



Präsidentin des Landtags Nordrhein-Westfalen
Postfach 101143
40002 Düsseldorf

per Mail anhoerung@landtag.nrw.de



Prof. Dr. J. Oebbecke
Geschäftsführender Direktor

Universitätsstraße 14-16
48143 Münster
Bearbeiter

Tel. +49 251 83-21806
Fax +49 251 83-21833

kwi@uni-muenster.de
<http://www.jura.uni-muenster.de/kwi>

Anhörung des Ausschusses für Kommunalpolitik

“Zweites Gesetz zur Änderung des Stärkungspaktgesetzes” - Gesetzentwurf der Landesregierung (Drs. 16/3968) in Verbindung mit “Zwangsabgabe verhindern, Stärkungspakt nachbessern - Vermeintlich starke Kommunen dürfen durch rot-grüne Umverteilungspolitik nicht unter die Wasserlinie gezogen werden” - Antrag der Fraktion der FDP (Drs. 16/3964)

Zu dem Gesetzentwurf und dem Antrag nehme ich wie folgt Stellung:

I. Vorbemerkung

Die auch in den Medien geführte Diskussion der letzten Wochen über die Finanzierung der Konsolidierungshilfen ist wenig präzise. Es ist nicht hilfreich, pauschal etwa von “reichen” oder “starken” Kommunen zu sprechen, ohne anzugeben, nach welchen Kriterien bestimmt wird, wann “Reichtum” oder “Stärke” vorliegt. Die in der Diskussion immer wieder durchschimmernde Annahme, eine Kommune könne allein schon deshalb nicht “reich” und damit hinreichend leistungsfähig sein, weil sie ihren Haushalt aktuell oder über mehrere Jahre nicht ausgleicht, ist nicht haltbar. Es kommt ja auch niemand auf die Idee, ein einzelner Bürger sei deshalb außerstande, Einkommensteuer zu zahlen, weil er über seine Verhältnisse lebt.

II. Verfassungsrechtliche Bewertung

Verfassungsrechtlich geht es um die Frage, ob zur Finanzierung des Stärkungspaktes die Erhebung der Solidaritätsumlage nach den vorgesehenen Regelungen zulässig ist.

An der grundsätzlichen Zulässigkeit solcher Umlagen besteht schon deshalb kein Zweifel, weil diese in Art. 106 Abs. 6 Satz 6 GG ausdrücklich vorgesehen sind. Dementsprechend haben auch die Gerichte, die bisher über solche Umlagen zu entscheiden hatten, sie grundsätzlich für zulässig gehalten

S. OVG NRW, Urt. v. 18.3.1997 - 15 A 166/94 -, NWVBl. 1997, 373 ff.; ; VerfG LSA, Urt. v. 13.6.2006 - LVG 7/05 -, NVwZ 2007, 78 ff. VerfGH Sachsen, Urt. v. 29.1.2010 - Vf. 25-VIII-09 -, Juris; VerfGH Sachsen, Urt. v. 26.8.2010 - Vf. 129-VIII-09 -, Juris; LVerfG MV, Urt. v. 23.2.2012 - LVerfG 37/10 -, AU.

In Einzelfällen ist aber die Ausgestaltung der Regelung beanstandet worden. Die Regelung über die Erhebung der Umlage muss dem zwischengemeindlichen Finanzausgleich dienen, darf im Hinblick

auf den Zweck der Umlage keinen willkürlichen Eingriff in das verfassungsrechtlich geschützte Selbstverwaltungsrecht darstellen und nicht gegen das Gebot der interkommunalen Gleichbehandlung verstoßen. Legt man diese Maßstäbe an, ist die vorgesehene Regelung – jedenfalls derzeit – verfassungsgemäß.

Die jetzt vorgesehene Umlage dient der Finanzierung des Stärkungspaktes und damit dem zwischen-gemeindlichen Finanzausgleich.

Das Ziel des Stärkungspaktes, durch besondere Hilfen und besondere Auflagen den Gemeinden die Erreichung des Haushaltsausgleichs zu ermöglichen, die sich nach Einschätzung des Gesetzgebers bei Anlegung der Kriterien des Stärkungspaktgesetzes in einer besonders schwierigen Finanzlage befinden, dient nicht nur dem Gemeinwohl, sondern liegt auch im Interesse aller anderen Gemeinden im Lande. Wird das Ziel verfehlt, drohen nämlich nicht nur Verteuerungen des Kommunalkredits, sondern es wird auch eine Diskussion über die Notwendigkeit rechtlicher und administrativer Einschränkungen der finanziellen Freiräume der Kommunen. Die Gewährung finanzieller Hilfen, die auch aus Mitteln finanziert werden, welche anderen Gemeinden entzogen werden, ist deshalb verfassungsrechtlich gerechtfertigt.

Das gilt jedenfalls so lange, wie das Ziel des Stärkungspaktes realistischerweise mit den vorgesehenen Mitteln erreichbar ist. Sollte sich erweisen, dass einzelne Empfänger von Mitteln aus dem Stärkungspakt die vorgegebenen Sanierungsziele nicht erreichen und die für solche Fälle vorgesehenen Instrumenten nicht eingesetzt werden oder nicht ausreichen, entfällt diese Rechtfertigung. Eine Umlage kann nicht erhoben werden, um ein Fass ohne Boden zu füllen. Den Gesetzgeber trifft insoweit eine Beobachtungs- und ggf. Nachbesserungspflicht.

Willkürlich wäre der mit der Abschöpfung der Komplementärmittel verbundene Eingriff, wenn bei der Erhebung an Kriterien angeknüpft würde, die offensichtlich sachwidrig sind. Gemäß § 2 Abs. 4 des Entwurfs knüpft die Umlage daran, dass die Steuerkraftmesszahl die Ausgangsmesszahl in drei Jahren in Folge übersteigt. Die überschießende Steuerkraft wird maximal zur Hälfte abgeschöpft. Die Anknüpfung an die sog. Abundanz ist sachgerecht, weil sie die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommunen gut abbildet. Seit Jahrzehnten ist anerkannt, dass eine abundante Gemeinde im Finanzausgleich wegen ihrer Abundanz keine Zuweisungen erhält. Es liegt deshalb nahe und ist verfassungsrechtlich unproblematisch, diese Gemeinden heranzuziehen, um Mittel für die Unterstützung von Gemeinden in besonderer Notlage heranzuziehen. Solange die weniger steuerstarken Gemeinden durch einen Abzug bei der Finanzausgleichsmasse an der Finanzierung des Stärkungspakts beteiligt werden, wird man die Beteiligung der abundanten Gemeinden im Hinblick auf das Gebot interkommunaler Gleichbehandlung sogar verfassungsrechtlich für geboten halten müssen.

Einen Verstoß gegen das interkommunale Gleichbehandlungsgebot sehen die Gerichte als gegeben an, wenn die Umlage so ausgestaltet ist, dass umlagepflichtige Gemeinden bei Berechnung nach normierten Sätzen schlechter dastehen als andere Gemeinden. Weil hier nur die abundanten Gemeinden herangezogen werden und der Abundanzbetrag nur zur Hälfte abgeschöpft wird, kann dieser Fall hier nicht eintreten. Der Abstand der umlagepflichtigen Gemeinden von den anderen Gemeinden und untereinander bleibt – verringert – bestehen. Anreize, die Steuerkraft der Gemeinde zu stärken, bleiben damit in relevanter Höhe bestehen.

Nach § 2 Abs. 4 Satz 2 des Entwurfs werden die Gemeinden, die am Stärkungspakt teilnehmen, nicht zur Umlage herangezogen. Diese Ausnahme ist im Hinblick auf den Zweck der Umlageerhebung gerechtfertigt. Eine darüber hinausgehende Anknüpfung der Umlage an die tatsächliche Haushaltssituation oder an das tatsächliche Hebesatzverhalten, die in der Diskussion implizit immer wieder gefordert werden, wären dagegen nach Auffassung des Unterzeichners unzulässig, weil die Verteilung der Mittel im Finanzausgleich und damit die Auswirkungen des Abzugs von der Ausgleichsmasse ganz zu Recht auch keine Rücksicht auf diese Umstände nehmen.

Die in der Diskussion zitierten abundanten Gemeinden in der Haushaltssicherung oder gar im Nothaushalt sind vor allem Ausdruck der Schwäche der Institutionen, welche die Einhaltung des Gemeindehaushaltsrechts in Nordrhein-Westfalen sichern müssten. Das ist ein wichtiges Thema, das nach Auffassung des Unterzeichners dringend angegangen werden müsste. Der insoweit bestehende

Handlungsbedarf rechtfertigt aber nicht die Annahme, diese Gemeinden dürften von Verfassung wegen nicht zur Finanzierung des Stärkungspakts herangezogen werden.

§ 2 Abs. 7 enthält eine an die Inanspruchnahme der tatsächlichen Steuereinnahmen anknüpfende Rückerstattungsregel für Härtefälle. Zur Begründung wird auf die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts im Fall Malbergweich vom 30.1.2013 hingewiesen. Das Gericht hat die Sache an das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz zurückverwiesen, weil sich dieses nicht mit dem Vorbringen der Gemeinde auseinander gesetzt hatte, es werde "ihr Ist-Aufkommen an Steuern und Zuweisungen zu mehr als 100 % abgeschöpft." Das Bundesverwaltungsgericht hat deutlich gemacht, dass "das absolute Minimum der Finanzausstattung" der Gemeinde auch durch eine Kombination von Umlagen nicht unterschritten werden dürfe. Anders als die Begründung des Gesetzentwurfs aber offenbar meint, ist der Entscheidung nichts dafür zu entnehmen, dass es für diese Betrachtung auf die tatsächliche Finanzsituation ankommt. Das wäre sachwidrig, weil die Gemeinde sich dann der Zahlung von Umlagen dadurch entziehen könnte, dass sie die Hebesätze absenkt. Maßgeblich kann wie sonst in Finanzausgleichsfragen auch nur eine Betrachtung auf der Grundlage normierter Hebesätze sein. Der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts kann nichts dafür entnommen werden, dass es insoweit auf die tatsächlichen Einnahmen ankommen soll. Das vom Gericht referierte Vorbringen der Gemeinde ist jedenfalls nicht maßgeblich. In § 2 Abs. 7 des Entwurfs sollte deshalb auf normierte Einnahmen aus den Realsteuern abgestellt werden.

Aus verfassungsrechtlicher Sicht sind weder die Korrekturen bei den Berechnungsgrundlagen für die Leistungen aus dem Stärkungspakt zu beanstanden noch besteht Anlass, erneut in die Diskussion über die Teilnahmekriterien einzusteigen. Sicher hätte es andere Teilnahmekriterien ebenso geben können wie die gesamte Ausgestaltung des Stärkungspakts nicht "alternativlos" war. Die gewählten Kriterien und die gewählte Ausgestaltung sind nach Auffassung des Unterzeichners aber verfassungskonform. Eine Überprüfung und Nachjustierung wird wie erwähnt verfassungsrechtlich notwendig, wenn die Konsolidierungsziele nicht erreicht werden sollten.

Mit guten Gründen kann man auch eine Diskussion darüber führen, ob im Lande der Ausgleich zwischen dem durch das Selbstverwaltungsrecht geschützten Interesse der Kommunen, sich wirtschaftlich zu betätigen, und ihrem Schutz vor den Risiken aus der wirtschaftlichen Betätigung verbessert werden muss. Bei der verfassungsrechtlichen Beurteilung der Finanzierung des Stärkungspaktes, über die jetzt zentschieden werden muss, spielt die Ausgestaltung des kommunalen Wirtschaftsrechts keine Rolle.

Münster, den 15. September 2013



Prof. Dr. iur. Oebbecke