

Städte sollten häufiger klagen

INTERVIEW: Jurist Prof. Dr. Bernd J. Hartmann über die Misere der Haushalte in den Gemeinden

VON THORSTEN FECHTNER

KREIS RE. Die kommunalen Haushalte ächzen unter wachsenden Soziallasten. Für den größten Schock seit langem hatte der Landschaftsverband Westfalen-Lippe (LWL) mit einem erwarteten Defizit von 228 Mio. Euro für 2017 und einer angekündigten Erhöhung der Umlage für den Kreis RE um 15 Mio. Euro gesorgt. Die wachsende Misere der Gemeindehaushalte beschäftigt zunehmend auch Juristen und Verwaltungswissenschaftler. Wir haben mit dem in Recklinghausen geborenen Juristen Prof. Dr. Bernd J. Hartmann von der Uni Osnabrück auch über Lösungen gesprochen.

? Teilen Sie die Meinung, dass die aktuellen Haushaltsschwierigkeiten beim Landschaftsverband, beim Kreis und damit bei den Städten wegen einer mangelhaften finanziellen Ausstattung durch Land und Bund entstehen?

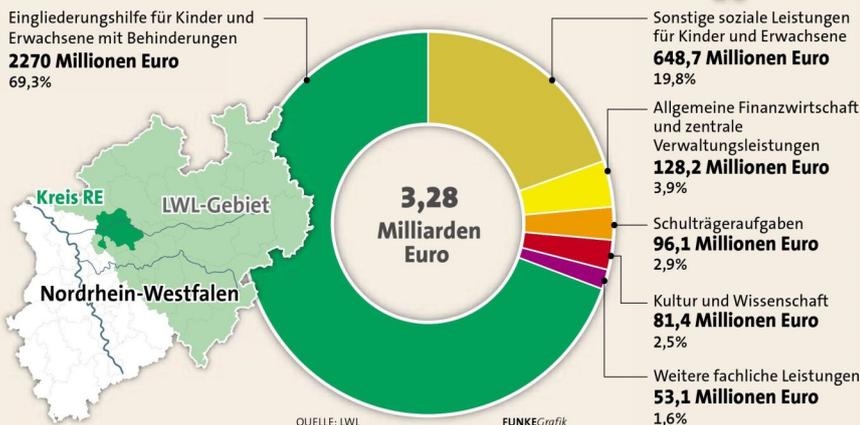
! Das Problem, das der Bund oder das Land in ihren Gesetzen Leistungen versprechen, welche dann nicht sie selbst, sondern Kreise und Städte und damit andere auf eigene, kommunale Rechnung erbringen müssen, gibt es schon lange. Es gilt aber seit rund zehn Jahren als weitgehend gelöst: Seit einer Änderung des Grundgesetzes darf der Bund den Kommunen keine neuen Aufgaben mehr zuweisen. Seit einer Änderung der nordrhein-westfälischen Verfassung muss das Land, wenn es Gemeinden oder Gemeindeverbände zur Durchführung neuer Aufgaben verpflichtet oder bestehende Aufgaben verändert, den Kommunen einen finanziellen Ausgleich gewähren. Das ist das sogenannte Konnexitätsgebot. Es bedeutet vereinfacht ausgedrückt: „Wer bestellt, bezahlt“.

? Gilt das Gebot auch für den Landschaftsverband Westfalen-Lippe?

! Zu den Gemeindeverbänden in diesem Sinn zählt der Verfassungsgerichtshof Münster auch die Landschaftsverbände. Ob sich der Landschaftsverband Westfalen-Lippe stärker als bisher um eine Haushaltskonsolidierung bemühen müsste, lässt sich von außen nur schwer beurteilen. Unabhängig davon finde ich das Konzept der Umlagefinanzierung generell wenig sinnvoll: Es bietet keinen Anreiz, sparsam zu wirtschaften, im Gegenteil.

? Trotz Konnexitätsgebot: Wie erklären Sie sich dann die aktuell derart großen Belastungen in den Haushalten?

Haushalt des Landschaftsverbands Westfalen-Lippe 2016



Schon jetzt ist der Sozialbereich der größte Posten im Haushalt des Landschaftsverbandes. Er soll im kommenden Jahr dramatisch wachsen – wegen neuer Sozialgesetze. Dem LWL droht 2017 ein Defizit von 228 Mio. Euro. —GRAFIK: FUNKE

! Einen Belastungsausgleich erhalten die Gemeinden nur für Aufgaben, die ihnen nach dem Inkrafttreten des Konnexitätsgebots am 1. Juli 2004 zugewiesen worden sind. Dieses „Rückwirkungsverbot“ ermöglicht einen klaren Schnitt. Außerdem gilt das Konnexitätsgebot nur für Landesgesetze. Sind es das Europarecht oder die Gerichte, die Kostensteigerungen bewirken, erhalten die Kommunen einen Ausgleich nach Konnexitätsrecht genauso wenig wie für Aufgaben, die die Kommunen freiwillig erfüllen.

? Was raten Sie den Städten, wenn sie das Konnexitätsgebot durchs Land missachtet sehen?

! Es ist vorgeschrieben, dass das Land den Belastungsausgleich nach Anhörung der kommunalen Spitzenverbände möglichst im Einvernehmen mit diesen Verbänden festlegt. Unabhängig davon kann jede Gemeinde und jeder Gemeindeverband, der den Belastungsausgleich für unzureichend hält, beim Verfassungsgerichtshof in Münster Verfassungsbeschwerden erheben. Das geschieht meines Erachtens viel zu selten, wohl weil die Kommunen und ihre Verbände es sich nicht mit dem Land verderben möchten.

? Müssen wir überhaupt die Finanzausstattung der Kommunen neu regeln?

! Der nordrhein-westfälische Landtag hat sich Gedanken über eine Änderung der Landesverfassung gemacht. Die für die Kommunen einschlägigen Vorschriften, Art. 78 und 79 (siehe Stichwort-Kasten), sollen bleiben, wie sie sind. So sieht es der Gesetzentwurf vor, den



Prof. Dr. Bernd J. Hartmann lehrt an der Uni in Osnabrück u. a. Öffentliches Recht. —FOTO: ADAMSKI

SPD, CDU, die Grünen und die FDP am 28. Juni 2016 gemeinsam eingebracht haben. Ich halte die Beibehaltung für richtig und hatte dem Landtag in einer Anhörung Anfang 2015 auch geraten, den Anwendungsbereich des Konnexitätsgebots nicht weiter auszudehnen.

? Auch nicht auf den Landschaftsverband?

! Für die Landschaftsverbände gilt das aus meiner Sicht in besonderer Weise: Dass uns die kommunale Selbstverwaltung wichtig ist, liegt daran, dass sich der Einzelne dort, wo die Verhältnisse überschaubar sind und er einer von wenigen ist, besonders gut für die eigenen Angelegenheiten vor Ort engagieren kann. Der Lokalpatriotismus ist nun aber mit Blick auf die Heimatstadt viel stärker ausgeprägt als gegenüber dem Landschaftsverband.

ZUR PERSON

Bernd J. Hartmann

- ◆ Geboren 1973 in Recklinghausen; Jura-Studium in Münster und Paris, Erstes juristisches Staatsexamen 1999; Graduiertenstudium in Virginia, Master of Laws (LL.M.) 2002;
- ◆ Promotion 2004, Zweites juristisches Staatsexamen 2005, Habilitation 2011 in Münster
- ◆ Seit 2013 Universitätsprofessor für Öffentliches Recht, Wirtschaftsrecht und Verwaltungswissenschaften am Institut für Kommunalrecht und Verwaltungswissenschaften der Uni Osnabrück.
- ◆ Verheiratet, drei Kinder

Das Problem liegt hier vor allem in der Umlagefinanzierung der Gemeindeverbände.

? Sehen Sie eine Alternative?

! Als Alternative zur Umlagefinanzierung kommt die Finanzierung direkt aus dem Landeshaushalt in Betracht. Dann gäbe es keinen „Automatismus“, sondern die Gemeindeverbände müssten den Landtag von jedem Euro, den sie im nächsten Haushaltsjahr mehr ausgeben wollen, überzeugen.

? Angesichts weiter steigender Soziallasten in den Haushalten: Sehen Sie dadurch die kommunale Selbstverwaltung im Kreis gefährdet?

! Kommunale Selbstverwaltung setzt von Verfassung wegen finanzielle Spielräume voraus, mit der jede Gemeinde auch ihre eige-

ne Agenda verfolgen kann. Fehlt es daran, müssen Bund oder Land eingreifen.

? Was sollte das Land tun, um den verschuldeten und armen Städten helfen zu können?

! Das Land gewährt gezielte Sanierungshilfen wie im Stärkungspakt. Die Kommunalaufsicht war jahrzehntlang derart großzügig, dass in der Szene schon von „Kommunalnachsicht“ die Rede war. An dieser Stelle sollte angesetzt werden.

? Was halten Sie von der Argumentation einiger Kämmerer, dass das Land die Verantwortung für die Misere trage sowohl als Verantwortlicher gegenüber den Kommunen, als auch im Bundesrat, weil es die Bundesgesetze mit beschlossen habe?

! Ich kenne keinen Stadtkämmerer, der die Schuld nicht auch vor der eigenen Kathautür sucht. Bundesgesetze sind, seitdem die Kommunen vom Bund keine neuen Aufgaben mehr übertragen bekommen können, nur noch mit Blick auf Altlasten und deren Veränderung ein Problem.

? Droht uns wirklich kreisweit der Sparkommissar und damit die Aufhebung jedes politischen Gestaltungspotenzials?

! Der „Sparkommissar“ ist nur ein letztes Mittel, für das strenge Voraussetzungen gelten. Der ehemalige Oberkreisdirektor Rudolf Pezely, leider vor zwei Jahren verstorben, hat für seine Tätigkeit als Berater der Stadt Marl, die Eingang in die verwaltungswissenschaftliche Literatur gefunden hat, viel Lob bekommen.

STICHWORT

Gemeindefinanzierung in der Landesverfassung

◆ Artikel 78 (3) Das Land kann die Gemeinden oder Gemeindeverbände durch Gesetz oder Rechtsverordnung zur Übernahme und Durchführung bestimmter öffentlicher Aufgaben verpflichten, wenn dabei gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten getroffen werden. Führt die Übertragung neuer oder die Veränderung bestehender und übertragbarer Aufgaben zu einer wesentlichen Belastung der davon betroffenen Gemeinden oder Gemeindeverbände, ist dafür durch Gesetz oder Rechtsverordnung aufgrund einer Kostenfolgeabschätzung ein entsprechender finanzieller Ausgleich für die entstehenden notwendigen, durchschnittlichen Aufwendungen zu schaffen...

◆ Artikel 79 Die Gemeinden haben zur Erfüllung ihrer Aufgaben das Recht auf Erschließung eigener Steuerquellen. Das Land ist verpflichtet, diesem Anspruch bei der Gesetzgebung Rechnung zu tragen und im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit einen übergemeindlichen Finanzausgleich zu gewährleisten.

INFO

Aktionen zur Haushaltsbelastung der Kommunen

◆ Am Freitag, 23. September, wird der Bundesrat in Berlin über die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zwischen reichen und armen Städten diskutieren. Diese Debatte hatte das parteiübergreifende Aktionsbündnis „Für die Würde unserer Städte“ gefordert, in dem auch der Kreis Recklinghausen Mitglied ist. 69 finanzschwache Städte aus acht Bundesländern gehören dem Bündnis an. Am selben Tag treffen sich die (Ober-)Bürgermeister, Landräte und Kämmerer des Bündnisses im Haus des Deutschen Städtetages. Kanzleramtschef Peter Altmaier (CDU) ist dazu eingeladen.

◆ Eine weitere Belastung der Haushalte entsteht durch die Flüchtlingsbewegung: Zu diesem Thema veranstaltet das Institut für Kommunalrecht von Prof. Dr. Bernd J. Hartmann an der Uni Osnabrück ein Symposium am 19. Oktober. Gast aus der Region ist dabei die Duisburger Stadtkämmerin, Prof. Dr. Dörte Diemert.