsdienstleistungen und Spartentelefondienst, für die Öffentlichkeit im Stadtgebiet sowie im Verflechtungsbereich des Oberzentrums Freiburg.

4. Regierungspräsidium Tübingen

4.1 Stadtwerke Ulm/Neu-Ulm GmbH

Beteiligt: Städte Ulm und Neu-Ulm. Unternehmensgegenstand: Wurde über die herkömmlichen Aufgabenfelder hinaus auf den Bereich Telekommunikation ausgedehnt.

4.2 TeleData Friedrichshafen GmbH

Beteiligt: Stadt Friedrichshafen über Technische Werke Friedrichshafen GmbH. Unternehmensgegenstand: Planung, Betrieb und Vermarktung von Telekommunikationsdienstleistungen.