

Herrn Ministerialdirigenten
Dr. Christian von Kraack
Ministerium für Heimat, Kommunales,
Bau und Digitalisierung des Landes NRW
Jürgensplatz 1
40219 Düsseldorf

Per E-Mail: christian.vonkraack@mhkbd.nrw.de

**Eckpunkte zum Entwurf des Gemeindefinanzierungsgesetzes 2026
(GFG 2026); Beratung der Landesregierung am 8. Juli 2025
Ihr Schreiben vom 9. Juli 2025 – Az.: 55.31**

24.07.2025

Landkreistag NRW
Marcel Kreutz
Referent
Telefon 0211 300491-110
m.kreutz@lkt-nrw.de
Kavalleriestraße 8
40213 Düsseldorf
www.lkt-nrw.de
Aktenzeichen: 20.30.00

Sehr geehrter Herr Dr. von Kraack,

haben Sie vielen Dank für die Übersendung der Eckpunkte eines GFG 2026. Von der Möglichkeit zur Stellungnahme machen wir gern Gebrauch.

Dotierung des Finanzausgleichs

Die geplante Dotierung des Finanzausgleichs ist in evidentem Maße unzureichend und stellt keine angemessene Reaktion auf die eklatante kommunale Finanznot dar.

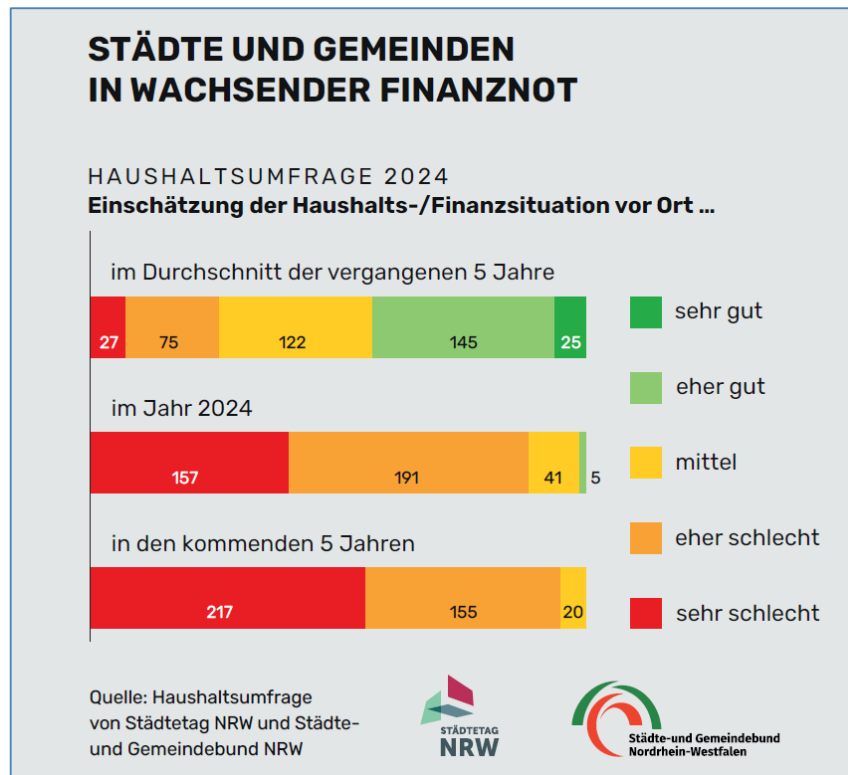
Städte- und Gemeindebund NRW
Carl Georg Müller
Hauptreferent
Telefon 0211 4587-255
carlgeorg.mueller@kommunen.nrw
Kaiserwerther Straße 199 - 201
40474 Düsseldorf
www.kommunen.nrw
Aktenzeichen: 41.1.1-020/002

Ausgangslage der Kommunalhaushalte

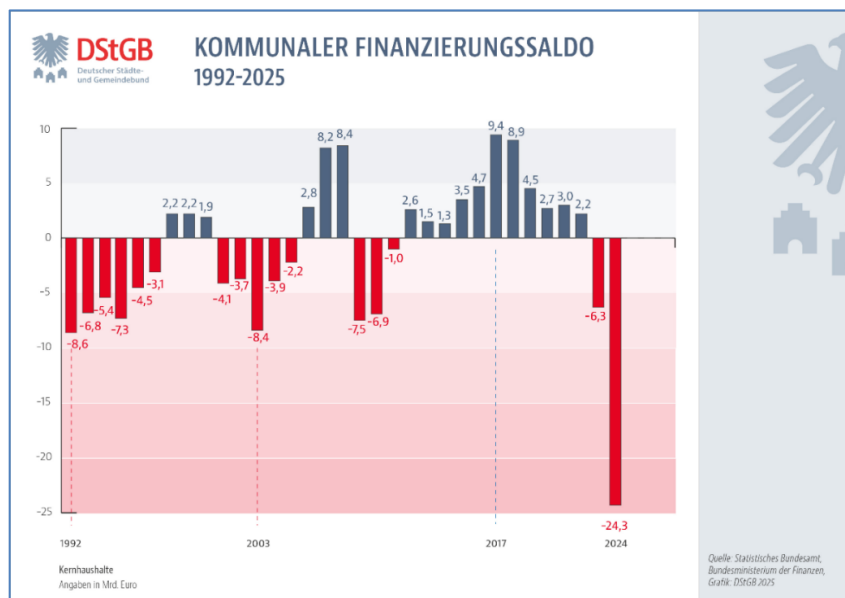
Bis einschließlich 2023 war die Lage der kommunalen Haushalte uneinheitlich. Während sich eine Reihe von Kommunen trotz staatlicher Hilfsprogramme wie z.B. des Stärkungspaktgesetzes schwer tat, dem Haushaltsausgleich näher zu kommen, gab es durchaus auch Mut machende Entwicklungen. Vor allem durch gute Steuerjahre, bis dahin noch (vergleichsweise) moderate Aufwandssteigerungen und die erhöhten Zuweisungen des Landes konnten die Kommunen beispielsweise ihre Kassenkredite um 7 Mrd. Euro auf zwischenzeitlich 20,9 Mrd. Euro zurückführen. Gleichzeitig stiegen die kommunalen Investitionen seit 2017 jährlich an und erreichten 2023 einen Spitzenwert von über 10 Mrd. Euro für Investitionen in Schulen, kommunale Kindertageseinrichtungen, Klimaschutz und Klimaanpassung, Gebäudesanierung, Straßen, Wege, Plätze und vieles mehr.

Im vergangenen Jahr hat sich allerdings bei der gemeinsamen Vorstellung der Ergebnisse der jeweiligen Haushaltsumfragen von Städte- und Gemeindebund

und Städtetag vor der Landespressekonferenz gezeigt, dass fast alle Städte und Gemeinden mit sehr großen Sorgen auf die Entwicklung der Haushaltssituation in den nächsten Jahren blicken. Die entsprechende Grafik ließ an Deutlichkeit nichts zu wünschen übrig:



Die Ergebnisse der bundesweiten Kassenstatistik für das Jahr 2024 haben die subjektiven Einschätzungen der Verantwortungsträger vor Ort in erschreckender Weise bestätigt. Der negative Finanzierungssaldo der kommunalen Ebene lag mit -24,3 Mrd. Euro fast dreimal so hoch wie die bisherigen Rekordwerte aus den Jahren 1992, 2003 oder in der Finanzkrise 2008/2009:



Von diesen 24,3 Mrd. Euro entfielen rd. 6,8 Mrd. Euro (also überproportionale 28 %) auf die NRW-Kommunen!

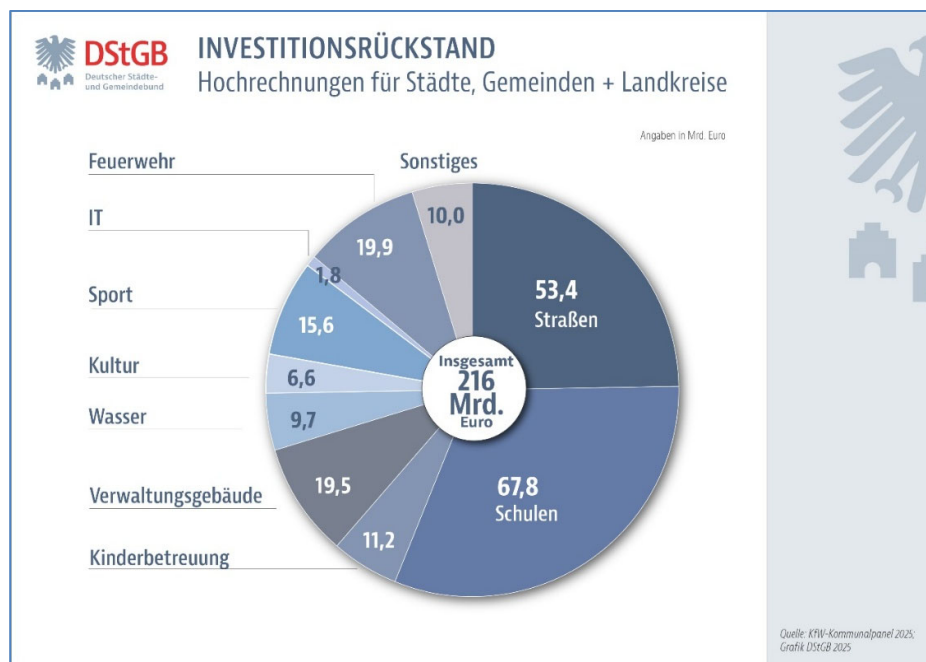
Auch im laufenden Jahr 2025 setzt sich dieser Trend ungebrochen fort.

Die insbesondere auf der Aufwandsseite zu suchenden Gründe sind ebenso bekannt wie vielfältig: Die Kommunen verzeichnen extreme Steigerungen beispielsweise bei den Aufwendungen für die Eingliederungshilfe, die Kinder- und Jugendhilfe, die Hilfe zur Pflege, bei den Baupreisen und Energiekosten, für die Digitalisierung oder – aufgrund hoher Tarifabschlüsse – bei den Personalkosten. Zu nennen sind auch die zusätzlichen Herausforderungen bei der Bewältigung der Energie- und Wärmewende. Die Steigerungen auf der Aufwandsseite übertreffen insgesamt deutlich die Entwicklung der Einnahmen.

Im vergangenen Jahr sah sich das Bundesministerium der Finanzen genötigt, eine „Fachkonferenz Kommunalfinanzen“ einzuberufen, und konstatierte in der Folge auf seiner Website unumwunden:

„Seit dem vergangenen Jahr hat sich die kommunale Finanzlage insgesamt deutlich verschlechtert. In den kommenden Jahren werden neben der bereits anspruchsvollen Aufgabe der Finanzierung der bestehenden Infrastruktur und der Daseinsvorsorge weitere Aufgaben – vor allem im Bereich Klimawandel – auf die Kommunen zukommen. Vielfach wird befürchtet, dass die Kommunen an ihre finanziellen Grenzen stoßen werden“.

Trotz zuletzt gestiegener Investitionstätigkeit der kommunalen Ebene verbleibt im Übrigen ein vom Deutschen Institut für Urbanistik für die KfW ermittelter wahrgenommener **Investitionsrückstand** in den Kommunen von nunmehr bundesweit rund **216 Mrd. Euro** (+29,6 Mrd. Euro gegenüber dem Vorjahr, in dem bereits eine entsprechende Steigerung von rund 20,5 Mrd. Euro zu verzeichnen war).



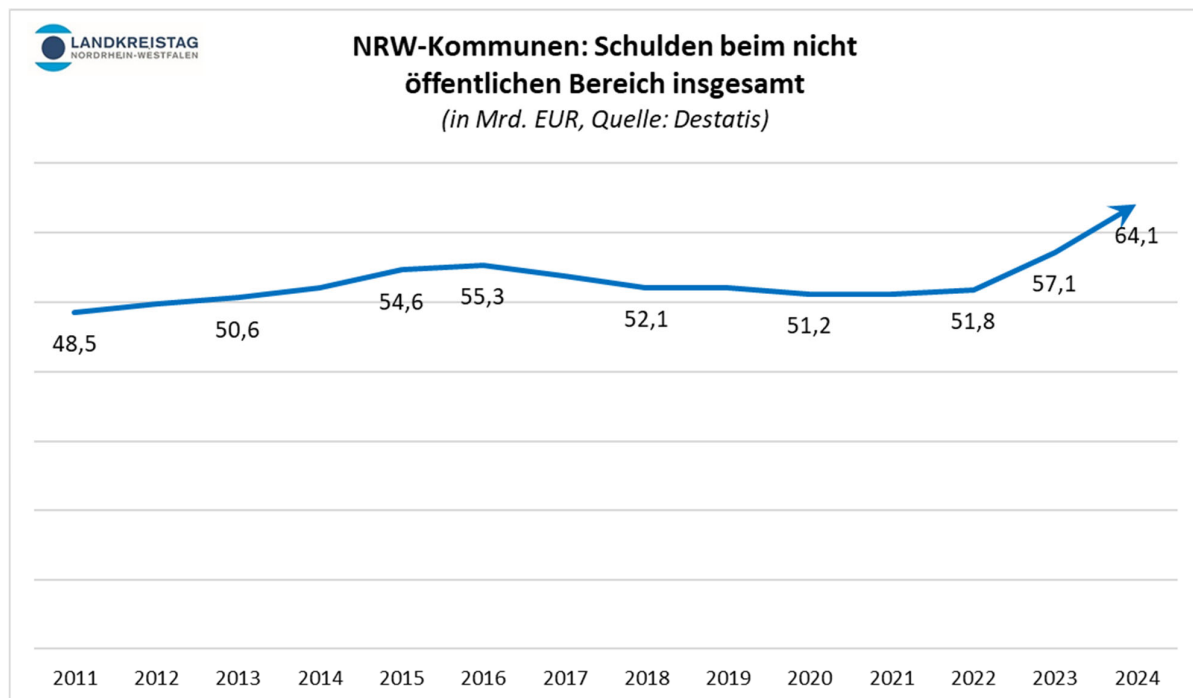
Während in der Vergangenheit die stetigen Zuwächse auf der Aufwandsseite zumindest teilweise durch die positive Entwicklung der Erträge kompensiert werden konnten, wird sich die Schere in der Zukunft voraussichtlich weiter öffnen. Dies lassen zumindest die Ergebnisse der letzten Steuerschätzung aus Mai 2025

vermuten. Danach wird für Bund, Länder und Gemeinden in diesem und den kommenden Jahren bis 2029 insgesamt ein Einnahmerückgang von -83,5 Mrd. Euro im Vergleich zur letztjährigen Herbst-Steuerschätzung prognostiziert. Das ohnehin niedrige Erwartungsniveau aus dem letztem Herbst für alle staatlichen Ebenen wird damit durchgängig noch einmal nach unten korrigiert.

Für die **Gemeinden** wird in diesem Zeitraum im Vergleich zu den Erwartungen aus Oktober 2024 ein Gesamteinnahmerückgang von -23,5 Mrd. Euro prognostiziert.

Voraussichtlich werden alle öffentlichen Ebenen durch die schwache wirtschaftliche Entwicklung deutlich weniger Steuereinnahmen erzielen als in vorangegangenen Steuerprognosen noch angenommen. Während es aber auf den ersten Blick so scheint, als würden alle Ebenen relativ gleichmäßig von den negativen Prognosen betroffen, ändert sich das Bild, wenn man die erwarteten Verluste ins Verhältnis setzt zum Anteil der jeweiligen Ebenen an den Gesamtsteuereinnahmen. Bei den Kommunen beträgt die Differenz zur vorherigen Steuerschätzung -3,28 %. Bei Bund und Ländern hingegen sind es im gemeinsamen Durchschnitt lediglich -1,25 % im kalkulierten Zeitraum.

In Nordrhein-Westfalen lag die Verschuldung der Landesebene zum Jahresende 2024 bei 147,7 Mrd. Euro und damit um 1,5 % niedriger als ein Jahr zuvor. Die Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände in NRW stiegen im gleichen Zeitraum jedoch um 12,8 % auf 64,1 Mrd. Euro. Davon waren 21,6 Mrd. Euro Kassenkredite, ein Anstieg binnen eines Jahres um rund 2 Mrd. Euro (+14,9 %). Nordrhein-Westfalen gehört damit zu den Ländern mit dem höchsten Anstieg der kommunalen Verschuldung im Jahresvergleich.



Mehreinnahmen des Landes infolge des Zensus 2022

Infolge des Umstandes, dass der Anteil der NRW-Bevölkerung an der deutschen Gesamtbevölkerung beim Zensus 2022 angestiegen ist, erhält das Land im Rahmen des Länderfinanzausgleichs Mehreinnahmen in zwei Tranchen in Höhe von rund 180 Mio. Euro für das Ausgleichsjahr 2022 und 400 Mio. Euro für das Ausgleichsjahr 2023. Wegen der im Vergleich zum Land finanziell deutlich verschlechterten Haushaltslage der Kommunen halten wir es für geboten, dass das Land den ihm in diesem Jahr zufließenden Betrag von 180

Mio. Euro umfassend – und nicht nur in Höhe des Verbundsatzes von 23 % - dem GFG 2026 der Finanzausgleichsmasse zuführt. Dies wäre ein anerkennenswerter Beitrag zur Stabilisierung der Haushalte der Kommunen, die ohnehin veranlasst sind, weitere zusätzliche Kredite aufzunehmen, um bundes- oder landesrechtlich verankerte Sozialleistungen unmittelbar oder im Wege der Kreisumlage bzw. Landschaftsumlage zu erbringen. Wir erwarten einen entsprechenden Umgang mit der dem Land im nächsten Jahr zufließenden Betrag in Höhe von 400 Mio. Euro für das GFG 2027.

Keine Trendwende durch Sondervermögen des Bundes

Adressat der kommunalen Hilferufe ist und bleibt das Land, das selbst in der Verantwortung steht, die desolate Ausgangslage signifikant und schnellstmöglich zu verbessern.

Dabei darf es sich nicht auf Bemühungen des Bundes verlassen. Die Weitergabe eines vom Land in Aussicht gestellten „bedeutsamen Anteils“ an den 100 Mrd. Euro aus dem Sondervermögen für zusätzliche Investitionen von Ländern und Kommunen in die Infrastruktur und für zusätzliche Investitionen zur Erreichung der Klimaneutralität bis zum Jahr 2045 im Sinne des Art. 143h Abs. 2 GG ist zwar ein begrüßenswertes politisches Signal und ein auch in der Sache wichtiger Schritt.

Eine Trendwende für die kommunale Finanzsituation ist durch die einmalige Zurverfügungstellung eines Betrages, der insgesamt (also mit Kommunal- und Länderanteil) nicht einmal die Hälfte des in der Vergangenheit aufgebauten kommunalen Investitionsstaus erreicht (ganz abgesehen von der laufenden Verschlechterung der Lage), jedoch eindeutig nicht zu erwarten. Dies gilt umso mehr, als nach der ersatzlosen Streichung einer Kommunalquote von 60 % die Sorgen der kommunalen Familie steigen, ob das Sondervermögen überhaupt noch signifikante Auswirkungen auf die kommunale Investitionsfähigkeit – zumal vor dem Hintergrund einer Laufzeit von 12 Jahren - erzielen können. Kein akzeptables Ergebnis wäre, wenn das Land die Mittel ganz oder teilweise zur Stabilisierung des eigenen Investitionshaushalts einsetzte und dessen (mittelbare) kommunale Bezüge als kommunale Beteiligung am Sondervermögen ausgabe.

Mit einer ähnlichen Einschätzung hat jüngst im Übrigen auch der Abschlussbericht der *Initiative für einen handlungsfähigen Staat* das Problem der strukturellen kommunalen Unterfinanzierung adressiert (S. 43):

„Doch wie handlungsfähig ein Staat ist, erfahren viele Bürgerinnen und Bürger in erster Linie dort, wo sie wohnen, auf der kommunalen Ebene. Eine häufig mit der Mischfinanzierung einhergehende Schwächung der Gemeinden beschädigt das Vertrauen der Menschen in den Staat und in die Demokratie.“

Dotierung des GFG unzureichend

Nach allem ist die geplante Dotierung eines GFG 2026 offensichtlich unzureichend. Der Verbundsatz muss kurzfristig und schrittweise signifikant steigen und zumindest mittelfristig mit 28,5 % das Niveau früherer Jahre wieder erreichen.

Die in den Eckpunkten beschriebenen Steigerungen der Finanzausgleichsmasse bleiben als solche natürlich positiv zu werten, sind zugleich aber auch bloßer Ausdruck der überkommenen Dotierungsmechanismen, die schon bislang keinen annähernd auskömmlichen finanziellen Rahmen bieten konnten.

Entsprechendes gilt mit Blick auf die in den Eckpunkten hervorgehobene Fortsetzung des fakultativen Steuerverbundes und die aus dem Länderanteil an der Umsatzsteuer gespeiste Voraberrhöhung in Höhe von 215,9 Mio. Euro. Beides ist selbstverständlich richtig und notwendig, bleibt aber bei weitem nicht hinreichend.

Auch eine Abwägung der Finanzlage des Landes mit derjenigen der Kommunen rechtfertigt keinen Verbleib bei einem Verbundsatz von 23 %. Diesem Argument sind wir in der Vergangenheit unter Hinweis auf den verfassungsrechtlichen Anspruch auf eine kommunale Mindestfinanzausstattung entgegengetreten, der unabhängig von der Finanzlage des Landes besteht (dazu zuletzt [Stellungnahme 18/1849](#) vom 2. Oktober 2024, S. 2), und halten daran ausdrücklich fest.

Einen Vorwegabzug zur Rückführung der Corona-„Kreditierung“ lehnen wir weiterhin ab (vgl. ebd., S. 4).

Gegen den geplanten Vorwegabzug in Höhe von 15 Mio. Euro für eine landesseitige Unterstützung der Digitalisierung von Kommunen hatte die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände mit Schreiben vom 10. Juli 2025 zunächst erhebliche Bedenken angemeldet, die wir nach erneuter Rücksprache mit Ihnen jedoch zum Teil wieder relativieren können.

An unseren Vorbehalten gegenüber einem (verfrühten) weiteren IT-Check halten wir zwar fest. Auch können wir eine langfristige Finanzierung der „GovRadar“-Pilotierung aus GFG-Mitteln über das Jahr 2026 hinaus derzeit nicht befürworten.

Allerdings kann ein Vorwegabzug sinnvoll sein, wenn und soweit der Einsatz der Mittel

- nur auf gemeinsamen Vorschlag der kommunalen Spitzenverbände hin oder im ausdrücklichen Konsens mit ihnen stattfindet
- signifikante (insbesondere Kosten-) Vorteile für die Kommunen verspricht
- der Vorwegabzug nach einem angemessenen Erprobungszeitraum unter Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände evaluiert wird.

Dass nicht verausgabte Mittelreste „kommunales Geld“ bleiben, wird dadurch gewährleistet, dass sie im übernächsten GFG der Finanzausgleichsmasse wieder zugeführt werden (und nicht im Landeshaushalt verbleiben).

Ermittlung des fiktiven Finanzbedarfs

Zu einer vollständigen Grunddatenaktualisierung und Verwendung der fortgeschriebenen Ergebnisse des Zensus 2022 sehen wir keine Alternative.

Dass die in den Eckpunkten abgebildete Hauptansatzstaffel mangels endgültiger Daten nur Annäherungscharakter haben kann, ist nachvollziehbar. Jedoch entspricht die Abbildung der Hauptansatzstaffel auf S. 9 der Eckpunkte nicht der üblichen Darstellung – wie beispielsweise in Anlage 3 zu § 8 Absatz 3 GFG 2025. Insbesondere bildet sie offensichtlich unbesetzte Staffelloklassen ab. Dies dürfte zu Verständnisschwierigkeiten und Rückfragen führen. Wir regen insofern eine Rückkehr zur bisherigen Darstellungsweise an.

An unserer grundsätzlichen Kritik der Hauptansatzstaffel halten wir fest (vgl. dazu unsere Stellungnahme vom 29. Januar 2021 zum Gutachten des Walter-Eucken-Instituts).

Bemessung der Steuerkraft

Berechnungszeitraum zur Ermittlung der Nivellierungshebesätze

Dass der zur Berechnung der Nivellierungshebesätze verwendete Zeitraum aktualisiert wird, ist nachvollziehbar.

Dies hat freilich nichts mit der Frage zu tun, ob für die Realsteuerkftermittlung eine mehrjährige Referenzperiode zur Anwendung kommen soll. Dies war im jüngsten finanzwissenschaftlichen Gutachten „Überprüfung Klimaansatz und mehrjährige Steuerkraft im kommunalen Finanzausgleich des Landes Nordrhein-Westfalen“ des FiFo Köln (in Kooperation mit sofia Darmstadt) aus Juni 2024 und in Vorgesprächen Ihres Hauses mit den kommunalen Spitzenverbände im Hinblick auf die Ermittlung der Gewerbesteuerkraft thematisiert worden. Wir nehmen zur Kenntnis, dass sich das Land offenbar gegen die Einführung einer mehrjährigen Referenzperiode entschieden hat, können aber die dieser Entscheidung zugrunde liegenden Erwägungen nicht wirklich nachvollziehen. Wir sind nach wie vor der Überzeugung, dass eine mehrjährige Betrachtung der Steuerkraft zu einer erwünschten Glättung bei den Schlüsselzuweisungen sowie zur Vermeidung von „Abundanzsprüngen“ führen müsste, ohne die Versicherungsfunktion des Finanzausgleichs grundsätzlich in Frage zu stellen. Sofern es Modellrechnungen gibt, welche diese Annahme widerlegen, bitten wir darum, sie zugänglich zu machen.

Klimaansatz / Klimawirkungsansatz

Wir bekräftigen, dass die Belastungen des kreisangehörigen Raums infolge der Transformation der Energieversorgung erheblich sind und fordern angesichts des aufrecht erhaltenen Ausbaudrucks zugunsten von regenerativen Energien und hier insbesondere Windenergieanlagen nach wie vor einen im GFG einzuführenden Klimaansatz / Klimawirkungsansatz. Das im vorhergehenden Absatz erwähnte finanzwissenschaftliche Gutachten des FiFo Köln (in Kooperation mit sofia Darmstadt) mündet in den Vorschlag eines Klimawirkungsansatzes, der allerdings noch nicht als „schlüsselfertiges Konzept“ vorliege. Grundsätzlich kommt seine Umsetzung (kumulativ) über Schlüsselzuweisungen, fachbezogene Zuweisungen sowie investive Zuweisungen in Betracht. Der räumlichen und strukturellen Belastung speziell für ländliche Kommunen, die alternative Flächennutzungen ausschließen, sowie den messbaren Kosten und dem zusätzlichen Ausbau von Infrastruktur, Netzanschlüssen, Wartungswegen und Maßnahmen zur Sicherstellung der lokalen und regionalen Akzeptanz der Anlagen ist Rechnung zu tragen. Wir erwarten, dass das Land die von den Gutachtern geforderten objektivierbaren Indikatoren anhand des Entwurfs des Landesentwicklungsplans nachvollzieht und seinerseits unter Beteiligung der zuständigen Landesressorts sowie der Kommunen kurzfristig ein Verfahren konzipiert und aufsetzt, das den im Gutachten genannten Fragestellungen nachgeht.

Angepasste Regelung zur Nivellierung der GrSt-Hebesätze

Die wegen der Grundsteuerreform geplanten Anpassungen bei der Ermittlung der normierten Grundsteuerkraft unterstützen wir.

Wir sprechen uns auch dafür aus, derzeit keinen eigenständigen Nivellierungshebesatz für die Grundsteuer C einzuführen, sondern die betroffenen Grundstücke mit dem einheitlichen Nivellierungshebesatz der Grundsteuer B zu multiplizieren.

Unterschiedliche Nivellierungshebesätze für kreisfreie und kreisangehörige Kommunen

Wir unterstützen ausdrücklich die Entscheidung der Landesregierung, an nach Rechtsstellung differenzier-ten Nivellierungshebesätzen festzuhalten.

Gleichwohl fordern wir weiterhin, die Differenzierung vollständig umzusetzen (dazu ausführlicher bereits [Stellungnahme 18/1849](#) vom 2. Oktober 2024, S. 3).

Pauschalierte Zuweisungen

Wegfall der Klima- und Forstpauschale

Die Einstellung der Pauschale – bei Verbleib der freiwerdenden Mittel im GFG – ist richtig. Wir plädieren zwar dafür, finanzielle Hilfen für spezifisch geschädigte Kommunen aus Landesmitteln bereitzustellen, jedoch nicht aus der Finanzausgleichsmasse zu finanzieren, um eine unangemessene Vergemeinschaftung spezifischer (in diesem Falle Umwelt-) Schäden zu vermeiden. Stattdessen sollten entsprechende Fälle vom Land künftig außerhalb des GFG dotiert werden.

Einfrieren der Aufwands- und Unterhaltungspauschale

Dass nach Bekanntwerden eines sprunghaften Anstiegs des kommunalen Investitionsstaus auf bundesweit 216 Mrd. Euro (vgl. dazu bereits oben) ausgerechnet diejenige Pauschale nicht erhöht werden soll, die explizit zur Unterstützung des Abbaus des Investitions- und Sanierungsstaus der Gemeinden geschaffen wurde, ist unverständlich.

Stattdessen wäre (auch) an dieser Stelle des GFG ein vernehmbares politisches Signal des Landes vonnöten, das kraftvoll auf die Ausweitung des Investitionsstaus reagiert.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Martin Klein
Hauptgeschäftsführer
Landkreistag Nordrhein-Westfalen



Claus Hamacher
Beigeordneter
Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen