

Gemeinden und Gemeindeverbände – wer kann sich im kommunalen Wohnungsbau wie engagieren?

Vortrag am 19. September 2019 in Emmelshausen

Veranstalter: GStB und FM Rhl.-Pf.

Mangel an Wohnraum haben wir auch in unserem Bundesland zu verzeichnen, weniger im ländlichen Raum, dafür aber vor allem in den größeren Städten und ihrem Umland.

Deshalb wird der Ruf immer lauter, dass sich die Kommunen in diesem Bereich engagieren sollen, insbesondere im Mietwohnungsbau und dabei besonders im sozialen Wohnungsbau.

Gerade in den größeren Städten, besonders in den Oberzentren, haben wir Bodenknappheit, hohe Grundstückspreise und vielfach schon eine Ausschöpfung des Nachverdichtungspotenzials. Deshalb dehnt sich der Siedlungsdruck auf das Umland aus. Und deshalb stellt sich für die Kommunalpolitik in einigen Landkreisen eine sehr zentrale Frage: Welche kommunale Ebene ist denn berufen, zusätzlichen Wohnraum, vor allem Mietwohnungen, zu schaffen?

Ich freue mich daher sehr über die Einladung und über die Möglichkeit, hierzu aus kommunalrechtlicher Sicht ein paar Anmerkungen zu machen.

Zunächst gilt es festzustellen, dass wir in diesem Bereich kein klares oder gar ausdifferenziertes Regelwerk über Zuständigkeiten haben.

Die Gemeindeordnung ordnet in ihrem Abschnitt über die wirtschaftliche Betätigung das kommunale Wohnungswesen – genauso wie z. B. Sportanlagen und kulturelle Einrichtungen – den so genannten nichtwirtschaftlichen Einrichtungen zu (§ 85 Abs. 4 GemO). Damit ist über Zuständigkeiten nichts gesagt.

Auch die Organisationsfreiheit, hier speziell die Möglichkeit, die Aufgabe entweder in einer öffentlich-rechtlichen (z. B. einem Regiebetrieb) oder in einer privatrechtlichen Organisationsform (z. B. einer GmbH) zu erfüllen, hilft insofern nicht weiter.

Völlig unstrittig ist aber, dass kommunaler Wohnungsbau und kommunale Wohnungswirtschaft zunächst **freie Selbstverwaltungsaufgaben der örtlichen Gemeinschaft** sind. Dort wurzelt der Bedarf und damit gilt nach unserem verfassungsrechtlichen Aufgabenverteilungsprinzip, wie es in Art. 28 Abs. 2 des Grundgesetzes und Art. 50 unserer Landesverfassung niedergelegt ist, die **primäre Zuständigkeit der Gemeinden**, bei uns also der kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte, der verbandsfreien Gemeinden und der Ortsgemeinden.

Auf der anderen Seite stellt sich aber die Frage, ob dieser Bedarf dort auch hinreichend bewältigt werden kann. Und damit kommen die Gemeindeverbände, also die Verbandsgemeinden und die Landkreise ins Spiel.

Zur Frage, ob sich die Landkreise im kommunalen Wohnungsbau engagieren können, haben sich das Ministerium der Finanzen und das Innenministerium unseres Landes in einem gemeinsamen Schreiben vom 21. August dieses Jahres gegenüber den kommunalen Spitzenverbänden geäußert. Auch hier wird eingangs festgestellt, dass die Aufgabe zunächst dem originären Wirkungsbereich der kreisangehörigen Gemeinden zuzuordnen ist und deshalb ein Engagement der Landkreise nur bei überörtlichen Bezügen zulässig sein kann. Dem ist angesichts der Verfassungslage und der Konkretisierung in § 2 der Landkreisordnung nicht zu widersprechen.

Bevor ich speziell auf die Landkreise zu sprechen komme, kann ich kurz auf die Verbandsgemeinden eingehen.

Dieser Fall ist einfacher gelagert, vor allem weil § 67 der Gemeindeordnung ein probates und viel genutztes Instrumentarium der freiwilligen Aufgabenübertragung von Ortsgemeinden auf die jeweilige Verbandsgemeinde zur Verfügung stellt. Gerade wenn die Leistungsfähigkeit der Ortsgemeinden mit einer Aufgabe überfordert ist, kann eine einvernehmliche Übertragung von der Orts- auf die Verbandsgemeinde

erfolgen und damit für diese eine sachliche Kompetenz begründen.

Zur Wohnungswirtschaft von Verbandsgemeinden werden Sie heute ja noch Erfahrungen aus der Praxis hören.

Aber auch hier gilt es festzuhalten, dass der kommunale Wohnungsbau und die Wohnungswirtschaft den Ortsgemeinden nicht gegen ihren Willen von der Verbandsgemeinde entzogen werden können.

Dies schon deshalb nicht, weil es sich gar nicht um eine Entweder/Oder-Zuständigkeit handelt. Hier liegt ein fundamentaler Unterschied zu den meisten anderen Aufgaben der kommunalen Daseinsvorsorge. Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung oder die Abfuhr des Hausmülls können jeweils nicht nebeneinander von verschiedenen kommunalen Ebenen wahrgenommen werden. Kraft Natur der Aufgabe kann nur einer zuständig sein. Und bei den Pflichtaufgaben der Selbstverwaltung trifft diese Entscheidung – natürlich unter Beachtung des verfassungsrechtlichen Aufgaben-verteilungsprinzips mit dem grundsätzlichen Vorrang der Gemeinden – der Gesetzgeber.

Anders verhält es sich mit den Aufgaben, die sowohl einem örtlichen als auch einem überörtlichen Engagement zugänglich sind. Dies kennen wir aus dem Kulturbereich, aber auch bei der Wirtschafts- und Tourismusförderung.

Und genau diese Unterscheidung in örtliche und überörtliche Bezüge ist auch der maßgebliche Ansatz für ein Wirken der Landkreise auf dem Gebiet der Wohnraumversorgung.

Dabei gilt es zunächst klarzustellen, dass die Schwierigkeiten bei der Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum in den kreisfreien Städten nicht die Überörtlichkeit auf Landkreisebene begründen können. Denn die Frage der Örtlichkeit oder Überörtlichkeit als Kriterium für die Wahrnehmungszuständigkeit in Landkreisen kann sich nur im Verhältnis des Landkreises zu seinen kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden stellen, nicht jedoch mit Blick auf benachbarte kreisfreie Städte. Wenn von diesen Städten der Siedlungsdruck in das Umland wirkt, ist die Reaktion auf eine entsprechende Nachfrage zunächst die Aufgabe der kreisangehörigen Gemeinden, sei es durch die Ausweisung von zusätzlichem Bauland oder durch eigenen kommunalen Wohnungsbau.

Zu den überörtlichen Selbstverwaltungsaufgaben im Sinne des § 2 Abs. 1 Satz 1 LKO zählen nach einem Beschluss unseres Obergerichtes aus dem Jahr 2011

*„diejenigen Aufgaben, die zwar für die Lebensbedürfnisse der Menschen an ihrem Wohnort Bedeutung haben, aber **nicht durch spezifische Umstände der örtlichen Gemeinschaft bedingt sind und nach ihrem sachlichen Zuschnitt sowie den weitergreifenden Auswirkungen nur im größeren***

Verbund des Landkreises wahrgenommen werden können.“

In der Subsumtion dieses so definierten Begriffes der Überörtlichkeit hat das OVG den Landkreisen für den Bereich der Wirtschafts- und Fremdenverkehrsförderung eine „verhältnismäßig weite Wahrnehmungsbefugnis“ zuerkannt. Zugleich hat es aber verdeutlicht, dass – ausgehend von der gemeindlichen Allzuständigkeit – eine entsprechende Aufgabenwahrnehmung durch die Landkreise **nur für die überörtlichen Bezüge der Aufgabe** gegeben ist.

Eine solche Unterscheidung zwischen örtlichen und überörtlichen Bezügen oder Handlungsansätzen ist beim kommunalen Wohnungsbau jedenfalls nicht augenfällig. So ist doch die Notwendigkeit eines entsprechenden Engagements – im Sinne der Definition des OVG – gerade durch die spezifischen Umstände der örtlichen Gemeinschaft, nämlich das Bedürfnis nach Wohnraum, bedingt. Und auch die Befriedigung des Bedürfnisses ist letztlich immer lokal, nämlich kraft Natur der Sache grundstücksbezogen.

Gleichwohl schließt dies jedenfalls eine **Kooperation von kreisangehörigen Gemeinden, Verbandsgemeinden und Landkreisen** nicht aus, insbesondere wenn die Einbeziehung der Landkreise angesichts des Umfangs des Engagements und der damit verbundenen Kosten notwendig erscheint, es mithin breiterer Schultern bedarf.

Hierfür spricht auch die Vorschrift des § 3 Abs. 2 Satz 1 Landeswohnraumförderungsgesetz, wonach das Land, die Gemeinden und die Gemeindeverbände – mithin auch die Landkreise – bei der sozialen Wohnraumförderung zusammenwirken. Dies ist zwar sicherlich keine zuständigkeitsbegründende Norm, gleichwohl aber eine Regelung, die den Kooperationsgedanken besonders zum Ausdruck bringt.

In diesem Sinne sehen auch das Finanz- und das Innenministerium in ihrem schon erwähnten Schreiben eine **gemeinschaftliche Betätigung der Landkreise, Verbandsgemeinden und kreisangehörigen Gemeinden im Bereich des kommunalen Wohnungsbaus als grundsätzlich möglich** an. Dabei kommt es wiederum nicht auf die Organisationsform an, sei es öffentlich-rechtlich in der Form eines Zweckverbands oder einer gemeinsamen kommunalen Anstalt oder aber privatrechtlich in einer gemeinsamen GmbH.

Eine solche gemeinschaftliche Betätigung dürfte in aller Regel keine Grundkonflikte heraufbeschwören. Sie setzt Einvernehmen der beteiligten Ebenen voraus und schließt gleichwohl ein gesondertes örtliches Engagement nicht aus. Denn welche Gemeinde sollte daran gehindert werden können, neben den Aktivitäten einer den Landkreis einschließenden Organisation auch noch selber Wohnraum zu schaffen – entsprechende Leistungsfähigkeit vorausgesetzt?

Anders kann es aber aussehen, wenn ein Landkreis in eigener und alleiniger Regie die Aufgabe angehen will. Er könnte zwar auch weiterhin ein entsprechendes Agieren der Gemeinden nicht verhindern, denn die Aufgabe steht ihm ja nicht exklusiv zu.

Ein solcher Alleingang fände aber sicherlich nicht immer die Billigung aller kreisangehörigen Gemeinden. Diese wären zwar in ihren eigenen Aktivitäten nicht beschnitten, müssten aber über die Kreisumlage zur Finanzierung der Aufwendungen des Landkreises beitragen.

Schon in der Vergangenheit hat es verwaltungsgerichtliche Verfahren gegeben, in denen umlageverpflichtete Gemeinden die Höhe der Kreisumlage mit der Begründung angegriffen haben, der Landkreis nehme ihm nicht zustehende Aufgaben wahr.

Dieses Risiko – insbesondere für die Anerkennung der Überörtlichkeit – könnte niemand einem Landkreis abnehmen.

Dies gilt es aus meiner Sicht in der Diskussion über die Notwendigkeit und den Umfang kommunalen Wohnungsbaus zu beachten.