

Ständige Stellvertreterin des Geschäftsführers



Städtetag NRW | Gereonstraße 18-32 | 50670 Köln

Herrn Präsidenten
des Landtages Nordrhein-Westfalen
André Kuper, MdL
Landtag Nordrhein-Westfalen
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

Per E-Mail: anhoerung@landtag.nrw.de
Stichwort: „A02 – GFG 2024“

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
18/939

A02, A07

Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2024 (Gemeindefinanzierungsgesetz 2024 – GFG 2024) Gesetzentwurf Landesregierung, Drucksache 18/5800 Anhörung des Ausschusses für Heimat und Kommunales am 20. Oktober 2023

Sehr geehrter Herr Präsident,

wir bedanken uns für die Einladung zur Sachverständigenanhörung am 20. Oktober 2023 sowie für die Möglichkeit, zum Entwurf für das Gemeindefinanzierungsgesetz 2024 Stellung nehmen zu können und machen hiervon gerne Gebrauch.

Vorab möchten wir auf die wesentlichen Bewertungen zusammengefasst hinweisen:

- Die schwache Entwicklung der Verbundmasse im GFG 2024 bedeutet für die Kommunen weitere Einschränkungen der kommunalen Handlungsfähigkeit. Eine **Erhöhung des Verbundsatzes** sollte dringend benötigte Abhilfe schaffen.
- Es ist gut, dass angesichts der problematischen kommunalen Finanzsituation die in den ursprünglichen Eckpunkten vorgesehenen **Vorwegabzüge** entfallen sind. Entsprechend sollte auch auf die Rückführung der GFG-Aufstockung 2021/2022 verzichtet werden.

13. Oktober 2023/Si

Kontakt

Verena Göppert
Ständige Stellvertreterin
des Geschäftsführers
verena.goepfert@staedtetag.de
Gereonstraße 18-32
50670 Köln

Telefon 0221 3771-700
Telefax 0221 3771-209

www.staedtetag-nrw.de

Aktenzeichen
20.10.22 N

- Wir begrüßen, dass mit dem GFG 2024 endlich die **vollständige Grunddatenaktualisierung** nachgeholt wird. Durch die unbegründet verzögerte Umsetzung in den letzten Jahren wurden – insbesondere den strukturschwachen Städten – wesentliche Bedarfe nicht anerkannt.
- Wir halten an unserer **Kritik an der differenzierten Steuerkraftermittlung** sowie der systemfremden **Aufwands-/Unterhaltungspauschale** fest.

Dazu im Einzelnen:

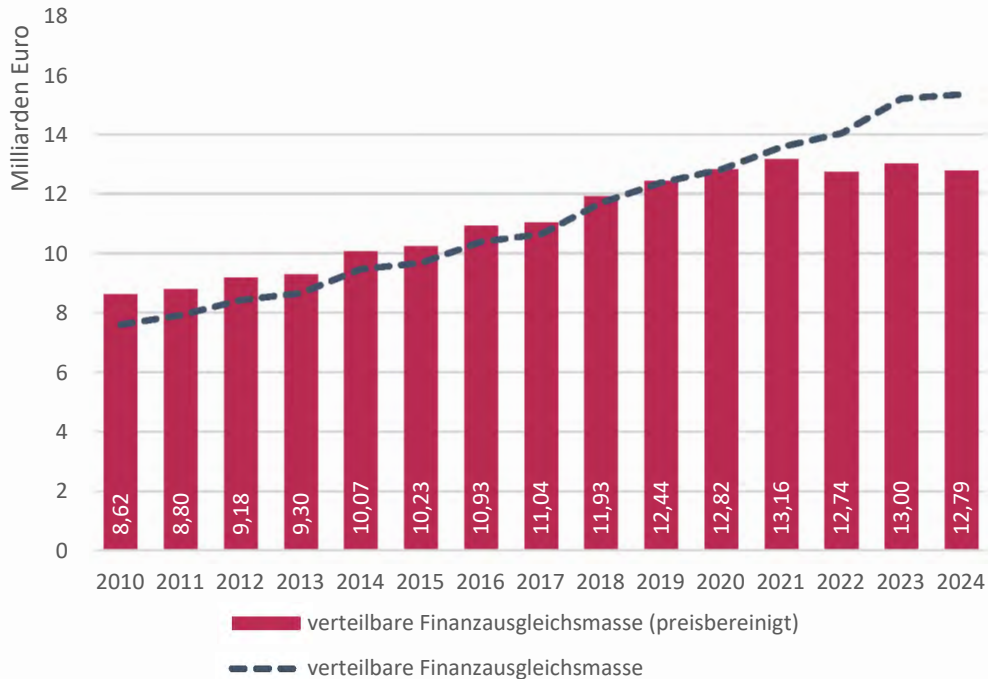
Ausgangslage

Die Aussichten für die kommunale Haushaltsplanung in 2024 und für die Folgejahre sind trüb. Hohen Ausgabensteigerungen stehen gedämpfte Einnahmeerwartungen entgegen. So werden die kommunalen Personalausgaben zwei Jahre in Folge deutlich um 7 bis 8 % ansteigen. Auch die inflationäre Preisentwicklung, ganz besonders im Bausektor, lastet auf den kommunalen Haushalten. Die Verstärkung sozialer Problemlagen und die Finanzierungslücken bei der Unterbringung und Versorgung geflüchteter Menschen führen zu einer Niveauverschiebung bei den Sozialausgaben. Ferner sei – nicht abschließend – verwiesen auf

- die angestrebte Ganztagesbetreuung im Primarbereich
- höhere Umlagebelastung der kreisangehörigen Städte und Gemeinden infolge der Kostenstrukturen der Landschaftsverbände und der Kreise
- die Verpflichtung zur Erstellung kommunaler Wärmeplanungen
- langfristige Transformation, Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen
- steigende Zinslasten für sämtliche kommunalen Kredite
- die unregelte Zukunft der dynamischen Finanzierung des Deutschland-Tickets
- eine völlig unzureichende finanzielle Beteiligung von Bund und Land für die gesamtgesellschaftliche Aufgabe der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen.

Die Einnahmeerwartungen halten damit nicht Schritt. Die Wachstumsraten der kommunalen Steuereinnahmen werden 2023 die 3 %- und 2024 die 4 %-Schwelle nicht erreichen. Auch die verteilbare Finanzausgleichsmasse wird nur geringfügig höher ausfallen als im Vorjahr. Zwar wird nach unserer Einschätzung – und entgegen zwischenzeitlich noch schlechterer Aussichten – der Steuerverbund in etwa das für den Gesetzentwurf geschätzte Ergebnis erreichen. Damit steigt das GFG-Volumen gegenüber dem Vorjahr aber nur um etwa 1 %. Preisbereinigt liegt das GFG 2024 damit leicht unterhalb der verteilbaren Finanzausgleichsmasse des GFG 2020.

Abbildung: Entwicklung der verteilbaren Finanzausgleichsmasse 2010-2024



Quellen: Eigene Erhebung auf Basis der jährlichen GFG; preisbereinigt nach Verbraucherpreisindex (2020 = 100), destatis (2010-2022) und Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2023 (2023, 2024).

Anpassung des Verbundsatzes

Die inflationsbereinigte Plateaubildung bei der Entwicklung der Finanzausgleichsmasse darf sich nicht fortsetzen. Denn dies würde bedeuten, dass den Städten Mittel für neue Anforderungen und wichtige Transformationsaufgaben fehlen und unabwiesbare zusätzliche Verpflichtungen nur durch neue Schulden finanziert werden können. Mittelfristig wird so die kommunale Selbstverwaltung ausgehöhlt. Die demokratisch gewählten (Ober-)Bürgermeisterinnen, (Ober-)Bürgermeister und Ratsmitglieder verlieren ihre Handlungsspielräume, sie sind nicht in der Lage, ihr Gemeinwesen fortzuentwickeln und zu gestalten.

Bereits im Jahr 2022, für das die Landesregierung in ihrer Gesetzesbegründung auf den geringfügigen Jahresüberschuss in der Gesamtschau aller Kommunen verweist, verzeichnen mehr als 40 % der NRW-Kommunen einen negativen Finanzierungssaldo. Dieses Bild wird sich absehbar in den Folgejahren verschlechtern. Dem kann das Land am besten durch eine Anhebung des Verbundsatzes und eine damit einhergehende dauerhafte Stärkung der kommunalen Finanzausstattung entgegenzutreten.

Vorwegabzüge

Vor dem Hintergrund der schwachen Entwicklung ist zu begrüßen, dass die in den ursprünglichen Eckpunkten zum GFG 2024 aus dem Juni 2023 vorgesehenen Vorwegabzüge – mit Ausnahme der Rückführung der coronabedingten Aufstockung – mit der Überarbeitung der Eckpunkte im August entfallen sind und auch im Gesetzentwurf nicht mehr vorgesehen werden. Wir nehmen zur Kenntnis, dass damit auch der Start einer Landeslösung für die kommunalen Altschulden von der Landesregierung verschoben wurde und jetzt zum kommunalen Haushaltsjahr 2025 kommen soll. Nun muss die gewonnene Zeit genutzt werden, um die vorliegenden Ansätze für eine Altschuldenlösung gemeinsam sinnvoll weiterzuentwickeln.

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.

Wir können angesichts der oben beschriebenen finanziellen Ausgangslage der Kommunen nicht nachvollziehen, dass das GFG 2024 mit zusätzlich rund 30 Mio. Euro belastet wird, um die coronabedingte Aufstockung der Gemeindefinanzierungsgesetze 2021 und 2022 zurückzuführen. Der Gesetzentwurf liefert auch keine Begründung für den Einstieg in die Rückführung zum jetzigen Zeitpunkt. Denn selbst wenn das Land nicht zu dem kommunalfreundlichen Schritt bereit ist, auf die Rückzahlung der „kreditierten“ Mittel zu verzichten, so sollte es mindestens – wie ursprünglich angekündigt – die Rückführung von der Entwicklung der Verbundsteuern abhängig machen und mindestens für das GFG 2024 auf die Rückführung verzichten.

Ermittlung der Schlüsselzuweisungen

Wir begrüßen sehr, dass die Mittelverteilung bei den gemeindlichen Schlüsselzuweisungen endlich auf einer **vollständigen Grunddatenaktualisierung** gründet. Die damit verbundene Anhebung von Soziallasten- und Zentralitätsansatz ist überfällig und entspricht der Erwartung des Städtetags, dass sich die Verteilung der Schlüsselzuweisungen an einer aktuellen empirischen Bedarfsermittlung der mit der kommunalen Aufgabenwahrnehmung verbundenen Ausgaben orientiert.

Durch die unbegründet verzögerte Umsetzung in den letzten Jahren wurden – insbesondere den strukturschwachen Städten – wesentliche Bedarfe nicht anerkannt. Dies wird nun mit dem GFG 2024 korrigiert, aber nicht nachträglich ausgeglichen.

Die Änderungen am **Beschultenansatz** folgen den nachvollziehbaren Ausführungen der finanzwissenschaftlichen Expertise. Die Arbeitskreisrechnung hat die gutachterliche Erwartung bestätigt, dass der Beschultenansatzes einen größeren Anteil bei der Ermittlung des Gesamtansatzes erhält. Dies unterstreicht die zunehmende

Bedeutung der Schulfinanzierung für die kommunale Haushaltslage. Wir weisen vorsorglich darauf hin, dass aus dem präziseren Abbild der Schulfinanzierung bei der allgemeinen Bedarfsermittlung keinesfalls ein auskömmlicher Kostenersatz für die anwachsenden Belastungen aus dem Ganztagsausbau entsteht. Auch mit Blick auf die Umverteilungswirkung aus der Veränderung beim Beschultenansatz muss das Land allen Kommunen einen bedarfsgerechten Ganztagsausbau ermöglichen.

Bei der **Steuerkraftermittlung** wurden mit dem GFG 2022 erstmalig unterschiedliche fiktive Hebesätze für die Gruppe der kreisfreien Städte auf der einen und die Gruppe der kreisangehörigen Gemeinden auf der anderen Seite angewandt. Wir halten diese Differenzierung für verfassungswidrig. Eine durch den Städtetag koordinierte Verfassungsbeschwerde von acht kreisfreien Städten gegen das GFG 2022 wurde bereits erhoben. Die Fortführung mit einer Verfassungsbeschwerde gegen das GFG 2023 wird derzeit vorbereitet.

Mit dem GFG 2024 wird die (hälftige) Differenzierung gleichwohl durch das Land beibehalten. Damit bleibt auch die ungerechtfertigte Belastung der kreisfreien Städte in Höhe von ca. 130 Mio. Euro bestehen. Unsere im Zuge der Verfassungsbeschwerde vorgelegte umfassende juristische und finanzwissenschaftliche Argumentation gegen diese Aufteilung nach der Rechtsstellung „kreisfrei/kreisangehörig“ wird auch zum GFG 2024 nicht aufgegriffen. Es zeigt sich, dass bei dieser Fehlstellung des Schlüsselzuweisungssystems leider nur noch der Verfassungsgerichtshof korrigierend eingreifen kann.

Dass die ursprünglich vorgesehene **überproportionale Anhebung der Aufwands-/Unterhaltungspauschale** entfallen ist, begrüßen wir. Es verdeutlicht aber auch ihren Charakter als systemfremdes Umverteilungsvehikel. Wir fordern weiterhin ihre Abschaffung und erwarten, dass das Land angesichts einer schrumpfenden Finanzausgleichsmasse auf die zielgruppenorientierte Umverteilung zu Lasten der Städte verzichtet.

Mit Blick auf die Beibehaltung der **Klima- und Forstpauschale** erinnern wir daran, dass der kommunale Finanzausgleich ein zentrales Werkzeug zur Sicherung kommunaler Selbstverwaltung ist. Finanzausgleichsmittel müssen daher weitgehend ohne Zweckbindung zur Verfügung gestellt werden. Zweckgebundene, spezifische Fachförderungen und Schadensausgleiche sollten gesondert im Landeshaushalt und nicht im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs abgebildet werden. Das Finanzausgleichssystem sollte nicht mit kleinteiligen, zweckgebundenen Finanzierungsstrukturen befrachtet werden.

Wir bitten um Berücksichtigung unserer Hinweise im weiteren Verfahren und stehen für Rückfragen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Verena Göppert'. The signature is written in a cursive style with some stylized flourishes.

Verena Göppert