

Die Gemeinde und ihr Haushalt in den Niederlanden

Dr. Menno Aden*

I. Ausgangspunkt

In Heft 12/2018 dieser Zeitschrift¹ wurde ein Blick über die Grenzen nach Frankreich empfohlen - einfach mal den Nachbarn fragen. Es wurde auch gesagt, dass dieser Kurzeinführung zu Frankreich weitere ähnliche folgen sollten. Frankreich ist unser wichtigster Nachbar in der EU. Die Niederlande aber stehen uns nach Österreich und der Schweiz durch viele Gemeinsamkeiten in Geschichte, Sprache und Kultur am nächsten.² Sie entsprechen in Größe, Bevölkerungszahl und wirtschaftlicher Leistung etwa dem Bundesland Nordrhein - Westfalen, mit welchem auch der intensivste Austausch stattfindet. Nicht nur wirtschaftlich. NRW ist das Lieblingsziel niederländischer Besucher, die im verhältnismäßig nahen Sauerland die Berge erleben wollen. In Winterberg ist Niederländisch fast so verbreitet wie Deutsch in Palma de Mallorca. Umgekehrt ist die niederländische Nordseeküste der Hauptbadeplatz des **Ruhrgebiets**. Die Ruhrgebietsstädte sind beliebte Einkaufsstädte der Niederländer, und die Düsseldorfer und Essener Oper und Philharmonie werden auch aus Holland viel besucht. Dennoch sind die Kenntnisse, die wir über einander haben eher gering.

Auch der gegenwärtige Beitrag ist keine rechtsvergleichende Analyse der berührten Fragen.³ Der Leser soll wiederum lediglich zu der Frage angeregt werden: *Wie machen das eigentlich die Holländer?*⁴ Und: *Kann man von ihnen lernen?*

Dass man von ihnen lernen könnte, wird jedem deutlich, der den ÖPNV in Amsterdam mit dem im Ruhrgebiet vergleicht und erst recht, wenn man in den tadellos sauberen Bahnhöfen Amsterdam, Utrecht oder Arnheim den ICE – International ein- und in den heruntergekommen und verschmierten Stationen Oberhausen oder Duisburg wieder aussteigt.

II. Staatsaufbau

* Der Verfasser ist Oberkirchenratspräsident/Schwerin a.D. und stammt aus Essen.

¹ der gemeindehaushalt 2018, S. 276 ff..

² Zur Entstehung der Niederlande und Belgiens aus dem mittelalterlichen Deutschen Reich und die Entwicklung eines sich vom Deutschen abspaltenden eigenen Nationalbewusstseins vgl. Prims, Floris *De Wording Van Nationaal Bewustzijn In Onze Gewesten*, Antwerpen 1939

³ Eine grds. Einführung gibt Fadavian in DÖV 2017, 688 ff. Die Kommunale *Strukturen den Niederlanden*.

⁴ Niederländische Texte erschießen sich mit etwas Phantasie dem Deutschen leicht. Wenn er wie der Verfasser Plattdeutsch kann, wird er gut 80% eines Normaltextes lesend verstehen. Auch hier hilft ergänzend die *Maschinelle Sprachübersetzung und Incoterms für Systembegriffe des Rechts* In: *Recht des Internationalen Wirtschaft (RIW) Heft 8 /2018* (Editorial)

1. Das Königreich der Niederlande⁵

	Niederlande	Deutschland	NRW
Fläche	41.543 km ²	357.385,71 km ²	34110 km ²
Einwohnerzahl	17.6 Mio.	83 Mio.	17,8
Bevölkerungsdichte	413 Einwohner /km ²	232 Einwohner/ km ²	525/km ²

Die Träger der staatlichen Verwaltung sind nach Heringa (S. 9, 139)⁶ Staat - *de staat*, Provinzen - *provincies*, Gemeinden - *gemeenten* und für die Niederlande bezeichnend Die Waterschappen - Wasserschaften.

Zudem gibt es Institutionen /Körperschaften des öffentlichen Rechts für besondere Zwecke.

2. Der Staat

Nach dem Statut von 1954 besteht das *Koninkrijk der Nederlanden* aus Nederland, Aruba, Curacao und *Sint-Maarten*.⁷ Diese *Karibikinseln* sind autonome Länder (*landen*) innerhalb des Königreiches, haben also einen Sonderstatus. Die kleineren Inseln in Westindien, wie die Karibik früher genannt wurde, Bonaire, Sint Eustatius und Saba gelten als *unmittelbare* als Teile der (Kern-) Niederlande. Damit sind die Niederlande eine *federatie bestaande uit vier landen*, ein aus vier Ländern bestehender föderaler Staat (Heringa, S. 189).

In diesem Staatsaufbau klingt die niederländische Kolonialzeit⁸ nach. Diese ist hier nicht zu vertiefen, aber zu erwähnen, weil sie nicht zuletzt durch den Stolz der Niederlande auf ihre Seefahrer nachwirkt.⁹ Diesen *ist* u.a. die Entdeckung von Australien und Neuseeland (benannt nach der niederländische Provinz Seeland) zu verdanken, und die Gründung New Yorks (ehemals Neu - Amsterdam); daher die Namen der New Yorker Stadtbezirke Haarlem, Brooklyn.¹⁰ Von dem Statuut van het Koninkrijk, svw. Gründungsakte, von 1954 ist zu unterscheiden die niederländische Verfassung - *Grondwet voor het Koninkrijk*

⁵ Der gängigere Bezeichnung Holland (= Holzland, vgl. unsere Ortsnamen Holtland, Holzwickede usw.) bezieht sich auf die historische Grafschaft Holland, nördlich von Amsterdam aus welcher Wilhelm von Holland (reg. 1248 bis 1254), ein deutscher König des Interregnumszeit stammte.

⁶ Heringa, A. W. Staatsrecht, 7. Aufl. 2017, Den Haag ISBN 978-94-6236-734-0. Für die Zwecke dieses Aufsatzes ist dieses in der Reihe BoomBasics erschienene übersichtliche Kurzlehrbuch ausreichend und wird hier zugrunde gelegt. Dasselbe gilt für das in derselben Reihe erschienene Hardy, E.M.J und Wenders, D.W.M. Bestuursrecht 7. Aufl. Den Haag 2017 ISBN 978-94-6290-259-6. ~~Dieses Bestuursrecht, svw. Verwaltungsrecht, behandelt im Wesentlichen das Verwaltungsverfahrenrecht.~~

⁷ Vgl. Statuut van het Koninkrijk Wet van 28 October 1954 (mit Ergänzungen) Artikel 1: Het Koninkrijk omvat de landen Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten

⁸ Bis zur in mehreren Kriegen erkämpften Unabhängigkeit (1949) gehörte Indonesien (= Nederlands Indie) und das 1975 in die Unabhängigkeit entlassene Suriname zum niederländischen Kolonialreich.

⁹ Auch politisch. Z.B. : Samoa hat einen niederländischen Botschafter; die Inselgruppe von einem Holländer entdeckt wurde. (1722) – Deutschland hat dort nur einen Honorarkonsul, der allerdings für den Verfasser, als er im Oktober dort war, 2018 nicht auffindbar war.

¹⁰ Zum niederländischen imperialen Bewusstsein, vgl. Eigeman, J.A. De Bouw van het Nieuwe Koninkrijk, Uitgeverij De Kern, 1946, wo die Vision eines Surinam, Indonesien und Kernniederlande umfassenden großniederländischen Reiches für die Nachkriegszeit entwickelt wird.

der Niederlande. Die Niederlande waren wie auch Norddeutschland bis Lübeck während der Napoleonzeit als französisches Territorium annektiert worden. Mit ihrer Neukonstituierung entstand 1814 mit der Verfassung die neben Belgien erste europäische konstitutionelle Monarchie. Die fortgeschriebene heutige Verfassung stammt von 1983 und entspricht inhaltlich unserem Grundgesetz.

3. Provincie

Die Niederlande entstanden aus den historischen Provinzen (**Staten generaal**), welche sich in dem 80-jährigen Befreiungskrieg gegen Spanien im Westfälischen Frieden 1648 endgültig aus den zum Deutschen Reich noch theoretisch bestehenden Lehensverbindungen gelöst haben.¹¹ Heute gibt es 12 Provinzen. Für diese gilt Art. 125 Grundwet¹²: An der Spitze einer Provinz steht das Provinzialparlament. Dieses wählt eine Provinzialregierung, der ein Kommissar des Königs, d.h. ein von der Zentralregierung **eingesetzter** „Regierungspräsident“, vorsteht

4. Gemeente

In den Niederlanden gibt es ~~seit 2017 in~~ 390 Gemeinden (Stand 2017); im Jahre 2012 waren es noch 415. Es zeigt sich also wie bei uns eine deutliche Straffung der kommunalen Organisation, im Gegensatz zu Frankreich. Die durchschnittliche Einwohnerzahl/Gemeinde ~~betrifft~~ **beträgt** 40.000 ; etwa ein Drittel der niederländischen Gemeinden haben weniger als 20.000 Einwohner. Die Hälfte hat etwa **zwischen 20.000** und 50.000 ~~Einwohner~~, 31 Gemeinden ~~hätten~~ 100.000 und mehr Einwohner. Die Tendenz scheint dahin zu gehen, die Anzahl der Gemeinden so zu reduzieren, dass eine durchschnittliche Einwohnerzahl von 100.000 erreicht wird.

5. Waterschappen

Typisch für die Niederlande sind die heute 21 Waterschappen – Wasserschafte. Rechtsgrundlage ist das Waterschapswet von 1991 (Heringa, S.148). Es handelt sich dabei um hergebrachte Selbstverwaltungskörperschaften, vergleichbar unseren ebenfalls als Selbstverwaltungskörperschaften organisierten Deichverbänden bzw. den Wasser- und Bodenverbänden. Die Aufgaben der Waterschap sind gemäß Nederlandse Waterwet v. 2009 ähnlich wie bei ihren deutschen Entsprechungen, aber für das wasserreiche und von vielen Kanälen durchzogene Land von ungleich größerer Bedeutung.

Die Waterschap wird geleitet von einem gewählten Vorstand. Ähnlich wie bei unseren Verbänden sind wahlberechtigt die „belanghebbenden“ Nutzungsberechtigten, sachlich

¹¹ Lademacher, Horst Geschichte der Niederlande, wbg 1983; Zur Entstehung der Niederlande und Belgiens aus dem mittelalterlichen Deutschen Reich. und die Entwicklung eines sich vom Deutschen abspaltenden eigenen Nationalbewusstseins vgl. Prims , Floris *De Wording Van Nationaal Bewustzijn In Onze Gewesten*, Antwerpen 1939

¹² Artikel 125 1 Aan het hoofd van de provincie en de gemeente staan provinciale staten onderscheidenlijk de gemeenteraad. Hun vergaderingen zijn openbaar, behoudens bij de wet te regelen uitzonderingen.

2 Van het bestuur van de provincie maken ook deel uit gedeputeerde staten en de commissaris van de Koning, van het bestuur van de gemeente het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester.

Betroffenen usw. Die laufenden Geschäfte führt ein Vorsitzender (vgl. unseren Deichgrafen).¹³ Die Waterschap kann Rechtsverordnungen erlassen.

III. Grundlagen des niederländischen Kommunalrechts

1. Gemeinderat

An der Spitze einer Gemeinde steht gemäß Art. 125 Grondwet der Gemeinderat. Dieser wird auf 4 Jahre gewählt. Die interne Ordnung der Gemeinde folgt aus der Gemeentewet-Gemeindeordnung i.d.F. von 2018. Deren Inhalt wie Regeln zur aktiven und passiven Wählbarkeit, Rechten und Pflichten der Ratsmitglieder usw. entsprechen im Wesentlichen den deutschen Gemeindeordnungen Z.B.:

Art. 6: In jeder Gemeinde gibt es einen Rat, ein college (s.u.) und einen Bürgermeister.

Art. 7 Der Rat vertritt die gesamte Bevölkerung der Gemeinde

Art. 8: Zur Zusammensetzung des Rates entsprechend der Einwohnerzahl.

.

3. College van burgemeester en wethouders

Eine Besonderheit ist das Kollegium von Bürgermeister und wethouders (Art 34 ff). Dieses *college* (kurz: B & W) bildet die Gemeinderegierung. Das college entspricht etwa dem Verwaltungsvorstand gemäß § 70 GO-NRW, hat aber eine weitergehende Bedeutung und ist anders verfasst. Vorsitzender ist der Bürgermeister (Art. 34 II). Jede Gemeinde hat mindestens zwei wethouder und höchstens 20% der Anzahl der Ratsmitglieder (Art. 35, 36). Die wethouder, wohl mit Rechtswahrer oder Schöffe zu übersetzen, werden vom Rat gewählt.

4. Burgemeester - Bürgermeister

Eine weitere Besonderheit ist die Stellung des Burgemeester- Bürgermeisters. Dieser ist zwar der Vorsitzende des Rates (Art.9 GemWet). wird aber nicht vom Rat oder direkt von der Gemeinbevölkerung gewählt, sondern gemäß Art 131 Grondwet auf Vorschlag des Innenministers vom König auf 6 Jahre berufen.¹⁴ Die Stellung des Bürgermeisters ähnelt daher dem französischen *maire* und ist mithin eine ganz andere als die des deutschen (Ober-) Bürgermeisters.¹⁵ Gegenüber der Gemeindebevölkerung ist sie stärker, gegenüber der Regierung schwächer. In Deutschland ist es gerade umgekehrt.

¹³ Die Stellung des Deichgrafen ist die Binnenländer am ehesten durch Th. Storms Novelle „Der Schimmelreiter“ bekannt.

¹⁴ Artikel 131 Grondwet: De commissaris van de Koning en de burgemeester worden aangesteld, geschorst en ontslagen op een bij de wet te bepalen wijze. ...

¹⁵ Hier dürfte sich der **lange** Schatten der französischen Besetzung während der Napoleons Kriege auswirken. Bis in die 1990er Jahre 1995 war auch das Bürgerliche Recht praktisch eine Kopie das französische code civil. Das seither eingeführte Burgerlijk Wetboek ist ein modernes, **zum** Teil auf deutschen Vorbildern aufbauendes Gesetzbuch, welches auch bei dem neuen russischen Grashdanski Kodeks Pate gestanden hat.

Der Bürgermeister hat eigene Befugnisse insbesondere auf dem Gebiet der öffentlichen Ordnung. Er kann durch Einzelanweisung die öffentliche Ordnung sichern und Maßnahmen der Gefahrenabwehr treffen (Art. 175 f GemWet), z.B. kann er Störer bis zu 12 Stunden festsetzen. Neben diesen allgemeinen Befugnissen ergeben sich solche aus besonderen Gesetzen, wie etwa die Verhängung eines befristeten Hausverbotes bei häuslicher Gewalt usw. Vereinfacht also Bereiche, die nach **deutschem** Kommunalrecht als Pflichtaufgaben behandelt werden.

IV. Der Gemeindehaushalt

1. Gemeentefonds

Grundlage der niederländischen Kommunalfinanzen und die wichtigste Einkommensquelle der Gemeinden ist der aufgrund des Financiële-verhoudingswet von 1897 (!) i.d.F. v. 1996 (svw. Finanzbeziehungsgesetz) vorgesehene gemeentefonds - Gemeindefonds.¹⁶ Dieser ist ein fester Titel im jährlichen Staatshaushalt der Niederlande. ~~Diese wird~~ **Die darin vorgesehenen Mittel werden** auf die Gemeinden verteilt. Das Gesetz enthält eine Reihe Verteilungskriterien mit Ziel der Herstellung möglichst gleicher Lebensverhältnisse, deren wichtigstes Einzelkriterium die Einwohnerzahl ist. **Berücksichtigt** werden aber auch die Lage der Gemeinden und ihre topographischen Bedürfnisse, wenn z.B. in Lelystad der Boden des Polders, auf dem sie gebaut ist, absackt. Über diese Mittel verfügen die Gemeinden in eigener Verantwortung. (Art. 108 GemWet: *Die Gemeinde regelt ihre Finanzen und Haushalt selbst.* Art. 191 *Der Rat stellt das Budget ("begroting") fest*).

Unbeschadet dieser frei verfügbaren Grundausrüstung können gebundene Sonderzuweisungen gemacht werden zur Erreichung bestimmter auch politischer Ziele, z.B. seit 2009 zur Förderung der Dezentralisierung.

Art. 12 des „Finanzbeziehungs – Gesetzes“ erlaubt besondere Maßnahmen bei finanziellen Schieflagen einer Gemeinde, die in Verbindung mit Sonderzuweisungen zu verstärkter Aufsicht und zur Verhängung des *artikel 12-status* führen können, womit die betreffende Gemeinde ihre finanzielle Autonomie pro tempore verliert. Vergleiche zu den ganz ähnlichen deutschen Haushaltssanierungsplänen¹⁷ liegen nahe, sind aber hier nicht zu vertiefen.

¹⁶ Umfang des Gemeindefonds und Zuteilungsmodalitäten können über das Stichwort 'gemeentefonds' im Internet aufgesucht werden.

¹⁷ Vgl. StärkungspaktG – NRW v. 9.12. 2011 und dazu den Ausführungserlass v. 7.3. 2013

2. Gemeindesteuern

Die deutsche Rechtstradition, wie sie im Art. 28 Grundgesetz zum Ausdruck kommt, gibt der deutschen Gemeinde einen anderen verfassungsrechtlichen Rang als **ihn** die niederländische Gemeinde hat. Die deutsche Gemeinde hat, soweit nicht höherrangiges Recht entgegensteht, jedenfalls theoretisch ein Steuerfindungsrecht, und findige Finanzdezernenten stoßen immer wieder einmal auf so **interessante** Gedanken wie Fahrradsteuer oder ~~die~~-Katzensteuer. Für die Niederlande gilt **es** umgekehrt. Die Gemeinde hat das Recht, muss also nicht, kommunale Steuern zu erheben, aber nur wenn diese Steuerart im Gesetz ausdrücklich zur Verfügung gestellt wird, vgl. Art. 221 ff GemWet. Dabei ist der Unterschied zwischen Steuer und Gebühr offenbar fließender als bei uns. Folgende Steuern kommen hauptsächlich in Betracht

- onroerendezaakbelasting (OZB) - Grundsteuer;
- belasting van roerende woon- en bedrijfsruimten; Art 221 GemWet: Gegenstand der Besteuerung sind „mobile Immobilien“ auf dem Gemeindegebiet. Zu denken ist dabei etwa an die vielen Wohnschiffe auf den Grachten von Amsterdam und anderswo.
- baatbelasting; – „Leistungssteuer“ für die Nutzung von gewissen gemeindlichen Einrichtungen. Der Verfasser nannte diesen auch in Frankreich benutzten Steuertyp „Infrastrukturbenutzungssteuer“
- forensenbelasting; – entspricht unser Zweitwohnungssteuer
- toeristenbelasting; - entspricht unserer Kurtaxe und (Hotel-) Bettensteuer
- hondensbelasting;- Hundesteuer
- reclamebelasting; - Steuer für die Anbringung von öffentlich sichtbaren Reklametafeln . Systematisch wohl auch eine Infrastrukturbenutzungssteuer
- precariobelasting; - Steuer für die private Nutzung öffentlicher Wege, z.B, **durch** vorstehende Erker und überstehende Bauvorsprünge.
- rioolheffing; reinigingsheffing; - Steuer für die Nutzung von **Abwasserbeseitigung** und Straßen- usw. Reinigung. Hier würden wir wohl von Gebühren sprechen.

Es fehlt hier also die für **deutsche** Gemeinden so wichtige Gewerbesteuer, **aber** auch die Anliegerbeiträge, welche die deutschen Gemeinden erheben können. Ein näherer **Vergleich** zwischen der niederländischen und deutschen kommunalen Steuersystematik wäre erwünscht.

3. Systemunterschiede

Es zeigt sich ein Systemunterschied zwischen der deutschen und der niederländischen Gemeinde. Als Frage formuliert: Ist die Gemeinde (wie in Deutschland) der unterste Baustein, aus welchem sich der auf Subsidiarität gegründete Staat aufbaut? oder ist sie (wie in den Niederlanden) vor allem eine Verwaltungseinheit des Staates? Mit anderen Worten: Wird der Staat wie in Deutschland von unten nach oben gedacht und organisiert oder wie anscheinend in den Niederlanden von oben nach unten? Dieser Perspektivunterschied wirkt sich offenbar bei den Grundvorstellungen zur Kommunalfinanzierung aus.

Ist die Gemeinde vor allem eine notwendige unterste Einheit, muss sie auch aus dem Staatshaushalt ebenso vollfinanziert werden wie Gerichte, Polizei usw. Dem entspricht das Konzept des Gemeindefonds. Es ist anscheinend klar und einfach zu handhaben.

Ist die Gemeinde aber (jedenfalls theoretisch) ein selbständiger Grundbaustein des Staatsgefüges., dann muss sie grundsätzlich für sich selber sorgen. Staatliche Kommunalfinanzierung ist dann nur insofern systemkonform, als der gemeindliche Aufwand für die Erfüllung von staatlich zugewiesenen Pflichtaufgaben ersetzt wird (Konnexitätsgrundsatz). Allein diese Rechtsfigur und ihre Umsetzung führen zu zahlreichen Sach- und Rechtsfragen. Weitere Besonderheiten stehen dahin. Man tut daher wohl niemandem Unrecht, wenn die deutsche Kommunalfinanzierung als kompliziert bezeichnet wird..

Diese Kompliziertheit ist Folge der bei uns eingetretenen Systemvermischung. Was theoretisch gilt, stößt auf einen auch bei uns immer mehr Bereiche durchwaltenden Etatismus. Die vom Verfasser in dieser Zeitschrift vorgetragene Überlegungen, um den Geist der Selbstverwaltung nach dem Bilde des Freiherrn v. Stein wiederzubeleben, werden daran kaum etwas ändern.¹⁸ Die Gemeinde, sobald sie eine gewisse Größe überschreitet, wird immer seltener als Heimat verstanden, die man selbst mit gestalten will. Zumeist wird die Kommune (es ist bezeichnend, dass für größere Einheiten dieses Fremdwort den Begriff Gemeinde verdrängt) nur noch als Träger einer einheitlichen von „oben“ kommenden Hoheitsgewalt empfunden. In der Meinung des deutschen Normalbürgers, so darf man wohl vereinfacht sagen, herrscht unreflektiert ein Modell der Gemeinde, das dem niederländischen Modell entspricht. Daraus sollten wir für die Gemeindefinanzierung die Konsequenz ziehen, auch bei uns über einen Gemeindefonds wie in den Niederlanden nachzudenken.

Ergebnis

Allein dadurch, dass der Bürgermeister von der Zentralregierung ernannt wird, ähnelt das niederländische Kommunalrecht mehr dem französischen als dem deutschen. Als Formel: Die deutsche Gemeinde ist Selbstverwaltungskörperschaft mit staatlichen Pflichtaufgaben; die niederländische Gemeinde ist staatliche Verwaltungsbehörde mit

¹⁸ *Bürgergemeinde und Verwaltungsgemeinde* - Überlegungen zu einer neuen Kommunalverfassung der gemeindehaushalt 2017, 86 ff

Selbstverwaltung. Das bereits über 100 Jahre alte System der Gemeinde - Finanzierung durch einen Gemeindefonds hat sich offenbar bewährt. Es wirkt klarer und irgendwie professioneller als das deutsche. Wir Deutschen sollten es näher prüfen.

M.A.

22. Januar 2019