



Hauptausschuss (26.)
Ausschuss für Kommunalpolitik (26.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

5. September 2002

Düsseldorf – Haus des Landtags

10.00 Uhr bis 12.20 Uhr

Vorsitz: Edgar Moron (SPD)

Stenografen: Wolfgang Theberath (als Gast), Michael Roeßgen (Federführung)

Verhandlungspunkt:

Seite

**Gesetz zur Änderung der Landesverfassung –
Konnexitätsprinzip in der Verfassung verankern**

1

Öffentliche Anhörung

Der Ausschuss nimmt zu diesem Thema mündliche Stellungnahmen der Sachverständigen entgegen. - Die Seitenzahlen in der folgenden Übersicht kennzeichnen den Beginn der jeweiligen Stellungnahme, außerdem sind darin die Nummern der dem Landtag hierzu zugegangenen Zuschriften aufgeführt. Die Sachverständigen beantworten darüber hinaus Fragen der Ausschussmitglieder.

Institution/Verband	Sachverständige/r	Zuschrift	Seite
	Prof. Dr. Wolfgang Rüfner, Meckenheim	13/1885	2
Hessisches Ministerium der Finanzen, Wiesbaden	LMR Walter Käss		3
Städtetag NRW, Köln	Beigeordnete Dr. Gertrud Witte	13/1967	10
Stadt Duisburg	Stadtdirektor Jürgen C. Brandt	13/1956	12
Stadt Lüdinghausen	Bürgermeister Richard Borgmann	13/1957	14

Diskussion

ab 18

Städte- und Gemeindebund NRW	Friedrich Wilhelm Heinrichs		22
---------------------------------	-----------------------------	--	----

Diskussion

ab 23

Darüber hinaus sind folgende Zuschriften eingegangen: 13/1955, 13/1968, 13/1662

Hauptausschuss (26 .)
Ausschuss für Kommunalpolitik (26.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

05.09.2002
the-ro

Vorsitzender Edgar Moron: Meine sehr verehrten Damen und Herren! Ich darf Sie zur 26. Sitzung des Hauptausschusses begrüßen. Ich begrüße auch sehr herzlich meinen Kollegen im Vorsitz des Ausschusses für Kommunalpolitik, Herrn Jürgen Thulke. Auch für diesen Ausschuss – wir tagen heute gemeinsam – ist dies die 26. Sitzung. Ich hoffe, dass wir gemeinsam eine interessante Veranstaltung haben werden.

Die Tagesordnung haben Sie rechtzeitig erhalten. Einziger Tagesordnungspunkt unserer heutigen Sitzung ist die Durchführung einer öffentlichen Anhörung. Ich begrüße deshalb neben den Vertreterinnen und Vertretern der Medien auch die Landesregierung, die durch Herrn Staatssekretär Riotte vertreten ist, die Zuschauerinnen und Zuschauer, und ich begrüße besonders die Expertinnen und Experten, die uns heute für diese Anhörung zur Verfügung stehen. Die meisten von Ihnen haben schriftliche Stellungnahmen abgegeben, die hier vorn für diejenigen ausliegen, die diese Stellungnahmen noch nicht bekommen haben. Sie können sich hier bedienen. Das erleichtert auch die Nacharbeit zu dieser Anhörung.

Wir führen heute eine öffentliche Anhörung zum Thema

**Gesetz zur Änderung der Landesverfassung –
Konnexitätsprinzip in der Verfassung verankern**

durch. Es handelt sich dabei um einen Gesetzentwurf der CDU-Landtagsfraktion.

Am 23. Januar 1997 hat der Hauptausschuss bereits eine Anhörung zum Thema „Konnexität“ durchgeführt. Der Parlamentarische Beratungs- und Gutachterdienst ist deshalb von uns gebeten worden, eine kurze und geraffte Übersicht über das Ergebnis der damaligen Anhörung zu erstellen. Diese liegt in der Zwischenzeit als Vorlage 13/1499 vor.

Ich darf nun unsere Sachverständigen kurz vorstellen und bitten, dass sie sich in der Reihenfolge meiner kurzen Begrüßung in einem etwa zehnminütigen Beitrag zu dem Sachverhalt, der uns heute hier zusammenführt, äußern.

Ich begrüße Herrn Professor Dr. Wolfgang Rüfner aus Meckenheim und Herrn Leitenden Ministerialrat Walter Käss vom hessischen Finanzministerium. Ich begrüße Frau Dr. Witte vom Deutschen Städtetag, die für die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Stellung nehmen wird. Vom Städte- und Gemeindebund ist zusätzlich der Hauptgeschäftsführer, Herr Heinrichs, hier und vom Landkreistag Frau Dr. Angela Faber. Dann begrüße ich von der Stadt Duisburg Herrn Stadtdirektor Jürgen Brandt. Er wird in Vertretung von Frau Oberbürgermeisterin Zieling heute eine Stellungnahme abgeben. Als letzten Sachverständigen begrüße ich Herrn Richard Borgmann, Bürgermeister der Stadt Lüdinghausen. Seien Sie alle herzlich willkommen!

Das soll es auch schon gewesen sein. Worum es geht, wissen wir alle. Was Konnexität ist, wissen wir auch – ein Thema, mit dem wir uns schon immer intensiv beschäftigt haben.

Hauptausschuss (26 .)
Ausschuss für Kommunalpolitik (26.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

05.09.2002
the-ro

Ich schlage vor, dass Herr Professor Rüfner beginnt und dass wir daran anschließend alle anderen Sachverständigen hören. Danach haben wir Gelegenheit, Fragen zu stellen und das Thema in einer Diskussion weiter zu vertiefen. – Herr Professor Rüfner, Sie haben das Wort.

Prof. Dr. Wolfgang Rüfner, Meckenheim: Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren! Das Ganze bewegt sich meines Erachtens in folgender Spanne. Die eine Extremlösung wäre: Die Kosten der übertragenen Aufgaben trägt das Land. Das wäre im Grundsatz das Muster der Bundesauftragsverwaltung. Das andere Ende wäre eine allgemeine Sicherung der kommunalen Finanzen, wie das schon im Grundgesetz steht und wie es sich aus der Verfassung von Nordrhein-Westfalen – Art. 78 Abs. 3 Satz 2 – in der Auslegung des Verfassungsgerichtshofs annähernd auch ergibt; denn sehr viel mehr hat der Verfassungsgerichtshof von Nordrhein-Westfalen aus dieser Bestimmung nicht gemacht. Ich will nicht verhehlen, dass der zweiten Lösung ein bisschen meine Sympathie gilt; aber vielleicht bin ich da ein wenig befangen.

Die Regelungen, die wir haben, sind vielleicht auch nicht in voller Hinsicht für die Kommunen befriedigend. Jedenfalls: Eine Kostendeckung für jede Gemeinde nach den einzeln anfallenden Kosten ist sicherlich untunlich und auch in dem Antrag, der uns vorliegt, wohl nicht gemeint. Ich glaube, das kann ich übergehen.

Gemeint ist wohl, wenn ich den Antrag richtig interpretiere, Kostendeckung für das, was man in Nordrhein-Westfalen „die kommunale Familie“ nennt. Das heißt: Die Kosten sollen jeweils in vollem Umfang gedeckt werden, wie sie insgesamt bei den Kommunen anfallen.

Ein Nachteil bleibt dabei: Das führt zu einer Versäulung und Erstarrung der Leistungen des Landes; denn für jedes einzelne Gesetz – das steht ausdrücklich in der Begründung des Antrags – muss ja festgelegt werden, wie die Kosten zu erstatten sind. Das wird dann festgelegt und bleibt. Die strikte Konnexität, so heißt es da, ist auf das jeweilige Gesetz zu beziehen. Damit haben wir dann immer Fixpunkte auf Dauer. Zu jedem einzelnen Gesetz müssen die Kosten erstattet werden. Das führt zu Erstarrung und Unbeweglichkeit. Ich dachte an meinen Lehrer Ulrich Scheuner, der immer vor den „Selbstfesselungskünsten“ gewarnt hat. So weit würde ich die Selbstfesselung in einer Verfassungsbestimmung nicht treiben.

Eine Änderung der jeweiligen Erstattungsvorschriften wäre ja nur bei Kostenänderung im jeweiligen Bereich, also zu dem jeweiligen Gesetz, möglich. Das zwingt zu einer Kostenkontrolle bei jedem Gesetz, damit man sie notfalls absenken kann. Es steht aber nicht in der Bestimmung, dass bei späteren Änderungen der Kosten dann auch die Erstattungen erhöht werden müssen. Ein ganz voller Schutz ist also ohnehin nicht zu erzielen.

Ich bleibe bei meinem Ideal, dass es eigentlich das Beste wäre, die finanzielle Eigenverwaltung der Kommunen ohne Konnexität, die über nordrhein-westfälische Bestimmungen derzeit hinausgeht, zu sichern. Den Nachteil sehe ich durchaus. Der Nachteil ist, dass das schwer justiziabel ist. Die einzelne Aufgabe bringt meistens die kommunalen Finanzen nicht durcheinander. Deshalb sind die Verfassungsbeschwerden von Kommunen gegen einzelne Gesetze, bei denen die Erstattung angeblich nicht ausreichend war, meistens gescheitert.

Hauptausschuss (26 .)

05.09.2002

Ausschuss für Kommunalpolitik (26.)

the-ro

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

Das Problem liegt darin, dass ein Gesetz nach dem anderen kommt und dabei dann immer wieder die kommunalen Finanzen belastet werden. Es wäre vielleicht schon etwas geholfen, wenn die Rechtsprechung nicht ganz so zurückhaltend wäre in einer Verfassungsbeschwerde gegen gesetzgeberisches Unterlassen. Dann wäre es vielleicht etwas einfacher.

Derzeit ist es so: Es kommt eine Aufgabe, es kommt noch eine Aufgabe. Alles ist eigentlich verhältnismäßig klein. Verfassungsbeschwerden dagegen haben keinen Erfolg. Wenn man insgesamt die unzureichende kommunale Finanzausstattung rügen will, dann ist es gesetzgeberisches Unterlassen, und da kommt man schwer heran. Da liegen also Probleme, die ich durchaus sehe. Das will ich gar nicht verschweigen.

Ich würde vorschlagen: wenn man die Konnexität festschreiben will, dann nicht in der verlangten strikten Form. Baden-Württemberg und Brandenburg haben vielleicht günstigere Fassungen in der Verfassung. Eine Pauschalierung und Zusammenfassung sollte jedenfalls später möglich bleiben, und es sollte auch möglich bleiben, dass kleinere Aufgaben, die die kommunalen Finanzen nicht wesentlich belasten, ohne Kostenerstattung übertragen werden, damit man nicht in lauter Kleinkram erstickt.

Eine volle Sicherung der Kommunen ist wahrscheinlich unmöglich. Aber allzu starre Regelungen in einer Verfassung sind unzweckmäßig. Sie machen ja kein Gemeindefinanzgesetz, sondern Sie wollen die Verfassung ändern. Sie wollen das auf Dauer ändern, und da, so meine ich, sind so starre Regelungen, wie sie dieser Vorschlag vorsieht, allemal unzweckmäßig und gehören zu der Selbstfesselung, die ich nicht empfehlen würde.

Mein Vorschlag wäre, wenn man sich etwa Baden-Württemberg oder Brandenburg anschließt, das dann mit einem Zusatz zu versehen: „...“, wenn die kommunalen Finanzen wesentlich berührt werden“ oder dergleichen. Spätere Änderungen, insbesondere Zusammenfassungen der Kostenerstattungen oder Kostenregelungen sollten möglich bleiben – das allerdings dann im Rahmen der allgemeinen Garantie der kommunalen Eigenverantwortung. Soweit später Gesetze dagegen verstoßen, wäre ja eine Verfassungsbeschwerde möglich.

Im Übrigen möchte ich noch eine Bemerkung anfügen – sie ist vielleicht nicht ganz juristisch –: Sie sollten bei alledem bedenken, dass bei einer sehr schlechten Haushaltslage des Landes die Kommunen nicht ganz unberührt bleiben können. Bei aller Begeisterung für kommunale Selbstverwaltung: Eine allgemein schlechte Finanzlage wird auch die kommunale Selbstverwaltung berühren – und das muss nicht unbedingt verfassungswidrig sein. Man kann die Dinge meines Erachtens, wenn man die Verfassung ändert, nicht nur aus der heutigen Situation sehen. Man muss immer berücksichtigen, dass bei besserer Finanzlage des Landes und vielleicht auch einmal der Gemeinden das genauso funktionieren muss wie bei schlechter. Deshalb würde ich, wenn schon, dann für eine zurückhaltendere Formulierung als diejenige plädieren, die derzeit vorgeschlagen ist.

Leitender Ministerialrat Walter Käss (Hessisches Ministerium der Finanzen, Wiesbaden): Herr Vorsitzender, meine sehr verehrten Damen und Herren! Ich möchte damit beginnen, dass ich mich Ihnen kurz vorstelle, damit Sie wissen, was diesen Menschen für seine

Hauptausschuss (26 .)
Ausschuss für Kommunalpolitik (26.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

05.09.2002
the-ro

nachfolgenden Ausführungen geprägt hat. – Ich bin Jurist, bin seit 1979, nachdem ich vorher in der Steuerverwaltung gedient hatte, im Finanzministerium, habe dort Haushalt gemacht, insbesondere den Haushalt des kommunalen Finanzausgleichs. Zwischendurch war ich zwei Jahre beim Hessischen Rechnungshof und habe Zuwendungsprüfungen im Bereich der Zuwendungen an Kommunen bearbeitet, bin dann praktisch wieder in meinen alten Wirkungskreis im Finanzministerium zurückgekehrt. Zurzeit bin ich weiterhin auch stellvertretender Abteilungsleiter der Abteilung für Landesvermögen und kommunalen Finanzausgleich und Länderfinanzausgleich in Hessen.

Ich habe mir für meinen Vortrag vorgenommen, mich streng an Ihre Fragen zu halten, die Sie mir geschickt haben, und möchte mich dabei, weil ich davon ausgehe, dass Sie speziell interessiert, was in Hessen geschieht, im Wesentlichen auf die Fragen 3 und 9 konzentrieren und die anderen Sachen nur streifen.

Die Frage 1 befasst sich mit den kostenintensivsten Aufgabenzuweisungen vom Bund und vom Land. Ich möchte für den Bereich des Bundes nur kurz referieren, was Sie aber sicherlich schon in den schriftlichen Stellungnahmen vorliegen haben. Ich sehe hier insbesondere als aktuelle Aufgabenübertragung das Grundsicherungsgesetz. Sie fragen, ob es einen angemessenen Ausgleich gibt. Das ist beim Grundsicherungsgesetz schwer zu beantworten, weil noch keine Erfahrungen mit der konkreten Umsetzung vorliegen.

Weiter ist das Unterhaltsvorschussgesetz zu nennen, das vor einigen Jahren geändert worden ist, wo sich der Bund aus der Finanzierung zurückgezogen hat und dafür keinen direkten Ausgleich gewährt hat. Das schlägt, soweit ich weiß, in allen Bundesländern auf die Kommunalfinanzen durch.

Schließlich ist das Behindertenrecht zu nennen. Da ist das Sozialgesetzbuch IX geändert worden. Die wesentliche Änderung liegt darin, dass Unterhaltsverpflichtete nicht mehr herangezogen werden, dass also praktisch ohne Beachtung der Möglichkeit, sich durch Unterhaltsverpflichtete bedienen zu lassen, gleich der überörtliche Sozialhilfeträger gefragt ist.

Weiter sind meines Erachtens wesentlich und zu beachten die Folgewirkungen älterer Aufgabenübertragungen. Die können wesentlich größere Belastungsdimensionen erreichen als vielleicht neu geregelte neue Aufgaben. Hier ist als das große Menetekel der Kommunalhaushalte die Sozialhilfe zu nennen – daran wird ja auch gearbeitet – und der Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz im Zuge der Gestaltung des Jugendhilferechts.

Wir haben natürlich auch hessische Beispiele, aber damit möchte ich Sie nicht langweilen, weil ich davon ausgehe, dass Sie hier speziell nur die nordrhein-westfälischen Aufgabenübertragungen durch Landesrecht interessieren.

Die zweite Frage befasst sich damit, ob es Vorschläge zur finanziellen Entlastung der Kommunen gibt. – Allgemein beobachten wir im Moment in den örtlichen Haushalten, egal, wohin man guckt, dass es vorn und hinten nicht reicht. Deswegen kann ein Haushälter eigentlich nur sagen: Es bringt nichts, die zu knappe Finanzdecke hin- und herzuzerren. Wenn ich irgendet-

Hauptausschuss (26 .)
Ausschuss für Kommunalpolitik (26.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

05.09.2002
the-ro

was bedecke, lege ich etwas anderes bloß. Es führt nicht zu Verbesserungen, es führt zu Unruhe und zu Schwierigkeiten bei der Aufgabenbewältigung.

Was man tun kann, liegt nach Auffassung eines Haushaltsjuristen immer im Bereich der Aufgabengestaltung. Man muss versuchen, da, wo die Aufgaben zu schwer werden, sie leichter zu machen. Man sollte dabei den öffentlich-rechtlichen Subsidiaritätsgrundsatz beachten, das heißt, die Aufgaben immer soweit wie möglich nach unten zuordnen, aber eben auch nicht weiter unten, als es geht. Im Moment geht der Trend in der Richtung nach meinem Eindruck oft etwas zu weit.

Bei der Erleichterung der Aufgaben gibt es verschiedene Möglichkeiten. Insgesamt beobachten wir in Deutschland einen Trend zur übermäßigen Verrechtlichung der Verhältnisse. Was Financer hier für erforderlich halten, ist – wenn man in den Worten eines Gärtners redet – ein Gesundungsschnitt im Rechtsdschungel. Man kann den Weg wählen, zum Beispiel da, wo man meint, Dinge durch den Gesetzgeber vorschreiben zu müssen, dazu überzugehen, statt konkrete technische Vorgaben zu machen, die Ziele abstrakter vorzugeben, um größere Wahlmöglichkeiten für die zu schaffen, die es ausführen müssen. Man sollte sehr dringend danach sehen, ob man nicht Muss- durch Kann-Vorschriften oder Muss- durch Soll-Vorschriften ersetzen kann. Man kann insbesondere, wie es früher in vielen Gesetzen der Fall war, die Erfüllung bestimmter Ziele von dem Vorhandensein entsprechender Mittel abhängig machen. In der Hessischen Gemeindeordnung gibt es eine Regelung, dass die Kommunen verpflichtet sind, ein wirtschaftliches, soziales und kulturelles Angebot „in den Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit“ vorzuhalten. Das relativiert natürlich die Aufgabe. Es ist die Frage: Ist es dann noch eine Aufgabe, oder ist es nicht praktisch nur eine politische Zielsetzung?

Ein Beispiel will ich auch noch nennen. Was sehr teuer für die Aufgabenerfüllung durch die Kommunen ist, ist, dass häufig die Beweislast umgekehrt worden ist. Ich will einmal einen absolut revolutionären Gedanken vortragen: Früher waren die Kommunen zur Fürsorge verpflichtet, aber es gab keinen Rechtsanspruch auf Sozialhilfe. Heute gibt es einen Rechtsanspruch auf Sozialhilfe, und der Sozialhilfeträger muss praktisch dem Antragsteller beweisen, dass er nicht leistungsfähig ist. Diese Umkehrung der Beweislast ist nach allem, was ich in Hessen aus der Praxis mitbekomme, eine sehr teure Sache. Man muss sich wirklich angesichts der finanziellen Rahmenbedingungen, in denen sich alle öffentlichen Haushalte im Moment befinden, darüber nachdenken: Müssen wir nicht unter Umständen in diesen Bereichen wirklich radikale Schritte tun, um das zu retten, was zu retten ist?

In Frage 3 fragen Sie nach der Bewertung der seit 1997 unternommenen Initiativen zur Verankerung des Konnexitätsprinzips in den Ländern – unter anderem wird auch Hessen genannt – und nach Untersuchungsergebnissen, ob sich dadurch die Haushaltssituation der Kommunen verbessert hat. – In der Hessischen Landesverfassung von 1946 haben wir einen Artikel 137 Absatz 5, der vorschreibt, dass die Erfüllung der Pflichtaufgaben der Kommunen sowohl aus dem Bereich der eigenen Aufgaben wie aus dem Bereich der übertragenen staatlichen Aufgaben im Wege des Lasten- und Finanzausgleichs sicherzustellen ist. Da lesen die Lehre und die Wissenschaft teilweise schon ein Konnexitätsprinzip heraus. Der Kommentator der Hessischen Landesverfassung vertritt ausdrücklich die Auffassung, daraus ergebe sich bereits ein zwingendes Konnexitätsprinzip.

Hauptausschuss (26 .)

05.09.2002

Ausschuss für Kommunalpolitik (26.)

the-ro

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

Daneben ergeben sich im hessischen Landesrecht in der Gemeindeordnung, in der Kreisordnung und im Mittelstufengesetz – das sind praktisch die Verfassungen für die örtlichen Kommunen und für die überörtlichen kommunalen Träger – Vorschriften, die mit einfachgesetzlichem Rang auch ein Konnexitätsprinzip enthalten. Jeweils in den §§ 3 der Gemeindeordnung und der Kreisordnung ist geregelt, dass den Kommunen neue Aufgaben nur durch Gesetz übertragen werden können und dass in diesem Gesetz die Aufbringung der Mittel zu regeln ist. Eine entsprechende Vorschrift gibt es dann jeweils noch ausdrücklich daneben für den staatlichen Wirkungskreis. Ähnliches ist auch im Mittelstufengesetz für den Landeswohlfahrtsverband geregelt, der unser überörtlicher Sozialhilfeträger ist.

Was passiert nun im Moment in Hessen? Es gibt eine lange Debatte im Landtag, dass das Konnexitätsprinzip ausdrücklich in der Verfassung verankert werden solle. Das hat immer die jeweilige Opposition gefordert. Die frühere Opposition und gegenwärtige Regierungskoalition hat das in ihre Koalitionsvereinbarung hineingeschrieben, und jetzt setzen sie es um. Man wird den Artikel 137 der Hessischen Verfassung um einen neuen Absatz ergänzen, der – ich will es Ihnen vorlesen – folgende Regelung enthält:

„Werden die Gemeinden und Gemeindeverbände durch Landesgesetz oder Landesrechtsverordnung zur Erfüllung staatlicher Aufgaben verpflichtet, so sind Regelungen für die Kostenfolgen zu treffen. Führt die Übertragung neuer oder die Veränderung bestehender eigener oder übertragener Aufgaben zu einer Mehrbelastung oder Entlastung der Gemeinden oder Gemeindeverbände in ihrer Gesamtheit, ist ein entsprechender Ausgleich zu schaffen. Das Nähere regelt ein Gesetz.“

Für Sie interessant ist: Es gibt einen entsprechenden Ausgleich. Was von der kommunalen Seite und auch von der Wissenschaft kritisiert worden ist, ist diese Floskel: an die Kommunen „in ihrer Gesamtheit“. Das bedeutet – das ergibt sich aus der Gesetzesbegründung –: Es gibt keinen individuellen Rechtsanspruch der einzelnen betroffenen Kommune, sondern nur die Kommunen in ihrer Gesamtheit sollen diesen entsprechenden Ausgleich erhalten.

Die Vorstellung war auch, dass man das im Wege des Finanzausgleichs macht, wobei die Matadoren, die es erfunden haben, sich in der Tat gedacht haben, dass man den engeren Finanzausgleich, also die Verwendung des Steuerverbundes und der betreffenden Mittel, die in Hessen in einem zusammengefassten Teil des Haushalts laufen, dazu benutzt, dass man, wenn eine neue Aufgabe kommt, die 10 Millionen Euro kostet, dann diese Mittel um 10 Millionen Euro pro Jahr verstärkt. Damit ist natürlich noch nicht geklärt, wie die dann bei dem belasteten Einzelnen landen. Zu dieser Problematik will ich nachher noch kurz etwas sagen, was wir fachlich auf der Verwaltungsebene davon halten.

Dieses weitere Gesetz, das in der Verwaltungsvorschrift angesprochen ist, ist auch im Entwurf auf dem Tisch. Es regelt nur ein Verfahren. Es soll also eine Kommission eingerichtet werden, die bei Fällen der Aufgabenveränderung diese Aufgabenveränderung in ihrem finanziellen Gewicht bewerten soll. Diese Kommission soll außerdem die Aufgabe haben, regelmäßig über die Grundlagen der Finanzverteilung zwischen Staat und Gemeinden unter Beachtung des Grundsatzes der Gleichwertigkeit der Staats- und Kommunalaufgaben einen Bericht vorzulegen.

Hauptausschuss (26 .)
Ausschuss für Kommunalpolitik (26.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

05.09.2002
the-ro

An diesem Gesetz wird noch mit Änderungsanträgen gearbeitet. Alles soll am 22. September fertig sein, weil dann die Verfassungsänderung den Bürgern in Hessen zusammen mit der Bundestagswahl zur Entscheidung vorgelegt werden soll. Das ist nach der Hessischen Verfassung erforderlich, weil Verfassungsänderung.

Die Änderungen, die bei diesem Verfahrensgesetz jetzt noch in Arbeit sind, betreffen eigentlich nur die Frage, ob die Kommission automatisch regelmäßig berichten soll oder ob sie nur auf Anrufung berichten soll, und zwar für beide Fälle, sowohl für die Mehrbelastungsfälle wie auch für die Entwicklung der vertikalen Finanzverteilung im Lande. Da werden wahrscheinlich Änderungen in dem Sinne beschlossen werden, dass es nur auf Anrufung stattfindet.

Dann geht es noch um Details, die wohl für Nordrhein-Westfalen nicht interessieren, zum Beispiel wer den Vorsitz hat und wer die Geschäftsführung macht. Bisher war vorgesehen, die Geschäftsführung beim Finanzministerium anzusiedeln. Die möchte jetzt aber der Präsident des Rechnungshofes haben, der praktisch den Vorsitz dieser Kommission führt. – So weit zu der hessischen Regelung!

Jetzt vielleicht noch einmal zur Bewertung sehr abstrakt! – In diesem Kommissionsgesetz ist die Gleichwertigkeit der Aufgaben angesprochen. Das ist sicherlich unbestreitbar; aber für die Frage der Finanzierung der kommunalen Ebene ist meines Erachtens interessant, ob wirklich ein Vorrang für die Sicherung der Kommunalfinanzen besteht oder nur ein Gleichrang. Gerade vorhin hat ja mein Vorredner den Fall genannt, dass die staatliche Ebene „unter Wasser“ ist. Was passiert dann? Bedeutet das, dass wir den Kommunen auch einen unzureichenden Finanzausgleich geben dürfen, ja oder nein? Der Staatsgerichtshof in Niedersachsen hat entschieden: Da die Kommunen ein Selbstverwaltungsrecht haben, dürfen sie nicht unter Wasser gedrückt werden, sondern es ist sicherzustellen, dass das, was ihnen durch staatliches Recht an Pflichten auferlegt wird, immer nur so stark belastet, dass ein Freiraum für die eigentlichen Selbstverwaltungsaufgaben übrig bleibt. Andere Staatsgerichtshöfe haben entschieden, dass die Gleichrangigkeit auch insofern besteht: Wenn das Land unter Wasser ist, kann es die Kommunen auch unter die Wasseroberfläche ziehen.

Ich möchte mich dazu nicht weiter äußern. Das ist meines Erachtens eine der Kernfragen, die bei den Finanzierungssystemen mit zu beantworten sind, vor allen Dingen wegen der praktischen Folgerungen interessant.

Dann spielt eine große Rolle, ob man bei der Formulierung der Staatspflichten für den Finanzausgleich ein so genanntes monistisches System oder ein duales fährt. Hessen hat ein monistisches System. Artikel 137 verlangt einheitlich einen Finanzausgleich sowohl für den staatlich übertragenen Wirkungskreis wie für die Selbstverwaltungsaufgaben. Andere Länder regeln das unterschiedlich und in der Regel so, dass bei dem staatlich übertragenen Wirkungskreis Erstattungen erforderlich sind; sie können auch pauschal sein.

In der Praxis ist es in Hessen so, dass wir genauso verfahren, als hätten wir ein duales System. Die wesentlichen übertragenen staatlichen Aufgaben – Flüchtlingswesen, Landesaufnahmegesetz, Betreuung der Aussiedler – laufen mit Erstattungssystemen, berühren also den engeren Finanzausgleich nicht. Das bedeutet aber, dass, wenn man die Hessische Verfassung interpre-

Hauptausschuss (26 .)

05.09.2002

Ausschuss für Kommunalpolitik (26.)

the-ro

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

tiert, auch das Landesaufnahmegesetz eine Form des Finanzausgleichs ist. Das ist meines Erachtens von wesentlicher Bedeutung für die Frage, wie man nachher ein sinnvolles Kommunalfinanzierungssystem gestaltet. Ich komme bei der Frage 9 darauf zurück.

Dann die Frage: Sind die Länder, die solche Konnexitätsregelungen in der Verfassung haben, besser für die Kommunen als andere Länder? Das ist eine Frage, die aus meiner Erfahrung praktisch nicht beantwortbar ist. Man kann eigentlich nur mit der Bibel sagen: An ihren Früchten sollt ihr sie erkennen. Wenn halt die Kommunen sehr tief im Schlamassel stehen, ist es wohl mit dem Finanzausgleich nicht so toll. Und wenn es ihnen gut geht, dann mag er hingehen. Das ist schwer zu beantworten.

Sie haben reiche Erfahrungen hier im Land. Sie haben 1978 einmal das Scheel-Gutachten gehabt. Da hat Nordrhein-Westfalen sehr stolz darauf hingewiesen, wie gut es seine Gemeinden finanziert. Sofort haben sich alle anderen Länder betroffen gefühlt und haben ihre Bataillone in Bewegung gesetzt, um festzustellen: Wie steht denn Hessen im Vergleich zu Nordrhein-Westfalen? Wir sind bei unseren Forschungen ganz schnell an die Grenzen der Möglichkeiten gelangt. Die Haushaltssysteme sind ganz unterschiedlich. Es ist so, dass die Statistik bei uns eine sehr unzuverlässige Größe ist. Viele „fälschen“ – so hätte ich fast gesagt – praktisch die Zugehörigkeiten. Man lässt unter dem Kommunaltitel Dinge laufen, die auf Unternehmen laufen. Andere gliedern aus. Das Krankenhauswesen war damals mitten im Umbruch von Regiebetrieben der Kommunen hin zu Eigenbetrieben oder zur Privatisierung. Das hat sich teilweise erst verzögert in den Haushaltsstellen niedergeschlagen, aus denen dann die Statistiker die Gesamtinformationen herauskämmen.

Wenn Sie versuchen, Ländervergleiche zu machen – ich glaube, das trifft heute noch zu –, werden Sie ganz schnell merken, dass Sie in einer riesigen Größenordnung Fehlerquellen darin haben, dass es sehr schwer ist, wirklich sachgerecht zu beurteilen, wie die Länder zu ihren Kommunen sind.

Der Deutsche Städtetag versucht es in seinem Gemeindefinanzbericht, der jedes Jahr erscheint, immer wieder; aber auch da gibt es viele Möglichkeiten, ihm am Zeug zu flicken. Das ist eine Arbeit, die nach unserer Erfahrung praktisch unlösbar ist.

Ich komme dann zu den Fragen 4 und 5, ob Länderregelungen zur Konnexität sinnvoll sind, solange der Bund im Verhältnis zu den Ländern keine entsprechende Regelung bekommt. – Die Länder sollten sich nie beirren lassen, für ihren Bereich zu regeln, was sie für regelungsbedürftig halten, auch wenn der Bund schwerfällig hinkt. Ich halte zwar auch beim Bund eine grundsätzliche Finanzreform für erforderlich, die eine wesentlich größere Verantwortung für die Folgen der Gesetzgebung beinhaltet. Das ist auch die offizielle Position von Hessen. Aber wann das kommt, wie lange das dauert, ob es kommt, das steht in den Sternen. Einiges bewegt sich im Moment; aber was dabei herauskommt, wissen wir nicht.

Deswegen sollte sich kein Land gehindert fühlen, auf jeden Fall im eigenen Bereich schnell und entschlossen zu handeln. Man kann dann immer noch, wenn sich der Bundesrahmen verändert, Änderungen vornehmen.

Hauptausschuss (26 .)
Ausschuss für Kommunalpolitik (26.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

05.09.2002
the-ro

Gerade die Regelung der Finanzverhältnisse in den Ländern halte ich aus dem Grund für besonders dringlich, weil die finanziellen Rahmenbedingungen jetzt so sind, dass wir ganz sicher erkennen können: So geht es nicht mehr weiter. Der Umweltschutz ist ja jetzt ein anerkanntes Staatsziel; aber der Schutz der nachfolgenden Generationen vor den Folgen unseres Konsums der Gegenwart wird nach meiner Auffassung in nicht sehr ferner Zukunft eine ähnliche Bedeutung erlangen. Deswegen ist es unbedingt erforderlich, in diesem Bereich zu ordnen und klarzustellen, was Sache ist.

Frage 6 befasst sich mit verfassungsrechtlichen Möglichkeiten, den bundesrechtlichen Zugriff auf Aufgaben der Kommunen zu verhindern. Da fühle ich mich nicht sonderlich kompetent. Deswegen streife ich das nur. In der Tat halte ich die Praxis, wie es im Bundessozialgesetz läuft – dass der Bund schon bestimmt, wer örtlicher Sozialhilfeträger ist; dasselbe haben wir auch im Kinder- und Jugendhilfegesetz, dasselbe haben wir beim Grundsicherungsgesetz –, für äußerst bedenklich, weil sie in die Länderhoheit eingreift; aber sie ist Realität. Es ist eine rein politische Frage, ob wir uns davon lösen können.

Frage 7 befasst sich damit, ob Kommunen, wenn die Konnexität nicht gewahrt ist, ein Verweigerungsrecht bei der Aufgabenerfüllung haben. – Das beantworte ich mit einem klaren Nein. Das widerspricht Artikel 20 Abs. 3 GG, der für alle gilt.

Frage 8: Was sind die Folgen, wenn man die Konnexität nicht entsprechend absichert und nicht immer wieder bei der Gesetzgebungstätigkeit der staatlichen Parlamente beachtet? – Die Gefahr sehe ich darin, dass eine Politik etwas mehr ins Blaue hinein gemacht wird und dass das damit endet, dass die kommunalen Gebietskörperschaften mit ausufernden Defiziten zu kämpfen haben und irgendwann zusammenbrechen. Das darf nicht passieren. Aber das ist eine sehr vage Antwort. Verschiedene Ansätze, die wir im Moment beobachten, zeigen, dass man auch im politischen Raum das genauso sieht.

Die Frage 9 befasst sich mit den Auswirkungen a) einer strikten und b) einer relativen Konnexitätsregelung auf den kommunalen Finanzausgleich. Werden allgemeine Finanzausgleichszugunsten spezieller verdrängt? – Das haben wir auch für Hessen intensiv geprüft. Das ist der zweite Bereich, der mich besonders interessiert hat.

Die erste Idee war ja, dass man alles über den technischen kommunalen Finanzausgleich regelt, was denn an Konnexitätsausgleichen erforderlich ist. Das würde aber bedeuten, dass man in kurzer Zeit einen höchst komplizierten kommunalen Finanzausgleich hat, weil dann ja Spezialregelungen im Rahmen des Finanzausgleichsgesetzes sicherstellen müssten, dass die Ausgleichsregelungen den jeweiligen Empfänger vor Ort, den jeweiligen Belasteten vor Ort erreichen.

Umgekehrt hat die hessische Regelung auch das Anliegen, Entlastungen abzukassieren. Dann müsste man auch horizontal sicherstellen, dass die Entlastungen sachgerecht herausgekämmt werden. Das würde bedeuten: Wir bekämen jede Menge hochkomplizierte fachliche Vorgaben in das eher technische Finanzausgleichsgesetz. Das kann eigentlich nicht im Sinne des Erfinders sein.

Hauptausschuss (26 .)
Ausschuss für Kommunalpolitik (26.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

05.09.2002
the-ro

Hier möchte ich wieder auf die Differenzierung nach staatlich übertragenem Wirkungskreis und Selbstverwaltungsaufgaben zurückkommen. Was man meines Erachtens erreichen sollte, ist, dass wir beim staatlich übertragenen Wirkungskreis in der Tat in den Aufgabengesetzen die Kostenregelungen mit verankern und dass dafür jeweils das Fachressort verantwortlich ist und mit seinen Mitteln aus seinem Einzelplan einzutreten hat. Wenn man das nicht tut, wenn das der kommunale Finanzausgleich bezahlen muss, besteht die Gefahr, dass die Fachressorts „darauf loswirtschaften“. Das ist eine Beobachtung, die wir in Hessen gelegentlich machen.

Im Bereich der Selbstverwaltungsaufgaben neige ich dazu, nur da horizontale Ausgleichssysteme zu schaffen, wo es unbedingt erforderlich ist, wo es um wesentliche Veränderungen geht. Im Bereich der Selbstverwaltungsaufgaben ist es meines Erachtens hinnehmbar, dass man mit dem „großen Topf“ wirtschaftet. Und im Finanzausgleich sollte versucht werden, ein möglichst großes Spektrum der Kommunalaufgaben mit Pauschalzuweisungen abzudecken und nicht mit einzelfallbezogenen, einzelauftragsbezogenen Lösungen den Finanzausgleich unübersichtlich und kompliziert zu machen.

Damit bin ich praktisch auch schon am Ende meiner Ausführungen.

Frage 10: Folgerungen aus der Rechtsprechung des nordrhein-westfälischen Verfassungsgerichtshofs. Dazu kann ich nichts sagen. Das gilt auch für die Fragen 11 und 12.

Frage 13: Bewertung der strikten Auflösung der Mischfinanzierungstatbestände. Das ist eine Uraltforderung aller Financer, die Mischfinanzierungstatbestände so schnell wie möglich zu beseitigen. Gefordert wurden die immer von den beitragsfreien Fachbruderschaften. Die wollten Dotationszwang auslösen und die Finanzleute zwingen, Dinge zu bezahlen, bei denen sie sich halt hartleibig dargestellt hatten. Mischfinanzierungen führen zu Mischverantwortung, und Mischverantwortung ist keine Verantwortung.

Bei den Mischfinanzierungstatbeständen sollte man auch den öffentlich-rechtlichen Subsidiaritätsgrundsatz beachten: Aufgaben möglichst nach unten. Aber umgekehrt muss man auch den einsteinschen Satz betrachten: Man sollte die Dinge so einfach wie möglich machen, aber nicht einfacher. – Ich danke Ihnen.

Beigeordnete Dr. Gertrud Witte (Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände): Meine Herren Vorsitzenden, meine Damen und Herren Abgeordneten! Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände hat Ihnen eine umfangreiche schriftliche Stellungnahme zu allen Fragen vorgelegt. Deswegen möchte ich nicht mehr auf die einzelnen Fragen eingehen, sondern nur noch einmal generell Folgendes sagen:

Dass sich seit der letzten Anhörung die Finanzlage der Kommunen dramatisch verschlechtert hat, ist wohl allgemein bekannt. Die Einnahmen insbesondere aus der Gewerbesteuer und der Einkommen- und Körperschaftsteuer sind massiv zurückgegangen. Auf der Ausgabenseite belasten kostenträchtige Bundes- und Landesgesetze die kommunalen Haushalte. Die Kommunen müssen immer mehr Geld für übertragene Aufgaben einsetzen, was zur Folge hat, dass

Hauptausschuss (26 .)

05.09.2002

Ausschuss für Kommunalpolitik (26.)

the-ro

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

sie praktisch keine freie Spitze mehr für eigenverantwortliche Kommunalpolitik haben. Damit wird die kommunale Selbstverwaltung ausgehöhlt.

Viele Städte können ihre Haushalte nicht mehr ausgleichen. Sie stehen unter Haushaltssicherungskonzept. Was das bedeutet, wissen Sie alle. Das hat massive Eingriffsmöglichkeiten der Kommunalaufsicht zur Folge. Eine gestalterische Kommunalpolitik ist bei einem Haushaltssicherungskonzept, wie es viele unserer Städte hier im Lande haben, praktisch nicht mehr möglich. Etliche Städte sehen sich sogar genötigt, laufende Ausgaben im Personal- und Sozialbereich entgegen den haushaltsrechtlichen Vorschriften aus Kassenkrediten zu finanzieren.

Die Finanzlage kann nur verbessert werden, wenn man sowohl die Einnahmeseite verbessert als auch auf der Aufgabenseite die Ausgaben verringert. Mit der Verbesserung der Einnahmesituation soll sich die Gemeindefinanzreform-Kommission von Minister Eichel befassen. Auf der Aufgabenseite soll in dieser Kommission aber vorrangig nur das Problem Arbeitslosen-/Sozialhilfe behandelt werden, ein in der Tat ganz wichtiges Problem. Wir hoffen nur, dass es für die Kommunen dann auch besser und nicht schlechter wird.

Die Forderung der kommunalen Spitzenverbände, in der Gemeindefinanzreform-Kommission auch die Konnexitätsproblematik zu behandeln, ist leider abgelehnt worden. Wir, die kommunalen Spitzenverbände, halten ein verfassungsrechtlich abgesichertes Konnexitätsprinzip nach dem Verursacherprinzip, also nach dem Satz: „Wer bestellt, bezahlt“ – übrigens ein Satz des früheren Bundespräsidenten Herzog –, für ein ganz wichtiges Instrument zur Aufgaben- und Ausgabenreduzierung.

Ich möchte gleich vorweg sagen: Wir sehen die Bedeutung von Konnexitätsregelungen nicht so sehr auf der Einnahmenseite, also nicht in der damit verbundenen Kostenerstattung, sondern vielmehr in einer Warnfunktion bzw. in der Selbstdisziplinierung des Gesetzgebers. Wir sind der Überzeugung, dass derjenige Gesetzgeber, der kostenträchtige Aufgaben selbst finanzieren muss, sehr viel zurückhaltender sein wird als derjenige, der zulasten kommunaler Kassen bestellen kann.

In Ihrer ersten Frage haben Sie nach besonders kostenträchtigen Gesetzen in den letzten Jahren gefragt. Wir haben es ausgeführt – und auch die Vorredner haben es gesagt –: Die kostenträchtigsten Gesetze waren in der Tat Bundesgesetze.

Nun könnte man sagen: Dann muss man zuerst ans Grundgesetz gehen und das Grundgesetz ändern, damit das verbessert wird. Nein, das ist juristisch nicht richtig! Denn ein Konnexitätsprinzip in der Landesverfassung gilt sowohl dann, wenn das Land kostenträchtige Aufgaben auf die Kommunen überträgt, als auch dann, wenn es die Ausführung von Bundes- und EU-rechtlichen Regelungen auf die Städte und Gemeinden weiterüberträgt. Nur in den ganz seltenen Ausnahmefällen, in denen der Bund unmittelbar an den Ländern vorbei auf die Kommunen durchgreift – letzter Fall: Grundsicherungsgesetz –, würde ein landesverfassungsrechtliches Konnexitätsprinzip nicht greifen. Nur für diesen Fall wünschen wir uns eine Änderung im Grundgesetz. Im Übrigen ist sie nach unserer Auffassung nicht unbedingt erforderlich.

Hauptausschuss (26.)

05.09.2002

Ausschuss für Kommunalpolitik (26.)

the-ro

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

Damit ist zugleich die Frage 4 beantwortet: Ja, wir halten es für sinnvoll, wenn auf Landesebene ein striktes Konnexitätsprinzip eingeführt wird, ohne dass im Verhältnis Bund/Länder das Grundgesetz geändert wird. Denn die Länder sind im Verhältnis zum Bund ja geschützt. Sie wirken über den Bundesrat an der Gesetzgebung mit und können bei Lastenverschiebungen außerdem auf eine Anpassung der Umsatzsteuerbeteiligung dringen. Die Kommunen sind dagegen ungeschützt. Die Länder müssten für sie agieren, auch im Bundesrat.

Lassen Sie mich noch auf die wichtige Frage 9 eingehen. Dort wird die Gefahr angesprochen, dass bei Anwendung eines strikten Konnexitätsprinzips sich die allgemeine Schlüsselmasse verringere und dadurch gerade die steuerschwachen Gemeinden insgesamt schlechter gestellt würden. – Dies ist eine gerade auch für die struktur- und finanzschwachen Mitgliedstädte des Städtetages ganz besonders wichtige Problematik.

Rein rechtlich ist es so, dass eine konnexe Finanzierung für übertragene Aufgaben immer eine zusätzliche Finanzierung ist, die nicht mit einer gleichzeitigen Kürzung der allgemeinen Finanzausgleichsmasse einhergehen darf. Kann das Land eine solche zusätzliche Finanzierung nicht sicherstellen, muss es von der Aufgabenübertragung oder -ausweitung absehen bzw. bei Bundesgesetzen im Bundesrat widersprechen. Eine Absenkung des allgemeinen übergemeindlichen Finanzausgleichs wäre unzulässig. Sie ginge in der Regel zulasten der strukturschwachen und deshalb zuweisungsabhängigen Städte.

Sie ersehen daraus, dass wir die Hauptbedeutung der Konnexitätsregelungen in ihrer vorbeugenden und disziplinierenden Wirkung für den Landesgesetzgeber sehen. Steht für neue Aufgaben kein Geld zur Verfügung, muss das Land eben von einer Aufgabenübertragung oder -ausweitung absehen. Bei kostenträchtigen Bundesgesetzen muss es im Bundesrat ein Veto einlegen und darf sich nicht zulasten der kommunalen Seite, wie das häufig geschieht, im Vermittlungsausschuss von Bundestag und Bundesrat einigen.

Die Kommunen schießen also mit einer Konnexitätsregelung im Land kein Eigentor, wie Sie bei der letzten Anhörung gesagt haben, Herr Professor Rübner; vielmehr werden Bund und Land gehindert, Wohltaten zulasten Dritter, nämlich der kommunalen Ebene, zu beschließen.

Im Übrigen haben wir gegen pauschalierende Kostenerstattungsregelungen keine Einwände. Anreize für einen sparsamen Umgang mit öffentlichen Mitteln sind immer richtig. Das gilt auch für die kommunale Seite. – Ich danke Ihnen.

Stadtdirektor Jürgen C. Brandt (Stadt Duisburg): Meine Herren Vorsitzenden, meine sehr verehrten Damen und Herren Abgeordneten, sehr verehrte Damen und Herren! Ich habe mir erlaubt, in der Stellungnahme, wohlwissend, dass die Arbeitsgemeinschaft sehr systematisch auf die Fragen eingeht, eher zusammenfassend zu antworten, und würde das gern auch nur durch Unterstreichung einiger weniger Punkte hier noch einmal verdeutlichen, weil ich glaube, dass die Stadt Duisburg, deren Oberbürgermeisterin ich hier zu vertreten habe, deswegen zu der Ehre gekommen ist, sich hier präsentieren zu dürfen, weil sie zu den Gemeinden gehört, an denen die kommunale Armut besonders deutlich und nachhaltig nachzuweisen ist.

Hauptausschuss (26 .)
Ausschuss für Kommunalpolitik (26.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

05.09.2002
the-ro

Die frühere Kämmerin der Stadt Duisburg hat einmal die von Gesetzes wegen der Stadt übertragenen Aufgaben aufgeschrieben, die Einnahmen dagegen gelegt und festgestellt, dass nicht einmal diese pflichtigen Aufgaben von den Einnahmen gedeckt sind. Wie dann noch eine kommunale Selbstverwaltung durch die Stadt profilierende eigene Ausgaben möglich sein soll, entzieht sich jeder objektiven Erkenntnis.

Meine sehr verehrten Damen und Herren, ich habe Sie deswegen sehr herzlich zu bitten, der Idee einer strikten Konnexität mit der gleichzeitigen und vollständigen Erstattung von Mitteln für die Übertragung von Aufgaben zu folgen, weil ich glaube, dass die Selbstverpflichtung, die Sie sich in diesem Landtag auferlegt haben, nicht nur mit der Legislaturperiode endet, sondern angesichts der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs in Nordrhein-Westfalen nicht ausreichenden Schutz geben wird.

Von dem ersten Redner ist vorhin gesagt worden: Man muss die Verfassung, wenn man sie ändert, nicht nur für schlechte Zeiten, sondern auch für gute Zeiten passabel halten. Ich würde gern die Gegenthese bringen: Wenn wir nicht aufpassen, dass durch gravierende einschränkende Regelungen zum Schutze der Kommunen deren Selbstständigkeit gerettet wird, wird es gute Zeiten, die in der Verfassung zu regeln sind, für die Kommunen gar nicht mehr geben.

Ein weiterer Redner hat gesagt, das eigentliche Problem sei doch die zu kurze Decke. Man müsste sie länger machen, anstatt sie hin- und herzuziehen. Da wir aber in den nächsten Jahren sicher, was die Ausstattung der öffentlichen Hand mit Einnahmen angeht, eine eher „deckenverkürzende“ Aussicht haben, geht es doch darum, Regeln festzulegen, die dafür sorgen, dass nicht der Einzige – das seien die Kommunen im Staatsaufbau –, der an der Erstellung von Gesetzen mitwirken kann, derjenige ist, zu dessen Lasten stets gezogen wird.

Wenn Sie also die Konnexität machen und damit einen deutlichen Schritt, auch einen symbolischen Schritt für die Kommunen tun, dann wird sich das Argument, das in diesem Hause sehr intensiv bei der letzten Debatte erörtert worden ist, relativieren, nämlich zu sagen: Warten wir zunächst einmal darauf, ob sich der Bund bewegt. Ich glaube, durch das gleichmäßige und eindeutige Vorgehen vieler Bundesländer, was die Konnexität angeht, würde der Bund in einen Zugzwang kommen, der Ihnen die Argumentation auch deutlich erleichtert.

Die letzte Bitte, die ich vorzutragen habe, ist: Wenn Sie der Konnexität aus den Gründen, die die Vorredner, insbesondere die Arbeitsgemeinschaft, sehr präzise dargelegt haben, näher treten wollen, dann tun Sie das bitte reinen Herzens, das heißt kommunalfreundlichen Herzens; denn die Sorge begleitet uns schon, dass die Konnexität als Regelung allein nicht ausreicht. Man wird flankierende Dinge tun müssen – wir haben versucht, sie aufzuschreiben –, von der Standardsenkung bis zur Vereinfachung von Förderrichtlinien, bis zur Frage, ob man bestimmte Aufgaben überhaupt überträgt und detailliert regeln muss. Dann muss man also diese Konnexität in eine kommunalfreundlichere Gestaltung von Gesetzen, Richtlinien und Standards einbetten, und man muss dem Gedanken näher treten, sehr viel genauer bei den Gesetzen ihre Folgen abzuschätzen und auch ernsthaft in dem einen oder anderen Fall auf sie verzichten zu wollen, weil dafür kein Geld auf unterer Ebene zur Verfügung steht.

Hauptausschuss (26 .)

05.09.2002

Ausschuss für Kommunalpolitik (26.)

the-ro

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

Wenn Sie es tun, dann bitte auch in dem Bewusstsein, dass diese Konnexität selbst Risiken für die Kommunen enthält, die man vermeiden kann, wenn man sie vermeiden will. Es ist mehrfach angedeutet worden, dass es verheerend gerade für die armen Kommunen wäre, würde man die Konnexität so auslegen, dass man aus den allgemeinen Zuweisungen Teile entnimmt, um damit jeweils die Gesetzesfolgen zu decken. Es wäre genauso verheerend, wenn man die Gesetzesfolgenberechnung dazu nutzen würde, detailliert und geradezu pingelig in die kommunale Selbstverwaltung dadurch einzugreifen, dass man genau festlegt, wie dieses Gesetz auszuführen ist, und den Kommunen dabei enge Fesseln anlegt, um es möglichst preiswert zu machen.

Ich finde es ausgesprochen ehrenhaft, dass sich der Landtag Nordrhein-Westfalen nun zum wiederholten Male mit der Frage beschäftigt, sich selber Regelungen zum Schutz anderer zu geben. Ich würde Sie sehr herzlich bitten und ermutigen, diesen Weg weiterzugehen, ihn aber in eine insgesamt kommunalfreundliche Haltung bei der Ausführung solcher Konnexitätsregelungen und sie begleitender weiterer Regelungen einzubinden. Wir sind auf Ihre Hilfe allemal angewiesen, wenn es darum geht, die kommunale Selbstverwaltung in den nächsten Jahren auch nur in einem Minimum sicherzustellen und uns auch gegen den Bund zu schützen. – Vielen Dank!

Richard Borgmann (Bürgermeister der Stadt Lüdinghausen): Verehrte Herren Vorsitzende, meine sehr geehrten Damen und Herren! Auch ich möchte mich zunächst dafür bedanken, dass Sie mir als Sprecher der Bürgermeister des Kreises Coesfeld die Gelegenheit geben, zu der Einführung des Konnexitätsprinzips Stellung zu beziehen. Ich meine, dass gerade die Städte und Gemeinden es sind, die all das, was Sie hier verabschieden bzw. in Berlin verabschiedet worden ist, umzusetzen haben, und dass es gerade auch die Städte und Gemeinden sind, die letztendlich ihren Bürgerinnen und Bürgern gegenüber Rechenschaft abzulegen haben, wie sie es umsetzen müssen, in welcher Form sie es umsetzen müssen und in welcher Form möglicherweise Geld zur Verfügung steht bzw. auch nicht zur Verfügung steht.

Da, so meine ich, spielt – und das hat Frau Dr. Witte vorhin schon gesagt – das Konnexitätsprinzip im Hinblick auf die Ausgabenseite eine sehr wichtige Rolle. Unter der Führung von Herrn Finanzminister Eichel wird immer wieder auf die Einnahmenseite geschielt. Aber ich meine, es ist angebracht, auch auf die Ausgabenseite zu schießen. Wenn ich bitte, auf die Ausgabenseite zu schießen, dann spielt sicherlich das Konnexitätsprinzip eine sehr wichtige Rolle.

Sie haben in Ihrer Frage 1 zunächst gefragt, welche wesentlichen Gesetze in der Vergangenheit verabschiedet worden sind, die sehr kostenintensiv und kostenträchtig sind. Ich glaube, das ist allen bekannt und bewusst, welche Gesetze es gewesen sind. Aber ich möchte betonen, dass es oftmals auch die Summe ist, die es ausmacht. Ich will mich gern persönlich einschließen, dass man teilweise gar nicht weiß, welche Gesetze, die verabschiedet worden sind, welche finanziellen Folgen nach sich ziehen.

Deshalb sind ja auch viele Städte und Gemeinden dazu übergegangen und haben bei jeder Sitzungsvorlage einen Absatz gebildet, in dem steht: Folgekosten. Sie werden feststellen, ge-

Hauptausschuss (26.)

05.09.2002

Ausschuss für Kommunalpolitik (26.)

the-ro

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

rade auch auf der kommunalpolitischen Seite, dass manchen Kommunalpolitikern die Augen aufgehen, wenn sie auf der Kostenfolgende Seite die Summen genannt bekommen, die sie, wenn sie das verabschieden würden, pro Jahr zur Verfügung zu stellen haben. Ich meine, das ist eine Selbstdisziplinierung, die auf der kommunalen Seite in den vergangenen Jahren sehr gefruchtet hat.

Wir sind, weil die Finanzen schon seit einigen Jahren sehr knapp sind, weiterhin dazu übergegangen und haben, wenn die Bürger Wünsche geäußert haben, gesagt: Ihr müsst euch daran beteiligen. Sie werden feststellen, dass die Bürger dann von der Idealvorstellung, wie beispielsweise eine Straße ausgebaut werden soll, sehr schnell abweichen, wenn sie sich an den Kosten beteiligen müssen. Man kommt dann in der Tat zu sehr vernünftigen Ergebnissen.

Ich hatte gesagt, dass es letztendlich die Summe ausmacht, die die Städte und Gemeinden aufzubringen haben. Wie es der Zufall will: Heute Morgen, als ich die Post durchgeschaut habe, kommt mir eine Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Wirtschaft, Mittelstand, Energie und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen auf den Tisch. Es geht dabei um den Radelpark Münsterland, für den das Land in den vergangenen Jahren freundlicherweise Gelder zur Verfügung gestellt hat und jetzt durch eine Verwaltungsvorschrift gesagt wird: Wir erklären, dass für den Radelpark die Straßenverkehrsordnung anzuwenden ist. Sie können sich vorstellen, dass, wenn die Straßenverkehrsordnung dafür anzuwenden ist, wir als Kommunen verpflichtet sind, dafür Sorge zu tragen, dass man auch die Verkehrsschilder regelmäßig überprüft, regelmäßig wartet. Es muss insbesondere eine gleichmäßige Höhe vorhanden sein. Das sind Kosten, die von heute auf morgen zwar nicht von Ihrer Seite, sondern einfach vonseiten der Verwaltung auf die Städte und Gemeinden delegiert werden, für die wir letztendlich geradezustehen haben.

Ein anderer Punkt: Wenn ich Sie fragen würde, wer für die Eisenbahnbrücken für die Eisenbahnlinien, die durch die Städte und Gemeinden führen, verantwortlich ist, so ist die Zuständigkeit seit dem Jahre 1997 durch Änderung des Eisenbahnkreuzungsgesetzes auf die Städte und Gemeinden übertragen worden. Sie können sich vorstellen: Gerade bei diesen Brückenbauwerken handelt es sich nicht um irgendwelche Brückenbauwerke, sondern die müssen sehr stark gewartet und überprüft werden. Das führt dazu, dass allein diese Überprüfungskosten in die Zehntausende von Euro gehen.

Wenn Sie das alles summieren, werden Sie feststellen, dass fast jedes Gesetz – ob es im personellen oder in einem anderen Bereich ist – dazu führt, dass auf die Städte und Gemeinden in der Masse enorme Summen zukommen.

Ihre Frage 2 lautet: Welche rechtlichen Regelungen würden Sie vorschlagen, um die Kommunen finanziell zu entlasten? – Da sind Sie meiner Meinung nach einen sehr guten Schritt gegangen, dass Sie sagen: Sie überlegen, das strikte Konnexitätsprinzip in die Landesverfassung einzuführen. Ich kann, Herr Professor Rübner, Ihre Auffassung überhaupt nicht teilen, wenn Sie sagen, das strikte Konnexitätsprinzip würde diesbezüglich nichts bringen. Faktum ist – und das wird mir immer wieder von Kollegen gerade auch aus den Bundesländern bestätigt, die dieses strikte Konnexitätsprinzip eingeführt haben –, dass, wenn die einzelnen Ministerien sich Gedanken darüber machen müssen, woher das Geld kommen soll, und dann mög-

Hauptausschuss (26 .)

05.09.2002

Ausschuss für Kommunalpolitik (26.)

the-ro

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

licherweise zu ihrem Finanzministerium gehen und das vorlegen müssen, manche Gesetzgebungsverfahren bereits frühzeitig gestoppt werden, weil die Gelder dafür nicht vorhanden sind.

Ich sage es ganz deutlich, was den Kommunalpolitikern abverlangt wird. Wenn die Kommunalpolitiker einen Vorschlag bei den Haushaltsplanberatungen unterbreiten, dann sagt die Gemeindeordnung des Landes Nordrhein-Westfalen dazu: Wenn Vorschläge unterbreitet werden, dann muss ein Deckungsvorschlag mitgeliefert werden. Meistens ist es dann der Fall, dass gerade dieser Deckungsvorschlag nicht erbracht werden kann, und man bleibt dann bei den ursprünglichen Planungen.

Man wundert sich, was die Einführung eines solchen Konnexitätsprinzipes für positive Wirkungen hat. Das ist mir insbesondere von Vertretern aus Mecklenburg-Vorpommern bestätigt worden, die gesagt haben, dass, seitdem dieses strikte Konnexitätsprinzip eingeführt worden ist, die Gesetzesflut enorm zurückgegangen ist. Ich gebe Ihnen Recht, wenn gefragt worden ist, wie sich das messen lasse. Es ist zwar schwer zu messen, aber allein die Tatsache, dass eine Gesetzesflut nicht mehr wie in den vergangenen Jahren vorhanden ist, zeigt schon, dass man sich innerhalb der Landesverwaltung ernsthafte Gedanken darüber macht, wie die Finanzierung auszusehen hat.

Ich komme zur Frage 3: Wie bewerten Sie die seit 1997 vorgenommenen gesetzlichen Initiativen? – Das habe ich gerade einigermaßen zu beantworten versucht. Von vielen Vertretern der Städte und Gemeinden – ich hatte Mecklenburg-Vorpommern genannt; Baden-Württemberg hat das Konnexitätsprinzip im Jahre 1992 erstmals eingeführt – wird mir bestätigt, dass oftmals bei der Ausgabenseite doch Zurückhaltung gewahrt wird.

Ich halte es für sehr wichtig, dass das Land Nordrhein-Westfalen nicht darauf wartet, wann sich der Bundestag entscheidet, das Konnexitätsprinzip in die Bundesverfassung einzuführen. Wenn nämlich alle anderen Länder, sei es Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Schleswig-Holstein, darauf gewartet hätten, hätten die Länder noch die gleichen Probleme wie wir heute.

Sie fragen unter Punkt 5: Sind die Finanzkreise nach dem Grundgesetz und der Landesverfassung derart getrennt, dass es in Anbetracht der dramatischen finanziellen Situation der Kommunen sinnvoll ist, in Nordrhein-Westfalen Regelungen zu schaffen, bevor eine umfassende Finanzreform aller staatlichen Ebenen realisiert wird? – Das hatte ich gerade beantwortet.

Dann Frage 6: Kann man und, wenn ja, wie sollte man verfassungsrechtlich verhindern, dass der Bund direkt an die Gemeinden Aufgaben überträgt, obwohl in der Landesverfassung Art. 78 Abs. 3 steht, dass das Land Aufgaben übertragen kann? – Ich meine, es wäre sinnvoll, in Art. 28 Abs. 2 GG eben dieses Konnexitätsprinzip in die bundesrepublikanische Verfassung aufzunehmen. Da steht unter anderem auch die Selbstverwaltungsgarantie, die den Städten und Gemeinden gegeben wird. Und wenn in einem Absatz 2 auf dieses Konnexitätsprinzip hingewiesen würde, glaube ich, dass das auch auf Bundesebene positive Auswirkungen hätte.

Hauptausschuss (26 .)
Ausschuss für Kommunalpolitik (26.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

05.09.2002
the-ro

Frage 7: Wäre das Land im Falle der Verankerung des Konnexitätsprinzips in der Verfassung auch in Zeiten knapper werdender eigener Haushaltsmittel absolut an dieses Prinzip gebunden ...? – Ich meine: Ja. Gerade wenn die Finanzen sehr eng sind, würde das Konnexitätsprinzip Wunder bewirken. Wenn nämlich jeder Gesetzgeber bei knappen Kassen entscheiden müsste, ob die Mittel vorhanden sind, würde so manches Gesetz auf der Strecke bleiben.

Frage 8: Welche Folgen sind zu erwarten, wenn die Grundfrage des binnenstaatlichen Finanzverhältnisses des Landes zu seinen Kommunen dauerhaft normativ nicht so geregelt wird ...? – Da komme ich auf die Ausgangssituation zurück, die ich vorhin geschildert habe: Den Städten und Gemeinden geht es sehr schlecht. Wir müssen möglicherweise im Kindergartenbereich/Schulbereich verantworten, auch wenn das Pflichtaufgaben sind, dass das nicht so gemacht werden kann, wie sich die Bürgerinnen und Bürger das vorstellen. Das wirkt letztendlich auf alle, auf die Kommunen, auf die Landesebene, auf die Bundesebene zurück. Heute Morgen sind ja die neuesten Arbeitslosenzahlen genannt worden. Gerade im kommunalen Bereich werden enorme Anstrengungen getätigt, um die Wirtschaft voranzubringen, und wenn hierfür keine Gelder mehr zur Verfügung stehen, glaube ich, dass es uns nicht gelingen wird, dieses riesige Problem für die Zukunft in den Griff zu bekommen.

Frage 9: Welche Auswirkungen hat a) eine strikte und b) eine relative Konnexitätsregelung auf den kommunalen Finanzausgleich? – Ich sehe das bezogen auf die Zukunft. Das Konnexitätsprinzip sollte für die Zukunft eingeführt werden. Es kann nicht für die Vergangenheit sein. Ich glaube, wir würden alle überfordern, wenn wir sagen: Auch für die Vergangenheit müsste das geregelt werden. Wenn wir uns auf die Zukunft beschränken, dann haben wir meines Erachtens schon eine Menge erreicht.

Der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen ist angesprochen worden. Im Gegensatz zu den anderen Verfassungsgerichtshöfen – ob das Brandenburg oder Niedersachsen ist – hat ja der Verfassungsgerichtshof in Nordrhein-Westfalen eine Meinung eingenommen, die sagt: Das, was im Augenblick in der Landesverfassung verankert ist, reicht nicht dafür aus zu sagen, das Land müsste für Gesetzesverabschiedungen Gelder zur Verfügung stellen.

Ich komme auf eine Aussage zurück, Herr Professor Rüfner, die Sie gerade gemacht haben: Dann müssen eben die Gerichte das entscheiden, wenn man eine allgemeine Formulierung wählt. Ich bin der Meinung: Je konkreter die Formulierungen sind, desto besser ist es. Wir sollten uns nicht darauf verständigen, dass wir immer wieder die Gerichte anrufen, um Aufgaben der Gesetzgeber nachzuvollziehen. Aufgabe sowohl eines Bundesgesetzgebers als auch eines Landesgesetzgebers ist, die Gesetze so konkret zu fassen, dass sich die einzelnen Instanzen nicht vor Gericht wiedersehen, sondern dass das hier entschieden wird.

Von daher teile ich die Auffassung des Verfassungsgerichtshofs Nordrhein-Westfalen, der in mehreren Entscheidungen gesagt hat: Der Landesgesetzgeber ist gefordert. Die Bürger haben den Landesgesetzgeber gewählt, und der soll diesbezüglich auch Regelungen dafür treffen. Es kann nicht sein, dass wir die Gerichte dafür bemühen.

Hauptausschuss (26 .)

05.09.2002

Ausschuss für Kommunalpolitik (26.)

the-ro

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

Ich will es mit diesen wenigen Ausführungen bewenden lassen. Alles andere können Sie unserer Stellungnahme entnehmen.

Ich bedanke mich noch einmal dafür, dass Sie auch den Städten und Gemeinden, insbesondere der praktischen Seite, die letztendlich alles das, was Sie hier entscheiden, auszuführen haben, die Gelegenheit gegeben haben, zu Ihrem Vorhaben Stellung zu nehmen.

Vorsitzender Edgar Moron: Meine Damen und Herren, wir haben jetzt Gelegenheit zu vertiefenden Fragen. Diese Gelegenheit sollten wir nutzen. Ich habe eine Wortmeldung: Frau Danner hat sich gemeldet – und Herr Jostmeier jetzt ebenfalls.

Dorothee Danner (SPD): Ich möchte mich erst einmal bei den Sachverständigen ganz herzlich für ihre Vorträge bedanken und haben dann drei Fragen, und zwar zunächst eine Frage an Herrn Käss: Sie haben den Text, den Sie in Hessen beschließen wollen, vorhin vorgetragen. Wenn Sie das mit dem vergleichen, was wir im Gesetz stehen haben, finden Sie, dass es da eine deutliche Diskrepanz gibt?

Meine zweite Frage geht an Herrn Rüfner: Teilen Sie die Rechtsauffassung, die Frau Witte hier vorgetragen hat, nicht erst eine Bundesregelung abzuwarten, sondern als Land schon voranzugehen?

Meine dritte Frage an Frau Dr. Witte: In Ihrer sehr umfangreichen Stellungnahme stellen Sie dar, dass es in allen Flächenländern gesetzliche Regelungen gibt. Können Sie mir sagen, wie die Regelung in Bayern ist? Gibt es dort eine so strikte Regelung wie zum Beispiel in Schleswig-Holstein und Brandenburg, oder ist die Regelung dort eher wie bei uns?

Werner Jostmeier (CDU): Ich habe zwei Fragen, und zwar eine Frage, die vielleicht zunächst mit der verfassungsrechtlichen Seite nichts zu tun hat, an jede und jeden von den Sachverständigen, die ich auch mit einem herzlichen Dank verbinde: Hätten Sie eine Idee, wie man das, was wir heute diskutieren, mit einem besseren Namen versehen könnte? Wir haben uns in der Fraktion und auch im Arbeitskreis darüber unterhalten. Uns fällt nichts ein. Der Begriff „Konnexitätsprinzip“ ist inzwischen häufig gebraucht. Vom Bürger wird er zwangsläufig nicht verstanden. Frau Dr. Witte hat auf Professor Herzog hingewiesen: „Wer bestellt, bezahlt.“ Das gilt auch bei jedem Kneipenwirt. Vielleicht fällt jemandem von Ihnen etwas Besseres ein, der dann einen Vorschlag machen könnte.

Frage 2! Es ist mehrfach auf Art. 28 Abs. 2 GG hingewiesen worden: Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden. Die Zahlen, die uns in diesen Tagen bekannt werden, haben zur Folge – so sagen uns die Fachleute –, dass im nächsten Jahr von den 396 Kommunen des Landes Nordrhein-Westfalen drei Viertel in der Haushaltssicherung sind. Von 23 Großstädten des Landes Nordrhein-Westfalen sind – bis auf Düsseldorf – 22 in der Haushaltssicherung, und von 32 Landkreisen sind im nächsten Jahr 29 in der Haushaltssicherung. Art. 28 Abs. 2 sagt: Selbstverwaltung der Gemeinden beinhaltet im Wesentlichen auch Planungshoheit und Finanzhoheit.

Hauptausschuss (26 .)
Ausschuss für Kommunalpolitik (26.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

05.09.2002
the-ro

Frage an die Verfassungsrechtler: Ist nicht de facto durch das, was jetzt passiert oder auf uns zukommen wird, Art. 28 Abs. 2 – Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden – schon so sehr tangiert und gar nicht mehr in der Realität verwirklicht, dass der Verfassungsgesetzgeber – möglicherweise das Verfassungsgericht, wenn sich denn jemand fände, das zu hinterfragen – von sich aus mit dem Ziel tätig werden müsste, ein solches striktes Konnexitätsprinzip, wie es ja auch die Finanzkommission bei Landesinnenminister Dr. Behrens vorgeschlagen hat, tatsächlich in die Verfassung hineinzunehmen?

Vorsitzender Edgar Moron: Das waren jetzt sehr umfassende Fragen. Wir sollten an dieser Stelle versuchen, die Fragen beantworten zu lassen. Die erste Frage ging an Herrn Käss. Vielleicht beginnen Sie mit der Beantwortung, danach Herr Professor Rübner. Sie können die Fragen, die gestellt worden sind, jetzt alle im Zusammenhang beantworten.

Walter Käss: Die erste Frage bezog sich auf den Textvergleich des Änderungsentwurfs für die Hessische Verfassung und des Entwurfs für Nordrhein-Westfalen. Die kenne ich natürlich aus den mir zugesandten Unterlagen. Ich sehe allerdings keinen so wesentlichen Unterschied. Es ist in den Worten anders formuliert. Aber an sich ist es in beiden Fällen so, dass es um Übertragung von Aufgaben durch Landesrecht geht und dass praktisch die Konnexität nur für das eingefordert wird, was Landesrecht als solches bewegt.

Ein Unterschied besteht insofern – darauf hatte ich hingewiesen –, dass in dem hessischen Entwurf geregelt ist, dass dieser entsprechende Ausgleich Kommunen in ihrer Gesamtheit geschuldet wird. Das ist expressis verbis in der Begründung damit erklärt worden, dass man nicht wünscht, dass die einzelnen Kommunen klagen können. Es geht praktisch nur darum, die Ebene als solche sachgerecht für die neue Aufgabe auszurüsten. Im Übrigen ist es ein Problem eines wie auch immer zu gestaltenden horizontalen Finanzausgleichs, dafür zu sorgen, dass jeder zurechtkommt.

Das ist vielleicht ein Unterschied zu der nordrhein-westfälischen Regelung, in der ich eine solche globale Beschränkung der Ausgleichspflicht nicht erkennen kann.

Dann war nach einem besseren Namen gefragt worden. Da haben Sie mich auf dem falschen Fuß erwischt. Es hat etwas mit Balance zu tun, mit Ausgewogenheit. „Konnex“ ist halt ein reines Fremdwort. Man sollte vielleicht versuchen, ein deutsches Wort dafür zu finden.

Das „Annex-Gesetz“ in Hessen nennt sich „Gesetz zur Sicherstellung der Finanzausstattung von Gemeinden und Gemeindeverbänden“, obwohl dieses Annex-Gesetz eigentlich nur ein Verfahren regelt. Wir haben in der Verwaltung darüber ein bisschen gespottet. Es sind halt beides Parlamentsentwürfe. Wir haben gesagt: Es steht eigentlich nicht darin, dass etwas sichergestellt wird. Es regelt nur ein Verfahren, dass sich jemand gutachtlich zu bestimmten Fragen zu äußern hat, und stellt nichts sicher. Die Sicherstellung ist an sich das, was in der Verfassung gewährleistet werden sollte.

Hauptausschuss (26.)
Ausschuss für Kommunalpolitik (26.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

05.09.2002
the-ro

Dann zu der staatsrechtlichen Frage: Was bedeutet Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG in Zeiten flächendeckender Defizite? Dazu habe ich auch in meinem Vortrag schon etwas gesagt. Wenn die Selbstverwaltungsgarantie besteht und einklagbar ist, dann bedeutet das: Es muss immer Geld für Selbstverwaltungsangelegenheiten übrig bleiben, wenn die Kommune bei ihren Pflichtausgaben sparsam wirtschaftet. Das ist meine persönliche staatsrechtliche Auffassung als Jurist dazu.

Prof. Dr. Wolfgang Rübner: Ich bin gefragt worden, welche Rechtsauffassung ich zum Vorrang einer Bundesregelung vertrete. – Ich halte das für eine nicht rechtliche, sondern in erster Linie politische Frage.

Dann die Frage, ob es zweckmäßig ist, dass das Land spezielle Konnexitätsregelungen schafft, ohne dass der Bund etwas tut. – Dass es problematisch ist, ist uns allen klar; denn die schwerwiegendsten Aufgaben sind ja wohl vom Bund übertragen worden. Die finanzielle Belastung kommt also mehr vom Bund als von den Ländern. Insofern hat das seine Problematik.

Ich kann allerdings der Auffassung nicht zustimmen, dass das einzelne Land eine Bundesregelung verhindern könnte. Die Länder insgesamt – die Gesetze sind zustimmungspflichtig – können sie verhindern. Das einzelne Land kann in der Minderheit bleiben. Dagegen ist im Augenblick nichts zu machen. Dann müsste man tatsächlich das Grundgesetz ändern.

Man wird mit einer Landesregelung das Problem nicht im Ganzen erledigen können; aber etwas kann man natürlich schaffen. Das will ich ohne weiteres zugeben. Ich habe ja auch nicht gesagt, dass ich absolut gegen jede Änderung im Sinne einer Annäherung an das Konnexitätsprinzip sei.

Zum besseren Namen fällt mir auch nichts Gescheiteres ein. Es geht darum, die Verbindung von Aufgaben- und Ausgabenverantwortung klarzustellen. Das ist natürlich komplizierter als so ein Wort „Konnexitätsprinzip“.

Es gibt im Übrigen – da gibt es manchmal Missverständnisse – zwischen Bund und Land auch kein Konnexitätsprinzip, das wirklich den Vorstellungen voll entspricht. Bund und Länder tragen natürlich die Ausgaben je für ihre Aufgaben; aber die Länder haben die Aufgabe, die Bundesgesetze durchzuführen. Damit haben Sie die Vermischung auch wieder. Also: „Wer bestellt, bezahlt“, gilt auch im Verhältnis von Bund und Land gar nicht unbedingt.

Zu der Frage, ob es verfassungsrechtlich erträglich ist, wenn die allermeisten Kommunen bereits in der Haushaltssicherung sind: Dass das zumindest ein „verfassungsunschöner“ Zustand ist, wird jeder zugeben müssen. So sollte es nicht laufen. Aber die Konsequenz, dass man deswegen die Landesverfassung ändern müsste, halte ich nicht für berechtigt. Dann müsste man die finanziellen Regelungen des Landes ändern, die ja in einfachen Gesetzen bestehen, wenn man das denn kann, wenn das Geld vorhanden ist. Jedenfalls gibt es keine verfassungsrechtliche Forderung, dass die Landesverfassung geändert werden müsste.

Hauptausschuss (26.)

05.09.2002

Ausschuss für Kommunalpolitik (26.)

the-ro

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

Wenn etwa der Bund vom Land im Wege der selbstständigen Bundesaufsicht verlangte: „Seht einmal zu! Das geht nicht, ihr müsst eure Landesverfassung ändern“, würde sich das Land ganz bestimmt energisch dagegen wehren. Die Konsequenz, man müsse deswegen die Landesverfassung ändern, halte ich also nicht für berechtigt.

Dr. Gertrud Witte: Frau Danner hatte mich nach der bayerischen Regelung gefragt. Ich habe den Wortlaut nicht dabei. In Bayern gibt es aber kein striktes Konnexitätsprinzip, sondern eine finanzverfassungsrechtliche Garantie zur Bereitstellung und Sicherung der Finanzmittel für die Kommunen. Das ist keine aufgabenakzessorische Konnexitätsregelung. Ich kann Ihnen nur sagen, dass der Bayerische Städtetag genauso wie der Nordrhein-Westfälische Städtetag ein striktes Konnexitätsprinzip fordert.

Herr Jostmeier hatte nach einem besseren Namen für „Konnexität“ gefragt. – Ich möchte an das anschließen, was Professor Rüfner gesagt hat. Es ist in der Tat so, dass das Wort „Konnexität“ auch jetzt schon unterschiedlich verstanden wird. Im Verhältnis Bund/Länder hat jeder die Aufgaben zu finanzieren, der sie wahrnimmt. Da wird also die Finanzierungslast an die Aufgabenträgerschaft unter Verwaltungsverantwortung geknüpft.

Was wir in Nordrhein-Westfalen und in allen Ländern fordern, ist ein Konnexitätsprinzip nach dem Verursacherprinzip. Also: Nicht derjenige, der die Aufgabe schon hat, muss sie bezahlen, sondern wer die Aufgabe erfindet, überträgt auf die kommunale Ebene. So verstehen wir in den Ländern das Konnexitätsprinzip. Das ist ein anderes, als es derzeit im Grundgesetz geregelt ist. Das muss man ganz offen sagen. Es wird unter dem Wort also etwas Verschiedenes verstanden. Ich habe einmal einen Aufsatz geschrieben: „Kostenlast dem Kostenverursacher“. Das wäre etwa das, was wir auf Landesebene wollen.

Dann haben Sie, Herr Jostmeier, die Haushaltssituation angesprochen, dass also im nächsten Jahr von den kreisfreien Städten bis auf eine alle ihren Haushalt nicht mehr ausgleichen können und drei Viertel aller übrigen auch den Haushalt nicht ausgleichen können. Ist das nicht ein Verstoß gegen Art. 28 Grundgesetz? – Ja, wir sehen das auch so. Unsere Frage ist: Wie machen wir das als kommunale Spitzenverbände geltend?

Herr Professor Rüfner hat schon darauf hingewiesen: Wir als Kommunen haben nur das Rechtsmittel der kommunalen Verfassungsbeschwerde. Eine kommunale Verfassungsbeschwerde muss sich immer gegen ein konkretes Gesetz – sei es des Bundes, dann geht es zum Bundesverfassungsgericht, oder des Landes, dann geht es zum Landesverfassungsgericht – wenden.

Unser Problem besteht darin – das hat Herr Professor Rüfner auch schon gesagt –, dass die schlimme Belastung der Kommunen durch die Kumulation der vielen Gesetze kommt. Es ist nicht ein einzelnes Gesetz, das das Fass zum Überlaufen bringt, sondern es ist die Menge der ausgabenwirksamen Gesetze. Da kommen wir sehr schwer mit einer Verfassungsbeschwerde heran.

Hauptausschuss (26.)
Ausschuss für Kommunalpolitik (26.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

05.09.2002
the-ro

Den einzigen Ansatzpunkt – ich will das hier einmal sagen – prüft derzeit der Deutsche Landkreistag zusammen mit Professor Schoch, der ja auch zu dieser Anhörung geladen war. Das einzige Anpack-Ende, das aber ein bisschen unpopulär ist, ist das Grundsicherungsgesetz, und zwar deshalb, weil beim Grundsicherungsgesetz der Bundesgesetzgeber an den Ländern vorbei unmittelbar die Kommunen zu Leistungsträgern/Kostenträgern bestimmt hat. Diesem unmittelbaren Durchgriff des Bundes auf die kommunale Seite entspricht keine Finanzverpflichtung des Bundes gegenüber der kommunalen Seite; denn der Bund kann sein Geld immer nur den Ländern geben, und die Länder müssen es – und tun es hoffentlich auch – an die Kommunen weitergeben.

Weil also beim Grundsicherungsgesetz ein eventueller verfassungswidriger Durchgriff des Bundes auf die kommunale Ebene vorliegt, deswegen könnte man versuchen, das Grundsicherungsgesetz im Wege der Verfassungsbeschwerde anzugreifen und dann bei diesem Vortrag auch darzulegen, dass die Summe der übrigen belastenden Gesetze in ihrer Kumulation dazu führt, dass die kommunale Selbstverwaltung weitestgehend ausgehöhlt ist. Das ist der einzige Ansatzpunkt, den wir auf der kommunalen Seite im Moment sehen.

Hauptgeschäftsführer Friedrich Wilhelm Heinrichs (Städte- und Gemeindebund NRW, Düsseldorf): Wenn man die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs verfolgt, dann könnte sich ja der Landtag zurücklehnen und sagen: Alles wird über den kommunalen Finanzausgleich geregelt, auch was die Kosten übertragener Aufgaben anbelangt. Ich glaube aber, diese Einstellung ist nicht haltbar. Der Landtag hat das selbst dadurch zum Ausdruck gebracht, dass er in der vergangenen Legislaturperiode eine Selbstverpflichtung ausgesprochen hat. Ich meine, hier geht es um eine Grundfrage des Verhältnisses zwischen Land und Gemeinden, nämlich die Frage, ob ich ohne jeglichen Ausgleich den Städten und Gemeinden zusätzliche Lasten übertragen kann.

Dahinter steckt natürlich dann auch die Frage: Betreibt das Land eine gemeindefreundliche oder eine weniger gemeindefreundliche Politik? Das muss man an dieser Stelle einmal sehr deutlich aussprechen. Herr Borgmann hat ja deutlich gemacht, dass die Mehrzahl der Gesetze und Verordnungen auf der kommunalen Ebene ausgeführt wird. Wir haben den zweistufigen Staatsaufbau, wo Bund und Länder die Gesetzgebung in der Bundesrepublik und auch in den einzelnen Ländern bestimmen; aber die Gemeinden sind nicht beteiligt.

Insoweit betrachte ich – auch um einen neuen Namen zu finden – das Konnexitätsprinzip als ein Schutzrecht für die Städte und Gemeinden. Die Gemeinden brauchen in diesem Zusammenhang einen Schutz, dass ihnen nicht dauernd Aufgaben ohne einen finanziellen Ausgleich übertragen werden können.

Ich nenne nur die Sozialhilfe. Unser Sozialstaat wäre doch nicht denkbar ohne die Leistungen der Gemeinden auf dem Gebiete der Sozialhilfe. 1961 wurde die Sozialhilfe als bestimmter Ausgleich für die wirklich Bedürftigen eingeführt. Heute ist die Sozialhilfe zu einer Leistung für weite Personengruppen geworden. Das muss man einmal sehen, was damit für zusätzliche Aufgaben für die Städte und Gemeinden verbunden waren!

Hauptausschuss (26.)

05.09.2002

Ausschuss für Kommunalpolitik (26.)

the-ro

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

Deswegen muss man deutlich sagen: Das Konnexitätsprinzip muss zu einem wesentlichen Bestandteil der kommunalen Selbstverwaltung werden.

Ich will an dieser Stelle auch darauf hinweisen, was Herr Professor Rüfner gesagt hat. Er hat sich ja gegen das strikte Prinzip ausgesprochen. Ich bin für das strikte Prinzip. Er hat ja auch auf eine Reihe von Problemen hingewiesen, wenn es sich um die Übertragung von Aufgaben mit geringerem finanziellem Gewicht handelt. Aber am Schluss hat er gesagt, er würde gegebenenfalls eine Vorschrift vorschlagen, nach der das Konnexitätsprinzip greift, wenn die kommunalen Finanzen wesentlich berührt werden. Allein das würde uns ja helfen! Wir würden doch über die kleinen Dinge gar nicht streiten, wenn wir in den wesentlichen Fragen einen Ausgleich bekämen.

Aber was ist geschehen? Beim Asylbewerberleistungsgesetz – einer Aufgabe des Landes, die von den Gemeinden durchgeführt wird – wird ein großer Teil der Ausgaben von den Städten und Gemeinden getragen. Und bei der Krankenhausfinanzierung wird nach dem GFG 2002 auch ein beträchtlicher Teil jetzt von den Städten und Gemeinden aufgebracht. Allein diese – ich sage es einmal in D-Mark – über 300 Millionen DM beim Krankenhausfinanzierungsgesetz und ein ebenso hoher Betrag beim Asylbewerberleistungsgesetz würden ja die Städte und Gemeinden ganz wesentlich entlasten. Das sind doch die Punkte, die wir hier einmal deutlich sagen wollen!

Deswegen muss ich noch einmal nachdrücklich darauf hinweisen und den Landtag bitten: Verankern Sie in irgendeiner Weise dieses Schutzrecht für die Städte und Gemeinden in einer Verfassung auf Bundesebene oder Landesebene. Wo Bund und Länder letztlich die Ausgaben bestimmen, brauchen die Gemeinden ein Schutzrecht.

Sie hatten nach einem anderen Namen gefragt: ein finanzielles Schutzrecht. Das ist für meine Begriffe das, was mit dem Konnexitätsprinzip angesprochen worden ist. Ich bin sicher, dass wir ohne eine solche Regelung in einem Land mit 396 Gemeinden und 31 Kreisen nicht auskommen werden; denn das Land Nordrhein-Westfalen kann nur dann prosperieren, wenn auch seine Städte und Gemeinden einen Mindestbestand an finanziellen Möglichkeiten haben. Nur dann kommen wir nach vorn, und das muss auch durch die Verfassung sichergestellt werden.

Richard Borgmann: Vielleicht darf ich die beiden Maßnahmen, die Herr Heinrichs gerade angesprochen hat, konkret mit Zahlen belegen. Für die Nachbarstadt Dülmen ist mir gesagt worden, dass allein das Asylbewerberleistungsgesetz die Stadt Dülmen 1,2 Millionen Euro mehr pro Jahr kostet. Hinsichtlich der Krankenhausinvestitionspauschale sind das pro Jahr 210.000 Euro mehr.

Ich möchte wiederholen, was Sie gesagt haben: Es macht die Summe der gesamten Gesetze, die in den letzten Jahren verabschiedet worden sind, die uns in dieses Problem hineinbringen.

Ich komme auf die Frage von Herrn Jostmeier zurück: Rufen wir diesbezüglich die Gerichte an? Ich will darauf verweisen, dass ich eine Mitteilung des Städte- und Gemeindebundes von

Hauptausschuss (26 .)

05.09.2002

Ausschuss für Kommunalpolitik (26.)

the-ro

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

Thüringen habe, wo derzeit eine Verfassungsbeschwerde läuft. Das hat dazu geführt, dass das Land Thüringen für seine Kommunen für dieses Jahr die Auftragskostenpauschale bereits verdoppelt hat.

Wir sollten nicht darauf warten, bis ein Dritter eine Entscheidung trifft, sondern wir sollten gemeinsam sehen, dass wir dieses Problem gelöst bekommen, ohne immer nach den Gerichten fragen zu müssen.

Ewald Groth (GRÜNE): Ich habe zwei Fragen, die sich aus der Diskussion ergeben haben. – Ich richte an Herrn Heinrichs die Frage: Sie haben uns etwas über die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs gesagt, nämlich dass wir eigentlich alles über das GFG regeln könnten und nicht weiter nachdenken müssten. Wenn wir jetzt aber in die andere Richtung gehen, dass wir das also nicht über das GFG tun, heißt das dann, dass Sie eine Abkehr von dem monetarischen System wollen, das wir haben, dass wir alle Aufgaben, die übertragenen und die eigenen, in einem Finanzausgleich regeln? Wollen Sie in eine Richtung, wie Herr Borgmann das gerade gesagt hat: Auftragskostenpauschalen? Ich würde das eher für einen Weg zurück halten. Aber ich habe das nicht ganz klar verstanden. Ich bitte Sie deshalb um Aufklärung. Soll es bei diesem eigentlich sehr positiven kommunalfreundlichen System bleiben, oder würden Sie das andere für kommunalfreundlicher halten? Das kann man ja auch.

Ich hätte dann noch eine Frage an Herrn Käss: Sie haben davon gesprochen, dass es in den Ländern unterschiedlich ist, die Verfassungsgerichtshöfe unterschiedlich entscheiden. Darf ein Land die Kommunen mit „unter Wasser drücken“?, wie Sie sich ausgedrückt haben. Das ist ein sehr schönes Bild, auch wenn das Ergebnis dann nicht sehr angenehm ist. Aber das hat mir sehr gut gefallen. Was würden Sie von einem Gleichmäßigkeitsgrundsatz halten im Sinne von: Man betrachtet im Rahmen einer solchen Kommission – Sie hatten auch von einer Kommission zur Finanzverteilung gesprochen – die Einnahmen der Kommunen und die Steuerkraft, die Finanzkraft von Kommunen und Land, um zu sehen: Wie entwickelt sich das eigentlich? Man wird dann zu einem Ausgleich, eventuell zu einer Erhöhung des Steuerverbundes kommen oder auch zu einer Verringerung. Das ist ja das Risiko, wenn man feststellt, dass sich das nicht gleichmäßig entwickelt. Was halten Sie davon?

Dr. Hans-Joachim Franke (CDU): Aus dem, was wir von den Experten gehört haben, wird ja deutlich, dass in der Praxis große Schwierigkeiten entstehen, weil bekanntlich der Teufel im Detail steckt. Frau Witte hat zu Recht darauf hingewiesen, dass es auch schon in der Begrifflichkeit sehr unterschiedliche Auffassungen gibt. Der Begriff der „strikten Konnexität“ soll ja wohl verdeutlichen, dass es dann für das Land kein „Ausbüchsen“ mehr gibt – darum das Beiwort „strikte“ Konnexität.

In Österreich ist ein anderer Weg beschritten worden, nämlich das Problem in der Praxis dadurch aufzufangen, dass die Beteiligungsrechte der Kommunen im Gesetzgebungsverfahren so wesentlich verstärkt wurden, dass der Gesetzgeber letztendlich nicht daran vorbeikommt, die Meinung zu berücksichtigen und für den Fall, dass er in der gesamtstaatlichen Abwägung

Hauptausschuss (26 .)
Ausschuss für Kommunalpolitik (26.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

05.09.2002
the-ro

zu dem Ergebnis kommt, gegen das Votum der Gemeinde entscheiden zu müssen, dann auch eindeutig die Kostentragung des Gesamtstaates im Gesetz festzuschreiben.

Meine Frage an die Experten: Wäre dieser Ausweg nicht geeignet, die Dinge praktikabel zu machen? Denn die ständige Rechtsprechung etwa des Verfassungsgerichtshofs Nordrhein-Westfalen sagt ja, dass wir eine hinreichende verfassungsrechtliche Regelung haben. Sie ist ausfüllungsbedürftig, und wenn der Gesetzgeber überhaupt etwas getan hat, um es auszufüllen, dann ist jedenfalls die Verfassungsnorm erfüllt.

Ich fürchte – egal, wie wir uns bei der Verankerung des Konnexitätsprinzips anstrengen –, dass am Ende eben auch Wünsche offen bleiben. Vielleicht ist es am sinnvollsten, um auch die Flexibilität für die aktuelle Tagespraxis zu haben, dass einfach das Beteiligungsverfahren der Kommunen bei der Gesetzgebung gestärkt wird. Denn so theoretisch wir die Dinge mit Aufgabenübertragung und dergleichen auch anpacken – rein verfahrensrechtlich läuft alles auf Gesetzgebung hinaus, sodass die Stärkung der Gemeinden im Gesetzgebungsverfahren doch eigentlich ein Weg sein müsste, diese Hürde, die wir hier diskutieren, zu nehmen.

Vorsitzender Edgar Moron: Ich habe im Augenblick keine weiteren Wortmeldungen. Dann machen wir jetzt die Antwortrunde. Frau Dr. Witte, Sie sollten vielleicht anfangen, weil eine Reihe von Fragen an Sie gerichtet worden sind.

Dr. Gertrud Witte: Ich möchte ganz kurz auch zu der Frage von Herrn Groth Stellung nehmen. Herr Groth hat gefragt: Wollen wir nicht letztlich wieder eine Auftragskostenpauschale, oder würde es nicht dahin führen, wenn wir ein Konnexitätsprinzip kriegen? – Herr Groth, ich kann nur die Gegendarstellung machen: Was wir heute haben, sind praktisch Auftragsangelegenheiten, die aber nicht finanziert werden. Denn die Gesetze sind heute so durchnormiert, dass wir als Kommunen überhaupt keinen Freiraum mehr haben.

Nehmen Sie auf Bundesebene die Sozialhilfe, oder nehmen Sie auf Landesebene das Flüchtlingsaufnahmegesetz oder das Asylbewerberleistungsgesetz. Die sind so durchnormiert, dass wir als Kommunen praktisch gar nicht mehr Geld einsparen können, sondern nur noch Gesetze ausführen. Das heißt, dass wir praktisch eine Auftragsverwaltung haben, aber wir kriegen die Kosten dafür nicht ersetzt.

Deswegen wollen wir ein Konnexitätsprinzip als vorbeugende Maßnahme. Wir wollen, dass möglichst keine Aufgaben mehr, die kostenpflichtig sind, übertragen werden, ohne dass die Finanzierung sichergestellt ist.

Dann hatten Sie, Herr Groth, auch nach dem Gleichmäßigkeitsgrundsatz gefragt. Dazu gibt es in der Tat eine gute Entscheidung des niedersächsischen Staatsgerichtshofes, die allerdings schon einige Jahre alt ist. Darin heißt es ausdrücklich: Landes- und Kommunalaufgaben sind gleichwertig. Daraus ist eine Verteilungssymmetrie zwischen Land und Kommunen abzuleiten mit der Folge, dass sich ein Zurückgehen der Landesfinanzen nicht ausschließlich oder überwiegend zulasten der Mittel für den übergemeindlichen Finanzausgleich auswirken darf.

Hauptausschuss (26.)
Ausschuss für Kommunalpolitik (26.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

05.09.2002
the-ro

Es ist eine ganz klare Entscheidung, ergangen zum Konnexitätsprinzip der Landesverfassung, aber eben auch den Finanzausgleich einbeziehend.

Dann hat Herr Dr. Franke gefragt: „Strikte Konnexität“, was heißt das eigentlich? In der Rechtswissenschaft dürfte es eigentlich klar sein: Ein striktes Konnexitätsprinzip ist immer das, das einen Kostenausgleich vorsieht. Ein relatives Konnexitätsprinzip beinhaltet nur eine Kostenregelung, aber nicht unbedingt einen Kostenausgleich. Das Land muss also bei einem relativen Konnexitätsprinzip nur sagen, wie es die Kostenfrage regeln will.

Dieses relative Konnexitätsprinzip, das wir derzeit in Nordrhein-Westfalen haben, hat der Verfassungsgerichtshof so interpretiert, dass es praktisch wie eine allgemeine Finanzgarantie, wie ein allgemeiner Finanzausgleich ausgelegt wird. Es kann also die Kostenregelung – so hat der Verfassungsgerichtshof gesagt – im Gemeindefinanzierungsgesetz erfolgen und braucht dort noch nicht einmal gesondert ausgewiesen zu werden. Damit verpufft natürlich jeder Effekt einer Konnexitätsregelung. Wenn ich das irgendwie im Finanzausgleich verschwinden lassen kann, dann habe ich überhaupt nicht mehr die Funktion eines Konnexitätsprinzips.

Deswegen wäre uns daran gelegen, dass wir eine bessere Formulierung kriegen, aus der der Verfassungsgerichtshof nicht mehr „ausbüchsen“ kann, um es einmal so zu formulieren. Wir würden auch vorschlagen, dass die baden-württembergische Regelung, die noch präziser ist als die von der CDU vorgeschlagene, in die Landesverfassung aufgenommen wird, zumal es dazu auch schon reichlich Rechtsprechung gibt. Das ist immer ganz hilfreich.

Dann noch Ihre Frage nach dem österreichischem Beteiligungsmodell! – Das ist ein interessantes Modell, das wir beim Städtetag auch schon mehrfach geprüft und untersucht haben. Wir wollen da jetzt auch noch eine Initiative starten, vor allem aber auf Bundesebene. Das österreichische Beteiligungsmodell sieht einen Konsultationsmechanismus zwischen Bund, Ländern und den beiden gemeindlichen Spitzenverbänden in Österreich vor. Bei jedem kostenträchtigen Gesetz muss dieses Konsultationsgremium zusammenkommen. Das ist unterschiedlich zusammengesetzt, je nachdem, ob es ein Bundes- oder ein Landesgesetz ist. In diesem Gremium muss man sich einigen. Wenn die kommunale Seite ein Veto einlegt, dann wird entweder das Gesetz nicht erlassen, oder, wenn es erlassen wird, dann muss derjenige Gesetzgeber, also Bund oder Land, das Gesetz finanzieren, der es erlassen hat, also eine sehr starke Stellung der kommunalen Seite in diesem Gesetzgebungsverfahren.

Wir finden das gut. Es ist aber verfassungsrechtlich nicht ganz unproblematisch, weil darin auch eine Verhandelbarkeit der Kosten zwischen Bund und Ländern steckt. Das haben wir nach unserem Grundgesetz nicht. Aber im Prinzip wäre eine Art Vetorecht der kommunalen Seite gegenüber kostenträchtigen Bundes- und Landesgesetzen für uns natürlich sehr wichtig.

Wir möchten als erste Stufe vielleicht schon einmal im Vermittlungsausschuss von Bundestag und Bundesrat dabei sein können. Denn da wird sich oft zulasten der kommunalen Seite geeinigt. Wenn wir da schon einmal das erste Vetorecht bekämen, wären wir auch schon sehr zufrieden.

Hauptausschuss (26.)
Ausschuss für Kommunalpolitik (26.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

05.09.2002
the-ro

Vorsitzender Edgar Moron: Im Vermittlungsausschuss ein Vetorecht – das ist ja abenteuerlich! – Jetzt Herr Heinrichs!

Friedrich Wilhelm Heinrichs: Zu der Frage von Herrn Groth: Ich bin dafür, dass der Finanzausgleich nicht wesentlich verändert wird. Wir hatten ja früher eine Auftragskostenpauschale. Die ist abgeschafft worden, weil diese Auftragskostenpauschale in die allgemeinen Schlüsselzuweisungen einbezogen worden ist, um gerade den finanzschwachen Städten und Gemeinden zu helfen. Das war der Grund.

Die Beispiele, die ich genannt habe, sind ganz einfach zu regeln: Wenn die Befrachtungen für das Asylbewerberleistungsgesetz und für die Krankenhausinvestitionspauschale aus dem GFG herausgenommen werden, ist ja Spielraum für eine Erhöhung der Schlüsselzuweisungen gegeben. Damit wäre uns im Grunde genommen gedient. Da brauchten also gar keine großen neuen Veränderungen vorgenommen zu werden, sondern das wäre verhältnismäßig einfach zu regeln. Ich denke dabei insbesondere an die Aufstockung der Schlüsselzuweisungen.

Zu der Frage von Herrn Franke: Konsultationsmechanismus. Frau Dr. Witte ist schon darauf eingegangen. Ich möchte an dieser Stelle sagen, dass in Österreich die Finanzmittel im Wesentlichen vom Bund verteilt werden. Die Situation, wie wir sie hier in den Ländern haben, ist dort also nicht so gegeben, sondern Länder, Bund und die beiden kommunalen Spitzenverbände treffen sich, um die wesentlichen Eckdaten zu vereinbaren. Das gilt dann auch für die kommunalen Finanzen.

Ich habe allerdings meine Zweifel, ob das auf die Bundesrepublik so zu übertragen ist, weil ja allein ein Land wie Nordrhein-Westfalen mit seinen 18 Millionen Einwohnern wesentlich größer ist als Österreich. In Österreich sind die Verhältnisse etwas anders. Aber der Grundgedanke ist richtig: den Konsultationsmechanismus einzuführen. Auf diese Weise eine stärkere Mitsprache der Städte und Gemeinden sowohl auf Landes- als auch auf Bundesebene sicherzustellen, ist eine Forderung, die von den kommunalen Spitzenverbänden seit einiger Zeit erhoben wird. Insoweit ist das Beispiel Österreich für uns ein Vorbild.

Jürgen C. Brandt: Zunächst einmal bin ich ebenfalls der Meinung, dass man neben Überlegungen über das Konnexitätsprinzip auch andere Möglichkeiten der Stärkung der kommunalen Mitwirkung an kostenträchtigen Gesetzen suchen muss. Insofern wäre jede Art von Einschaltung in den Gesetzgebungsprozess hilfreich. Allerdings würde das für meine Begriffe die Konnexität nicht ersetzen, sondern nur ergänzen können.

Ich habe noch sehr viel nachzudenken über das, was eben wieder erörtert worden ist, nämlich die Frage: Wenn es allen Ebenen finanziell schlecht geht, wie müssen sich dann die Ebenen untereinander verhalten? Gibt es ein gleichmäßiges Untergehen? – Ich glaube, dass sich die Frage an diesem Punkt nicht stellt. Der Sinn der Konnexitätsregelung ist doch, soweit ich ihn verstanden habe, wenn man sie nicht als Ersatz für die allgemeinen Zuweisungen nimmt, dass bei jedem Gesetz abgeschätzt wird, ob angesichts der Kosten, die es produziert und die ja irgendeine Staatsebene tragen muss, die Notwendigkeit des Gesetzes so hoch ist, dass man die-

Hauptausschuss (26.)
Ausschuss für Kommunalpolitik (26.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

05.09.2002
the-ro

ses Gesetz dennoch braucht und durchsetzt und sich dann allerdings über die Finanzierung Gedanken macht. Dabei ist – ich sage das noch einmal – eigentlich egal, auf welcher der Staatsebenen diese Kostentragung durchzuführen ist; denn wenn der Staat für diese Aufgabe kein Geld hat, kann er sie ernsthaft nicht übernehmen wollen. Ich glaube, dass das das Reizvolle an dieser Konnexitätsregelung ist.

Dann ist da noch die Frage des Namens. Ich bin ja in der Verwaltung und nicht im Werbebereich tätig und brauche an dieser Stelle deswegen nicht sehr kreativ zu sein; aber wenn das Wort „Schutz“ aus der Sicht der Kommunen oder „Verantwortung“ aus der Sicht des Landes vorkommt, dann glaube ich, wäre das allemal besser als „Konnexität“.

Vorsitzender Edgar Moron: Jetzt frage ich noch die Herren: Möchte sich jemand von Ihnen noch zu den gestellten Fragen äußern? Herr Käss noch, bitte schön!

Walter Käss: Es war nach dem Gleichmäßigkeitsgrundsatz gefragt und danach, wie man das umsetzen soll, wie man also praktisch diese Finanzverteilung zwischen den Ebenen in der Praxis richtig beurteilen kann. – Dazu kann ich nur Folgendes sagen: Der hessische Entwurf, der im Moment vorliegt, orientiert sich an Baden-Württemberg. Was war in Baden-Württemberg passiert? In Baden-Württemberg hatte der Verfassungsgerichtshof das dortige Finanzausgleichsgesetz als nichtig erklärt, hat aber dann im zweiten Satz gesagt: Gleichwohl muss es angewandt werden, weil es für die Kommunen noch schlechter wäre, wenn gar kein Gesetz mehr da wäre; denn das hat ja geregelt, wie die Finanzen transportiert werden.

Damals hatte er dem Landesgesetzgeber aufgegeben – die Entscheidung hat sehr viel Ähnlichkeit mit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Länderfinanzausgleich –, anhand nachvollziehbarer Kriterien zu beurteilen, wie sich die relative Finanzausstattung entwickelt hat. Das ist in der Tat ein Kardinalproblem. Bei dem, was sich jetzt zum Länderfinanzausgleich bundesrechtlich getan hat, können wir nachvollziehen, dass die Praktikerversuche kläglich gescheitert sind. Also genau das, was die Richter sich wohl vorgestellt haben, ist nicht gekommen. Es geht ganz handfest nach Äußerlichkeiten und nicht von innen her.

Baden-Württemberg hat das Problem formal gelöst und hat zwei Kommissionen eingerichtet: zum einen eine Finanzausgleichskommission, die sich technisch mit der Gestaltung des Finanzausgleichs befasst, also die richtigen Gewichte der einzelnen Instrumentarien in der Gesamtmaschine des Finanzausgleichs setzt, und zum anderen eine Finanzverteilungskommission. Wie die Finanzverteilungskommission arbeitet, ist bisher noch nicht feststellbar, weil sie noch nie angerufen worden ist. Sie wird im Einzelfall angerufen. Bisher ist sie, seit die Verträge dazu gemacht worden sind, nie angerufen worden.

Die hessische Regelung ging von der Idee aus, die beiden Kommissionszuständigkeiten zu verbinden, aber nicht eine generelle Finanzausgleichskommission auf der einen Seite zu schaffen, sondern nur eine, die sich mit den Aufgabenübertragungen befassen soll, und dieselbe Kommission soll sich über die Finanzverteilung Gedanken machen. Auch da gibt es keine Erfahrungen, wie man das konkret macht.

Hauptausschuss (26 .)
Ausschuss für Kommunalpolitik (26.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

05.09.2002
the-ro

Was es gibt, sind Vorläufer dessen, wie ich mir das zum Beispiel vorstelle. Wir haben bei den jährlichen Verhandlungen zur Gestaltung des Finanzausgleichs immer vom Finanzministerium über das Statistische Landesamt einen Satz von Statistiken zusammengestellt, indem wir bestimmte Kennziffern über die Entwicklung der Haushalte erfasst haben. Die wurden den kommunalen Spitzenverbänden offiziell übersandt. Darin stand zum Beispiel, wie sich die Verschuldung entwickelt hat, wie sich die Ausgaben der Sozialhilfe entwickelt haben, die Ausgaben für Schulen, in den Vermögenshaushalten und in den Verwaltungshaushalten.

Es waren einige wenige Indikatoren für das Land dabei. Was man wahrscheinlich intensiver beackern müsste, ist der staatliche Bereich. Der kommunale Bereich ist schon durch entsprechende statistische Erfassungen durchleuchtet worden. Dazu kann man dann sagen: Müssen wir vielleicht etwas gutachtlich vertiefen? So stelle ich mir die Arbeit dieser Kommission für Hessen vor, wenn sie denn käme. – So viel zu der Frage: Wie kann dieser Gleichmäßigkeitsgrundsatz angewandt werden?

Nur noch ein Gedanke! Ich hatte in meinem Referat eingangs schon gesagt: Die hessische Regelung, die jetzt in der Verfassung kommt, schließt ein Klagerecht der Kommunen aus. Die Kommunen können aber auch aus Art. 28 GG klagen. Auch der sieht ja Schutzrechte für die Finanzausstattung vor und garantiert gleichzeitig die Selbstverwaltung. Deswegen hatte ich auch zwischen staatlich übertragenem Wirkungskreis und den Selbstverwaltungsaufgaben differenziert.

Interessant ist ja, dass unsere Verfassungsväter und -mütter von einer Situation ausgingen, in der es als öffentliche Einrichtung eigentlich nur noch die Kommunen gab. Nach dem Zweiten Weltkrieg gab es nur die kommunale Ebene, und die hat alles gemacht, und es wurde auch getan. Dann baute sich der staatliche Apparat auf und begann zu regulieren und regulierte immer mehr. Inzwischen ist alles durchreguliert, sodass die Kommunen durch Satzung eigentlich kaum mehr als das Friedhofswesen regeln können.

Aber der Anfangszustand, in dem die Verfassungen geschaffen wurden, war der, dass das meiste durch kommunale Satzungen geregelt wurde, ein bisschen überkommenes Reichsrecht da war, das fortgalt und nicht als nationalsozialistisch verunreinigt angesehen wurde. Jetzt ist der Unterschied zwischen den beiden Sparten – Selbstverwaltungsaufgaben und staatlich übertragener Wirkungskreis – nur der: Zum Teil hat der Staat Aufgaben hochgezogen, weil die Kommunen es nicht machen konnten. Den hat er dann mit bestimmten Weisungen wieder heruntergegeben. Dafür gelten meines Erachtens andere Kriterien. Es gilt wirklich ganz streng: Wer bestellt, bezahlt.

Dort besteht auch die Gefahr, dass aus Zweckmäßigkeitserwägungen Kommunen sehr unterschiedlich belastet werden. Man könnte darüber nachdenken, dass man zum Beispiel zentrale Flüchtlingseinrichtungen in einer Kommune für ein ganzes Land konzentriert. Dann hat diese Kommune, wenn sie das ausführen muss, die vollen Kosten. Es kann nicht angehen, dass ich das pauschal finanziere, indem ich die Schlüsselzuweisungen erhöhe. Dann haben die nämlich praktisch nichts davon.

Hauptausschuss (26 .)
Ausschuss für Kommunalpolitik (26.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

05.09.2002
the-ro

Es muss sichergestellt werden, dass auch diese konkrete individuelle Kommune ihr Selbstverwaltungsrecht nicht durch eine staatlich übertragene Wirkung völlig vernichtet bekommt. Dieser staatlich übertragene Wirkungskreis muss meines Erachtens bei zweckmäßigen Finanzierungsregelungen vor die Klammer gezogen werden, oder er muss so gestaltet werden, dass er wirklich nur gleichmäßig belastet. Das haben wir übrigens beim Landesaufnahmegesetz in Hessen versucht. Aber gleichwohl findet dort eine pauschalierte Vollerstattung – zumindest der Ideologie nach – statt.

Anders sieht es bei den Selbstverwaltungsaufgaben aus. Das sind Regelungen, die normalerweise Bereiche betreffen, in denen bereits die öffentliche Tätigkeit da war. Sie wird jetzt nur durch staatliches Recht präzisiert, geregelt, vereinheitlicht, was auch immer. Das muss nicht unbedingt zu Kostenerhöhungen führen, kann aber. Da ist meines Erachtens durchaus der Rahmen gegeben, dass man das Ganze pauschal beurteilen und pauschal finanzieren darf. – Das zur Vorstufe dieses Gleichmäßigkeitsgrundsatzes, um das zu präzisieren, was ich damit gemeint habe.

Prof. Dr. Wolfgang Rüfner: An sich habe ich nichts Wesentliches mehr zu sagen. Ich würde Frau Dr. Witte Recht geben: Der Unterschied zwischen Pflichtaufgaben nach Weisung, Auftragsangelegenheiten und pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben ist gering geworden. Infolgedessen ist eine Differenzierung danach vielleicht doch nicht so zweckmäßig; aber darüber mag man nachdenken.

Zur Frage strikter oder relativer Konnexität! Strikte Konnexität bedeutet nicht unbedingt vollen Kostenausgleich bis auf den letzten Pfennig, sondern nur, dass zugleich mit dem Gesetz eine Kostenregelung getroffen werden muss. Aber darüber mag man auch streiten.

Ich glaube nicht – ich habe Sie alle so verstanden; ich weiß nicht, ob es richtig ist –, dass Sie doch nicht Kostenerstattung für jede einzelne Gemeinde nach nachgewiesenen Kosten haben wollten. Denn das führt zu Kostenexplosionen – das haben wir an vielen Stellen durchexerziert – und ist absolut unzulässig.

Zu dem österreichischen Modell möchte ich nur eine Bemerkung machen: Wenn man den Kommunen wirklich ein Vetorecht geben würde – nicht nur Konsultation –, dann ist festzuhalten, dass natürlich einzelne Kommunen dabei überstimmt werden könnten. Zum anderen ist das eine sehr grundlegende Verfassungsänderung, die man sich genau überlegen muss. Ich will jetzt nicht aus der Hand sagen, das sei völlig unmöglich; aber es ist eine sehr grundlegende Veränderung. Die führt in die Nähe eines Zweikammersystems. Das muss man sich genau überlegen, das kann man nicht übers Knie brechen. Ich möchte dazu jetzt auch nicht lange reden; darauf bin ich nicht vorbereitet.

Richard Borgmann: In Ergänzung zu dem, was Sie, Herr Professor Rüfner, gesagt haben: Uns schwebt nicht vor, das für jede einzelne Kommune konkret nachzuweisen. Das wäre ein bürokratischer Aufwand, von dem ich gar nicht wüsste, wie er nachvollziehbar wäre. Es gibt

Hauptausschuss (26 .)

05.09.2002

Ausschuss für Kommunalpolitik (26.)

the-ro

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

aber letztendlich Untersuchungen. Ich nenne nur die Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt), die auch schon Beträge nennen kann, wenn Aufgaben überlagert werden.

Was für uns wesentlich ist, ist zum einen der Punkt: Wer trägt nachher die Kosten, die entstehen? Aber wesentlich ist in der Tat auch, dass der Landesgesetzgeber – und da meine ich insbesondere die Landesverwaltung – sich Gedanken darüber macht, zu welchen Kosten es überhaupt kommt. Ich nenne nur ein Beispiel, das in aller Munde ist: die Schulbücher. Wie geht es weiter, wer übernimmt die Kosten? Ich habe noch nicht gehört, dass sich einer Gedanken darüber gemacht hat, wer die Kontrolle übernimmt: Müssen Einkommensteuerbescheide vorgelegt werden? Die Mitarbeiter der Kommunen müssen im Einzelnen nachprüfen, wie denn diese Grenze gestaffelt ist. Das finde ich nirgendwo niedergelegt, dass man sich darüber Gedanken gemacht hat, wer die Kontrollfunktion und die Kosten dafür übernimmt.

Wenn man sich einmal überlegt, ob nicht möglicherweise andere Regelungen zustande kommen können, die im Sinne aller sind, dann gehe ich davon aus, dass, wenn man sich detaillierter mit solchen Problemen befasst, man auch zu Lösungen kommen könnte, die am Ende allen zugute kommen.

Vorsitzender Edgar Moron: Gibt es noch weitere Wortmeldungen? – Herr Jostmeier!

Werner Jostmeier (CDU): Zum Schluss folgende Frage: Herr Moron hat bereits zu Beginn darauf hingewiesen, dass wir am 23. Januar 1997, also vor knapp sechs Jahren, zum gleichen Thema eine Sachverständigenanhörung hatten. Wir haben seither die Erfahrungen mehrerer Bundesländer. Ich bin Ihnen ausgesprochen dankbar für das, was Sie heute sehr konkret und sehr differenziert dargestellt haben.

Eine Frage an die Vertreter der beiden Städte, also an Herrn Brandt für die Großstadt Duisburg und an Herrn Borgmann für die ländlichen Gemeinden, und vielleicht auch an die kommunalen Spitzenvertreter: Herr Brandt, die Stadt Duisburg ist meines Wissens bereits seit 1992 in der Haushaltssicherung. Ich weiß nicht, ob der Bürger das merkt. Gleichwohl wissen wir, dass die Haushaltssicherung ein Instrumentarium ist, das sehr wehtun kann, wenn man davon Gebrauch macht.

Ich hoffe und wünsche uns gerade auch nach dem Ergebnis der heutigen Sachverständigenanhörung einen Konsens zwischen allen Parteien. Ich habe eine Schlagzeile vorliegen, die ich schon mehrfach im Plenum verwandt habe. Der Regierungschef dieses Landes hat in einer Presseerklärung vom 25. Februar dieses Jahres auch gesagt: Wer die Musik bestellt, muss bezahlen. Er verweist aber zunächst auf die föderalen Grundprobleme, die gelöst werden müssten. Das mag ja richtig sein. Jeder von Ihnen hat jetzt auch darauf hingewiesen: Um Gottes willen! Wenn wir auf eine Bundesregelung warten, dann bekommen wir keine mehr, oder dann wird es zu spät. Es ist durchaus sinnvoll, eine Landesregelung zu schaffen.

Vor meiner Frage noch der Hinweis: Wir hatten einen sehr guten Konsens mit allen Parteien hier, als es um die Verkleinerung des Landtags, die plebiszitären Elemente in der Verfassung

Hauptausschuss (26.)

05.09.2002

Ausschuss für Kommunalpolitik (26.)

the-ro

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

ging. Meine Hoffnung und mein Werben um die Sprecher von Rot-Grün, das ich schon begonnen habe, hört nicht auf, Frau Löhrmann. Ich habe immer noch die Hoffnung, dass wir es hinbekommen; denn auch in der Finanzkommission bei Herrn Innenminister Behrens, von der ich vorhin sprach, war weitgehend Konsens vorhanden. Trotzdem weiß ich nicht, ob wir eine verfassungsändernde Mehrheit hinbekommen.

Meine Frage: Was passiert, wenn es einfach so weitergeht? Die Frage zugespitzt, ganz konkret: Könnten Sie Wege gutheißen, wie sie die Stadt Mülheim und die Stadt Frankfurt zu gehen gedenken, dass sie unter Hinweis auf die Tatsache, dass es einfach nicht mehr geht, sagen: Wir können das Bundesgesetz zur Grundsicherung nicht umsetzen.

(Ewald Groth [GRÜNE]: Das ist Wahlkampf!)

– Nein, Herr Groth! Die Frage stelle ich. Was Sie davon halten, ist mir egal.

Die Frage also: Würden Sie das als letzte Möglichkeit für einen gangbaren Weg halten, der zwangsläufig dazu führen müsste, dass die Verfassungsrichter gefragt werden müssen? Die müssten ja dann bei der Lösung dieser Frage auch Art. 28 hinterfragen: Wird das Grundgesetz bei der Lage, die wir haben, dann überhaupt noch beachtet? Was passiert, wenn nichts passiert?

Vorsitzender Edgar Moron: Wir bleiben immer noch bei dem Thema „Konnexität“. – Sie bekommen gleich das Wort, Herr Borgmann bzw. Herr Brandt und auch die kommunalen Spitzenverbände, wenn sie sich dazu äußern wollen. – Es ist nicht die kommunale Finanzarmut, über die wir im Augenblick reden. Die wird an anderer Stelle gelöst, nicht über die Konnexität. Mit der Konnexität ist noch kein Pfennig mehr in einer Kasse, nur bezogen auf die Zukunft, es sei denn, Sie sagen: Für alle seit 1949 ergangenen Gesetze wird dies jetzt ausgerechnet. Ich wünsche Ihnen viel Vergnügen bei einer solchen Idee! Aber dann gilt das nur für alles, was danach kommt.

Wir müssen über die kommunalen Finanzen auf andere Weise reden. Sie haben jetzt ein politisches Thema angesprochen. Wir sind uns alle einig, dass wir da ein Riesenproblem vor uns haben. Aber über die Konnexität, unser heutiges Thema, lösen wir nicht die Probleme des Haushalts der Stadt Duisburg des nächsten Jahres, um das klar zu sagen.

Herr Borgmann jetzt bitte!

Richard Borgmann: Herr Vorsitzender, wenn ich daran anknüpfen darf: Wir sitzen heute hier zusammen, um Lösungen für die Zukunft zu finden. Dazu hatte ich zu Beginn gesagt: Ich kann mir durchaus vorstellen, dass das Konnexitätsprinzip ein sehr wichtiger Beitrag dazu ist, auf der Ausgabenseite für die Zukunft Lösungen vorzutragen und vorzubereiten.

Ich habe Herrn Jostmeier so verstanden: Was passiert, wenn das Konnexitätsprinzip – es ist ja in der Landesverfassung enthalten – nicht geändert wird? Der Verfassungsgerichtshof Nord-

Hauptausschuss (26 .)

05.09.2002

Ausschuss für Kommunalpolitik (26.)

the-ro

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

rhein-Westfalen hat zu Recht darauf hingewiesen: Der Landesgesetzgeber ist gefordert, wenn er etwas anderes haben möchte, zu reagieren. Deshalb sitzen wir heute hier zusammen, um gemeinsam nach Lösungen und Möglichkeiten zu suchen.

Ich möchte durchaus aufnehmen, was die Oberbürgermeister von Mülheim, Oberhausen, Frankfurt und inzwischen auch von München quer durch alle politischen Fraktionen hindurch geäußert haben. Das ist ja ein Aufschrei der kommunalen Verwaltung, der nicht an irgendwelche politischen Äußerungen gebunden ist, sondern die sehen die Probleme vor Ort. Das ist ein Hilfeschrei. So sehe ich das. Die Oberbürgermeister haben ja von Pflichtaufgaben gesprochen. Man kann diese Pflichtaufgaben so oder so ausfüllen.

Faktum ist auch: Wenn wir möglicherweise Investitionen in den Schulbereich und in den Kindergartenbereich nicht so vornehmen, wie wir es in der Vergangenheit wahrgenommen haben, werden wir uns mit den Problemen, die unter dem Stichwort „Pisa“ gegenwärtig in aller Munde sind, in Zukunft weiter auseinander setzen müssen und auseinander setzen können.

Die Frage ist: Was kann die einzelne Kommune in Zukunft noch leisten? Wenn es so weitergeht, dass sowohl Bund als auch Land die Aufgaben, ohne dass sie etwas über die Kosten sagen, auf die Städte und Gemeinden übertragen, wird man sich Gedanken darüber machen müssen, wie man die Pflichtaufgaben in Zukunft erfüllen kann.

Da ist auch noch der Unterschied zu den Großstädten. Wir kommen ja im Münsterland – das will ich durchaus zugeben – noch recht gut dabei weg. Wenn man sich in den Großstädten anschaut, wie im Schulbereich die Turnhallen aussehen, weiß man, was möglicherweise, wenn keine Änderung praktiziert wird, in Zukunft auch in den kleineren Städten und Gemeinden passieren wird. Wir müssen sehen, dass wir dies gemeinsam gelöst bekommen.

Jürgen C. Brandt: Herr Jostmeier, die Bürgerinnen und Bürger von Großstädten wie Duisburg spüren natürlich, dass Sparen nicht erst 1992 begonnen hat, sondern schon fünfzehn Jahre vorher. Denn bei jeder Runde, wenn wieder Einnahmen ausbleiben oder durch neue Aufgaben Ausgaben daraufgelegt werden, machen wir transparent, welches Hallenbad noch geschlossen werden muss, welche Schule in der Sanierung nach hinten rückt, welche Grünfläche statt zweimal im Jahr nur noch einmal im Jahr geschnitten wird. Die Vorschläge machen wir recht transparent. Dann geht es über Wochen in der öffentlichen Meinung, was alles an Sparen nicht geht. Es kommt aber dann am Schluss doch zu einem Ergebnis, das allerdings für die Bürger immer spürbar ist. Da wir mit dem Sparen heute – wenn wir die Kommunen einmal als Körper betrachten – bereits auf den Knochen angekommen sind, kann das nicht mehr unbeobachtet stattfinden. Es gibt keinerlei Reserven mehr, jedenfalls nicht bei der Kategorie von Städten, die ich hier zu vertreten habe.

Ihre Anmerkung, Herr Vorsitzender, möchte ich gern aufgreifen: Wir sollten vielleicht das Thema der heutigen Debatte noch einmal einordnen. Wenn es um die Zukunft der kommunalen Selbstverwaltung, um die Zukunft der Kommunen geht, dann reden wir über ganz andere Maßnahmen im Verbund Bund – Länder – Gemeinden, über eine gerechtere Verteilung von

Hauptausschuss (26.)

05.09.2002

Ausschuss für Kommunalpolitik (26.)

the-ro

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

Geldern, als sie jetzt besteht. Das wird auf anderer Ebene und in einer anderen Größenordnung geschehen müssen. Das ist auch ein anderer Kraftakt.

Uns geht es hier heute darum, dafür zu werben, dass man sich in der zweiten Ebene dann, wenn man feststellt, dass die öffentliche Hand bei dieser Verteilung nicht reicher wird, sondern nur das wenige, das sie hat, gerechter verteilt, selber Richtlinien an die Hand gibt, wie Gerechtigkeit zu bemessen ist. Da bin ich – das sage ich noch einmal – außerordentlich dankbar, dass der Landtag, der politisch und psychologisch in einer schwierigen Situation ist – er soll sich als Erster selber Fesseln anlegen in einer Situation, in der andere noch zögern –, sich dieser Frage stellt. Ich bleibe aber dabei, dass es aus Sicht der Kommunen in der zweiten Ebene bei der Verteilung des Wenigen ein Gebot der Fairness wäre, bei neuen Lasten auch darüber nachzudenken: Soll man sie – erstens – überhaupt schaffen, und – zweitens – wer soll sie dann tragen? Also, richtig eingeordnet: Es geht hier um ein sekundäres Problem, aber um ein Problem der Fairness, das für die Kommunen für die Zukunft ebenfalls wichtig ist.

Dr. Gertrud Witte: Wir als Städtetag müssen natürlich sagen, dass, rein rechtlich gesehen, die Städte Aufgabenerfüllung nicht verweigern dürfen und Gesetze anwenden müssen. Aber wir werten, wie die beiden Vorredner das gesagt haben, solche Ankündigungen, bestimmte Gesetze nicht auszuführen oder die Ausführung nicht vorzubereiten, als Hilfeschrei der Städte, die nicht mehr ein noch aus können. Es gibt ja heute schon Fälle, dass Städte Gesetze nicht mehr anwenden. Ich habe das vorhin gesagt: Entgegen haushaltsrechtlichen Bestimmungen geben viele Städte für ihr Personal schon Geld aus, das sie aus Kassenkrediten nehmen. Das ist haushaltsrechtlich unzulässig. Auch heute schon passiert so etwas also.

Wir können einfach nur sagen, dass wir für die Zukunft zwei Möglichkeiten sehen: Einerseits muss die Einnahmesituation verbessert werden. Andererseits müssen aber vor allem die Ausgaben reduziert werden. Das ist das Entscheidende! Ein Mittel zur Ausgabenreduzierung, zur Aufgabenkritik ist eben das Konnexitätsprinzip. Wir sehen also ein Konnexitätsprinzip in der Landesverfassung, wie gesagt, als ein Mittel, für die Zukunft zu verhindern, dass neue kosten-trächtige Aufgaben auf die Kommunen übertragen werden, wenn sie nicht finanziert werden können.

Das andere Mittel – auch das ist angesprochen worden – sind bessere Beteiligungsrechte, Kostenfolgenabschätzung usw. – Das sind die beiden Mittel, die wir im Moment anbieten können.

Friedrich Wilhelm Heinrichs: Was passiert, wenn es so weitergeht? Ich möchte dazu sagen, dass die Städte und Gemeinden große Hoffnungen in die Gemeindefinanzreform setzen. Ich glaube, Bund und Länder sind hier zum Erfolg verdammt; denn die Gemeinden brauchen eine Verstärkung ihrer Einnahmen. Wir haben jüngst noch eine Umfrage durchgeführt: Unsere Mitgliedstädte und -gemeinden erwarten 9 % weniger an Gewerbesteuer, als in den Haushaltsansätzen veranschlagt war. Das ist eine nicht unbedeutende Summe.

Hauptausschuss (26 .)

05.09.2002

Ausschuss für Kommunalpolitik (26.)

the-ro

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

Ich muss hinzufügen, dass die Situation zwischen den einzelnen Städten sehr unterschiedlich ist. Wir haben eine Reihe – und das sind die meisten – Verlierer; aber wir haben auch wiederum Gewinner.

Ich möchte an dieser Stelle ausdrücklich betonen: Wir erwarten, dass so, wie es im Grundgesetz auch festgehalten ist, in Zukunft eine wirtschaftsbezogene Steuerquelle im Rahmen der Gemeindefinanzreform bleibt. Denn das ist ein wesentliches Standbein neben den anderen Steuerarten, die wir bekommen.

Ich füge auch hinzu, dass sich zunehmend Unruhe unter den Mitgliedstädten und -gemeinden breit macht. Es ist ja kein Geheimnis, dass die Kommunalpolitische Vereinigung für nächsten Dienstag zu einer Demonstration aufgerufen hat. Diese Mittel der Darstellung, die bisher bei den kommunalen Spitzenverbänden und bei den Kommunen nicht üblich waren, werden aber zunehmend in die Diskussion gebracht.

Ich kann deswegen nur an das Land appellieren, auch diese Entwicklungen sehr sorgfältig zu beobachten; denn der Unmut bei den Städten und Gemeinden wächst, und wenn nichts geschieht, wird der sich irgendwie Luft machen. Deswegen noch einmal: Gemeindefinanzreform und dann selbstverständlich der Appell, dass diese Verstetigung der Einnahmen, die wir von der Gemeindefinanzreform erwarten, nicht wieder durch zusätzliche Aufgabenbelastungen zunichte gemacht wird.

Vorsitzender Edgar Moron: Habe ich irgendeine Wortmeldung übersehen? – Das ist nicht der Fall.

Wir werden jetzt diese Anhörung zu Protokoll bringen. Sie werden den Text bekommen. Die Fraktionen werden Gelegenheit haben, das noch einmal nachzuarbeiten. Wir werden uns dann in einer unserer nächsten Sitzungen damit zu beschäftigen haben, wie wir uns zu dem Antrag der CDU-Fraktion einlassen, der ja eine Verfassungsänderung beinhaltet. Ich nehme an, dass die beteiligten Ausschüsse wie beispielsweise der Ausschuss für Kommunalpolitik, aber auch die anderen Ausschüsse Gleiches tun werden. Wir werden dann, so denke ich, in den nächsten Monaten zu einem Ergebnis kommen.

Erlauben Sie mir, bevor wir auseinandergehen, einen Hinweis auf einige **Terminprobleme**, die wir haben. Ich spreche jetzt nur für den Hauptausschuss. Unsere nächste Sitzung ist am 26. September um 11 Uhr gemeinsam mit dem Innenausschuss mit einer Anhörung zum Verfassungsschutz, auch wieder in diesem Saal. Dann müssen wir aber den Sitzungssaal verlassen, weil hier der Ausschuss für Innere Verwaltung tagt. Wir müssen jedoch dringend die erste Lesung des Haushalts vornehmen. Ich möchte Ihnen daher vorschlagen, dass wir am selben Tag bereits um 9.30 Uhr eine Sitzung anberaumen. Das ist erforderlich, weil es sonst für uns terminlich ganz schwierig wird.

Zweiter Punkt: Wir haben einen Sitzungstag verloren. Am 7. November, für den wir eine Sitzung des Hauptausschusses vorgesehen hatten, findet mittlerweile eine Plenarsitzung statt. Ich

Hauptausschuss (26 .)

05.09.2002

Ausschuss für Kommunalpolitik (26.)

the-ro

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

bitte Sie, damit einverstanden zu sein, dass wir eine Woche später, am 14. November, um 11 Uhr tagen.

Dorothee Danner (SPD): Ich möchte Sie dann darum bitten, die Sitzung am besten eine Stunde später zu beginnen, weil an dem Tag auch die Diätenkommission tagt.

Vorsitzender Edgar Moron: Wir nehmen auf jeden Fall darauf Rücksicht. Wenn die Diätenkommission tagt, werden wir versuchen, das so zu gestalten, dass wir nicht in Konflikt geraten.

Wir haben also für dieses Jahr noch folgende Termine: 26. September, wie besprochen; 31. Oktober, 11 Uhr, Beratung des Haushalts; 14. November – Uhrzeit werden wir noch vereinbaren –; 27. November, 11 Uhr, Abschluss der Haushaltsberatungen.

Für den 5. Dezember bitte ich Sie, noch einen Sitzungstermin vorzumerken, weil wir eine ganze Reihe von Gesetzen und Anträgen zu beraten haben. Es kann sein, dass wir dann noch eine Sitzung machen müssen.

Ich danke nun vor allen Dingen den Sachverständigen sehr herzlich, dass Sie hier gewesen sind; Sie haben uns sehr geholfen. Wir werden sehen, was das Parlament daraus macht. Herzlichen Dank und eine gute Heimfahrt!

gez. Edgar Moron

Vorsitzender

ba/18.09.2002/30.09.2002

451