

VfK NRW e.V. • Geschäftsstelle Essen - Postfach 25 01 08 • 45341 Essen

**Landtag Nordrhein-Westfalen**  
**Ausschuss für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen**  
**Postfach 10 11 43**

**40002 Düsseldorf**



Per E-Mail an: [anhoerung@landtag.nrw.de](mailto:anhoerung@landtag.nrw.de)

Essen, den 10. Okt.2023

**Betr.: Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2024 (Gemeindefinanzierungsgesetz 2024 - GFG 2024) Gesetzentwurf der Landesregierung, Drs. 18/5800**  
**Anhörung des Ausschusses für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen am 20.10. 2023**

Sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

Wir bedanken uns für die Möglichkeit, zu diesem Gesetzesentwurf Stellung nehmen zu können.

Jahr für Jahr wiederkehrend ist ein Gesetz notwendig, das die Finanzierung der NRW-Kommunen sicherstellen und den Kommunen Sicherheit geben soll für die Aufstellung ihres Haushaltes und soweit dieser bereits besteht, für etwaig notwendige Änderungen sorgen soll. Die Zuwendungen an die Kommunen, die auf der Grundlage dieses Gesetzes erfolgen, sind eine wesentliche Einnahmequelle der NRW-Kommunen.

Die Landesregierung verteidigt regelmäßig ihre Methodik zur Berechnung des fiktiven Zuweisungsgesamtbetrages sowie die Verteilungsmechanismen mit Gutachten und der ständigen Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichts NRW (LVerfG).

Wir haben hierzu schon in den vergangenen Jahren umfangreiche Ausführungen gemacht. Solange es kein Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) gibt, das die Rechtsmeinung des LVerfG bestätigt, gehen wir nach wie vor davon aus, dass die gegenwärtige Praxis der Landesregierung verfassungswidrig ist wegen Verstoßes gegen Art. 28 Abs.2 GG. Bundesrecht bricht Landesrecht, so dass sich die Landesregierung nicht

auf Art. 79 LV NRW berufen kann, wonach das Land lediglich im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit gegenüber den Kommunen verpflichtet ist.

Wir sind außerdem der Meinung, dass eine fiktive Ermittlung des Finanzbedarfs der Kommunen mit Daten, die längst Vergangenheit sind, keine sachgerechte Methodik darstellt. Das ist Fiktion und hat mit der Realität und dem tatsächlichen Finanzbedarf der Kommunen nichts zu tun. Gemeinden und Gemeindeverbände und deren Haushalte sind in Bezug auf fast alle Faktoren individuellen Einflüssen unterworfen. Das führt dazu, dass nur einige wenige Kommunen ausgeglichene Haushalte vorweisen können, die Mehrzahl jedoch Mühe hat, den Haushaltsausgleich zu schaffen. Gerade in jüngster Zeit gleiten bereits viele Kommunen erneut in den Nothaushalt ab. Das wird sich in 2024 noch verschärft fortsetzen, wenn Zinsbindungen auslaufen und konsumtive und investive Ausgaben auf dem jetzigen Zinsniveau finanziert werden müssen. Infolgedessen halten wir die derzeitige Methodik für untauglich. Sie verstärkt die Unterfinanzierung strukturell schwacher Kommunen und verursacht mit Sicherheit in der nächsten Zeit selbst dort Probleme, wo heute noch keine bestehen.

Die Erhöhung der Finanzausgleichsmasse im Gesetzesentwurf um lediglich 1,11% soll ausreichend sein für das Kalenderjahr 2024. Aus den Details der Begründung des Gesetzesentwurfes kann man ersehen, dass Parameter aus der Vergangenheit herangezogen werden, die schon für 2023 nicht mehr gelten, geschweige denn für 2024. Die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen haben sich inzwischen so verändert, dass die im Gesetzesentwurf zugrunde gelegten Annahmen unrealistisch sind. Für dieses Jahr wird allgemein eine Inflation von 6,1% erwartet. Für 2024 wird derzeit eine Inflation von ca. 3% erwartet, wobei sich diese Zahl durch externe Einflüsse jederzeit verändern kann. Jedenfalls waren die Preissteigerungen in 2023 so gewaltig, dass viele Kommunen schon heute Haushaltsprobleme haben. Wenn man unter solchen Rahmenbedingungen die Zuwendungen an die Kommunen unterhalb der Inflation bemisst, dann zwingt die Landesregierung die Kommunen bewusst zu exorbitanten Steuererhöhungen. Damit werden große Teile der Bevölkerung in der Folge so belastet, dass sie ihren Lebensunterhalt nicht mehr selbst bestreiten können.

Der Finanzmarkt hat sich aufgrund der hohen Inflation von einem Negativzins verabschiedet und dürfte in 2024 bei Kassenkrediten deutlich über 4% p.a. liegen und Investitionskredite mit mittleren und langen Laufzeiten und entsprechenden Zinsbindungen sollten mindestens ebenso teuer sein.

Am Beispiel der stark verschuldeten und teils sogar überschuldeten kreisfreien Städte lässt sich nachvollziehen, dass sich der finanzielle Zustand dieser Kommunen seit Jahrzehnten ständig verschlechtert und selbst Phasen mit hohem Gewerbesteueraufkommen bewirken keine wesentliche und nachhaltige Verbesserung. Die Disparitäten zwischen den Kommunen wachsen ständig. Damit wird deutlich, dass das jährlich zu beschließende GFG keine ausreichende und nachhaltige Wirkung hat und damit in der jetzigen Form untauglich ist. Das bezieht nicht nur auf die Höhe der Budgetierung, sondern vor allem auch auf die Verteilungsmechanismen, die ohne Rücksicht auf den tatsächlichen Bedarf und die individuellen Kostenstrukturen der Kommunen durch Pauschalierungen den entstehenden und notwendigen Aufwand abdecken sollen. Dass dies nicht funktioniert, kann man am finanziellen Zustand der am stärksten verschuldeten Kommunen in NRW nachvollziehen. Das machen andere Bundesländer besser.

Wir empfehlen deshalb, den Regierungsentwurf abzulehnen. Die Größenordnung der den Kommunen in NRW zugedachten Mittel ist unzureichend und die bisher angewandten Verteilungsmechanismen sind weder sachgemäß noch zielführend. Der Entwurf entspricht nicht den Anforderungen an die Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung und verstößt damit gegen Art. 28 Abs.2 GG. Der Verweis der Landesregierung auf eine Beschränkung der Mittel entsprechend der Leistungsfähigkeit des Landes, gestützt auf die laufende Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichts NRW ist unbeachtlich, denn auf der Grundlage dieser Rechtsprechung wird das Selbstverwaltungsrecht der Kommunen gemäß Art. 28 Abs. 2 GG ausgehöhlt und ad absurdum geführt. Das Grundgesetz sieht aber keine Möglichkeit vor, das Selbstverwaltungsrecht der Kommunen einzuschränken oder de facto gegen Null zu reduzieren. Aber genau das ist bereits jetzt bei den Kommunen in NRW geschehen, die die Liste der hoch verschuldeten Kommunen anführen.

### **Ursachen der Disparitäten**

Die Kommunen als unterste Verwaltungsebene haben im Laufe der letzten Jahrzehnte mehr und mehr Aufgaben Pflichtaufgaben mit oder ohne Weisung aufgrund Regelungen übernehmen müssen. Infolgedessen sollte sich die finanzielle Mindestausstattung der Kommunen danach richten, welche Kosten den Kommunen bei der Durchführung der Pflichtaufgaben tatsächlich entstehen. In § 1 Abs. 1 des GFG 2024 wiederholt sich jedoch der Grundsatz, dass Gemeinden und Gemeindeverbände die Kosten der eigenen und der ihnen übertragenen Aufgaben, soweit durch Gesetz nichts anderes bestimmt ist, selbst tragen müssen. Das bedeutet, dass der finanzielle Handlungsspielraum der Kommunen durch diese Praxis permanent eingeschränkt wird.

Das Land ermittelt und setzt Pauschalen fest, die für alle Kommunen gelten (Gleichbehandlungsgrundsatz). Die dabei zugrunde gelegten Kosten decken jedoch nur selten die tatsächlichen Kosten, sondern sind Durchschnittswerte. Somit gibt es Kommunen, die aufgrund ihrer individuellen Kostenstrukturen mit den Pauschalen auskommen und solche, die aufgrund ihrer Kostenstrukturen sogar Überschüsse haben. Meist entstehen jedoch Unterdeckungen. Diese Unterdeckungen bilden sich dann in der Steigerung der Verschuldung dieser Kommunen ab.

Die Altschuldenthematik war in Zeiten der Negativzinsen vollkommen aus dem Focus der Akteure verschwunden. Nun rächt sich, dass in den vergangenen Jahren trotz günstiger Finanzierungsmöglichkeiten nicht gehandelt wurde, denn die steigenden Zinslasten der hoch verschuldeten Kommunen werden in den nächsten Jahren zu einem wesentlichen Treiber der weiteren Schuldenentwicklung der Kommunen werden.

### **Rechtliche Anforderungen an die kommunale Finanzierung**

Der Verfassungsauftrag, den das Land zu verantworten hat, besteht eigentlich darin, die kommunale Selbstverwaltung zu gewährleisten. Das kann aber ohne Berücksichtigung der individuellen Verhältnisse einer Kommune nicht funktionieren und wird trotz der Schaffung irgendwelcher Ausgleichsmechanismen immer wieder zu strukturellen Disparitäten führen. Die Handlungsfähigkeit der betroffenen Kommunen wird damit aufgrund dieser

Unterdeckungen final so eingeschränkt, dass das Selbstverwaltungsrecht gar nicht mehr ausgeübt werden kann. Eine Selbstverwaltung findet irgendwann nicht mehr statt. Selbst die Erfüllung von Pflichtaufgaben ist bereits heute in manchen Kommunen beeinträchtigt.

Besonders perfide ist die Tatsache, dass die Kommunen durch die gesetzliche Regelung in der Gemeindeordnung gezwungen sind, ihre Einnahmen zu erhöhen oder auf „Freiwillige Leistungen“ zu verzichten. Die Erhöhung geht praktisch nur über die Hebesätze der Grundsteuer B und der Gewerbesteuer. Auf diese Weise kommen extrem hohe Steigerungsraten zustande, was großen Unmut in der betroffenen Bevölkerung auslöst. Standorte werden auf diese Weise für Unternehmen zunehmend unattraktiv und die Kosten für Wohnraum bekommen einen zusätzlichen Booster.

### **Durchführung der Pflichtaufgaben mit und ohne Weisung**

Selbst über die Konnexität (Art. 104a GG) wurde lange gestritten. Dabei sollte es doch eigentlich selbstverständlich sein, dass der Verursacher (Land und Bund) auch die Kosten tragen für das, was sie den Kommunen an Pflichtaufgaben übertragen. Leider erwähnt die Regelung im Grundgesetz die Kommunen nicht, weil sie aus der Blickrichtung des Bundes als Bestandteil des Landes angesehen werden. Dennoch sollte dieses Prinzip durchgängig gelten, insbesondere für solche Leistungen und Aufgaben, die aufgrund von bundesgesetzlichen Regelungen durch die Kommunen erbracht werden.

Wir haben bereits bei früherer Gelegenheit darauf hingewiesen, dass die derzeitige Rechnungslegungspraxis der Kommunen weder im investiven noch im konsumtiven Bereich zwischen Pflichtaufgaben und Freiwilligen Leistungen unterscheidet. Das NKF enthält hierzu keine Vorgaben. Geschähe eine dahingehende differenzierte Kontierung, könnte man ohne große Mühen den individuellen Aufwand für die einzelnen Bereiche ermitteln. Damit würden die Kosten für alle Bereiche transparent werden und könnten zur Grundlage werden für einen angemessenen Kostenausgleich. Wir sehen hier Handlungsbedarf gerade wegen der geschilderten Finanzierungspraxis der Kommunen.

### **Bestimmungsfaktoren einer angemessenen Finanzausstattung**

In der Gesetzesbegründung sind keinerlei Ausführungen enthalten, welche Erwägungen der Landesregierung zur Festlegung der von ihr bestimmten Budgetierung geführt haben. Es bleibt der Phantasie des Lesers der Gesetzesvorlage überlassen, dies zu erraten. Dabei ist es prinzipiell unsachlich, die Angemessenheit der Budgetierung danach auszurichten, wie sich die Einnahmen der Kommunen und des Landes im Durchschnitt entwickeln. Aufgrund der bestehenden Disparitäten zwischen den Kommunen entstehen jedenfalls Handlungszwänge, denen jedoch durch diese Gesetzesvorlage nicht nachgekommen wird.

### **Negative Auswirkungen auf die Leistungsfähigkeit der Kommunen**

Die strukturelle Unterfinanzierung vieler NRW-Kommunen führt dazu, dass inzwischen viele „Freiwillige Leistungen“ reduziert oder ganz abgeschafft werden. Damit geht Lebensqualität vor Ort verloren und diese Kommunen geraten im Wettbewerb der Standorte immer mehr ins Abseits mit fatalen Folgen für die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung dieser Kommunen. Andere Bundesländer achten hingegen darauf, dass sich ihre Kommunen gleichmäßig entwickeln.

Die Folgen dieser nachhaltigen Unterfinanzierung sind dramatisch. Die dadurch

verursachten Haushaltzwänge führen auch zum Stillstand bei Neueinstellungen von Personal. Ausscheidendes Personal wird nicht mehr ersetzt. Krankmeldungen in den überlasteten Ämtern nehmen zu. Die Arbeitsbelastung der verbliebenen Mitarbeiter steigt ständig. Die Bearbeitungskapazitäten dagegen sinken.

Die Folge ist, dass die Schlüsselämter, die für Bauplanung, Hoch- und Tiefbau, Grünflächen, Abwasser und Bauordnung zuständig sind, zur Investitionsbremse werden. Das betrifft nicht nur die Kommunen, sondern auch deren Bevölkerung, die auf eine leistungsfähige Verwaltung angewiesen ist. Die von den Kommunen zu vergebenden Aufträge können nicht oder nicht mehr zeitgerecht bearbeitet werden. Genehmigungsanträge werden teils gar nicht oder nur mit großer Verzögerung bearbeitet.

Das hat auch zur Folge, dass die von der Politik beschlossenen Investitionen nicht oder nur mit großer Verzögerung durchgeführt werden können. Alle Aufträge, die Ausschreibungsverfahren unterliegen, sind hiervon betroffen, was zur Folge hat, dass sich der Substanzverzehr des Anlagevermögens der Kommunen weiter fortsetzt und sich die Kosten für die Investitionen durch die Zeitverzögerungen exorbitant erhöhen. In vielen Kommunen steigt die Zahl der Haushaltsübertragungen sowohl im konsumtiven und vor allem im investiven Bereich.

Eine nicht ausreichende Finanzausstattung bewirkt also indirekt ein Vielfaches an zukünftigem finanziellem Mehraufwand. Die Spirale der Disparität und der Verschuldung dreht sich für diese betroffenen Kommunen weiter.


### **Anmerkung zu Buchstabe J der Gesetzesbegründung der Landesregierung „Auswirkungen (des Gesetzesentwurfs) auf Menschen mit Behinderung“**

Die Landesregierung erwähnt unter Buchstabe J der Begründung zum Gesetzesvorhaben lediglich eine Investitionspauschale an die Landschaftsverbände als Eingliederungshilfe, was nicht unbedingt etwas mit Behinderten zu tun hat. Das Land verkennt jedoch, dass durch die unzureichende Finanzausstattung der Kommunen Behinderte direkt betroffen sind.

Die nicht ausreichende Finanzausstattung der Kommunen hat nämlich zur Folge, dass notwendige Investitionen (Pflichtaufgaben), die die Teilhabe der Behinderten gewährleisten sollen nicht oder nur mit großer Zeitverzögerung umgesetzt werden können. Dabei schreibt das Behindertengleichstellungsgesetz NRW und die von der Bundesrepublik unterzeichnete UN-Konvention (Bundesgesetz) seit 2011 die unverzügliche Umsetzung der in diesen Gesetzen gesetzten Ziele vor. Was die Landesregierung auf der einen Seite selbst als Ziel den Kommunen vorschreibt, blockiert sie durch die Unterfinanzierung der Kommunen auf der anderen Seite. Wir fordern deshalb die Beteiligung und die Anhörung der Landesbeauftragten für Behinderte an diesem Gesetzesvorhaben. Wir fordern auch, dass die Landesbeauftragte regelmäßig über diese negativen Auswirkungen dieser durch die Landesregierung verursachten Missstände berichtet.

Vor diesem Hintergrund fordern wir die Landesregierung auf, die Finanzierung der NRW Kommunen mit Hilfe von Experten für die Zukunft transparent und sachgerecht neu zu gestalten mit dem Ziel, die Leistungsfähigkeit der NRW-Kommunen zu stärken und damit auch zu verhindern, dass der Wirtschaftsstandort NRW im Wettbewerb mit anderen Bundesländern weiteren Schaden erleidet.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Bernd Essler', written in a cursive style.

Bernd Essler

(Stellvertr. Vorsitzender)