

Malte Jörg Uffeln

Bürgermeister der Brüder-Grimm- Stadt Steinau an der Straße
Ringstrasse 26
36396 Steinau an der Straße

Kommunale Schuldenbremse durch eine Nachhaltigkeitssatzung ?

Eine Denkschrift

(Stand: 19.März 2015)

I.Schuldenbremse und Garantie der kommunalen Selbstverwaltung

Artikel 28 des Grundgesetzes (GG) und Art. 137 der Hessischen Verfassung (HV) „gewähren“ eine „kommunale Selbstverwaltungsgarantie“. So sagen es das GG und die Verfassung des Landes Hessen.

1.Rechtslage

Die Bestimmungen lauten wie folgt:

Art. 28 GG

(1) Die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern muß den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne dieses Grundgesetzes entsprechen. In den Ländern, Kreisen und Gemeinden muß das Volk eine Vertretung haben, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist. Bei Wahlen in Kreisen und Gemeinden sind auch Personen, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates der Europäischen Gemeinschaft besitzen, nach Maßgabe von Recht der Europäischen Gemeinschaft wahlberechtigt und wählbar. In Gemeinden kann an die Stelle einer gewählten Körperschaft die Gemeindeversammlung treten.

(2) Den Gemeinden muß das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Auch die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung. Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfaßt auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung; zu diesen Grundlagen gehört eine den Gemeinden mit Hebesatzrecht zustehende wirtschaftskraftbezogene Steuerquelle.

(3) Der Bund gewährleistet, daß die verfassungsmäßige Ordnung der Länder den Grundrechten und den Bestimmungen der Absätze 1 und 2 entspricht.

Art. 137 HV Selbstverwaltung der Gemeinden und Landkreise, örtliche Allzuständigkeit der Gemeinden, Auftragsverwaltung, Finanzgarantie für die Gemeinden, Konnexitätsprinzip

(1) Die Gemeinden sind in ihrem Gebiet unter eigener Verantwortung die ausschließlichen Träger der gesamten örtlichen öffentlichen Verwaltung. Sie können jede öffentliche Aufgabe übernehmen, soweit sie nicht durch ausdrückliche gesetzliche Vorschrift anderen Stellen im dringenden öffentlichen Interesse ausschließlich zugewiesen sind.

(2) Die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihrer gesetzlichen Zuständigkeit die gleiche Stellung.

(3) Das Recht der Selbstverwaltung ihrer Angelegenheiten wird den Gemeinden und Gemeindeverbänden vom Staat gewährleistet. Die Aufsicht des Staates beschränkt sich darauf, daß ihre Verwaltung im Einklang mit den Gesetzen geführt wird.

(4) Den Gemeinden und Gemeindeverbänden oder ihren Vorständen können durch Gesetz oder Verordnung staatliche Aufgaben zur Erfüllung nach Anweisung übertragen werden.

(5) Der Staat hat den Gemeinden und Gemeindeverbänden die zur Durchführung ihrer eigenen und der übertragenen Aufgaben erforderlichen Geldmittel im Wege des Lasten- und Finanzausgleichs zu sichern. Er stellt ihnen für ihre freiwillige öffentliche Tätigkeit in eigener Verantwortung zu verwaltende Einnahmequellen zur Verfügung.

(6) Werden die Gemeinden oder Gemeindeverbände durch Landesgesetz oder Landesrechtsverordnung zur Erfüllung staatlicher Aufgaben verpflichtet, so sind Regelungen über 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.

Das ist die Theorie!

2.Konnexitätsprinzip/Konnexitätsgebot

In Artikel 137 Abs.6 HV ist das sogenannte **Konnexitätsprinzip** oder **Konnexitätsgebot** verankert.

Alle Landesverfassungen der Länder in der Bundesrepublik Deutschland haben eine entsprechende Regelung (Vgl. Klaas Engelken, Das Konnexitätsprinzip im Landesverfassungsrecht, 2. Auflage, Baden- Baden 2012. Seite 15 m.w.Nw.).

Art. 137 Abs. 5 Satz 1 HV besagt, dass das Land Hessen zur Durchführung der eigenen und der übertragenen Aufgaben Geldmittel im Wege des Landes- und Finanzausgleichs zur Verfügung stellen muss.

Sowohl für „ eigene Aufgaben“ (Selbstverwaltungsaufgaben), aber auch für „ übertragene Aufgaben“ (pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben, Pflichtaufgaben), wie auch für „ neu den Gemeinden und Gemeindeverbänden durch Gesetze auferlegte Aufgaben“ muss das Land Hessen diesen Geldmittel – Einnahmequellen – zur Verfügung stellen.

Im Rahmen des „**Steuer(er)findungsrechts**“ können die Städte und Gemeinden örtliche Verbrauchs- und Aufwandssteuern selbständig generieren.

Es gilt der Grundsatz:

**Keine „neue“ Aufgabenzuweisung ohne Finanzaufweisung!
Keine Schaffung und Auferlegung neuer Aufgaben ohne Finanzmittel des
Aufgabenbegründers.**

Art. 137 Abs. 5 HV normiert somit eigentlich eine „ **denklogische Selbstverständlichkeit**“ (vgl. auch Aufsatz von Jensen, Das Konnexitätsprinzip in Artikel 137 Abs. 6 der Hessischen Verfassung in LKZ 3/209, http://www.lkrz.nomos.de/fileadmin/lkrz/doc/Aufsatz_LKRZ_09_03.pdf)

Artikel 137 Abs. 6 HV präzisiert Art. 135 Abs. 5 HV und regelt verbindlich, dass ein „ Ausgleich zu schaffen“ ist bei der Veränderung bestehender eigener oder übertragener Aufgaben, die zu einer Mehrbelastung der Gemeinden oder Gemeindeverbände führen,.

3.Die Praxis hingegen sieht anders aus!

Theorie und Praxis klaffen auseinander!

Bundes- wie Landesgesetzgeber ergötzen sich von Legislaturperiode zu Legislaturperiode im Schaffen neuer bzw. weiterer Aufgaben (aktuell - 4/2015- meint wohl der Bund den Gemeinden und Gemeindeverbände die Aufgabe der Schaffung einer kommunalen Pflegeinfrastruktur als Pflichtaufgabe auferlegen zu müssen) , ohne detailliert in einem Prozess der Aufgabenkritik sich einmal grundlegend mit den öffentlichen Aufgaben im Förderalismus im Rahmen der vertikalen und horizontalen Politikverflechtung zu befassen.

Möglicherweise hat dieses Unterlassen einer Aufgabenkritik auch intellektuelle Gründe.

Statt das „ System“ einmal grundlegend und kritisch zu hinterfragen, wird im bestehenden System „ munter weiter gewurstelt“ im Sinne eines still **muddling through** oder eines „griechify“.

Die Gemeinden und Gemeindeverbände haben weder im Land Hessen, noch in der Bundesrepublik Deutschland eine starke und durchsetzbare Lobby, die einheitlich und stark die „ **Stimme der (aktuell gespaltenen) kommunale Familie**“ erhebt und ihr auch wirkungsvoll „ Beachtung“ verschafft. Die kommunalen Spitzenverbände verlieren sich vielfach in ihrer juristischen Stellungnahmetagespolitik, agieren aber nicht wirkungsvoll in die Parteien „ihrer gewählten Vertreter“ hinein.

Haben es parteigebundene amtierende Kommunalpolitiker auf die nächst höhere Politkarriereebene geschafft, wird die andere „neue Brille“ der Landespolitik oder der Bundespolitik aufgesetzt, wohl wissend, dass in unserer föderal verfassten Welt sich das Leben immer noch in den Dörfern und Städten abspielt und nicht in den amorphen juristischen Welten der öffentlich rechtlichen Körperschaften auf Landes- und Bundesebene.

Menschen identifizieren sich zu allererst mit ihrem Dorf, ihrem Ort, dann erst mit ihrer Stadt, ihrem Landkreis, ihrem Land , dem Bund und /oder der EU.

Diese Identifikation mit dem lokalen Leben, der Heimat, aus der man kommt und dann in die Welt zieht nach Wiesbaden , Berlin oder Brüssel, findet nahezu keinen Niederschlag in einer 100%igen Finanzausstattung der Städte und Gemeinden zur Erledigung aller ihnen übertragener Pflichtaufgaben im Sinne eines 1:1.

Wenn beispielsweise § 16 SGB I formuliert, dass Anträge auf Sozialleistungen beim zuständigen Leistungsträger zu stellen sind und **auch Gemeinden** solche Anträge entgegennehmen müssen, dann muss der Bundesgesetzgeber aber auch vor dem Hintergrund des Art 28 GG, der Landesgesetzgeber vor dem Hintergrund des Art. 137 Abs. 6 HV klipp und klar sagen und bestimmen, aus meiner Sicht sogar in § 16 SGB I, dass den Gemeinden die „ **Auch- Entgegennahmekosten, sowohl für Personal- wie auch Sachleistungen zu 100 % ersetzt werden müssen**“.

Und das gilt aus meiner Sicht für alle „ gesetzgeberischen Errungenschaften“, alte, bestehende Gesetz, wie auch die neuesten Produkte des Gesetzgebers, die wir in den Städte und Gemeinden täglich in den Gesetz- und Verordnungsblättern und im Staatsanzeiger vorgesetzt bekommen, ohne dass wir sie vielleicht wollen, aber vollziehen müssen.

4.Betriebswirtschaftliches Denken tut Not!

Betriebswirtschaftliches Kostendenken muss in die Köpfe aller Volksvertreter!

Wir brauchen einen Paradigmenwechsel im politischen Denken unserer MdEPs, MdBs, MdLs, wie auch bei unseren Volksvertretern in den Gemeindevertretungen und Stadtverordnetenversammlungen im Sinne eines

„ Wer bestellt, der bezahlt, wer nicht bezahlen kann, der hat auch nicht zu bestellen!“

Bis es dazu kommt müssen wir unsere Probleme in den Gemeinden und Gemeindeverbänden selbst lösen.

Wir an der kommunalpolitischen Front müssen uns im Klaren darüber sein, dass endlich Schluss mit lustig ist und die in der Kommunalpolitik aktuell bestimmende Generation nicht zu Lasten der später bestimmenden nachfolgenden Generationen die Kommunalfinanzen weiter ausreizen kann durch Finanzierung notwendiger, gewünschter oder wünschbarer Vorhaben auf Pump, sprich durch ständige Erhöhung von Kassenkrediten.

Schluss mit lustig bedeutet daher für mich:

Kommunale Schuldenbremse

Ein Instrument kann eine Nachhaltigkeitssatzung sein, die ich hiermit zur Diskussion stelle.

Gez. Malte Jörg Uffeln

II. Diskussionsentwurf einer Nachhaltigkeitssatzung

Entwurf einer Nachhaltigkeitssatzung der Brüder- Grimm- Stadt Steinau an der Straße

Aufgrund des § 5 der Hessischen Gemeindeordnung (HGO) in der Fassung der Bekanntmachung vom (GVBL. I), zuletzt geändert durch..... (GVBl. S.) hat die Stadtverordnetenversammlung der Brüder- Grimm- Stadt Steinau an der Straße durch Beschluss vom

folgende

NACHHALTIGKEITSSATZUNG

der Brüder- Grimm- Stadt Steinau an der Straße

beschlossen:

§ 1

Generationengerechter Haushalt

(1) In Verantwortung für die jetzige und zukünftigen Generationen ergibt sich das Ziel eines generationengerechten Haushalts, eines effizienten und effektiven Verwaltungshandelns um die dauerhafte finanzielle Leistungsfähigkeit der Brüder-Grimm- Stadt Steinau an der Straße sicher zu stellen.

Dieses Ziel gilt als erreicht, wenn

1. das ordentliche Ergebnis im Ergebnishaushalt ausgeglichen ist und
2. der Finanzmittelsaldo aus Investitionstätigkeit maximal so hoch ist, dass der Finanzhaushalt ohne Nettoneuverschuldung finanziert werden kann.

(2) Die Stadtverordnetenversammlung verpflichtet sich selbst, neue Aufgaben mit damit einhergehenden finanziellen Belastungen nur dann einzugehen, wenn deren Finanzierung im Sinne des Abs. 1 gesichert ist.

§ 2

Generationenbeitrag

- (1) Zum Erreichen des Ziels eines generationengerechten Haushalts im Sinne des § 1 dieser Satzung wird ein Generationenbeitrag eingeführt, der jährlich neu anzupassen ist.
- (2) Der Generationenbeitrag wird über die jährliche Anpassung des städtischen Hebesatzes der Grundsteuer B erhoben. Als Basisgröße wird der Hebesatz vonv.H. (Stand Haushaltsjahr 2015) angenommen. Anpassung bedeutet, dass der Generationenbeitrag in der Höhe erhoben wird, der notwendig ist, um die Vorgaben des § 1 Abs. 1 zu erfüllen. Der Generationenbeitrag darf nicht zur originären Finanzierung des Haushaltsausgleichs verwendet werden. Konsolidierungen im Aufwandsbereich haben stets Vorrang vor Steuer- und Gebührenanpassungen. Grundsätzlich hat die Stadt die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Einnahmen soweit vertretbar und geboten aus Entgelten für ihre Leistungen und im Übrigen aus Steuern zu beschaffen, soweit die sonstigen Einnahmen nicht ausreichen. Die Stadt darf Kredite nur aufnehmen, wenn eine andere Finanzierung nicht möglich ist oder wirtschaftlich unzweckmäßig wäre.
- (3) Solange die Stadt ein kumuliertes Defizit aus den Vorjahren in ihrer Jahresbilanz ausweist, beträgt der Generationenbeitrag mindestens 50 v.H. . Dies gilt auch für Fehlbeträge aufgrund extremer Haushaltslagen (§ 4).

§ 3

Konsolidierungserfolg und Bürgerdividende

- (1) Übersteigen die durch den Generationenbeitrag tatsächlich realisierten Erträge die zur Zielerreichung nach § 1 notwendigen Mittel, so wird dieser Überschuss gemäß § 25 Abs. 1 GemHVO mit den kumulierten Fehlbeträgen der vergangenen Jahre zum Ausgleich bestehender Kassenkredite verrechnet.
- (2) Sinkt die Höhe des für den Haushaltsausgleich erforderlichen Generationenbeitrages(und damit auch die Höhe des Grundsteuer-B-Hebesatzes), so ist diese Reduzierung zum jeweiligen Vorjahreswert als „ Bürgerdividende“ anzusehen.

§ 4

Ausnahmen

- (1) Bei einer extremen Haushaltslage ist eine vollumfängliche Anhebung des Generationenbeitrags zur Erreichung der Ziele nach § 1 nicht zulässig.
- (2) Eine extreme Haushaltslage liegt vor, wenn
 1. die ordentlichen Erträge des betroffenen Haushaltsjahres im Vergleich zum Vorjahr um mehr als 10 v.H. sinken,

oder
 2. die ordentlichen Aufwendungen des betroffenen Haushaltsjahres im Vergleich zum Vorjahr um 10 v.H. steigen

und
 3. diese Ertragsrückgänge, beziehungsweise Aufwandssteigerungen externe Ursachen haben, die nicht von der Stadt zu vertreten sind.
- (3) Über das Vorliegen einer extremen Haushaltslage entscheidet die Stadtverordnetenversammlung nach vorheriger Anhörung der Nachhaltigkeits- und Kontrollkommission nach § 5 dieser Satzung. Gleichzeitig beschließt die Stadtverordnetenversammlung die Höhe des zu beschließenden Generationenbeitrags nach Anhörung der Nachhaltigkeits- und Kontrollkommission.

§ 5

Nachhaltigkeits- und Kontrollkommission

Zur

1. Beratung der Gremien der Brüder-Grimm-Stadt Steinau an der Straße zur Sicherstellung des Ziels nach § 1 dieser Satzung ,
2. der Evaluation sämtlicher Zielerreichungsmaßnahmen auf der Grundlage dieser Nachhaltigkeitssatzung in Verbindung mit der Hauptsatzung der Brüder-Grimm- Stadt Steinau an der Straße

und
3. der Fortentwicklung wirksamer Instrumente einer generationengerechten kommunalen Haushaltswirtschaft

wird eine Nachhaltigkeits- und Kontrollkommission eingesetzt.

Dieser gehören an

1. der Bürgermeister der Brüder-Grimm- Stadt Steinau an der Straße als Vorsitzender
2. der Vorsitzende des Haupt- und Finanzausschusses der Stadtverordnetenversammlung der Brüder-Grimm- Stadt Steinau an der Straße als stv. Vorsitzender,
3. die haushaltspolitischen Sprecher der in der Stadtverordnetenversammlung der Brüder-Grimm- Stadt Steinau an der Straße gebildeten Fraktionen
4. bis zu sieben sachkundige Bürgerinnen und Bürger, die von der Stadtverordnetenversammlung in unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt werden.

Die Bestimmungen der Hauptsatzung der Brüder-Grimm- Stadt Steinau an der Straße und sämtlicher Ordnungen, insbesondere der Geschäftsordnung der Stadtverordnetenversammlung gelten in analoger Anwendung für den Geschäftsgang in der Nachhaltigkeits- und Kontrollkommission. Diese erstattet der Stadtverordnetenversammlung zum 1.4. und 1.10. eines jeden Haushaltsjahres in schriftlicher Form Bericht über ihre Tätigkeit.

§ 7

Inkrafttreten /Außerkräfttreten/Evaluation

Diese Satzung tritt zum 1.1.....in Kraft.

Sie tritt mit Ablauf des 31.12..... außer Kraft.

Die Anwendung dieser Satzung, ihre Instrumente und Wirksamkeit sind vom Magistrat der Brüder-Grimm- Stadt Steinau an der Straße zum 1.9..... zu evaluieren. Der Magistrat erstattet der Stadtverordnetenversammlung spätestens bis zu diesem Zeitpunkt einen schriftlichen Evaluationsbericht.

Die Satzung wird hiermit ausgefertigt.

Brüder-Grimm-Stadt Steinau an der Straße, den

Der Magistrat der Brüder-Grimm- Stadt Steinau an der Straße

Gez. Malte Jörg Uffeln

Bürgermeister

III. Quellen, weitere Links

Zur Begrifflichkeit

<http://www.haushaltssteuerung.de/lexikon-nachhaltigkeitssatzung.html>

Modelle aus der Praxis

<http://www.haushaltssteuerung.de/dokumente/nachhaltigkeitssatzung-stadt-freudenberg.pdf>

http://www.freudenberg-stadt.de/media/custom/1744_767_1.PDF?1399377712

<http://eservice2.gkd-re.de/bsointer120/DokumentServlet?dokumentename=120I5358.pdf>

Satzungsmuster

http://diebuerger.eu/mediapool/145/1457569/data/DIEBUERGER_Muster_fuer_eine_Nachhaltigkeitssatzung_20141206.pdf

Stand der Bearbeitung: 19.3.2015 gez. Malte Jörg Uffeln