

Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung

Ausschuss für Heimat und Kommunales des Landtags Nordrhein-Westfalen

**Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die
Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2024
(Gemeindefinanzierungsgesetz 2024 - GFG 2024)
Gesetzentwurf der Landesregierung**

Drucksache 18/5800

Düsseldorf, 12. Oktober 2023

Zusammenfassende Bewertung des Gesetzentwurfs

Der Entwurf der Landesregierung des vorliegenden Gemeindefinanzierungsgesetzes (GFG) für das Jahr 2024 ist aus Sicht des Bundes der Steuerzahler NRW e.V. (BdSt NRW) unzureichend. An vielen Punkten besteht immer noch Nacharbeitsbedarf, auch wenn er im Vergleich zum ersten Entwurf des GFG schon erste Verbesserungen beinhaltet. Der GFG-Entwurf unterscheidet sich positiv vom Vorentwurf in folgenden Punkten:

- Es kommt zu keinen drastischen Kürzungen der Finanzausgleichsmasse, sondern sie steigt, wenn auch nur minimal um 0,91 Prozent.
- Die Verschiebung des Einstiegs in die Altschuldenlösung ist aufgrund des bisherigen Konzepts aus Sicht des BdSt NRW nachvollziehbar. Eine neue Altschuldenlösung muss auf die Leistungsfähigkeit und die finanzielle Situation der NRW-Kommunen mehr als bisher Rücksicht nehmen. Für den BdSt steht fest: Die verschuldeten Kommunen sollten in einem angemessenen Maße an ihrer Entschuldung beteiligt werden. Das Land und ggf. der Bund sollte ebenfalls einen fairen Anteil zur Schuldentilgung leisten. Orientierung zur Entschuldung der Kommunen bieten die aktuell erfolgreichen Ansätze etwa in Hessen, Niedersachsen und dem Saarland.
- Aus Steuerzahlersicht ist die jetzt vorgeschlagene stärkere Erhöhung der investiven Mittel im Vergleich zu den konsumtiven Ausgaben zu begrüßen, um den Unterhaltungstau an der kommunalen Infrastruktur und die unumgänglichen Investitionen zur Bewältigung des Klimawandels finanzieren zu können.
- Die deutliche Erhöhung der Abwassergebührenhilfe um über 11 Prozent ist aus Sicht des BdSt NRW richtig, um außergewöhnlich hohe Gebühren für die Bürgerinnen und Bürger in den betroffenen Kommunen - etwa in der Eifel - zu senken.

Trotzdem ist der Gesetzentwurf nicht zufriedenstellend und sollte nachgebessert werden. Die geplanten Zuweisungen an die Kommunen sind trotz einer Zunahme immer noch zu gering. Veränderungsbedarf sehen wir u.a. in diesen Punkten:

- Zu prüfen ist, den Verbundsatz von aktuell 23 Prozent anzuheben. In diesem Zusammenhang gehört auch der gemeindliche Anteil an der Grunderwerbsteuer von aktuell 4/7 auf den Prüfstand, auch weil das Aufkommen dieser Steuer aufgrund der angespannten Situation am Immobilienmarkt nicht mehr die Höchstwerte wie in der Vergangenheit erreicht.
- Die investiven Mittel im GFG sollten zu Lasten der konsumtiven Mittel deutlich erhöht werden, damit die Kommunen die dringend notwendigen Investitionen in die Infrastruktur und den Klimaschutz tätigen können.

- Die fiktiven Hebesätze sollten nicht weiter erhöht, sondern eingefroren werden, um den Kommunen die Notwendigkeit zu weiteren Realsteuererhöhungen zu nehmen. Die dadurch entstehende Hebesatzspirale muss gestoppt werden, weil die nordrhein-westfälischen Kommunen heute schon bundesweit die höchsten Steuersätze aufweisen.
- Die Aufwands- und Unterhaltungspauschale sollte um weitere 65 Millionen Euro erhöht werden, um dadurch die Kommunen im Zuge der Abschaffung der Straßenausbaubeiträge wegen des Konnexitätsprinzips für ausfallende Einnahmen zu entschädigen.
- Zur schnelleren Tilgung der Corona-Schulden der Kommunen beim Land sollte der Vorwegabzug erhöht werden. Diese Schulden sollten mit Blick auf die intergenerative Gerechtigkeit, einem Grundpfeiler des NKFs, deshalb im Zeitraum einer Generation, also in maximal 30 Jahren, getilgt werden.
- Die Ausgaben für die Landschaftliche Kulturpflege sollten, wie im Erstentwurf geplant, sinken und nicht erhöht werden.

Situation in den Kommunen

Derzeit werden die Finanzen zahlreicher NRW-Kommunen durch eine Vielzahl von Herausforderungen strapaziert. Darunter sind als erstes die wirtschaftlichen Folgen des Angriffskriegs Russlands auf die Ukraine zu nennen. Durch die schwache wirtschaftliche Lage fallen die Steuereinnahmen niedriger aus. Hinzu kommt die hohe Inflation, welche beispielsweise die Personal- und Baukosten für die Kommunen erheblich in die Höhe getrieben hat. Viele Kommunen sind zudem weiterhin hoch verschuldet und müssen in Folge der Zinswende der Europäischen Zentralbank hohe Finanzierungskosten schultern. Außerdem strapaziert die Unterbringung und Versorgung der Flüchtlinge aus der Ukraine und anderen Krisenregionen die Leistungsfähigkeit der Kommunen.

Gleichzeitig ist die kommunale Infrastruktur vielfach veraltet, was zahlreiche Investitionen der Kommunen nötig macht. Die Infrastruktur muss allerdings nicht nur erneuert, sondern sie muss auch weiterentwickelt werden, um sie an unsere moderne, digitale Lebensweise und den Klimawandel anzupassen. Darüber hinaus sind die Kommunen mit der Vorbereitung des Rechtsanspruchs auf Ganztagsbetreuung überfordert und müssen zusätzlich eine kommunale Wärmeplanung umsetzen.¹ Es ist nicht abzustreiten, dass einige der angesprochenen Herausforderungen auch auf der Landesebene vorzufinden sind. Allerdings verfügt die Landesregierung aufgrund des größeren Haushaltsvolumens über mehr Spielräume für Prioritätensetzungen. Diese Prioritäten setzt die Landesregierung aus unserer Sicht aber nicht immer richtig. Der Anteil für die Kommunen an den bereinigten Gesamtausgaben des Landes soll im nächsten

¹ Vgl. unter anderem den offenen Brief des Städte- und Gemeindebundes an Ministerpräsident Wüst, [Kommunen schlagen Alarm: Handlungsfähigkeit gefährdet – Kommunen in NRW](#).

Jahr 36,5 Prozent betragen.² Dies ist ein Prozentpunkt weniger als noch im letzten Jahr. Die Kommunen haben für die Landesregierung somit scheinbar eine niedrigere Priorität als in den Jahren zuvor. Bereits im Jahr 2022 war der Anteil von 37,7 auf 37,5 Prozent gesunken.³

In dem Gesetzentwurf wird aus unserer Sicht die Verfasstheit der Kommunen falsch eingeordnet. Die schwarz-grüne Koalition fasst die Kommunen als ein Ganzes auf und differenziert nicht zwischen den einzelnen Städten und Gemeinden. Dadurch kommt die Landesregierung zu der Schlussfolgerung, dass die Kommunen im Vergleich zum Land finanziell gut daständen. Dies trifft allerdings nur auf sehr finanzstarke Kommunen zu, welche das Gesamtbild verzerren. Denen gegenüber steht weiterhin eine erhebliche Anzahl von Kommunen, die hoch verschuldet sind. Laut einer Umfrage des Städte- und Gemeindebundes erwarten vier von zehn Kämmerern in Nordrhein-Westfalen, dass ihre Kommune im nächsten Jahr in die Haushalts-sicherung rutschen wird.⁴ Zuletzt drohten bei der Einbringung des Gesetzesentwurfs in den Landtag 355 Kommunen in einem offenen Brief an den Ministerpräsidenten mit erheblichen Steuererhöhungen aufgrund ihrer desolaten finanziellen Lage.⁵ Eine umfassende Untersuchung des BdSt NRW zeigt, dass bereits in diesem Jahr 109 Kommunen in Nordrhein-Westfalen teils drastisch die Grundsteuern erhöht haben. Damit nicht genug: 29 von insgesamt 31 Landkreisen in NRW wiesen 2023 einen durchschnittlichen höheren Hebesatz als im Jahr zuvor aus.⁶ Das Land Nordrhein-Westfalen bleibt damit insgesamt bei der Grundsteuer, aber auch bei der Gewerbesteuer, das Hochsteuerland unter den deutschen Flächenländern.⁷ Die Befürchtung weiterer flächendeckender Erhöhungen der bereits heute überdurchschnittlich hohen Steuersätze ist deshalb ein untrügliches Indiz für eine nicht ausreichende Finanzausstattung der Kommunen. Eine „robuste Verfassung“⁸, wie die Landesregierung die nordrhein-westfälischen Kommunalhaushalte nennt, sieht deshalb aus unserer Sicht anders aus.

Diese von der Landesregierung abweichende Einschätzung der grundsätzlichen Finanzlage der Kommunen, bildet die Basis für die Begründung unserer Bewertung des GFG 2024.

Positive Aspekte des Gesetzesentwurfs

Bereits im Juni d.J. hatte die Landesregierung erste Eckpunkte zu einem GFG 2024 vorgelegt, die auch einen Einstieg in eine Altschuldenlösung ab dem nächsten Jahr vorsah. Wie der BdSt

² Vgl. GFG 2024, S. 37.

³ Vgl. GFG 2023, GFG 2022, GFG 2021.

⁴ Vgl. <https://www.kommunen.nrw/presse/pressemitteilungen/detail/dokument/vier-von-zehn-kommunen-droht-die-haushaltssicherung.html> .

⁵ Vgl. <https://www.kommunen.nrw/presse/pressemitteilungen/detail/dokument/kommunen-schlagen-alarm-handlungsfahigkeit-gefaehrdet.html>

⁶ Erhebungen des BdSt NRW auf Grundlage von Daten aus den Kommunen.

⁷ Vgl. Daten der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, [Hebesätze - Statistisches Bundesamt \(destatis.de\)](https://www.destatis.de);

⁸ Vgl. GFG 2024, Drucksache 18/5800, S. 38.

NRW bereits in seiner Stellungnahme⁹ zu der kommunalen Altschuldenproblematik dargelegt hat, befürwortet der Verband den grundsätzlichen Willen der Landesregierung, jetzt endlich eine Lösung für die kommunalen Altschulden zu finden. Nicht übersehen werden darf nämlich, dass andere Bundesländer bei diesem Thema deutlich weiter sind als NRW: Sie haben Programme aufgelegt, um die kommunalen Altschuldenbestände zu reduzieren. In Nordrhein-Westfalen wurde bisher ein tragfähiges Konzept, das auch von den betroffenen Kommunen akzeptiert wird, weder erarbeitet noch beschlossen. Der Handlungsbedarf für ein Entschuldungskonzept ist groß, denn inzwischen sind gut 66 Prozent der bundesweiten kommunalen Liquiditätskredite in NRW zu finden.¹⁰ Die von der Landesregierung im Sommer 2023 vorgeschlagene Lösung hat der Bund der Steuerzahler NRW abgelehnt. Insbesondere die zu geringe Bereitschaft des Landes, eigene finanzielle Mittel für die Schuldentilgung zur Verfügung zu stellen, war ein Kritikpunkt, den wir mit allen anderen Sachverständigen der Landtagsanhörung am 18. August 2023 geteilt haben.¹¹ Darüber hinaus haben wir in unserer Stellungnahme insbesondere auf die Notwendigkeit hingewiesen, dass ein Aufwachsen neuer kommunaler Schuldenberge verhindert werden muss. Dafür empfehlen wir eine verbesserte kommunale Finanzausstattung und die Wiedereinführung des Genehmigungsvorbehalts für Liquiditätskredite. Der BdSt NRW bedauert, dass nun nicht wie im Koalitionsvertrag angekündigt, bereits im nächsten Jahr mit der Tilgung der kommunalen Altschulden begonnen wird.¹² Allerdings war die Verschiebung vor dem Hintergrund des mangelhaften Konzepts der Landesregierung richtig, um gemeinsam mit den Kommunen und ggf. mit dem Bund bis nächstes Jahr zu einer tragfähigen Altschuldenlösung zu gelangen.

Der nach der Verschiebung der Altschuldenlösung notwendig gewordene zweite Entwurf eines GFG 2024 stellt deshalb eine erste Verbesserung dar. Er enthält nicht mehr die mit der Altschuldenlösung geplanten Vorwegabzüge, welche einige Kommunen kaum hätten verkräften können. Die drastischen Kürzungen an der Finanzausgleichsmasse sind somit nicht mehr vorhanden, sondern ein kleiner Anstieg um 0,91 Prozent im Vergleich zum GFG 2023.

Außerdem findet keine drastische Umverteilung der Gelder von den investiven zu den konsumtiven Mitteln mehr statt. Die im Sommer noch vorgesehene Kürzung der investiven Mittel um 8,35 Prozent ist jetzt einer Erhöhung um 1,02 Prozent gewichen, was aus Steuerzahlersicht sehr befürwortet wird. In Nordrhein-Westfalen werden Investitionen in die Infrastruktur und den Klimaschutz dringend benötigt, weshalb eine Kürzung fatal gewesen wäre.

⁹ Vgl. Drucksache 18/720.

¹⁰ Vgl. Finanzreport 2023, <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/kommunaler-finanzreport-2023-1>, S. 62.

¹¹ Vgl. das Protokoll der Anhörung, APr 18/315

¹² Vgl. Koalitionsvertrag, [Zukunftsvertrag CDU-GRUeNE Vorder-und-Rueckseite.pdf \(gruene-nrw.de\)](#), S. 105f.

Zusätzlich wird im GFG 2024 die Abwassergebührenhilfe nicht nur um 9,3 Prozent, sondern sogar um 11,4 Prozent erhöht. Diese deutliche Erhöhung ist mit Blick auf die im BdSt- Abwassergebührenvergleich festgestellten sehr hohen Gebühren in einigen nordrhein-westfälischen Kommunen richtig, um die Bürgerinnen und Bürger zu entlasten. Allerdings sollten die Kommunen ebenfalls mit eigenen Maßnahmen, wie z. B. durch die Ansetzung realitätsnaher und bürgerfreundlicher Zinssätze bei der kalkulatorischen Verzinsung, dazu beitragen, die Gebühren zu senken.¹³

Zuletzt beurteilen wir die Umsetzung der Grunddatenaktualisierung, welche Veränderungen bei Gewichtungsfaktoren bei den Bedarfsansätzen zur Folge hatte, ebenso wie die zukünftige Gleichgewichtung von OGS-Betreuten und Ganztagsbeschulten positiv. Auf diese Weise werden die Gelder auf dem Stand der neusten Daten und auf Grundlage wissenschaftlicher Empfehlungen fairer auf die Kommunen verteilt.

Die deutlichste Verbesserung im Vergleich zum ersten Entwurf der Landesregierung beruht somit auf der Verschiebung der Altschuldenlösung. Die weiteren kleineren Verbesserungen im Vergleich zum Vorjahr sollten hier ebenfalls Erwähnung finden. Allerdings sind diese mit Blick auf die dargelegte Situation der Kommunen nicht ausreichend und können die schwierige Finanzlage vieler Kommunen nicht entscheidend verbessern.

Verbesserungswürdige Aspekte

Der dargelegten schwierigen Haushaltsslage zahlreicher Kommunen in NRW trägt die kleine Erhöhung der Finanzausgleichsmasse um lediglich 0,91 Prozent deshalb nicht wirklich Rechnung. Noch im letzten Jahr erhöhte die Landesregierung die Zuschüsse an die Kommunen für das Jahr 2023 um neun Prozent.¹⁴ Allein aufgrund der hohen Inflation war dies angemessen. Die Inflation und zahlreiche weitere Herausforderungen bestehen in diesem Jahr aber fort. Aus diesen Gründen empfiehlt der BdSt NRW, die Möglichkeit zu prüfen, den Verbundsatz von derzeit 23 auf 25 Prozent anzuheben und den Anteil an der Grunderwerbsteuer von 4/7 auf 5/7 zu erhöhen. Im Jahr 1981 betrug der Verbundsatz in NRW noch 28,5 Prozent und wurde schrittweise bis zum Jahr 1986 auf 23 Prozent abgesenkt.¹⁵ Genauso war in den 1980er Jahren der Anteil der Kommunen an der Grunderwerbsteuer deutlich höher und wurde erst 1987 auf den heutigen Anteil gekürzt.¹⁶ Die seit den 1990er Jahren stetig angestiegenen Altschulden der Kommunen zeigen, dass diese Kürzungen nie zukunftsfruchtig waren. Deshalb ist zu kritisieren, dass in NRW wie bei der Altschuldenlösung verpasst wurde, die Finanzierung der

¹³ Vgl. dazu auch die Forderungen des BdSt NRW bei der Vorstellung des diesjährigen Gebührenvergleichs, [Gebührenvergleich 2023 für Abfall und Abwasser in NRW | Bund der Steuerzahler e.V.](#)

¹⁴ Vgl. GFG 2023.

¹⁵ Vgl. Bernd Jürgen Schneider: Handbuch Kommunalpolitik Nordrhein-Westfalen, Stuttgart 2004, S. 120f.

¹⁶ Vgl. Stellungnahme von Prof. Junkernheinrich zur Altschuldenlösung, Drucksache 18/695, S. 13f.

Kommunen bereits zu Zeiten besserer Haushaltslagen des Landes stabiler aufzustellen. Trotz der - zugegebenermaßen - auch nicht einfachen haushalterischen Rahmenbedingungen des Landes sollte dies nun angegangen werden, damit die Kommunen vor Ort eine Vielzahl von Verbesserungen für die Menschen in Nordrhein-Westfalen umsetzen können.

Dazu zählen insbesondere die dringend notwendigen Investitionen in die kommunale Infrastruktur. Laut dem Finanzreport 2023 der Bertelsmann Stiftung investierten die Kommunen in Nordrhein-Westfalen im Jahr 2022 so wenig wie kaum ein anderes Bundesland. Nur die Kommunen im Saarland investierten noch weniger als das größte deutsche Bundesland.¹⁷ Um diesen Investitionen einen zusätzlichen Schub zu verleihen, sollten die investiven Mittel im Gemeindefinanzierungsgesetz 2024 noch deutlicher als bislang vorgesehen erhöht werden. Bisher besteht mit einem investiven Anteil 13,93 Prozent an allen Zuweisungen im GFG 2024 weiterhin ein Missverhältnis zum konsumtiven Anteil von 86,07 Prozent. Der investive Anteil sollte möglichst auf 15 Prozent ansteigen.

Damit die Städte und Gemeinden ebenfalls die Investitionen in den Straßenausbau in Zukunft verlässlich tätigen können, sollte – zusammenhängend mit der zum 1. April 2024 geplanten gesetzlichen Abschaffung der Straßenausbaubeiträge – die Aufwands- und Unterhaltungspauschale im GFG erhöht werden. Der vorliegende Gesetzesentwurf der Landesregierung zur Abschaffung der Beiträge für den Ausbau kommunaler Straßen in NRW sieht vor, dass die Kommunen exakt die Beträge, die von den Grundstückseigentümern nicht mehr als Straßenbaubeitrag erhoben werden dürfen, vom Land erstattet erhalten.¹⁸ Damit würde weiterhin ein großer Bürokratieaufwand bestehen bleiben, denn die Kommunen müssen zur Berechnung ihres Erstattungsanspruchs „Schatten-Beitragsberechnungen“ anstellen, was mit kaum geringerem Aufwand verbunden sein dürfte als die bisherige, nach Aussage vieler Kommunen, sehr personalintensive Straßenbaubeitragsbürokratie. Um diese wirksam und nachhaltig zu reduzieren, sollten stattdessen die bisher zur Erstattung an die Kommunen eingeplanten 65 Millionen Euro über die Aufwands- und Unterhaltungspauschale an die Kommunen ausgezahlt werden sollte. Die Pauschale sollte somit auf insgesamt 235 Millionen Euro angehoben werden. Auf diese Weise könnten die Kommunen und das Land Verwaltungskosten wirksam verringern.

Im Gegensatz zu den dargelegten notwendigen Erhöhungen könnten aus Sicht des BdSt NRW bei den Aufwendungshilfen zur landschaftlichen Kulturpflege Einsparungen vorgenommen

¹⁷ Finanzreport 2023, <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/kommunaler-finanzreport-2023-1>, S. 56.

¹⁸ Vgl. Vorlage 18/1644, ([Microsoft Word - 2023 09 19 MHKBD E-KV KAG-ÄG NRW - Anl 1a GE-Vorblatt.docx](#))

werden. Hier handelt es sich nach dem Verständnis des BdSt um eine originär kommunale Aufgabe. In dem vorherigen Entwurf des GFGs 2024 waren deshalb richtigerweise Kürzungen von knapp 7 Prozent geplant. Es erschließt sich nicht, warum diese Zuweisung nun doch ansteigen soll, und zwar in einem größeren Umfang als alle fast sonstigen Zuweisungen. Hier sollte überdacht werden, ob die geplante Kürzung nicht doch umgesetzt werden kann.

Die hohen Realsteuer-Hebesätze in Nordrhein-Westfalen wurden in dieser Stellungnahme bereits erwähnt. Mit der hier vorgeschlagenen Verbesserung der Finanzausstattung der Kommunen wäre ein erster Schritt zu niedrigeren Hebesätzen unternommen. Ein weiterer könnte mit dem Verzicht auf die Erhöhung der fiktiven Hebesätze im GFG 2024 unternommen werden. Bei der Gewerbesteuer wurde dies bereits umgesetzt. Anders bei der Grundsteuer: Hier steigen die Hebesätze wie in den vergangenen Jahren weiter an. Eine Anhebung der fiktiven Hebesätze bedeutet nahezu einen Zwang zur Erhöhung der örtlichen Realsteuerhebesätze für diejenigen Kommunen, die bislang unter den fiktiven Hebesätzen liegen und Verluste beim kommunalen Finanzausgleich sowie bei der Berechnung der Kreisumlage verhindern möchten. Diese Steuererhöhungsspirale muss durchbrochen werden, indem die fiktiven Hebesätze dauerhaft eingefroren werden.

Die Differenzierung zwischen kreisfreien und kreisangehörigen Städten und Gemeinden bei der Festlegung der fiktiven Hebesätze erachten wir hingegen als angemessen. Sobald das Urteil des Landesverfassungsgerichts zum derzeit anhängigen Verfahren zu dieser seit 2022 praktizierten Differenzierung gefällt wurde, sollte die ursprünglich geplante Differenzierung vollständig umgesetzt werden.

Abschließend muss der geplante Vorwegabzug von jährlich ca. 30 Millionen Euro für die Rückzahlung der Kreditaufnahmen des Landes von insgesamt 1,5 Milliarden Euro für die Kommunen während der Corona-Pandemie angesprochen werden. Mit diesem Vorwegabzug von 30 Millionen Euro jährlich soll der Gesamtbetrag innerhalb von 50 Jahren getilgt werden. Rein rechnerisch stimmen die Überlegungen, finanzpolitisch sind sie aus Sicht des Steuerzahlerbundes falsch: Ein Kredittilgungszeitraum von 50 Jahren ist viel zu lang gewählt. Der Grundsatz der Generationengerechtigkeit wird dadurch missachtet. Die kommunalen Corona-Schulden sind deshalb in maximal 30 Jahren zurückzuzahlen. Der Vorwegabzug müsste deshalb auf mindestens 50 Millionen Euro jährlich steigen. Dies ist für die Kommunen zum jetzigen Zeitpunkt allerdings nur verkraftbar, wenn die Finanzausgleichsmasse insgesamt erhöht wird.