

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18 WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
18/59**

A02, A07



Öffentliche Anhörung des Ausschusses für
Heimat und Kommunales
des Landtags Nordrhein-Westfalen
am 18. November 2022

**Gesetz zur Regelung der
Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen
an die Gemeinden und Gemeindeverbände
im Haushaltsjahr 2023
(Gemeindefinanzierungsgesetz 2023 – GFG 2023)**

**Gesetzentwurf der Landesregierung einschl. Ergänzung
– Landtagsdrucksache 18/1100 –
– Landtagsdrucksache 18/1402 –**

Stellungnahme von

**Aktionsbündnis „Für die Würde unserer Städte“
Martin Murrack**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender, meine sehr geehrten Damen und Herren Abgeordnete,

der kommunale Finanzausgleich ist ein zentrales Element der Kommunalfinanzierung und die wohl wichtigste Stellschraube für eine sachgerechte Finanzmittelverteilung zum Ausgleich von Bedarfs- und Steuerkraftunterschieden. Als Vertreter einer großen Städtegruppe, die aufgrund ihrer strukturellen Probleme sehr stark auf diesen Ausgleich angewiesen ist, um auch in unseren Städten die kommunalen Aufgaben angemessen erfüllen zu können, möchte ich mich für die Einladung zur Anhörung bedanken, um zum Entwurf des GFG 2023 Stellung nehmen zu können.

Im Gegensatz zum letzten Jahr gibt es keine großen Änderungen am Finanzausgleich. Im Wesentlichen erfolgt eine Anpassung der relevanten Parameter an die Veränderung der Grunddaten. Der Aufwuchs der verteilbaren Finanzausgleichsmasse um 8,27 % ist für alle

Kommunen sehr erfreulich. Es stehen im kommenden Jahr 1,16 Mrd. Euro mehr zur Verfügung als aktuell und das ohne eine erneute Aufstockung aus Landesmitteln, die später – möglicherweise – zurückzahlen wäre.

Im Gegensatz zum letzten Jahr ist aber die Hoffnung auf eine baldige Überwindung der Krisensituation geschwunden. Der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine verschärft die Krise und stellt alle Kommunen in mehrfacher Hinsicht vor große Herausforderungen. Die Kosten der Flüchtlingsaufnahme, die gestiegenen Energiepreise, die rasant steigenden Baupreise, die Inflation sowie die Erwartung einer stärkeren wirtschaftlichen Rezession mit dann sinkenden Steuereinnahmen belasten die Kommunalhaushalte und werden sie zusehends noch stärker belasten – zusätzlich zu den bestehenden Belastungen aus dem Klimawandel, dem demographischen Wandel oder der Digitalisierung. Vor diesem Hintergrund verliert der Zuwachs der Finanzausgleichsmasse im Jahr 2023 schnell an Strahlkraft. Umso wichtiger wird es sein, sich auf die zentralen Aufgaben zu konzentrieren und die Finanzmittel sachgerecht zu verteilen.

Vor dem Hintergrund, dass die Änderungen im Gemeindefinanzierungsgesetz vor allem die Anpassung an die Grunddaten betreffen, möchte ich hier nur einige Dinge herausgreifen:

- Aus Sicht des Aktionsbündnisses ist es zu begrüßen, dass die weitere Differenzierung der fiktiven Hebesätze nicht stattfindet. Wir halten sie, wie bereits im letzten Jahr ausführlich vorgetragen, für nicht sachgerecht. Die Unterscheidung von „kreisfrei“ und „kreisangehörig“ ist kein stichhaltiges Kriterium für eine Differenzierung.
- Aus Sicht des Aktionsbündnisses ist es ebenfalls zu begrüßen, dass die Aufwands- und Unterhaltungspauschale nicht noch weiter angehoben worden ist. Dass es sie aber überhaupt gibt, bleibt weiterhin ein zentraler Kritikpunkt. Denn, wie schon früher vorgetragen, konterkariert sie die Systematik der Bedarfsmessung. Dabei ist der Bedarf an zusätzlichen Finanzmitteln in diesem Bereich unstrittig. Er wird aber nicht durch Umverteilung auf der kommunalen Ebene gelöst, sondern nur durch mehr Finanzmittel im System – oder durch eine Entlastung an anderer Stelle. Die interkommunale Umverteilung hat ja auch die Unterfinanzierung der Soziallasten nicht beendet.
- Die Erhöhung des Soziallastenansatzes spiegelt sachgerecht die Dynamik der sozialen Belastung wider, die insbesondere in strukturschwachen Kommunen zu beobachten ist. Die nur hälftige Erhöhung des Ansatzes, wie alle Anpassungen an die Grunddatenänderungen, ist ein politischer Kompromiss zur Abfederung von Härten bei der Umverteilung. Gleichwohl möchte ich darauf hinweisen, dass die Verspätungen bei der Anpassung des Soziallastenansatzes an die tatsächlichen Bedarfsverhältnisse, die schon seit seiner Einführung als Arbeitslosenansatz im Jahr 1987 bestehen, mit ein Teil des Problems der Unterfinanzierung der Soziallasten und des Aufbaus von Liquiditätskrediten in den vom Strukturwandel massiv betroffenen Kommunen sind. Deshalb möchte ich die Gelegenheit nutzen, um hier die Unterstützung von Land und Bund bei der Bewältigung des aktuellen Zustroms von Flüchtlingen aus der Ukraine einzufordern. Die in den Kommunen des Aktionsbündnisses mühselig errungen Konsolidierungsfortschritte der letzten Jahre werden vermutlich auch deshalb verpuffen,

weil bisher keine hinreichende Finanzierungsbasis für die Migrationsproblematik gefunden wird. Die Kommunen können den Zustrom organisatorisch vielleicht noch bewältigen. Finanzieren können sie ihn aber nicht.

- Enttäuschend ist, dass die im Koalitionsvertrag der beiden Regierungsparteien angekündigte Bekämpfung von inländischen Steueroasen im GFG 2023 noch keinen Niederschlag gefunden hat. Das unsolidarische Ausnutzen des Steueroaseneffektes, das einen ruinösen Steuerwettbewerb auslöst, muss dringend gestoppt werden. Dazu sollte die Landesregierung die Vorschläge des Deutschen Städtetages aufgreifen,¹ um auf bundespolitischer Ebene entsprechende Regelungen voranzutreiben. Sie sollte aber auch ihr eigenes Vorhaben der Einführung negativer Schlüsselzuweisungen² zeitnah umsetzen. Wir können es uns nicht leisten, Steuereinnahmen zu Gunsten weniger Profiteure zu verlieren.
- Enttäuschend ist ebenfalls, dass noch kein Ansatz gemacht wurde, die Förderpolitik des Landes durch eine Erhöhung der Verbundquote zugunsten der Investitionspauschale im GFG finanziell umzuschichten. Die leicht stärkere Erhöhung der allgemeinen Investitionspauschale (+8,67 %) ist dafür kein Ausgleich. Gerade finanzschwache Kommunen werden bei antragsgebundenen Investitions- bzw. Zweckzuweisungen – nachgewiesenermaßen – benachteiligt,³ weil ihnen das Personal fehlt, um Förderprogramme zu suchen und dann die übermäßig komplizierte Antragsverfahren in Gang zu setzen. Dazu kommt, dass die stets notwendigen Eigenmittel schwer aufzubringen sind. Die pauschalierte Ausgabe von Fördermitteln mit einer nachholorientierten Konzentration in den finanzschwachen Kommunen spart einen erheblichen Aufwand und bedeutet auch mehr Gerechtigkeit. Gerade wegen der „großen Investitionsbedarfe“, die im Koalitionsvertrag der Landesregierung testiert werden,⁴ sind pauschale Zuweisungen zur Vermeidung des hohen bürokratischen Aufwandes notwendig. Gegebenenfalls ist eine fachlich bezogene, breite Zweckbindung vorzugeben. Dazu braucht es eine langfristig verlässliche Investitionsfinanzierung, damit die dafür notwendigen Planungs- und Baukapazitäten in den Kommunen und der Wirtschaft auch aufgebaut werden können.

Die Städte, die sich im Aktionsbündnis „Für die Würde unserer Städte“ zusammengeschlossen haben, bemühen sich seit langem um die Konsolidierung ihrer Haushalte. Im Rückgang der Liquiditätskredite kommt dieses Bemühen besonders zum Ausdruck. Aber auch in hohen Realsteuerhebesätzen – was zugleich ein Teil des Problems um die fiktiven Hebesätze ausmacht. Die weitere Konsolidierung ist angesichts der unsicheren Finanzlage schwierig. Gleichwohl halten wir daran fest. Umso bedauerlicher ist es, dass die Altschuldenproblematik noch immer nicht gelöst ist. Im Nachtragshaushalt der Landesregierung 2022 sehe ich dazu keinen Ansatz, obwohl dort Mehreinnahmen von rund 2 Mrd. Euro

1 Vgl. DEUTSCHER STÄDTETAG (2022): Stadtfinanzen 2022. Schlaglichter des Deutschen Städtetages. Berlin u. Köln, S. 30 (= Beiträge zur Stadtpolitik, Nr. 119).

2 Vgl. CDU NRW/BÜNDNIS 90 – DIE GRÜNEN NRW (2022): Zukunftsvertrag für Nordrhein-Westfalen. Koalitionsvereinbarung von CDU und GRÜNEN 2022-2027. Düsseldorf, Zeile 6942 ff.

3 Vgl. BERLIN-INSTITUT FÜR BEVÖLKERUNG UND ENTWICKLUNG/WÜSTENROT STIFTUNG (2020): Wer schon viel hat, dem wird noch mehr gegeben? Warum der Eigenanteil bei Förderprogrammen strukturschwache Kommunen benachteiligt. Berlin u. Ludwigsburg.

4 Vgl. CDU NRW/BÜNDNIS 90 – DIE GRÜNEN NRW (2022): Zukunftsvertrag für Nordrhein-Westfalen. Koalitionsvereinbarung von CDU und GRÜNEN 2022-2027. Düsseldorf, Zeile 6956.

enthalten sind. Und auch im Entwurf des Haushaltsplans 2023 ist nichts dazu erkennbar. Als Kämmerer verstehe ich den Finanzminister, dass er vor dem aktuellen Hintergrund nur einen „Basishaushalt“ vorgestellt hat, „der sich auf das Wesentliche konzentriert“. Dennoch wird damit die Bank der Landesregierung, auf der dieses Problem seit 2017 geschoben wird, immer länger. Der Zeitpunkt, eine Lösung unter günstigen Zinsbedingungen zu starten, ist bereits vorbei. Sobald die Zinslasten bei den notwendigen Umschuldungen steigen, wird das Altschuldenproblem wieder zu einer sehr wesentlichen Belastung in den betroffenen Haushalten.