

VfK NRW e.V. • Geschäftsstelle Essen - Postfach 25 01 08 • 45341 Essen

**Landtag Nordrhein-Westfalen  
Ausschuss für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen  
Postfach 10 11 43**

**40002 Düsseldorf**



Per E-Mail an: [anhoerung@landtag.nrw.de](mailto:anhoerung@landtag.nrw.de)

Essen, den 21. Sept. 2021

**Betr.: Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2022 (Gemeindefinanzierungsgesetz 2022 - GFG 2022) Gesetzentwurf der Landesregierung, Drs. 17/14702  
Anhörung des Ausschusses für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen am 01.10. 2021**

Sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

Wir bedanken uns für die Möglichkeit, zu diesem Gesetzesentwurf Stellung nehmen zu können.

Jahr für Jahr wiederkehrend ist ein Gesetz notwendig, das die Finanzierung der NRW-Kommunen sicherstellen und den Kommunen Sicherheit geben soll für die Aufstellung ihres Haushaltes und soweit dieser bereits besteht, für etwaig notwendige Änderungen sorgen soll. Die Zuwendungen an die Kommunen, die auf der Grundlage dieses Gesetzes erfolgen, sind wesentliche Einnahmequelle der NRW-Kommunen. Die Verabschiedung dieser Gesetze ist zugleich die Umsetzung der Verfassungsgebote in Art. 28 Abs.2 GG und Art. 78, 79 LVerf NRW.

Trotz dieser Zuwendungen ist der Zustand der kommunalen Finanzen nach wie vor desolat, und zwar trotz Erhöhung der Budgetierung. Auch die aufgrund der CORONA-Pandemie eingeführte Bilanzkosmetik hat daran nichts geändert.

Am Beispiel der stark verschuldeten und teils sogar überschuldeten kreisfreien Städte lässt sich nachvollziehen, dass sich der finanzielle Zustand dieser Kommunen seit Jahrzehnten ständig verschlechtert und selbst Phasen mit hohem Gewerbesteuer-aufkommen bewirken keine wesentliche und nachhaltige Verbesserung. Die Disparitäten zwischen den Kommunen wachsen ständig. Damit wird deutlich, dass dieses Finanzierungsinstrument mit seinen Verteilungsmechanismen bisher keine ausreichende

Wirkung hat und damit in der jetzigen Form untauglich ist. Das bezieht nicht nur auf die Höhe der Budgetierung, sondern vor allem auch auf die Verteilungsmechanismen, die ohne Rücksicht auf den tatsächlichen Bedarf und die individuellen Kostenstrukturen der Kommunen durch Pauschalierungen den entstehenden und notwendigen Aufwand abdecken sollen. Dass dies nicht funktioniert, kann man am finanziellen Zustand der am stärksten verschuldeten Kommunen in NRW nachvollziehen.

Wir empfehlen deshalb, den Regierungsentwurf abzulehnen. Die Größenordnung der den Kommunen in NRW zugeordneten Mittel ist unzureichend und die bisher angewandten Verteilungsmechanismen sind weder sachgemäß noch zielführend. Der Entwurf entspricht nicht den Anforderungen an die Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung und verstößt damit gegen Art. 28 Abs.2 GG. Der Verweis der Landesregierung auf eine Beschränkung der Mittel entsprechend der Leistungsfähigkeit des Landes, gestützt auf die laufende Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichts NRW ist unbeachtlich, denn auf der Grundlage dieser Rechtsprechung wird das Selbstverwaltungsrecht der Kommunen gemäß Art. 28 Abs. 2 GG ausgehöhlt und ad absurdum geführt. Das Grundgesetz sieht keine Möglichkeit vor, das Selbstverwaltungsrecht der Kommunen einzuschränken oder de facto gegen Null zu reduzieren. Aber genau das ist bereits bei den Kommunen geschehen, die die Liste der verschuldeten Kommunen anführen.

### **Ursachen für die Disparitäten**

Die Kommunen als unterste Verwaltungsebene haben im Laufe der letzten Jahrzehnte mehr und mehr Aufgaben als Pflichtaufgaben mit oder ohne Weisung erhalten. Infolgedessen muss sich die finanzielle Mindestausstattung der Kommunen danach richten, welche Kosten den Kommunen bei der Durchführung der Pflichtaufgaben entstehen. Berücksichtigt werden muss darüber hinaus ein angemessener Betrag für „Freiwillige Leistungen“.

Bisher besteht die Praxis, dass das Land Pauschalen ermittelt und festsetzt, die für alle Kommunen gelten (Gleichbehandlungsgrundsatz). Die dabei zugrunde gelegten Kosten beinhalten jedoch nicht unbedingt die tatsächlichen Kosten, sondern sind Durchschnittswerte. Somit gibt es Kommunen, die aufgrund ihrer individuellen Kostenstrukturen mit den Pauschalen auskommen und solche, die aufgrund ihrer Kostenstrukturen sogar Überschüsse haben. Meist entstehen jedoch Unterdeckungen. Diese Unterdeckungen bilden sich dann in der Steigerung der Verschuldung dieser Kommunen ab.

Das ist eine der (Mit-) Ursachen für die Entwicklung der Disparitäten zwischen den Kommunen.

### **Rechtliche Anforderungen an die kommunale Finanzierung**

Der Verfassungsauftrag, den das Land zu verantworten hat, besteht jedoch darin, die kommunale Selbstverwaltung zu gewährleisten. Das kann ohne Berücksichtigung der individuellen Verhältnisse einer Kommune nicht funktionieren und wird trotz der Schaffung irgendwelcher Ausgleichsmechanismen immer wieder zu strukturellen Disparitäten führen. Die Handlungsfähigkeit der betroffenen Kommunen wird damit aufgrund dieser Unterdeckungen final so eingeschränkt, dass das Selbstverwaltungsrecht gar nicht mehr ausgeübt werden kann. Eine Selbstverwaltung findet dann nicht mehr statt. Vor diesem

Hintergrund halten wir die gegenwärtige Praxis für verfassungswidrig. Die Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG wird damit unterlaufen.

Diese Beurteilung stützt sich auf das 2015 erstellte Gutachten von Prof. Dr. Klaus Lange im Auftrag der drei kommunalen Spitzenverbände in NRW, das unter dem Titel „Verfassungsrechtliche Grundlagen der Finanzierung in NRW“ veröffentlicht worden ist.

Bewirkt hat dieses Gutachten bisher leider nichts. Im Gegenteil, die fortlaufende Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichts NRW (VerfGH 19/13), ein Rechtsstreit geführt von immerhin 68 NRW-Kommunen, alles kreisangehörige Kommunen, hat die Landesregierungen darin bestärkt ex cathedra darüber zu befinden, was man den NRW-Kommunen zukommen lassen möchte. Dabei bleibt unklar, nach welchen Erwägungen die Budgetierung von Jahr zu Jahr erhöht wird. Selbst eine deutliche Reduzierung der Budgetierung wäre nach dieser Auffassung möglich, wenn es die Haushaltslage des Landes gebietet. Eine Ausrichtung am tatsächlichen Bedarf der Kommunen lässt sich jedenfalls nicht erkennen.

Infolgedessen ist den auf diese Weise finanziell strangulierten NRW-Kommunen zu raten, sich unmittelbar an das Bundesverfassungsgericht zu wenden, denn sie haben ein unmittelbares Klagerecht. Das ergibt sich aus Art. 93 Abs.1 Nr.4a, 4b GG und den §§ 90 ff. Bundesverfassungsgerichtsgesetz. Dass diese Möglichkeit überhaupt besteht, zeigt, dass Art. 28 GG nicht nur eine deklaratorische Wirkung entfalten soll, sondern dass die Kommunen die Möglichkeit haben sollen, sich gegen das Land zur Wehr zu setzen, wenn das Land in ihr Selbstverwaltungsrecht eingreift. Genau das geschieht durch die Art und Weise der nicht bedarfsgerechten Finanzierung.

### **Durchführung der Pflichtaufgaben mit und ohne Weisung**

Selbst über die Konnexität (Art. 104a GG) wurde lange gestritten. Dabei sollte es doch eigentlich selbstverständlich sein, dass der Verursacher (Land und Bund) auch die Kosten trägt für das, was sie den Kommunen an Pflichtaufgaben übertragen. Leider erwähnt die Regelung im Grundgesetz die Kommunen nicht, weil sie auch der Blickrichtung des Bundes als Bestandteil des Landes angesehen werden. Dennoch muss dieses Prinzip auch durchgängig gelten, insbesondere für solche Leistungen und Aufgaben, die aufgrund von bundesgesetzlichen Regelungen erbracht und durchgeführt werden.

Wir haben bereits bei früherer Gelegenheit darauf hingewiesen, dass die derzeitige Rechnungslegungspraxis der Kommunen weder im investiven noch im konsumtiven Bereich zwischen Pflichtaufgaben und Freiwilligen Leistungen unterscheidet. Das NKF enthält hierzu auch keine Vorgaben. Geschähe eine dahingehende differenzierte Kontierung, könnte man ohne große Mühen den individuellen Aufwand für die einzelnen Bereiche ermitteln. Damit würden die Kosten für alle Bereiche transparent und könnten zur Grundlage für einen angemessenen Kostenausgleich herangezogen werden.

### **Bestimmungsfaktoren einer angemessenen Finanzausstattung**

In der Gesetzesbegründung sind keinerlei Ausführungen enthalten, welche Erwägungen der Landesregierung zur Festlegung der von ihr bestimmten Budgetierung geführt haben. Es bleibt der Phantasie des Lesers der Gesetzesvorlage überlassen, dies zu erraten. Dabei ist es prinzipiell unsachgerecht, die Angemessenheit der Budgetierung danach

auszurichten, wie sich die Einnahmen der Kommunen und des Landes entwickeln. Aufgrund der bestehenden Disparitäten zwischen den Kommunen entstehen jedenfalls Handlungszwänge für die Landesregierung, denen jedoch durch diese Gesetzesvorlage nicht sachgerecht nachgekommen wird.

### **Negative Auswirkungen auf die Leistungsfähigkeit der Kommunen**

Die strukturelle Unterfinanzierung vieler NRW-Kommunen führt dazu, dass viele „Freiwillige Leistungen“ reduziert oder ganz abgeschafft werden. Damit geht Lebensqualität vor Ort verloren und diese Kommunen geraten im Wettbewerb der Standorte immer mehr ins Abseits mit fatalen Folgen für die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung dieser Kommunen. Andere Bundesländer wie z.B. Sachsen achten hingegen darauf, dass sich ihre Kommunen gleichmäßig entwickeln.

Die Folgen dieser nachhaltigen Unterfinanzierung sind dramatisch. Die dadurch verursachten Haushaltzwänge führen auch zum Stillstand bei Neueinstellungen von Personal. Ausscheidendes Personal wird nicht mehr ersetzt. Krankmeldungen in den überlasteten Ämtern nehmen zu. Die Arbeitsbelastung der verbliebenen Mitarbeiter steigt ständig. Die Bearbeitungskapazitäten dagegen sinken.

Die Folge ist, dass die Schlüsselämter, die für Bauplanung, Hoch- und Tiefbau, Grünflächen, Abwasser und Bauordnung zuständig sind, zur Investitionsbremse werden. Das betrifft nicht nur die Kommune, sondern auch deren Bevölkerung, die auf eine leistungsfähige Verwaltung angewiesen ist. Die von der Kommune zu vergebenden Aufträge können nicht oder nicht mehr zeitgerecht bearbeitet werden. Genehmigungsanträge werden teils gar nicht oder nur mit großer Verzögerung bearbeitet.

Das hat auch zur Folge, dass die von der Politik beschlossenen Investitionen nicht oder nur mit Verzögerung durchgeführt werden können. Alle Aufträge, die Ausschreibungsverfahren unterliegen, sind hiervon betroffen, was zur Folge hat, dass sich der Substanzverzehr des Anlagevermögens der Kommunen weiter fortsetzt und sich die Kosten für die Investitionen durch die Zeitverzögerungen exorbitant erhöhen.

Eine nicht ausreichende Finanzausstattung bewirkt indirekt ein Vielfaches an finanziellem Mehraufwand im Vergleich zu der finanziellen Unterdeckung des kommunalen Haushalts. Die Spirale der Disparität und der Verschuldung dreht sich für diese Kommunen weiter.

### **Anmerkung zu Buchstabe J der Gesetzesbegründung der Landesregierung „Auswirkungen (des Gesetzesentwurfs) auf Menschen mit Behinderung“**

Die Landesregierung erwähnt unter Buchstabe J der Begründung zum Gesetzesvorhaben lediglich eine Investitionspauschale an die Landschaftsverbände, aber äußert sich nicht weiter zu den Folgen für Behinderte in solchen Kommunen, deren Leistungsfähigkeit beeinträchtigt ist.

Die nicht ausreichende Finanzausstattung der Kommunen hat zur Folge, dass notwendige Investitionen (Pflichtaufgaben), die die Teilhabe der Behinderten gewährleisten sollen nicht oder nur mit großer Zeitverzögerung umgesetzt werden können. Dabei schreibt das Behindertengleichstellungsgesetz NRW und die von der Bundesrepublik unterzeichnete UN-Konvention (Bundesgesetz) seit 2011 die unverzügliche Umsetzung der in diesen

Gesetzen gesetzten Ziele vor. Was die Landesregierung auf der einen Seite als Ziel selbst den Kommunen vorschreibt, blockiert sie durch die Unterfinanzierung der Kommunen auf der anderen Seite. Wir fordern deshalb die Beteiligung und die Anhörung der Landesbeauftragten für Behinderte an diesem Gesetzesvorhaben. Wir fordern auch, die Aufnahme dieser Missstände in die regelmäßige Berichterstattung der Landesbeauftragten eingeht.

Vor diesem Hintergrund fordern wir die Landesregierung auf, die Finanzierung der NRW Kommunen mit Hilfe von Experten für die Zukunft transparent und sachgerecht zu gestalten mit dem Ziel, die Leistungsfähigkeit der NRW-Kommunen zu stärken und damit auch zu verhindern, dass der Wirtschaftsstandort NRW weiteren Schaden erleidet.

Mit freundlichen Grüßen



Bernd Essler

(Stellvertr. Vorsitzender)