

# STÄDTE- UND GEMEINDEBUND BRANDENBURG



Städte- und Gemeindebund Brandenburg • Stephensonstraße 4, 14482 Potsdam

Landtag Brandenburg  
Ausschuss für Inneres  
Postfach 601064

14410 Potsdam

vorab per E-Mail

## Der Geschäftsführer

Stephensonstraße 4  
14482 Potsdam

Telefon: (03 31) 7 43 51-0  
Telefax: (03 31) 7 43 51-33

E-Mail: [mail@stgb-brandenburg.de](mailto:mail@stgb-brandenburg.de)  
Internet: <http://www.stgb-brandenburg.de>

Datum: 2011-09-05

Aktenzeichen: 800-00

Auskunft erteilt: Sebastian Kunze

## **Gesetz zur Stärkung der kommunalen Daseinsvorsorge, Gesetzesentwurf der Landesregierung, Drucksache 5/3023**

**Anhörung im Ausschuss für Inneres am 06. September 2011**

**Ihr Schreiben vom 26. Juli 2011**

Sehr geehrte Damen und Herren,

für die Zusendung des Entwurfs eines Gesetzes zur Stärkung der kommunalen Daseinsvorsorge danken wir Ihnen.

Grundsätzlich begrüßt der Städte- und Gemeindebund Brandenburg das Ansinnen des Landtages, durch Änderungen in der Kommunalverfassung des Landes Brandenburg den Handlungsspielraum der kommunalwirtschaftlichen Unternehmen zu erweitern und den Bereich der kommunalen Daseinsvorsorge nachhaltig zu stärken.

Im Vorfeld der Novellierung des Gemeindefinanzrechts hat der Städte- und Gemeindebund Brandenburg zusammen mit der Landesgruppe Berlin-Brandenburg des Verbandes kommunaler Unternehmen ein Positionspapier zur Umsetzung der Ziele des Koalitionsvertrages der Landesregierung verfasst. In diesem Positionspapier vom 18.08.2010 sind folgende Kernforderungen des Städte- und Gemeindebundes an die Landesregierung formuliert:

*„Stärkung der kommunalen Handlungsspielräume“ – wie es der Koalitionsvertrag als Ziel formuliert – heißt aus kommunaler Sicht:*

*a.) Uneingeschränkte Durchsetzung der kommunalen Selbstverwaltung auch für den Bereich der wirtschaftlichen Betätigung:*

- *Deutliche Reduzierung der Regelungsdichte*
- *Durchsetzung des Prinzips, „erlaubt ist alles, was nicht ausdrücklich verboten ist“*

*b.) Optimierung der Rahmenbedingungen für die Daseinsvorsorge angesichts eines immer komplizierter werdenden Umfelds für die Leistungserbringung*

- *Förderung interkommunaler Kooperationen*
- *Keine Einschränkungen bei der notwendigen wirtschaftlichen Optimierung der Leistungserbringung*

*c.) Wegfall aller Benachteiligungen kommunaler Unternehmen gegenüber der Privatwirtschaft für die Bereiche, in denen sie im Wettbewerb stehen*

## **1.) Ausgangspunkte**

### **a) Bedeutung der Kommunalwirtschaft in Brandenburg**

In der Studie „Die Bedeutung der Kommunalwirtschaft“ des Kommunalwissenschaftlichen Instituts der Universität Potsdam aus dem Jahre 2007 hat sich insbesondere durch die vergleichende Analyse mit anderen Bundesländern herausgestellt, dass die Bedeutung der Kommunalwirtschaft in Brandenburg ungleich höher einzuschätzen ist als in den alten Bundesländern. Die erwähnte Studie hat eindrucksvoll belegt, welche Bedeutung die kommunalen Unternehmen insbesondere in den neuen Bundesländern als Arbeitgeber, Lohnzahler, Wertschöpfer und Investor haben. So sind in der Kommunalwirtschaft Brandenburgs 3,0 % der Arbeitnehmer des Landes Brandenburg

tätig (Bundesdurchschnitt: 2,3 %), die kommunalen Unternehmen erwirtschaften 6,8 % des Landesumsatzes (Bundesdurchschnitt: 4,0 %) und haben einen Anteil von 5,5 % (Bundesdurchschnitt: 3,5 %) am Personalaufwand aller Betriebe. Allein aus diesen Zahlen lässt sich ersehen, wie wichtig starke und zukunftsfähige kommunale Unternehmen in Brandenburg sind.

### **b) Herausforderungen für kommunale Unternehmen bis zum Jahr 2025**

Die aktuelle Studie „Kommunalwirtschaft 2025“ des Wissenszentrums Kommunalwirtschaft der Hochschule für nachhaltige Entwicklung Eberswalde aus dem November 2010 hat herausgearbeitet, vor welchen immensen Herausforderungen die kommunalen Unternehmen in den nächsten 15 Jahren stehen werden. Insbesondere die Effekte der demographischen Entwicklung und der sinkenden Finanzausstattung werden danach einen erheblichen Einfluss auf die Erfolgsfaktoren und die Ertragssituation der kommunalen Unternehmen bis zum Jahre 2025 haben. In den kommunalen Unternehmen werden daher erhebliche Anstrengungen erforderlich sein, um auch in den kommenden Jahren erfolgreich wirtschaften zu können. Vor diesem Hintergrund kommt die Studie unter anderem zu folgendem Ergebnis:

*„Als Fazit bleibt somit festzuhalten, dass es in vielen Fällen zu einer Neubewertung der Ergebnissituation der kommunalen Wirtschaftstätigkeit kommen muss. Bestehende rentable Unternehmen können die Rentabilitätsschwelle unterschreiten, kommunale Unternehmen, die bereits defizitäre Daseinsvorsorgeleistungen anbieten, müssen gegebenenfalls eine weitere Schwächung ihrer Ertragskraft und eine Erhöhung bereits bestehender Verluste in Kauf nehmen. Eine Neujustierung des kommunalen Portfolios und ein kritisches Hinterfragen der rechtlichen Rahmenbedingungen scheint vor diesem Hintergrund dringend geboten.“*

### **c) Schlussfolgerung**

Vor dem Hintergrund der beiden Aspekte der Bedeutung der Kommunalwirtschaft in Brandenburg sowie den zukünftigen Herausforderungen, vor denen die kommunalen Unternehmen in den nächsten Jahren stehen werden, hält der Städte- und Gemeindebund Brandenburg es für dringend erforderlich, die positiven Ansätze in dem vorliegenden Gesetzesentwurf weiter zu vertiefen und auf der Grundlage der Forderungen des Positionspapiers des Städte- und Gemeindebundes Brandenburgs und der Landesgruppe Berlin-Brandenburg des Verbandes kommunaler Unternehmen

weiterzuentwickeln. Die Bedeutung der zukünftigen Regelungen für die kommunalen Unternehmen im Land Brandenburg ergibt sich nicht zuletzt daraus, dass diese, wie oben dargestellt, einerseits eine wesentlich größere wirtschaftliche Bedeutung als kommunale Unternehmen in den alten Bundesländern haben, auf der anderen Seite jedoch von den demographischen Entwicklungen wesentlich stärker betroffen sind als die Unternehmen in den alten Bundesländern. Diese kumulierenden Effekte sind aus der Sicht des Städte- und Gemeindebundes Brandenburg bei der Novellierung des Gemeindegewirtschaftsrechts unbedingt zu beachten und führen aus unserer Sicht zu dem Schluss, dass eine funktionierende Daseinsvorsorge durch kommunale Unternehmen in den kommenden Jahren nur dann zu gewährleisten sein wird, wenn die rechtlichen Rahmenbedingungen die entsprechenden Handlungsspielräume aufweisen.

## **2.) Gesamtbewertung des Entwurfes**

Der Städte- und Gemeindebund Brandenburg begrüßt einerseits das Bekenntnis der Landesregierung zur Bedeutung der kommunalen Daseinsvorsorge und die Intention des Gesetzgebers, den kommunalen Unternehmen erweiterte Handlungsspielräume zu geben. Andererseits ist jedoch anzumerken, dass der vorliegende Gesetzesentwurf an der bisherigen Systematik des brandenburgischen Gemeindegewirtschaftsrechts grundsätzlich festhält und sich auf punktuelle Verbesserungen einzelner Regelungen beschränkt.

Der Städte- und Gemeindebund Brandenburg begrüßt insbesondere die folgenden Regelungen:

- a) Abschwächung des strikten Subsidiaritätsprinzips,
- b) grundsätzliche Zulässigkeit von Annex Tätigkeiten,
- c) Lockerung des Örtlichkeitsprinzips,
- d) Entfall der kommunalaufsichtlichen Genehmigungspflicht,
- e) Klarstellung, dass gemeindliche Vermögensverwaltung keine wirtschaftliche Betätigung ist

Demgegenüber sind aus der Sicht des Städte- und Gemeindebundes Brandenburg folgende notwendige Erleichterungen nach wie vor nicht umgesetzt:

- a) Leistungserbringung im Rahmen der Daseinsvorsorge, zu denen die Kommune gesetzlich verpflichtet ist, sollen per Definition nicht Gegenstand des Gemeindegewirtschaftsrechts sein,
- b) Vollständige Streichung des (im Entwurf abgeschwächten) Subsidiaritätsprinzips,
- c) genereller Verzicht auf Vergleichsberechnungen beziehungsweise Einholung von Angeboten Dritter vor der Aufnahme einer kommunalwirtschaftlichen Betätigung,
- d) Zulassung von Anstalten des öffentlichen Rechts, die von mehreren Kommunen getragen werden
- e) Zulassung wirtschaftlicher Betätigung in Bereichen, die ansonsten der Privatwirtschaft vorbehalten sein sollen, es jedoch lokal oder regional keinen privaten Anbieter gibt sowie
- f) Abschaffung der Beteiligung der Kammern.

### **3.) Zu den Regelungen im Einzelnen:**

- a) § 91 Abs. 1 und 3 BbgKVerf-E

Der durch den Städte- und Gemeindebund Brandenburg geforderte Paradigmenwechsel wurde nicht umgesetzt. Das Subsidiaritätsprinzip wurde nicht gestrichen; es ist auch in diesem Entwurf weiterhin Bestandteil des Kommunalwirtschaftsrechts (§ 91 Abs. 3 Satz 1 E). Nach wie vor ist die Kommune bei jeglicher Aufgabenerfüllung, die auch von einem privaten Dritten mit Gewinnerzielungsabsicht durchgeführt werden könnte, verpflichtet, eine Prüfung vorzunehmen, ob ein privater Dritter die Aufgabe wirtschaftlicher erfüllen kann. Aus Sicht des Verbandes ist es unumgänglich, dass der Begriff „wirtschaftliche Betätigung“ im Gesetz dahingehend definiert wird, dass diejenigen Aufgaben, zu denen die Gemeinde gesetzlich verpflichtet ist und die Aufgaben jeder Gemeinde sind, aus dem Anwendungsbereich des Kommunalwirtschaftsrechts explizit ausgenommen werden und die Kommune sich ohne Subsidiaritätsprüfung, Vergleichsberechnun-

gen oder sonstiger Nachweis- und Rechtfertigungspflichten auf diesen Gebieten uneingeschränkt betätigen kann.

Andere Bundesländer gehen hier mit anderen Konzepten vor. Das Recht der wirtschaftlichen Betätigung wird etwa im Freistaat Bayern oder in Baden-Württemberg unternehmensbezogen formuliert. In Hessen und Mecklenburg-Vorpommern werden Tätigkeiten, zu denen die Gemeinde gesetzlich verpflichtet ist, sowie auf den Gebieten des Bildungs-, Gesundheits-, Sozialwesens, der Kultur, des Sports, der Erholung, der Abfall- und Abwasserbeseitigung sowie zur Deckung des Eigenbedarfs von vornherein nicht als wirtschaftliche Betätigung im Sinne des dortigen Kommunalverfassungsrechts angesehen (vergleiche § 121 Abs. 2 Hessische Gemeindeordnung bzw. § 68 Abs. 2 Kommunalverfassung Mecklenburg-Vorpommern). Damit werden der Bereich der Daseinsvorsorge und die Aufgabenerfüllung, die nicht durch Eigengesellschaften, Eigenbetriebe oder Anstalten des öffentlichen Rechts erfolgt, aus dem Anwendungsbereich des Rechts der wirtschaftlichen Betätigung ausgenommen.

In dem vorgelegten Entwurf wurde zwar das strenge Subsidiaritätsprinzip dahingehend abgeschwächt, dass der private Dritte nunmehr wirtschaftlicher sein muss, bevor die Gemeinde verpflichtet ist, eine Aufgabe an den privaten Dritten zu übertragen. Allerdings ist die Gemeinde nach wie vor bei jeglicher Aufgabenerfüllung verpflichtet, sich mit der Privatwirtschaft zu vergleichen und unabhängig von der Relevanz weitergehender Ziele auf die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung abzustellen.

Zwar sieht der Gesetzesentwurf in Bezug auf die Subsidiarität die Möglichkeit der Anwendung des § 91 Abs. 3 Satz 3 E vor, so die Gemeinde ein öffentliches Interesse bejaht, jedoch ist diese Regelung als Ausnahmetatbestand vorgesehen und somit aus unserer Sicht lediglich ein kosmetisches Korrektiv. Es besteht die Gefahr, dass Entscheidungen nach dieser Ausnahmeregelung sich dem Vorwurf aussetzen müssen, dass die Gemeinde mit der reinen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung die Angelegenheit einem privaten Dritten hätte übertragen müssen. Vielmehr ist es erforderlich, dass grundsätzlich diejenigen Aufgabenbereiche, zu denen die Kommune gesetzlich verpflichtet ist, aus dem Anwendungsbereich des Gemeindegewirtschaftsrechts herausgenommen werden. Dann wäre zu-

mindest für diese Aufgabenbereiche definitiv geklärt, dass die Betätigung der Kommune auf diesen Handlungsfeldern uneingeschränkt möglich ist.

Die Entwicklung im Land Brandenburg zeigt, dass insbesondere in von der demografischen Entwicklung besonders betroffenen Gebieten ein Rückzug der Privatwirtschaft aus vielen originär privatwirtschaftlichen Bereichen voranschreitet. Dadurch verliert der ländliche Raum weiter an Lebensqualität. Nach der bisherigen Rechtslage können kommunale Unternehmen in solchen Fällen die entstehenden Versorgungslücken nicht ohne weiteres schließen. Aus der Sicht des Städte- und Gemeindebundes Brandenburg ist es daher erforderlich, den kommunalen Unternehmen die Möglichkeit zu geben, sich auch in Bereichen, die ansonsten der Privatwirtschaft vorbehalten sind, wirtschaftlich zu betätigen, wenn es lokal oder regional keinen privaten Anbeiter gibt.

Eine Beteiligung der Industrie- und Handelskammern wird von uns nach wie vor strikt abgelehnt. Für die Kontrolle von Gründungen, Beteiligungen und Änderungen kommunaler Unternehmen ist gemäß § 100 E auch zukünftig die Kommunalaufsicht zuständig und deren alleinige Zuständigkeit in allen Fragen sollte im Zuge der Stärkung der kommunalen Daseinsvorsorge wieder hergestellt werden.

b) § 91 Abs. 4 BbgKVerf-E

Der Städte- und Gemeindebund Brandenburg begrüßt ausdrücklich den vorgenommenen Paradigmenwechsel, nachdem nunmehr die wirtschaftliche Betätigung von kommunalen Unternehmen auch außerhalb des eigenen Gemeindegebietes grundsätzlich möglich ist. Aus unserer Sicht ist diese Regelung sinnvoll und unbedingt erforderlich, um die bestehenden Nachteile im Wettbewerb mit privaten Anbietern zu verringern. Gleiches trifft zu, wenn lokal oder regional Angebote privater Dritter nicht bestehen (vgl. 3 lit. c)

c) § 91 Abs. 5 BbgKVerf-E

Auch die grundsätzliche Gestattung von Annex Tätigkeiten wird vom Städte- und Gemeindebund Brandenburg ausdrücklich begrüßt. Diese Regelung unterstützt die kommu-

nen Betriebe, sonst brachliegende wirtschaftliche Kapazitäten zu nutzen und anzubieten.

d) § 91 Abs. 6 BbgKVerf-E

Die Regelung zur Überprüfung der gesetzlichen Voraussetzungen für die wirtschaftliche Betätigung erstmalig bis zum Jahre 2012 und danach in einem Rhythmus von 10 Jahren lehnt der Städte- und Gemeindebund Brandenburg nach wie vor ab. Unserer Ansicht nach sollten die kommunalen Unternehmen nicht alle 10 Jahre per se in Frage gestellt werden, so auch vor dem Hintergrund größerer Planungssicherheit.

e) § 91 Abs. 7 BbgKVerf-E

Der Städte- und Gemeindebund Brandenburg begrüßt diese Regelung, nach der das bloße Halten von Anteilen im Rahmen der gemeindlichen Vermögensverwaltung keine wirtschaftliche Betätigung darstellt.

f) § 92 Abs. 3 BbgKVerf-E

Aufgrund des vergleichbaren Regelungsinhaltes zu den Vergleichen mit der Privatwirtschaft verweisen wir auf die unter lit a) gemachten Anmerkungen zu § 91 Abs. 3 BbgKVerf-E.

Die Beteiligung der Kammern sollte gestrichen werden. Die Kammern sind Sachwalter der Unternehmen der Privatwirtschaft und vertreten einseitig und undifferenziert deren Interessen. Vor diesem Hintergrund sind von den Kammern weder objektive noch unabhängige Stellungnahmen zu erwarten, welche der Kommune bei der Entscheidung zur Gründung eines kommunalen Unternehmens behilflich sein könnte. Auch widerspricht die Regelung dem Gleichheitsgrundsatz dahingehend, das private Unternehmen - richtigerweise – ohne Beteiligungsrechte der Kommunen oder ihrer Verbände gegründet werden können.



g) §§ 94, 95 BbgKVerf-E

Der Städte- und Gemeindebund Brandenburg bedauert, dass nach wie vor das Instrument der Anstalt des öffentlichen Rechts nur unzureichend ausgestaltet ist. Nach wie vor wäre eine kommunale Anstalt, die von mehreren Kommunen getragen wird, nicht möglich. Andere Bundesländer, wie beispielsweise Bayern oder Sachsen-Anhalt, erlauben diese Form der interkommunalen Zusammenarbeit in den landesrechtlichen Regelungen. Dies sollte auch in Brandenburg ermöglicht werden. Aus der Sicht des Städte- und Gemeindebundes Brandenburg sollten den Städten und Gemeinden möglichst viele Formen und Wege eröffnet werden, ihre wirtschaftliche Betätigung auch interkommunal zu gestalten. Dieses auch vor dem Hintergrund des demographischen Wandels und der Notwendigkeit der Bündelung kommunaler Aufgabenerfüllung.

h) § 96 BbgKVerf-E und § 28 Abs. 2 Nr. 22 BbgKVerf-E

Die Zuständigkeit der Gemeindevertretung soll durch diese Regelungen in ganz erheblichem Umfang ausgeweitet werden. Ist die Gemeindevertretung nach der bisherigen Regelung lediglich für die unmittelbaren Beteiligungen der Gemeinde an kommunalen Unternehmen zuständig, so hätte diese Regelung zur Folge, dass die Gemeindevertretung nunmehr für alle mittelbaren Beteiligungen der Kommune an sogenannten Tochter-, Enkel- und Urenkelgesellschaften sowie weiteren „Erben“ zuständig wäre. Aus Sicht des Städte und Gemeindebundes Brandenburg würde damit eine nicht hinnehmbare Vermengung zwischen strategischen und unternehmerischen Entscheidungen eintreten. Aus unserer Sicht sollte die Gemeindevertretung strategische Entscheidungen treffen und Ziele formulieren, die von den kommunalen Unternehmen bei deren wirtschaftlicher Betätigung zu beachten und umzusetzen sind. Mit welchen unternehmerischen Entscheidungen die kommunalen Betriebe diese strategischen Vorgaben und Ziele umsetzen, muss jedoch in deren Entscheidungsmacht verbleiben. Somit sollte es bei den bisherigen Regelungen der §§ 96 und 28 Abs. 2 Nr. 22 BbgKVerf bleiben.

i) § 97 Abs. 4 BbgKVerf-E

Die Regelungen in Bezug auf die erforderlichen Kenntnisse, Fähigkeiten und die fachliche Eignung von Aufsichtsräten sollen verschärft werden. Die in Satz 2 formulierte Qualifizierungsverpflichtung ist eine neue Aufgabe der Gemeinde, deren Finanzierung im Entwurf bisher nicht geregelt ist. Vor dem Hintergrund des Grundsatzes der Konnexität ist der Gesetzgeber verpflichtet, neue Aufgaben der Gemeinden ausreichend zu finanzieren. Im übrigen gelten bereits jetzt grundsätzliche bundesgesetzliche Regelungen in diesem Bereich.

j) § 98 BbgKVerf-E

Im Rahmen der Novellierung sollte auch die in § 98 BbgKVerf erfolgte gesetzliche Verankerung einer „Beteiligungsverwaltung“ überprüft werden. Es ist mit dem System des Kommunalrechts und der kommunalen Organisationshoheit nicht vereinbar, für einzelne von der Gemeinde zu erbringende interne Verwaltungsaufgaben die Einrichtung bestimmter Organisationseinheiten gesetzlich zu verlangen. Zudem wurden mit § 98 BbgKVerf den Gemeinden neue Aufgaben übertragen, ohne dass hier das strikte Konnexitätsprinzip vollzogen wurde. Die Notwendigkeit einer speziellen gesetzlichen Regelung konnte nicht belegt werden. Die Vorschrift sollte daher gestrichen werden.

k) § 100 BbgKVerf-E

Der Städte- und Gemeindebund Brandenburg begrüßt die Regelung in § 100 E, wonach die bisherige kommunalaufsichtliche Genehmigung bei der Gründung oder der Übernahme eines Unternehmens entfällt und an deren Stelle eine Anzeige tritt.

Eine Genehmigungs- durch eine Anzeigepflicht zu ersetzen führt in der Praxis allerdings häufig dazu, dass die Kommunalaufsichtsbehörde sich erst nach Monaten mit ihren Bedenken zu Wort meldet. Daher sollte geprüft werden, die Anzeigepflichten mit einer Genehmigungsfiktion zu verbinden. Sofern der Entwurf darauf abstellt, durch die Anzeigepflicht der Kommunalaufsicht eine Beratung zu ermöglichen, so folgt dies bereits schon

aus der allgemeinen Aufgabe und Stellung der Kommunalaufsichtsbehörde und müsste nicht noch einmal in einer Sondervorschrift abgesichert werden.

1) § 135 BbgKVerf-E

Der Städte- und Gemeindebund Brandenburg begrüßt die Klarstellung in § 135 Abs. 4 S. 2 E, wonach nunmehr explizit herausgestellt wird, dass der Amtsdirektor alle Gemeinden seines Amtsbereiches in der Gesellschafterversammlung eines Unternehmens vertritt, in dem mehrere amtsangehörige Gemeinden des Amtes Gesellschafter sind.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Böttcher', written in a cursive style.

Böttcher