

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

Essen, den 7. Nov. 20221

Betr.: Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2023 (Gemeindefinanzierungsgesetz 2023 - GFG 2023) Gesetzentwurf der Landesregierung, Drs. 18/1100
Anhörung des Ausschusses für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen am 18.11. 2022

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. Die Zuwendungen an die Kommunen, die auf der Grundlage dieses Gesetzes erfolgen, sind eine wesentliche Einnahmequelle der NRW-Kommunen.

Der nunmehr vorliegende Entwurf der Landesregierung der Landesregierung erfolgt immer nach der gleichen Methodik, nämlich auf der Grundlage einer fiktiven Bedarfsermittlung, die im Gesetzesentwurf detailliert dargestellt wird. Die Erhöhung der Schlüsselzuweisungen um 9,91% bzw. 9,31% soll dabei ausreichend sein für das Kalenderjahr 2023. Aus den Details der der Begründung kann man ersehen, dass die Festlegung der Parameter in einer Rückwärtsbetrachtung erfolgt mit Annahmen, die schon für 2022 nicht mehr gelten, geschweige denn für 2023 gelten können. Die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen haben sich so verändert, dass die Erhöhung der zur Verfügung stehenden Mittel noch nicht einmal für den Inflationsausgleich ausreichen werden, also mithin eine Verschlechterung der Finanzausstattung der Kommunen und Gemeindeverbände in 2023 zum der Vorjahre darstellen.

Folgende Faktoren haben sich verändert, die sich negativ auf die weitere Entwicklung der Haushalte der Kommunen und der Gemeindeverbände auswirken werden, und zwar bereits in diesem Jahr, umso mehr im Jahr 2023.

- Der Finanzmarkt hat gedreht von einem Negativzins zu derzeit 2% EZB-Zins, wahrscheinlich 3% im nächsten Jahr mit entsprechenden Folgen von Kassenkrediten, aber auch für mittel- und langfristige Investitionskredite mit Zinsbindung. Wie hoch die Mehraufwendungen für die jeweilige Kommune oder einen Gemeindeverband sind, hängt von der jeweiligen Finanzierungsstruktur und der Höhe der Schulden ab.

- Die Energiekrise lässt trotz Sparmaßnahmen und Sonderzuwendungen die Aufwendungen für den Bezug von Energie explodieren. Sparmaßnahmen können nur teilweise und oft nur begrenzt umgesetzt werden. Die Rückkehr zu einem früheren Preisniveau für Energie scheint aus heutiger Sicht unwahrscheinlich.

- Die Inflation ist auf ein Rekordniveau gestiegen. Das gilt insbesondere für die Indices der unterschiedlichen Gewerke der Baukosten, die für Instandhaltungen, Instandsetzungen und Investitionen Anwendung finden. Kostensteigerungen von mehr als 50% in den letzten zwei Jahren sind keine Ausnahme, sondern eher die Regel. Und selbst das bedeutet noch lange nicht, dass sich überhaupt auf Ausschreibungen ein Unternehmen findet. Die Kapazitäten sind ausgelastet und die Materialbeschaffung schwierig. Belastet wird damit nicht nur der investive Teil der Haushalte, sondern auch der konsumtive Teil. Jede Zeitverzögerung bei der Vergabe führt zu zusätzlichen finanziellen Mehrbelastungen.

- Die Leistungen zum Ausgleich der Aufwendungen für Kriegsflüchtlinge sind unzureichend und nicht Kosten deckend. Zusätzlich steigen Aufwendungen für andere Zugewanderte, die sich in Deutschland dauerhaft niederlassen wollen. Die Aufwendungen für Sozialleistungen steigen exorbitant und erfordern einen ständigen Personalaufbau. Hinzu kommt, dass immer mehr Einwohner aufgrund der Preissteigerungen für Energie und Lebensmittel bedürftig werden. Indikator hierfür ist die Entwicklung der Zahl der Obdachlosen und die Zahl der Empfänger von Zuwendungen der Tafeln. Letztere Zahl hat sich in diesem Jahr bereits mehr als verdoppelt, nämlich auf mehr als 2 Mio bundesweit.

- nachlassende Konjunktur, unterschiedlich je nach Branche mit einem zu erwartendem Verlust von Arbeitsplätzen und sinkendem Gewerbesteueraufkommen. Diese Entwicklung wird die Disparitäten bei den Kommunen weiter verstärken.

Vor diesem Hintergrund halten wir die Begründung des Gesetzesentwurfes für abwegig und realitätsfern. Wir können diesem Entwurf nicht zustimmen, weil die zugrundgelegten fiktiven Parameter keinen Bezug zur Wirklichkeit haben, sondern nur dazu dienen, eine Fiktion zu für die Ermittlung eines Verteilungsmaßstabes sind.

Wir müssen zur Kenntnis nehmen, dass die Landesregierung offenbar kein Interesse hat, sich mit der Realität auseinander zu setzen. Das kommt auch in § 1 Abs. 1 des Gesetzesentwurfes zum Ausdruck, wonach die Kommunen und Gemeindeverbände die Kosten (Personal und Sachkosten) ihrer eigenen und der ihnen übertragenen Aufgaben selbst tragen. Je mehr Aufgaben den Kommunen zugewiesen werden, umso höher die Kosten und der Finanzbedarf der Kommunen. Das kann auf Dauer nicht funktionieren, wenn parallel dazu die Mittel inflationsbereinigt gekürzt werden. Mit dieser Methode

stranguliert man die Handlungsfähigkeit der Kommunen. Mit dem Begriff „Konnexität“ (Art.104a GG) kann die Landesregierung offenbar nicht umgehen.

Diese Vorgehensweise wird dazu führen, dass je nach Ausgangslage manche Kommunen oder Gemeindeverbände ihren Aufgaben nicht oder nur noch unzureichend nachkommen können. Auf der Strecke bleiben werden zunächst die sog. „Freiwilligen Leistungen“.

Damit wird deutlich, dass das bisher praktizierte Finanzierungsinstrument mit seinen Verteilungsmechanismen 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 für die Erfüllung der Pflichtaufgaben nicht abdecken.

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 geschieht bei den Kommunen, die die Liste der am meisten verschuldeten Kommunen anführen.

Wir hatten bereits in den Vorjahren darauf hingewiesen, welche Folgen es für die Kommunen hat, wenn keine Ermittlung des tatsächlichen finanziellen Bedarfs erfolgt und die bisherige Praxis so unverändert fortgesetzt wird. Wir wiederholen dies nochmals, damit es nicht in Vergessenheit gerät

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 zusätzlich ein angemessener Betrag für „Freiwillige Leistungen“.

Bisher besteht die Praxis, dass das Land Pauschalen ermittelt und festsetzt, die für alle Kommunen gelten (Gleichbehandlungsgrundsatz). Das ist jedoch nicht der tatsächliche Aufwand 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. BVerfG (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 tragen für das, was sie den Kommunen an Pflichtaufgaben übertragen. Leider erwähnt die Regelung im Grundgesetz die Kommunen nicht, weil sie aus 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. Offenbar hat die Landesregierung an einer solchen Transparenz kein Interesse, denn es könnten dadurch finanzielle Forderungen auf Bund und Land zukommen.

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 nachkommt.

Negative Auswirkungen auf die Leistungsfähigkeit der Kommunen

Die strukturelle Unterfinanzierung vieler NRW-Kommunen führt dazu, dass viele Kommunen „Freiwillige Leistungen“ reduzieren oder ganz abschaffen.. 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. Förderprogramme von Bund und Land können gar nicht in Anspruch genommen werden, weil es an Personal für Bearbeitung solcher Anträge fehlt.

Das hat auch zur Folge, dass die von der Politik beschlossenen Investitionen nicht oder nur mit großer 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.

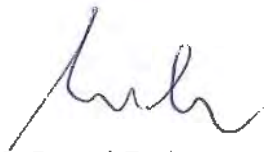
Anmerkung zu Buchstabe J der Gesetzesbegründung der Landesregierung „Auswirkungen (des Gesetzesentwurfs) auf Menschen mit Behinderung“

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 ausdrücklich 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)