

Herrn Präsidenten  
Eckhard Uhlenberg, MdL  
Landtag Nordrhein-Westfalen  
Platz des Landtags 1  
  
40221 Düsseldorf

Ansprechpartner:  
Dr. Christian von Kraack, LKT NRW  
Dr. Dörte Diemert, ST NRW  
Andreas Wohland, StGB NRW

Tel.-Durchwahl: 0211/300491-110  
Fax-Durchwahl: 0211/300491-5110  
E-Mail: kraack@lkt-nrw.de

Aktenzeichen: 20.20.03 (LKT NRW)

Datum: 09.12.2011

**Gesetz zur Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen (Artikel 83),  
Gesetzentwurf der Fraktion der CDU, Drucksache 15/1068 Neudruck**

**Öffentliche Anhörung des Haupt- und Medienausschusses sowie des Haushalts- und  
Finanzausschusses am 15.12.2011**

Hier: Ihr Schreiben vom 04.11.2011 – Stellungnahme

Sehr geehrter Herr Uhlenberg,

für die mit Schreiben vom 04.11.2011 übersandte Einladung zur Anhörung zu dem Antrag „Gesetz zur Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen (Artikel 83)“, Gesetzentwurf der Fraktion der CDU, Drucksache 15/1068 Neudruck, danken wir Ihnen und nehmen nachfolgend – wie in der Einladung erbeten – vorbereitend schriftlich zu dem übermittelten Fragenkatalog Stellung. Dabei legen wir den Schwerpunkt auf die Fragen, welche die Städte, Kreise und Gemeinden unmittelbar betreffen.

**A Allgemeines**

4. *Was wären die Folgen, sollte NRW bis zum 31.12.2019 keine eigene Schuldenbremse einführen?*

Das in Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG normierte Verschuldungsverbot würde dann absolut – also ohne die nach Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG zulässigen Ausnahmeoptionen gelten: Nach dieser Ausnahmeregelung können Bund und Länder Regelungen zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung sowie eine Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, eine Verschuldung vorsehen. Voraussetzung ist jedoch, dass das Landesrecht dies auch festlegt und diese Option positiv-rechtlich einräumt. Dabei ist zu beachten, dass die Länder aufgrund der Übergangsregelung in Art. 141d Abs. 1 Satz 3 GG ermächtigt sind, von Vorgaben des Art. 109 Abs. 3 GG nur „im Zeitraum vom 01.01.2011 bis zum 31.12.2019 nach Maßgabe der geltenden landesrechtlichen Regelungen“ abzuweichen. Ab dem Haushaltsjahr 2020 wäre die Neufassung des Art. 109 GG verbindlich, so dass Nordrhein-Westfalen bei mangelnder Umsetzung der Schuldenbremse in Landesrecht dann jegliche Neuverschuldung – sowohl die strukturelle als auch die konjunkturelle und die in Notsituationen – ausnahmslos untersagt wäre.

5. *Wäre es richtig, die an Artikel 115 Grundgesetz alter Fassung angelehnte Regelung des*

*Artikels 83 Landesverfassung anzupassen, zumal Artikel 109 Grundgesetz ab 2020 auch die Länder bindet?*

An die Antwort zu Frage 4 anschließend hängt die Antwort dieser Frage davon ab, ob darauf gezielt wird, für Nordrhein-Westfalen ein totales Neuverschuldungsverbot zu erreichen oder aber die Nutzbarkeit der Option einer konjunkturellen und einer notsituationsbedingten Verschuldung offen zu halten: Allein im letzteren Fall wäre eine Umsetzung bereits grundsätzlich erforderlich.

Unabhängig davon würde es dem Grundsatz der Verfassungsklarheit dienen, wenn die Bestimmungen der Landesverfassung auch nach dem 01.01.2020 das tatsächlich anwendbare Recht wiedergäben: Ansonsten würde Art. 83 LVerf NRW eine inhaltlich wegen inhaltlich abweichenden und vorrangigen Bundesverfassungsrechts unanwendbare Vorschrift.

7. *Stellt der vorliegende Gesetzentwurf eine taugliche und verfassungsrechtlich zulässige Umsetzung einer Schuldenbremse in der Landesverfassung dar?*

Da die vorgeschlagene Regelung den durch Art. 109 Abs. 3 Satz 1 bis 3 und 5 GG gezogenen Rahmen beachtet, stellt sie aus unserer Sicht eine verfassungsrechtlich zulässige Umsetzung der Schuldenbremse dar.

Ob sie auch tauglich ist, eine effektive Neuverschuldungsfreiheit des Gesamtstaats Nordrhein-Westfalen zu erreichen, muss jedoch bezweifelt werden, solange keine finanzielle Mindestausstattung der kommunalen Ebene vorgesehen wird und damit Ausweichreaktionen des Landes zu Lasten der kommunalen Finanzausstattung möglich bleiben. Die Schuldenbremse – bei aller Richtigkeit des dahinter stehenden Grundgedankens – verschärft den Konflikt zwischen Land und Kommunen hinsichtlich des vom Land nach Art. 106 Abs. 7 GG und Art. 79 LVerf NRW zu leistenden kommunalen Finanzausgleichs. Grund hierfür ist die – erst jüngst erneut durch die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs Nordrhein-Westfalen (VerfGH NRW, Urteil vom 19. Juli 2011 – VerfGH 32/08) sanktionierte – Auffassung des Landes, dass die Verpflichtung des Landes gegenüber den Kommunen zur Gewährleistung eines übergemeindlichen Finanzausgleichs stets unter dem Vorbehalt der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes stehe.

Bei einem zunehmenden Konsolidierungsdruck in Folge der Schuldenbremse wird daher die Versuchung wachsen, Verschuldung und Konsolidierungszwänge verstärkt auf die Kommunen zu verlagern, indem weitere Aufgaben ohne angemessenen Kostenausgleich auf die Kommunen verlagert werden und/oder in den kommunalen Finanzausgleich eingegriffen wird und hier zur Entlastung des Landeshaushalts Befrachtungen u. ä. vorgenommen werden. Auf die für die Stufe 2 des Stärkungspaktgesetzes vorgesehene Finanzierung ausschließlich aus kommunalen Mitteln – die eben unter Verweis auf die mangelnden finanziellen Möglichkeiten des Landes begründet wird – wird ausdrücklich hingewiesen.

Auf die damit bestehende Gefahr der Lastenüberwälzung auf die kommunale Ebene haben die kommunalen Spitzenverbänden bereits in der Anhörung zur Umsetzung einer Schuldenregelung in der LVerf NRW in der 14. Legislaturperiode am 17.09.2009 aufmerksam gemacht. Sie war bereits seinerzeit von anderen Sachverständigen bestätigt worden. Wir verweisen beispielsweise auf die Ausführungen des Sachverständigen Böttcher (Ausschussprotokoll APr 14/947, S. 27 und 41) oder auch des Sachverständigen Pfeifer (Ausschussprotokoll APr 14/947, S. 29 u. 42). Diese Befürchtung wird auch von den Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder geteilt. In einer gemeinsamen „Hamburger Erklärung“ vom 04.05.2010 haben die Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder mit deutlichen Worten auf die Umgehungs- und Aushöhlungsgefahren bei der Umsetzung der Schuldenbremse hingewiesen, wobei sie an prominenter Stelle die mögliche Verlagerung von Verschuldung

auf die Kommunen nennen.

Es gehört daher aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände zwingend zur umgehungssicheren Ausgestaltung der gesetzlichen Regelungen zur Schuldenbremse, auch den Anspruch der Kommunen auf eine finanzielle Mindestausstattung durch eine entsprechende Ergänzung des Art. 79 der Landesverfassung zu untermauern.

Es gilt, eine Entwicklung zu beenden, dass seitens des Landes „bestellte“ Aufgaben (Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung und pflichtige Selbstverwaltungsangelegenheiten) zunehmend in die alleinige Finanzierungsverantwortung der Kommunen übergehen. Ausnahmen gelten nur im Bereich der Anwendbarkeit des Konnexitätsprinzips: Der bereits vor Schaffung der entsprechenden Regelungen der Landesverfassung aufgelaufene Altbestand der Aufgaben – der das Gros des Verwaltungshandelns betrifft – ist dadurch nicht abgedeckt. Angesichts der Tatsache, dass freiwillige Aufgaben landesdurchschnittlich nur noch etwa drei Prozent der gemeindlichen und etwa ein Prozent der kreislichen Haushaltsvolumina ausmachen, werden damit letztlich freiwillige durch pflichtige Aufgaben verdrängt.

Es muss daher klargestellt werden, dass der unantastbare Kernbereich des kommunalen Selbstverwaltungsrechts verletzt würde, wenn die vom Land gewährte Ausstattung der Kommunen nur die Wahrnehmung ihrer pflichtigen, d. h. weitgehend fremdbestimmten, Aufgaben abdeckt, ohne ihnen einen Bereich eigenbestimmter Mittelverwendung zu belassen. Indem das aus dem kommunalen Selbstverwaltungsrecht folgende Finanzausstattungsgebot diesen finanziellen Spielraum für eine eigenverantwortliche kommunale Aufgabenerledigung fordert, schreibt es eine finanzielle Mindestausstattung der Kommunen vor, die nicht unterschritten werden darf.

10. *Welcher rechtliche Spielraum auf eigene Gestaltung bleibt den Ländern angesichts der Grundgesetzänderung? Was können und sollten die Länder eigenständig regeln? Welche Anforderungen haben Sie an die Begleitgesetze der Verfassungsänderung?*

Vgl. die Antwort zu Fragen 4 und 5.

## **B Kommunale Belange**

13. *In der Gesetzesbegründung zur Änderung des Grundgesetzes (BT-Drs. 16/12410; Besonderer Teil) wird Artikel 109 Grundgesetz in den Kontext zu den für den Gesamtstaat verbindlichen Vorgaben des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts gestellt. Die europarechtlichen Verpflichtungen gelten für den öffentlichen Gesamthaushalt, wobei der Bund auch Verantwortung für die implizite Verschuldung trägt und die Länder „für etwaige Haushaltsdefizite der Gemeinden und Gemeindeverbände eintreten“ müssen. Bedeutet dies, dass das Land Nordrhein-Westfalen vom Bund im Rahmen eines europäischen Defizitverfahrens auch für die Defizite seiner Kommunen in Anspruch genommen werden könnte?*

Ja. Der gegenüber dem Bund bestehende Haftungstatbestand findet sich normiert in Art. 104a Abs. 6 Satz 1 GG. Dieser würde auch bei durch den Finanzministerrat verhängten Sanktionen nach dem Euro-Stabilitätspakt Anwendung finden, die auf der zweiten Stufe eines Defizitverfahrens möglich sind. Im Rahmen eines europäischen Defizitverfahrens können Sanktionszahlungen von 0,2 bis zu 0,5 Prozent des bundesdeutschen BIP verhängt werden; der Finanzministerrat kann zudem verlangen, eine unverzinsliche Einlage in „angemessener Höhe“ zu hinterlegen, bis das übermäßige Defizit korrigiert ist. Zur Höhe der denkbaren Sanktionszahlungen ist darauf hinzuweisen, dass das nominale bundesdeutsche BIP derzeit bei etwa 2,45 Billionen € (2010)<sup>1</sup> liegt. Gegen die

---

<sup>1</sup> Quelle: Statistisches Bundesamt, Bruttoinlandsprodukt 2010 für Deutschland, Begleitmaterial zur Pressekonferenz am 12.01.2011 in Wiesbaden, Wiesbaden 2011, S. 5 – abrufbar unter:

Bundesrepublik Deutschland wären auf dieser Grundlage daher rechnerisch Geldstrafen zwischen ca. 5 und 12,3 Milliarden € möglich. Die Aufteilung dieser Sanktionszahlungen auf Bund und Länder ist im Sanktionszahlungs-Aufteilungsgesetz (SZAG) geregelt. Die Länder tragen 35 Prozent der Sanktionszahlungen; diese Sanktionszahlungen werden unter denjenigen Ländern, die einschließlich der Defizite ihrer Gemeinden/Gemeindeverbände ein Finanzierungsdefizit aufweisen, zu 35 Prozent nach der Einwohnerzahl und zu 65 Prozent nach dem Anteil am Finanzierungsdefizit der Länderebene aufgeteilt.

14. *Der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen hat in seinem Urteil vom 19. Juli 2011 (VerfGH 32/08) erneut klargestellt, dass der den Kommunen nach Art. 79 Satz 2 LV NRW zu gewährende Finanzausgleich unter dem Vorbehalt der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes steht. Erhöhen oder schwächen Einnahmen aus Krediten im Hinblick auf einen mittleren und längeren Zeitraum die finanzielle Leistungsfähigkeit des Landes?*

*Wie wirkt in diesem Kontext der über 30 Jahre kumulierte, exorbitant hohe Schuldenstand des Landes Nordrhein-Westfalen?*

Die finanzielle Leistungsfähigkeit des Landes hängt wegen des bündischen Prinzips zwischen Land und Kommunen, das das Land – von uns begrüßt – erst jüngst im Rahmen der Auflage des Stärkungspaktes wieder bestätigt hat, nicht allein von der im Landeshaushalt abgebildeten Verschuldung ab, sondern – analog zur europarechtlichen Betrachtungsweise (vgl. die Antwort zu Frage 13) – von der kumulierten Leistungsfähigkeit des Landes und aller „seiner“ kommunalen Gebietskörperschaften. Den Vorbehalt der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes mit Blick auf den kommunalen Finanzausgleich zu praktizieren – nur weil er durch die Rechtsprechung des VerfGH NRW gedeckt ist – bedeutete nichts weiter, als Verschuldung auf die Kommunen überzuwälzen bzw. dort bereits bestehende Unterdeckungen in der enormen Höhe von erwiesenermaßen jährlich 2,85 Mrd. Euro nicht abzubauen, sondern zu verschärfen.

Eine landesrechtliche Umsetzung der Schuldenbremse ohne Einräumung der Garantie einer abwägungsfesten finanziellen kommunalen Mindestausstattung wäre folglich nur vermeintlich eine „harte“ und „konsequente“ Umsetzung: Mit dem kommunalen Finanzausgleich bliebe dem Land das größte Verschuldungsventil erhalten. Das Ergebnis wäre damit effektiv keine Schuldenbremse, sondern eine Schuldenumlenkungsvorschrift.

15. *In Artikel 79 der Landesverfassung NRW wird den Gemeinden das Recht zur Erschließung eigener Steuerquellen zugestanden sowie das Land verpflichtet im Rahmen seiner Leistungsfähigkeit einen übergemeindlichen Finanzausgleich zu gewährleisten. Steht die in dem Gesetzentwurf vorgesehene Verfassungsänderung in einem Widerspruch zu dieser Regel, mit der eine angemessene kommunale Finanzausstattung gewährleistet werden soll?*

Vgl. die Antwort zu Frage 14: Der Widerspruch bestünde darin, dass das Land einerseits ein Neuverschuldungsverbot für seinen eigenen Haushalt einführen würde, um seine eigene Leistungsfähigkeit dauerhaft zu sichern, andererseits aber eben diese durch Erhalt eines auf die eigene Leistungsfähigkeit durchschlagenden Neuverschuldungsventils „Kommunaler Finanzausgleich“ unverändert weiterhin zu gefährden. Der Widerspruch wäre damit ein wirtschaftlicher, kein rechtlicher.

Das Recht der Gemeinden, eigene Steuerquellen zu erschließen, wird eine mangelhafte landesseitige Finanzausstattung strukturell nicht ausgleichen können, da die so erschlossenen eigenen Steuerquellen nach dem geltenden Rechtsrahmen nicht mit bestehenden Steuerarten des Bundes und des Landes gleichartig sein dürfen, die ergiebigsten Steuerquellen jedoch bereits durch den Bund erschlossen sind. Der kommunalen Ebene bliebe damit effektiv einzig die weitere Anhebung der Grund- und

Gewerbsteuer. Ob dies jedoch mit dem Ziel der Gewährleistung einer Gleichartigkeit der Lebensverhältnisse in Nordrhein-Westfalen vereinbar – und zudem wirtschaftsfördernd – wäre, wird bezweifelt.

16. *Die kommunalen Spitzenverbände haben bei vergangenen Diskussionen um die Aufnahme einer Schuldenbremse in die Landesverfassung eine verfassungsrechtlich garantierte finanzielle Mindestausstattung für die Kommunen gefordert. Wie beurteilen Sie diese Forderung vor dem Hintergrund der derzeitigen Ausgestaltung der Landesverfassung und der Rechtslage in anderen Bundesländern?*

Die kommunalen Spitzenverbände haben die verfassungsrechtliche Garantie einer finanziellen Mindestausstattung für Kommunen in allen bisherigen Anhörungen des Landtages und seiner Ausschüsse zum Komplex „Schuldenbremse“ gefordert:

- 17.09.2009: Anhörung im Ausschuss für Kommunalpolitik und Verwaltungsstrukturreform des 14. Landtages am 17.09.2009 zum Antrag „Schuldenbremse für eine nachhaltige Konsolidierung der öffentlichen Haushalte umsetzen“, Antrag der Fraktionen der CDU und der FDP (Drucksache 14/9259), in Verbindung damit: Entschließungsantrag des fraktionslosen Abgeordneten Sagel (Drucksache 14/9301);
- 25.02.2010: Anhörung des Hauptausschusses, des Haushalts- und Finanzausschusses und des Ausschusses für Kommunalpolitik und Verwaltungsstrukturreform des 14. Landtages zum Antrag „Gesetz zur Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen (Artikel 83)“, Gesetzentwurf der Landesregierung (Drucksache 14/10358);
- 10.02.2011: Expertengespräch im Haushalts- und Finanzausschuss des 15. Landtages zum Antrag „Empfehlungen des Landesrechnungshofs zügig umsetzen – Umgehung der Schuldenregel des Bundes verhindern“, Antrag der Fraktion der CDU (Landtags-Drucksache 15/208).

Diese Forderung ist angesichts der derzeitigen Ausgestaltung der Landesverfassung vor dem Hintergrund der erst jüngst wieder bestätigten Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs Nordrhein-Westfalen (VerfGH NRW, Urteil vom 19. Juli 2011 – VerfGH 32/08), wonach die Verpflichtung des Landes gegenüber den Kommunen zur Gewährleistung eines übergemeindlichen Finanzausgleichs stets unter dem Vorbehalt der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes steht, umso dringlicher.

Eine Berufung des Landes auf die Sanktion des Leistungsfähigkeitsvorbehalts durch den VerfGH NRW führte nämlich wirtschaftlich das Land nicht weiter: Seine Leistungsfähigkeit hängt wegen des bündischen Prinzips von der der Kommunen ab. Die Schuldenbremse „umzusetzen“, jedoch die angesichts eines erwiesenen jährlichen und konjunkturbereinigten Defizits von 2,85 Mrd. Euro offensichtlich nicht einmal annähernd ausreichende Finanzausstattung der Kommunen außer Acht zu lassen, bedeutete, effektiv keine „Schuldenbegrenzungs-“, sondern lediglich eine „Schuldenumlenkungsregel“ zu schaffen. Die Leistungsfähigkeit des Landes lässt sich daher nachhaltig – gerade mit Blick auf die Finanzmärkte – nur sicherstellen, wenn eine ausreichende finanzielle Mindestausstattung der Kommunen gewährleistet wird.

An diesen wirtschaftlichen Zusammenhängen ändert ein Vergleich mit anderen Ländern nichts: Sie sind auch dort gegeben, in Nordrhein-Westfalen jedoch wegen der exorbitant hohen kumulativen Verschuldung des Landes und der Kommunen in Höhe von etwa 190 Mrd. Euro deutlich drängender.

17. *Eine Schuldenbremse für die Länder kann nicht ohne die finanzielle Leistungsfähigkeit der Städte und Gemeinden gesehen werden. Welche Auswirkungen sind für die Kommunen zu*

*befürchten, wenn das Land keine Neuverschuldung mehr eingehen kann? Welche Anforderungen sind an die Kommunalfinanzierung zu stellen, damit die Kommunen nicht in einen weiteren Unterfinanzierungsdruck geraten sollen?*

Vgl. die Antworten zu Frage 7 und 14: Die Gefahr bestünde in der schlichten „Schuldenumlenkung“ auf die kommunale Ebene, die für das gesamte Gemeinwesen aus Land und Kommunen bedenklich wäre, da sie bereits mittelfristig die Bonität des Landes wie der Kommunen gleichermaßen in Frage stellte. Diesem wirtschaftlichen Zusammenhang kann das Land wegen des bündischen Prinzips nicht entkommen.

In der vor dem Hintergrund der erst jüngst wieder erfolgten Erneuerung der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs Nordrhein-Westfalen (VerfGH NRW, Urteil vom 19. Juli 2011 – VerfGH 32/08) verfassungsseitig sanktionierten Möglichkeit, den Kommunen weniger Ressourcen zuzuweisen, als sie nach einer streng aufgabenbezogenen Betrachtungsweise benötigen, steckt damit eine ernste Gefahr für das – von allen Beteiligten doch eigentlich im Konsens als richtig erachtete – Ziel, eine immer höhere Verschuldung zu Lasten nachfolgender Generationen zu vermeiden. Indem die Städte, Kreise, Gemeinden und Landschaftsverbände verpflichtet werden, immer mehr Aufgaben der sozialen Daseinsvorsorge in einer immer höheren Qualität wahrzunehmen, ohne dass die zur Verfügung gestellten Ressourcen mit dieser Entwicklung Schritt halten könnten, wird der weitere Weg in die Verschuldung für die Kommunen vorgezeichnet.

Die Schuldenbremse, so richtig sie im Ansatz ist, verschärft zwangsläufig den vorstehend beschriebenen Konflikt zwischen Land und Kommunen hinsichtlich des vom Land zu leistenden kommunalen Finanzausgleichs. Wenn das Land zukünftig – und zwar nicht erst ab dem Jahr 2020 – engere Vorgaben hinsichtlich des eigenen Haushaltsausgleichs erfüllen muss, ist die Gefahr, dass die nötigen Spielräume durch eine andere Austeriarung des Finanzausgleichs zu Lasten der Kommunen geschaffen werden, evident. Die Versuchung, den unangenehmen Weg des Aufgabenabbaus zu vermeiden und stattdessen in den kommunalen Finanzausgleich einzugreifen, liegt auf der Hand und ist bereits jüngst im Rahmen der Regelung der für die Stufe 2 des Stärkungspaktgesetzes vorgesehenen Finanzierung ausschließlich aus kommunalen Mitteln – die eben unter Verweis auf die mangelnden finanziellen Möglichkeiten des Landes begründet wurde – bewiesen worden.

Die Landesverfassung schützt vor diesen Gefahren in ihrer heutigen Ausgestaltung nicht. Wenn es mit der Landesverfassung als vereinbar angesehen wird, dass das Land eine kommunale Mindestausstattung unterschreitet, solange dies durch einen Armutsvergleich von Land und Kommunen genügend gestützt wird, bedeutet dies, dass die Kommunen immer weiter in die Verschuldung getrieben werden. Die bilanzielle Überschuldung zahlreicher Kommunen ist eine logische Folge dieser Entwicklung.

Eine wirkungsvolle Umsetzung der Schuldenbremse in der Landesverfassung setzt damit zugleich voraus, dass ein Mechanismus geschaffen wird, der eine systematische Unterfinanzierung der Kommunen als des letzten und entscheidenden Glieds in der Kette öffentlicher Haushalte ausschließt. Die Änderung des Art. 83 LVerf NRW muss deshalb flankiert werden durch eine Änderung des Art. 79 LVerf NRW, die wie folgt formuliert werden könnte:

#### **Artikel 79**

*(1) Das Land garantiert den Gemeinden und Gemeindeverbänden eine finanzielle Mindestausstattung. Diese muss die Gemeinden und Gemeindeverbände in die Lage versetzen, neben den Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung freiwillige Aufgaben in einem der Bedeutung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts angemessenen Umfang zu erfüllen. Das Land gewährleistet einen übergemeindlichen Finanzausgleich.*

Die weiteren Regelungsinhalte des Artikels 79 der jetzigen Fassung würden in einem neu einzuführenden Absatz 2 verankert.

Unter diesen gesetzlichen Rahmenbedingungen dürfte sich das Land bei unveränderter Aufgabenbelastung der Kommunen nicht unter Hinweis auf seine eigene fehlende finanzielle Leistungsfähigkeit und die vorgeschriebene Verschuldungsbegrenzung seiner Pflicht zur finanziellen Mindestausstattung der Kommunen entziehen. Wäre das Land mangels eigener finanzieller Leistungsfähigkeit tatsächlich aber außerstande, diese finanzielle Mindestausstattung zu sichern, bliebe ihm allein die Möglichkeit, entweder die Kommunen von bereits auferlegten Aufgaben zu entlasten, gesetzlich vorgegebene und kostentreibende Standards der kommunalen Aufgabenerfüllung abzusenken und auf die Erledigung neuer Aufgaben zu verzichten oder den Kommunen neue Steuern bzw. Einnahmequellen zu erschließen. Dies bedeutete einen dem Grundsatz intergenerativer Gerechtigkeit entsprechenden Mechanismus.

Nur auf diese Weise kann dem Grundanliegen der Schuldenbremse, die finanzielle Leistungsfähigkeit des Landes nachhaltig zu sichern, effektiv Rechnung getragen werden.

Begleitend zu der Verfassungsänderung des Art. 79 der Landesverfassung begrüßen wir den Vorschlag aus der LT-Drucksache 15/3395 der Bildung einer Kommission zur Einführung einer Schuldenregel in NRW. Im Antrag wird formuliert, dass das im Grundgesetz festgelegte Verschuldungsverbot für Bund und Länder nicht zu einer Verschiebung der Lasten auf die Kommunen führen darf. Für Erörterungen dieser ausschussübergreifenden Problemstellung benötigt der Landtag daher eine fraktionsübergreifende Kommission. Die sachgerechte Ausgestaltung der Kommunalfinanzen ist dabei besonders zu berücksichtigen.

18. *Welche Konsequenzen erwarten Sie bei einer Umsetzung des Gesetzentwurfes für die kommunale Finanzausstattung vor dem Hintergrund der finanziellen Lage des Landes Nordrhein-Westfalen?*

Vgl. die Antworten zu Frage 7 und 14: Es würde ein rechtlich-wirtschaftlicher „Teufelskreis“ in Gang gesetzt, der – um die Leistungsfähigkeit des Landes vermeintlich zu schützen – darin bestünde, die finanzielle Unterdeckung der kommunalen Ebene zu verstärken, was jedoch – wegen des bündischen Prinzips – zwangsläufig wieder auf das Land zurückschläge.

## **C Ökonomische Aspekte**

24. *Halten Sie es angesichts der Haushaltsentwicklung des Landes Nordrhein-Westfalen für tatsächlich realistisch, die Regeln der Schuldenbremse umzusetzen, ohne die Leistungen der öffentlichen Hand in Nordrhein-Westfalen empfindlich und dauerhaft einzuschränken?*

Nein. In jedem Falle – mit und ohne Garantie einer finanziellen Mindestausstattung der Kommunen – bleibt dem Land mangels eigener finanzieller Leistungsfähigkeit allein die Möglichkeit, entweder die Kommunen von bereits auferlegten Aufgaben zu entlasten, gesetzlich vorgegebene und kostentreibende Standards der kommunalen Aufgabenerfüllung abzusenken und auf die Erledigung neuer Aufgaben zu verzichten oder den Kommunen neue Steuern bzw. Einnahmequellen zu erschließen.

Es muss sowohl die Einnahmen- als auch die Ausgabenseite aller Ebenen betrachtet werden. Hier ist festzuhalten, dass die kommunalen Zuschussbedarfe in Nordrhein-Westfalen im Zuge von zusätzlichen Aufgaben, Standarderhöhungen und Fallzahlensteigerungen seit 1980 allein bis 2006 insgesamt um 144,5 Prozent angestiegen sind, während die verteilbare Finanzausgleichsmasse im gleichen Zeitraum nur um 36,5

Prozent gestiegen ist<sup>2</sup>. Der deutliche Anstieg der Verschuldung der Kommunen auf inzwischen insgesamt etwa 56,8 Mrd. Euro konnte damit nicht einmal durch eine Erhöhung der kommunalen Steuereinnahmen im gleichen Zeitraum um 146 Prozent aufgefangen werden.<sup>3</sup> Schon daraus folgt, dass es zu einer nachhaltigen Konsolidierung der Haushalte sowohl des Landes als auch der Kommunen erforderlich sein wird, zunächst keinerlei zusätzliche Leistungsansprüche insbesondere im Sozialsektor einzuführen oder existierende im Umfang zu erhöhen. Sodann werden zusätzliche Finanzierungsbeteiligungen anderer staatlicher Ebenen – bspw. des Landes und des Bundes – und die Eingrenzung von Leistungsansprüchen Gegenstand von Erwägungen und Entscheidungen sein müssen. Die bei unverändertem Katalog von landesrechtlich verursachten oder durchgereichten kommunalen Pflichtleistungen bestehenden Einsparpotentiale wären dagegen bei Weitem nicht ausreichend: Der Umfang des Bestandes freiwilliger Aufgaben liegt bei den Kommunen nur noch bei zwischen einem und drei Prozent.

Mit freundlichen Grüßen



Monika Kuban  
Ständige Stellvertreterin  
des Geschäftsführenden Vorstandsmitglieds  
des Städtetages Nordrhein-Westfalen



Dr. Martin Klein  
Hauptgeschäftsführer  
des Landkreistages Nordrhein-Westfalen



Claus Hamacher  
Beigeordneter  
des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen

---

<sup>2</sup> Vgl. *Junkernheinrich, Martin/Micosatt, Gerhard*, Kreise im Finanzausgleich der Länder, Eine finanzwissenschaftliche Studie am Beispiel Nordrhein-Westfalens, Wiesbaden 2011, S. 94.

<sup>3</sup> Vgl. *Junkernheinrich, Martin/Micosatt, Gerhard*, aaO, S. 94.