



Städte- und Gemeindebund  
Nordrhein-Westfalen

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

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

Je besonders an:

die Mitglieder und stellvertretenden  
Mitglieder des Ausschusses für  
Finanzen und Kommunalwirtschaft

Aktenzeichen: IV/1 992-00 wo/do  
Ansprechpartner: Hauptreferent Wohland  
Durchwahl 0211 • 4587-255

## N i e d e r s c h r i f t

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

---

**I. Teilnehmer:**

(s. Anwesenheitsliste)

**II. Tagesordnung:**

*Tagesordnungspunkte 29.04.2015:*

1. Eröffnung der Sitzung
2. Wahl des Vorsitzenden und stellvertretenden Vorsitzenden
3. Grußwort des Bürgermeisters der Stadt Coesfeld, Herrn Heinz Öhmann
4. Genehmigung der Niederschrift der 154. Sitzung des Ausschusses für Finanzen und Kommunalwirtschaft am 12.11.2014 in Pulheim
5. Zeit und Ort der nächsten Sitzung
6. GFG 2015
7. Analyse und Beratung bei „optimierten“ Finanzierungsformen  
**BE:** Geschäftsführer Jan Hartlieb, SAM Sachsen Asset Management GmbH

*Tagesordnungspunkte 30.04.2015*

8. Investitionsprogramm des Bundes
9. Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen
10. Verfassungsrechtliche Absicherung der kommunalen Finanzausstattung
11. Kommunale Aufwendungen für Asylbewerber/Flüchtlinge
12. Erfahrungsaustausch mit der GPA  
**BE:** Herr Haßenkamp, Präsident der GPA NRW
13. Evaluierung zweite Stufe Stärkungspakt Stadtfinanzen
14. Umsatzsteuerpflicht für kommunale Beistandsleistungen

15. Vorstellung der Ergebnisse der Haushaltsumfrage 2014/2015
16. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung von Bestimmungen des Rechts des Energieleitungsbaus
17. Finanzierungsstrukturen U3
18. Verschiedenes

### III. Ergebnisse:

#### *Erster Sitzungstag:*

#### Zu Punkt 1 der TO:

##### **Eröffnung der Sitzung**

Der Vorsitzende des Ausschusses für Finanzen und Kommunalwirtschaft, Bürgermeister **Dr. Strothmann**, Beckum, eröffnet die Sitzung und begrüßt die Ausschussmitglieder, die ständigen Gäste, Herrn Senior-Projektleiter Füller, SAM Sachsen Asset Management GmbH, Bürgermeister Öhmann, Coesfeld, sowie Beigeordneten Hamacher und Hauptreferenten Wohland aus der Geschäftsstelle des StGB NRW. Er dankt Bürgermeister Öhmann für die Einladung nach Coesfeld sowie für die Mithilfe der Organisation der Veranstaltung. Ein weiterer Dank geht an die Geschäftsstelle für die Vorbereitung der Sitzung.

Bürgermeister Dr. Strothmann beglückwünscht die neu in den Finanzausschuss gewählten Ausschussmitglieder und stellvertretenden Ausschussmitglieder und sowie als neuen ständigen Gast Frau Beigeordnete Lang, Gütersloh. Sodann schließt sich eine kurze Vorstellungsrunde an, in der die Teilnehmer sich auch zu einem etwaigen Ausscheiden aus ihren Ämtern mit der anstehenden Kommunalwahl erklären. Danach sieht es so aus, dass Bürgermeister Rauen, Wettringen, und Bürgermeister Baumann, Breckerfeld, bei der anstehenden Bürgermeisterwahl nicht wieder kandidieren und daher im Spätsommer aus dem Ausschuss ausscheiden werden. Kämmerer und Beigeordneter Thelen, Pulheim, wird im November in den Ruhestand treten.

#### Zu Punkt 2 der TO:

##### **Wahl des Vorsitzenden und stellvertretenden Vorsitzenden**

Der bisherige stellvertretende Ausschussvorsitzende, Bürgermeister **Freytag**, Brühl, übernimmt den Vorsitz.

Bürgermeister **Baumann**, Breckerfeld, schlägt als Ausschussvorsitzenden die Wiederwahl von Dr. Strothmann, Beckum, vor. Es werden keine weiteren Vorschläge gemacht.

*Sodann wird Bürgermeister **Dr. Strothmann**, Beckum, einstimmig wieder zum Vorsitzenden des Ausschusses für Finanzen und Kommunalwirtschaft gewählt.*

Bürgermeister Dr. Strothmann bedankt sich für die Wiederwahl und übernimmt wieder den Vorsitz.

1. Beig./Stadtkämmerer **Mölle**, Unna, schlägt Bürgermeister Dieter Freytag, Brühl für eine Wiederwahl zum stellvertretenden Ausschussvorsitzenden vor. Es erfolgen keine weiteren Vorschläge.

*Bürgermeister **Freytag**, Brühl, wird sodann einstimmig wiederum zum stellvertretenden Vorsitzenden des Ausschusses für Finanzen und Kommunalwirtschaft gewählt.*

Auch Bürgermeister Freytag bedankt sich für die Wahl.

Die Geschäftsstelle macht das Angebot, dass die Ausschussmitglieder Fotos an die Geschäftsstelle übermitteln können, mit denen dann die im Internet-Angebot des Verbandes veröffentlichte Übersicht, die nur von den Ausschussmitgliedern abrufbar ist, aktualisiert werden kann.

Zu Punkt 3 der TO:

### **Grußwort des Bürgermeisters der Stadt Coesfeld, Herrn Heinz Öhmann**

Bürgermeister **Öhmann** stellt die Stadt Coesfeld vor und heißt die Mitglieder herzlich willkommen. Die Stadt hat nach dem Zensus 35.800 Einwohner und verzeichnet aktuell immer noch einen Einwohnerzuwachs. Im örtlichen Arbeitsamtsbezirk gibt es die niedrigste Arbeitslosenquote in ganz Nordrhein-Westfalen (Kreis Coesfeld 3,2 Prozent Arbeitslosenquote). Der Gewerbesteuerhebesatz liegt bei 450, der Grundsteuer-B-Hebesatz bei 550 Punkten. Die Stadt Coesfeld verfüge über eine hohe Zentralitätsquote (145 Prozent).

Zu Punkt 4 der TO:

### **Genehmigung der Niederschrift der 154. Sitzung des Ausschusses für Finanzen und Kommunalwirtschaft am 12.11.2014 in Pulheim**

Die Niederschrift der 154. Sitzung des Ausschusses für Finanzen und Kommunalwirtschaft am 12.11.2014 in Pulheim wird einstimmig genehmigt.

Zu Punkt 5 der TO:

### **Zeit und Ort der nächsten Sitzung**

Die nächste Sitzung des Ausschusses für Finanzen und Kommunalwirtschaft wird am 09.11.2015 um 10.00 Uhr in Paderborn stattfinden.

Der Vorsitzende, Bürgermeister **Dr. Strothmann**, verabschiedet Bürgermeister Rauen und Bürgermeister Baumann und bedankt sich für die langjährige gute Zusammenarbeit im Ausschuss für Finanzen und Kommunalwirtschaft.

Zu Punkt 6 der TO:

### **GFG 2015**

Die Geschäftsstelle erläutert den Vorbericht, insbesondere die Diskussionspunkte der Gaststreitkräfte-Sonderbedarfe, der Vorlage einer möglichst frühen ersten Modellrechnung sowie der Partizipation des kommunalen Steuerverbundes an dem Ertrag der Erhöhung der Grunderwerbsteuer. Außerdem wird ausgeführt, dass im Bundesland Hessen 2016 differenzierte Realsteuerhebesätze bei der Gewerbesteuer eingeführt werden. In Hessen wird künftig differenziert ein unterschiedlicher fiktiver Hebesatz für die Steuerkraftermittlung im kreisangehörigen und kreisfreien Bereich zum Einsatz kommen.

LMR **Emschermann**, MIK NRW, ergänzt, dass die Eckpunkte für ein GFG 2016 voraussichtlich am 23.06.2015 im Kabinett beraten und beschlossen werden. Mitte August wird sich das Kabinett dann mit dem Gesetzentwurf befassen. Die erste Modellrechnung soll ersetzt werden durch eine Simulation einer gemeinsamen Arbeitsgruppe aus Innenministerium, Finanzministerium, IT.NRW und den kommunalen Spitzenverbänden. Diese Simulationsrechnung soll in der dritten Juli-Woche vorliegen. Eine Berechnung auf Basis der Ist-Zahlen soll dann Ende Oktober vorliegen.

Nach einer kurzen Aussprache zu der Zukunft der Gaststreitkräfte-Sonderbedarfszuweisung, die in eine Art dynamisierte Kopfpauschale überführt werden soll, beschließt der Ausschuss einstimmig wie vorgeschlagen:

- 1. Der Ausschuss für Finanzen und Kommunalwirtschaft fordert die Landesregierung auf, möglichst rasch nach Vorliegen der Steuerkraftdaten für die Referenzperiode und unmittelbar nach Beschlussfassung des Landeskabinetts über die Eckpunkte für ein GFG 2016 eine erste vorläufige Modellrechnung zum GFG 2016 vorzulegen. Die Städte und Gemeinden sind auf eine solche Modellrechnung für die Vorbereitung der Haushaltsaufstellung angewiesen.*
- 2. Der Ausschuss fordert das Land auf, den kommunalen Anteil an den Mehreinnahmen aus Grunderwerbsteuererhöhungen dem kommunalen Finanzausgleich tatsächlich, ungeschmälert und dauerhaft zur Verfügung zu stellen. Eine Verwendung des zusätzlichen Aufkommens zur Ausfinanzierung der zweiten Stufe des Stärkungspaktes wird abgelehnt.*

Zu Punkt 7 der TO:

### **Analyse und Beratung bei „optimierten“ Finanzierungsformen**

Geschäftsführer **Hartlieb**, SAM Sachsen Asset Management GmbH, referiert über die Analyse und Beratung bei „optimierten“ Finanzierungsformen. Der PowerPoint-Vortrag ist der Niederschrift als Anlage 1 beigefügt. In der anschließenden Diskussion wird problematisiert, ob die vorgeschlagenen Lösungen kommunalaufsichtsrechtlich zulässig sind. Dies müsste individuell geprüft werden. Außerdem wird thematisiert, dass bei der Aufarbeitung etwa von Fremdwährungskrediten die Presse häufig tendenziell berichtet. Insbesondere die „Spekulations“-Vorwürfe seien geeignet, in der öffentlichen Wahrnehmung die Seriosität und die Kompetenz der kommunalen Akteure pauschal anzuzweifeln.

### **Gesetzentwurf der CDU- und FDP-Landtagsfraktionen zum Schutz der nordrhein-westfälischen Kommunen vor Risiken aus Fremdwährungskrediten und spekulativen Finanzgeschäften**

Im Anschluss wird der Gesetzentwurf der Landtagsfraktionen der CDU und FDP für ein Gesetz zum Schutz der nordrhein-westfälischen Kommunen vor Risiken aus Fremdwährungskrediten und spekulativen Finanzgeschäften (Drucksache 16/8131 v. 10.03.2015) diskutiert. Die kommunalen Spitzenverbände haben eine Frist für eine Stellungnahme bis zum 18.05.2015. Die Einschätzungen, die bisher die Geschäftsstelle erreicht haben, lassen sich von der Grundlinie wie folgt beschreiben: Der Gesetzentwurf wird kritisch gesehen wegen des Eingriffs in die kommunale Selbstverwaltung. Vor Ort müssten die Chancen und Risiken eigenverantwortlich abgewogen werden. Es gibt aber auch vereinzelt Stimmen, die vor dem Hintergrund der schlechten Erfahrungen aus der Vergangenheit mit den Fremdwährungskrediten den Genehmigungsvorbehalt begrüßen würden. Allerdings ist problematisch, dass der Gesetzentwurf nicht die nötige Klarheit schafft. Exemplarisch wird darauf hingewiesen, wie der Begriff der „Spekulati-

on“ definiert wird. Hier könne in der Praxis niemand feststellen, welche Geschäfte zukünftig unter diesen Spekulationsbegriff fielen und welche nicht.

In der sich anschließenden Aussprache wird durchweg betont, dass die kommunale Selbstverwaltung ein besonders schutzwürdiges Gut ist und der Gesetzentwurf als Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung abgelehnt wird. Die derzeitige Erlasslage aus dem Krediterlass sei ausreichend. Im Übrigen wird problematisiert, dass bei den im Gesetzentwurf vorgesehenen Ausnahmen, die die Kommunalaufsicht genehmigen können soll, die Frage ist, wo bei dieser überhaupt das Know-how ist.

*Der Ausschuss ist sich im Ergebnis einig, dass der Gesetzentwurf nicht geeignet ist, das Problem zu beheben, und insofern als Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung abzulehnen ist.*

Zu Punkt 8 der TO:

### **Investitionsprogramm des Bundes**

Die Geschäftsstelle erläutert den Vorbericht. Sie ergänzt den Überblick über das Gesamtprogramm anhand eines Schaubildes. Außerdem wird darauf hingewiesen, dass die Ressortförderprogramme des Bundes, die neben dem kommunalen Investitionsprogramm stehen, für die Kommunen durchaus nutzbar gemacht werden können. Schließlich wird der aktuelle Diskussionsstand aus den Gesprächen mit dem Land zu der länderinternen Verteilung dargestellt. Im Moment sieht es so aus, dass sich ein System durchsetzen könnte, welches sich an der Schlüsselzuweisungsmethodik orientiert. Die Zahlungen sollen aber in jedem Fall außerhalb des GFG erfolgen.

In der sich anschließenden Diskussion wird vor allem der Verteilungsschlüssel an die Kommunen thematisiert. Teilweise wird geäußert, dass eine Verteilung an alle Kommunen wünschenswert ist, auch wenn die Problematik gesehen wird, dass das Programm besonders finanzschwache Kommunen fördern soll. Teilweise wird auch vertreten, dass nur die Stärkungspaktkommunen begünstigt werden sollten, teilweise wird vorgetragen, eine Orientierung am Haushaltsstatus wäre denkbar. Schließlich wird der Investitionsbedarf der Kommunen als Verteilungskriterium diskutiert.

Im Ergebnis ist sich der Ausschuss aber darin einig, dass alle diskutierten Ansätze problematisch sind. So ist der Investitionsbedarf der Kommunen nicht belastbar ermittelbar. Außerdem ist er wie der Haushaltsstatus manipulierbar. Am ehesten ist daher auch nach Ansicht der Mehrheit der Ausschussmitglieder die Schlüsselzuweisungssystematik geeignet, eine Verteilung der Mittel orientiert am Finanzbedarf und der eigenen Finanzkraft der Kommunen so sicherzustellen, dass auch eine Vielzahl von Mitgliedskommunen des Verbandes Berücksichtigung finden. Zwar hat der Städte- und Gemeindebund NRW mit der Systematik der Schlüsselzuweisungsberechnung durchaus seine Probleme. Hier geht es aber darum, in der Kürze der Zeit ein Verfahren zu finden, hinter das sich möglichst viele Beteiligte stellen können.

Außerdem wird thematisiert, ob das Land nicht den 10 %igen Eigenanteil übernehmen kann. Ferner wird darauf hingewiesen, dass die Tatbestandsmerkmale zur Abgrenzung der Förderbereiche weit ausgelegt werden müssen, um in der Praxis praktikable Lösungen finden zu können.

Schließlich beschließt der Ausschuss bei drei Enthaltungen einstimmig wie folgt:

1. *Der Ausschuss für Finanzen und Kommunalwirtschaft begrüßt die Auflage eines Investitionsprogramms zur Stärkung der kommunalen Investitionsfähigkeit durch den Bund. Er ist der Auffassung, dass angesichts der sehr unterschiedlichen finanziellen Si-*

*tuationen der Kommunen in den einzelnen Bundesländern der im Gesetzentwurf vorgeschlagene Schlüssel für die Verteilung der Mittel auf die Länder (Einwohnerzahl, Kassenkreditstände und Zahl der SGBII-Empfänger zu jeweils einem Drittel) sachgerecht ist. Auch bereits geplante Investitionsmaßnahmen oder nicht begonnene Bauabschnitte müssen – anders als beim Konjunkturpaket II - als förderfähige Maßnahmen gelten.*

- 2. Der Ausschuss ist der Auffassung, dass auf der Ebene der einzelnen Ländern für die Weiterleitung der Mittel an die Kommunen besser ausdifferenzierte statistische Grundlagen zur Verfügung stehen und nach Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens auf Bundesebene zügig eine Entscheidung über sachgerechte Kriterien auf Landesebene folgen muss. Dabei müssen die Finanzschwäche, aber auch die Investitionsbedarfe der Kommunen Berücksichtigung finden. Wegen der schwierigen Finanzsituation fast aller Städte und Gemeinden im Lande ist es aber weder geboten noch angemessen, die Mittelverteilung auf wenige Empfänger (etwa auf Stärkungspaktkommunen) zu beschränken.*
- 3. Der Ausschuss spricht sich dafür aus, dass die Mittel an die begünstigten Kommunen möglichst als pauschale Zuweisungen und nicht im Wege von ressortbezogenen Förderprogrammen gezahlt werden. Außerdem ist ein unbürokratisches und hinsichtlich etwaig zu erbringender Verwendungsnachweise verwaltungsarmes Verfahren zu wählen.*

#### **Zweiter Sitzungstag:**

Der Vorsitzende, Bürgermeister **Dr. Strothmann**, begrüßt Ltd. Ministerialrat Emschermann, MIK NRW, sowie Präsident Haßenkamp und Frau Krüger von der GPA NRW.

Tagesordnungspunkt 12 wird vorgezogen:

#### Zu Punkt 12 der TO:

#### **Erfahrungsaustausch mit der GPA**

Herr **Haßenkamp**, Präsident der GPA NRW, bedankt sich für die Möglichkeit, den Erfahrungsaustausch mit den Ausschussmitgliedern fortzusetzen. Die Rückmeldungen aus der Praxis seien besonders wichtig, um die Prüfaspekte der GPA fortentwickeln zu können. Herr Haßenkamp berichtet, dass kleinere Kommunen teilweise eine Rechtmäßigkeitsprüfung von der GPA fordern. Die GPA selbst sieht darin aber keinen Fall der überörtlichen Prüfung.

Frau **Krüger** stellt sodann die wesentlichen Erkenntnisse aus der zweiten Runde der Prüfung der kleinen kreisangehörigen Kommunen vor, die 2011 bis 2013 stattgefunden hat. Die geprüften Jahre waren die Jahre 2008 bis 2011.

Im Moment werden die mittleren kreisangehörigen Kommunen geprüft.

In dem sich anschließenden Erfahrungsaustausch berichten die Ausschussmitglieder über die Erfahrungen und Erkenntnisse mit der überörtlichen Prüfung. Es wird deutlich, dass der Ansatz der Wirtschaftlichkeitsprüfung als richtig eingeschätzt wird, dass aber die GPA örtlichen Besonderheiten gerecht werden müsse. Teilweise sei die Prüfung zu statisch. Am Beispiel der Personalaufwandsquote wird deutlich, dass unterschiedliche Grundsätze der Verwaltungen etwa zur Selbsterledigung von möglichst vielen Aufgaben oder zur Fremdvergabe von Aufgaben zu deutlich unterschiedlichen Ergebnissen führen. Frau **Krüger** sagt daraufhin zu, die Personalkostenquote nochmals zu analysieren. Die Hinweise würden berücksichtigt.

Außerdem wird thematisiert, dass es für die kommunalen Praktiker wichtig ist, dass die Prüferinnen und Prüfer der GPA in den Rathäusern als Ansprechpartner vor Ort sind und nicht Schriftverkehr erzeugt werden muss. Hierzu führen die Vertreter der GPA aus, dass dies im Grundsatz zwar auch so gesehen wird, aber die GPA aus Wirtschaftlichkeitsgründen in der Zukunft verstärkt dazu übergehen müsse, auch schriftlich mit den geprüften Kommunen zu kommunizieren.

Thematisiert wird auch, dass Hinweise aus der ersten Prüfungsrunde in der zweiten Prüfungsrunde durchaus nochmals aufgegriffen werden sollten. Außerdem wird ange-regt, die Prüfungsintensität vor Ort abhängig von der Haushaltssituation zu gestalten.

Schließlich wird problematisiert, dass bei der Quantifizierung das Einsparpotential (am Beispiel der Schulgebäude) zu stark vereinfacht dargestellt werde. So finde keine Teil-kostenbetrachtung statt.

Die seit Anfang des Jahres durchgeführte Veröffentlichung der Prüfberichte wird nach Darstellung von Herrn Haßenkamp gut angenommen. Seit Januar ist eine stark stei-gende Zugriffsrate auf das Online-Angebot der GPA zu verzeichnen. Die Prüfung der großen kreisangehörigen Kommunen soll Anfang 2016 beginnen. Abschließend wird problematisiert, dass bei der Prüfung nicht danach gefragt werde, ob die Standards vor Ort überhaupt eingehalten werden. So seien die Kennzahlen letztlich nur schwer inter-kommunal vergleichbar.

Zu Punkt 9 der TO:

### **Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen**

Die Geschäftsstelle erläutert den Vorbericht. In der sich anschließenden Aussprache wird deutlich, dass das Wohl und Wehe der kommunalen Finanzen sich bei dem Sozial-aufwand entscheidet. Von Seiten der Vertreter der Landschaftsverbände wird die Befürchtung geäußert, dass bei der Diskussion der Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe Standardverbesserungen erzielt würden und sich die Akteure in Berlin be-reits von einer Entlastung bei der Eingliederungshilfe verabschiedet hätten. Die Aus-schussmitglieder sind sich darin einig, dass der Bund ein eigenes Kosteninteresse bei den großen Aufwandsblöcken des Sozialaufwandes haben muss. Gleichwohl herrscht die Einschätzung vor, dass die Entlastung wohl eher über die Beteiligung des Bundes an den Kosten der Unterkunft als bei der Eingliederungshilfe ab 2018 erfolgen wird. Prob-lematisch dabei ist, dass nach Einschätzung der Ausschussmitglieder die Dynamik bei der Eingliederungshilfe höher ist als die bei den Kosten der Unterkunft.

Die Geschäftsstelle präsentiert ein Schaubild zur Verdeutlichung der unterschiedlichen Stufen des Länderfinanzausgleichs. Das Schaubild ist der Niederschrift als Anlage 2 beigelegt.

In der weiteren Aussprache wird das Kooperationsverbot thematisiert. Hier dürfe es bei der Weiterentwicklung des Kooperationsverbots nicht ein Zurückfallen in alte Zeiten geben, in der es letztlich häufig eine Situation der Unverantwortlichkeit gegeben habe.

Zu Punkt 10 der TO:

### **Verfassungsrechtliche Absicherung der kommunalen Finanzausstattung**

Die Geschäftsstelle erläutert den Vorbericht, insbesondere die Inhalte der Diskussion aus der letzten Finanzausschusssitzung im November in Pulheim. Sie weist insbesonde-re auf eine interessante aktuelle Veröffentlichung von Professor Dr. Klaus Lange, Gie-

ßen, aus der Zeitschrift DVBl, Heft 8/2015, zu dem Thema mit dem Titel „Die finanzielle Mindestausstattung und die angemessene Finanzausstattung der Kommunen“ hin. Die Veröffentlichung wurde im Ausschuss als Tischvorlage ausgelegt (als Anlage 3 der Niederschrift beigelegt).

In der sich anschließenden Diskussion ist man sich darin einig, dass es besonders wichtig ist, dass alle kommunalen Spitzenverbände in der Frage zusammenarbeiten. Bei dem politischen Verteilungskampf mit dem Land gebe es grundsätzlich die Möglichkeit, verfassungsrechtlich und/oder finanzwissenschaftlich zu argumentieren. Es wird auch die Frage diskutiert, ob das Gutachten zunächst nur politisch genutzt werden oder ob man auch ein verfassungsgerichtliches Verfahren mit dem Gutachten betreiben sollte. Hier ist sich der Ausschuss mehrheitlich einig, dass das Gutachten zunächst als Rüstzeug für die politische Auseinandersetzung genutzt werden sollte. Vereinzelt wird problematisiert, ob es gerechtfertigt ist, viel Geld für ein weiteres Gutachten auszugeben bei der großen Gefahr, dass das Bundesverfassungsgericht – selbst, wenn man prozessual bis dorthin komme - urteilen könnte, dass es letztlich Ländersache ist, die Finanzansprüche der Kommunen adäquat auszugestalten bzw. mit den Länderfinanzen abzuwiegen.

Der Ausschuss beschließt bei einer Enthaltung einstimmig wie vorgeschlagen:

*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.*

Zu Punkt 11 der TO:

### **Kommunale Aufwendungen für Asylbewerber/Flüchtlinge**

Die Geschäftsstelle erläutert den Vorbericht, insbesondere die Ergebnisse des zweiten Flüchtlingsgipfels vom 15.04.2015. Leider habe es bei dieser Veranstaltung keine weiteren zusätzlichen Zusagen durch das Land gegeben. Die zentrale Forderung an den Bund sei, auch über 2015/2016 hinaus finanziell für die gesamtgesellschaftliche Aufgabe der Betreuung und Unterbringung der Asylbewerber und Bürgerkriegsflüchtlinge zu sorgen.

In der sich anschließenden Aussprache wird problematisiert, dass die Landeszuweisungen nicht dynamisch ausgestaltet sind und dass man in der politischen Auseinandersetzung immer damit konfrontiert werde, dass die Zahlen zu der Kostenbelastung der Kommunen nicht hinreichend valide sind. Es wird die Forderung erhoben, dass Flüchtlinge aus sicheren Drittstaaten gar nicht erst aus den Landeseinrichtungen in die Kommunen verteilt werden sollten. Problematisch sei aber auch, dass niemand vor Ort die notwendigen Abschiebungen diskutieren wolle.

Zu Punkt 13 der TO:

### **Evaluierung zweite Stufe Stärkungspakt Stadtfinanzen**

LMR **Emschermann** erläutert, dass die zweite Runde der Evaluierung für die freiwillig am Stärkungspakt teilnehmenden Kommunen auf der Grundlage der Zahlen für das Jahr 2014 erfolgen soll. Diese Zahlengrundlagen werden bis Anfang Mai vorliegen. Danach werden diese Zahlen durch das MIK aufgearbeitet. Nach der Sommerpause soll dann ein Bericht in den Landtag eingebracht werden. Die kommunalen Spitzenverbän-

de werden in dem Verfahren - wie bereits in der ersten Runde der Evaluierung - dann auch beteiligt werden.

#### Zu Punkt 14 der TO:

##### **Umsatzsteuerpflicht für kommunale Beistandsleistungen**

Die Geschäftsstelle erläutert den Vorbericht und den aktuellen Sachstand. Derzeit sehe es wieder gut aus für die Realisierungschancen des von der Finanzministerkonferenz Ende 2014 beschlossenen Regelungsentwurfs für eine Gesetzesinitiative zur Änderung des Umsatzsteuergesetzes. Die Kommunalpolitiker insbesondere in der CDU-Fraktion hätten sich hier wohl gegen den Wirtschaftsflügel durchgesetzt.

Sodann beschließt der Ausschuss einstimmig wie vorgeschlagen:

*Der Ausschuss für Finanzen und Kommunalwirtschaft fordert die gesetzliche Umsetzung der Zusagen aus dem Koalitionsvertrag. Der von der Finanzministerkonferenz Ende 2014 beschlossene Regelungsentwurf für eine Gesetzesinitiative zur Änderung des Umsatzsteuergesetzes muss hierzu als Gesetzentwurf in den Bundestag eingebracht werden.*

#### Zu Punkt 15 der TO:

##### **Vorstellung der Ergebnisse der Haushaltsumfrage 2014/2015**

Die Geschäftsstelle erläutert die Ergebnisse der Haushaltsumfrage und weist darauf hin, dass eine detaillierte Aufbereitung in der Mai-Ausgabe der Zeitschrift Städte- und Gemeinderat erfolgen wird. Es wird insbesondere das Ergebnis über die Abfrage des Standes der Jahresabschlüsse dargestellt.

#### Zu Punkt 16 der TO:

##### **Entwurf eines Gesetzes zur Änderung von Bestimmungen des Rechts des Energieleitungsbaus**

Die Geschäftsstelle erläutert den Vorbericht. In der anschließenden Aussprache wird deutlich gemacht, dass die vorgesehene mögliche Entschädigung für die Trassenführung nicht angemessen ist. Hier müsse es eine deutliche Anpassung der Entschädigungshöhe geben.

Sodann beschließt der Ausschuss einstimmig wie vorgeschlagen:

1. Der Ausschuss für Finanzen und Kommunalwirtschaft begrüßt, dass der bisher jährliche Turnus der *Netzentwicklungsplanung (§§ 12 a ff. EnWG) in einen zweijährigen Turnus geändert werden soll. Nach Auffassung des Ausschusses für Finanzen und Kommunalwirtschaft wird dies zu einer Entzerrung der verschiedenen formellen Verfahrensschritte und Beteiligungsprozesse führen, die nach dem derzeit geltenden Recht vielfach parallel laufen.*
2. *Der Ausschuss für Finanzen und Kommunalwirtschaft begrüßt im Grundsatz die geplanten Erleichterungen bei der Verlegung von Erdkabeln, sieht aber mit Blick auf den Einsatz von Erdkabeln Bedarf für weitergehende Regelungen. Aus Sicht des Ausschusses für Finanzen und Kommunalwirtschaft sollte die Möglichkeit der Erdverkabelung prinzipiell für alle Netzausbauprojekte und auch für den Fall einer bereits bestehenden Hoch- oder Höchstspannungsleitungsstraße zugelassen werden.*

3. *Der Ausschusses für Finanzen und Kommunalwirtschaft fordert, dass die - bislang freiwillige - Zahlung sog. Ausgleichszahlungen von den Übertragungsnetzbetreibern an die Städte und Gemeinden, auf deren Gebiet eine Freileitung auf neuer Trasse errichtet wird, rechtsverbindlich verankert wird. Dies fordert der Ausschuss für Finanzen und Kommunalwirtschaft auch für den Bereich der Erdverkabelung.*

Zu Punkt 17 der TO:

**Finanzierungsstrukturen U3**

Die Geschäftsstelle erläutert den Vorbericht und die Beschlusslage im Jugend-, Sozial- und Gesundheitsausschuss des StGB NRW vom Vortag. Hierzu wird die Beschlusslage aus dem Jugendausschuss verlesen.

In der anschließenden Diskussion wird die Problematik der Rücklagenhöhe der freien Träger angesprochen. Im KiBiz sei diese gedeckelt, die freien Träger müssen die angesammelten Rücklagen sukzessive abbauen.

Sodann beschließt der Ausschuss einstimmig wie vorgeschlagen:

*Der Ausschuss fordert das Land NRW auf, in Abstimmung mit den Trägervertretern von Tageseinrichtungen zügig aktuelle Daten zur Auskömmlichkeit des KiBiz-Systems zu erheben und zu bewerten. Eine Anpassung der Höhe der KiBiz-Pauschalen erscheint auch vor dem Hintergrund der jüngsten Tarifeinsetzung im Bereich der nordrhein-westfälischen Tageseinrichtungen der Kommunen immer dringlicher.*

*Zudem erwartet der Ausschuss vom Land NRW, die rechtlichen Rahmenbedingungen durch eine Änderung des § 20 Abs. 1 Kinderbildungsgesetz NRW dafür zu schaffen, dass für Kommunen die Trägerschaft von Tageseinrichtungen wieder attraktiver wird. Auf der Basis der gesetzlich vorgesehenen Zuschusshöhe in Höhe von 79 % für Aufgaben nach dem Kinderbildungsgesetz sind aktuell kaum noch Kommunen bereit und in der Lage, in eigener Trägerschaft neue Tageseinrichtungen zu errichten oder weiter zu betreiben. Dies widerspricht dem Grundsatz der Trägerpluralität.*

Zu Punkt 18 der TO:

**Anwendungs- und Programmprüfung bei der DV-Buchführung**

Die Geschäftsstelle erläutert den Vorbericht und den mit dem Ministerium für Inneres und Kommunales, der GPA und den übrigen kommunalen Spitzenverbänden gefundenen Kompromissvorschlag (im Vorbericht unter 18.2.3 dargestellt). In der Aussprache wird deutlich, dass die Ausschussmitglieder die Einschätzung der Geschäftsstelle teilen, wonach die alternative Lösung mit einer Klarstellung der Aufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung in der GO und der Aufnahme der Programmprüfung in das freiwillige Beratungsangebot der GPA einen ersten, vor allem zeitnah umsetzbaren Ansatz zur Lösung der Probleme mit der Anwendungs- und Programmprüfung darstellen. Insofern soll ein entsprechendes Signal an das MIK gesendet werden.

Der Ausschussvorsitzende **Dr. Strothmann** dankt abschließend nochmals Herrn Öhmann für die Einladung nach Coesfeld und die gute organisatorische Begleitung und Vorbereitung der Sitzung. Er schließt die Sitzung gegen 12.15 Uhr.



# Analyse und Beratung bei „optimierten“ Finanzierungsinstrumenten

Coesfeld, am 29. April 2015

- I. Unternehmen
- II. Ausgangssituation
- III. Risiken von Fremdwährungskrediten
- IV. Lösungsmöglichkeiten
- V. Vorschläge zum Risikomanagement

## Unabhängige, individuelle Beratung und umsetzungsorientierte Unterstützung



- SAM wurde im Mai 2008 gegründet und wird durch private Gesellschafter geführt.
- Wir sind ein von der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht regulierter Finanzdienstleister.
- Wir sind ein Team von 17 Spezialisten mit langjähriger Banken- und Kapitalmarktexpertise.
- Wir sind ein unabhängiger Berater ohne Interessenkonflikt, denn wir...
  - stehen nicht in Abhängigkeit zu Banken oder Politik,
  - kaufen oder verkaufen keine Produkte.

**Wir beraten institutionelle Kunden wie Sparkassen, Versicherungen, öffentliche Eigentümer von Kreditinstituten sowie Kommunen, kommunale Unternehmen und Anwaltskanzleien.**

- I. Unternehmen
- II. Ausgangssituation
- III. Risiken von Fremdwährungskrediten
- IV. Lösungsmöglichkeiten
- V. Vorschläge zum Risikomanagement

Wachsende Verschuldung → eingeschränkter Spielraum → Zinsoptimierungen

### Typische Zinsoptimierungen:

- Ergänzung von strukturierten Zinsswaps zu bestehenden EUR-Krediten
- Aufnahme von Fremdwährungskrediten

### Zwei grundsätzliche Motivationen für Fremdwährungskredite

- Absicherung von Fremdwährungseinnahmen
- (Zins)Optimierung → Spekulation

### Wesentliche Risiken von Fremdwährungskrediten

- Zinsrisiken (Zahlungsstrom- und Marktpreisrisiken)
- Wechselkursrisiken

## II. Ausgangssituation

**Hohe Praxisrelevanz:** Laut ÖNB 2007 ca. 30% der gesamten Kreditaufnahme österreichischer Privathaushalte als Fremdwährungskredit

Laut Bertelsmann-Stiftung (kommunaler Finanzreport 2013) sind die Kommunen in NRW mit mehr als 47 Mrd. EUR verschuldet. Viele Kommunen haben Kredite in Fremdwährung aufgenommen.

**Grundmotivation:** Erzielung von Zinseinsparung

**Implizite Annahme:** unveränderter (oder schwächerer) Fremdwährungskurs ggü. Euro

### Aber

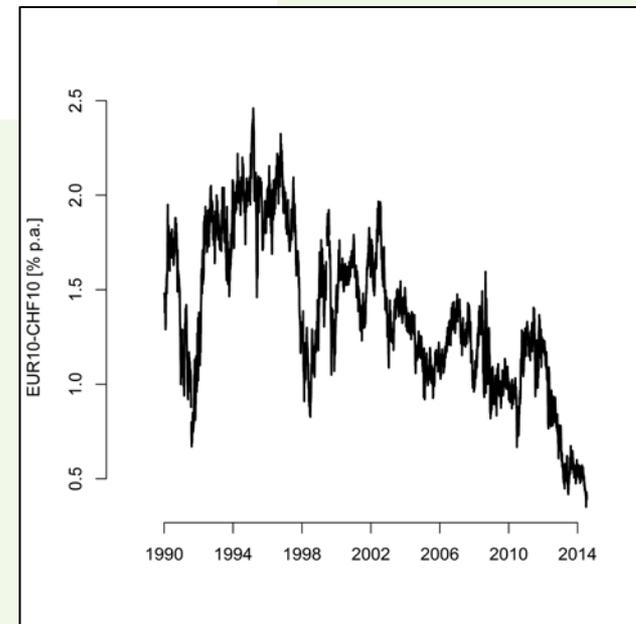
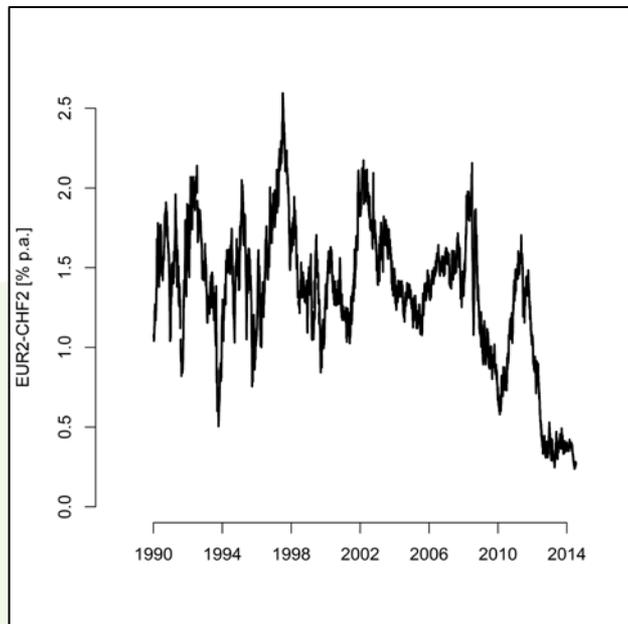
- Das Verhältnis zwischen Zinsersparnis und Risiko bleibt häufig unbeachtet
- Zinsparitätentheorie spricht gegen (langfristig) erfolgreiche Zinsoptimierung

- I. Unternehmen
- II. Ausgangssituation
- III. Risiken von Fremdwährungskrediten
- IV. Lösungsmöglichkeiten
- V. Vorschläge zum Risikomanagement

# III. Risiken von Fremdwährungskrediten

Informationsgrundlage bei Abschluss

- Häufig einzige Entscheidungsgrundlage: historische Informationen
- Bei Fremdwährungskrediten vor allem im Blickwinkel: historische Zinsdifferenz



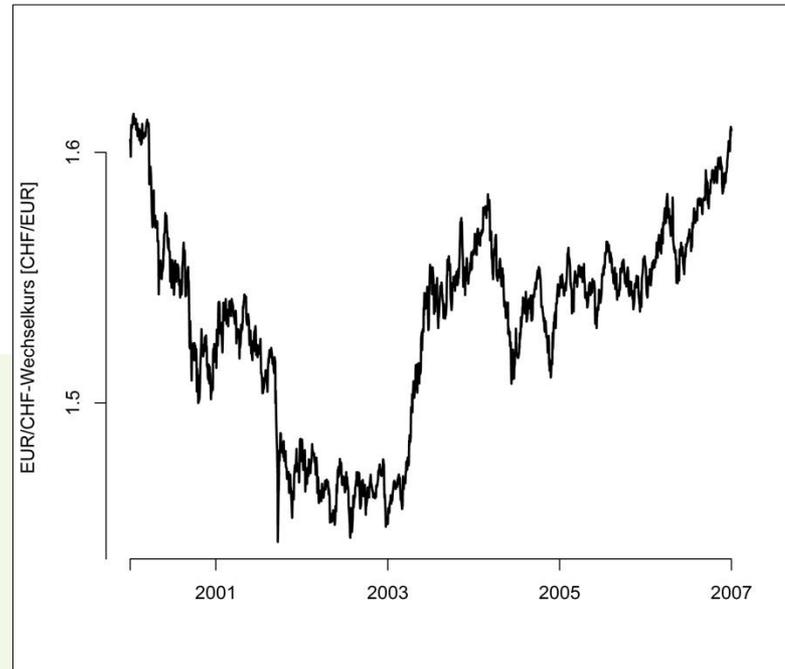
**Aber**

Fehlende Berücksichtigung des Wechselkursrisikos

# III. Risiken von Fremdwährungskrediten

Informationsgrundlage bei Abschluss

Verdeutlichung des Wechselkursrisikos häufig nur über historische Wechselkursentwicklungen



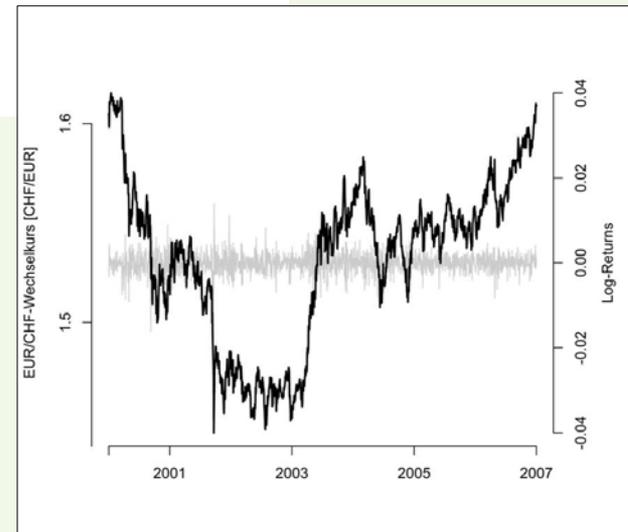
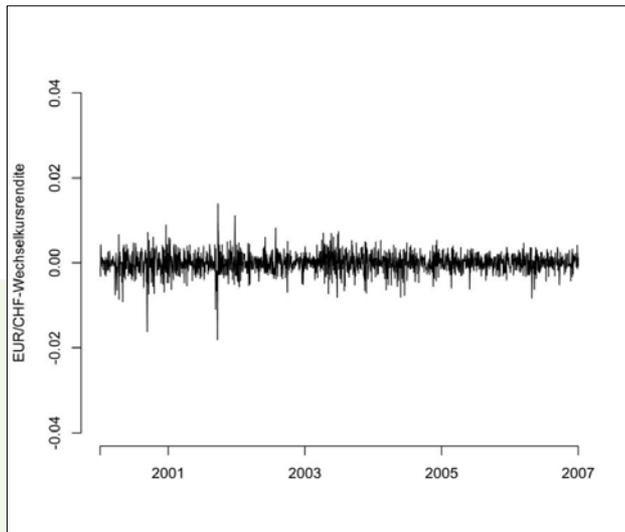
**Aber**

Fundierte Aussage über die Risiken hieraus nicht direkt ablesbar

# III. Risiken von Fremdwährungskrediten

Informationsgrundlage bei Abschluss

Finanzmathematische Ermittlung des Wechselkursrisikos erfordert Betrachtung der Schwankungsbreite (logarithmierte Tagesschwankungen)



**Aber**

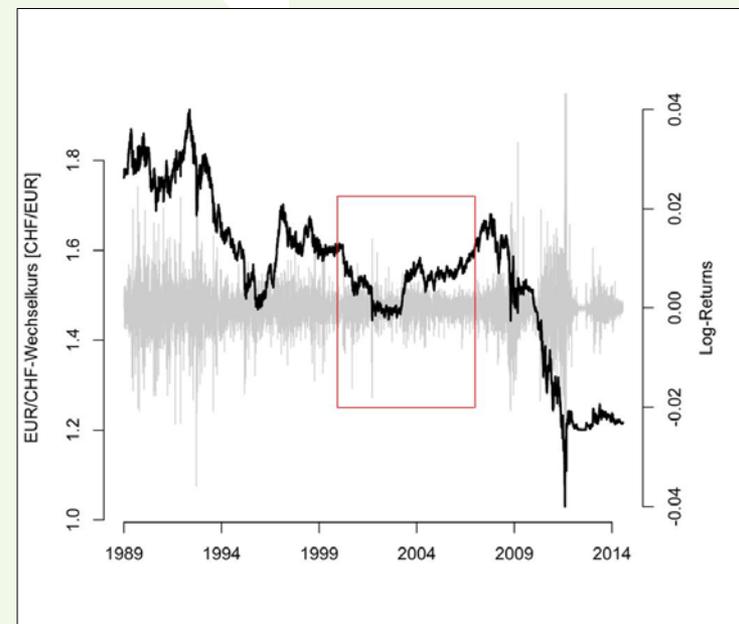
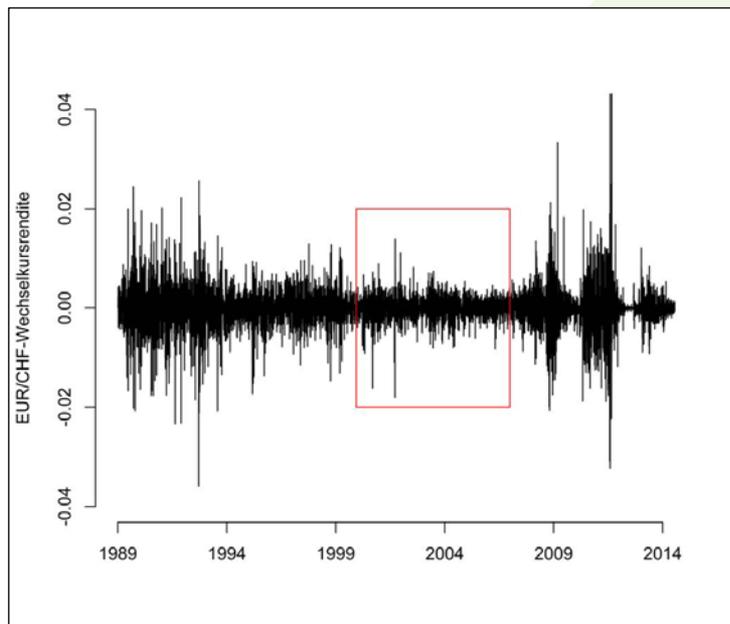
Kaum öffentlich verfügbare Quellen und Interpretationsschwierigkeiten

# III. Risiken von Fremdwährungskrediten

Informationsgrundlage bei Abschluss

## Zudem

- Historien sind häufig kein guter Indikator für die Zukunft
- Es besteht die Gefahr, dass willkürlich schwankungsarme Zeiträume verwendet wurden



# III. Risiken von Fremdwährungskrediten

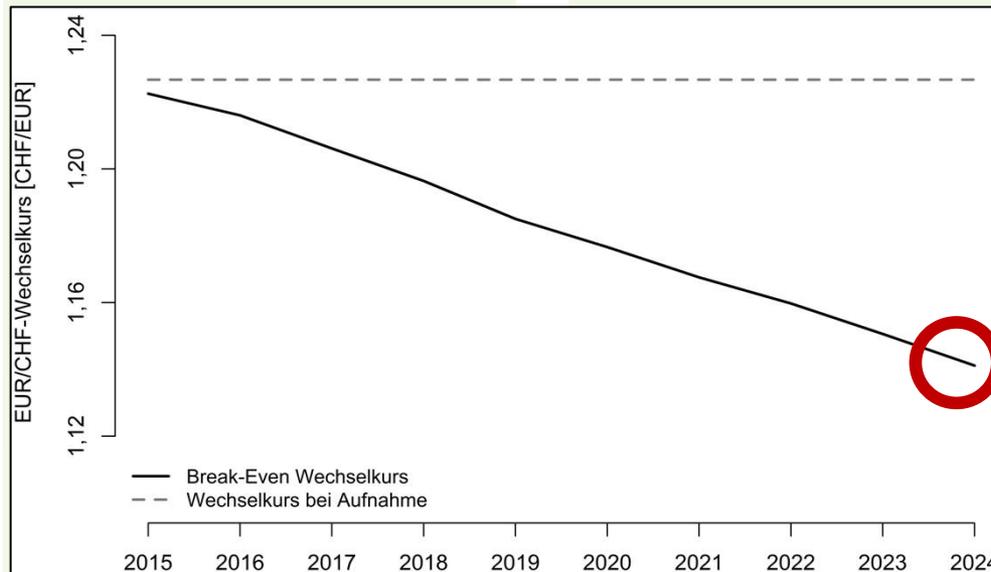
Risikoindikator Break-even Wechselkurs?

## Problem:

Genauere Berechnung nur bei sehr einfachen Darlehen möglich

## Beispiel (Kreditaufnahme am 1.1.2014):

- 10 Jahre Laufzeit
- CHF-Festzins: 1,54% p.a. (EUR: 2,26% p.a.); Zinsberechnung jährlich, Zahlbar am LZ-Ende
- Wechselkurs bei Aufnahme: 1,23 EUR/CHF



→ Break-even Wechselkurs  
am Laufzeitende: 1,14  
EUR/CHF

# III. Risiken von Fremdwährungskrediten

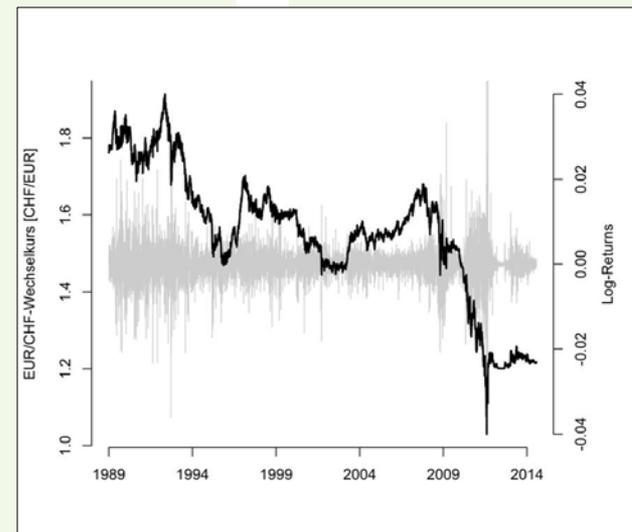
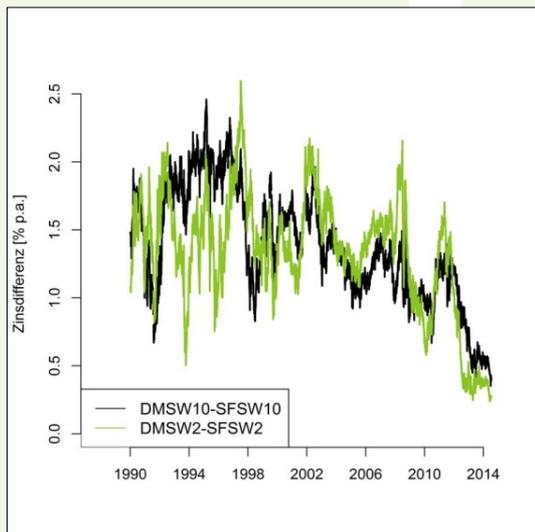
Finanzmathematische Untersuchung der Risiken 1/2

## Beispiel:

Vergleich zweier endfälliger Festzinskredite mit zwei bzw. zehn Jahren Laufzeit

1. Aufnahme in CHF (und Umtausch in EUR)
2. Aufnahme in EUR

- Fremdwährungskredit ist dann vorteilhaft, wenn über die Gesamtlaufzeit Zinsvorteile nicht durch Wechselkursverluste überkompensiert werden
- Untersuchung über die letzten 25 Jahre (1989 bis 2014) mittels historischer Auswertung



# III. Risiken von Fremdwährungskrediten

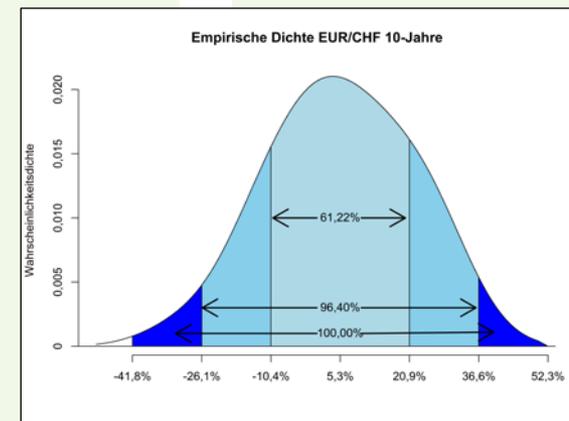
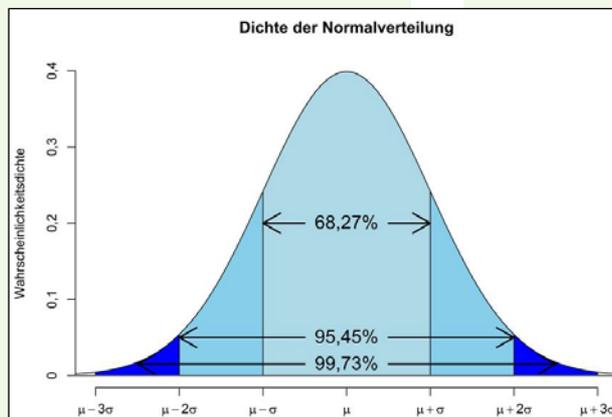
Finanzmathematische Untersuchung der Risiken 2/2

## Ergebnis der historischen Auswertung:

	EUR/CHF 2 Jahre	EUR/CHF 10 Jahre
Mittelwert	-1,18%	5,25%
Standardabweichung	8,9%	15,7%
V@R(0,99)	-24,0%	-32,3%
ES(0,99)	-30,6%	-34,4%

## Interpretation:

- Wechselkurseffekte haben bei Zweijahreskrediten die Zinsvorteile im Durchschnitt überkompensiert (CHF-Finanzierung war ggü. EUR-Finanzierung nachteilig)
- Bei 10 Jahres Krediten bestanden im Mittel leichte Vorteile
- In beiden Fällen bestanden aber erhebliche Wechselkursrisiken (Bsp. 10 Jahreskredit):



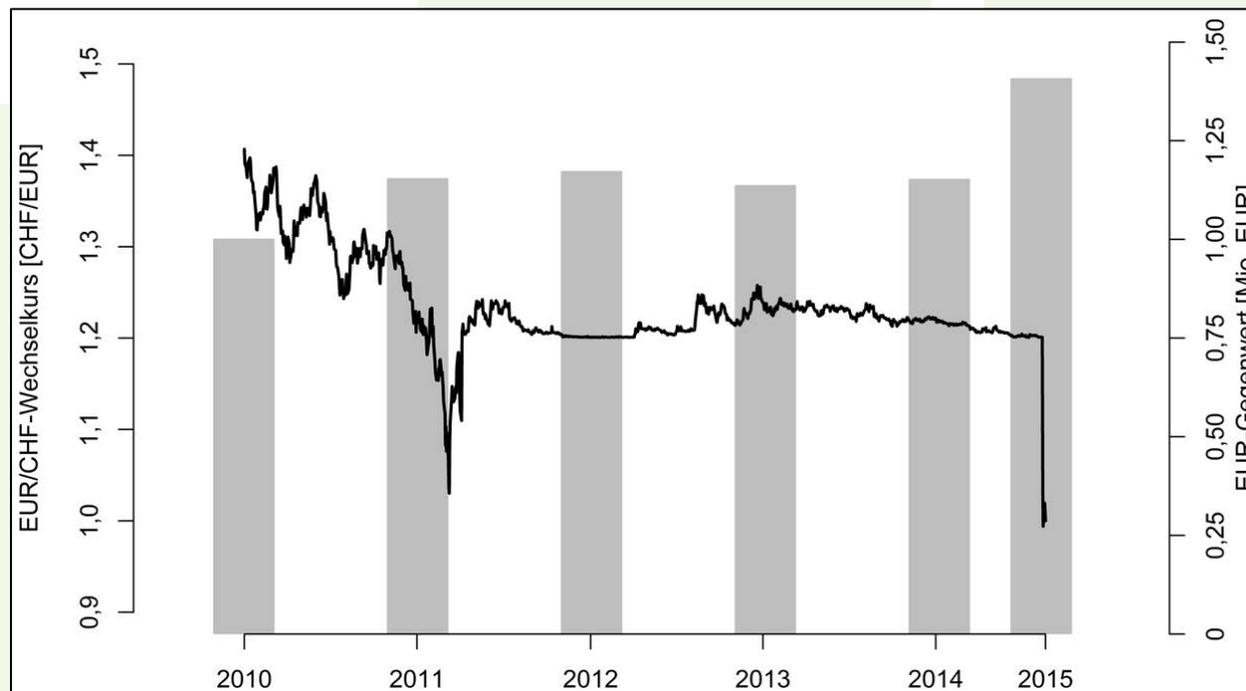
- I. Unternehmen
- II. Ausgangssituation
- III. Risiken von Fremdwährungskrediten
- IV. Lösungsmöglichkeiten
- V. Vorschläge zum Risikomanagement

# IV. Lösungsmöglichkeiten

Rückblick anhand eines Praxisbeispiels

## Beispiel:

- Kreditaufnahme: 1 Mio. EUR am 3.6.2010 in CHF (Wechselkurs: 1,41 CHF/EUR)
- Festzinssatz: 1,79% p.a. (EUR: 2,98 % p.a.)
- Laufzeit: 10 Jahre, endfällig tilgend



# IV. Lösungsmöglichkeiten

Überblick wirtschaftlicher Handlungsoptionen

## Beispielhafte Lösungsmöglichkeiten:

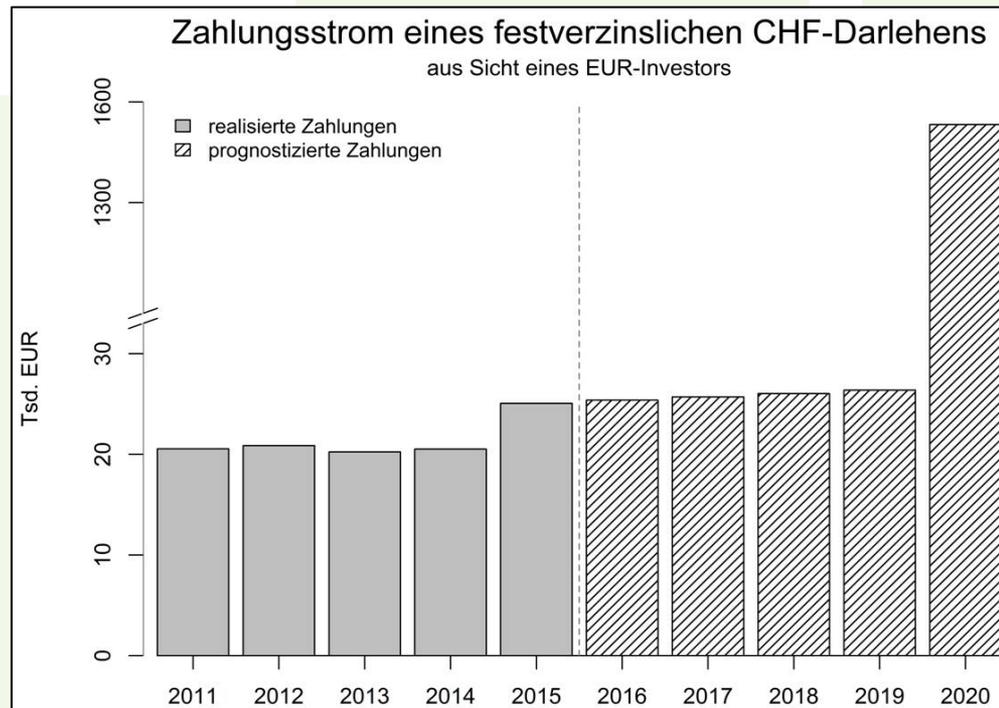
1. **Laufen lassen** (=Fortsetzung der Spekulation)
2. **Tausch in EUR** (=Beendigung der Spekulation, Realisierung der Verluste)
  - a) Neuaufnahme fairer EUR-Kredit (=sofortige Verlustrealisierung)
  - b) Neuaufnahme überteuerter EUR-Kredit (=Abstottern der Verluste über Restlaufzeit)
  - c) Beibehaltung FX-Darlehen mit zusätzlichem (nicht marktgerechten) CCS zur Absicherung der Fremdwährungszahlungen (=Abstottern der Verluste über Restlaufzeit)
3. **Absichern** (=kontrollierte Fortsetzung der Spekulation mit Chance auf Wertaufholung)
  - a) Laufen lassen aber zusätzlicher Erwerb von Devisenoptionen zur Absicherung
  - b) Umtausch in EUR aber zusätzlicher Erwerb von Devisenoptionen zur Chance auf Wertaufholung

# IV. Lösungsmöglichkeiten

## 1. „Laufen lassen“

### Merkmale:

- Keine sofortige Verlustrealisierung (Chance auf zukünftige Werterholung bleibt somit erhalten)
- Da zukünftige Wechselkursentwicklung unklar aber weiterhin Risiken
- Beibehaltung Zinssatz in Höhe von 1,79% p.a. auf das CHF-Nominal

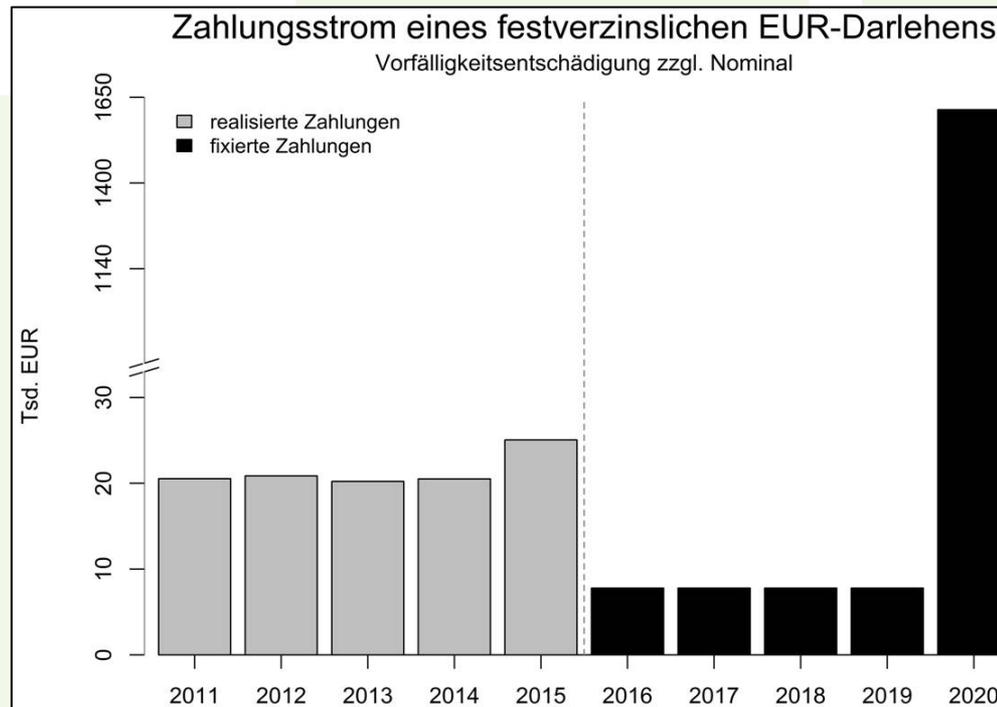


# IV. Lösungsmöglichkeiten

## 2.a) Tausch in EUR - Neuaufnahme fairer Kredit

### Merkmale:

- Aufnahme EUR-Kredit i.H.v. 1,61 Mio. EUR zur sofortigen Tilgung des ausstehenden CHF-Kredits (1,41 Mio. EUR) und Zahlung Vorfälligkeitsentschädigung (0,2 Mio. EUR)
- Keine weiteren Wechselkursrisiken verbleibend - aber Transparenz über Verlustrealisierung
- Reduzierung des Zinssatzes auf ca. 0,5% p.a. auf die erhöhte Kreditsumme (1,6 Mio. EUR)

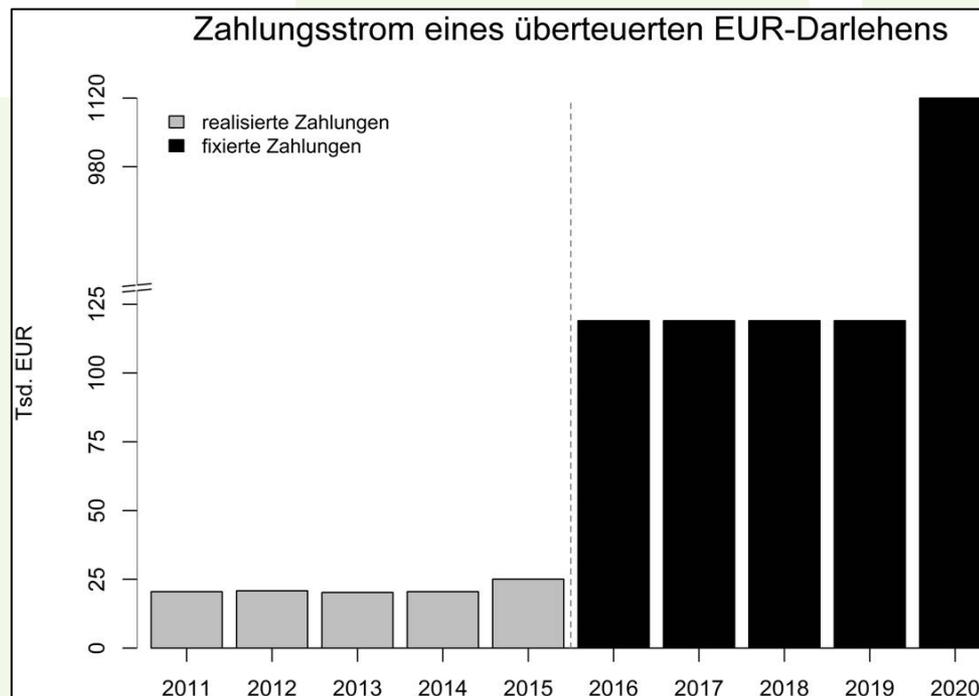


# IV. Lösungsmöglichkeiten

## 2.b) Tausch in EUR - Neuaufnahme überteuerter Kredit

### Merkmale:

- Aufnahme variabler EUR-Kredit in Höhe des ursprünglichen Kreditbetrags (1 Mio. EUR)
- Zusätzlicher Abschluss Payer Swap mit positivem Marktwert i.H.v. 0,4 Mio. EUR
- Festzins des Kunden im Payerswap: 11,1% p.a. bei fünf Jahren Restlaufzeit
- Vermeidung offensichtlich erkennbarer Verluste durch Abstottern über die Restlaufzeit

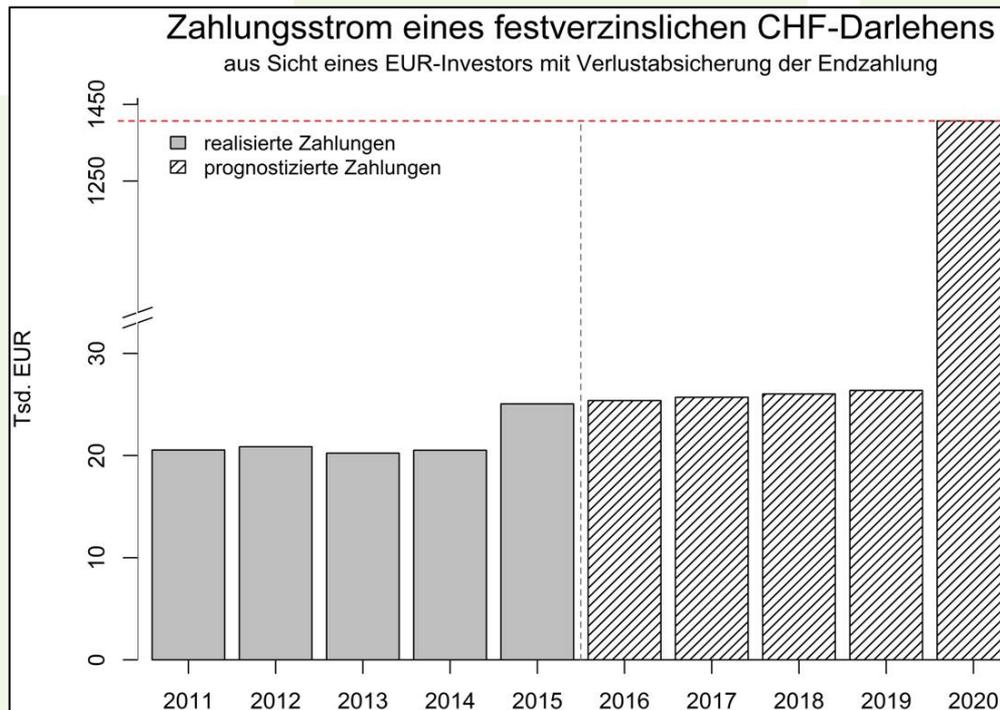


# IV. Lösungsmöglichkeiten

## 3.a) Absichern - CHF-Darlehen plus Kauf EUR-Put

### Merkmale:

- Beibehaltung CHF-Kredit mit Festzins 1,7% p.a.
- Absicherung Fremdwährungsrisiken durch zusätzlichen Erwerb einer EUR-Put-Option zur Begrenzung der Schlussstilung auf aktuellem Wechselkurs (Kosten ca. 200 TEUR)
- Erhalt von Wertaufholungschancen

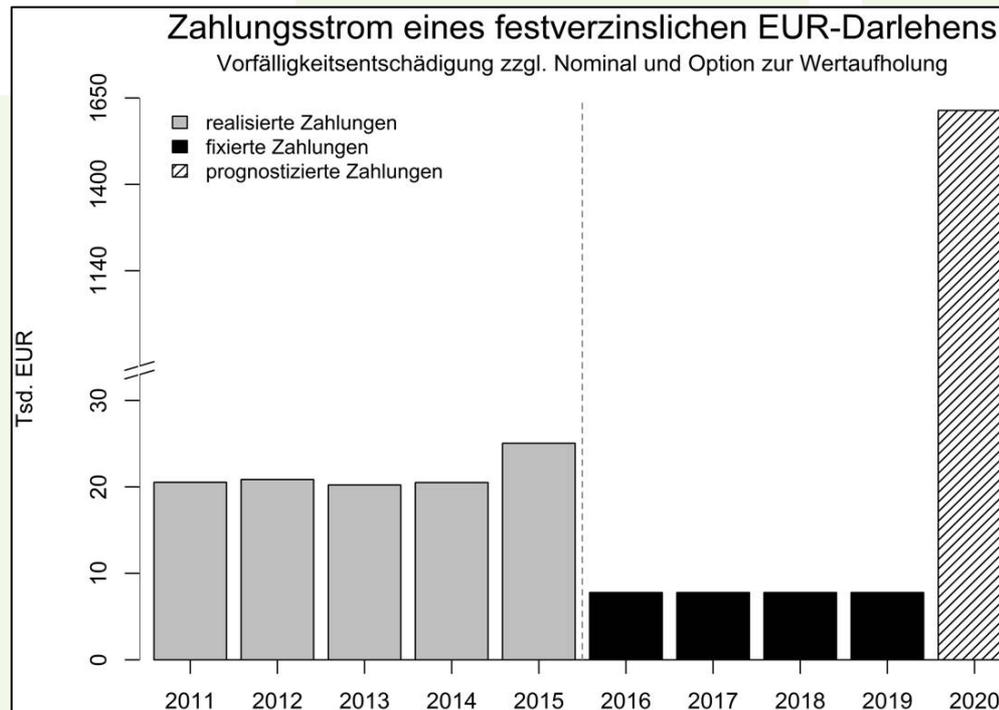


# IV. Lösungsmöglichkeiten

## 3.b) Absichern - faires EUR-Darlehen plus Kauf EUR-Call

### Merkmale:

- Ablösung CHF-Kredit durch Neuaufnahme Kredit i.H.v. 1,6 Mio. EUR mit Festzins 0,49% p.a.
- Beibehaltung Wertaufholungschance durch zusätzlichen Erwerb einer EUR-Call-Option zur Reduzierung der Schlusstilgung (Kosten ca. 131 TEUR)
- Basis der Option ist aktueller Wechselkurs (1,0 EUR/CHF); Volumen 1,6 Mio. EUR



# IV. Lösungsmöglichkeiten

Rechtliche Handlungsoptionen

## Beratungspflichtverletzung durch Verschweigen oder Verniedlichen der ruinösen Risiken von Fremdwährungskrediten?

- Problem:**
- Finanzierungsberatung statt Anlageberatung
  - auch bei Anlageberatung tw. fragwürdiges wirtschaftliches Verständnis der Gerichte

### Vergleiche Aussagen BGH Urteil 20.01.2015 (betreffend CCS):

- „Schließlich habe die Beklagte den Kläger auch nicht fortlaufend über die Entwicklung der Wechselkurse informieren müssen. Diese seien für jedermann aus allgemein zugänglichen Quellen ersichtlich.“ (RNr. 13)
- „Aufgrund dessen bestand entgegen der Revision auch keine Pflicht der Beklagten zur Aufklärung über die Notwendigkeit eines "effektiven Risikomanagements". Allein das Wechselkursrisiko macht ein solches Risikomanagement nicht erforderlich. Anhand der allgemein zugänglichen Wechselkurse konnte der Kläger aufgrund der fest vereinbarten Zins- und Rückzahlungen jederzeit selbst berechnen, ob und inwieweit er im Hinblick auf die wechselseitig zu leistenden Zahlungen im "Minus" stand.“ (RNr. 28)
- „Allerdings handelt es sich auch dabei um ein risikoreiches Geschäft, eine "Art spekulative Wette,“ (RNr. 24)

- I. Unternehmen
- II. Ausgangssituation
- III. Risiken von Fremdwährungskrediten
- IV. Lösungsmöglichkeiten
- V. **Vorschläge zum Risikomanagement**

## Beispielhafte Möglichkeiten:

- Statische Überwachung eines Break-even Wechselkurses über Gesamtlaufzeit (Basis: Zinersparnis und ggf. vorhandener Verlustpuffer)
- Dynamische Überwachung eines Break-even Wechselkurse auf kurze Perioden (z.B. bis zum nächsten Zinszahlungszeitpunkt; gleiche Basis)
- Dynamische Ermittlung von Wahrscheinlichkeiten, mit denen der Break-even in kurzen Perioden unterschritten wird und ggf. Schließung der Position schon vor Unterschreiten

## Reaktionsmöglichkeiten bei Annäherung an oder Unterschreitung Break-even:

- Teilweiser oder vollständiger Umtausch in EUR
- Teilweise oder vollständige Absicherung durch zusätzlichen Cross Currency Swap
- Teilweise oder vollständige Absicherung mit Optionen

Vielen Dank für Ihr Interesse.



Ihr Ansprechpartner:

**Jan Hartlieb**

Geschäftsführer

Tel.: +49 341 355 929 30

E-Mail: [hartlieb@sachsen-am.de](mailto:hartlieb@sachsen-am.de)

© SAM Sachsen Asset Management GmbH  
Burgplatz 2  
04109 Leipzig

# System des Bund-Länder-Finanzausgleichs



		Beispielsjahr 2013	Mrd. Euro								
Stufen	<b>1</b>	Verteilung des gesamten Steueraufkommens auf Bund, Länder und Gemeinden	<b>619,7</b>	Es gibt ausschließliche Steuern für jede Ebene sowie Gemeinschaftssteuern (EKSt, KSt, Ust; Zerlegung grds. nach örtlichem Aufkommen)							
	<b>2</b>	Verteilung der Umsatzsteuer zwischen den einzelnen Bundesländern (Umverteilungsvolumen)	<b>7,3</b>	Bis zu 25 % des Länderanteils an der USt werden als „Ergänzungsanteile“ an Länder mit unterdurchschnittlicher Steuerkraft verteilt.							
	<b>3</b>	Länderfinanzausgleich im engeren Sinne (Umverteilungsvolumen)	<b>8,5</b>	Die Finanzkraft/Einw. (Landeseinnahmen + 64 % Gemeindeeinnahmen) wird durch Zahlungen der finanzstärkeren Länder angeglichen.							
	<b>4</b>	Bundesergänzungszuweisungen (darin enthalten: Solidaritätszuschlag auf die Einkommensteuer)	<b>10,96</b>	<table border="0"> <tr> <td>Allg. Ergänzungszuw.:</td> <td style="text-align: right;">3,2</td> </tr> <tr> <td>Sonderbedarfs-Erg.zuw.:</td> <td style="text-align: right;">6,54</td> </tr> <tr> <td>Strukturelle Arbeitslosigkeit:</td> <td style="text-align: right;">0,8</td> </tr> <tr> <td>Kosten politischer Führung:</td> <td style="text-align: right;">0,51</td> </tr> </table>	Allg. Ergänzungszuw.:	3,2	Sonderbedarfs-Erg.zuw.:	6,54	Strukturelle Arbeitslosigkeit:	0,8	Kosten politischer Führung:
Allg. Ergänzungszuw.:	3,2										
Sonderbedarfs-Erg.zuw.:	6,54										
Strukturelle Arbeitslosigkeit:	0,8										
Kosten politischer Führung:	0,51										



## Die finanzielle Mindestausstattung und die angemessene Finanzausstattung der Kommunen

von Prof. Dr. Klaus Lange, Gießen\*

Die Bundesländer haben sicherzustellen, dass ihre Kommunen über eine hinreichende Finanzausstattung verfügen. Wie diese zu bemessen ist, ist umstritten und in vielerlei Hinsicht unklar. Im Folgenden geht es um den Versuch, einige dieser Unklarheiten zu beheben.

### I. Grundlagen

Art. 28 Abs. 2 GG garantiert den Kommunen, d.h. vor allem den Gemeinden und – im Rahmen ihres Selbstverwaltungsrechts – den Kreisen, eine finanzielle Ausstattung. Das *BVerwG* leitet die Gewährleistung einer aufgabenadäquaten Finanzausstattung der Kommunen aus Art. 28 Abs. 2 Satz 3 Halbs. 1 GG ab, wonach die Gewährleistung der Selbstverwaltung auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung umfasst.<sup>1</sup> Das *BVerfG* hat bislang offengelassen, ob Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG die Gewährleistung der Selbstverwaltung sachlich erweitert oder wenigstens materiellrechtlich verstärkt hat oder aber zu der durch Art. 28 Abs. 2 GG mit dem Selbstverwaltungsrecht gewährleisteten kommunalen Finanzhoheit auch eine angemessene Finanzausstattung oder jedenfalls eine finanzielle Mindestausstattung gehört.<sup>2</sup> Damit dürfte es, da auch eine solche Erweiterung oder Verstärkung der kommunalen Finanzhoheit kaum anders zu verstehen sein kann, freilich ebenfalls davon ausgehen, dass durch Art. 28 Abs. 2 GG wenigstens eine finanzielle Mindestausstattung garantiert ist.

Die Verpflichtung zur Erbringung der grundgesetzlich gebotenen kommunalen Finanzausstattung trifft nach allgemeiner Auffassung die Bundesländer, deren Teile die Kommunen sind und denen mangels abweichender bundesrechtlicher Vorschriften die Verantwortung für ihre Kommunen obliegt.<sup>3</sup> Aber nicht allein Art. 28 Abs. 2 GG, sondern auch die Landesverfassungen selbst verpflichten die Länder, den Kommunen die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Mittel zur Verfügung zu stellen. Das geschieht – in unterschiedlichen Formulierungen – zumeist ausdrückliche, und zwar als eigenständige Norm neben der Verankerung des Konnexitätsprinzips, das die Länder zum Ausgleich der Kosten verpflichtet, die den Kommunen durch die landesgesetzliche Zuweisung von Pflichtaufgaben entstehen.<sup>4</sup> In Nordrhein-Westfalen, wo es keine dahingehende spezielle Regelung gibt, wird ein gegen das Land gerichteter Anspruch auf

### Schriftleitung:

Rechtsanwalt und Notar Prof. Dr. Bernhard Stüer, Richter am BGH-Senat für Anwaltssachen, Münster/Osnabrück (Schriftleitung, Abhandlungen, Berichte, Rezensionen) · Dr. Peter Szczekalla, Osnabrück (Redaktion)

### Herausgeber:

Prof. Dr. Dr. h.c. Thomas von Danwitz, Luxemburg · Prof. Dr. Dr. Wolfgang Durrer, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn · Marion Eckertz-Höfer, Präsidentin des Bundesverwaltungsgerichts a.D., Leipzig · Prof. Dr. Hans-Günter Henneke, Hauptgeschäftsführer des Deutschen Landkreistages, Berlin · Prof. Dr. Wolfgang Kahl, Heidelberg · Prof. Dr. Christoph Moench, Rechtsanwalt, Berlin · Prof. Dr. Hans-Werner Rengeling, Osnabrück · Prof. Dr. Dr. h.c. Klaus Rennert, Leipzig · Prof. Dr. Bernhard Stüer, Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Münster/Osnabrück

angemessene Finanzausstattung aus der landesverfassungsrechtlichen Garantie der kommunalen Selbstverwaltung abgeleitet.<sup>5</sup>

Aber was ist das, was – als finanzielle Mindestausstattung oder als angemessene Finanzausstattung – so vielfältig verfassungsrechtlich gewährleistet ist? Die Festigkeit, mit der die Gewährleistung beteuert wird, steht in auffälligem Gegensatz zur Unsicherheit über das, was gewährleistet sein soll.

### II. Die finanzielle Mindestausstattung

#### 1. Umfang

Dem *BVerwG* zufolge muss die aufgabenadäquate Finanzausstattung der Kommunen, die nicht unterschritten werden darf, »ausreichen, um den Gemeinden die Erfüllung aller zugewiesenen und im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung auch die Erfüllung selbst gewählter Aufgaben zu ermöglichen.«<sup>6</sup> Ebenso besteht unter den Landesverfassungsgerichten weitgehende Einigkeit darüber, dass die kommunale Finanzausstattung<sup>7</sup> so bemessen sein muss, dass die Kommu-

\* Der Verf. ist emeritierter Professor für Öffentliches Recht und Verwaltungslehre am Fachbereich Rechtswissenschaft der Justus-Liebig-Universität Gießen. Von 1984 bis 2014 war er Mitglied, von 1996 bis 2003 und 2008 bis 2009 Präsident des Staatsgerichtshofes des Landes Hessen.

1 *BVerwGE* 106, 280 (287); 140, 34 (39, Rdnr. 22); 145, 378 (383 ff., Rdnr. 19 ff.).

2 *BVerfGE* 119, 331 (361).

3 Vgl. Lange, *Kommunalrecht*, 2013, Kap. 15 Rdnr. 184.

4 Nachw. bei Lange (oben Fußn. 3), Kap. 15 Rdnr. 185, 218 ff., sowie Art. 83 Abs. 2 Satz 3, Abs. 6 BayVerf.

5 So zu Art. 78 NWVerf *NWVerfGH*, NVwZ 1994, 68 (68); NVwZ-RR 1999, 81 (82); Urt. v. 19.07.2011 – 32/08 –, juris, Rdnr. 55; Urt. v. 08.05.2012 – 2/11 –, juris, Rdnr. 47; Urt. v. 06.05.2014 – 14/11 –, juris, Rdnr. 41.

6 *BVerwGE* 106, 280 (287); 140, 34 (39, Rdnr. 22). *BVerwGE* 145, 378 (383 ff., Rdnr. 19 f.) verpflichtet der Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte bei, wonach die Gemeinden »mindestens über so große Finanzmittel verfügen [müssen], dass sie ihre pflichtigen (Fremd- wie Selbstverwaltungs-)Aufgaben ohne (nicht nur vorübergehende) Kreditaufnahme erfüllen können und darüber hinaus noch über eine »freie Spitze« verfügen, um zusätzlich freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben in einem bescheidenen, aber doch merklichen Umfang wahrzunehmen«.

7 Zur Finanzkraft der Kommunen gehören nicht nur die von ihnen tatsächlich erzielten Einnahmen, sondern auch die möglichen Einnahmen, die nach den rechtlichen und tatsächlichen Gegebenheiten zu realisieren sind. Vgl. *ThürVerfGH*, Urt. v. 02.11.2011 – 13/10 –, juris, Rdnr. 118 ff.

nen die Personal- und Sachausgaben für die Pflichtaufgaben im eigenen und übertragenen Wirkungskreis bestreiten können und ihnen darüber hinaus ein gewisser finanzieller Spielraum für Maßnahmen im Bereich der freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben verbleibt.<sup>8</sup> Während die Rechtsprechung mit Angaben über die Höhe des für freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben erforderlichen Betrags zurückhaltend ist, wird in der Literatur zum Teil angenommen, dass die Kommunen mindestens fünf bis zehn Prozent der ihnen insgesamt zur Verfügung stehenden Finanzmittel für freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben müssten aufwenden können.<sup>9</sup> Bei der Ermittlung der zur Aufgabenerfüllung erforderlichen Mittel kann nur von Durchschnittswerten ausgegangen werden, wenn nicht eine verschwenderische und unwirtschaftliche Aufgabenwahrnehmung einzelner Gemeinden prämiert werden soll. Dabei muss es als zulässig angesehen werden, Fälle einer besonders aufwändigen Aufgabenerfüllung im Interesse einer wirtschaftlichen Haushaltsführung der Kommunen außer Betracht zu lassen.<sup>10</sup> Allerdings darf es nicht dazu kommen, dass auch nur in einer einzigen Gemeinde trotz sparsamster Wirtschaftsführung und Ausschöpfung aller Einnahmemöglichkeiten aus finanziellen Gründen keinerlei freiwillige Selbstverwaltung mehr möglich ist.<sup>11</sup> Insofern muss sich die Mindestausstattung am Bild der – wirtschaftlich und sparsam agierenden – einzelnen Kommune orientieren.

## 2. Pflichtaufgaben

Erhebliche Probleme wirft die Abgrenzung der Pflichtaufgaben auf, deren Finanzierbarkeit zur kommunalen Mindestausstattung gehört.<sup>12</sup> Im Mittelpunkt der Problematik stehen die öffentlichen Einrichtungen, deren Unterhaltung zu den wichtigsten kommunalen Aufgaben gehört. Nach den Gemeindeordnungen schaffen die Gemeinden in den Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit die für das wirtschaftliche, soziale und kulturelle Wohl ihrer Einwohner erforderlichen öffentlichen Einrichtungen.<sup>13</sup> Für die Landkreise gilt im Rahmen ihres Kompetenzbereichs im Wesentlichen das Gleiche.<sup>14</sup>

Es besteht kein Zweifel daran, dass den Kommunen, soweit nicht besondere Vorschriften etwas anderes besagen, bei der Entscheidung, ob und welche öffentlichen Einrichtungen sie bereitstellen, ein weiter Ermessensspielraum zukommt. Das bedeutet aber nicht, dass es sich hierbei um freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben handelt. Wenn die angeführten Normen keine Verpflichtung zur Bereitstellung öffentlicher Einrichtungen begründeten, hätte es ihrer nicht bedurft. Denn die Kompetenz zur freiwilligen Schaffung kommunaler öffentlicher Einrichtungen ergäbe sich schon aus dem Selbstverwaltungsrecht der Kommunen. Eine gesetzliche Ermächtigung wird für solche Maßnahmen der Leistungsverwaltung nicht benötigt. Auch weist die indikativische Formulierung nach juristischem Sprachgebrauch auf eine Verpflichtung hin. Besonders deutlich wird der verpflichtende Charakter, wo es wie in § 19 Abs. 1 HessGO heißt: »Die Gemeinde *hat die Aufgabe*, in den Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit die für ihre Einwohner erforderlichen wirtschaftlichen, sozialen, sportlichen und kulturellen öffentlichen Einrichtungen bereitzustellen«. Die Schaffung und Unterhaltung öffentlicher Einrichtungen ist also eine kommunale Pflichtaufgabe, bei deren Erfüllung den Kommunen lediglich ein großer Ermessensspielraum zukommt.

Dass die Verpflichtung, im Rahmen zulässiger Ermessensausübung der Kommunen öffentliche Einrichtungen zu schaffen, nur in den Grenzen von deren Leistungsfähigkeit besteht, ändert hieran nichts. Der Vorbehalt der Leistungsfähigkeit bedeutet nur, dass die Kommune sich bei der Bereitstellung öffentlicher Einrichtungen nicht übernehmen soll, und konkretisiert damit die Grundsätze sparsamer und wirtschaftlicher Haushaltsführung. Dies entspricht dem Verständnis desselben Begriffs, wie er in den meisten Gemeindeordnungen als Zulässigkeitsvoraussetzung gemeindlicher Wirtschaftstätigkeit verwendet wird, wenn es dort heißt, dass eine Gemeinde sich nur dann wirtschaftlich betätigen darf, wenn die Betätigung in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Gemeinde steht.<sup>15</sup> Dass ein Begriff, der in ein und demselben Gesetz mehrfach verwendet wird, die gleiche Bedeutung hat, liegt so nahe, dass die gegenteilige Annahme erst der Begründung bedürfte. Aus dem Leistungsfähigkeitsvorbehalt den extremen Schluss zu ziehen, dass das jeweilige Bundesland durch Verweigerung der notwendigen Mittel die Verpflichtung der Kommunen zur Schaffung öffentlicher Ein-

- 8 *NdsStGH*, NVwZ-RR 1998, 529 (531); *BWSrGH*, DÖV 1999, 687 (690); *MVLVerfG*, LKV 2004, 175 (176); Urt. v. 30.06.2011 – 10/10 –, juris, Rdnr. 50; *RhPfVerfGH*, Urt. v. 14.02.2012 – VG N 3/11 –, juris, Rdnr. 23; *ThürVerfGH*, NVwZ-RR 2005, 665 (667) m.w.Nachw.; *BayVerfGH*, Entscheidung v. 28.11.2007 – Vf. 15-VII-05 –, juris, Rdnr. 203. Vgl. auch *NWVerfGH*, Urt. v. 19.07.2011 – 32/08 –, juris, Rdnr. 55. Zur zustimmenden Zusammenfassung der Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte durch *BVerwGE* 145, 378 (383 f., Rdnr. 19 f.) s. oben Fußn. 6.
- 9 Schoch/Wieland, Finanzierungsverantwortung für gesetzgeberisch veranlasste kommunale Aufgaben, 1995, S. 189 f., 205; Wendt, Finanzierungsverantwortung für gesetzgeberisch veranlasste kommunale Aufgaben, in: Burmeister (Hrsg.), Verfassungsstaatlichkeit. Festschrift für Klaus Stern zum 65. Geburtstag, 1997, S. 603 (625); Hufen, DÖV 1998, 276 (280): 5 %.
- 10 So ist es nach *ThürVerfGH*, Urt. v. 02.11.2011 – 13/10 –, juris, Rdnr. 107, zulässig, dass bei der Ermittlung der Aufwendungen der Kommunen nur die Aufwendungen berücksichtigt werden, die innerhalb eines Korridors von 50 bis 100 % der durchschnittlichen Kosten liegen.
- 11 Dazu des Näheren mit Nachw. Lange (oben Fußn. 3), Kap. 15 Rdnr. 190 f. Dem entspricht ein subjektives Recht jeder einzelnen Kommune auf die hier nach erforderliche Finanzausstattung, vgl. *NdsStGH*, NVwZ-RR 2001, 553 (558). Eine Verletzung der Finanzausstattungspflicht des Landes gegenüber einer einzelnen Kommune kommt allerdings grundsätzlich nicht in Betracht, wenn den Kommunen insgesamt ein ausreichendes Finanzausgleichsvolumen zur Verfügung gestellt und in verfassungsrechtlich nicht zu beanstandender Weise auf die Kommunen verteilt wird, vgl. *NWVerfGH*, Urt. v. 19.07.2011 – 32/08 –, juris, Rdnr. 67.
- 12 Relevanz hat die Mindestausstattungspflicht des Landes neben dem Konnexitätsprinzip für diejenigen Pflichtaufgaben, die vom Konnexitätsprinzip nicht erfasst werden, sei es, dass es sich um noch bundesrechtlich auferlegte Pflichtaufgaben handelt oder um schon vor Inkraftsetzung des Konnexitätsprinzips landesrechtlich begründete Pflichtaufgaben.
- 13 So § 10 Abs. 2 Satz 1 BWGO. Ähnlich Art. 57 Abs. 1 Satz 1 BayGO; § 19 Abs. 1 HessGO (unter ausdrücklicher Einbeziehung auch der sportlichen Einrichtungen); § 4 Satz 2 NdsKomVG; § 8 Abs. 1 NWGO; § 2 Abs. 1 SächsGO; § 2 Abs. 1 Satz 2 SachsAnhGO; § 17 Abs. 1 SHGO. S. auch § 2 Abs. 2 BbgKomVerf; § 2 Abs. 2 MVKomVerf; § 5 Abs. 2 Satz 1 SaarLKSvG; § 1 Abs. 4 Satz 1, § 2 Abs. 2 ThürKomO.
- 14 Vgl. § 16 BWLKO; Art. 15, 51 Abs. 1 BayLKO; § 131 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 2 Abs. 2, § 12 BbgKomVerf; §§ 16 f. HessLKO; § 4 Satz 2, § 30 NdsKomVG; § 6 NWKO; § 10 Abs. 2–4 RHPfLKO; § 2 Abs. 1 Satz 2, § 9 Abs. 2, 3 SächsGO; § 2 Abs. 2, § 16 SachsAnhLKO; §§ 17 f. SHKO; § 86 Abs. 3 Satz 1, § 96 ThürKomO.
- 15 Vgl. § 102 Abs. 1 Nr. 2 BWGO; § 91 Abs. 2 Nr. 2 BbgKomVerf; § 121 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 HessGO; § 68 Abs. 1 Satz 1 MVKomVerf; § 136 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 NdsKomVG; § 107 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2, § 107a Abs. 1 NWGO; § 85 Abs. 1 Nr. 2 RhPfGO; § 108 Abs. 1 Nr. 2 SaarLKSvG; § 94a Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 SächsGO; § 116 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 SachsAnhGO; § 101 Abs. 1 Nr. 2 SHGO; § 71 Abs. 2 Nr. 2 ThürKomO sowie zu gemeindlichen Unternehmen überhaupt Art. 87 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BayGO. Dazu Lange (oben Fußn. 3), Kap. 14 Rdnr. 106.

richtungen obsolet werden lassen dürfte, wäre nicht nur zynisch, sondern würde die Bedeutung der einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen ignorieren. Dafür, dass Kommunen am »goldenen Zügel« finanzieller Leistungen des Landes zur Schaffung öffentlicher Einrichtungen veranlasst und durch Versagung solcher Leistungen von ihr abgehalten werden können, braucht man keine solchen Normen. Ihr Verständnis in dem Sinne, dass die Länder durch Verweigerung der dafür benötigten Mittel die Kommunen etwa gänzlich von der Verpflichtung zur Schaffung öffentlicher Einrichtungen entbinden, ihnen damit aber zugleich die Möglichkeit zu deren Schaffung nehmen könnten, wäre mit den verfassungsrechtlichen Selbstverwaltungsgarantien unvereinbar.

Ändert der Vorbehalt ihrer Leistungsfähigkeit demnach zwar nichts an der Pflicht der Kommunen zur Vorhaltung öffentlicher Einrichtungen mit der Folge, dass diese unter die Pflichtaufgaben fällt, deren Finanzierung die Länder sicherzustellen haben, so könnte er doch Probleme hinsichtlich des Umfangs der Pflicht zur Vorhaltung öffentlicher Einrichtungen und damit ihrer Einbeziehung in die Pflicht der Länder zur finanziellen Mindestausstattung der Kommunen aufwerfen. Wenn das Land es nämlich über den Leistungsfähigkeitsvorbehalt in der Hand hätte, den Umfang der kommunalen Unterhaltung öffentlicher Einrichtungen zu steuern, so ließen sich aus der Verpflichtung der Kommunen zur Schaffung öffentlicher Einrichtungen nicht gut Folgerungen für die Finanzierungsverantwortung der Länder ziehen. Doch wäre es mit den verfassungsrechtlichen Garantien kommunaler Selbstverwaltung auch unvereinbar, wenn das Land über seine finanziellen Leistungen an die Kommunen nach seinem Dafürhalten einseitig das Ausmaß der Schaffung kommunaler Einrichtungen bestimmen könnte. Nicht primär die finanziellen Zuweisungen durch das Land bestimmen den Inhalt der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie, sondern die in den Verfassungen des Bundes und der Länder verankerte kommunale Selbstverwaltungsgarantie bestimmt, welche finanziellen Leistungen des Landes als Mindestausstattung der Kommunen geboten sind. Mit dem Leistungsfähigkeitsvorbehalt ist das schon deshalb ohne Weiteres vereinbar, weil mit ihm eben nur gemeint sein dürfte, dass die Kommunen sich bei der Schaffung öffentlicher Einrichtungen nicht übernehmen sollen.

Allerdings könnte eine Bestimmung der finanzierungsbedürftigen Kosten der kommunalen Pflichtaufgabe Schaffung öffentlicher Einrichtungen daran scheitern, dass die Konkretisierung dieser Pflichtaufgabe im Ermessen der jeweiligen Gemeinde liegt<sup>16</sup> und aus diesem Grunde eine objektive Bestimmung der öffentlichen Einrichtungen, zu deren Schaffung eine Kommune verpflichtet ist, nicht möglich wäre. Indessen ist das Ermessen einer Gemeinde hier wie auch sonst nicht grenzenlos. Nach § 40 der Verwaltungsverfahrensgesetze des Bundes und der Länder hat eine Behörde, die ermächtigt ist, nach ihrem Ermessen zu handeln, ihr Ermessen entsprechend dem Zweck der Ermächtigung auszuüben.<sup>17</sup> Das den Kommunen bei der Entscheidung über die Schaffung der für ihre Einwohner erforderlichen öffentlichen Einrichtungen eingeräumte Ermessen, soll, wie die explizite oder implizite Bezugnahme auf ihre Einwohner deutlich macht, offenbar dem Zweck dienen, den kommunalen Organen die Setzung von Prioritäten zu ermöglichen, die sich an den Präferenzen der Einwohner orientieren. Soweit die Schaffung

bestimmter Einrichtungen mit einem bestimmten Mindeststandard der allgemeinen Meinung der Gemeindeglieder entspricht und keine Ausnahmesituation besteht, die Abstriche rechtfertigt, wird man das Ermessen der kommunalen Organe als insoweit beschränkt ansehen müssen.<sup>18</sup> Soweit im Durchschnitt der kommunalen Gebietskörperschaften die Bereithaltung bestimmter öffentlicher Einrichtungen mit einer bestimmten Mindestausstattung als selbstverständlich angesehen wird, fällt deren Vorhaltung deshalb in der Regel unter die kommunalen Pflichtaufgaben.

Es mag im Einzelfall schwierig sein, die Kosten zu ermitteln, die den Kommunen eines Landes durch die Wahrnehmung ihrer Pflichtaufgaben erwachsen. Aber ohne deren Ermittlung, und mag sie auch mit Ungenauigkeiten behaftet sein, kann die verfassungsrechtlich gebotene Mindestausstattung der Kommunen nicht rational ermittelt, sondern nur willkürlich festgesetzt werden.<sup>19</sup>

### 3. Ist die Mindestausstattung wirklich die Mindestausstattung?

In seinem Urteil vom 06.05.2014 erklärt der *NWVerfGH*, dass die für eine eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung erforderliche Mindestausstattung der Gemeinden und Gemeindeverbände gewährleistet sein müsse.<sup>20</sup> Zugleich weist er aber darauf hin, dass der nordrhein-westfälischen Verfassung keine Pflicht zur Gewährung einer Mindestausstattung im Sinne einer »absoluten« Untergrenze zu entnehmen sei.<sup>21</sup> Es ist schwierig, diese beiden derselben Entscheidung entnommenen Aussagen für widerspruchsfrei zu halten, sollte man doch meinen, dass die Mindestausstattung eine absolute Ausstattungsuntergrenze sei. Der Widerspruch wird noch auffälliger dadurch, dass die Mindestausstattung zunächst nur für den Fall »einer extremen finanziellen Notlage des Landes«, an späterer Stelle immer noch dieser Entscheidung aber sehr viel weitgehend durch die Leistungsfähigkeit des Landes relativiert wird.<sup>22</sup> Bemerkenswerterweise prägt dieser Widerspruch nicht nur die zitierte Entscheidung des *NWVerfGH*, sondern auch weitere Entscheidungen des nordrhein-westfälischen sowie anderer Landesverfassungsgerichte. Sie alle halten eine Mindestausstattung der Kommunen für verfassungsrechtlich geboten, meinen aber, dass diese Mindestausstattung in Abhängigkeit von der Leistungsfähigkeit des Landes unterschritten werden könne.<sup>23</sup>

16 Zur Kombination von Beurteilungsspielräumen und Ermessen, welche die einschlägigen Normen insgesamt zu Ermessensnormen macht, Lange (oben Fußn. 3), Kap. 13 Fußn. 82.

17 Im Ergebnis gilt das Gleiche im Hinblick auf die Pflicht der Behörden, Ermessensentscheidungen im Rahmen der ihnen erteilten Ermächtigung nach sachlichen Gesichtspunkten zu treffen, nach § 73 Abs. 1 des schleswig-holsteinischen Landesverwaltungsgesetzes.

18 Vgl. Pappermann, VR 1981, 84, nach dessen Auffassung sich die Schaffung bestimmter kultureller Einrichtungen insoweit zur Pflichtaufgabe entwickelt hat, als dies der *communis opinio* der Gemeindebürger entspricht.

19 Deshalb verlangt *HessStGH*, LKRZ 2013, 375 (379 ff. m. w. Nachw.), zu Recht, dass der Landesgesetzgeber dem kommunalen Finanzausgleich eine Ermittlung des durch Aufgabenbelastung und Finanzkraft vorgezeichneten Bedarfs der Kommunen zugrunde legt.

20 *NWVerfGH*, Ur. v. 06.05.2014 – 14/11 –, juris, Rdnr. 41.

21 *NWVerfGH*, Ur. v. 06.05.2014 – 14/11 –, juris, Leitsatz 3 Satz 2.

22 *NWVerfGH*, Ur. v. 06.05.2014 – 14/11 –, juris, Leitsatz 3 Satz 2 einerseits, Rdnr. 41 f. andererseits.

23 *BayVerfGH*, NVwZ-RR 1997, 301 (302); 1998, 601 (602); Entscheidung v. 28.11.2007 – Vf. 15-VII-05 –, juris, Rdnr. 201 ff.; *NdsStGH*, Ur. v. 07.03.2008–2/05 –, juris, Rdnr. 63 ff.; *NWVerfGH*, NVwZ-RR 1999, 81 (83); Ur. v. 19.07.2011 – 32/08 –, juris, Rdnr. 56 f. (wo es unter Rdnr. 56

Abgesehen von der Widersprüchlichkeit einer solchen Verwendung des Begriffs der Mindestausstattung kann eine derartige Relativierung der Mindestausstattung auch sachlich nicht überzeugen.<sup>24</sup> Eine Finanzausstattung, die den Kommunen die Wahrnehmung eines Mindestbestandes ihres verfassungsrechtlich garantierten Selbstverwaltungsrechts nicht ermöglicht, ist mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben unvereinbar. Das Argument, dass die Aufgaben von Land und Kommunen gleichwertig seien,<sup>25</sup> ist zur Begründung einer solchen defizitären Finanzausstattung nicht geeignet. Denn es geht dabei nicht um die Bedeutung der jeweiligen Aufgaben, sondern darum, dass die kommunale Selbstverwaltung verfassungsrechtlich gewährleistet ist und dass die Länder sie insbesondere nicht dadurch funktionsunfähig machen dürfen, dass sie den Kommunen – in noch dazu extrem widersprüchlicher Weise – schon die Möglichkeit zur Finanzierung der Aufgaben vorenthalten, die sie den Kommunen selbst auferlegt haben. Mit der uneingeschränkten Garantie der finanziellen Mindestausstattung der Kommunen werden die Länder auch nicht überfordert. Wenn sie nicht über finanzielle Mittel verfügen, die sie den Kommunen zukommen lassen können, gibt es andere Wege, auf denen sie deren finanzielle Mindestausstattung herbeiführen können<sup>26</sup>. So steht es ihnen frei, Pflichtaufgaben der Kommunen zu streichen oder die Standards für deren Durchführung zu reduzieren. Das ist umso wirksamer, als der Bund den Gemeinden und Gemeindeverbänden nach Art. 84 Abs. 1 Satz 7 und Art. 85 Abs. 1 Satz 2 GG keine Pflichtaufgaben mehr auferlegen darf. Aufgrund Art. 125a Abs. 1 Satz 1 GG gilt Bundesrecht, das vor dem Inkrafttreten dieser Normen erlassen worden ist, zwar fort. Es kann aber nach Art. 125a Abs. 1 Satz 2 GG durch Landesrecht ersetzt werden. D.h. die Länder können die Gemeinden auch von solchen Pflichtaufgaben befreien. Wenn sie das nicht wollen, auch weil sie einschlägigen bundesgesetzlichen Verpflichtungen in unmittelbarer Landesverwaltung faktisch gar nicht nachkommen könnten, ist es ihre Sache, ggf. auf eine Änderung der Mittelverteilung zwischen Bund und Ländern hinzuwirken. Wieso im Übrigen selbst eine extreme finanzielle Notlage des Landes ein Zurückfahren der kommunalen Finanzen unter das verfassungsrechtlich Gebotene soll rechtfertigen können, ist auch deshalb schwer nachvollziehbar, weil es in extremen Notlagen gerade die Kommunen sind, die das Überleben der Menschen sichern. Die historischen Erfahrungen der unmittelbaren Nachkriegszeit nach dem Zweiten Weltkrieg, in denen staatliches Leben von den Kommunen her überhaupt wieder aufgebaut wurde, bieten Belege genug.

Besonders auffällig ist die landesverfassungsgerichtliche Einschränkung der Pflicht der Länder zur Mindestausstattung der Kommunen durch den Vorbehalt der Leistungsfähigkeit der Länder vor dem Hintergrund der neueren Rechtsprechung des *BVerwG*, wonach diese Mindestausstattung nach dem Grundgesetz einer weiteren Relativierung nicht zugänglich ist, auch nicht durch den Hinweis, dass die Haushaltslage des Landes notleidend sei.<sup>27</sup> So hätte der *NWVerfGH* in seinem Urteil vom 06.05.2014<sup>28</sup> nicht den Eindruck erwecken sollen, dass seine restriktivere Interpretation der Selbstverwaltungsgarantie der nordrhein-westfälischen Verfassung im Hinblick auf die finanzielle Mindestausstattung der Kommunen von einer abweichenden Interpretation des Art. 28 Abs. 2 Satz 3 Halbs. 1 GG, wie sie das *BVerwG* vornahm, nicht be-

rührt werde. Schließlich verpflichtet Art. 28 Abs. 2 GG die Länder zur Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung im Sinne des Art. 28 GG. Bleibt das Landesrecht dahinter zurück, so verstößt es gegen das Grundgesetz. Wenn der *NWVerfGH* seine Interpretation des Grundgesetzes nicht an die Stelle derer des *BVerwG* setzen wollte, hätte er Art. 78 NWVerf in dem von ihm vertretenen Verständnis für unvereinbar mit Art. 28 Abs. 2 Satz 3 Halbs. 1 GG halten und nach Art. 100 Abs. 1 GG die Entscheidung des *BVerfG* einholen müssen, womit er auch der Rechtsklarheit einen Dienst erwiesen hätte.

### III. Die angemessene Finanzausstattung

Die Unterscheidung von finanzieller Mindestausstattung und angemessener Finanzausstattung begegnet Problemen. Es ist schwer vorstellbar, dass die finanzielle Mindestausstattung dort, wo sie genügt, nicht auch als angemessen bezeichnet werden müsste. Andererseits wird die angemessene Finanzausstattung dort, wo der Staat zu ihr verpflichtet ist, nicht unterschritten werden dürfen, also auch nichts anderes als die Mindestausstattung sein können. Wenn der vom *BVerfG* verwendeten Terminologie, in der die Begriffe »finanzielle Mindestausstattung« und »angemessene Finanzausstattung« nebeneinander verwendet werden, gefolgt werden soll, dann kann das deshalb nur so geschehen, dass unter der Mindestausstattung das Minimum der Finanzausstattung der Kommunen verstanden wird, das auch in schwierigen Zeiten nicht unterschritten werden darf, während mit angemessener Ausstattung eine die Mindestausstattung überschreitende finanzielle Ausstattung der Kommunen gemeint ist, welche einer

zwar zunächst nur heißt, dass sich der den Gemeinden verbleibende Spielraum für die freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben bei sehr knappen finanziellen Möglichkeiten des Landes auf ein Minimum reduzieren könne – was immerhin auf die Gewährleistung eines solchen Minimums hinweist –, unter Rdnr. 57 aber die Aussage folgt, dass eine absolute Untergrenze der kommunalen Finanzausstattung, die selbst bei einer extremen finanziellen Notlage des Landes nicht unterschritten werden dürfte, verfassungsrechtlich nicht vorgesehen sei. In diesem Sinne auch *RhPfVerfGH*, Urt. v. 14.02.2012 – VGH N 3/11 –, juris, Rdnr. 23 ff.; *RhPfOVG*, Beschluss v. 15.12.2010 – 2 A 10738/09 –, juris, Rdnr. 42 ff.; s. auch Volkmann, DÖV 2001, 497 (501 ff.). Einen umfassenden Überblick über bis 2012 ergangene Entscheidungen bietet Henneke, Die Kommunen in der Finanzverfassung des Bundes und der Länder, 5. Aufl. 2012, S. 357 ff.

24 Für eine Mindestausstattung, die nicht unterschritten werden darf, *ThürVerfGH*, NVwZ-RR 2005, 665 (668); Urt. v. 18.03.2010 – 52/08 –, juris, Rdnr. 33 ff.; Urt. v. 02.11.2011 – 13/10 –, juris, Rdnr. 82. So bereits Henneke, DÖV 1998, 330 (334 f.); Schoch, Die finanzverfassungsrechtlichen Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung, in: Dirk Ehlers/Walter Krebs (Hrsg.), Grundfragen des Verwaltungsrechts und des Kommunalrechts. Symposium aus Anlaß der Emeritierung von Professor Dr. Hans-Uwe Erichsen am 05.05.2000 in Münster, 2000, S. 93 (120 ff.). Vgl. auch *BayVerfGH*, NVwZ-RR 1998, 601 (602), wonach sich der den Gemeinden verbleibende Spielraum für freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben bei sehr knappen finanziellen Möglichkeiten des Landes auf ein Minimum reduzieren kann, der Gesetzgeber die gemeindliche Finanzausstattung aber nicht in einer Weise bescheiden darf, dass dadurch der Anspruch auf eine finanzielle Mindestausstattung verletzt und das Selbstverwaltungsrecht ausgehöhlt wird; Kernbereich und Wesensgehalt des Selbstverwaltungsrechts seien auch in Bezug auf die gemeindliche Finanzausstattung unantastbar.

25 So argumentiert etwa *BayVerfGH*, Entscheidung v. 28.11.2007 – Vf. 15-VII-05 –, juris, Rdnr. 206.

26 Vgl. *ThürVerfGH*, Urt. v. 21.06.2005 – 28/03 –, juris, Rdnr. 141.

27 *BVerwGE* 145, 378 (385, Rdnr. 22), wo lediglich offengelassen wird, ob anderes gelten könne, wenn das Land selbst unter Ausschöpfung aller eigenen Steuerquellen und unter möglichster Verminderung ausgaben-trächtiger öffentlicher Aufgaben des Landes und der Kommunen zur Erfüllung dieser verfassungsrechtlichen Mindestpflicht außerstande wäre.

28 *NWVerfGH*, Urt. v. 06.05.2014 – 14/11 –, juris, Rdnr. 63.

größeren Leistungsfähigkeit des Landes in besseren Zeiten angemessen Rechnung trägt. Ein solches Verhältnis der Begriffsinhalte wird nicht nur durch deren unmittelbare Wortbedeutung bestätigt, sondern auch durch den Umstand, dass das *BVerfG* davon spricht, »ob zu der durch Art. 28 Abs. 2 GG gewährleisteten kommunalen Finanzhoheit [...] auch eine angemessene Finanzausstattung oder jedenfalls eine finanzielle Mindestausstattung gehört.«<sup>29</sup> Die letztere Alternative kann sich in diesem Zusammenhang (»jedenfalls«) nur auf eine Finanzausstattung beziehen, die hinter der – situationsabhängig, und das kann nur heißen: der jeweiligen Leistungsfähigkeit des Landes entsprechend – möglicherweise angemessenen höheren Finanzausstattung zurückbleibt. Die angemessene Finanzausstattung ist denn auch gemeint und nicht etwa die nach dem Wortsinn und nach dem Sinn der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie uneinschränkbare Mindestausstattung, wenn in Landesverfassungen die Finanzausstattung der Kommunen von der Leistungsfähigkeit des Landes abhängig gemacht wird.

Dass die für Mangellagen eines Bundeslandes angemessene Mindestausstattung der Kommunen nicht auch dann eine angemessene Finanzausstattung der Kommunen sein kann, wenn es dem Land gut geht, liegt auf der Hand. Die Aufgaben der Kommunen haben nach der verfassungsrechtlichen Ordnung kein geringeres Gewicht als die Aufgaben, die in unmittelbarer Landesverwaltung wahrgenommen werden. Die Verfassung ordnet lediglich an, dass sie in einer anderen, demokratisch nicht minder legitimierten Organisationsform wahrgenommen werden als die unmittelbaren Landesaufgaben, und sie verpflichtet die Länder, auf deren verfassungsrechtlich vorgeschriebene Unterstützung die Kommunen angewiesen sind, diese kommunale Aufgabenwahrnehmung insbesondere durch entsprechende finanzbezogene Maßnahmen zu ermöglichen. Könnte ein Land aus dem Vollen schöpfen, ohne den Kommunen mehr als die finanzielle Mindestausstattung zukommen zu lassen, würde es gegen diese verfassungsrechtliche Verpflichtung verstoßen.<sup>30</sup>

Nach der Rechtsprechung des *ThürVerfGH* hängen die Mittel, die den Kommunen über ihre finanzielle Mindestausstattung hinaus zur Verfügung stehen müssen, von der Leistungskraft des Landes ab.<sup>31</sup> Oft scheint es, als seien mit dieser Leistungskraft nur die Einnahmen des Landes gemeint.<sup>32</sup> Das gilt auch für das Verständnis der Leistungsfähigkeit des Landes, welches der Rechtsprechung anderer Landesverfassungsgerichte zugrunde liegt, die selbst eine leistungsfähigkeitsabhängige Unterschreitung der finanziellen Mindestausstattung der Kommunen für zulässig erachten. Auch hier werden als Maßstab der Leistungsfähigkeit des Landes oft nur dessen Einnahmen genannt.<sup>33</sup> Dass die Einnahmen unbeschadet der Frage, ob es hierfür nur auf sie ankommt, ein ganz wesentliches Kriterium der Leistungsfähigkeit des Landes sind, steht außer Zweifel. Dabei wird anders als bei der Bemessung der Mindestausstattung der Gemeinden, die von deren – vernünftigerweise realisierbaren – Einnahmemöglichkeiten abhängt, auf die *tatsächlichen* – und nicht die möglichen – Einnahmen des jeweiligen Bundeslandes abzustellen sein. In welchem Umfang ein Bundesland von seinen Einnahmemöglichkeiten Gebrauch macht, ist eine genuin landespolitische Entscheidung, die nicht von Gesichtspunkten des kommunalen Finanzausgleichs bestimmt sein kann. Demgemäß geht es bei der angemessenen kommunalen Mittelausstattung um eine Teilhabe

der Kommunen an der tatsächlichen, nicht aber der nur möglichen Leistungsfähigkeit des Landes.

In den Entscheidungen des *ThürVerfGH* wie manchmal denen anderer Landesverfassungsgerichte ist indessen auch die Rede von den Kosten der Landesaufgaben, die berücksichtigt werden müssten,<sup>34</sup> und davon, dass die jeweils verfügbaren Finanzmittel aufgabengerecht zwischen Land und Kommunen zu verteilen seien.<sup>35</sup> In der Tat wird die für die angemessene Finanzausstattung der Kommunen maßgebliche Leistungsfähigkeit des Landes nicht allein nach seinen Einnahmen beurteilt werden können. Denn damit blieben etwa angestiegene Aufgaben, welche die Leistungsfähigkeit in dem hier maßgeblichen Sinn negativ beeinflussen würden, unberücksichtigt. Ihre Einbeziehung in die Bestimmungsfaktoren einer angemessenen kommunalen Finanzausstattung erscheint daher unerlässlich. *Wie* die Kosten für die Wahrnehmung der Aufgaben des Landes einzubeziehen sein sollen oder eine überzeugend als aufgabengerecht zu bezeichnende Verteilung der Finanzmittel zwischen Land und Kommunen erfolgen soll, erläutert der *ThürVerfGH*, soweit ersichtlich, allerdings ebenso wenig wie die anderen Landesverfassungsgerichte. Das erscheint, auch im Vergleich mit den in der Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte inzwischen herausgearbeiteten ausdifferenzierten Kriterien der Mindestausstattung der Kommunen wenig konsequent.

Da es darum geht, die Kommunen über die Finanzierung der Aufgaben, die sie mindestens müssen wahrnehmen können, hinaus an der Leistungsfähigkeit des Landes angemessen partizipieren zu lassen, liegt es nahe, eine solche zusätzliche Finanzierung der Kommunen davon abhängig zu machen, inwieweit das Land über Mittel verfügt, die es zur Wahrnehmung von Aufgaben, die es mindestens muss wahrnehmen können, nicht benötigt. Die Finanzausstattung der Kommunen sollte deshalb grundsätzlich nur dann als angemessen angesehen werden können, wenn sie deren finanzielle Mindestausstattung in dem Maße übersteigt, in dem die Finanzlage des Landes diesem mehr als die Ausgaben erlaubt, die es mindestens muss leisten können.

29 Siehe oben Fußn. 2.

30 Deshalb erübrigt sich die Prüfung, ob den Kommunen eine gemäß dem Grundsatz der Verteilungssymmetrie an der Leistungsfähigkeit des Landes orientierte Finanzausstattung zur Verfügung gestellt ist, nicht etwa deshalb, weil sie die Mindestausstattung erhalten. Anders *NdsStGH*, NVwZ-RR 2001, 553 (558).

31 *ThürVerfGH*, Urt. v. 21.06.2005 – 28/03 –, juris, Rdnr. 142.

32 *ThürVerfGH*, Urt. v. 21.06.2005 – 28/03 –, juris, Rdnr. 142; Urt. v. 02.11.2011 – 13/10 –, juris, Rdnr. 82. Dem entspricht es, dass etwa im Regierungsentwurf des Thüringer Finanzausgleichsänderungsgesetzes 2010 die Veränderung des von der Leistungsfähigkeit des Landes abhängigen Anteils der Finanzzuweisungen für das Jahr 2010 allein mit erwarteten Steuerminderereinnahmen des Landes begründet wurde (Thüringer Landtag, Drs. 5/479, S. 12).

33 Vgl. *BayVerfGH*, Entscheidung v. 28.11.2007 – Vf. 15-VII-05 –, juris, Rdnr. 208.

34 *ThürVerfGH*, Urt. v. 21.06.2005 – 28/03 –, juris, Rdnr. 191.

35 *ThürVerfGH*, Urt. v. 21.06.2005 – 28/03 –, juris, Rdnr. 142. So denn auch der von der Thüringer Landesregierung vorgelegte Entwurf des Thüringer Finanzausgleichsgesetzes, Thüringer Landtag, Drs. 4/3160, S. 32, mit dem erstmals die Umsetzung der Anforderungen dieser Entscheidung in Angriff genommen wurde. Nach *BayVerfGH*, NVwZ-RR 1997, 301 (303) hängt die angemessene Finanzausstattung der Kommunen vor allem von der finanziellen Leistungsfähigkeit des Staates, aber auch von der Aufgabenverteilung zwischen dem Staat, den Gemeinden und den Gemeindeverbänden ab.

Das Problem ist indessen, dass die Ausgaben und damit die Aufgaben, die ein Land mindestens muss wahrnehmen können, nirgends abschließend rechtsverbindlich festgelegt sind. Gewiss muss ein Land die Aufgaben durchführen können, zu deren Erledigung es durch Bundesgesetze verpflichtet ist. Aber schon bei landesgesetzlichen Verpflichtungen fragt es sich, inwieweit sie wirklich zu den notwendigen Aufgaben eines Landes gehören – liegt es doch meistens in der Hand des Landes selbst, ob es sich solche Gesetze gibt. Umso mehr gilt das für Aufgaben, die in gesetzessfreier Verwaltung wahrgenommen werden. Welche Aufgaben ein Land mindestens muss wahrnehmen können, ist ganz wesentlich eine Frage politischer Bewertung, die sich einer rechtlichen Entscheidung weitgehend entzieht.

Deshalb wird ein Zurückbleiben hinter dem verfassungsrechtlich gebotenen angemessenen Finanzausgleich nur bei einer offenkundigen Diskrepanz zwischen der Leistungsfähigkeit eines Landes und der Finanzausstattung seiner Kommunen festgestellt werden können.<sup>36</sup> Gerade damit wird akzeptiert werden müssen, dass der Finanzausgleich nicht in vollem Umfang verfassungsgerichtlich kontrollierbar ist, sondern dem Gesetzgeber ein erheblicher Beurteilungsspielraum verbleibt.<sup>37</sup> Insofern kann es letztlich nur darum gehen, dass der Gesetzgeber bestimmte verfassungsrechtlich vorgegebene Kriterien in seine Entscheidungen einbezieht und sich in einer vertretbaren Weise an ihnen orientiert.<sup>38</sup> Dabei darf freilich nicht nur die Einnahmenseite des Landes berücksichtigt werden, sondern es müssen auch Umfang und Gewicht der von ihm erfüllten Aufgaben einbezogen werden. Anders als bei der Bemessung der Mindestausstattung, die ohne Ermittlung des Finanzbedarfs der Kommunen nicht auskommen dürfte, mag hier auch ein von allen Beteiligten akzeptierter Status quo insofern eine Rolle spielen, als die Unvereinbarkeit seiner Beibehaltung oder Änderung mit einer angemessenen Finanzausstattung von dem, der sie geltend macht, darzutun und zu belegen ist.<sup>39</sup> Schließlich werden die Schwierigkeiten, die einer verfassungsgerichtlichen Bestimmung der angemessenen Finanzausstattung entgegenstehen, so wie es schon vielfach vorgesehen ist, durch Darlegungspflichten der Länder und durch Verfahren kompensiert werden müssen, die auf eine Verständigung von Land und Kommunen zielen.<sup>40</sup> Ein Kerngerüst verfassungsrechtlicher Vorgaben muss allerdings als verpflichtend und im Streitfall verfassungsgerichtlich durchsetzbar angesehen werden, wenn wesentliche Teile der Finanzausgleichsentscheidungen nicht letztlich auf Kosten der Selbstverwaltungsgarantie allein der Landespolitik überlassen werden sollen.

#### IV. Finanzausgleichsumlagen

Die Länder werden im Allgemeinen als befugt angesehen, die Finanzausstattung schwächerer Kommunen dadurch zu verbessern, dass sie zu deren Gunsten Umlagen von stärkeren erheben.<sup>41</sup> Damit trügen sie der horizontalen Funktion des Finanzausgleichs Rechnung, die darauf abzielt, Finanzkraftunterschiede zwischen den Kommunen abzubauen, um alle Kommunen in die Lage zu versetzen, ihre öffentlichen Aufgaben wahrzunehmen.<sup>42</sup> In einigen Landesverfassungen ist diese Funktion des kommunalen Finanzausgleichs ausdrücklich vorgesehen<sup>43</sup>, in anderen Bundesländern wird sie aus dem bloßen Begriff des übergemeindlichen Finanzausgleichs<sup>44</sup> oder aus Entstehungsgeschichte und Funktion der

Bestimmung über den übergemeindlichen Finanzausgleich in der Landesverfassung geschlossen<sup>45</sup>, letztlich dürfte ihre Realisierung einschließlich des damit nicht selbstverständlich verbundenen Rechts, Kommunen hierfür durch Umlagen heranzuziehen, auch ohne besondere Normierung grundsätzlich zur Befugnis des Gesetzgebers gehören, den Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung zu bestimmen. Dabei ist der Gesetzgeber freilich seinerseits Schranken unterworfen.<sup>46</sup>

Die Umlage darf jedenfalls nicht dazu führen, dass eine Kommune unter ihre Mindestausstattung zurückfällt.<sup>47</sup> Schwieriger ist die Frage zu beantworten, wie weit eine Umlage die Finanzausstattung der Kommunen oberhalb dieser Mindestschwelle verändern darf. Dabei ist zu bedenken, dass die über die Mindestausstattung hinausgehende angemessene Finanzausstattung sich anders als die Mindestausstattung<sup>48</sup> nicht auf die einzelne Kommune, sondern nur auf die Gesamtheit der Kommunen beziehen kann, also für die Finanzausstattung der einzelnen Kommune keine Vorgaben trifft. Bezöge sie sich auf die einzelne Kommune, so wäre deren konkrete Finanzausstattung bereits weitestgehend festgelegt und für einen horizontalen Finanzausgleich bliebe kaum mehr Raum.

Der horizontale Finanzausgleich ist über die Respektierung der Mindestausstattung jeder einzelnen Kommune hinaus dadurch begrenzt, dass er grundsätzlich nicht zu einer Nivellierung oder gar Übernivellierung der Finanzausstattung der Kommunen führen darf.<sup>49</sup> Um mit der gemeindlichen Selbst-

36 Ein Widerspruch zur Verteilungssymmetrie unterliegt auch nach *SächsVerfGH*, Urt. v. 26.08.2010 – Vf. 129-VIII-09 –, juris, Rdnr. 114 m.w.Nachw., nur dann verfassungsgerichtlicher Überprüfung, wenn er evident ist.

37 *BayVerfGH*, Entscheidung v. 28.11.2007 – Vf. 15-VII-05 –, juris, Rdnr. 209 ff.; *ThürVerfGH*, Urt. v. 21.06.2005 – 28/03 –, juris, Rdnr. 156; Urt. v. 02.11.2011 – 13/10 –, juris, Rdnr. 84 ff.

38 Vgl. *ThürVerfGH*, Urt. v. 21.06.2005 – 28/03 –, juris, Rdnr. 160; Urt. v. 02.11.2011 – 13/10 –, juris, Rdnr. 84 ff.

39 S. auch den Vergleich mit der Vorjahressituation in *NWVerfGH*, Urt. v. 19.07.2011 – 32/08 –, juris, Rdnr. 72 f.

40 Einen Überblick über dahingehende Verfahren gibt Henneke (oben Fußn. 23), S. 484 ff.

41 *SächsVerfGH*, Urt. v. 26.08.2010 – Vf. 129-VIII-09 –, juris, Rdnr. 91 ff.; *MVLVerfG*, Urt. v. 26.01.2012 – IVerfG 33/10 –, S. 18 des Urteilsdrucks m.w.Nachw.; *LVerfG LSA*, DVBl 2015, 182. Dazu, dass das Grundgesetz der Erhebung von Umlagen, deren Aufkommen im kommunalen Raum verbleibt oder in ihn zurückfließt, nicht entgegensteht, *BVerfGE* 83, 363 (391). Vgl. weiterhin die Nachw. bei Koblenzer/Günther, Verfassungsrechtliche Grenzen des Zugriffs auf kommunale Steuereinnahmen durch Umlagen am Beispiel der Solidaritätsumlage in NRW, 2014, S. 36, und Thormann, NVwZ, 2014, 1548 (1552).

42 Vgl. *RhPfVerfGH*, NVwZ-RR 1998, 607 (607); *NdsStGH*, NVwZ-RR 2001, 553 (556).

43 So Art. 88 Abs. 2 Satz 1 SachsAnhVerf; Art 49 Abs. 1 SHVerf. *MVLVerfG*, Urt. v. 26.01.2012 – IVerfG 33/10 –, S. 18 des Urteilsdrucks, interpretiert Art. 73 Abs. 2 MVLVerf ohne Begründung in diesem Sinne.

44 So *NdsStGH*, NVwZ-RR 2001, 553 (556).

45 So *SächsVerfGH*, Urt. v. 29.01.2010 – Vf. 25-VIII-09 –, S. 23 f. des Urteilsdrucks, zu Art. 87 Abs. 3, 4 SächsVerf.

46 Zur grundgesetzlichen Problematik von Eingriffen der Länder in das originäre gemeindliche Steueraufkommen durch Umlagen zum Zweck der interkommunalen Umverteilung im Zusammenhang des kommunalen Finanzausgleichs Kluth, DÖV 1994, 456 (463 f.); Tysper, KommJur 2014, 81 (86); anders *BVerfGE* 83, 363 (391 f.); *BVerwGE* 106, 280 (285 f.).

47 Vgl. *NdsStGH*, NVwZ-RR 2001, 553 (557); *MVLVerfG*, Urt. v. 26.01.2012 – IVerfG 33/10 –, S. 29 des Urteilsdrucks.

48 Hierzu oben bei Fußn. 11.

49 *NdsStGH*, NVwZ-RR 2001, 553 (556); *LVerfG LSA*, DVBl 2015, 182 (187 f.). Zur Notwendigkeit der Vermeidung einer nicht abgestimmten Kumulierung von Umlagen *SächsVerfGH*, Urt. v. 26.08.2010 – Vf. 129-VIII-09 –, juris, Rdnr. 136.

verwaltungsgarantie vereinbar zu sein,<sup>50</sup> soll der Finanzausgleich die von Gemeinde zu Gemeinde bestehenden Finanzkraftunterschiede nur insoweit mildern dürfen, als wesentliche Abweichungen im Stand der Verwaltungsleistungen der einzelnen Gemeinden und krasse Niveauunterschiede in der wirtschaftlichen und sozialen Betreuung ihrer Bürger zu vermeiden sind.<sup>51</sup> Gegen eine Nivellierung oder Übernivellierung spricht es nach der Rechtsprechung, wenn die vor der Umlageerhebung vorhandene Finanzkraftfolge der Kommunen trotz Korrektur durch die Umlage erhalten bleibt; bei einer Umkehrung der tatsächlichen Finanzkraftfolge soll hingegen eine Übernivellierung vorliegen.<sup>52</sup> Um eine Übernivellierung soll es sich auch handeln, wenn die bestehenden Finanzkraftunterschiede durch eine Umlage so weit abgebaut würden, dass den finanzschwachen Kommunen jeder Anreiz genommen würde, ihre Finanzkraft zu verbessern, und es den finanzstärkeren Kommunen finanziell attraktiv gemacht würde, sich statt durch selbstverantwortliche Anspannung der eigenen Finanzkraft über den allgemeinen Finanzausgleich zu finanzieren.<sup>53</sup> Davon soll allerdings dann nicht die Rede sein können, wenn die Finanzkraft der Kommunen eine nicht wesentlich veränderte erhebliche Schwankungsbreite aufweist.<sup>54</sup> Insgesamt belassen die hier nach vertretenen Zulässigkeitskriterien von Finanzausgleichsumlagen dem Gesetzgeber einen beträchtlichen Spielraum, der bei aller Bedeutung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in eine nicht ungefährliche Nähe zu den durch die Selbstverwaltungsgarantie geschützten Entfaltungsmöglichkeiten der Kommunen reicht. Wenn eine Gemeinde im Rahmen der für alle Gemeinden geltenden Normen besonders erfolgreich wirtschaftet, so kann das durchaus eine Rendite ihrer verfassungsrechtlich geschützten Selbstverwaltung sein, die ihr zu nehmen es schwerwiegender Gründe wie etwa einer besonderen Begünstigung der Gemeinde durch äußere, von ihr nicht herbeigeführte Umstände bedürfte. Die Unterstützung finanzschwacher Gemeinden dürfte nicht ohne Weiteres Sache anderer Gemeinden, sondern primär Aufgabe des Landes sein.<sup>55</sup>

## V. Fazit

Die Bundesländer sind durch das Grundgesetz und landesverfassungsrechtlich verpflichtet dafür zu sorgen, dass die Gemeinden und Gemeindeverbände über eine finanzielle Mindestausstattung verfügen. Die Mindestausstattung muss ausreichen, um den Kommunen die Erfüllung ihrer Pflichtaufgaben und darüber hinaus eines gewissen Maßes freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben zu ermöglichen. Zu diesen Pflichtaufgaben gehört in erheblichem Umfang auch die Vorkhaltung öffentlicher Einrichtungen. Den Kommunen kommt zwar ein weitreichender Ermessensspielraum bei der Entscheidung darüber zu, welche öffentlichen Einrichtungen sie bereitstellen. Soweit im Durchschnitt der kommunalen Gebietskörperschaften die Existenz bestimmter öffentlicher Einrichtungen mit einer bestimmten Mindestausstattung als selbstverständlich angesehen wird, werden sie aber in der Regel vorgehalten werden müssen. Diese Mindestausstattung muss den Kommunen unabhängig von der Leistungsfähigkeit des jeweiligen Bundeslandes zur Verfügung stehen.

Darüber hinaus muss die Finanzausstattung die Mindestausstattung in dem Maße übersteigen, in dem dies der Leistungskraft des Landes entspricht. Diese höhere Finanzausstattung

wird im Unterschied zur Mindestausstattung vielfach als angemessene Finanzausstattung bezeichnet. Angemessen in diesem Sinne ist die Finanzausstattung der Kommunen grundsätzlich nur dann, wenn sie deren finanzielle Mindestausstattung in dem Maße übersteigt, in dem die Finanzlage des Landes diesem mehr als die Ausgaben erlaubt, die es mindestens leisten können. Welche Aufgaben ein Land mindestens muss wahrnehmen können, ist indessen ganz wesentlich eine Frage politischer Bewertung, die sich einer rechtlichen Entscheidung weitgehend entzieht. Deshalb wird ein Zurückbleiben hinter dem verfassungsrechtlich gebotenen angemessenen Finanzausgleich nur bei einer offenkundigen Diskrepanz zwischen der Leistungsfähigkeit eines Landes und der Finanzausstattung seiner Kommunen festgestellt werden können. Dabei sind nicht nur die Einnahmen des Landes, sondern auch Umfang und Gewicht der von ihm erfüllten Aufgaben zu berücksichtigen. Wer die Verfassungswidrigkeit der Beibehaltung oder Änderung des Status quo geltend macht, wird sie dartun und belegen müssen. Schließlich werden die Schwierigkeiten, die einer verfassungsgerichtlichen Bestimmung der angemessenen Finanzausstattung entgegenstehen, durch Darlegungspflichten der Länder und durch Verfahren kompensiert werden müssen, die auf eine Verständigung von Land und Kommunen zielen.

Umlagen zulasten finanzstärkerer Kommunen, mit denen die Finanzausstattung schwächerer verbessert werden soll, sind grundsätzlich zulässig. Sie dürfen aber weder dazu führen, dass eine Kommune unter ihre Mindestausstattung zurückfällt, noch auf eine Nivellierung oder Übernivellierung der Finanzausstattung der Kommunen hinauslaufen. Die Freiheit, welche die Rechtsprechung dem Gesetzgeber bei der Gestaltung von Finanzausgleichsumlagen zugesteht, reicht gefährlich nahe an den Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie heran.

50 Darüber hinaus ist das Gebot interkommunaler Gleichbehandlung als Ausprägung des allgemeinen Gleichheitssatzes zu beachten, *SächsVerfGH*, Urt. v. 26.08.2010 – Vf. 129-VIII-09 –, juris, Rdnr. 111.

51 *NWVerfGH*, Urt. v. 19.07.2011 – 32/08 –, juris, Rdnr. 61.

52 *NdsStGH*, NVwZ-RR 2001, 553 (558). Nach *SächsVerfGH*, Urt. v. 26.08.2010 – Vf. 129-VIII-09 –, juris, Rdnr. 111, gehen Änderungen in der Reihenfolge der Finanzkraft über den von der Verfassung legitimierten Ausgleich hinaus und begründen neue, mit Blick auf die Selbstverwaltungsgarantie rechtfertigungsbedürftige – damit aber auch möglicherweise rechtfertigungsfähige – Differenzlagen. Danach (a.a.O., Rdnr. 118 ff.) kann eine Übernivellierung durch Orientierung einer Finanzausgleichsumlage an einem fiktiven Nivellierungshebesatz zulässig sein; hierzu auch Thormann, NVwZ 2014, 1548 (1552).

53 *NdsStGH*, NVwZ-RR 2001, 553 (558 f.).

54 *NdsStGH*, NVwZ-RR 2001, 553 (559).

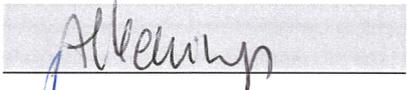
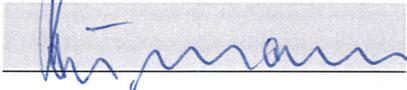
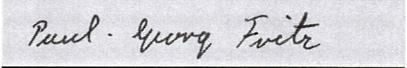
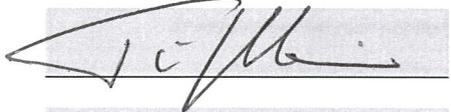
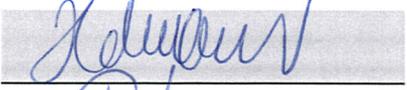
55 Die Berufung auf den Gedanken interkommunaler Solidarität – vgl. *SächsVerfGH*, Urt. v. 26.08.2010 – Vf. 129-VIII-09 –, juris, Rdnr. 97 – dürfte eher eine *petitio principii* darstellen, aus der sich alles und jedes ableiten lässt, als die Heranziehung einer hinreichend begründeten und konturierten Rechtsfigur.

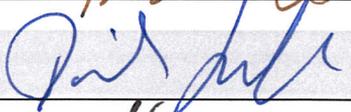
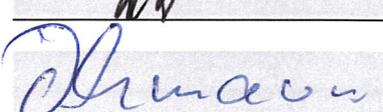
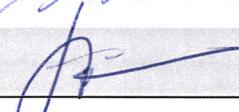


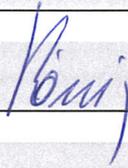
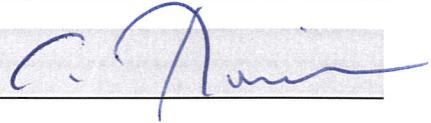
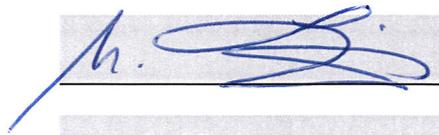
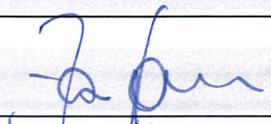


**Anwesenheitsliste**  
**155. Sitzung des Ausschusses für Finanzen und Kommunalwirtschaft**  
**am 29./30.04.2015 in Coesfeld**

**Ordentliche Mitglieder:**

1. Beig./Kämmerer	Dr. Ahrens-Salzsieder, Hürth	
Bürgermeisterin	Alkenings, Hilden	
Bürgermeister	Baumann, Breckerfeld	
Kämmerer	Finke, Beverungen	entschuldigt
Bürgermeister	Frantzen, Titz	
Bürgermeister	Freytag, Brühl	
Beig./Kämmerer	Fritz, Wesel	
Bürgermeister	Grosche, Medebach	entschuldigt
Bürgermeister	Dr. Grüttemeier, Stolberg	
Bürgermeister	Hachmann, Rahden	entschuldigt
Beig./Kämmerer	Halding-Hoppenheit, Gummersbach	
Fachbereichsleiterin/ Kämmerin	Hartmann, Delbrück	
1. Beig./Kämmerer	Hoffmann, Hilchenbach	
Bürgermeister	Janssen, Geldern	

Fraktionsvorsitzender	Koch, Beckum	entschuldigt
Beigeordneter	Dr. Kuhnert, Troisdorf	
Beigeordneter	Lukrafka, Velbert	
1. Beig./Stadtkämmerer	Mölle, Unna	
Bürgermeister	Öhmann, Coesfeld	
Stellv. Bürgermeister	Schulz, Rees	
Bürgermeister	Dr. Strothmann, Beckum	
1. Beig./Kämmerer	Thelen, Pulheim	
1. Beig./Kämmerer	Dr. Thormann, Warendorf	
<b>Stellvertreter:</b>		
Bürgermeister	Ahls, Alpen	
Ratsmitglied	Bachmann, Rösrath	entschuldigt
1. Beigeordneter	Bär, Olpe	
Fraktionsvorsitzender	Franken, Kranenburg	
Ratsmitglied	Gelhausen, Merzenich	
Bürgermeister	Hermanns, Simmerath	entschuldigt
Bürgermeister	Jungnitsch, Übach-Palenberg	
Bürgermeister	Klaus, Schieder-Schwalenberg	entschuldigt
Bürgermeister	Klimpel, Haltern	entschuldigt

Ratsmitglied	Klünder, Telgte	
Beigeordneter	König, Schmollenberg	
Fraktionsvorsitzender	Krahe, Erkelenz	
Beigeordneter	Lachmann, Bergkamen	
Bürgermeister	Liebrecht, Lage	entschuldigt
Fachbereichsleiter	Meuser, Kaarst	
Bürgermeister	Rauen, Wettringen	
Stv. Fraktionsvorsitzender	Schlömer, Overath	entschuldigt
Stadtkämmerer	Schmitz, Euskirchen	
Fraktionsvorsitzender	Schmitz, Kamp-Lintfort	
Stv. Fraktionsvorsitzender	Sieren, Marsberg	
Bürgermeister	Stickeln, Warburg	
Bürgermeister	Vennemeyer, Greven	entschuldigt
Fraktionsvorsitzender	Windhuis, Alfter	
<b>Gäste:</b>		
Bürgermeister	Büter, Ahaus	entschuldigt
Ltd. Ministerialrat	Emschermann, MIK NRW	
Bürgermeister	Hansen, Hünxe	
Geschäftsführer	Hartlieb, SAM GmbH, Leipzig	
Beig./Kämmerer	Hartmann, Paderborn	

Präsident Haßenkamp, GPA NRW

~~Erste~~ Landesrätin Hötte, LVR

Abteilungsleiterin Krüger, GPA NRW

Beigeordnete Lang, Gütersloh

Beigeordneter Lindemann, Velbert

Erster Landesrat Dr. Lunemann, LWL

Geschäftsführer Moraing, VKU

Bürgermeister Walter, Warendorf

**Geschäftsstelle:**

Beigeordneter Graaff

Beigeordneter Hamacher

Hauptreferent Wohland

entschuldigt