

An den  
Präsidenten des Landtags  
Nordrhein-Westfalen  
Herrn André Kuper MdL  
Platz des Landtags 1  
40221 Düsseldorf

Ausschließlich per E-Mail: [anhoerung@landtag.nrw.de](mailto:anhoerung@landtag.nrw.de)

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
18. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME**  
**18/908**

A02, A07

**Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2024 (Gemeindefinanzierungsgesetz 2024 – GFG 2024)**  
**Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksachen 18/5800**  
**Anhörung im Ausschuss für Heimat und Kommunales am 20.10.2023**

12. Oktober 2023

Landkreistag NRW  
Marcel Kreutz  
Referent  
Telefon 0211 300491-110  
[marcel.kreutz@lkt-nrw.de](mailto:marcel.kreutz@lkt-nrw.de)  
Kavalleriestraße 8  
40213 Düsseldorf  
[www.lkt-nrw.de](http://www.lkt-nrw.de)  
Aktenzeichen: 20.30.00

Sehr geehrter Herr Präsident,

für die ausgesprochene Einladung zur öffentlichen Anhörung am 20.10.2023 danken wir Ihnen. Von der Möglichkeit, zum Entwurf eines GFG 2024 (i. F. GFG 2024-E) vorbereitend schriftlich Stellung zu nehmen, machen wir gerne wie folgt Gebrauch:

Die finanzielle Lage der Kommunen ist beunruhigend wie selten. In einer Ad-hoc-Umfrage haben kürzlich 40% der Mitglieder des Städte- und Gemeindebundes NRW angegeben, im kommenden Jahr ein Haushaltssicherungskonzept aufstellen zu müssen, falls die derzeit abzusehenden rechtlichen Rahmenbedingungen unverändert bleiben. Weitere 20 % der Mitglieder konnten die Haushaltssicherung zumindest nicht ausschließen.

Allein dies untermauert noch einmal unsere Feststellung, dass eine bislang nicht gekannte Kumulation finanzieller Herausforderungen die kommunale Familie bereits sehr bald zu überfordern droht. Für eine wesentlich detaillierte Schilderung der Situation dürfen wir auf die Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände zum Gesetzentwurf der Landesregierung über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2024 (Drs. 18/5000) verweisen.

Städte- und Gemeindebund NRW  
Carl Georg Müller  
Hauptreferent  
Telefon 0211 4587-255  
[carlgeorg.mueller@kommunen.nrw](mailto:carlgeorg.mueller@kommunen.nrw)  
Kaiserwerther Straße 199 - 201  
40474 Düsseldorf  
[www.kommunen.nrw](http://www.kommunen.nrw)  
Aktenzeichen: 41.1.1-019/006

## **Zur Höhe des Verbundsatzes (§ 2 Abs. 1 GFG 2024-E)**

Bereits in der Vergangenheit – noch weit vor Corona-Pandemie und russischem Angriffskrieg – hatten wir eine Reihe von Gründen, auf die unzureichende finanzielle „Grundausstattung“ der nordrhein-westfälischen Kommunen durch die jährlichen GFG hinzuweisen, und eine deutliche Erhöhung des Verbundsatzes gefordert. Vor dem Hintergrund der heutigen Ausgangslage und eingedenk des hohen Kommunalisierungsgrades in Nordrhein-Westfalen ist diese Forderung berechtigter denn je.

Der vorliegende Gesetzentwurf gibt darauf keine ausreichenden Antworten. Es ist vor allem das GFG, das – jenseits temporärer und komplexer Einzelförderprogramme – die „Grundlast“ finanzieller Unterstützung in verwendungsoffener und planbarer Weise sicherstellt. Diesen Ansatz gälte es auszubauen, um eine Verstärkung und Stabilisierung kommunaler Haushalte zu erreichen.

Neben die sachliche Notwendigkeit einer Erhöhung des Verbundsatzes tritt im Übrigen auch eine rechtliche. Den Kommunen steht bereits nach Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz ein Anspruch gegen ihr jeweiliges Bundesland auf eine finanzielle Mindestausstattung zu, die unabhängig von der Leistungsfähigkeit des Bundeslandes zu gewähren ist. Dies verkennt der Gesetzentwurf, wenn er auf S. 40 ff. die finanzielle Situation des Landes gegen diejenige der Kommunen aufwiegt.

Den verfassungsrechtlichen Anspruch der Kommunen bestätigt u. a. ein Anfang 2016 vorgelegtes Rechtsgutachten des ehemaligen Präsidenten des Staatsgerichtshofes des Landes Hessen, Herrn Prof. em. Dipl.-Volkswirt Dr. jur. Klaus Lange (Anlage zu StGB NRW-Pressemitteilung vom 06.01.2016).

## **Zu den Vorwegabzügen (§ 3 GFG 2024-E)**

### *Zu § 3 Abs. 3 GFG 2024-E*

Die Aufstockung der Finanzausgleichsmassen der GFG 2021 und 2022 von insgesamt knapp 1,5 Mrd. Euro aus zusätzlichen Landesmitteln hatte das Land mit dem Begriff „Kreditierung“ belegt. Mit dem GFG 2024 soll nun in die Rückführung der Aufstockungsbeträge eingestiegen werden. Dies bedeutete eine jährliche Belastung der künftigen GFG von rund 29,8 Mio. Euro über 50 Jahre.

Vor dem Hintergrund der eingangs beschriebenen Ausgangslage erneuern und bekräftigen wir unsere Forderung eines vollständigen Erlasses der Rückführung. Zumindest erwarten wir einen Rückzahlungsaufschub, bis sich die finanzielle Lage der Kommunen signifikant verbessert hat. Wir dürfen in diesem Zusammenhang auch daran erinnern, dass die GFG-Aufstockungen seinerzeit vollständig aus Steuermehreinnahmen des Landes gedeckt wurden. Es war nicht notwendig, für die Aufstockung auf den kreditfinanzierten Rettungsschirm zurückzugreifen. Für eine Kopplung der GFG-Aufstockung an die Tilgung des Sondervermögens durch das Land gibt es keinen Anknüpfungspunkt.

### *Zu den entfallenen Vorwegabzügen für ein Altschulden- bzw. Klimaschutzprogramm*

Im veränderten Eckpunktebeschluss der Landesregierung für ein GFG 2024 vom 22.08.2023 wurden im ursprünglichen Eckpunktebeschluss noch vorgesehene Vorwegabzüge zur Refinanzierung eines Altschuldenprogramms sowie eines Investitionsprogramms für Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen wieder gestrichen.

Dass der Start einer Landeslösung für die kommunalen Altschulden von der Landesregierung verschoben wurde und jetzt zum kommunalen Haushaltsjahr 2025 kommen soll, befürworten wir ausdrücklich – nicht zuletzt mit Blick darauf, dass die mit dem ursprünglich vorgesehenen Vorwegabzug verbundenen zusätzlichen Einschnitte viele Kommunen überfordert hätten. Zugleich begrüßen wir, dass die Landesregierung

nach Jahren des Stillstands endlich die Initiative ergriffen hat und gemeinsam mit den Kommunen die ersten Vorschläge weiterentwickeln will. Angesichts noch offener Fragen ist ein Einstieg in die Entschuldung zum 01.01.2025 eine realistische Zielmarke.

Von der Bundesregierung erwarten wir, dass zeitnah ernsthafte Gespräche zur Lösung der Altschuldenproblematik geführt werden. Denn der Bund hat mit seiner Sozialgesetzgebung wesentlich zum Aufwuchs der kommunalen Kassenkredite beigetragen und muss deshalb ebenfalls – wie auch von ihm zugesagt – einen maßgeblichen Beitrag zur Lösung liefern. Im Gegenzug muss das Land Spielräume für eine echte und signifikante Landesbeteiligung im Landeshaushalt 2025 schaffen. Die zunächst ins Auge gefasste Gewährleistung eines Mindestbetrags der kommunalen Grunderwerbsteuerbeteiligung reicht nicht aus.

Mit Blick auf den gestrichenen Vorwegabzug für ein Investitionsprogramm für Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen bleibt zu betonen, dass die Kommunen dringend finanzielle Hilfen für die Bewältigung der Herausforderungen des Klimawandels brauchen, dafür aber *zusätzliche* Landesmittel benötigt werden.

#### **Zur Ermittlung der Ausgangsmesszahl für die Gemeinden (§ 8 GFG 2024-E)**

Unsere langjährige Grundsatzkritik am derzeitigen System der Bedarfsermittlung, zuletzt dargestellt in Stellungnahme 18/74 zum Entwurf des GFG 2023 (dort unter 2.b. m. w. N.), halten wir weiterhin aufrecht.

#### **Zur Neukonzeption des Beschuldenansatzes (§ 8 Abs. 4 GFG 2024-E)**

Den Ansatz der Neukonzeption, die OGS-Beschulden – statt wie bisher den Halbtagsbeschulden – künftig den Ganztagsbeschulden zuzurechnen, da diese mindestens ebenso hohe Bedarfe wie die Ganztagsbeschulden verursachen, können wir nachvollziehen und begrüßen ihn im Grundsatz als Schritt in die richtige Richtung.

Zugleich stellt sich nach Lektüre des Gutachtens für uns die Frage, warum dem im Gutachten sog. Modell 3, also der Differenzierung nach Halbtagsbeschulden, Ganztagsbeschulden und OGS-Betreuten, nicht der Vorzug gegeben wurde, wenn allen drei Gruppen eigentlich unterschiedliche Bedarfe entsprechen, insbesondere die OGS noch einmal „*mehr Aufwand als der Ganztags*“ verursache (vgl. Gutachten, S. 4). Die auf S. 5 sowie S. 55 f. des Gutachtens zusammengefasste Begründung, für das sog. Modell 4, also die in den Eckpunkten vorgesehene Differenzierung zwischen Kurz- und Langtagsbeschulden, spreche die „Einfachheit“ und die Beibehaltung von (nur) zwei Indikatoren, erscheint uns in der Sache eher unbefriedigend, wenn eine Ermittlung nach dem Vorbild des Modells 3 genauere Ergebnisse zu liefern verspräche.

Grundsätzlich halten wir an dieser Stelle fest, dass die Anpassungen beim Beschuldenansatz in keinem Zusammenhang mit dem vom Land gemäß Art. 78 Abs. 3 LVerf geschuldeten vollständigen Ausgleich der durch die Umsetzung des Gesetzes zur ganztägigen Förderung von Kindern im Grundschulalter, namentlich von § 24 Abs. 4 SGB VIII n.F., den Kommunen entstehenden Mehrbelastungen zu sehen sind. Der Landesetat muss – wie schon früher ausgeführt – dafür Sorge tragen, dass die von den Kommunen in Ansehung dieser Rechtsänderungen vom 02.10.2021 (BGBl I 71/2021) getätigten Investitionen vollständig refinanziert werden.

#### **Zur Ermittlung der Steuerkraftmesszahl für die Gemeinden (§ 9 GFG 2024-E)**

Dass es auch mit dem GFG 2024 bei der nur hälftigen Umsetzung einer nach Kreisfreiheit/-angehörigkeit differenzierten Ermittlung der fiktiven Realsteuerhebesätze bleiben soll, ist sachlich nicht nachvollziehbar.

Der Gesetzentwurf des GFG 2023 hatte die nur hälftige Differenzierung der fiktiven Realsteuerhebesätze noch mit der ebenfalls hälftigen Umsetzung einer Grunddatenaktualisierung verknüpft:

*„Dabei wird im GFG 2023 die mit dem GFG 2022 erfolgte Umsetzung im System hälftiger Abschläge der sich ergebenden Differenzen der Gewichtungsfaktoren zum GFG 2022 beibehalten. Das damit gefundene System berücksichtigt, dass mit den Gemeindefinanzierungsgesetzen der Jahre 2019 bis 2021 eine Grunddatenaktualisierung aufgrund finanzwissenschaftlicher Gutachten ausgesetzt worden war und erst mit dem GFG 2022 nach drei Jahren auf die Grunddaten der Jahrgänge 2014 bis 2018 aktualisiert werden konnte. Die gebotene Aktualisierung kann so kontinuierlich auf Basis der Grunddaten der Jahre 2015 bis 2019 erfolgen. Die damit fortlaufend progredient hälftig erfolgende Aktualisierung der Gewichtungsparameter nimmt auch weitere finanzwissenschaftliche Untersuchungen zum Gesamtansatz in den Blick. **Sie trägt in Ansehung der gleichfalls im System hälftiger Abschläge erfolgreichen Umsetzung der möglichst realitätsnahen Ermittlung der gemeindlichen Einnahmekraft mittels nach Rechtsstellung ermittelter gewogener Hebesätze zu einem stimmigen Gesamtsystem bei.**“*

*(Landtag Nordrhein-Westfalen, Drs. 18/1100, S. 65; Herv. d. uns)*

Der Gesetzentwurf war insofern darum bemüht, die hälftig vorgesehene Differenzierung bei den fiktiven Realsteuerhebesätzen durch eine ebenfalls nur hälftig vorgesehene Grunddatenaktualisierung „aufzuwiegen“. Wir haben dies als Signal gewertet, dass das berechtigte Interesse an einer vollständigen Differenzierung bei Ermittlung der fiktiven Realsteuerhebesätze auch angesichts der entgegenstehenden Festlegung im Koalitionsvertrag von CDU und Bündnis 90/Die Grünen weiterhin anerkannt wird, und mussten davon ausgehen, dass – im Sinne eines „stimmigen Gesamtsystems“ – die vollständige Umsetzung in einem Bereich auch diejenige im anderen nach sich zöge.

Es irritiert uns daher, dass die Landesregierung diesen Kompromissansatz nunmehr wortlos aufkündigen will. Trotz vollständiger Grunddatenaktualisierung soll es im GFG 2024 weiterhin bei einer nur hälftigen Umsetzung der Hebesatzdifferenzierung bleiben. Die schwankenden Begründungsversuche zeigen dabei, dass es an einer überzeugenden – ja überhaupt an einer sachlichen – Begründung für diesen Schritt fehlt:

Im Eckpunktebeschluss der Landesregierung für ein GFG 2024 vom 22.08.2023 (S. 11) heißt es noch

*„Die konkrete Ausgestaltung differenzierter Hebesätze – vollständige oder teilweise Berücksichtigung von rechtsstellungsbedingten Differenzen – obliegt dem Landesgesetzgeber, der in beiden Fällen dem verfassungsrechtlichen Auftrag gerecht wird, solange er dem Ziel möglichst realitätsnaher Berechnungs- und Bestimmungsparameter Rechnung trägt. Auch vor dem Hintergrund des anhängigen verfassungsgerichtlichen Streitverfahrens wird die Umsetzungsmethodik aus dem GFG 2022 beibehalten.“*

Im vorliegenden Gesetzentwurf findet sich selbst dieser Begründungsversuch nicht mehr wieder. Hier heißt es auf S. 2 bzw. S. 51 lediglich noch

*„Vor dem Hintergrund des anhängigen verfassungsgerichtlichen Verfahrens verbleibt es bei der Festsetzung der nach Rechtsstellung differenzierten Hebesätze zunächst weiterhin dabei, dass nur die Hälfte der Differenz von den nach Rechtsstellung ermittelten gewogenen Hebesätzen zum gewogenen Landesdurchschnitt abgezogen bzw. hinzuaddiert wird.“*

Wiederholt wird auf S. 66 indes die Behauptung, auch mit der hälftigen Umsetzung dem Ziel einer möglichst realitätsnahen Einnahmekraftermittlung gerecht zu werden:

*„Mit der im GFG 2022 erfolgten und mit dem GFG 2023 und GFG 2024 fortgeschriebenen Einführung differenzierter Hebesätze bedient sich der Gesetzgeber möglichst realitätsnaher Berechnungs- und Bestimmungsparameter, um die Finanzkraftrelation zwischen den Gemeinden abzubilden. Dies entspricht einer Forderung des Verfassungsgerichtshofs aus seinem Urteil vom 6. Juli 1993 (VerfGH 9/92, 22/92).“*

Bei diesen Ansätzen handelt es sich jedoch um bloße Scheinbegründungen. Dem vom Verfassungsgerichtshof statuierten Ziel „möglichst“ (sic!) realitätsnaher Einnahmekraftermittlung entspricht, wenn eine hälftige und vollständige Differenzierung zur Auswahl stehen, offensichtlich nur die vollständige Umsetzung. Diese ist es auch (nur), für die eine gutachterliche Empfehlung vorliegt.

Was daneben das anhängige verfassungsgerichtliche Verfahren mit einer Fortsetzung der hälftigen Umsetzung zu tun haben soll, erschließt sich nicht. Dass die (offensichtlich innerhalb seiner Einschätzungsprärogative getroffene) Entscheidung des Gesetzgebers, die fiktiven Realsteuerhebesätze differenziert nach Rechtsstellung zu ermitteln, derzeit beklagt wird, muss und sollte weder Landtag noch Landesregierung beeindrucken und von einer vollständigen Umsetzung abhalten. Vor allem aber würde – wie bereits festgestellt – gerade eine vollständige Umsetzung der Differenzierung das Gebot des Verfassungsgerichtshofs in korrekter Weise umsetzen und damit das Prozessrisiko noch einmal deutlich vermindern.

Die jüngsten Begründungsversuche der Landesregierung tragen damit nicht und werden der sachlichen Bedeutung des Themas in keiner Weise gerecht.

Wir bekräftigen daher unsere Forderung nach vollständiger Umsetzung einer Differenzierung der fiktiven Realsteuersätze im Rahmen der Einnahmekraftermittlung anhand der Kreisfreiheit bzw. -angehörigkeit der Städte und Gemeinden. Wir können keine sachlichen Gründe dafür erkennen, auf die mit einer vollständigen Differenzierung verbundene Qualitätsverbesserung der Einnahmekraftermittlung weiterhin zu verzichten und den kreisangehörigen Gemeinden damit die sachlich gebotene Anerkennung realer Steuerkraftunterschiede weiterhin vorzuenthalten.

#### **Zur gegenseitigen Deckungsfähigkeit der Investitions- und Sonderpauschalen (§ 16 Abs. 2 Satz 2 GFG 2024-E)**

Die gegenseitige Deckungsfähigkeit der Investitions- und Sonderpauschalen stärkt die Möglichkeiten kommunaler Selbstverwaltung und wird von den Kommunen nach wie vor sehr geschätzt. Wir begrüßen ihre Beibehaltung im GFG 2024 und setzen uns weiterhin für eine Fortsetzung in künftigen GFG ein.

#### **Zur Aufwands- und Unterhaltungspauschale (§ 16 Abs. 6 GFG 2024-E)**

Die ursprünglich im Rahmen des Eckpunkte-Beschlusses vom 22.06.2023 vorgesehene substantielle Aufstockung der Aufwands- und Unterhaltungspauschale (AUP) wäre ausdrücklich zu begrüßen gewesen. Die AUP bleibt eine sinnvolle Ergänzung im Rahmen der pauschalierten Zuweisungen. Für künftige GFG sollte daher auch eine generelle Dynamisierung geprüft werden.

Dabei weist der Landkreistag darauf hin, dass auch die Kreise einen beträchtlichen Sanierungs-/Modernisierungsbedarf bei den von ihnen im Rahmen der Allzuständigkeit für alle überörtlichen Aufgaben ihrer Ergänzungs- und Ausgleichsfunktion unterhaltenen Einrichtungen und Infrastrukturen aufweisen und insofern ebenfalls anteilig zu berücksichtigen sind.

### Zur Klima- und Forstpauschale (§ 16 Abs. 7 GFG 2024-E)

Die erneute Aufnahme einer Klima- und Forstpauschale ist für die betroffenen Mitglieder unserer Verbände eine willkommene Hilfe und wird dort ausdrücklich begrüßt. Ergänzend hierzu regen wir an, auch die Gemeindeverbände als öffentlich-rechtliche Körperschaften in den Kreis der Förderberechtigten aufzunehmen. Die überwiegende Zahl der Kreise besitzt eigene Waldflächen und ist – schwerpunktmäßig im südlichen Westfalen – von der Borkenkäferplage sowie allgegenwärtigen großflächigen Extremwetterereignissen wie Dürre und Sturm ebenso wie die dortigen Städte und Gemeinden betroffen. Eine nur partielle finanzielle Unterstützung ohne Berücksichtigung der Kreise verlagert deren Schäden tendenziell nur auf die Ebene der Umlagezahler.

Auch aus Sicht der Verbände insgesamt ist deshalb eine finanzielle Hilfestellung für diese spezifisch geschädigten Kommunen aus Landesmitteln notwendig. Diese Mittel jedoch aus der Finanzausgleichsmasse zu finanzieren, läuft auf eine unangemessene Vergemeinschaftung spezifischer Umweltschäden hinaus. Stattdessen sollte es gerade auch unter dem Gesichtspunkt des Klimaschutzes möglich sein, Mittel in dieser Größenordnung unabhängig vom GFG aus dem Landeshaushalt bereitzustellen, ohne letztlich allen Kommunen reguläre Zuweisungsmittel vorenthalten zu müssen.

### Zu unserem Vorschlag eines Klimaansatzes

Schließlich halten wir auch unseren Vorschlag aufrecht, für kommende GFG einen Ansatz für Klimawandel und Klimaanpassung (kurz: Klimaansatz) zu entwickeln. Für eine ausführlichere Begründung unseres Anliegens dürfen wir auf unsere Stellungnahme zum Gesetzentwurf des GFG 2023 (Stellungnahme 18/74 vom 11.11.2022) verweisen.

Unser Vorschlag richtet sich auf eine *dauerhafte* Berücksichtigung der für Klimaschutz bzw. -anpassung zu erbringenden Leistungen bzw. bestehenden Bedarfe. Dies umfasste auch und gerade die Folgekosten kommunal getätigter Investitionen oder die den öffentlichen Bereich treffenden Folgekosten privater Investitionen (z. B. die Schaffung/Instandhaltung öffentlicher Zuwegungen zu Windenergieanlagen).

Insofern begrüßen wir, dass inzwischen ein Gutachten zum Thema durch die Landesregierung in Auftrag gegeben wurde.

Wir bitten darum, unsere Anmerkungen im Rahmen des weiteren Gesetzgebungsverfahrens zu berücksichtigen.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Martin Klein

Hauptgeschäftsführer

Landkreistag Nordrhein-Westfalen



Claus Hamacher

Beigeordneter

Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen