



Städte- und Gemeindebund
Nordrhein-Westfalen

■ Städte- und Gemeindebund NRW • Postfach 10 39 52 • 40030 Düsseldorf

Vorbericht
155. Sitzung des Ausschusses für
Finanzen und Kommunalwirtschaft
am 29./30.04.2015 in Coesfeld

Punkt 10 der TO:

Verfassungsrechtliche Absicherung der kommunalen Finanzausstattung

Postfach 10 39 52 • 40030 Düsseldorf
Kaiserswerther Straße 199-201
40474 Düsseldorf
Telefon 0211 • 4587-1
Telefax 0211 • 4587-211
E-Mail: info@kommunen-in-nrw.de
Internet: www.kommunen-in-nrw.de

Aktenzeichen: IV 902-01 ha/wo/do
Zuständig: Beigeordneter Hamacher,
Hauptreferent Wohland
Durchwahl 0211 • 4587-220/255

2. April 2015

10.1 Beschlussvorschlag:

Der Ausschuss für Finanzen und Kommunalwirtschaft spricht sich dafür aus, ein rechtswissenschaftliches Gutachten seitens aller drei kommunaler Spitzenverbände in NRW zu der verfassungsrechtlichen Absicherung der kommunalen Finanzausstattung in Auftrag zu geben. Inhaltliche Grundlage des Gutachtenauftrags ist der aus der Begründung ersichtliche Fragenkatalog. Die Geschäftsstelle wird beauftragt, die notwendigen Vorarbeiten und Abstimmungen mit den Schwesterverbänden fortzuführen.

10.2 Begründung:

Im Zuge der sehr heterogenen Entwicklung der finanziellen Verhältnisse in den Kommunen und der gerade in einigen Bundesländern sehr prekären Lage der Kommunal Finanzen (bis hin zum Zustand einer bilanziellen Überschuldung) stellt sich die Frage, welchen verfassungsrechtlichen Schutz die Kommunen gegen die Gefahr einer Erosion der finanziellen Grundlagen ihrer Selbstverwaltung genießen. Durch die bereits bundesgesetzlich geltenden Regelungen zur Schuldenbremse und die in vielen Bundesländern vorgesehene Übernahme dieser Regelungen auch in das Landesverfassungsrecht wird sich die Frage, inwieweit zur Erreichung des Ziels eines ausgeglichenen Landeshaushalts auch zu Lasten der kommunalen Ebene konsolidiert werden kann, noch dringlicher stellen.

In den Anhörungen der Verfassungskommission NRW hat es bislang von Seiten der dort gehörten Rechtswissenschaftler recht wenig Unterstützung für die kommunale Forderung gegeben, den Leistungsfähigkeitsvorbehalt zugunsten des Landes in Art. 79 Landesverfassung zu streichen. Herr Dr. Klein berichtete aus der jüngsten Sitzung der Verfassungskommission am 09.03.2015, in der die beiden Gutachten der Professoren Waldhoff und Wieland zur Schuldenbremse diskutiert wurden, dass beide Gutachten auch zu der von uns vorgetragenen Forderung Stellung nehmen, den in der Landesverfassung (LV) verankerten Leistungsfähigkeitsvorbehalt des Landes bei der Mindestfinanzausstattung der Kommunen zu streichen. Laut Klein können wir leider nicht mit Unterstützung der beiden Wissenschaftler rechnen. Immerhin aber sprächen sich beide Gutachter für eine „Unberührtheitsklausel“ mit Blick auf Artikel 78 i.V.m. Artikel 79 LV aus.

Das Bundesverfassungsgericht hat sich bislang zu der Frage, ob sich aus Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz ein unantastbarer Kernbereich einer kommunalen Finanzausstattungsge-

rantie herleiten lässt, nicht abschließend geäußert. In der einzigen bekannten Entscheidung vom 15.10.1985 (AZ 2 BvR 1808/82, 2 BvR 1809/82, 2 BvR 1810/82; BVerfGE 71, 25-38) hatte das Gericht Kommunalverfassungsbeschwerden wegen fehlender Substantiierung als unzulässig verworfen und die materielle Rechtsfrage offen gelassen:

Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und der Landesverfassungsgerichte zeigt ein differenziertes Meinungsbild bezüglich der Mindestfinanzausstattungsgarantie, wobei leider gerade das Verfassungsgericht in NRW einen absoluten Kerngehalt verneint.

Diese Problematik hat der Ausschuss im Rahmen der letzten Ausschusssitzung am 12.11.2014 in Pulheim intensiv beraten. Auf die Niederschrift zu TOP 4 der Sitzung wird verwiesen. Als Ergebnis der Diskussion hatte der Ausschuss folgenden Beschluss gefasst:

Der Ausschuss für Finanzen und Kommunalwirtschaft nimmt die Ausführungen der Geschäftsstelle und den Vorbericht zur Kenntnis. Er beauftragt die Geschäftsstelle, Gespräche mit dem Städtetag und dem Landkreistag NRW zu führen mit dem Ziel, ein gemeinsames Gutachten zur Frage der grundgesetzlich garantierten Mindestfinanzausstattungsgarantie für die kommunale Familie in NRW zu vergeben.

In Ausführung dieses Auftrages hat die Geschäftsstelle zwischenzeitlich Gespräche mit dem Städtetag NRW und dem Landkreistag NRW geführt und sie von der Sinnhaftigkeit eines gemeinsamen Vorgehens grundsätzlich überzeugt. Die drei kommunalen Spitzenverbände in Nordrhein-Westfalen sind sich (zumindest auf Arbeitsebene) einig, dass es angezeigt ist, die Streitfrage rechtswissenschaftlich gründlich untersuchen zu lassen.

Allerdings wird diese Bereitschaft der beiden Schwesterverbände an einige Bedingungen geknüpft:

- Städtetag NRW und Landkreistag NRW lehnen es derzeit strikt ab, die Vergabe eines Gutachtens zu verknüpfen mit den laufenden Verfahren verschiedener kreisangehöriger Kommunen gegen das GFG 2012 ff.
- Zudem bestehen bei beiden erhebliche Vorbehalte gegen eine Involvierung der Kanzlei Wolter/Hoppenberg.
- Professor Kirchhof als Gutachter wird wegen der Verbindung seiner Person mit den anhängigen Verfahren und der Kanzlei W/H, aber insbesondere auch wegen der als überzogen empfundenen Honorarforderungen ausgeschlossen.

Denkbare Kandidaten sind nach derzeitigem Überlegungsstand die Professoren Burgi, Waldhoff, Dietlein und Höfling. Professor Koriath, der ebenfalls auf dieser Liste stand, kommt wohl nicht länger in Betracht, nachdem er sich als Gutachter für den Landtag (!) in dem Verfahren verschiedener Kommunen gegen die Solidaritätsumlage bestellt hat. Weiter genannt wurden auch die Professoren Wissmann (Münster), Ehlers (Münster) und Klaus Lange (Gießen).

Gemeinsam mit den beiden anderen Spitzenverbänden sind Überlegungen zu der Frage angestellt worden, wie der Gutachtenauftrag formuliert werden könnte.

Ein rechtswissenschaftliches Gutachten sollte insbesondere folgende Fragen beantworten:

1. *Welche bundesverfassungsrechtlichen Gewährleistungen gibt es zur Sicherung der finanziellen Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung und gegen wen richten sie sich?*

2. *Haben die Kommunen qua bundesrechtlicher Gewährleistung einen verfassungsrechtlich verbürgten Anspruch auf eine finanzielle Mindestausstattung? Ist ein solcher Anspruch einer Abwägung mit Finanzierungsinteressen des Staates (Bund und/oder Land) unterworfen, mit anderen Worten: Gibt es einen unantastbaren Kernbereich, der nicht unterschritten werden darf?*
3. *Wie ist das Regelungsverhältnis zwischen Art. 28 II GG und Art. 79 LVerf NRW und wie ist vor dem Hintergrund der bundesverfassungsrechtlichen Gewährleistungen der in Art. 79 LVerf NRW verankerte Leistungsfähigkeitsvorbehalt zu bewerten?*
4. *Welche (rechtlichen) Anforderungen sind an die Bestimmung eines Mindestfinanzbedarfs und damit an die Kriterien für eine mögliche Verletzung eines kommunalen Gewährleistungsanspruchs zu stellen? Liefert das doppelte Haushalts- und Rechnungswesen dazu rechtlich relevante Anknüpfungspunkte und wenn ja, welche?*
5. *Ist für die Frage einer Verletzung der Mindestfinanzausstattung auf die Gesamtheit der Kommunen in einem Bundesland oder auf die individuelle Haushalts- und Finanzsituation der einzelnen (beschwerdeführenden) Kommune abzustellen oder handelt es sich um ein kommunal-individuelles Recht?*
6. *Welche prozessualen Möglichkeiten haben einzelne Kommunen, eine behauptete Verletzung ihrer Finanzausstattungsrechte (Mindestfinanzausstattung sowie Anspruch auf eine angemessene Finanzausstattung) aus Art. 28 II GG und Art. 78 und 79 LVerf gerichtlich überprüfen zu lassen? Welche Anforderungen sind an die Substantiierungen eines solchen Anspruchs zu stellen?*
7. *Sind in einer Gesamtwürdigung der Ergebnisse des Gutachtens Änderungen in der Landesverfassung und/oder weiteren Gesetzen (z.B. LVerfGG) angezeigt?*