

Öffentliche Anhörung des Ausschusses für  
Heimat und Kommunales  
des Landtags Nordrhein-Westfalen  
am 20. Oktober 2023

**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

**Stellungnahme von  
Martin Murrack, Stadt Duisburg,  
für die SPD-Fraktion im Landtag NRW**

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

vielen Dank, dass ich für die SPD-Fraktion im Landtag NRW hier im Ausschuss für Heimat und Kommunales des nordrhein-westfälischen Landtages zum Gesetzentwurf des Gemeindefinanzierungsgesetzes 2024 mit weitreichenden finanziellen Wirkungen für die Kommunen Stellung nehmen darf.

**1 Differenzierung der fiktiven Hebesätze im Gemeindefinanzierungsgesetz**

Bereits mit dem Gemeindefinanzierungsgesetz 2022 (GFG) hat der Gesetzgeber des Landes Nordrhein-Westfalen die Regelungen im kommunalen Finanzausgleich zur Ermittlung der Steuerkraft geändert. Das GFG sieht seitdem vor, dass die Steuerkraft der kreisfreien Städte und der kreisangehörigen Städte und Gemeinden (im folgenden kreisangehörige Gemeinden) unterschiedlich ermittelt wird. Nach § 9 werden bei der Gewerbesteuer und bei der Grundsteuer B höhere fiktive Hebesätze für die kreisfreien Städte angewendet. Für 2024 wird bei der Gewerbesteuer mit einem Hebesatz von 436 statt 416 gerechnet. Für die Grundsteuer B schließlich wird bei den kreisfreien Städten ein Hebesatz von 530 angewendet, während bei den kreisangehörigen Gemeinden ein Hebesatz von 501 zur Anwendung kommt.

Bei der Grundsteuer A kehrt sich das Verhältnis um: Bei den kreisfreien Städten wird ein niedrigerer Hebesatz von 243 statt 259 veranschlagt.

Diese Festsetzungen der sogenannten fiktiven Hebesätze haben unmittelbare Wirkungen auf die Verteilung der Finanzmittel im GFG. Denn je höher der fiktive Hebesatz für eine Gemeinde

ist, desto höher ist die im GFG angerechnete Steuerkraft und desto geringer fallen die Schlüsselzuweisungen im Finanzausgleich aus. Die im GFG vorgesehene Differenzierung bei den fiktiven Hebesätzen führt also dazu, dass den kreisfreien Städten eine höhere Steuerkraft bei der Gewerbesteuer und der Grundsteuer B zugerechnet wird als den kreisangehörigen Gemeinden. Die kreisfreien Städte gelten mithin im Rahmen des Finanzausgleichs als „reicher“ und erhalten im GFG auf diese Weise weniger Zuweisungen aus dem Finanzausgleich. Die kreisangehörigen Gemeinden profitieren demgegenüber. Die Regelung bei der Grundsteuer A ist von der fiskalischen Wirkung her mangels Aufkommen vernachlässigbar.

In der Gesetzesbegründung verweist der Gesetzgeber darauf, dass kreisfreie Städte höhere Werte für die Hebesätze der Gewerbesteuer und der Grundsteuer B aufweisen. Um die Steuerkraft der Gemeinden angemessen abzubilden, sei es angesichts dieses statistischen Befundes erforderlich, eine Staffelung der fiktiven Hebesätze nach der institutionellen Stellung der Gemeinden vorzusehen. Die möglichen Gründe für die ermittelten statistischen Unterschiede werden vom Gesetzgeber nicht erörtert!

Bei der Überprüfung der Ermittlung des Finanzbedarfs im System der Schlüsselzuweisungen hat der vom Land beauftragte Gutachter daneben einen höheren Zuschussbedarf kreisfreier Städte ermittelt. Sofern dies einen höheren Finanzbedarf anzeigt, müsste dieser sich in der Berechnung der Ausgleichsmesszahl (also auf der Bedarfsseite) entsprechend niederschlagen. Dies ist im GFG aber nicht geschehen. Interpretiert der Gesetzgeber dennoch die zur Deckung des Bedarfs erforderlichen höheren Hebesätze als Zeichen einer höheren Steuerkraft, wie es das GFG vorsieht, kommt es zu einer systemwidrigen Mehrfachbelastung der betroffenen Gemeinden.

Da die Rechtsstellung der Gemeinden abseits von höheren Finanzbedarfen höhere Hebesätze in kreisfreien Städten nicht begründen kann, sind die differenzierten fiktiven Hebesätze allein als Instrument zur Umverteilung von Finanzmitteln zwischen kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden zu bewerten. Diese dienen auch nicht der Unterbindung eines Steuerwettbewerbs durch besonders niedrige Hebesätze. Stattdessen werden diejenigen Gebietskörperschaften bestraft, die ohnehin durch Konsolidierungszwänge, etc. höhere Hebesätze vorweisen.

Über die Frage der Ermittlung der Steuerkraft hinaus ist eine Rechtfertigung für die vom Gesetzgeber eingeführte Differenzierung der fiktiven Hebesätze nicht erkennbar. Sie ist ausschließlich als ein Instrument der Umverteilung zwischen den kreisfreien Städten und dem kreisangehörigen Raum zu werten, die allerdings mit dem Gebot interkommunaler Gleichbehandlung nicht vereinbar ist und zu einer Benachteiligung der Steuerzahler in den kreisfreien Städten führt. Sie steht auch im Widerspruch zur restlichen GFG-Systematik: Die gemeinsame Schlüsselmasse für kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden wird bei der Ermittlung der Ausgangsmesszahl ohne Unterscheidung nach der Rechtsstellung der Gemeinde vorgenommen. Damit ist das GFG darauf angelegt, eine Umverteilung zwischen diesen beiden Gruppen zu vermeiden. Durch die Differenzierung bei den Hebesätzen wird aber genau eine solche Umverteilung herbeigeführt.

Wir fordern das Land NRW deshalb dazu auf, die differenziert nach kreisfreien Städten und kreisangehörigen Städten und Gemeinden vorgesehene Ermittlung der fiktiven Realsteuerhebesätze schnellstmöglich vollständig abzuschaffen.

## **2 Inflation der Fachpauschalen**

Durch das kommende GFG 2024 – aus dem sich für viele Städte die größte Einnahmequelle speist – zeichnen sich im kommenden Haushaltsjahr enorme Herausforderung ab. Erstmals seit 2013 ergibt sich für die Stadt Duisburg hier nicht nur keine Verbesserung, sondern sogar in absoluten Werten eine erhebliche Verschlechterung. Auf Basis der aktuellen Berechnungen verschlechtern sich allein die Schlüsselzuweisungen für Duisburg gegenüber dem Vorjahr um rd. 69 Mio. EUR, gegenüber der städt. Haushaltsplanung fällt das Minus mit 88 Mio. EUR noch dramatischer aus.

Zurückzuführen ist das nicht nur auf die insgesamt verhaltene Entwicklung der Verbund-/Schlüsselmasse und die positive Entwicklung der Duisburger Steuerkraft. Auch die zunehmend inflationäre Entwicklung der sog. Fachpauschalen in den letzten Jahren (insb. die Aufwandspauschale) spielen hier eine Rolle.

So sind in den letzten Jahren immer wieder Mittelverschiebungen zu Lasten der Schlüsselzuweisungen in die Fachpauschalen zu beobachten. Während bei den Schlüsselzuweisungen die Dotierung bedarfsgerecht erfolgt (Sozialindikatoren, etc.), erfolgt dies z.B. bei der Aufwandspauschale allein nach dem Gießkannenprinzip.

Die ursprünglich durch die Landesregierung angedachte Einführung eines „Investitionsprogramms für kommunalen Klimaschutz und Klimafolgenanpassung“ zu Lasten der allgemeinen Investitionspauschale – die glücklicherweise zurückgezogen wurde – hätte in die gleiche Kerbe geschlagen: allgemeine Deckungsmittel wären den Kommunen entzogen worden – kreditiert über viele Jahre im Voraus – um in eine einzige Fachpauschale mit beschränkter Verwendung und Mitbestimmung geleitet zu werden. Kommunale Selbstverwaltung sieht anders aus!

Zu fordern ist deshalb grundsätzlich eine Abkehr von der immer neuen Bildung und Ausweitung von Fachpauschalen, denn: allgemeine Deckungsmittel wie Schlüsselzuweisungen bzw. die Allgemeine Investitionspauschale nützen den Kommunen mehr als immer neue bürokratische Fördermittel!

### **3 Rückzahlung Corona-Hilfen**

Die Landesregierung hat am 19. Juni 2023 die Eckpunkte zum GFG 2024 in die Verbändeanhörung gegeben. Die Eckpunkte beinhalten auch einen Vorschlag für eine Rückzahlung der in den Gemeindefinanzierungsgesetzen 2021 und 2022 enthaltenen „Kredite“ an die NRW-Kommunen zum coronabedingten Konjunkturausgleich. Die Gemeindefinanzierungsgesetze für die Jahre 2021 und 2022 wurden in Höhe von rund 1,5 Milliarden Euro aufgestockt, um den coronabedingten Konjunkturreinbruch auszugleichen. In den jeweiligen Gesetzestexten sprach die Landesregierung von „Krediten“ an die Kommunen, die jeweils durch die Kommunen zurückzahlen seien.

Die zuständige Ministerin Ina Scharrenbach erklärte in der Landtagsdebatte zum GFG 2022 hierzu: „Ich habe Ihnen in Bezug auf die Kreditierung immer zugesagt, dass wir mit den Kommunen sprechen, wenn die wirtschaftliche Entwicklung es wieder zulässt. Wir werden über das Ob sprechen, und wir werden über das Wie sprechen.“

Die originäre Verbundmasse in den Eckpunkten zum GFG 2024 sinkt gegenüber den Orientierungsdaten aus November 2022 um 300 Millionen Euro. Die nordrhein-westfälischen Städte und Gemeinden sehen sich angesichts steigender Preise und eines hohen

Tarifabschlusses besonderen Herausforderungen ausgesetzt. Für 2022 verzeichneten die nordrhein-westfälischen Kommunen bundesweit den zweithöchsten negativen Finanzierungssaldo von insgesamt minus 0,25 Milliarden Euro.

Bei Einführung der entsprechenden „Kredite“ wurde seitens der Ministerin ausgeführt: „Der Aufstockungsbetrag soll - wie im Vorjahr - in späteren Haushaltsjahren in Abhängigkeit von der Entwicklung der Verbundsteuern aus dem Aufwuchs der kommunalen Finanzausgleichsmasse wieder dem Landeshaushalt zufließen.“

Eine Rückzahlung der kreditierten Mittel soll laut den nunmehr veröffentlichten Eckpunkten für das GFG 2024 mit jeweils jährlich rund 30 Millionen Euro erfolgen. Mithin ohne Berücksichtigung, ob die Finanzausgleichsmasse einen Aufwuchs erlebt oder nicht.

Für die Städte und Gemeinden, die landesweit finanziell mit dem Rücken zur Wand stehen, ist diese einseitige Ankündigung nicht nur ein Vertrauensbruch, sondern auch eine weitere Hypothek für die laufenden örtlichen Haushaltsberatungen.

Wir fordern die Ministerin daher auf, ihr in 2022 abgegebenes Versprechen zu halten und eine Rückzahlung – so sie denn überhaupt erforderlich ist – nicht gegen die wirtschaftliche Entwicklung und zu Lasten der Kommunen durchzusetzen!

#### **4 Altschulden – eine verpasste Chance**

Die im Koalitionsvertrag der NRW-Regierungsparteien in den Jahren 2017 und 2022 vereinbarte Altschuldenlösung ist bislang noch nicht umgesetzt worden. Es gab zwar einen Lösungsansatz der Landesregierung, dieser erwies sich jedoch als untauglich und hätte die Städte wie Duisburg letztendlich stärker be- als entlastet.

Ein neuer Lösungsvorschlag ist nun erst für 2025 angekündigt. Es bleibt allerdings abzuwarten, ob sich Bund und Land finanziell daran beteiligen oder ob es sich dabei erneut lediglich um kommunale Selbsthilfe handeln wird. Es kann und darf nicht sein, dass die Kommunen sämtliche Altschulden de facto selbst zahlen und dabei eine Kürzung der Schlüsselzuweisungen hinnehmen müssen.

Es ist daher dringend ein Abbau, d.h. die Tilgung, der kommunalen Altschulden in einer solidarischen Gesamtlösung durch Bund, Länder und Kommunen herbeizuführen. Auch der „Ampel“-Koalitionsvertrag auf Bundesebene sieht eine „einmalige Anstrengung des Bundes und der Länder, deren Kommunen von der Altschuldenproblematik betroffen sind“ vor. Hier ist seitens des Landes NRW anzusetzen, um die erklärte Bereitschaft zur Eigenleistung des Bundes sowie zur Fortführung der kommunalen Konsolidierungsanstrengungen in ein entsprechendes Landesprogramm zur Altschuldenlösung einzubinden. Bedauerlicherweise wurde der perfekte Zeitpunkt für die Herbeiführung einer Altschuldenlösung – nämlich die nunmehr beendete Niedrig- bzw. Minuszinsphase – längst verpasst.

#### **5 Fehlende Anpassung des Verbundsatzes = Kein Geld für Kitas, Schulen, Klimaschutz und Mobilitätswende**

Überall in Deutschland ächzen die Kommunen unter teils immensen Schuldenlasten - und die Gründe sind oft sehr ähnlich. Die Ausgaben steigen durch die Inflation stark an, es gibt Einnahmeausfälle durch die Steuergesetzgebung und dazu kommt eine unzureichende Finanzierung der Unterbringung von Flüchtlingen. Ihre Finanzsituation verschlechtert sich und wichtige Investitionen bleiben aus.

---

Die Kommunen haben auf absehbare Zeit keinen Spielraum für neue Aufgaben, obwohl sie dringend die Transformation vor Ort angehen wollen und müssen. Das betrifft insbesondere die Energiewende sowie den Ausbau kommunaler Klimaschutzmaßnahmen.

Angesichts der hohen Ausgabenlast werden die Kommunen daher bei weitem nicht so ausreichend in Klimaschutz, Klimaanpassung, Energie- und Mobilitätswende investieren können, wie es notwendig ist – die tatsächlichen Investitionen werden angesichts steigender Preise sogar stetig abnehmen.

Bund und Land haben zunehmend nur noch die eigenen Finanzen im Blick, obwohl die Kommunen die wichtigsten Aufgaben der Daseinsvorsorge erledigen und schlichtweg die gesamtstaatlichen Probleme lokal lösen und lösen müssen. Es kann und darf nicht sein, dass die Schuldenbremse bei Bund und Land zu einer Lastenverschiebung in Richtung Kommunen führt.

Auch durch den steigenden Bevölkerungszuwachs durch Geflüchtete steigen die Investitionsbedarfe, insbesondere in den Bereichen Kita- und Schulausbau. Aufgrund von Faktoren wie der allgemeinen Preisentwicklung, höheren gesetzlichen Vorgaben – beispielsweise für die Personalausstattung von Kitas und dem finanziell sehr belastenden Tarifabschluss im öffentlichen Dienst – steigen die Ausgaben rapide und meist auch wesentlich schneller als die Einnahmen.

Im Rahmen des Konnexitätsprinzips müssen die Kommunen bei der Übertragung von Aufgaben durch Bund oder Land auch eine auskömmliche Finanzausstattung erhalten. Das dies in vielen Fällen leider nicht so ist, zeigt sich aktuell daran, dass freie Träger ihre Kitas schließen müssen, da die entsprechenden Zuschüsse nach dem Kinderbildungsgesetz nicht mehr auskömmlich sind, obwohl die Zuschüsse für freie Träger sogar höher sind als für städtische Einrichtungen.

Schon heute beläuft sich der kommunale Investitionsstau allein für den Erhalt der Infrastruktur auf rund 165 Milliarden Euro. Wichtige Zukunftsprojekte wie die Wärmewende sind dabei noch gar nicht berücksichtigt. Nun drohen aufgrund der absehbaren Finanzmisere sogar kommunale Investitionskürzungen. Das zeigt: Die Finanzausstattung der Städte und Gemeinden muss dringlichst stabilisiert und gestärkt werden. Sonst werden zentrale Zukunftschancen für unser Land verspielt.

Die Kommunen stehen vor großen Herausforderungen, denen sie gerecht werden wollen. Der deutliche Aufwuchs kann aber gerade in finanzschwachen Städten mit ihrem begrenzten Finanzrahmen nicht bewältigt werden. Die Fehler der Vergangenheit dürfen nicht wiederholt werden und – vor dem Abbau der Altschulden – ein neuer Schuldenaufbau und damit der Gang in die Schuldenfalle erfolgen. Deshalb sind die Kommunen bei der Anpassung an die veränderten Rahmenbedingungen und dem Abwenden der Klimakrise finanziell zu stützen.

Das Land steht hier in der Verpflichtung zu einer „echten“ liquiden Hilfe, sei es durch verschiedene fachbezogene Unterstützungsmaßnahmen – die insbesondere im Bereich Kibiz und FlüAG noch auf sich warten lassen - und/oder durch eine längst überfällige Anpassung des Verbundsatzes im GFG.

Denn nur finanziell leistungsfähige Gemeinden sind auch handlungsfähige Gemeinden. Wenn die Landesregierung den eigenen Koalitionsvertrag ernst nimmt, ich zitiere: „Wir stehen für

eine verlässliche Gemeindefinanzierung, die sicherstellt, dass die Kommunen ihren Aufgaben gerecht werden können.“, dann nimmt sie jetzt das Heft des Handelns in die Hand und stellt die kommunalen Finanzen – die vielerorts nur einen Schritt vom Abgrund entfernt sind – wieder auf eine solide Basis.

Oder sie vergibt weiterhin wertvolle Zeit und macht so die Erfolge, die vielerorts in den letzten Jahren durch den Stärkungspakt Stadtfinanzen mühsam und schmerzhaft errungen wurden, durch Nichtstun zunichte.