

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 Vorfeldbereiches	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 Aufgabenentzug	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