

Partnerschaft zwischen Handwerk und Kommunen stärken – Klare Grenzen für die wirtschaftliche Betätigung der Kommunen setzen!

Beschluss des NRW-Handwerksrates vom 20.11.2020

Die wirtschaftliche Betätigung von Kommunen steht von je her im Spannungsfeld zwischen kommunaler Selbstverwaltung und den marktwirtschaftlichen Grundsätzen unserer Wirtschafts- und Sozialordnung.

Viele kommunale Unternehmen in Nordrhein-Westfalen handeln nach unserer Wahrnehmung verantwortungsvoll. Sie respektieren die Grenzen ihrer wirtschaftlichen Betätigung und berücksichtigen die Belange der Privatwirtschaft, insbesondere des Handwerks.

Allerdings beobachten wir mit großer Sorge einige aktuelle Entwicklungen, in denen kommunale Unternehmen auf etablierte Märkte des Handwerks wie z.B. die Gebäudereinigung oder den Tiefbau übergreifen oder neu entstehende Märkte rund um die Digitalisierung für sich zu erschließen versuchen. Damit greifen sie weit über die eigentlichen Aufgaben einer Kommune hinaus.

Für das Handwerk ist unstrittig: Die wirtschaftliche Betätigung der Kommunen ist dort gerechtfertigt, wo es um die zweckmäßige und effiziente Erfüllung kommunaler Aufgaben geht. Und die Erfahrung zeigt, dass die Kommunen ihre Aufgaben am besten erfüllen können, wenn sie dabei einen kooperativen Ansatz verfolgen und das Handwerk als strategischen Partner für die öffentliche Daseinsvorsorge einbeziehen.

Ebenso klar ist für das Handwerk aber auch: Die wirtschaftliche Betätigung der Kommunen muss dort ihre Grenze finden, wo sie die Entfaltung privatwirtschaftlicher Initiative behindert und in Konkurrenz zu Unternehmen des Handwerks und anderer Wirtschaftsbereiche tritt. Die wirtschaftliche Betätigung der Kommunen darf nicht zu einer Konzentration lokaler Marktmacht beim Staat führen, die die Wahlfreiheit der Verbraucherinnen und Verbraucher einschränkt und technologische Innovationsprozesse behindert. In solchen Fällen ist sie gemessen an den öffentlichen Zwecken, denen sie dienen soll, kontraproduktiv.

Wir fordern daher von Land und Kommunen:

1. Die wirtschaftliche Betätigung der Kommunen muss strikt auf diejenigen Bereiche beschränkt werden, in denen sie zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben erforderlich ist. Wir appellieren daher an die Kommunen, eine Kultur der Zurückhaltung zu pflegen. Nicht alles, was rechtlich zulässig ist, ist auch öko-

nomisch oder mit Blick auf die Erreichung von klimapolitischen Zielen wirklich vernünftig. Dies gilt insbesondere für die einseitige Bevorzugung von Nah- und Fernwärme anstelle von dezentralen Energieversorgungslösungen.

2. Viele Aufgaben der Daseinsvorsorge lassen sich im Sinne der Kundinnen und Kunden am besten erfüllen, wenn kommunale Unternehmen eng mit der Privatwirtschaft kooperieren und insbesondere das Handwerk auf Augenhöhe einbinden. Wir appellieren daher an die Kommunen, eine Kultur der Partnerschaft und der Kooperation zu pflegen.
3. Das Handwerk steht bereit dafür, sich gemeinsam mit der Kommunalaufsicht und den kommunalen Unternehmen in einer Clearingstelle „Kommunalwirtschaft“ regelmäßig über strittige Fälle und Auslegungsprobleme des Gemeindefirtschaftsrechts auszutauschen. Ein gemeinsames Verständnis schafft Rechtssicherheit für alle Beteiligten und fördert die Kooperation.
4. Marktanalysen, die von den Kommunalverwaltungen bei neuen Beteiligungen zur Entscheidungsgrundlage für die Räte zu erstellen sind, sind oft wenig aussagekräftig in Bezug auf die Betroffenheit des Handwerks und in Bezug auf die Frage, ob private Anbieter den angestrebten Zweck wirklich nicht besser oder wirtschaftlicher erfüllen. Der Erlass des damaligen Innenministeriums vom 19.10.2000, der Anforderungen an Marktanalysen regelt, muss daher überarbeitet werden, verbindlichere Vorgaben festlegen und deren Beachtung in der Praxis durchsetzen.
5. Es ist wichtig, dass vor Ort eine hohe Transparenz der bestehenden oder geplanten wirtschaftlichen Betätigung der Kommunen geschaffen wird. Deshalb sollten sowohl die jeweiligen Kreishandwerkerschaften als auch die Handwerkskammern im Sinne von § 107 Abs. 5 GO NRW benachrichtigt werden, wenn Änderungen der wirtschaftlichen Betätigung auch in bestehenden Unternehmen angestrebt werden. In die Gremien kommunaler Unternehmen sollten grundsätzlich Vertreter der örtlichen Wirtschaft eingebunden sein, um frühzeitig zu geplanten Änderungen von Geschäftsaktivitäten Stellung nehmen zu können.
6. Immer wieder kommt es vor, dass die wirtschaftliche Betätigung von Kommunen durch die Kommunalaufsicht nur unter Auflagen genehmigt wird. Wenn aber die Kommunalaufsicht eine wirtschaftliche Betätigung nur unter bestimmten Auflagen erlaubt, muss sie durch entsprechende Berichtspflichten und Kontrollaktivitäten auch sicherstellen, dass diese Auflagen dauerhaft eingehalten werden.
7. Es reicht nicht aus, wenn die Kommunalaufsichtsbehörden nur aus Anlass von angestrebten Gründungen und Beteiligungen die wirtschaftliche Betätigung der Kommunen punktuell prüft. Die Kommunalaufsichtsbehörden müssen ein umfassendes Monitoring etablieren, um die wirtschaftliche Betätigung auch bestehender kommunaler Unternehmen fortlaufend zu beobachten. Nur auf dieser Grundlage kann eine einheitliche Aufsichtspraxis gewährleistet werden.
8. In jeder Kommune muss nach verbindlichen Vorgaben des Landes ein Beteiligungsmanagement etabliert werden, das nicht nur Transparenz über etwaige finanzielle Risiken wirtschaftlicher Betätigung schafft, sondern auch

deren Zulässigkeit als Compliance-Thema systematisch und fortlaufend im Blick hat. Aufsichtsräte, Gesellschafterversammlungen und kommunale Räte müssen auch in dieser Hinsicht Kontrollfunktionen effektiv und umfassend wahrnehmen.

9. Die wirtschaftliche Betätigung der Kommunen darf nicht von der Absicht getrieben sein, Gewinne zu erzielen, sondern sie muss auf die Erfüllung der kommunalen Aufgaben konzentriert sein. Das liegt auch im Interesse der Verbraucherinnen und Verbraucher. Die Gewinnabführung aus kommunalen Unternehmen sollte daher eng begrenzt werden. Das Land muss im Gegenzug eine ausreichende Finanzausstattung der Kommunen gewährleisten. Die Kommunen sollten anstelle der hochproblematischen Gewerbesteuererinnahmen eigenverantwortliche Besteuerungskompetenzen auf breiter Bemessungsgrundlage erhalten, mit deren Hilfe die kommunalen Aufgaben ohne Rückgriff auf die Gewinne kommunaler Unternehmen finanziert werden können.
10. Es ist sachgerecht, dass sich die wirtschaftliche Betätigung von Kommunen gemäß § 107a GO im Bereich der Strom-, Wasser- und Gasversorgung auch auf „unmittelbar verbundene Dienstleistungen“ erstrecken darf, wenn dabei die Belange der Privatwirtschaft, insbesondere des Handwerks, berücksichtigt werden. Es ist aber nicht akzeptabel, wenn kommunale Unternehmen im Zuge der Digitalisierung der Gebäudetechnik die bewährte Friedensgrenze „Hausanschluss“ in Frage stellen. Das gleiche gilt, wenn sie im Zuge der Elektrifizierung der Mobilität die Stromversorgung zum Vorwand nehmen, um daran anknüpfende Geschäftsmodelle auszurollen. Wettbewerbsfeindlichen Fehlentwicklungen, wie sie im Bereich der Ladeinfrastruktur oder der Mobilitätsdienstleistungen derzeit zu beobachten sind, muss durch die Kommunalaufsicht und notfalls durch den Landesgesetzgeber klar entgegengetreten werden.
11. Die geltende Fassung von § 107 und 107a der Gemeindeordnung NRW schützt nicht hinreichend davor, dass die Kommunen die Entfaltung privatwirtschaftlicher Initiative durch eigene Angebote behindern oder der Eigenleistung den Vorzug vor der Vergabe an private Leistungserbringer geben. Insbesondere sind zu viele Bereiche von dem ohnehin nur schwach verankerten Subsidiaritätsprinzip ausgenommen. Bei jeder Art der wirtschaftlichen Betätigung der öffentlichen Hand muss dargelegt werden, dass sie wirklich besser als die privatwirtschaftliche Initiative geeignet ist, bestimmte Zwecke zu erreichen. Hier ist im Interesse der Verbraucherinnen und Verbraucher und der Wettbewerbsordnung eine gesetzgeberische Neujustierung erforderlich.