

6. September 2024

**Ergebnisse der BdSt-“Steuerwehrtour”:
Fünf-Punkte-Sofortprogramm zur Sanierung der
Kommunalfinanzen**

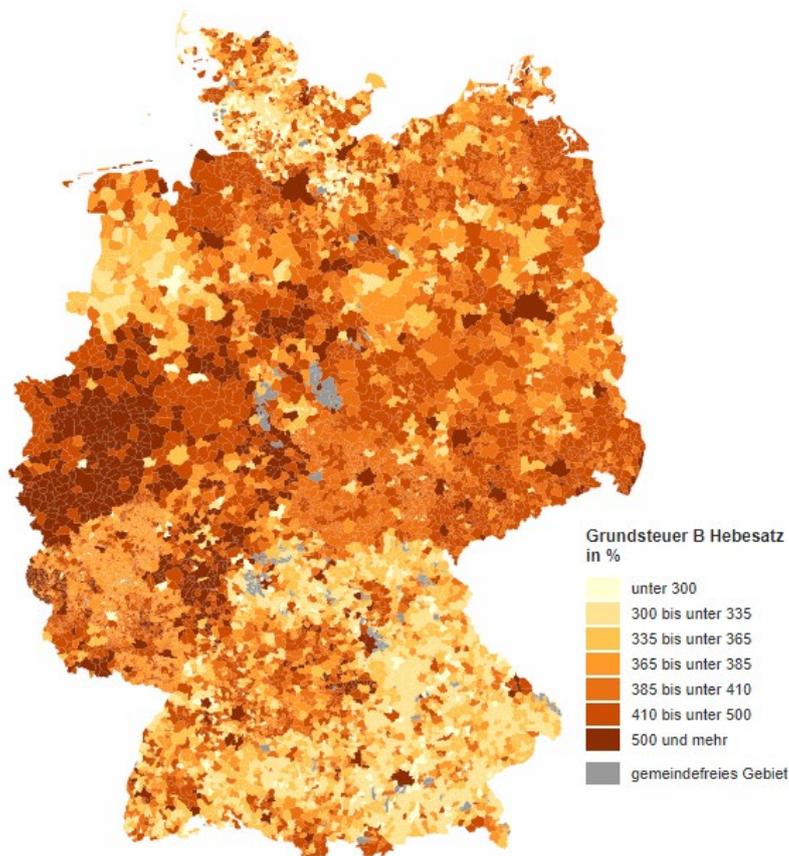
Anlass und Zielsetzung der Steuerwehrtour

Der Bund der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen e.V. wird in diesem Jahr 75 Jahre alt. Im Jubiläumsjahr sollte nicht nur ein großer Festakt stattfinden, sondern eine besondere Aktion, die den Verband mit einem aktuellen finanzpolitischen Thema zu den Menschen bringt. Da Nordrhein-Westfalen schon seit Jahren als höchste Abgaben auf das Wohnen im Vergleich zu den anderen Bundesländern erhebt und aktuell die Grundsteuer vielfach diskutiert wird, rückten die Kommunen mit ihren hohen Wohnabgaben in den Mittelpunkt unserer Jubiläumsaktivitäten. Denn auch ohne, dass die Landesgrenzen eingezeichnet sind, ist Nordrhein-Westfalen auf einer bundesweiten Grundsteuerhebesatz-Karte des Statistischen Bundesamtes un schwer zu erkennen. In Nordrhein-Westfalen gelten neben Sachsen die höchsten Grundsteuer B-Hebesätze (siehe untenstehende Abbildung). Dieser Eindruck hat sich zuletzt durch die Erhebung der aktuellen Hebesätze für das Jahr 2024 durch den Bund der Steuerzahler im Juli 2024¹ nochmals bestätigt. Fast jede zweite Kommune hat in diesem Jahr die Grundsteuer B erhöht. Erstmals wurde dabei die 1000%-Marke (von Niederkassel) durchbrochen. Die größte prozentuale Steuererhöhung ist in Eschweiler mit einem Plus von 72% festzustellen.

Mit einem speziell hergerichteten Auto, der "Steuerwehr", fuhren Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Landesgeschäftsstelle in den vergangenen Wochen durch ganz Nordrhein-Westfalen, um mit den verantwortlichen (Ober-)Bürgermeistern und Kämmerern in 28² Städten und Gemeinden über die Gründe der sehr hohen oder auch gelegentlich vergleichsweise niedrigen Grundsteuer B-Hebesätze ins Gespräch zu kommen. Ziel der gesamten Aktion war, auf der einen Seite die Herausforderungen und Probleme der Kommunen zu beleuchten und auf der anderen Seite Lösungswege zu diskutieren.

¹ Eine Übersicht über die Veränderungen der Grundsteuer B Hebesätze von 2023 auf 2024 ist in der Anlage 2 zu finden.

² Eine Übersicht über die besuchten 28 Städte und Gemeinden ist in der Anlage 1 zu finden.



© Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2024

Bevölkerung am 30.06.2022
© GeoBasis-DE / BKG 2021 (Gebietsstand 01.01.2021, Daten verändert)
Diese Karte nutzt mapmap.js von Florian Ledermann.

Die Grundsteuer ist, neben der Gewerbesteuer, die einzige ertragreiche Steuer, welche die Kommunen selbst senken oder erhöhen können. Deshalb nutzen Kommunen sie häufig, um notwendige Einnahmen zu generieren – die Ursachen für diese Notwendigkeit sind dabei sehr häufig vielschichtig und nur zum Teil durch die Kommune vor Ort zu beeinflussen. Zu nennen sind unter anderem der sehr hohe Lohnabschluss im öffentlichen Dienst, die hohe Inflation und hohen Energiekosten der vergangenen Jahre, die Zinswende, die schwächelnde Konjunktur, ständig steigende kommunale Soziallasten, der Unterhaltungsstau der kommunalen Infrastruktur, die Investitionen in den Klimaschutz, hohe Kosten zur Unterbringung und Integration von Geflüchteten, die kommunale Wärmeplanung, die Vorbereitung des Rechtsanspruchs auf Ganztagsbetreuung im Primarbereich, das ungelöste Altschuldenproblem der Kommunen und unzureichende Landesmittel im kommunalen Finanzausgleich (im sog. „Gemeindefinanzierungsgesetz“, kurz GFG).

Genau diese Punkte sprachen die Verantwortlichen in allen Kommunen an, die der Bund der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen auf seiner „Steuerwehrtour“ besucht hat. Weitere Gemeinsamkeiten fanden sich in dem Problem der aufwendigen Bürokratie bei den Förderprogrammen und in der Frage nach der Umsetzung und der Rechtssicherheit der Grundsteuerreform.

Damit haben sie den ersten Eindruck des Verbandes bestärkt, dass bei zentralen Themen grundsätzliche Verbesserungen durch den Bund, aber in erster Linie durch das Land notwendig sind. Fünf Punkte haben sich für den Bund der Steuerzahler NRW auf der "Steuerwehrtour" besonders herauskristallisiert. Sie sind für den BdSt das "Sofort-Programm" zur Sanierung der NRW-Kommunal финанzen und sollen hier betrachtet werden:

- 1) Die Reform der Grundsteuer
- 2) Die Verringerung der Förderprogramme
- 3) Die Einhaltung der Konnexität
- 4) Die Diskussion um die Standards
- 5) Die Verbesserung der finanziellen Grundausstattung der Kommunen

1. Die Reform der Grundsteuer

Zum Hintergrund des neuen Grundsteuermodells

Ein Bundesverfassungsgerichtsurteil aus dem Jahr 2018 hat den Gesetzgeber dazu verpflichtet, ein neues Grundsteuer-Modell einzuführen. Ein neues Modell wurde 2019 auf Bundesebene beschlossen. Eine Öffnungsklausel ermöglicht allerdings den Bundesländern auch ein anderes Modell zu wählen oder dieses Bundesmodell zu modifizieren. Nordrhein-Westfalen hatte sich 2021 dafür entschieden, das Bundesmodell ohne Änderungen zu übernehmen. Diese Entscheidung hat der BdSt NRW kritisiert, weil schon sehr früh gravierende Mängel am Bundesmodell festzustellen waren.

Die Problematik der Lastenverschiebung und die Einführung differenzierter Hebesätze

Die Landesregierung hat im Frühjahr 2024 – spät aber richtigerweise - ein Problem erkannt, vor welchem der Bund der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen und andere Verbände schon lange gewarnt haben. Aufgrund der neuen Berechnungen auf Grundlage des Bundesmodells wird es eine Belastungsverschiebung weg von den gewerblich genutzten Grundstücken hin zu den Wohngrundstücken geben. Da diese Belastungsverschiebung nicht in jeder Kommune in dem gleichen Ausmaß auftritt, hätte allerdings eine landesweite Lösung über die Anpassung der Steuermesszahlen zu neuen Ungerechtigkeiten geführt. Der vom BdSt NRW in zwei Landtagsanhörungen empfohlene Weg, zu welchem sich der Landtag mit der Verabschiedung eines entsprechenden Gesetzes Anfang Juli 2024 entschieden hat, den Kommunen die Einführung von differenzierten Hebesätzen zu ermöglichen, ist deshalb in der kurzen verbleibenden Zeit der sachgerechteste Weg. Diese Regelung ist im Sinne des Subsidiaritätsprinzips, nach dem auf der oberen Ebene nichts geregelt werden soll, was besser von der unteren Ebene geregelt werden kann.

Dem BdSt NRW war von Beginn an bewusst und hat auch in den Anhörungen entsprechend kritisiert, dass aufgrund der späten Reaktion der Landesregierung, die Verantwortung und die Diskussion auf die ohnehin schon stark belasteten Kommunen verlagert wird. Auch auf der "Steuerwehrtour" und von den kommunalen Spitzenverbänden haben wir immer wieder deutliche Kritik an den differenzierten Hebesätzen erfahren. Der Steuerzahlerbund hat sich aber immer für eine starke Unterstützung der Kommunen durch das Land bei der Umsetzung der differenzierten Hebesätze eingesetzt. Umso positiver blickt der BdSt NRW auf die entsprechenden Schritte der Landesregierung zur Unterstützung der Kommunen.

Zu Beginn der ersten Septemberwoche 2024 veröffentlichte das Landesfinanzministerium ein bei zwei renommierten Steuerrechtlern, Prof. Dr. Klaus-Dieter Drüen und Prof. Dr. Marcel Krumm, eingeholtes Rechtsgutachten zur Einführung von gesplitteten Hebesätzen. In diesem wird ausgeführt, dass keine juristischen Hürden bei der Einführung von differenzierten Hebesätzen für die Kommunen beständen. Darüber hinaus kündigte das Finanzministerium an, die Kommunen mit vier Millionen Euro für die Umstellung der IT-Systeme zur Einführung der differenzierten Hebesätze entschädigen zu wollen. Das Finanzministerium geht derzeit davon aus, dass damit auch eine Anpassung der Software noch im laufenden Jahr erfolgen kann. Damit sind zwei zentrale, von den Kommunen benannten Hindernisse zur Einführung differenzierter Hebesätze ausgeräumt worden.

Nun liegt die Verantwortung bei den Kommunen vor Ort die Belastungsverschiebung durch die Einführung differenzierter Hebesätze auszugleichen. So kann kurzfristig verhindert werden, dass die Umstellung auf das neue Grundsteuermodell 2025 für einen großen Teil der nordrhein-westfälischen Bevölkerung zu steigenden Kosten führen wird.

Aufkommensneutrale Hebesätze werden zu weiteren Diskussionen vor Ort führen

Das Finanzministerium hat Ende Juni 2024 eine Hebesatz-Übersicht für alle 396 NRW-Kommunen veröffentlicht, auf deren Basis die Städte und Gemeinden in NRW die Reform für die Kommune aufkommensneutral umsetzen können. Aufkommensneutral heißt in diesem Zusammenhang, dass die Städte und Gemeinden mit den neuen Hebesätzen für 2025 die gleichen Grundsteuer-Einnahmen erzielen können wie auch 2024. Aufgrund der zahlreichen Erhöhungen der Grundsteuer in diesem Jahr werden die aufkommensneutralen Hebesätze wahrscheinlich noch höher ausfallen als derzeit vom Finanzministerium berechnet. Eine Aktualisierung der Zahlen soll noch in diesem Monat erfolgen.

Aufgrund des im Zuge der Reform auch neu berechneten Grundsteuerwertes und der neu festgelegten Grundsteuermesszahl, kann man übrigens nicht pauschal davon ausgehen, dass bei steigenden Hebesätzen ab 2025 auch alle Bürgerinnen und Bürger der Kommune höhere Wohnsteuern zahlen müssen.

Dies den Steuerzahlern vor Ort gemeinsam mit den Gründen für die Einführung von differenzierten Hebesätzen zu erläutern, ist eine große Herausforderung für die Kommunen. Voraussichtlich wird das Inkrafttreten der Reform im nächsten Jahr und in den Folgejahren für Verärgerung und Verwirrung bei zahlreichen Bürgerinnen und Bürgern führen. Dies hätte durch die Wahl eines deutlich einfacheren Grundsteuer-Modells vom Bund oder vom Land vermieden werden können. Da die Grundsteuer aber auch zahlreiche grundsätzliche Mängel aufweist, sollte sie in Zukunft grundsätzlich in Frage gestellt werden.

Entfielen die Grundsteuer als gemeindliche Finanzierungsmöglichkeit, gibt es zur Kompensation der Einnahmeausfälle der Kommunen bereits verschiedene Ansätze. So könnten die Städte und Gemeinden beispielsweise Hebesatzrechte auf die Einkommen- und die Körperschaftsteuer erhalten sowie einen größeren Anteil an der Umsatzsteuer.

2. Die Verringerung der Förderprogramme

Den Kommunen in Nordrhein-Westfalen stehen laut der Förderdatenbank des Bundes rund 200 Förderprogramme zur Verfügung. Jedes einzelne ist mit einem Bürokratieaufwand verbunden und werden häufig von mehreren staatlichen Ebenen finanziert. So sehen die EU, der Bund und das Land in verschiedenen Konstellationen Förderungen für die Kommunen vor. Grundsätzlich wird ein Förderprogramm komplizierter, je mehr staatliche Ebenen die Förderung finanzieren und je höher eine beteiligte Ebene angesiedelt ist.

Im Rahmen der "Steuerwehr-Tour" haben wir erfahren, dass jedes Programm mit einem großem Bürokratieaufwand verbunden ist. Dass die Programme laut Koalitionsvertrag³ handhabbar gestaltet werden und die Förderziele erreicht werden sollten, lässt sich bis heute in weiten Teilen nicht feststellen. Darauf haben uns Kämmerer und Bürgermeister im Rahmen der "Steuerwehrtour" ebenfalls aufmerksam gemacht.

Presseberichten zur Folge möchte das Land NRW das Thema der Landesförderungen nun endlich angehen und die Vielzahl an landeseigenen Förderprogrammen reduzieren. Von rund 1000 Förderprogrammen sollen 300 zusammengelegt oder gestrichen werden⁴. Dies ist zwar ein später und ein noch nicht ausreichender Schritt, aber die Landesregierung bewegt sich in die richtige Richtung. Der Absichtserklärung müssen aber zur Sanierung der öffentlichen Finanzen dringende Taten folgen.

³ Vgl. https://gruene-nrw.de/dateien/Zukunftsvertrag_CDU-GRUeNE_Vorder-und-Rueckseite.pdf

⁴ Vgl. https://rp-online.de/nrw/landespolitik/nrw-dampft-foerderprogramm-ein-etwa-jedes-dritte-faellt-weg_aid-118155089#:~:text=Weniger%20Geld%20und%20B%C3%BCrokratie%20NRW,Die%20Regierung%20will%20effizienter%20sein.

Einsatz von Steuergeldern für die Beantragung von Steuergeldern

Die komplizierte Bearbeitung dieser Förderprogramme – von der Antragsstellung bis zum Prüfungsverfahren – erschwert es regelmäßig den Kommunen erheblich, eine Förderung in Anspruch zu nehmen. Auch ist der Verwaltungsaufwand immens. Zur Bearbeitung der Förderprogramme wurde insbesondere bei den Bezirksregierungen der Personalapparat deutlich verstärkt: Im Jahre 2022 waren allein 185 Personen bei der Bezirksregierung Arnsberg mit der Bearbeitung von Förderprogrammen beschäftigt. Diese Behörde hat zu diesem Zeitpunkt 288 Förderprogramme bearbeitet. Bis auf die Bezirksregierung Detmold, die sich im Jahr 2022 “nur” um 123 Förderprogramme gekümmert hat, waren auch die Bezirksregierungen Münster, Köln und Düsseldorf für über 200 verschiedene Förderprogramme zuständig. Überschlägig kann deshalb davon ausgegangen werden, dass jede der fünf NRW-Bezirksregierungen um die 150 Personen für die Bearbeitung von Förderprogrammen angestellt hat, so dass – vorsichtig gerechnet - rund 750 Personen in diesem Bereich tätig sind. Rechnet man eine ähnliche Personenanzahl bei der NRW.BANK und beim “Projektträger Jülich” mit ein, welche ebenfalls eine Vielzahl von Förderprogrammen für das Land umsetzen, und berücksichtigt die Stellen in den Ministerien sowie die zahlreichen seit 2022 hinzugekommen Förderprogramme - alleine 2023 kamen 67 neue bearbeitete Förderungen bei der Bezirksregierung Münster hinzu – , kann man von mindestens 1500 Personen ausgehen, die auf Seiten des Landes und der NRW.Bank für Zuwendungen zuständig sind.

Um eine Chance auf eine Förderzusage zu haben, haben inzwischen viele Kommunen Fördermittelmanager eingestellt, wie uns die Bürgermeister und Kämmerer berichtet haben. Selbst kleine, finanzschwache Kommunen beschäftigen oft mindestens eine oder zwei Personen zur Bearbeitung von Förderprogrammen, finanzstarke Städte regelmäßig sogar vier bis fünf Personen. Mit Blick auf die 396 Städten und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen kann rein rechnerisch ebenfalls von mindestens 1500 Personen ausgegangen werden, die auf Seiten der Kommunen nur mit der Bearbeitung von Förderprogrammen zuständig sind. Einige Kommunen haben auch externe Beratungsunternehmen beauftragt, passende Förderprogramme zu finden, was häufig ebenfalls sehr kostspielig ist. Somit werden große Summen Steuergelder eingesetzt, damit Kommunen wiederum Steuergelder erhalten. Dies ist äußerst ineffizient.

Auch mit Blick auf den zunehmenden Fachkräftemangel, der sich immer mehr auch im öffentlichen Dienst bemerkbar macht, sollte dringend hinterfragt werden, ob diese gut ausgebildeten Fachkräfte nicht in anderen Teilen der Verwaltung dringender benötigt würden als bei der Bearbeitung von Förderprogrammen.

Förderziele werden verfehlt - Vor allem finanzstarke und politisch vernetzte Kommunen profitieren

Mit Förderprogrammen gehen aber noch weitere Nachteile einher, die so nicht gewollt sein können. So fühlen sich einige Kommunen von den Anforderungen einer Vielzahl von Förderprogrammen überfordert und nutzen deshalb zahlreiche Fördermöglichkeiten nicht. Sie befürchten, juristische Formfehler zu begehen und dann nach Umsetzung eines bezuschussten Projektes die erhaltenen Fördermittel zurückzahlen zu müssen. Besonders finanzstarke Kommunen verhindern dies, indem sie viel Personal einstellen. Das können sich finanzschwache Kommunen hingegen nicht leisten, weshalb viele Kommunen schon keine Anträge zu Förderprogrammen mehr stellen, an denen der Bund oder die EU beteiligt sind. Diese Anträge und Verwendungsnachweise sind besonders kompliziert, so die Bürgermeister und Kämmerer in unseren Gesprächen. Im Endeffekt können Kommunen, die dringend auf zusätzliche Mittel angewiesen wären, nicht von diesen profitieren.

Kommunen ohne spezielles Fördermittel-Management beklagen zudem, dass sie diverse Fördermöglichkeiten gar nicht in Anspruch nehmen können, weil sie keine Kenntnis von diesen hätten. Außerdem seien Antragsfristen mitunter so kurz, dass sie in der vorgegebenen Frist gar keinen Antrag stellen können. Ein weiterer Kritikpunkt ist, dass sich die Fördervoraussetzungen während einer angesetzten Beantragungszeit ändern können. So habe eine mittelgroße Stadt ein halbes Jahr an einem Antrag gearbeitet, der nach dem plötzlichen Wegfall der vorliegenden Fördervoraussetzung unbrauchbar war.

Empirische Forschungen belegen zusätzlich, dass politische Verbindungen die Zuweisung von Fördermitteln beeinflussen. Kontakte in die Landespolitik helfen den Kommunen, entscheidende Informationen zu erhalten, um Mittel beantragen zu können. Auch Landespolitiker nutzen die Informationsdefizite bei den Kommunen aus, um Fördermittel in ihren Wahlkreisen unterzubringen. Dies kann zusätzlich dazu führen, dass die zur Verfügung stehenden Mittel nicht dort ankommen, wo sie am dringendsten benötigt werden.⁵

Fehlanreize durch Förderprogramme

Das über Förderungen verteilte Geld landet aber nicht nur häufig an der falschen Stelle, sondern schafft zusätzlich Fehlanreize. Förderprogramme, welche sehr bekannt und relativ bürokratiearm sind, sind häufig überzeichnet. Deshalb wird den Kommunen geraten, besonders hervorstechende Projektanträge einzureichen. Ursprünglich funktional und kostengünstig geplante Vorhaben werden auf diese Weise zu einem vielfach teureren Premium-Projekt.

⁵ Vgl. Christofzik/Quinckhardt: Förderprogramme für Kommunen: politische Verflechtungen und Informationsdefizite, in *Wirtschaftsdienst* 2024, 104(7), S. 482-484, [Förderprogramme für Kommunen: politische Verflechtungen und Informationsdefizite - Wirtschaftsdienst](#).

Zu deutlichen Kostensteigerungen zum ursprünglich geplanten Projekt kann es ebenfalls kommen, wenn durch das Förderprogramm zahlreiche Vorgaben erfüllt werden müssen, die das Projekt deutlich verlängern und den Preis in die Höhe treiben. Ein solches Beispiel schilderte dem BdSt ein Kämmerer einer finanzschwachen Stadt beim Bau einer Kita. Er entschied sich schließlich dafür, sie ohne die Inanspruchnahme des Förderprogramms zu bauen, weil dies insgesamt wirtschaftlicher war. Ähnliche Beispiele waren dem Steuerzahlerbund schon zuvor bekannt. So mancher Fall aus dem BdSt-Schwarzbuch hat seinen Ursprung in einem Förderprogramm. Erinnert sei an den Rhein-Boulevard in Köln, der erheblich teurer wurde oder diverse Aussichtsplattformen, die keinen wirklichen „Mehrblick“ ermöglichten und ohne Fördermittel vermutlich niemals gebaut worden wären.

Viele Städte und Gemeinden setzten Projekte nämlich nur aufgrund einer Förderung um. Objektiv dringlichere Maßnahmen können aufgrund des für die Kommune immer noch teuren Ko-finanzierten Förderprojekts dann nicht mehr angegangen werden. Darüber hinaus bleiben häufig die Betriebskosten der mit Fördergeldern umgesetzten Projekte bei den Wirtschaftlichkeitsberechnungen unberücksichtigt. Auf diesen Betriebs- oder Instandhaltungskosten nach der Fertigstellung des Projekts bleiben die Kommunen sitzen. Aus diesem Grund gehen viele Bürgermeister dazu über, sich nur um Förderungen für Projekte zu bemühen, welche auch ohne eine Förderung notwendig gewesen wären. Es ist fraglich, ob in diesem Fall eine Förderung ihren eigentlichen Zweck erfüllt.

Möglichkeiten zum Abbau von Förderprogrammen

Der BdSt NRW hat auf seiner „Steuerwehr-Tour“ von einigen Beispielen für Förderungen des Landes erfahren, die sehr kompliziert ausgestaltet sind und welche gestrichen werden könnten. Beispielhaft zu nennen sind hier die Förderprogramme „Natürlicher Klimaschutz“ oder „Förderung Grüne Infrastruktur“. Gerade diese sehr kompliziert ausgestalteten Förderprogramme sollten in Augenschein genommen werden. Darüber hinaus sind solche Förderprogramme zu hinterfragen, welche nur niedrigere Beträge an die Kommunen auszahlen oder sehr selten genutzt werden. Bei diesen steht der Aufwand für die Förderung in keinem Verhältnis zu dem ausgezahlten Betrag. Das Förderprogramm „Starke Heimat Nordrhein-Westfalen“ hat beispielsweise im Jahr 2023 durchschnittlich pro Antrag 12.269 Euro ausgezahlt. Es gibt aber auch zahlreiche Fälle, in denen pro Antrag nur 2.000 Euro ausgezahlt wurden. Der „Heimatscheck“ innerhalb des Programms „Starke Heimat Nordrhein-Westfalen“ schüttet 1.000 mal 2.000 Euro aus. In diesem Zusammenhang ist auch das neu aufgelegte Förderprogramm gegen Einsamkeit kritisch zu betrachten, welches 2.000 Mal 1.000 Euro auszahlen möchte. Das Förderprogramm geht zwar nicht an die Kommunen, sollte aber ebenfalls mit Blick auf das Verhältnis von Aufwand und Ertrag noch einmal überprüft werden. Die Ziele der

Förderprogramme können gesellschaftspolitisch wünschenswert sein, aber es ist zu prüfen, ob diese Ziele nicht aus Steuerzahlersicht effizienter verfolgt werden können.

Förderprogramme abbauen – Finanzausstattung der Kommunen verbessern!

Aus diesen Gründen sollte das Land die Förderungen erheblich reduzieren. Dies ist bei der Ko-Finanzierung von Förderprogrammen gemeinsam mit dem Bund oder der EU nicht so einfach möglich, aber bei allen anderen vom Land allein finanzierten Förderprogrammen ist dies dringend geboten. Wo auch immer der BdSt mit seiner "Steuerwehr" war, haben wir Unterstützung von Bürgermeistern und Kämmerern für unseren Vorschlag erhalten, die Förderprogramme deutlich zu reduzieren. Die Landesregierung muss sich davon lösen, den Kommunen vorzugeben, für welche Zwecke sie ihr Geld ausgeben. Die Kommunen wissen vor Ort am besten, wo das Geld am dringendsten benötigt wird. Es ist auch im Sinne der kommunalen Selbstverwaltung, dies den Kommunen zu überlassen. Deshalb sollte im Zuge der Reduzierung der Förderprogramme die allgemeine Finanzausstattung der Kommunen verbessert werden. Damit wäre den Kommunen deutlich mehr geholfen als mit den fast 200 Förderprogrammen.

3. Die Einhaltung der Konnexität

Das Konnexitätsprinzip regelt, dass die Bundesländer nicht einfach Aufgaben an die Gemeinden und Gemeindeverbände übertragen können, ohne die Kostendeckung entsprechend zu regeln. In Nordrhein-Westfalen ist die Konnexität zwischen dem Land und den Kommunen in Artikel 78 Absatz 3 der Landesverfassung sowie in dem Konnexitätsausführungsgesetz – KonnexAG – geregelt. Sinngemäß steht in der Landesverfassung, dass durch Gesetz oder Rechtsverordnung neu entstandene bzw. veränderte Aufgaben mit einem finanziellen Ausgleich einhergehen müssen. In dem KonnexAG werden unter anderem die genaueren Bestimmungen zur Anwendung, dem Geltungsbereich und der Kostenfolgeabschätzung festgehalten.

In Nordrhein-Westfalen wird das sogenannte strikte Konnexitätsprinzip angewandt. Hier muss vom Grundsatz her ein vollständiger Ausgleich für die übertragene oder veränderte Aufgaben geschaffen werden. Im Gegensatz dazu gibt es in einigen anderen Bundesländern noch das relative Konnexitätsprinzip. Hier muss sich mit den Kosten befasst, aber nicht ein vollständiger Ausgleich gewährleistet werden. Bei beiden Prinzipien gilt aber, dass es im Detail auf die Wortlaute und Bestimmungen in den entsprechenden Verfassungen bzw. Gesetzen ankommt⁶.

Ein weiterer Punkt, der häufig zu Diskussionen führt, ist, welche Kosten insgesamt veranschlagt werden und auf die Übertragung oder Veränderung der Aufgabe zurückzuführen sind. So kommt es bei vielen Aufgaben zu unterschiedlichen Auffassungen zwischen den

⁶ Vgl. u.a. Kommunalwiki der Heinrich-Böllstiftung: Konnexitätsprinzip, abgerufen am 05.09.2024.

Kommunen und dem Land. Beispielhaft sei hier die Konnexitätsrelevanz zum Fünften Gesetz zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes genannt. Da beide Ebenen unterschiedlicher Auffassung dazu hatten, wurde ein Gutachten eingeholt.⁷ Im Bezug zur Kinderbetreuung verpflichtete 2010 der Verfassungsgerichtshof in Münster das Land NRW zur Einhaltung der Konnexität und einem finanziellen Ausgleich.⁸ Ein aktuelles, positives Beispiel zur Einhaltung der Konnexität findet sich in der kommunalen Wärmeplanung. Für die neue Aufgabe der Kommunen sagte die Landesregierung die Einhaltung der Konnexität umfassend zu.⁹

Im Rahmen unserer Gesprächsreise zu den Bürgermeistern und Kämmerern haben wir von vielen Akteuren gehört, dass die Konnexität aus deren Perspektive häufig nicht eingehalten wird. Als ein Beispiel wurde das Wohngeld genannt. Die Kosten des Wohngeldes werden zwar jeweils zur Hälfte vom Bund und dem Land getragen. Allerdings musste eine größere Kommune zum Beispiel eine höhere einstellige Zahl an neuen Planstellen schaffen, um die Bearbeitung gewährleisten zu können. Diese Kosten sind in keinem Ausgleich berücksichtigt worden. Insgesamt hielten viele Vertreterinnen und Vertreter der Kommunen fest, dass durch die häufige Nichtbeachtung der Konnexität es inzwischen zu einem deutlichen finanziellen Ungleichgewicht gekommen ist. Die Städte und Gemeinden müssen inzwischen eine Vielzahl von neuen Aufgaben zusätzlich stemmen. Die Verwaltungschefs führten in den Gesprächen etwa die neuen Umweltschutzbestimmungen, die Herausforderungen im Klimaschutz bis hin zu neuen pädagogischen Konzepten an, die unter anderem zu baulichen Veränderungen bei Schulen und Kitas führen. Dadurch entstehen viele neue Aufwendungen, die allerdings nicht einfach durch die Erhöhung der Grund- und Gewerbesteuer zu kompensieren sind. Wichtig war den Akteuren allerdings auch, dass nicht die notwendigen Aufgaben per se in Frage gestellt werden. Vielmehr sind Aufgabenverteilung und Finanzierung zu diskutieren.

Der Bund der Steuerzahler vertritt die Auffassung, dass das Land nicht noch weitere, zusätzliche Aufgaben an die Kommunen übertragen sollte. Schon länger weist Nordrhein-Westfalen einen sehr hohen Kommunalisierungsgrad auf.¹⁰ In der Vergangenheit wurden viele Aufgaben bereits ohne entsprechende finanzielle Ausstattung auf die kommunale Ebene übertragen. Dadurch sind einerseits viele finanzielle, aber auch viele personelle Ressourcen in den Verwaltungen gebunden.

⁷ Vgl. Parlamentarischer Beratungs- und Gutachterdienst (2019): Konnexitätsrelevanz Fünftes Gesetz zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes (Landtag Nordrhein-Westfalen, LT Drs. 17/7547).

⁸ Vgl. DStGB (2010): Gericht verpflichtet NRW zur Konnexität, aus Archiv 2010 (19. Oktober 2010).

⁹ Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Kommunalen Wärmeplanung in Nordrhein-Westfalen (Landeswärmeplanungsgesetz NRW – LWPG), Drs. 18/2785.

¹⁰ Vgl. u.a. Keilmann, U.: Kommunalisierungsgrad im Vergleich, in: Behördenspiegel/Dezember 2021, Kommunaler Haushalt, S. 25. oder Schäfer, Sebastian; Zimmermann, Horst (2011) : Ausgabenvergleich zwischen Bundesländern: Die Rolle des Kommunalisierungsgrads, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Springer, Heidelberg, Vol. 91, Iss. 4, pp. 249-256.

Der Bund der Steuerzahler schlägt in diesem Zusammenhang vor, zu prüfen, ob nicht die Übertragung neuer Aufgaben auf die Kommunen nicht zu verbinden ist mit einer gleichzeitigen Ablösung alter Aufgaben. Angelehnt an das One-In/One-Out-Prinzip bzw. One-In/Two-Out zum Abbau der Bürokratie könnte ein ähnliches Prinzip für die Aufgabenübertragung zwischen dem Land und den Kommunen konzipiert werden.

4. Die Diskussion um die Standards

Schon seit mehreren Jahren beobachtet der Bund der Steuerzahler, dass es gerade im kommunalen Umfeld viele neue Normen mit einer erheblichen Ausweitung und Erhöhung der Standards gibt. Es ist richtig, dass Standards in die Zeit passen müssen und sie in einem stetigen Prozess weiterzuentwickeln. Allerdings bedeutet das nicht, bestehende Standards einfach zu erweitern oder durch weitere Vorgaben zu erhöhen. Die Gesamtschau und die Praktikabilität müssen im Fokus stehen. Auch aus den zahlreichen Gesprächen mit den verantwortlichen Akteuren in den Kommunen haben wir vernommen, dass dieser Fokus an vielen Stellen verloren zu sein scheint. Es geht dabei sowohl um bauliche Standards, zum Beispiel bei der Errichtung neuer Kitas oder Schulen als auch um praktische Standards zum Beispiel der Betreueranzahl pro KiTa-Gruppe.

Eine Studie des Deutschen Instituts für Urbanistik (DIFU) zu nichtmonetären Investitionshemmnissen bei Kommunen¹¹ bestätigt die Wahrnehmung des BdSt NRW und unserer Gesprächspartner in den Rathäusern. In der Studie werden zwar nicht grundsätzlich die Notwendigkeiten einzelner Vorschriften in Frage gestellt. Allerdings führen Umfang und Wechselwirkungen zu Herausforderungen und Konflikten bei der planerischen und baulichen Umsetzung. Hier zeigen sich die Schwierigkeiten beim Zusammenspiel zwischen Planungs-, Vergabe-, Umwelt- und Baurecht und dem Haushaltsrecht. Auch die personellen Ressourcen müssen aufgrund der Erweiterung der Standards immer weiter erhöht werden, um der Umsetzung Rechnung tragen zu können. Hier treten die Schwierigkeiten durch den demografischen Wandel auf. Im Jahr 2022 waren fast 30 Prozent der Mitarbeiter in den Kommunen 55 Jahre alt oder älter.¹² Es ist zudem zu beobachten, dass der gemeindliche Stellenzuwachs nicht in den planungsrelevanten Bereichen ankommt.¹³ Diese Faktoren erschweren die Umsetzung von neuen Standards erheblich.

¹¹ Vgl. Scheller, H., Raffer, C. (2023). Nichtmonetäre Investitionshemmnisse der Kommunen – Herausforderungen und Reformansätze: Evaluation von Hochbau-Beratungsprojekten aus dem Ressortforschungsvorhaben „Investitionsberatungsauftrag“ (IBA) (Difu Impulse 5/2023). Berlin. Deutsches Institut für Urbanistik (Difu)

¹² Vgl. Brand, S., Salzgeber, J. (2022): Knappe Personalkapazitäten erschweren Ausweitung kommunaler Investitionen, KfW Research (Fokus Volkswirtschaft), Nr. 375.

¹³ Ebd.

Der BdSt NRW ist davon überzeugt, dass im Rahmen der Veränderung von Standards an drei verschiedene Stellschrauben gedreht werden muss. Zum einen muss die Gesellschaft ihre Anforderungen an die staatlichen und kommunalen Ebenen reflektieren. Es können nicht in allen Bereichen die höchsten Standards erreicht werden, ohne dass entsprechende Kosten anfallen. Höchste Standards müssen bezahlt werden. Das äußert sich dann zum Beispiel in der Erhöhung von Grundsteuern. Zum anderen müssen die gesetzlichen Vorgaben auf allen Ebenen – hier sind die EU und der Bund mit gemeint – sorgfältig auf deren Umsetzbarkeit überprüft werden. Neue Normen dürfen nicht dazu führen, dass die Kommunen finanziell und personell über ihre Grenzen gehen müssen.

Dies gilt selbstverständlich auch für alle Vertreterinnen und Vertreter in den Stadt- und Gemeinderäten. Hier hat der BdSt beobachtet, dass es häufig zu vielen neuen Ideen und Projekten kommt, die die Verwaltung schließlich umsetzen muss. Der Ideenreichtum und die Kreativität der Ehrenamtlerinnen und Ehrenamtler ist selbstverständlich zu begrüßen. Dies muss jedoch stets in enger Abstimmung mit der Verwaltung geschehen, um Überlastungserscheinungen und doppelte Arbeit zu vermeiden. Die Notwendigkeit dieser Neuausrichtung im Miteinander von Politik und Verwaltung hat der BdSt NRW in den Gesprächen der "Steuerwehr-Tour" gewonnen. Der Wunsch nach mehr Zusammenarbeit und einer Bündelung von Ideen und Konzepten wurde deutlich.

Aber auch die Verwaltungen selbst sind in der Pflicht, deutlich zu machen, welche Möglichkeiten sie haben und wo ihre Grenzen liegen. Die Kommunen selbst haben auch auf Landes- und Bundesebene viele Möglichkeiten der Mitbestimmung und Partizipation. Dort und auch gegenüber der Kommunalpolitik ist es ihre Aufgabe, transparent und ehrlich zu vermitteln, welche Schwierigkeiten und Konflikte bei der Umsetzung von neuen Standards auftreten. Überspitzt gesagt: Nur, um als Kommune mit besonders hohen Standards und Leistungen hervorzustechen, lohnt sich die finanzielle und personelle Überforderung nicht.

Es zeigt sich also, dass viele Stellschrauben gedreht werden müssen und viele Zahnräder miteinander funktionieren müssen. Der Bund der Steuerzahler ist überzeugt, dass dieser Weg essenziell für die Weiterentwicklung von Bund, Land und Kommunen sowie der gesamten Gesellschaft ist.

Kommunale Neugliederung

Ein weiterer Aspekt, der im Rahmen der Kommunaltour öfter zur Sprache kam, waren die Aufgaben und Finanzierung der "Zwischenebenen". Damit sind die nordrhein-westfälischen Umlageverbände wie die 30 Landkreise, die Städteregion Aachen und die Landschaftsverbände gemeint. Durch die Umlagen, die die kreisangehörigen Gemeinden an die Kreise entrichten müssen, steht ein großer Teil der Erträge nicht mehr den Gemeinden zur freien Verfügung.

Selbstverständlich nehmen die Zwischenebenen wichtige Aufgaben wahr und müssen diese entsprechend refinanzieren. Allerdings haben wir vernommen, dass der Fokus bei Einsparungen meistens auf der untersten Ebene der Gemeinden liegt und häufig keine entsprechend intensiven Konsolidierungsanstrengungen bei den Zwischenebenen zu finden sind. Als Umlageverbände unterstehen sie nicht dem direkten politischen Druck von Bürgerinnen und Bürgern sowie der Öffentlichkeit wie die Städte und Gemeinden. Steuern werden auf der Ebene der Umlageverbände nicht erhoben. Wenn aber deren Kosten steigen, steigen auch die Umlagen. Die Städte und Gemeinden hingegen müssen sich durch Einsparungen an anderer Stelle oder durch Steuererhöhungen refinanzieren.

Auf unserer "Steuerwehr-Tour" regten Bürgermeister und Kämmerer an, auch über eine kommunale Neugliederung zu sprechen. Die letzte kommunale Gebietsreform in Nordrhein-Westfalen fand 1975 ihren Abschluss. Bei den Überlegungen zu einer kommunalen Neugliederung sollten auch die Bezirksregierungen mit einbezogen werden. Schon vor einigen Jahren hat der BdSt NRW vorgeschlagen, die Anzahl der Bezirksregierungen von fünf auf drei zu reduzieren. Eine kommunale Neugliederung könnte auch eine Maßnahme sein, um dem Fachkräftemangel zu begegnen. Dieser wurde auch in mehreren Gesprächen als Problem benannt.

Dem Bund der Steuerzahler ist bewusst, dass eine kommunale Neugliederung ein großes, sehr herausforderndes Unterfangen ist und nicht kurzfristig angegangen werden kann. Dennoch sollten auch solche Ideen langfristig mitgedacht werden, um die Handlungsfähigkeit der Kommunen zu bewahren.

5. Die Verbesserung der finanziellen Grundausstattung der Kommunen

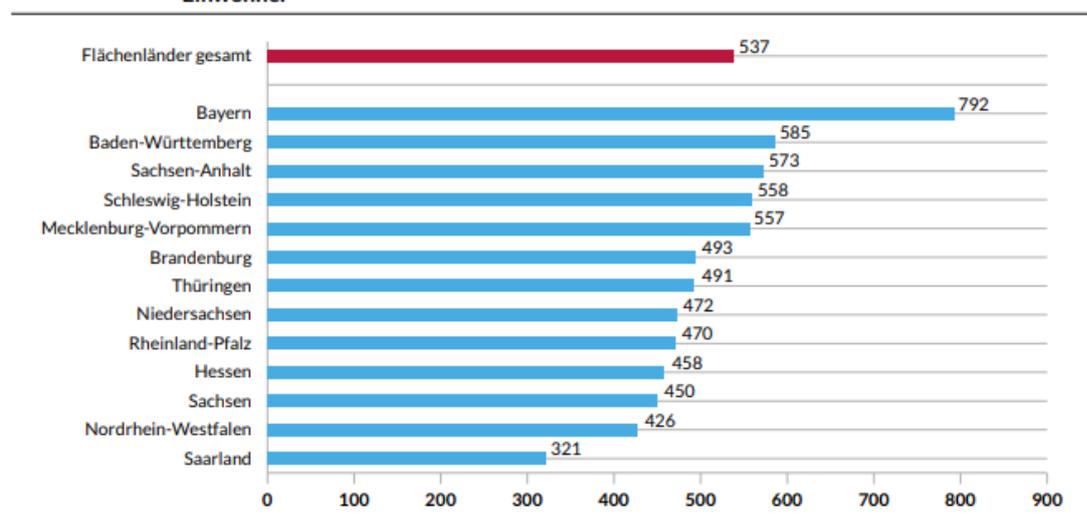
Auf die derzeit sehr strapazierte finanzielle Lage der nordrhein-westfälischen Kommunen haben zuletzt der Städtetag und der Städte- und Gemeindebund mit einer Umfrage unter allen Städten und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen hingewiesen. Einen strukturell ausgeglichenen Haushalt können 2024 nur noch 18 von 396 NRW-Städten und -Gemeinden vorweisen. Im Jahre 2023 waren es noch 73 Kommunen. Aber auch in Zukunft ist keine Besserung zu erwarten. Fast sämtliche Städte und Gemeinden bewerten die Aussichten bis 2028 als schlecht oder sehr schlecht, so die kommunalen Spitzenverbände.¹⁴ Die Gründe dafür sind vielfältig. Zu nennen sind unter anderem der sehr hohe Lohnabschluss im öffentlichen Dienst, die hohe Inflation und hohe Energiekosten der vergangenen Jahre, die Zinswende, die schwächelnde Konjunktur, ständig steigende kommunale Soziallasten, die Investitionen in den Klimaschutz, hohe Kosten zur Unterbringung und Integration von Flüchtlingen, die kommunale

¹⁴ Vgl. [Städte und Gemeinden in wachsender Finanznot – ausgeglichener Haushalt wird zur seltenen Ausnahme – Kommunen in NRW](#)

Wärmeplanung und die Vorbereitung des Rechtsanspruchs auf Ganztagsbetreuung im Primärbereich.

Ein Indiz für die Unterfinanzierung der Kommunen ist der Unterhaltungsstau der kommunalen Infrastruktur, der in Nordrhein-Westfalen besonders aufgeprägt ist. Ein entsprechender Ländervergleich der Bertelsmann-Stiftung (siehe nachfolgende Abbildung) zeigt, dass NRW bei den kommunalen Investitionen auf dem vorletzten Platz liegt. Dabei sind kommunalen Investitionen für die Gesamtinvestitionen des Staates besonders wichtig. Investitionen werden an vorderster Stelle durch die Kommunen umgesetzt, da sie rund 40% der gesamten öffentlichen Investitionen tätigen und 60% der öffentlichen Bauinvestitionen.

ABBILDUNG 20. Kommunale Investitionen im Ländervergleich, Kern- und Extrahaushalte, 2022, in Euro je Einwohner



Quelle: Statistisches Bundesamt, Kassenstatistik

| BertelsmannStiftung 15

Auch im aktuellen Kommunalpanel der KfW-Bank wird von einem wahrgenommen Investitionsrückstand von 186,1 Mrd. € gesprochen. Die größten Baustellen werden bei den Schulen, den Straßen und den Verwaltungsgebäuden gesehen.¹⁶ Sowohl für den Wirtschaftsstandort Deutschland als auch für das gesellschaftliche Zusammenleben ist es von großer Bedeutung, dass die Investitionsfähigkeit der Kommunen wieder gestärkt wird. Zur Wahrheit gehört aber auch: Neben Geld fehlt es inzwischen häufig auch am Fachpersonal in den Rathäusern, welches die Investitionen plant und umsetzt. Insgesamt wächst zwar der Personalbestand der NRW-Kommunen, allerdings kommt der Zuwachs nicht in den planungsrelevanten Bereichen und in den Bauämtern an.

Insgesamt aber muss sich die grundlegende Finanzausstattung der Kommunen strukturell verbessern. Dafür ist aus Sicht des Bundes der Steuerzahler das Handeln der Landesregierung

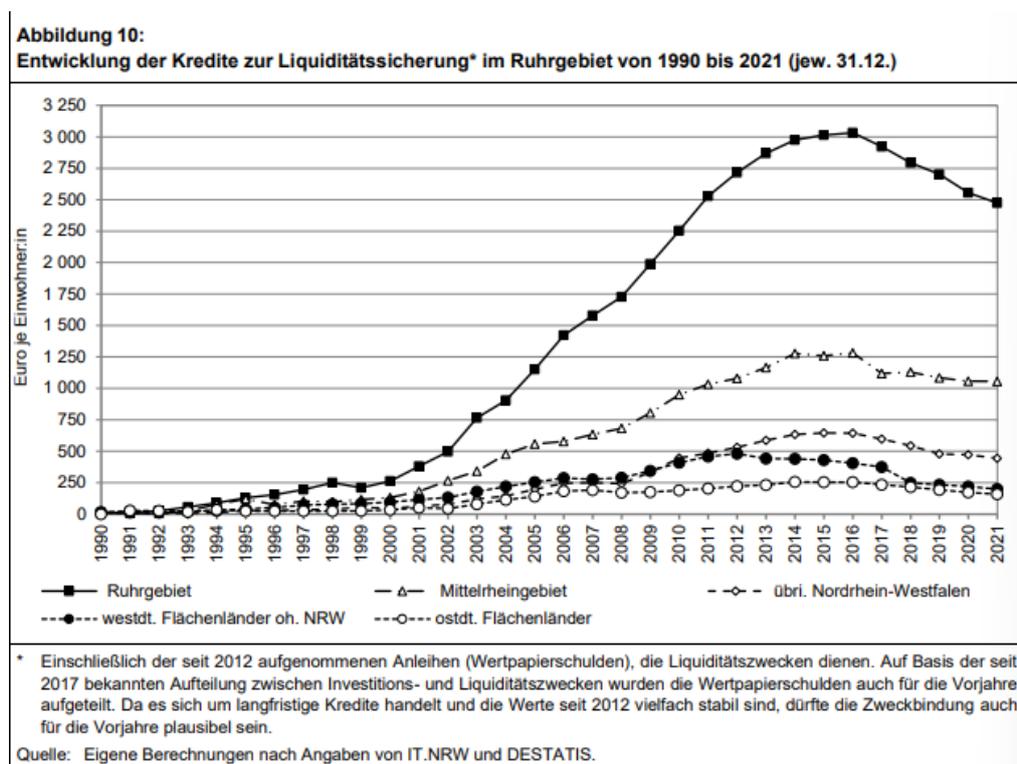
¹⁵ Kommunaler Finanzreport 2023: Finanzen als Voraussetzung und Hebel integrierter Nachhaltigkeitssteuerung, Bertelsmann-Stiftung, [Kommunaler Finanzreport 2023 \(bertelsmann-stiftung.de\)](https://www.bertelsmann-stiftung.de/kommunaler-finanzreport-2023)

¹⁶ Vgl. Raffer, C./Scheller, H.: KfW-Kommunalpanel 2024, Frankfurt a.M., 2024.

bei der Umsetzung einer Altschuldenlösung und bei der Erhöhung des Anteils der Kommunen an den Landessteuereinnahmen im Rahmen des Finanzausgleichs gefragt.

5.1. Eine nachhaltig ausgestaltete Altschuldenlösung

In den letzten drei Jahrzehnten ist der Umfang der kurzfristigen Kreditverbindlichkeiten der Städte und Gemeinden (auch "Liquiditäts-" oder "Kassenkredite" genannt) stark gestiegen. Von den rund 49,3 Milliarden Euro Schulden in den Kernhaushalten der Städte und Gemeinden Ende 2023 hatten die Liquiditätskredite einen Umfang von rund 21 Mrd. Euro.¹⁷ Die Überbrückung kurzfristiger Zahlungseingänge durch Kassenkredite wird dann zum Problem, wenn sie als dauerhafte Deckungsmittel eingesetzt werden (müssen). Liquiditätskrediten steht aber im Vergleich zu den Investitionskrediten auch kein geschaffener Wert gegenüber. Dazu kommt das bei Kassenkrediten vorhandene Zinsänderungsrisiko. Insgesamt wirken sich die Kassenkredite über hohe Zinsbelastungen negativ auf den Haushalt der Kommunen aus und schränken den Handlungsspielraum ein. Die stete Anhäufung der Kassenkredite in den letzten Jahrzehnten ist ein Ergebnis der strukturellen Unterfinanzierung der Kommunen.



18

Mit dem Stärkungspakt Stadtfinanzen bekämpfte das Land in den 2010er Jahren lediglich die Symptome dieser Unterfinanzierung. Seit 2011 wurden dabei bereits überschuldeten oder

¹⁷ Vgl. [Kommunale Verschuldung in den Kernhaushalten stieg 2023 | Landesbetrieb IT.NRW](#)

¹⁸ Kommunalfinanzbericht Metropole Ruhr 2022.

absehbar überschuldeten Kommunen Finanzhilfen zugesagt, welche im Gegenzug einen strikten Sparplan vorlegen mussten. Dies war grundsätzlich begrüßenswert, allerdings schlug sich der Konsolidierungskurs der Kommunen oft vorrangig in der Erhöhung der Grundsteuern und Kommunalgebühren nieder. Hinzu kommt, dass notwendige Investitionen abgesagt oder verschoben wurden.

In anderen Bundesländern, bei denen die Kommunen ebenfalls von hohen Altschulden belastet sind, geht man das Problem der Sanierung der kommunalen Haushalte inzwischen ambitioniert und erfolgreich an. In Hessen existiert bspw. die sogenannte "Hessenkasse". Darin wurden knapp 5 Milliarden Euro an Kassenkrediten abgelöst. Die beteiligten Kommunen müssen sich dabei mit einem Eigenbetrag von 25 Euro je Einwohner beteiligen, den sie aber auch je nach finanzieller Lage erhöhen konnten. Bleibt nach Ende der Laufzeit von 30 Jahren ein Restschuldenstand übrig, übernimmt diesen das Land. Kommunen, denen nicht bei der Entschuldung geholfen werden musste, bekamen im Gegenzug Investitionszuschüsse. In Rheinland-Pfalz wurde ein Schuldenschnitt zusammen mit einem neuen kommunalen Finanzierungssystem auf den Weg gebracht. Die Entlastung der von Liquiditätskrediten besonders belasteten Kommunen geht über 3 Milliarden Euro hinaus. Auch das Saarland mit dem Saarland-Pakt oder Niedersachsen mit dem Zukunftsvertrag brachten bereits Programme auf den Weg, die den Kommunen finanzielle Unterstützung bieten. Nur die nordrhein-westfälischen Kommunen warten bisher auf eine umfassende Altschuldenlösung durch das Land.

Nordrhein-Westfalen auf dem Weg zu einer Altschuldenlösung

Der Landesregierung ist die Notwendigkeit einer Altschuldenlösung bewusst, wie sie bereits in ihrem Koalitionsvertrag¹⁹ festgehalten hat. Im Juni 2023 stellte sie deshalb ein erstes Konzept zur Lösung der kommunalen Altschuldenproblematik vor. Die Hälfte der Altschulden sollte der Bund übernehmen, die andere Hälfte hätte das Land übernommen. Der Schuldendienst (Zins- und Tilgungsleistungen) des Landes sollte durch einen Vorwegabzug des Anteils der Kommunen an der Grunderwerbssteuer erfolgen. Somit wollte die Landesregierung keine originären Landesmittel für die Entschuldung der Kommunen zur Verfügung stellen. Alle Kreise, Städte und Gemeinden wären auf diese Weise an der Entschuldung von 199 hochverschuldeten Kommunen beteiligt worden. So sollte der Schuldendienst über 40 Jahre geleistet werden. Zusätzlich war ein Investitionsprogramm für Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen in Höhe von sechs Milliarden Euro geplant. Auch hier war die Finanzierung durch Vorwegabzug bei der Investitionspauschale in Höhe von 300 Millionen Euro ab 2025 angedacht.²⁰

¹⁹ Vgl. Zukunftsvertrag für Nordrhein-Westfalen, S. 105f., [zukunftsvertrag_cdu-grune.pdf \(cdu-nrw.de\)](#).

²⁰ Vgl. Pressemitteilung Land NRW vom 19.06.2023, [Landesregierung Nordrhein-Westfalen geht mit Programm für kommunale Altschulden in Vorleistung – zudem 6-Milliarden-Investitionsprogramm für kommunale Infrastruktur mit Fokus auf Klimaschutz und Klimaanpassung | Land.NRW.](#)

Aufgrund deutlicher Kritik zahlreicher Verbände und Kommunen im Einklang mit dem Bund der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen zog die Landesregierung diesen Vorschlag im Vorjahr schnell wieder zurück. Anfang Juni 2024 hat das Land einen neuen Anlauf bei der Altschuldenlösung unternommen. Über 30 Jahre sollen jährlich 250 Millionen Euro zur Beseitigung der alten Kassenkredite den Kommunen bereitgestellt werden. Insgesamt beläuft sich die Summe somit auf 7,5 Mrd. Euro. Der Bund solle die andere Hälfte übernehmen, sodass insgesamt 15 Mrd. Euro der Altschulden getilgt werden könnten. Grundsätzlich begrüßen wir es, dass die Landesregierung in der Sache nun eigene Mittel zur Verfügung stellen möchte und damit einen ersten Schritt in die richtige Richtung unternommen hat. Allerdings wartet die Landesregierung derzeit auf eine Beteiligung des Bundes, bevor sie weitere Details zur ihrer Altschuldenlösung beschließt.

Es ist allerdings nicht sehr wahrscheinlich, dass der Bund sich daran zeitnah beteiligen wird. Denn eigentlich ist es Aufgabe der Länder, für ihre Kommunen eine Altschuldenlösung zu organisieren und zu finanzieren. Die Landesregierung sollte deshalb zeitnah ein detailliertes Konzept zur Lösung der kommunalen Altschulden vorlegen, auch ohne Bundesbeteiligung.

Wichtig ist dabei auch, ein erneutes Anwachsen von Schulden zu verhindern, sowie Kommunen, die in den letzten Jahren bzw. Jahrzehnten viele Kassenkredite abgebaut haben, nicht für ihre Anstrengungen zu benachteiligen. Ersteres könnte beispielsweise durch die Wiedereinführung eines Genehmigungsvorbehalts geschehen. Dieser bestand bis 1994 in Nordrhein-Westfalen und hilft bis heute in vielen anderen Bundesländern, einen Aufwuchs von kommunalen Kassenkrediten zu verhindern. Im Vergleich zur kommunalen Schuldenbremse ginge die Einführung des Genehmigungsvorbehalts nicht mit einer Verfassungsänderung einher und er würde es den Kommunen zudem ermöglichen, dringend notwendige Investitionskredite aufzunehmen.²¹

Derzeit ist noch unklar, nach welchen Kriterien bestimmt werden soll, welche Kommunen von einer Altschuldenlösung profitieren dürfen. Aus Steuerzahlersicht sollten die betreffenden Kommunen auch selbst zu Konsolidierungsanstrengungen angehalten werden. Es ist darüber hinaus sicher zu stellen, dass nur Kassenkredite, die zur Liquiditätssicherung und nicht für investive Zwecke eingesetzt wurden, entschuldet werden. Bis zum deutlichen Zinsanstieg im letzten Jahr waren Kassenkredite aufgrund niedriger Zinsen für einige Kommunen attraktiv, um sie auch für die Investitionsfinanzierung zu nutzen. Diese missbräuchliche Nutzung der Kassenkredite sollte nicht durch eine Entschuldung belohnt werden.

²¹ Vgl. Herrmann, Karolin: Kommunale Kassenkredite – Missbrauchsgefahr und Reformvorschläge, Bonn 2011, S. 3.

Die derzeitigen Pläne der Landesregierung zum kommunalen Altschuldenabbau sind aus Steuerzahlersicht grundsätzlich zu begrüßen, auch wenn sie noch nicht ausreichend sind. Die Landesregierung sollte nicht länger auf den Bund warten, sondern sich selbst das Ziel setzen, innerhalb von 30 Jahren die gesamten kommunalen Altschulden abzubauen und nicht nur die Hälfte.

5.2. Mehr Gelder über den kommunalen Finanzausgleich

Der kommunale Finanzausgleich wird in Nordrhein-Westfalen über das sogenannte Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) geregelt. Ende August wurde der Gesetzentwurf der Landesregierung für die Zuweisungen an die Gemeinden und Gemeindeverbände veröffentlicht.²² Die verteilbare Finanzausgleichsmasse wird voraussichtlich um rund 358 Millionen im Vergleich zum Vorjahr steigen, was ein Plus von 2,34 Prozent bedeutet. Grundsätzlich ist eine Steigerung der Ausgleichsmasse positiv zu bewerten. Allerdings wird damit lediglich in etwa die aktuelle Inflation abgedeckt.²³ Weiter heißt es in der Drucksache, dass „trotz der angespannten Haushaltslage das Land Nordrhein-Westfalen den fakultativen Steuerverbund beibehalten und die Kommunen in Höhe des Verbundsatzes von 23 v.H. an vier Siebteln des Aufkommens der Grunderwerbsteuer [...] beteiligen [möchte]“²⁴.

Der Bund der Steuerzahler setzt sich schon lange für eine Erhöhung des Verbundsatzes ein. Auch wenn die 28,5 Prozent, die es in NRW vor Jahrzehnten schon einmal gab²⁵, aktuell nicht sofort erreichbar sein werden, muss dieses Ziel jedoch gesteckt werden. Die Erhöhung des Verbundsatzes sollte schrittweise erfolgen.

In der Begründung des GFG-Gesetzentwurfes für 2025 werden die strukturellen finanziellen Probleme der Kommunen auch im Handeln der Bundesregierung gesucht. In der Tat ist der Bund etwa durch die Erhöhung des Kindergeldes oder die Wohngeldreform für Mehraufwendungen der Kommunen verantwortlich. Nichtsdestotrotz ist es Aufgabe der Länder, ihre Kommunen finanziell auskömmlich auszustatten. Dies ist aus der Sicht des Bundes der Steuerzahler und auch aus der Sicht vieler kommunaler Akteure – wie wir aus den zahlreichen Gesprächen erfahren haben – nicht der Fall.

²² Vgl. Gesetzentwurf der Landesregierung: Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2025 (Gemeindefinanzierungsgesetz 2025 – GFG 2025), Drucksache 18/10462.

²³ Vgl. Statistisches Bundesamt, Inflationsrate, abgerufen am 05.09.2024: Verbraucherpreisindex und Inflationsrate - Statistisches Bundesamt (destatis.de)

²⁴ Gesetzentwurf der Landesregierung: Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2025 (Gemeindefinanzierungsgesetz 2025 – GFG 2025), Drucksache 18/10462.

²⁵ Bis in die 1980er Jahre hinein lag der Verbundsatz bei 28,5 Prozent, vgl. <https://www.kommunen.nrw/presse/pressemitteilungen/detail/dokument/zu-erhoehungen-bei-der-grundsteuer-gezwungen.html>

Zusammenfassung der Ergebnisse der “BdSt-Steuerwehrtour”

Im Rahmen der “Steuerwehrtour” hat der Bund der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen 28 nordrhein-westfälische Städte und Gemeinden besucht. Mit Oberbürgermeistern, Bürgermeistern, Kämmerern und Dezernenten wurden haushalts- und finanzpolitische Themen besprochen. Probleme und Herausforderungen sowie mögliche Lösungswege und Zukunftsaussichten wurden diskutiert. Es haben sich fünf Handlungsfelder ergeben, in denen Möglichkeiten existieren, die finanzielle Situation der Kommunen zu verbessern.

- Das neue Grundsteuermodell hat zahlreiche Mängel. Bis die potenzielle Verfassungswidrigkeit des Bundesmodells durch die Gerichte geklärt ist, sollte eine weitere Mehrbelastung der Bürgerinnen und Bürger sowie der Kommunen weitestgehend vermieden werden. Aus diesem Grunde appellieren wir an die Kommunen, die differenzierten Hebesätze anzuwenden. Das Land muss dabei weiterhin volle Unterstützung gewährleisten.
- Die Förderprogramme müssen deutlich reduziert werden. Seit vielen Jahren hat sich der Dschungel der Förderlandschaft stetig verdichtet. Durch diese Entwicklung wird viel Personal gebunden, unnötig viel Bürokratie aufgebaut und den Kommunen zusätzliche Schwierigkeiten bereitet. Eine deutliche Reduzierung der Förderprogramme muss zu Gunsten einer Erhöhung der finanziellen Mittel für die Kommunen umgesetzt werden.
- Die Konnexität muss streng eingehalten werden. Sowohl der Bund als auch das Land müssen ihrer Verantwortung gerecht werden. Speziell das Land, welches für ihre Kommunen zuständig ist, darf keine weiteren, zusätzlichen Aufgaben an die Städte und Gemeinden weiterreichen. Es sollte ein Konzept erstellt werden, wie der Kommunalisierungsgrad in Nordrhein-Westfalen gesenkt werden kann.
- Die Standards müssen hinterfragt werden. Hier sind alle Ebenen gefragt – EU, Bund, Land, die Kommunen, die Bürgerinnen und Bürger. Neue Gesetze sollten genauestens auf eine praktikable Umsetzbarkeit geprüft werden. Vor allem beim Bauen sind die Prozesse zu langwierig und kompliziert.
- Die finanzielle Grundausstattung der Kommunen muss deutlich verbessert werden. Zwei Lösungswege müssen nun schnellstmöglich umgesetzt werden. Zum einen sollte das Land zügig ein Konzept zu der Altschuldenlösung vorlegen – auch ohne die Beteiligung des Bundes. Zum anderen sollte das Land mehr Mittel über den kommunalen

Finanzausgleich zur Verfügung stellen. Freie und investive Mittel sollten dabei im Vordergrund stehen.

Anlage 1 – Übersicht über die besuchten Städte und Gemeinden im Rahmen der Steuerwehr-Tour des Bundes der Steuerzahler 2024

Termine 14.05. – 27.08.2024	Kreis	Stadt/Gemeinde
Montag, 14.05.2024	Rhein-Sieg-Kreis	Niederkassel
Dienstag, 21.05.2024	Soest	Welper
Montag, 27.05.2024	Recklinghausen	Herten
Dienstag, 28.05.2024	Hamm	Hamm
Mittwoch, 29.05.2024	Gütersloh	Verl
Dienstag, 04.06.2024	Düren	Hürtgenwald
Dienstag, 04.06.2024	Düren	Langerwehe
Mittwoch, 05.06.2024	Recklinghausen	Gladbeck
Montag, 10.06.2024	Oberbergischer Kreis	Wipperfürth
Dienstag, 11.06.2024	kreisfreie Stadt	Mülheim a.d.R.
Mittwoch, 13.06.2024	Ennepe-Ruhr-Kreis	Witten
Montag, 24. 06.2024	Minden-Lübbecke	Stemwede
Montag, 24.06.2024	Minden-Lübbecke	Rahden
Dienstag, 25.06.2024	Rhein-Erft-Kreis	Brühl

Dienstag, 02.07.2024	Wesel	Hammingeln
Mittwoch, 03.07.2024	Wesel	Moers
Donnerstag, 04.07.2024	Borken	Gronau
Mittwoch, 10.07.2024	Rheinisch-Bergischer Kreis	Odenthal
Freitag, 12.07.2024	Düren	Nideggen
Montag, 22.07.2024	Oberbergischer Kreis	Bergneustadt
Donnerstag, 25.07.2024	Rhein-Sieg-Kreis	Troisdorf
Dienstag, 06.08.2024	Recklinghausen	Castrop-Rauxel
Mittwoch, 07.08.2024	kreisfreie Stadt	Duisburg
Montag, 12.08.2024	Wesel	Xanten
Mittwoch, 14.08.2024	Münster	Münster
Freitag, 16.08.2024	Städteregion Aachen	Eschweiler
Mittwoch, 21.08.2024	kreisfreie Stadt	Aachen
Freitag, 23.08.2024	Kreis Herford	Löhne
Montag, 26.08.2024	Unna	Fröndenberg
Dienstag, 27.08.2024	Märkischer Kreis	Iserlohn

Anlage 2 – Übersicht über die Veränderungen der Grundsteuer B Hebesätze von 2023 auf 2024 (Stand 21.07.2024)

Stadt/Gemeinde	Grundsteuer B			
	2024	2023	Veränderung	Veränderung in Prozent
Aachen	525	525		
Ahaus	501	493	8	2
Ahlen	546	540	6	1
Aldenhoven	820	820		
Alfter	995	763	232	30
Alpen	493	493		
Alsdorf	895	695	200	29
Altena	910	910		
Altenbeken	501	493	8	2
Altenberge	493	413	80	19
Anröchte	520	520		
Arnsberg	573	523	50	10
Ascheberg	481	473	8	2
Attendorn	425	315	110	35
Augustdorf	494	494		
Bad Berleburg	495	495		
Bad Driburg	501	493	8	2
Bad Honnef	815	715	100	14
Bad Laasphe	650	650		
Bad Lippspringe	501	429	72	17
Bad Münstereifel	695	695		
Bad Oeynhausen	552	480	72	15
Bad Salzuflen	620	620		
Bad Sassendorf	585	495	90	18
Bad Wünnenberg	429	429		
Baesweiler	555	460	95	21
Balve	675	600	75	13
Barntrup	550	550		
Beckum	519	435	84	19
Bedburg	850	670	180	27
Bedburg-Hau	501	493	8	2
Beelen	476	454	22	5
Bergheim	760	760		
Bergisch Gladbach	731	731		
Bergkamen	670	670		
Bergneustadt	959	895	64	7
Bestwig	488	488		
Beverungen	499	479	20	4
Bielefeld	660	660		
Billerbeck	447	420	27	6
Blankenheim	650	650		
Blomberg	620	620		
Bocholt	630	630		
Bochum	645	645		
Bönen	940	940		
Bonn	680	680		

Borchen	501	443	58	13
Borgentreich	501	446	55	12
Borgholzhausen	501	493	8	2
Borken	530	506	24	5
Bornheim	750	750		
Bottrop	680	680		
Brakel	520	493	27	5
Breckerfeld	560	560		
Brilon	480	480		
Brüggen	501	493	8	2
Brühl	800	600	200	33
Bünde	501	479	22	5
Burbach	443	443		
Büren	514	515	-1	0
Burscheid	501	495	6	1
Castrop-Rauxel	825	825		
Coesfeld	550	550		
Dahlem	565	554	11	2
Datteln	825	825		
Delbrück	501	423	78	18
Detmold	540	540		
Dinslaken	648	648		
Dörentrup	544	508	36	7
Dormagen	595	595		
Dorsten	870	870		
Dortmund	610	610		
Drensteinfurt	525	500	25	5
Drolshagen	629	547	82	15
Duisburg	845	845		
Dülmen	550	550		
Düren	590	590		
Düsseldorf	440	440		
Eitorf	760	699	61	9
Elsdorf	913	913		
Emmerich	501	493	8	2
Emsdetten	575	443	132	30
Engelskirchen	650	650		
Enger	780	525	255	49
Ennepetal	790	790		
Ennigerloh	529	529		
Ense	479	479		
Erfstadt	730	730		
Erkelenz	390	390		
Erkrath	652	652		
Erndtebrück	520	520		
Erwitte	519	519		
Eschweiler	895	520	375	72
Eslohe	449	449		
Espelkamp	579	479	100	21
Essen	670	670		
Euskirchen	496	496		
Everswinkel	510	510		
Extertal	535	535		

Finnentrop	514	505	9	2
Frechen	520	520		
Freudenberg	650	650		
Fröndenberg	895	695	200	29
Gangelt	500	440	60	14
Geilenkirchen	600	600		
Geldern	518	493	25	5
Gelsenkirchen	675	675		
Gescher	550	550		
Geseke	590	560	30	5
Gevelsberg	695	695		
Gladbeck	950	950		
Goch	550	498	52	10
Grefrath	525	490	35	7
Greven	580	580		
Grevenbroich	625	625		
Gronau	501	479	22	5
Gummersbach	675	570	105	18
Gütersloh	606	479	127	27
Haan	510	433	77	18
Hagen	750	750		
Halle	493	437	56	13
Hallenberg	440	440		
Haltern am See	825	825		
Halver	550	493	57	12
Hamm	600	600		
Hamminkeln	650	650		
Harsewinkel	345	260	85	33
Hattingen	875	875		
Havixbeck	581	581		
Heek	501	479	22	5
Heiden	469	429	40	9
Heiligenhaus	680	680		
Heimbach	900	900		
Heinsberg	500	500		
Hellenthal	595	595		
Hemer	680	680		
Hennef	855	785	70	9
Herdecke	745	745		
Herford	501	440	61	14
Herne	830	830		
Herscheid	680	680		
Herten	920	920		
Herzebrock-Clarholz	440	380	60	16
Herzogenrath	650	650		
Hiddenhausen	501	493	8	2
Hilchenbach	640	640		
Hilden	580	480	100	21
Hille	580	499	81	16
Holzwickede	560	560		
Hopsten	435	435		
Horn-Bad Meinberg	580	580		
Hörstel	493	493		

Horstmar	590	590		
Hövelhof	479	479		
Höxter	650	650		
Hückelhoven	493	493		
Hückeswagen	795	730	65	9
Hüllhorst	493	493		
Hünxe	600	600		
Hürtgenwald	950	950		
Hürth	480	480		
Ibbenbüren	642	564	78	14
Inden	930	930		
Iserlohn	589	496	93	19
Isselburg	483	483		
Issum	501	457	44	10
Jüchen	695	515	180	35
Jülich	780	780		
Kaarst	504	504		
Kalkar	550	550		
Kall	555	555		
Kalletal	547	547		
Kamen	940	690	250	36
Kamp-Lintfort	765	765		
Kempen	501	470	31	7
Kerken	501	493	8	2
Kerpen	800	739	61	8
Kevelaer	501	493	8	2
Kierspe	537	537		
Kirchhundem	560	560		
Kirchlengern	501	443	58	13
Kleve	501	493	8	2
Köln	515	515		
Königswinter	690	690		
Korschenbroich	690	590	100	17
Kranenburg	501	493	8	2
Krefeld	533	533		
Kreuzau	714	614	100	16
Kreuztal	790	540	250	46
Kürten	675	600	75	13
Ladbergen	501	493	8	2
Laer	790	790		
Lage	529	529		
Langenberg	501	479	22	5
Langenfeld	360	299	61	20
Langerwehe	940	880	60	7
Legden	458	458		
Leichlingen	750	550	200	36
Lemgo	525	480	45	9
Lengerich	528	528		
Lennestadt	501	458	43	9
Leopoldshöhe	560	560		
Leverkusen	750	750		
Lichtenau	501	493	8	2
Lienen	583	530	53	10

Lindlar	903	665	238	36
Linnich	600	600		
Lippetal	501	493	8	2
Lippstadt	460	460		
Lohmar	790	790		
Löhne	575	490	85	17
Lotte	535	479	56	12
Lübbecke	429	429		
Lüdenscheid	766	766		
Lüdinghausen	460	460		
Lügde	557	485	72	15
Lünen	760	760		
Marienheide	699	699		
Marienmünster	493	493		
Marl	790	790		
Marsberg	484	484		
Mechernich	595	595		
Meckenheim	591	571	20	4
Medebach	505	490	15	3
Meerbusch	480	480		
Meinerzhagen	575	575		
Menden	595	595		
Merzenich	749	669	80	12
Meschede	450	450		
Metelen	495	495		
Mettingen	510	510		
Mettmann	745	720	25	3
Minden	501	460	41	9
Moers	813	740	73	10
Möhnesee	591	423	168	40
Mönchengladbach	620	620		
Monheim	282	250	32	13
Monschau	820	695	125	18
Morsbach	605	575	30	5
Much	750	670	80	12
Mülheim	890	890		
Münster	510	510		
Nachrodt-Wiblingwerde	720	720		
Netphen	670	535	135	20
Nettersheim	490	470	20	4
Nettetal	450	450		
Neuenkirchen	455	380	75	20
Neuenrade	600	600		
Neukirchen-Vluyn	656	614	42	7
Neunkirchen	590	590		
Neunkirchen-Seelscheid	793	717	76	11
Neuss	495	495		
Nideggen	950	920	30	3
Niederkassel	1100	690	410	59
Niederkrüchten	493	493		
Niederzier	650	580	70	12
Nieheim	501	495	6	1
Nordkirchen	540	540		

Nordwalde	501	493	8	2
Nörvenich	910	910		
Nottuln	690	590	100	17
Nümbrecht	675	495	180	36
Oberhausen	670	670		
Ochtrup	498	498		
Odenthal	790	680	110	16
Oelde	490	474	16	3
Oer-Erkenschwick	825	825		
Oerlinghausen	545	545		
Olfen	501	410	91	22
Olpe	493	493		
Olsberg	520	520		
Ostbevern	493	493		
Overath	850	850		
Paderborn	501	479	22	5
Petershagen	550	550		
Plettenberg	590	590		
Porta Westfalica	530	530		
Preußisch Oldendorf	708	630	78	12
Pulheim	555	555		
Radevormwald	490	490		
Raesfeld	501	493	8	2
Rahden	500	470	30	6
Ratingen	440	400	40	10
Recke	563	547	16	3
Recklinghausen	695	695		
Rees	501	493	8	2
Reichshof	570	570		
Reken	350	350		
Remscheid	770	685	85	12
Rheda-Wiedenbrück	501	423	78	18
Rhede	625	625		
Rheinbach	753	753		
Rheinberg	590	510	80	16
Rheine	600	600		
Rheurdt	593	493	100	20
Rietberg	425	425		
Rödinghausen	501	443	58	13
Roetgen	660	660		
Rommerskirchen	493	493		
Rosendahl	495	495		
Rösrath	690	690		
Ruppichteroth	745	570	175	31
Rüthen	450	450		
Saerbeck	620	493	127	26
Salzkotten	501	443	58	13
Sankt Augustin	750	750		
Sassenberg	501	479	22	5
Schalksmühle	455	455		
Schermbeck	750	750		
Schieder-Schwalenberg	580	580		
Schlangen	550	491	59	12

Schleiden	735	735		
Schloß Holte-Stukenbrock	280	280		
Schmallenberg	400	360	40	11
Schöppingen	413	413		
Schwalmtal	480	480		
Schwelm	742	742		
Schwerte	880	880		
Selkant	660	660		
Selm	825	825		
Senden	501	493	8	2
Sendenhorst	501	493	8	2
Siegburg	790	790		
Siegen	684	585	99	17
Simmerath	490	490		
Soest	607	475	132	28
Solingen	690	690		
Sonsbeck	413	413		
Spenge	650	590	60	10
Sprockhövel	730	730		
Stadtlohn	501	493	8	2
Steinfurt	642	642		
Steinhagen	480	380	100	26
Steinheim	501	479	22	5
Stemwede	501	443	58	13
Stolberg	595	595		
Straelen	429	429		
Südlohn	490	490		
Sundern	576	576		
Swisttal	750	680	70	10
Tecklenburg	595	595		
Telgte	530	470	60	13
Titz	840	800	40	5
Tönisvorst	520	500	20	4
Troisdorf	555	555		
Übach-Palenberg	680	680		
Uedem	493	493		
Unna	843	843		
Velbert	650	550	100	18
Velen	529	479	50	10
Verl	170	170		
Versmold	501	479	22	5
Vettweiß	741	741		
Viersen	480	480		
Vlotho	501	493	8	2
Voerde	690	690		
Vreden	501	493	8	2
Wachtberg	695	695		
Wachtendonk	501	493	8	2
Wadersloh	501	493	8	2
Waldbröl	755	755		
Waldfeucht	520	520		
Waltrop	700	700		

Warburg	520	493	27	5
Warendorf	535	493	42	9
Warstein	730	730		
Wassenberg	490	375	115	31
Weeze	460	423	37	9
Wegberg	550	550		
Weilerswist	610	610		
Welver	799	799		
Wenden	400	400		
Werdohl	668	668		
Werl	800	800		
Wermelskirchen	670	670		
Werne	763	665	98	15
Werther	501	493	8	2
Wesel	690	493	197	40
Wesseling	800	595	205	34
Westerkappeln	630	493	137	28
Wetter (Ruhr)	755	755		
Wettringen	340	340		
Wickede (Ruhr)	690	605	85	14
Wiehl	508	493	15	3
Willebadessen	501	493	8	2
Willich	545	495	50	10
Wilnsdorf	695	695		
Windeck	750	750		
Winterberg	490	490		
Wipperfürth	860	630	230	37
Witten	910	910		
Wülfrath	720	615	105	17
Wuppertal	620	620		
Würselen	850	575	275	48
Xanten	965	650	315	48
Zülpich	690	690		
Durchschnitt	609	576		