

Inhaltsverzeichnis

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Vorwort | V |
| Abkürzungsverzeichnis | XI |
| A. Problemstellung und Gutachtenauftrag | 1 |
| B. Begriffliche Klarstellungen | 4 |
| I. Kommunale Wohnungsunternehmen | 4 |
| II. Wirtschaftliche und nichtwirtschaftliche Betätigung | 5 |
| 1. Wohnraumversorgung als privilegierte nichtwirtschaftliche Betätigung | 9 |
| 2. Wohnungsnahe Dienstleistungen | 10 |
| III. Organisation der Kommunalwirtschaft | 12 |
| 1. Maßgebliche Organisationsdirektiven | 12 |
| 2. Insbesondere: GmbH und AG als Gestaltungsformen des Gesellschaftsrechts | 13 |
| 3. Bindung gemischt-wirtschaftlicher Unternehmen an das Gemeindefirtschaftsrecht | 16 |
| C. Zulässigkeit und Grenzen kommunaler Wirtschaft: Die Entwicklung des 11. Teils der GO NRW | 19 |
| I. Die Deutsche Gemeindeordnung aus dem Jahre 1935 | 19 |
| II. Die GO NRW vom 21. Oktober 1952 | 20 |
| III. Die Novellierungen der Jahre 1972, 1974 und 1979 | 21 |
| IV. Das Gesetz zur Änderung der Kommunalverfassung vom 17. Mai 1994 | 22 |
| V. Die Telekommunikationsnovelle vom 25. Januar 1997 | 24 |
| VI. Das Erste Gesetz zur Modernisierung von Regierung und Verwaltung in NRW vom 15. Juni 1999 | 25 |
| VII. Zwischenbilanz: Die Ausgangslage der Reform des Jahres 2007 | 26 |
| D. Das Gesetz zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung vom 9. Oktober 2007 (GO-Reformgesetz) | 28 |
| I. Anlass und Zielsetzung der Reform | 29 |

| | | |
|-----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| II. | Der Referentenentwurf der Landesregierung | 30 |
| III. | Der Gesetzentwurf der Landesregierung | 31 |
| IV. | Parlamentarische und außerparlamentarische Diskussion | 32 |
| | 1. Die streitige Diskussion der Beteiligten und Betroffenen | 32 |
| | 2. Landtags-Anhörung vom 14. August 2007 | 33 |
| | 3. Ergebnis: Teilweise Fortschreibung und Präzisierung der Amtlichen Begründung | 34 |
| V. | Die wesentlichen Erschwernisse des GO-Reformgesetzes in der Zusammenfassung | 35 |
| | 1. Zulässigkeitsvoraussetzungen wirtschaftlicher Betätigung | 36 |
| | 2. Weitere Neuregelungen | 44 |
| VI. | Insbesondere: Das neue Recht der nichtwirtschaftlichen Betätigung | 45 |
| | 1. Zulässigkeitsvoraussetzungen nichtwirtschaftlicher Betätigung | 46 |
| | 2. Ausweitung gemeindlicher Steuerung und Kontrolle | 48 |
| | 3. Bestandsschutz | 48 |
| | 4. Die konkrete Betroffenheit der kommunalen Wohnungsunternehmen | 51 |
| VII. | Die NRW-Neuregelungen im Vergleich mit anderen Bundesländern | 52 |
| E. | Die verfassungsrechtliche Garantie der kommunalen Selbstverwaltung als zentraler Prüfungsmaßstab (Art. 28 Abs. 2 GG) | 54 |
| I. | Bundes- und landesverfassungsrechtliche Garantie | 54 |
| II. | Recht der Kommunen auf wirtschaftliche und nichtwirtschaftliche Betätigung? | 55 |
| | 1. Inhalt und Reichweite der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie | 55 |
| | 2. Wirtschaftliche und nichtwirtschaftliche Betätigung als Bestandteil kommunaler Selbstverwaltung | 58 |
| III. | Schutz des Selbstverwaltungsrechts gegen gesetzgeberische Ausgestaltung und Begrenzung | 62 |
| | 1. Kernbereich des Selbstverwaltungsrechts | 65 |
| | a) Allgemeines | 65 |
| | b) Wirtschaftliche und nichtwirtschaftliche Betätigung als Elemente des Kernbereichs | 69 |

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 2. Schutz des Selbstverwaltungsrechts im Vorfeld des Kernbereichs (Randbereich der Garantie) | 70 |
| a) Bestimmung des Vorfeldebereiches | 71 |
| b) Kontrolldichte | 71 |
| c) Verhältnismäßigkeit | 72 |
| IV. Drei Belastungsebenen als Prüfraster: Einzelne Neuregelungen — Gesetzgeberische Gesamtkonzeption — Abwägungsvorgang | 73 |
| 1. Detailorientierte Bewertung: Verfassungsmäßigkeit einzelner Neuregelungen | 74 |
| a) Verschärfung der öffentlichen Zwecksetzung („dringend“) | 75 |
| aa) Interpretation der Neuregelung | 75 |
| bb) Verfassungsgemäßheit | 76 |
| b) Echte Subsidiaritätsklausel und Bestandsschutz | 77 |
| aa) Interpretation der Neuregelung | 78 |
| bb) Verfassungsgemäßheit | 79 |
| (1) Betroffenheit des Kernbereichs | 82 |
| (a) Grundsatz der öffentlichen Zweckbindung | 82 |
| (b) Nicht betroffene kommunale Tätigkeitsfelder | 82 |
| (c) Umfassender Bestandsschutz vorhandener Unternehmen | 83 |
| (d) Güte und Wirtschaftlichkeit (zweckentsprechende Auslegung) | 85 |
| (2) Betroffenheit des Randbereichs | 86 |
| (3) Zwischenergebnis | 87 |
| c) Präzision des territorialen Wirkungskreises | 87 |
| aa) Interpretation der Neuregelung | 87 |
| bb) Verfassungsgemäßheit | 89 |
| d) Bestandsschutzklausel | 90 |
| e) Zwischenergebnis | 90 |
| 2. Bilanzierende Bewertung: Verfassungsmäßigkeit der Gesamt- konzeption (beispiellose Bündelung gesetzgeberischer Beschränkungen) | 90 |
| a) Verbotene Beschränkung wegen negativer Folgen für die kommunale Finanzausstattung | 91 |
| b) Konflikt mit dem Regelungsziel des § 109 Abs. 1 S. 2, Abs. 2 GO NRW | 94 |
| c) Beschränkungen der wirtschaftlichen Betätigung als partieller Aufgabentzug | 94 |
| d) Leitbild der „kraftvollen“ Selbstverwaltung | 95 |
| e) Zwischenergebnis | 96 |

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 3. Abwägungsvorgang und Konkordanz | 96 |
| 4. Zwischenergebnis | 101 |
| F. Verstoß gegen anderweitiges höherrangiges Recht, insbesondere die Grundrechte | 102 |
| I. Verstoß gegen Strukturprinzipien mit Verfassungsrang | 102 |
| II. Verstoß gegen Grundrechte | 105 |
| 1. Grundrechtsschutz der Gemeinde und ihrer Unternehmen | 105 |
| 2. Insbesondere: Grundrechtsfähigkeit gemischt-wirtschaftlicher Unternehmen | 107 |
| G. Verfassungsgerichtliche Kontrolle | 109 |
| I. Rechtsschutzmöglichkeiten der Kommunen | 109 |
| 1. Landesrechtliche Kommunalverfassungsbeschwerde | 109 |
| 2. Art. 78 Verf NRW als inhaltsgleicher Prüfungsmaßstab | 110 |
| II. Rechtsschutzmöglichkeiten der kommunalen Unternehmen | 111 |
| H. Ergebnisse | 112 |
| Literaturverzeichnis | 119 |
| Anhang: Synopse der Gemeindeordnungen (Auszug) | 127 |
| Ergänzung: Aktueller Sachstand | 133 |