

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 777

**Organisationsrechtliche Probleme
kommunaler Daseinsvorsorge
in den Vereinigten Staaten von Amerika**

Von

Marc Eumann



Duncker & Humblot · Berlin

MARC EUMANN

**Organisationsrechtliche Probleme
kommunaler Daseinsvorsorge in den
Vereinigten Staaten von Amerika**

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 777

Organisationsrechtliche Probleme
kommunaler Daseinsvorsorge
in den Vereinigten Staaten
von Amerika

Von

Marc Eumann



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Eumann, Marc:

Organisationsrechtliche Probleme kommunaler Daseinsvorsorge
in den Vereinigten Staaten von Amerika / von Marc Eumann. –
Berlin : Duncker und Humblot, 1999

(Schriften zum öffentlichen Recht ; Bd. 777)

Zugl.: Bochum, Univ., Diss., 1997/98

ISBN 3-428-09086-1

Alle Rechte vorbehalten


© 1999 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Werner Hildebrand, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0582-0200

ISBN 3-428-09086-1

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 

Meinen Eltern

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 1997/98 von der Juristischen Fakultät der Ruhr-Universität Bochum als Dissertation angenommen und zur Drucklegung geringfügig überarbeitet.

Bei meinem Doktorvater, Herrn Professor Dr. Helmut Siekmann, möchte ich mich für die Betreuung und Unterstützung bei der Erstellung dieser Arbeit bedanken. Ebenso danke ich Herrn Professor Dr. Stefan Muckel für die zügige Erstattung des Zweitgutachtens.

Mein Dank gilt ferner Frau Professorin Amy L. Chua, Duke University, die meine LL.M.-Thesis über „Local Government Utilities“ betreute, den Professoren Jed Rubinfeld, Yale, und William W. Van Alstyne, Duke, die mir mit ihren Vorlesungen das Öffentliche Recht der Vereinigten Staaten näher brachten, sowie den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Law Library der Duke University Law School in Durham, North Carolina, ohne deren Hilfe bei der Materialsuche ich diese Arbeit nicht hätte schreiben können. An dieser Stelle danke ich ferner dem DAAD und der Rotary Foundation in Evanston, Ill. sowie den rotarischen Betreuern Rechtsanwalt Ulrich Blumberg (RC Oberhausen Antony-Hütte) und Stephen E. Griffin (RC Southwest Durham). Ohne diese Unterstützung wäre mein Aufenthalt an der Duke University nicht möglich gewesen.

Auch den Freunden aus dem Studium und vom Lehrstuhl, die zusammen mit meinen Eltern das Manuskript Korrektur gelesen haben, danke ich an dieser Stelle.

Diese Arbeit ist meinen Eltern gewidmet. Ihre Unterstützung und Ermutigung hat mir eine unbeschwerte Studienzeit sowie mehrere Auslandsaufenthalte ermöglicht und mich während des Promotionsvorhabens stets begleitet. Dafür möchte ich mich bedanken.

Oberhausen, im Mai 1998

Marc Eumann

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	15
-------------------------	----

1. Teil

Rahmenbedingungen für das Handeln kommunaler Gebietskörperschaften	16
-------------------------------------------------------------------------------	----

A. Standortbestimmung im föderalen Verfassungssystem	16
I. Bundesrecht	18
II. Recht der Einzel-Staaten.....	19
1. Der dogmatische Grundsatz	19
2. Die Theorie des „hergebrachten“ Rechts auf Selbstverwaltung (Inherent Home-Rule Doctrine).....	20
3. Ausdrücklich gewährte Selbstverwaltung	22
a) Die Begriffe „local affair“ und „purely municipal concern“	24
b) Stadt-Verfassungen (city-charters)	28
III. Der Standort deutscher Kommunen im Vergleich	30
1. Verfassungstheorie.....	30
2. Rechtswirklichkeit	33
a) Örtliche Angelegenheiten	34
b) Organisationshoheit	35
c) Politische Rahmenbedingungen.....	36
d) Staatliche Angelegenheiten.....	37
e) Finanzhoheit	38
IV. Zusammenfassung.....	41
B. Hoheitliche und eigentumsrechtliche Vorgänge	42

I. Die amerikanische Variante der Unterscheidung zwischen dem Öffentlichen und dem Privat-Recht	42
II. Ein Erklärungsversuch	45

2. Teil

Organisationsformen kommunaler Daseinsvorsorge	47
A. Daseinsvorsorge („Public Utilities“)	47
I. Definition	47
II. Gesetzgebung	50
1. Die Union	50
2. Die Bundesstaaten	51
III. Vergleich zur deutschen Situation	53
1. Der Begriff der Daseinsvorsorge	53
2. Gesetzgebung	55
a) Das Grundgesetz	55
b) Der Bund	57
c) Die Länder	57
d) Zusammenfassung	59
B. Versorgungsunternehmen im Eigentum Privater	60
I. Das „Franchise“	60
II. Die Franchise-Vergabe	65
1. Aufteilung zwischen staatlicher und kommunaler Ebene	65
2. Verfahrensregeln	70
3. Rechtsfolge bei Verstößen	74
III. Inhalt und Umfang des Franchise	77
1. Grenzen der Franchise-Rechte	78
a) Exklusive Franchise-Rechte	78
b) Umlegungspflichten	79
c) Auswirkung von Grenzverschiebungen	83

d) Sonstiges	87
2. Tarifgestaltung	87
a) Kompetenzfragen.....	87
b) Höhe der Tarife	90
c) Gestaltung in deutschen Konzessionsverträgen	93
3. Sonstige Vertragsklauseln	94
IV. Beendigung der Franchise-Beziehung	96
1. Vorzeitige Auflösung, Entziehung	96
2. Regulärer Vertragsablauf	97
V. Zusammenfassung	100
C. Versorgungsunternehmen im Eigentum der Gemeinde	102
I. Staatliche Regulierungsbefugnisse.....	102
II. Die Organisation kommunaler Versorger	104
1. Errichtung	106
a) Rechtsgrundlagen.....	106
aa) Rechtsgrundlagen in den U.S.A.....	106
bb) Eigenbetriebe	110
b) Errichtung in Konkurrenz/Nachfolge privater Unternehmen.....	111
c) Bürgerbeteiligung	111
d) Exkurs: An Grundeigentum geknüpfte Abstimmungsrechte und die Bundesverfassung	112
2. Schließung	115
3. Die leitenden Organe	117
4. Abhängige, integrierte Strukturen	120
a) Abgrenzung zu unabhängigen Einheiten	121
b) Organisationsbeispiele	123
5. Rechtlich selbständige Strukturen	125
6. Joint Ventures	129
a) Joint Water Utilities, Iowa	129
b) Interlocal Co-Operation Act, Utah.....	131

c) Kommunale Gemeinschaftsarbeit, Deutschland	132
7. Die Rolle verfassungsrechtlicher Schuldenobergrenzen	134
III. Die Finanzierung kommunaler Versorger	137
1. Tariffestlegung	137
a) Recht auf angemessene Rendite.....	137
b) Übermaßkontrolle	139
c) Ermittlung der Abschreibungen	141
2. Die Verwendung erzielter Gewinne	142
3. Das Instrument der „revenue bonds“	144
IV. Exkurs: Anwendung der Kartellgesetze auf US-Kommunen	145
1. Die Weiterentwicklung der „Lafayette“-Rechtsprechung	149
2. Die Diskussion in der Literatur	152
Ergebnisse der Untersuchung	156
Literaturverzeichnis	163
Entscheidungsregister	172
Sachregister	182

Abkürzungen

Nachweise und Abkürzungen amerikanischer Quellen orientieren sich im Allgemeinen an

The Bluebook – A Uniform System of Citation 15. Aufl., 9. Druck, Cambridge, MA 1993.

Für Nachweise und Abkürzungen deutscher Quellen, sowie Abkürzungen im übrigen wird verwiesen auf:

Kirchner, Hildebert: „Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache“ 4. Aufl., Berlin, New York 1993.

Einleitung

Diese Arbeit beschäftigt sich mit den organisatorischen Aufgaben, die auf Städte und Gemeinden in den U.S.A. zukommen, soweit es um das Gewähren von Daseinsvorsorge geht.

Zunächst wird die Position der lokalen Gebietskörperschaften der Vereinigten Staaten im Rahmen des Staatsaufbaus bestimmt, wie sie sich aus den Verfassungen der Union sowie der einzelnen Bundesstaaten ergibt, und mit der entsprechenden Position deutscher kommunaler Gebietskörperschaften verglichen. Dabei wird auch auf die Bedeutung der Unterscheidung zwischen hoheitsrechtlicher und privater Handlungsform im amerikanischen Rechtskreis eingegangen.

Im weiteren geht die Arbeit dann von der Definition des Begriffes „public utility“ aus und beschäftigt sich zunächst mit der kommunalen Einflußnahme auf private Anbieter durch das Institut des „Franchise“. Dieses Franchise ist mit dem deutschen Institut der Konzessionsverträge vergleichbar.

Schließlich werden verschiedene Organisationsformen mit und ohne eigene Rechtspersönlichkeit beschrieben, in denen Städte und Gemeinden selbst Leistungen der Daseinsvorsorge anbieten. Diese sind nach deutschem Verständnis öffentlich-rechtlich und derart mit ihrer Trägerkommune verknüpft, daß sich insoweit ein Vergleich mit der Einrichtung „Eigenbetrieb“ anbietet.

In zwei Exkursen werden die Probleme einer Bürgerbeteiligung mit unterschiedlich gewichteten Stimmwerten sowie die Anwendbarkeit der Kartellgesetze auf die Kommunen behandelt.

Wegen der im Vergleich zu den Vereinigten Staaten relativ homogenen Struktur des Kommunalrechts in den einzelnen Ländern der Bundesrepublik Deutschland wird bei unterhalb der Zentralebene anzusetzenden Bestimmungen die Rechtslage des bevölkerungsreichsten Bundeslandes Nordrhein-Westfalen zu Grunde gelegt, soweit nicht ausdrücklich anderes im Text vermerkt ist.

1. Teil

Rahmenbedingungen für das Handeln kommunaler Gebietskörperschaften

A. Standortbestimmung im föderalen Verfassungssystem

Der amerikanische Föderalismus unterscheidet sich vom deutschen dahingehend, daß in den Vereinigten Staaten der Bund und die einzelnen Staaten bzw. die zu ihnen zählenden Kommunen jeweils einen anderen Aufgabenkreis haben, in dem sie nicht nur Gesetze erlassen, sondern diese sodann auch mit eigenem Personal ausführen. Dies kann als funktionaler in Unterscheidung zum deutschen räumlichen Föderalismus bezeichnet werden.¹ Er führt dazu, daß auf örtlicher Ebene neben den allgemeinen, territorial organisierten „municipal corporations“ vielfältige häufig als staatliche Gründung per Gesetz entstandene „quasi-municipal corporations“ (Sektoralkörperschaften) für besondere Aufgaben wie Schulen, Feuerschutz, Wasserversorgung, Stromversorgung etc. existieren.

Der Begriff „municipal corporation“ soll dabei als ein Oberbegriff verstanden werden, der „cities“ (Städte), „towns“ (Kleinstädte) und „villages“ (Dörfer) umfaßt, soweit diese mit einer eigenständigen Rechtspersönlichkeit ausgestattet, d.h. inkorporiert sind. Sie haben klar umrissene Territorien mit gleichmäßiger Besiedlung und erfüllen den allgemeinen Auftrag, die Interessen der ansässigen Bevölkerung wahrzunehmen.²

Der Begriff „quasi-municipal corporation“ beschreibt Verwaltungseinheiten/Körperschaften, die nur sektoral die Erfüllung bestimmter Aufgaben leisten. Sie werden auch „special districts“ genannt. Daneben fallen staatliche Untergliederungen zur Verwaltungsvereinfachung, z.B. „counties“ und deren Äquivalente wie die „townships“ der westlichen Staaten oder die „towns“ in

¹ Gunlicks, Local Gov't., S. 202 (1986).

² Reynolds, Local Gov't., S. 17 (1982); Rhyne, Local Gov't., S. 4 (1980).

Neu-England, in diese Gruppe.³ Damit unterscheiden sich die amerikanischen „counties“ deutlich von den deutschen Kreisen, weil sie als rein staatliche Einrichtung und nicht als mit Selbstverwaltungsrechten ausgestatteter Gemeindeverband verstanden werden müssen.⁴ Bis auf Virginia ist dem Kommunalrecht amerikanischer Bundesstaaten auch das Konzept kreisfreier Städte unbekannt. Auch die großen Städte bleiben vielmehr Teil ihres jeweiligen county. Sie können sogar mit unterschiedlichen Stadtteilen in verschiedenen Counties liegen. So bedeckt z.B. New York City mit seinem Stadtteil Manhattan New York County, mit Brooklyn Kings County, mit Queens Queens County sowie mit Staten Island Richmond County vollständig und ragt mit Yonkers zum Teil noch in Westchester County hinein. Atlanta, Ga befindet sich zum überwiegenden Teil in Fulton County, hat sich aber im Osten auch schon zum Teil nach DeKalb County ausgedehnt.

Als weitere Besonderheit des amerikanischen Kommunalrechts kommt hinzu, daß dort mehr als 90 % des Territoriums der einzelnen Bundesstaaten keiner Kommune zugeordnet werden kann, sondern ohne eigenen körperschaftlichen Status bleibt, also als Teil des county staatsunmittelbar ist,⁵ während in Deutschland nur eine Handvoll Flächen mit insg. weniger als 10.000 Einwohnern keiner Gemeinde zugeordnet sind.⁶

Bei den Sektoralkörperschaften geht die Entwicklung dahin, sich gebietsmäßig mit anderen Sektoralkörperschaften und den Kommunen mehr und mehr zu überlappen und dabei eine hoheitsrechtliche Gemengelage zu erzeugen. Dies geht soweit, daß in der Literatur der Vergleich von Long Island, NY, wo besonders viele und verschiedene solcher Sektoralkörperschaften zu finden sind, mit dem Balkan der Jahrhundertwende als maßlose Untertreibung gesehen wird.⁷ Nach Ansicht von Reynolds ist also die Struktur der Sektoralkörper-

³ Reynolds, Local Gov't., S. 23 et seq. (1982); Rhyne, Local Governm., S. 6 (1980). Die townships der Bundesstaaten im Westen und die towns in Neu-England sind vergleichbar mit den counties der meisten Staaten, d.h. sie sind Untergliederungen des Staates zur Verwaltungsvereinfachung. Dies ist ein weiteres Beispiel dafür, daß die Vielfalt der Organisationsprinzipien in den einzelnen Staaten es für eine verlässliche Rechtsberatung unbedingt erforderlich macht, die genaue Bedeutung des Begriffe für jeden Staat neu zu hinterfragen.

⁴ Gunlicks, Local Gov't, S. 39 (1986).

⁵ Gunlicks, Local Gov't, S. 70 (1986).

⁶ Pappermann, HdkWP-1, S. 299, 304 (1981) (hpts. Truppenübungsplätze, Hochgebirgs-, Wasser- und sonstige Naturflächen, bzw. Flächen, deren Eigentümer der Bund oder das Land ist).

⁷ Reynolds, Local Gov't. Law, S. 27.