

Rappen, Hermann

Research Report

Kommunalaufsicht. Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für Kommunalpolitik des Landtags Nordrhein-Westfalen am 19. September 2014

RWI Projektberichte

Provided in Cooperation with:

RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung, Essen

Suggested Citation: Rappen, Hermann (2014) : Kommunalaufsicht. Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für Kommunalpolitik des Landtags Nordrhein-Westfalen am 19. September 2014, RWI Projektberichte, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI), Essen

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/111480>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

Kommunalaufsicht

Antrag der CDU-Fraktion Drucksache 16/4434

Antrag der CDU-Fraktion Drucksache 16/4579

**Rechtsgutachten für den parlamentarischen
Beratungs- und Gutachterdienst Information
16/134**

Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für
Kommunalpolitik des Landtags Nordrhein-Westfalen
am 19. September 2014

Impressum

Vorstand

Prof. Dr. Christoph M. Schmidt (Präsident)

Prof. Dr. Thomas K. Bauer (Vizepräsident)

Prof. Dr. Wim Kösters

Verwaltungsrat

Dr. Eberhard Heinke (Vorsitzender);

Manfred Breuer; Reinhold Schulte (Stellv. Vorsitzende);

Dr. Hans Georg Fabritius; Prof. Dr. Justus Haucap; Hans Jürgen Kerckhoff;

Dr. Thomas Köster; Dr. Thomas A. Lange; Martin Lehmann-Stanislawski;

Dr.-Ing. Herbert Lütkestratkötter; Hans Martz; Andreas Meyer-Lauber;

Hermann Rappen; Reinhard Schulz; Dr. Michael H. Wappelhorst

Forschungsbeirat

Prof. Michael C. Burda, Ph.D.; Prof. Dr. Monika Büttler; Prof. Dr. Lars P. Feld;

Prof. Dr. Stefan Felder; Prof. Nicola Fuchs-Schündeln, Ph.D.; Prof. Timo Goeschl,

Ph.D.; Prof. Dr. Justus Haucap; Prof. Dr. Kai Konrad; Prof. Dr. Wolfgang Leininger;

Prof. Dr. Nadine Riedel; Prof. Regina T. Riphahn, Ph.D.

Ehrenmitglieder des RWI

Heinrich Frommknecht; Prof. Dr. Paul Klemmer †; Dr. Dietmar Kuhnt

RWI Projektbericht

Herausgeber:

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

Hohenzollernstraße 1/3, 45128 Essen, Germany

Phone +49 201-81 49-0, Fax +49 201-81 49-200, e-mail: rwi@rwi-essen.de

Alle Rechte vorbehalten. Essen 2014

Schriftleitung: Prof. Dr. Christoph M. Schmidt

Kommunalaufsicht

Antrag der CDU-Fraktion Drucksache 16/4434

Antrag der CDU-Fraktion Drucksache 16/4579

Rechtsgutachten für den parlamentarischen Beratungs- und Gutachterdienst
Information 16/134

Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für Kommunalpolitik des Landtags
Nordrhein-Westfalen am 19. September 2014

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

Kommunalaufsicht

Antrag der CDU-Fraktion Drucksache 16/4434

Antrag der CDU-Fraktion Drucksache 16/4579

**Rechtsgutachten für den parlamentarischen
Beratungs- und Gutachterdienst Information**

16/134

Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für
Kommunalpolitik des Landtags Nordrhein-Westfalen
am 19. September 2014

Projektbericht

Projektteam

Hermann Rappen

Inhaltsverzeichnis

1.	Einführung	5
2.	Kommunale Wirtschaftstätigkeit	6
2.1	Öffentlicher Zweck.....	7
2.2	Angemessenheit in Bezug auf die finanzielle Leistungsfähigkeit	9
3.	Festsetzung der Umlagen	10
4.	Fazit.....	13
	Literaturverzeichnis	14

Verzeichnis der Tabellen und Abbildungen

Abbildung	Grenzen kommunaler Wirtschaftstätigkeit.....	7
Tabelle 1	Entwicklung der Umlagesätze.....	11
Tabelle 2	Kreisumlagesätze und sozioökonomische Rahmenbedingungen	12

1. Einführung

Kommunalaufsicht und kommunale Selbstverwaltung sind siamesische Zwillinge. Die Kommunalaufsicht hat die Aufgabe, das kommunale Handeln präventiv auf seine Rechtmäßigkeit zu prüfen. Dies erfolgt über Anzeige- und Genehmigungspflichten. Ihre repressiven Instrumente (u.a. Beanstandungs-, Aufhebungs- und Anordnungsrecht sowie Ersatzvornahme) kann sie nur einsetzen, wenn eine Rechtsverletzung vorliegt. Prüfungsrechte und -inhalte hängen also von den jeweiligen gesetzlichen Rahmenbedingungen für das kommunale Handeln (z.B. Haushalt, Wirtschaftstätigkeit) ab. Eine inhaltliche Kontrolle der Kommunalpolitik bzw. der Zweckmäßigkeit steht ihr nicht zu. Weitergehende Rechte bestehen nur bei Auftragsangelegenheiten sowie bei den Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung (Fach-/Sonderaufsicht).

Vor dem Hintergrund der zunehmenden fiskalischen Probleme nordrhein-westfälischer Kommunen und regionaler Disparitäten hat sich eine Diskussion um die Rolle der Kommunalaufsicht entwickelt: Eine präventive Aufsicht soll einen Beitrag zur Stabilisierung der kommunalen Finanzlage leisten. Die CDU-Fraktion des nordrhein-westfälischen Landtags fordert in zwei Anträgen:

- Die kommunale Wirtschaftstätigkeit soll wirksam und umfangreich geprüft werden - insbesondere mit Blick auf die Leistungsfähigkeit der jeweiligen Kommune (Landtag NRW 2013).
- Die Umlageverbände sollen angehalten werden, die Umlagezahler nicht zu überfordern (Einhaltung des Rücksichtnahmegebots) (Landtag NRW 2013a).

Im Folgenden wird zunächst auf die Rolle der Kommunalaufsicht bei der Überprüfung kommunalen Wirtschaftstätigkeiten eingegangen. Anschließend wird auf die aufsichtsrechtliche Prüfung der Festsetzung der Umlagesätze durch die Umlageverbände (Kreise, Landschaftsverbände) eingegangen. Dabei ist vom geltenden Gesetzesrahmen auszugehen, d.h. ordnungspolitische Grundsatzfragen kommunaler Wirtschaftstätigkeit stehen hier nicht im Vordergrund. Es geht darum, die juristischen Normen aus ökonomischer Sicht inhaltlich aufzufüllen bzw. zu interpretieren.

2. Kommunale Wirtschaftstätigkeit

Die kommunale Wirtschaftstätigkeit unterliegt besonderen Regelungen, deren Einhaltung durch die Kommunalaufsicht zu prüfen ist. Dabei gilt es zunächst die anzeigepflichtigen wirtschaftlichen von den sog. nicht-wirtschaftlichen Aktivitäten zu trennen. Diese Abgrenzung erfolgt nicht durch ein allgemeines Kriterium, sondern durch Aufzählung der nicht-wirtschaftlichen Aktivitäten in der Gemeindeordnung (Negativkatalog). Als nicht-wirtschaftliche Aktivitäten gelten in Nordrhein-Westfalen Einrichtungen

- zu deren Betrieb die Kommunen gesetzlich verpflichtet sind (z.B. Abwasserentsorgung, Abfallbeseitigung, Bestattungswesen),
- der Erziehung, Bildung oder Kultur (z.B. Kindertagesstätten, Schulen, Museen, Theater),
- des Sports oder der Erholung (z.B. Sportanlagen, Parks)
- des Gesundheits- oder Sozialwesens (z.B. Krankenhäuser, Altenpflegeheime, soziale Beratungsstellen),
- der Straßenreinigung, der Wirtschaftsförderung, der Fremdenverkehrsförderung und der Wohnraumversorgung
- sowie Hilfsbetriebe zur Deckung des Eigenbedarfs (z.B. Gärtnereien).

Die gesetzlichen Vorgaben zur kommunalen Wirtschaftstätigkeit lassen sich als sog. Schrankentrias darstellen (Abbildung). Kommunale Wirtschaftstätigkeit ist grundsätzlich an das Territorialprinzip gebunden, wobei gemäß aktueller Gesetzesgestaltung und Rechtsauslegung auch überörtliche Wirtschaftsaktivitäten unter bestimmten Bedingungen zulässig sind. Sie muss zudem einen öffentlichen Zweck erfüllen, d.h. die Gewinnerzielung darf nicht primäres Ziel sein. Zudem muss die wirtschaftliche Tätigkeit in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Kommunen stehen, und zwar sowohl hinsichtlich der Steuerungskapazitäten als auch der finanziellen Leistungsfähigkeit. Die kommunale Wirtschaftstätigkeit wird zudem an die Voraussetzung geknüpft, dass entweder der öffentliche Zweck nicht von anderen Unternehmen besser und wirtschaftlicher Unternehmen erfüllt werden kann (einfaches Subsidiaritätsprinzip) oder nicht ebenso gut und wirtschaftlich durch einen anderen (strenges Subsidiaritätsprinzips). Das Subsidiaritätsprinzip

wird in einigen Ländern auch durch Ausnahmen (z.B. Wasserversorgung, Öffentlicher Verkehr in NRW) aufgeweicht.

Abbildung Grenzen kommunaler Wirtschaftstätigkeit



Quelle: Eigene Darstellung

Im Folgenden sollen nicht alle Aspekte diskutiert werden, hierzu besteht eine umfangreiche Literatur (u.a. Schaefer/Theuvsen 2012, Haug/Rosenfeld 2009, Tomerius 2004). Eingegangen werden soll nur auf einzelne Aspekte, die nicht zuletzt durch den Erwerb der Steag durch kommunale Unternehmen in den Fokus der öffentlichen Diskussion geraten sind. Dabei steht insbesondere die Frage im Vordergrund, inwieweit kommunale Eigenunternehmen und mittelbare Beteiligungen der Kommunen mit Blick auf die Leistungsfähigkeit zu beurteilen sind. Es geht allerdings auch um die Zulässigkeit überörtlicher Aktivitäten (Auslandsaktivitäten) sowie die Definition des öffentlichen Zwecks (Gewinnerzielung).

2.1 Öffentlicher Zweck

Kommunale Wirtschaftstätigkeit muss durch einen öffentlichen Zweck gerechtfertigt werden. Dabei handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, der den Gemeinden einen weiten Ermessensspielraum eröffnet. Aktivitäten im energiewirtschaftlichen Bereich werden zudem apriori per Gemeindeordnung ein öffentlicher

Zweck zuerkannt. Strittig ist zurzeit vor allem die Bindung des öffentlichen Zwecks an die örtlichen Angelegenheiten (Territorialprinzip). Das Territorialprinzip dient dem Selbstschutz der kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften vor Überforderung, aber auch dem Schutz der Ansprüche anderer kommunaler Selbstverwaltungskörperschaften. Allerdings lässt auch hier die Gemeindeordnung überörtliche Aktivitäten, sogar Auslandsaktivitäten unter bestimmten Bedingungen zu. Eine solche konditionale Zulässigkeit überörtlicher Aktivitäten ist insbesondere zur Förderung interkommunaler Kooperationen sinnvoll, mit Blick auf die Liberalisierung des Energiemarktes im Grundsatz zumindest nachvollziehbar. Kritisch zu sehen sind Auslandsaktivitäten, weil es hier schwerfällt, den notwendigen Bezug zu den örtlichen Angelegenheiten bzw. zur Versorgung des Gemeindegebiets und dem Nutzen der Einwohner bzw. der Versorgung des Gemeindegebiets herzustellen.

Vor diesem Hintergrund ist der Erwerb der Steag durch kommunale Eigengesellschaften kritisch zu sehen. Der öffentliche Zweck wird u.a. in der Realisierung umweltpolitischer Zielsetzungen gesehen. Übernommen hat man aber einen in erster Linie konventionellen Kraftwerkspark. Über Anlagen der regenerativen Energieerzeugung verfügt man im Ausland. Es wird zwar auch in Deutschland in Anlagen der regenerativen Energieerzeugung investiert, man hielt aber zumindest 2012 noch die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen im Ausland für günstiger. Als positiv wird auch immer die hohe Rendite des Unternehmens angeführt, der es ermöglicht den Kauf zu finanzieren und darüber hinaus zusätzliche Mittel für die Kommunen zu gewinnen. Die Gewinnerzielung ist jedoch kein öffentlicher Zweck, der eine kommunale Wirtschaftstätigkeit rechtfertigen kann¹. Diese Überlegungen sind allerdings für die Kommunalaufsicht nicht relevant, da für energiewirtschaftliche Aktivitäten ein öffentlicher Zweck unterstellt wird. Aufsichtsrelevant ist dagegen die Frage, inwieweit der Betrieb von Kraftwerken in der Türkei, den Philippinen oder Spanien noch einen Bezug zu den örtlichen Angelegenheiten haben. Eines ist sicher: Sie dienen nicht der lokalen bzw. regionalen Versorgung. Die erhofften Gewinne dürften hier der treibende Motor des wirtschaftlichen Engagements sein.

¹ Dies steht nicht im Gegensatz zu der Vorgabe, dass eingesetztes kommunales Kapital auch eine angemessene Verzinsung erzielen soll.

2.2 Angemessenheit in Bezug auf die finanzielle Leistungsfähigkeit

Die Frage nach der Leistungsfähigkeit umfasst zwei Dimensionen: die finanzielle Leistungsfähigkeit und die Fähigkeit die wirtschaftlichen Aktivitäten zu steuern.

Eine Voraussetzung kommunaler Wirtschaftstätigkeit ist die Fähigkeit zur Kontrolle und Steuerung der kommunalen Eigenbetriebe und Eigengesellschaften. Dabei geht es nicht darum, ob die eingesetzten Manager über entsprechende Fähigkeiten verfügen, sondern ob Kommunalverwaltung und -parlament über ausreichende Steuerungskapazitäten verfügen. Hierfür entscheidend ist die Existenz eines leistungsfähigen Beteiligungsmanagement, eines umfassenden Berichtswesen und die institutionelle Sicherung eines angemessenen Einflusses auf die Beteiligung (z.B. durch Vertretung in Überwachungsorgane, Satzungen). Der größte Kontrollverlust droht, wenn als Rechtsform die Aktiengesellschaft gewählt wurde und bei mittelbaren Beteiligungen. Aktiengesellschaften und deren Manager können nicht ohne weiteres gezwungen werden, Informationen etwa an Kommunalverwaltungen oder -parlamente herauszugeben. Die Kommunalaufsicht prüft offensichtlich die Management- und Kontrollfähigkeiten, wie die bisher bekannt gewordenen Details zum Genehmigungsverfahren des Erwerbs der Steag belegen. Die kommunalen Erwerber haben versucht darzulegen, wie Transparenz und Einfluss sichergestellt werden können (Vgl. Schreiben des Oberbürgermeisters von Duisburg vom 17. März 2014). Dies ist auch nötig, wie die rechtlichen Auseinandersetzungen in Bochum um die Einsichtnahme in das Vertragswerk zeigen. Zu fragen ist mit Blick auf Auslandsaktivitäten, ob diese nicht die Steuerungskapazitäten einer kommunalen Selbstverwaltung grundsätzlich überfordern.

Kritiker des Steag-Deals verweisen darauf, dass der Kauf die finanzielle Leistungsfähigkeit der Städte angesichts ihrer Haushaltsnöte überfordert. Befürworter verweisen darauf, dass der Kauf sich durch die Wahl der Rechtsform der GmbH & Co & KG und dem mittelbaren Engagement der Städte über die kommunalen Unternehmen keine Risiken für die Haushalte beinhalte. In der Tat begrenzt die Rechtsform die Haftung auf die Einlagen bei der GmbH und der KG². Es

² Im ungünstigsten Fall könnte sich die Frage der Durchgriffshaftung auf die kommunalen Unternehmen stellen, wenn es sich um eine sog. unterkapitalisierte GmbH handelte. Ihr Eintreten ist aber juristisch umstritten.

wäre allerdings ein Irrtum davon auszugehen, dass die Kommunalhaushalte von dem Erwerb und dem zukünftigen Gedeihen des Unternehmens nicht betroffen sind.

Eine derartige Einstellung überrascht alleine schon deswegen, weil die Kommunen im Rahmen des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF) dazu verpflichtet sind einen sog. Konzernabschluss vorzulegen. Es übersieht aber auch die Opportunitätskosten des Erwerbs. Der Kauf wurde durch die Stadtwerke kreditfinanziert, d.h., diese Mittel hätten auch zur Steigerung der eigenen Ertragskraft eingesetzt werden können. Dies wäre einer Überlegung wert gewesen, weil viele Stadtwerke im Zuge der Energiewende verringerte Gewinne oder Verluste zu verzeichnen haben. Die angestrebte Selbstfinanzierung zuzüglich eines zusätzlichen Ertrags wird wohl in den kommenden Jahren verfehlt. Ging man zu Beginn noch von einer Dividende von 12,5 % des eingesetzten Kapitals ein, so beläuft sich die derzeit erwartete Rendite nur noch auf 8% (Unterausschuss Finanzen und Beteiligungen des Rates der Stadt Essen 2013). Man sei bestrebt, auch zukünftig Tilgung und Zinsen aufzubringen. Inzwischen haben sich aber weitere Risiken, insbesondere bei den Auslandsaktivitäten aufgetan. Die abnehmende Rendite wirkt sich mittelbar auf die kommunalen Haushalte aus. Die Stadtwerke finanzieren mit ihren Überschüssen über Querverbände den ÖPNV, die Holdings leisten Ausschüttungen an die kommunalen Eigner. Auch das Argument, dass durch das Konstrukt der Kommunalen Beteiligungsgesellschaft mbh & Co KG eine Haftung der kommunalen Eigenunternehmen oder gar der Städte ausgeschlossen ist, schließt eine Wirkung auf den Kommunalhaushalt nicht aus: Vermögensverluste jeder Art stellen auch eine Beeinträchtigung der Leistungsfähigkeit des Konzern Stadt im Sinne des NKF dar. Dabei spielt auch eine Rolle, dass die Kommunen sich verstärkt bemühen, die Ressourcen ihrer Beteiligungen zur Finanzierung und Durchführung kommunaler Kernaufgaben zu mobilisieren.

3. Festsetzung der Umlagen

Nordrhein-Westfalen hat 2012 mit dem Umlagegenehmigungsgesetz die allgemeine Genehmigungspflicht von Umlagen wieder eingeführt. Der Kommunalaufsicht hat danach insbesondere zu prüfen, ob das Rücksichtnahmegebot gegenüber den Umlagezahlern durch die Umlageverbände hinreichend beachtet worden ist. Außerdem

wurden die Verfahrensrechte der Umlagezahler bei der Festsetzung der Umlagesätze gestärkt, indem sie frühzeitig in den Entscheidungsprozess einbezogen werden. Es wurden zudem mit Blick auf die Einführung des NKF die umstrittene Möglichkeit für die Umlageverbände geschaffen, Sonderumlagen zum Abbau von Haushaltsdefiziten und zur Aufstockung des Eigenkapitals zu erheben.

Hintergrund dieser Maßnahmen sind die Haushaltsprobleme vieler Umlagezahler bzw. Kommunen, die nicht überfordert werden sollen. Ob die Wiedereinführung der Genehmigungspflicht sowie die verstärkte Einbindung der Kommunen bzw. Umlagezahler zu einer Stabilisierung beigetragen hat, ist in der kurzen Frist schwer zu beurteilen. Dies liegt auch daran, dass im Zuge der Wirtschafts- und Finanzkrise die Umlagesätze vor 2012 allgemein angehoben wurden, im anschließenden Erholungsprozess und der sich positiv entwickelnden Steuereinnahmen aber wieder gesenkt wurden (Tabelle 1). Die Kommunalaufsicht hat jedenfalls bislang nach Angaben des nordrhein-westfälischen Innenministeriums noch nie eine Erhöhung von Umlagesätzen untersagt. Angesichts der Ausgestaltung als allgemeine Rechtsaufsicht dürfte dies auch schwierig sein.

Tabelle 1
Entwicklung der Umlagesätze

2009, 2012, 2014; in % der Umlagegrundlagen

Jahr	Kreise ¹	Regional- verband Ruhr	Landschafts- verband Westfalen- Lippe	Landschafts- verband Rheinland
2014	40,35	0,65	16,3	16,65
2012	42,76	0,65	16,1	16,70
2009	39,50	0,65	15,2	15,85

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des it.nrw. – ¹Median der Hebesätze.

Das Problem des Rücksichtnahmegebots resultiert daraus, dass sich die konkurrierenden Ansprüche zweier Selbstverwaltungen mit einer gleichen demokratischen Legitimation gegenüberstehen: Kreistage wie Räte werden unmittelbar und geheim gewählt. Es ist aber unstrittig, dass auch die Kreise ihre Umlagezahler nicht über Gebühr belasten dürfen und damit möglicherweise eine notwendige

Haushaltskonsolidierung behindern dürfen. Es stellt sich nur die Frage, wann die Kreise aus ökonomischer Sicht diese Vorgabe verletzen? Eine Analyse für das Jahr 2014 zeigt, dass schrumpfende oder stark schrumpfende Gemeinden sich höheren Hebesätzen bei der Kreisumlage gegenübersehen als Gemeinden mit besseren sozioökonomischen und finanzwirtschaftlichen Rahmenbedingungen (Tabelle 2). Dies ist auch insoweit zu erwarten, als die Bemessungsgrundlagen in den schrumpfenden Gemeinden kleiner, die Belastungen durch Sozialausgaben dagegen i.d.R. höher sind. Auffallend ist indes, dass die mittlere Abweichung vom Median in den stabilen bis stark wachsenden Gemeinden größer ist. Es bietet sich also an zu prüfen, ob es zu signifikanten Abweichungen bei den Umlagesätzen zwischen vergleichbaren Kreisen kommt. Wenn ja, gäbe es Anlass, die jeweilige Hebesatzpolitik einer eingehenden Überprüfung zu unterziehen. Hilfreich könnten hier interkommunale Vergleiche sein, die die sozioökonomischen und fiskalischen Rahmenbedingungen zur Grundlage haben.

Tabelle 2
Kreisumlagesätze und sozioökonomische Rahmenbedingungen
2014; in % der Umlagegrundlagen

Gemeindetyp ¹	Median der Umlagesätze	Mittlere Abweichung vom Median
Stark schrumpfend	44,55	2,80
Schrumpfend	41,75	3,05
Stabil	38,71	4,75
Wachsend	39,11	3,59
Stark wachsend	37,00	3,50
Kreisangehörige Gemeinden	40,02	3,96

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des it.nrw und des BBSR. ¹Gemeindetypisierung nach BBSR, der sechs verschiedene Strukturindikatoren (Bevölkerungsentwicklung, Gesamtwanderungssaldo, Arbeitsplatzentwicklung, Arbeitslosenquote, Realsteuer- und Kaufkraft.

Die Versammlungen der Landschaftsverbände werden dagegen nur mittelbar gewählt. Sie können als Zusammenschluss der Kommunen angesehen werden, die Aufgaben übernehmen, die die einzelne

Kommune überfordern. Daraus lässt sich folgern, dass das Rücksichtnahmegebot für die Landschaftsverbände strikter anzuwenden ist. Es ist also zu hinterfragen, ob ein Landschaftsverband eine zusätzliche freiwillige Aufgabe ohne finanzielle Kompensation an anderer Stelle übernimmt, wenn ein Teil seiner Umlagezahler erheblichen Konsolidierungsbedarf aufweist oder gar überschuldet ist.

4. Fazit

Der Forderung durch eine präventive Kommunalaufsicht einen Beitrag zur Stabilisierung der kommunalen Finanzlage zu leisten, sind Grenzen gesetzt. Prüfungsrechte und -inhalte sowie Sanktionsmöglichkeiten der Kommunalaufsicht hängen von den jeweiligen gesetzlichen Rahmenbedingungen für das konkrete kommunale Handeln (z.B. Haushalt, Wirtschaftstätigkeit) ab.

Nordrhein-Westfalen hat die Regeln für die kommunale Wirtschaftstätigkeit großzügig gestaltet. Die Kommunen haben zudem einen erheblichen Ermessensspielraum, der sich u.a. aus unbestimmten Rechtsbegriffen ergibt. Der Kommunalaufsicht kommt hier vor allem die Aufgabe zu, die Leistungsfähigkeit der Kommunen mit Blick auf konkrete wirtschaftliche Aktivitäten zu prüfen. Dies gilt für die Steuerungskapazitäten sowie die finanziellen Auswirkungen wirtschaftlicher Aktivitäten. Dabei muss stärker dem Umstand Rechnung getragen werden, dass der Konzern Kommune mittlerweile ein umfassendes Geflecht aus Kernverwaltung, Eigenbetrieben und unmittelbaren wie mittelbaren Beteiligungen darstellt. Die finanzielle Leistungsfähigkeit kann deshalb nicht alleine daran gemessen werden, ob sich Ertrags- und Vermögensrisiken unmittelbar im kommunalen Kernhaushalt niederschlagen. Es ist vielmehr eine finanzwirtschaftliche Gesamtanalyse und -bewertung des Konzerns Stadt durchzuführen.

Die Einhaltung des Rücksichtnahmegebots könnte einen wesentlichen Beitrag zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte leisten, da es auch die Umlageverbände anhält, ihre Ausgaben zu überprüfen. Die Kommunalaufsicht müsste hier durch interkommunale Vergleiche unter Berücksichtigung der sozioökonomischen und finanzwirtschaftlichen Rahmenbedingungen herausarbeiten, inwieweit die Umlagesätze angemessen sind und dem Gebot der Rücksichtnahme auf die Umlagezahler genügen.

Eine wesentliche präventive Maßnahme zur Stabilisierung der Kommunalfinanzen wird hier aber ausgeklammert: Die dramatische Entwicklung der Kassenkredite und ihrer Zweckentfremdung konnte in der Vergangenheit durch die Kommunalaufsicht nicht verhindert oder wahrscheinlich nicht einmal abgeschwächt werden. Es würde sich lohnen zu prüfen, inwieweit dies auf die Lockerung der gesetzlichen Rahmenbedingungen oder die Aufsichtspraxis zurückzuführen ist.

Literaturverzeichnis

Haug, P. und M.T.W. Rosenfeld (Hrsg.) (2009), Neue Grenzen städtischer Wirtschaftstätigkeit: Ausweitung versus Abbau? Referate und Diskussionen im Rahmen des 2. Halleschen Kolloquiums zur Kommunalen Wirtschaft am 11. und 12. Oktober 2007. Schriften des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle Band 30. Baden-Baden: Nomos.

Landtag Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (2013), Die Kommunalaufsicht muss konsequent tätig werden. Antrag der Fraktion der CDU. Drucksache 16/4579. Düsseldorf.

Landtag Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (2013a), Land muss umfassende Aufsicht über wirtschaftliche Betätigung von Kommunen in schwieriger Finanzlage garantieren. Antrag der Fraktion der CDU. Drucksache 16/4434. Düsseldorf.

Oberbürgermeister Sören Link (Stadt Duisburg) (2014), Erwerb von Anteilen an der STEAG GmbH durch ein Stadtwerkekonstium. Schreiben an die Bezirksregierung vom 17. März 2014. Duisburg.

Schaefer, Ch. Und L. Theuvsen (Hrsg.) (2012), Renaissance öffentlicher Wirtschaft. Bestandsaufnahme – Kontexte – Perspektiven. Schriftenreihe Öffentliche Dienstleistungen Heft 57. Baden-Baden: Nomos.

Tomerius, St. (2004), Örtliche und überörtliche wirtschaftliche Betätigung kommunaler Unternehmen. Zum aktuellen Diskussionsstand über die rechtlichen Möglichkeiten und Grenzen in Literatur und Rechtsprechung. netWORKS-Papers Heft 6. Berlin.

Vorlage Unterausschuss Finanzen und Beteiligungen (Berichterstatter Bückemeyer) (2013), STEAG – Strategieprozess zum Erwerb des verbleibenden 49%. Essen.