

Verband für das Verkehrsgewerbe Westfalen-Lippe e. V.

Verband für das Verkehrsgewerbe Postfach 76 49 48041 Münster

per Fax: (02 11) 88 4-22 58

Der Präsident
des Landtags NRW
Postfach 10 11 43

40002 Düsseldorf

Der Hauptgeschäftsführer

Haferlandweg 8
48155 Münster
Telefon (02 51) 60 61-0
Telefax (02 51) 60 61-4 14
E-Mail: gueterkraftverkehr
@ vvwl.bsoft.de
Durchwahl 60 61-4 13

Ihr Zeichen:

Ihr Schreiben vom:

Unser Zeichen:
Dr.K/te

Tag:
16.04.99

Erstes Gesetz zur Modernisierung von Regierung und Verwaltung
hier: Gesetzentwurf der Landesregierung Drucksachen 12/3730 und 12/3770

Sehr geehrter Herr Präsident,

wie bereits im Schreiben vom 09.04.1999 angekündigt, dürfen wir Ihnen als Anlage unsere Stellungnahme zu vorbezeichnetem Gesetzentwurf übermitteln. Mit gleicher Post ist ein Kopierexemplar unterwegs, um dessen Berücksichtigung in schriftlichen Unterlagen zur Anhörung unser Verband hiermit nochmals bittet.

Wie in unserem letzten Schreiben angedeutet, würden wir uns über die Gelegenheit, unseren Standpunkt auch mündlich im Rahmen der Anhörung zu vertreten, freuen. Für eine Nachricht Ihrerseits in dieser Angelegenheit wären wir Ihnen sehr verbunden.

Mit freundlichen Grüßen

Verband für das Verkehrsgewerbe
Westfalen-Lippe e. V.


Dr. Bauer
Hauptgeschäftsführer

Anlage



Verband für das Verkehrsgewerbe Westfalen-Lippe e.V.

Verband für das Verkehrsgewerbe · Postfach 7649 · 48041 Münster

Hauptgeschäftsstelle

Haferlandweg 8
48155 Münster
Telefon (02 51) 60 61-0
Telefax (02 51) 60 61-414
E-Mail: gueterkraftverkehr
@ vvwl.bsoft.de
Durchwahl 60 61-

Ihr Zeichen:

Ihr Schreiben vom:

Unser Zeichen:

Tag:

16.04.99

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Landesregierung Drs. 12/3730 und 12/3770, Erstes Gesetz zur Modernisierung von Regierung und Verwaltung

1. Mit dem Gesetzentwurf der Landesregierung Drs.12/3730 und 12/3770 zur Änderung der Gemeindeordnung wird nicht nur der folgerichtige Versuch zur Anpassung der öffentlichen Institutionen an sich wandelnde Anforderungen sowie Bedürfnisse von Bürger und Gesellschaft gemacht, sondern auch der sensible Bereich des Neben- und Miteinanders von Privatwirtschaft einerseits und öffentlicher Hand andererseits erheblich tangiert. Die zu befürchtenden negativen Auswirkungen auf das Wirtschaftsleben und die Arbeitsteilung sowie die davon voraussichtlich ausgehenden negativen Beschäftigungseffekte für den sog. „ersten“ Arbeitsmarkt überwiegen bei Weitem die vermeintlichen Verbesserungen der finanziellen und betriebswirtschaftlichen Situation öffentlicher Institutionen. Daher lehnt der Verband für das Verkehrsgewerbe Westfalen-Lippe e. V. als Berufs- und Arbeitgeberverband für insgesamt rd. 1.800 Mitgliedsunternehmen die vorgesehenen Änderungen der Gemeindeordnung ab.
2. Durch eine Änderung des § 107 Gemeindeordnung NRW (GO NRW) soll insbesondere den Kommunen und ihren Institutionen letztlich die Möglichkeit eröffnet werden, gewerblich am Markt mit der Absicht der Gewinnerzielung tätig zu werden. Hiervon sind die Unternehmer im Verband für das Verkehrsgewerbe Westfalen-Lippe e. V. (VVWL) in besonderem Maße betroffen. Dabei liegt der Schwerpunkt der wirtschaftlichen Tätigkeit der Verbandsmitglieder in den Bereichen Transport, Spedition, Logistik und Entsorgung.

- 2 -

Gerade auf diesen Gültigkeitsfeldern der durch uns repräsentierten Unternehmen haben Kommunen in letzter Zeit den Versuch unternommen, eigentlich als privatwirtschaftlich-gewinnorientiert zu bezeichnende Aktivitäten zu entwickeln. Dies betrifft etwa die Übernahme von Transporten, insbesondere von Schüttgütern und Möbel-/ Umzugstransporten. Darüber hinaus versuchen kommunale Entsorgungsunternehmen, gewerblichen Abfall zur Verwertung zu akquirieren. Weiterhin ist angedacht, die Werkstätten kommunaler Fuhrbetriebe für die Inspektion und Reparatur von Kraftfahrzeugen Dritter zu öffnen. Somit träte auch auf diesem Sektor eine Konkurrenz zu den klassischen Geschäftsfeldern unserer Unternehmer auf. Das Gesetz zur Modernisierung von Regierung und Verwaltung, insbesondere die Änderung des § 107 GO NW würde entsprechende Aktivitäten weiter fördern und hätte daher erhebliche Auswirkungen auf die von uns repräsentierten Unternehmen, ihre wirtschaftliche Situation und nicht zuletzt die dortigen Arbeitsplätze.

3. Der Erfolg der sozialen Marktwirtschaft beruht auf einer effizienten Arbeitsteilung zwischen Privatwirtschaft und öffentlicher Hand. Die Ausweitung des Staatssektors, zu der auch die eigenwirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand zählt, führt angesichts der zu beobachtenden Tendenzen entsprechender Aktivitäten - in der Regel werden aus volkswirtschaftlicher Sicht nicht neue, sondern bereits von der Privatwirtschaft „besetzte“ Geschäftsfelder avisiert - nicht zu positiven Nettoeffekten der Beschäftigung, sondern primär zu einer Verdrängung des Privatsektors.

Im Ergebnis führt die Ausweitung der privatwirtschaftlichen Betätigung von Kommunen dann zu einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und zu Verwerfungen. Sofern bspw. Arbeitsloseninitiativen mit Tätigkeiten beauftragt werden, die bislang durch die Privatwirtschaft erbracht wurden, ist zusätzlich mit einer Substitution des „ersten“ durch den „zweiten“ Arbeitsmarkt zu rechnen. Desweiteren ist ein negativer Nettoeffekt auf der Einnahmeseite des Staates zu befürchten. Denn Unternehmen sind Steuerzahler und tragen in nicht unerheblichem Maße zu den Staatseinnahmen bei.

Generell gilt, daß die Privatwirtschaft Aufgaben ohne öffentlichen Charakter effizienter löst als der Staat. Funktionierende Märkte zeugen hiervon.

- 3 -

Die Wirtschaftstätigkeit der Kommunen kann zudem zu Interessenskonflikten führen. Als Beispiel sei die Wirtschaftsförderung genannt, deren Ziele ein konkretes unternehmerisches Engagement der Kommunen durchaus zuwiderlaufen kann. Ein weiterer Interessenkonflikt könnte verkehrsgewerbespezifisch aus der Aufgabe der kommunalen Verwaltung als Genehmigungsbehörde für den Güterkraftverkehr resultieren (GüKG-Erlaubnis, EU-Lizenz). Die Kommunalverwaltung ist zuständig für den Marktzugang. Bei gleichzeitiger Aufnahme von in Rede stehenden Aktivitäten im Verkehrssektor könnte sie aber auch in Konkurrenz geraten zu den von ihnen mit einer Konzession/Erlaubnis versehenen Unternehmen oder zu solchen, die sich um eine Genehmigung bewerben.

4. Insgesamt ist zu befürchten, daß eine objektiv unabhängige Wahrnehmung der öffentlichen Aufgaben in vielen Fällen nicht mehr zu gewährleisten sein dürfte, wenn sich die öffentliche Hand generell am Markt wie ein Gewerbetreibender verhalten darf. Im Sinne des unserer Wirtschaftsverfassung zugrunde liegenden Verständnisses sollte dem Staat die unternehmerische Motivation zur Gewinnerzielung fremd sein.

Gerade das Abgabenprivileg will Staat und Gemeinden von der Teilnahme am allgemein privaten gewerblichen Wettbewerb aus Gründen der Finanzierung seiner Aufgaben freistellen. Zusammengenommen dürfen also Bund, Länder und Gemeinden prinzipiell kein Gewerbe nur um der Gewinnerzielung Willen und zur Deckung des Finanzbedarfs oder zur Nahrung des Vermögens ausüben.

5. Die Erfahrungen mit Institutionen der Stadt Gelsenkirchen und ihren eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen „Gelsengrün“ bzw. „Gelsenrein“ verdeutlichen die Problematik des Aufweichens von ordnungspolitischen Grundsätzen.

Das LAG Hamm hat eine Klage von Landschaftsbauern und Gärtnern als zulässig und begründet angesehen und damit die weitere gewerbliche Betätigung von Gelsengrün auf diesem Sektor unterbunden. Daraufhin wurde aufgrund unserer Initiative auch die gewerbliche Betätigung von Gelsenrein auf dem Transportsektor zurückgestellt.

Als weiteres aktuelles Beispiel möchten wir auf ein Urteil des Landgerichts Wuppertal (Az.: 12 O 44/98) verweisen.

- 4 -

In seinem Urteil untersagt das Landgericht dem städtischen Unternehmen B & B Auto Recycling GmbH und der Stadt Wuppertal, das Recycling von Altfahrzeugen auszuführen bzw. Autohäuser in Wuppertal diese Dienstleistung zu einem Preis von DM 250,00 oder Altfahrzeuge zu diesem Preis anzubieten.

Nach dem noch nicht rechtskräftigen Urteil beteiligt sich die Stadt über die Firma B & B am Wirtschaftsverkehr und steht zu privaten Unternehmen in einem Wettbewerbsverhältnis, deshalb unterliegt sie den gleichen wettbewerbsrechtlichen Regelungen wie jedes andere Unternehmen. Ein Verstoß gegen die Regeln des lautereren Wettbewerbs liegt nach Auffassung der Kammer schon darin, daß die Stadt Wuppertal unter Verstoß gegen die GO NW in einem zu großen Umfang wirtschaftlich tätig geworden sei.

Nach den (noch geltenden) §§ 107, 108 GO NW dürfen Kommunen, soweit nicht der Bereich der reinen Daseinsvorsorge (Gas, Wasser etc.) betroffen ist, nicht aus kommerziellem Gewinnstreben tätig werden, urteilte das Gericht. Dies gelte insbesondere dann, wenn der Zweck der Tätigkeit auch durch ein privates Unternehmen erreicht werden kann.

Die Mißachtung der §§ 107, 108 GO NW, die die privaten Unternehmen schützen sollen, sei wettbewerbswidrig, ohne daß es darauf ankomme, ob hierdurch ein ungerechtfertigter Vorteil für das kommunale Unternehmen entstehe, befanden die Wuppertaler Richter weiter. Die Stadt Wuppertal hat Berufung eingelegt.

6. Vor dem Hintergrund der geltenden Rechtsprechung und Gesetzeslage haben wir den in Rede stehenden Gesetzesentwurf vom 24.02.1999 geprüft. Im Ergebnis sind massive Bedenken zu den vorgesehenen Änderungen festzuhalten.

6.1 Gegenüber der derzeitigen Fassung fehlt in Satz 1 der Ortsbezug. § 107 Abs. 1 Nr. 3 wird völlig neu eingebracht. Dieser Aspekt steht in einem engen Verhältnis zu § 107 Abs. 5, in dem die Voraussetzungen / Nachweisverfahren näher erläutert werden. Die Beurteilung, ob der Markt bereits sinnvolle Angebote entwickelt hat, zählt zukünftig nicht unbedingt als Kriterium, so daß neben „Marktversagen“ auch die „bessere und wirtschaftlichere“ Betätigung als alleinige Voraussetzung gelten könnte.

Aufgrund einer Kommunalträgerschaft ergeben sich unterschiedliche Wettbewerbsvoraussetzungen. Die Kostensituation kann aufgrund des nicht vorhandenen Überschlagrisikos, günstiger öffentlicher Kreditlinien oder der Übernahme von Gemeinkosten durch die Kommune vorteilhafter gegenüber den in Ansatz zu bringenden Kosten der gewerblichen Wirtschaft sein. Andererseits kann besser bzw. wirtschaftlicher auch bedeuten, daß dem Bürger/Kunden gegenüber ein günstigeres Angebot erstellt wird.

D. h. die Kommune würde Initiator eines ruinösen Wettbewerbs sein oder bei Gesamtkostenbetrachtung kaum bzw. nicht kostendeckende Angebote unterbreiten können. Massive Wettbewerbsverzerrungen wären die Folge.

Wir möchten in diesem Zusammenhang betonen, daß der Schutz der gewerblichen Aktivität von Staat und Gemeinden zu einem allmählichen Leerlauf in der Gewerbefreiheit führt. Im Ergebnis würde eine Verletzung des Artikel 19 Abs. 2 Grundgesetz gegeben sein. Gleichzeitig ist nochmals auf die Befürchtung hinzuweisen, daß juristische Personen des öffentlichen Rechts in einen Interessenkonflikt zwischen der Verfolgung eigener gewerblicher Interessen und der Verfolgung gewerblicher Interessen der Bürger/Unternehmer stehen.

6.2 Im Gesetzentwurf, Änderung von § 107 Abs. 2 Nr. 4 wird zusätzlich das Messe- und Ausstellungswesen genannt. Ob dieser Bereich tatsächlich außerhalb des Begriffs „wirtschaftliche Betätigung im Sinne dieses Abschnitts“ zu stellen ist, erscheint zumindest fragwürdig.

6.3 Gleichfalls sollte darauf hingewiesen werden, daß bei der Abfallentsorgung oder Abwasserbeseitigung keine direkte Konkurrenz zu den gewerblichen Entsorgern auf dem Verwertungssektor besteht. In diesem Zusammenhang stimmt jedoch bedenklich, daß kommunale Abfallentsorger zukünftig neue Geschäftsfelder suchen. So legt etwa Horst Brümmer in den Münsteraner Schriften zur Abfallwirtschaft Band II, 6. Münsteraner Abfallwirtschaftstage dar, daß zunächst Möglichkeiten für neue Geschäftsfelder dort zu suchen seien, wo bereits kommunale Aktivitäten vorhanden sind, damit eine wesentliche Grundvoraussetzung für die Ergänzung des Kerngeschäfts erfüllt ist. Eine Verbindung zum Kerngeschäft wird stets herzustellen sein. Als mögliche neue Geschäftsfelder wurden dargelegt:

- 6 -

1. Sperrgutabfuhr
2. Abfuhrbetrieb
3. Wartung von Fremdfahrzeugen / Werkstatt
4. Vermietung des eigenen Fuhrparks
6. Behältervollservice
7. Laboranalysen
8. Abwasserreinigung
9. Schulungen
10. Containerwartung
11. Zubehörhandel (Garten/Kfz)

In dem „Wuppertaler Urteil“ (s. o.) wird hingegen ausgeführt, daß unter Einrichtungen, die nur dem Umweltschutz, insbesondere der Abfallentsorgung dienen, nur die Entsorgung und Verwertung der eigenen kommunalen Fahrzeuge und vor allem solcher Altfahrzeuge zählen, die von ihren Haltern in öffentlichen Straßen abgestellt und verlassen werden, so daß die Gemeinde insoweit entsorgungspflichtig ist.

Eine Klarstellung und Eingrenzung der wirtschaftlichen Aktivitäten in diesem Sinne sollte in die Gemeindeordnung aufgenommen werden.

- 6.4 Zu § 107 Abs. 3: Eine wirtschaftliche Betätigung außerhalb des Gemeindegebietes (und innerhalb des Gemeindegebietes) sollte, wenn obige generelle Bedenken negiert werden, nur zulässig sein, wenn auch die Interessen privater Betroffener berücksichtigt werden.

Eine aktive Teilnahme auf ausländischen Märkten gem. § 107 Abs. 4 sollte ausgeschlossen werden. Dieser Absatz sollte ersatzlos gestrichen werden.

- 6.5 In § 107 Abs. 5 wird die Unterrichtungspflicht des Rates vor einer Entscheidung verankert. Es wurde jedoch nichts darüber ausgesagt, ob die Marktanalyse seitens der Verwaltung bzw. des kommunalen Unternehmens erstellt werden kann oder ob dies zwingend ein neutraler, kompetenter Gutachter durchführen muß. Im übrigen sollte, sofern eine wirtschaftliche Betätigung überhaupt erlaubt werden sollte, eine Analyse über die Auswirkungen auf die gesamte Wirtschaft erfolgen.

- 7 -

Daß hierbei Handwerk und Mittelstand eine exponierte Stellung erhalten, d. h. explizit genannt werden, erfolgt zu Recht. Eine Ausschließlichkeit sollte jedoch angesichts der geschilderten Bedeutung etwa für das Verkehrsgewerbe vermieden werden.

Generell weisen wir darauf hin, daß in die Gemeindeordnung ein Passus dahingehend eingebaut werden müßte, daß grundsätzlich eine Genehmigung der wirtschaftlichen Betätigung durch die Aufsichtsbehörde (Bezirksregierung/Innenministerium) zu erfolgen hat.

7. Zusammenfassend ist festzuhalten, daß aus einer Vielzahl ordnungs- und wirtschaftspolitischer Gründe, aber auch aufgrund der zu befürchtenden negativen Effekte auf den marktwirtschaftlichen Sektor und den „ersten“ Arbeitsmarkt der Gesetzentwurf in der vorliegenden Form keine Zustimmung finden kann.