

Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Nordrhein-Westfalen



Herrn
André Kuper MdL
Präsident des Landtags Nordrhein-Westfalen
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

Ausschließlich per E-Mail: anhoerung@landtag.nrw.de

Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2026 (Gemeindefinanzierungsgesetz 2026 – GFG 2026)
Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 18/15002, Anhörung des Ausschusses für Heimat und Kommunales am 31. Oktober 2025

Sehr geehrter Herr Präsident,

wir bedanken uns für die Einladung zur Sachverständigenanhörung am 31. Oktober 2025 sowie für die Möglichkeit, zum Entwurf für das Gemeindefinanzierungsgesetz 2026 Stellung nehmen zu können, und machen hiervon gerne Gebrauch.

Aufgrund der überragenden Bedeutung des kommunalen Finanzausgleichs und angesichts der prekären Haushaltslage der Städte, Kreise und Gemeinden verzichten wir in diesem Jahr auf getrennte Stellungnahmen. An den in Vorjahren vorgetragenen – häufig gegensätzlichen – Positionen der jeweiligen Spitzenverbände zur Aufteilung der Finanzausgleichsmasse halten wir zwar fest (vgl. zuletzt Stellungnahmen [18/1846](#) und [18/1849](#)), möchten aber ganz bewusst den Fokus gemeinsam auf die Frage der Dotierung des Finanzausgleichs setzen. Bloße Umverteilungen zwischen den Kommunen können die flächendeckenden strukturellen Defizite der Städte, Kreise und Gemeinden nie ausgleichen. Eine finanzielle Absicherung der kommunalen Handlungsfähigkeit kann nur durch eine deutliche Anhebung des Verbundsatzes erreicht werden.

Das Land ist verfassungsrechtlich dazu verpflichtet, den Kommunen hinreichende Mittel zur Verfügung zu stellen, die sie in die Lage versetzen, die absehbaren erheblichen Mehraufwendungen im Rahmen regulärer kommunaler Haushaltswirtschaft zu tragen. Die geplante Dotierung des Finanzausgleichs ist jedoch in evidentem Maße unzureichend und stellt keine angemessene Reaktion auf die eklatante kommunale Finanznot dar.

23.10.2025

Städtetag NRW
Benjamin Holler
Referent
Telefon 0221 3771-220
benjamin.holler@staedtetag.de
Gereonstraße 18 - 32
50670 Köln
www.staedtetag-nrw.de
Aktenzeichen: 20.10.22 N

Landkreistag NRW
Dr. Christian Wiefling
Referent
Telefon 0211 300491-120
c.wiefling@lkt-nrw.de
Kavalleriestraße 8
40213 Düsseldorf
www.lkt-nrw.de
Aktenzeichen: 20.30.00

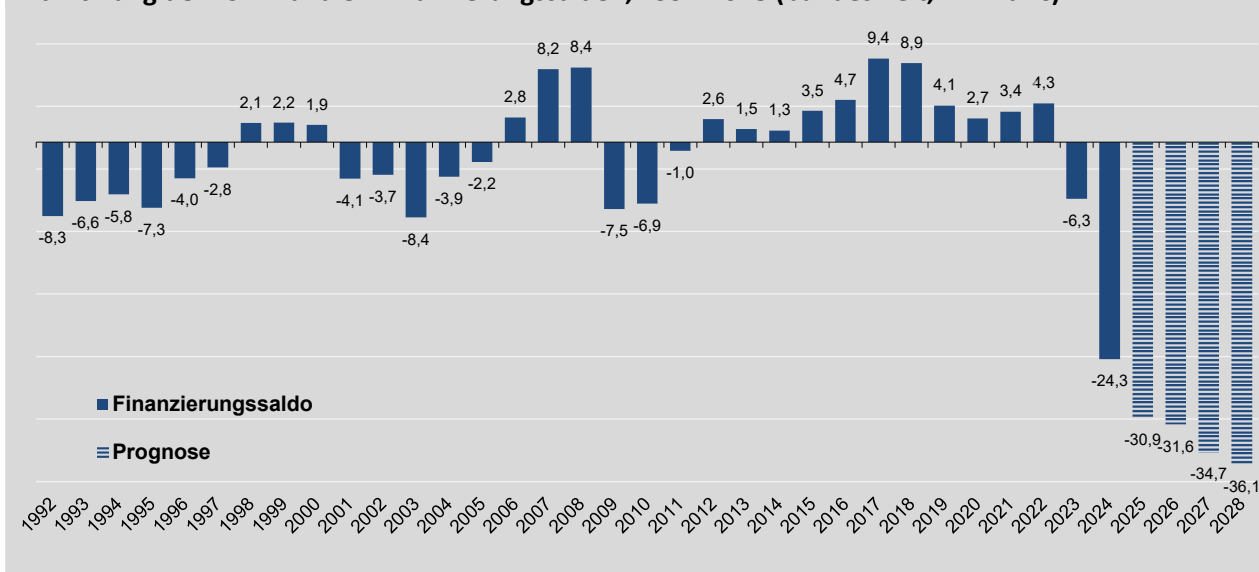
Städte- und Gemeindebund NRW
Carl-Georg Müller
Hauptreferent
Telefon 0211 4587-255
CarlGeorg.Mueller@kommunen.nrw
Kaiserwerther Straße 199 - 201
40474 Düsseldorf
www.kommunen.nrw
Aktenzeichen: 41.1.1-021/005

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.

Von dieser in vielen Kommunen noch akzeptablen Situation ist in den kommunalen Haushalten heute nichts mehr zu spüren: Die Ergebnisse der bundesweiten Kassenstatistik für das Jahr 2024 zeichnen ein erschreckendes Bild: 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. Nach der Prognose der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände wird sich dieser Trend in den kommenden Jahren mit Defiziten deutlich über -30 Mrd. Euro ungebremst fortsetzen.

Entwicklung der kommunalen Finanzierungssalden, 1992-2028 (bundesweit, in Mrd. €)



Quelle: Destatis, Prognose der BV kommunale Spitzenverbände August 2025.

Ausgabenwachstum setzt die kommunalen Haushalte unter Druck

Die Ursache für die ausgeprägte Schieflage der kommunalen Haushalte ist nicht nur die stagnierende Wirtschaftsentwicklung in Deutschland in den zurückliegenden beiden Jahren aufgrund deutlich verschlechterter gesamtwirtschaftlicher Rahmenbedingungen. Verantwortlich für die außergewöhnlich hohe Deckungslücke in den kommunalen Haushalten ist vor allem eine hohe Ausgabendynamik, welche den vorhandenen Einnahmenezuwachs deutlich übertrifft. Die 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 Tarifaabschlüsse und steigender Aufgabenlast – bei den Personalkosten. Zu nennen sind auch die zusätzlichen Herausforderungen bei der Bewältigung der Energie- und Wärmewende.

Insbesondere die Sozialleistungen erwiesen sich als wesentlicher Ausgabentreiber: Insgesamt beliefen sich die bundesweiten kommunalen Ausgaben in diesem Bereich auf 84,5 Mrd. Euro – ein Anstieg um 11,7 %

im Vergleich zum Vorjahr. Wesentliche Gründe waren die zum 01.01.2024 gestiegenen Regelsätze der Sozialhilfe. Die Ausgaben für Sozialhilfe nach dem SGB XII stiegen um 14,8 % auf 20,2 Mrd. Euro, die Ausgaben zur Kinder- und Jugendhilfe nach dem SGB VIII um 17,1 % auf 18,3 Mrd. Euro. Für Eingliederungshilfen für Menschen mit Behinderungen nach dem SGB IX wurden 22,7 Mrd. Euro aufgewendet – ein Anstieg um 13,6 %.

Für den Bereich der Eingliederungshilfe wird ergänzend darauf verwiesen, dass diese Leistungen im Wesentlichen über die Landschaftsumlagen finanziert werden und deshalb zunehmend die kommunalen Haushalte sprengen. Dabei handelt es sich jedoch nicht um eine kommunale, sondern um eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, die bundesrechtlich geregelt ist. Infolge der Kostensteigerungen der Eingliederungshilfe erreicht und überschreitet die Landschaftsumlage in immer mehr Kreisen einen Anteil von 50 % an der bei den kreisangehörigen Städten und Gemeinden zu erhebenden Kreisumlage. Und viele kreisfreie Städte reichen mehr als 50 % ihrer Gewerbesteuereinnahmen über die Umlage an den Landschaftsverband durch. Dies läuft dem Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung zuwider. Wie in den meisten anderen Bundesländern ist eine Finanzierung des für die Eingliederungshilfe entstehenden Aufwandes durch eine zumindest hälftige direkte Beteiligung des Landes geboten. Diese muss außerhalb des Gemeindefinanzierungsgesetzes erfolgen.

Katastrophale Situation der Kommunalfinanzen

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

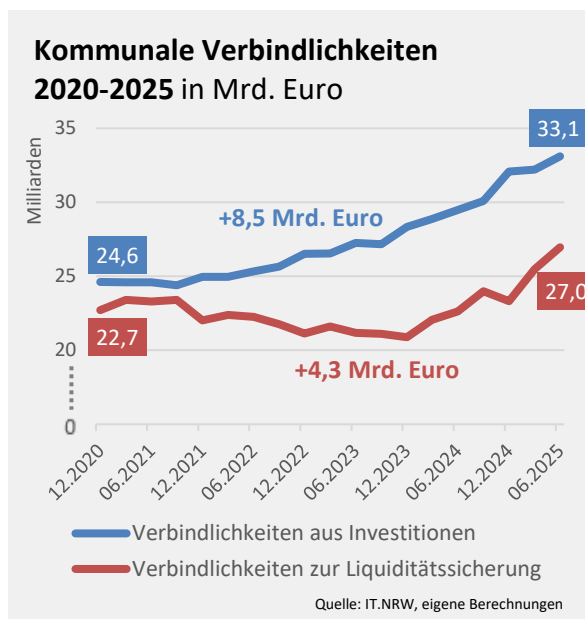
„Seit dem vergangenen Jahr hat sich die kommunale Finanzlage insgesamt deutlich verschlechtert. In den kommenden Jahren werden neben der bereits anspruchsvollen Aufgabe der Finanzierung der bestehenden Infrastruktur und der Daseinsvorsorge weitere Aufgaben – vor allem im Bereich Klimawandel – auf die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

Während in der Vergangenheit die stetigen Zuwächse auf der Aufwandsseite zumindest teilweise durch die positive Entwicklung der Erträge kompensiert werden konnten, bleiben diese nach den Ergebnissen der letzten Steuerschätzungen weit hinter dem für eine wirksame Kompensation der Aufwandsseite notwendigen Volumen zurück. Auch wenn die jetzige Herbst-Steuerschätzung die Prognosen im Vergleich zur Mai-Schätzung 2025 wieder etwas nach oben korrigiert, liegen die jüngsten Zahlen immer noch deutlich unterhalb der Prognosen aus Oktober 2024, die bis 2029 für Bund, Länder und Gemeinden zusammen noch 47,6 Mrd. Euro mehr veranschlagt hatten. Allein die Erwartungen der Gemeinden sind im Jahresvergleich um über 12 Mrd. Euro nach unten zu korrigieren, während die Länder mit einem Minus von 2,1 Mrd. Euro deutlich glimpflicher davonkommen.

Kommunale Verschuldung steigt steil an

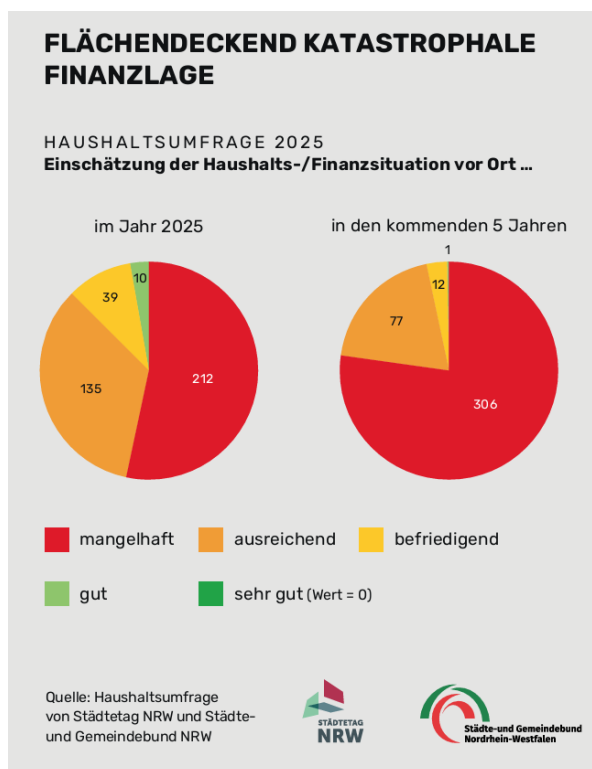
In Nordrhein-Westfalen lag die **Verschuldung** der Landesebene zum Jahresende 2024 bei 166,6 Mrd. Euro und damit um 3,1 % niedriger als ein Jahr zuvor. Während das Land 5,4 Mrd. Euro Schulden abgebaut hat, stiegen die Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände in NRW im gleichen Zeitraum um 6,1 Mrd. Euro (12,3 %) auf 55,4 Mrd. Euro. Davon waren 23,4 Mrd. Euro Kassenkredite, ein Anstieg binnen eines Jahres um rund 3,5 Mrd. Euro (+12,0 %). Nordrhein-Westfalen gehört damit zu den Ländern mit dem höchsten Anstieg der kommunalen Verschuldung im Jahresvergleich.

Im ersten Halbjahr des laufenden Jahres sind die kommunalen Verbindlichkeiten weiter deutlich gestiegen. Insbesondere die als Krisenindikator anerkannten Kassenkredite verzeichnen einen Zuwachs um 3,6 Mrd. Euro und liegen am 30. Juni 2025 bei 27 Mrd. Euro.



Zukunftsaussichten sind düster

Dementsprechend schätzen nur noch 2,5 % der Städte und Gemeinden in NRW ihre Haushaltslage im laufenden Jahr als „gut“ und nur weitere 10 % als „befriedigend“ ein. Insbesondere der Ausblick auf die kommenden fünf Jahre verdeutlicht die katastrophale Finanzsituation. Mehr als 300 Städte und Gemeinden bezeichnen ihre Finanzsituation in der gemeinsamen Haushaltsumfrage von Städte- und Gemeindebund und Städtetag als mangelhaft.



Voraussichtlich werden alle öffentlichen Ebenen durch die schwache wirtschaftliche Entwicklung deutlich weniger Steuereinnahmen erzielen als in der Steuerprognose aus dem Herbst 2024 noch angenommen. Insgesamt betragen die Rückgänge 47,6 Mrd. Euro. Davon entfallen lediglich rd. 4% auf die Länder, während die Kommunen rd. 25% des Rückgangs tragen.

Dotierung des Finanzausgleichs muss angepasst werden

Nach allem ist die geplante Dotierung des GFG 2026 für einen Ausgleich der kommunalen Finanznot offensichtlich unzureichend. Es soll eine verteilbare Finanzausgleichsmasse von 16,4 Mrd. Euro zur Verfügung stehen. Gegenüber dem Vorjahr bedeutet

dies eine Zunahme um 4,34 %. Damit wird selbst die in den Orientierungsdaten vom 19. September 2024 erwartete Zunahme um 4,7 % noch knapp verfehlt.

Wir fordern seit langem eine schrittweise Anhebung des Verbundsatzes und damit verbunden eine dauerhafte Erhöhung der verteilbaren Finanzausgleichsmasse. Ungeachtet der sich stetig verschlechternden kommunalen Haushaltssituation soll der Verbundsatz im GFG 2026 weiterhin bei 23 % liegen. Infolge

seiner Absenkung in den 1980er-Jahren sind den Kommunen über Jahrzehnte erhebliche Finanzmittel vorenthalten worden.

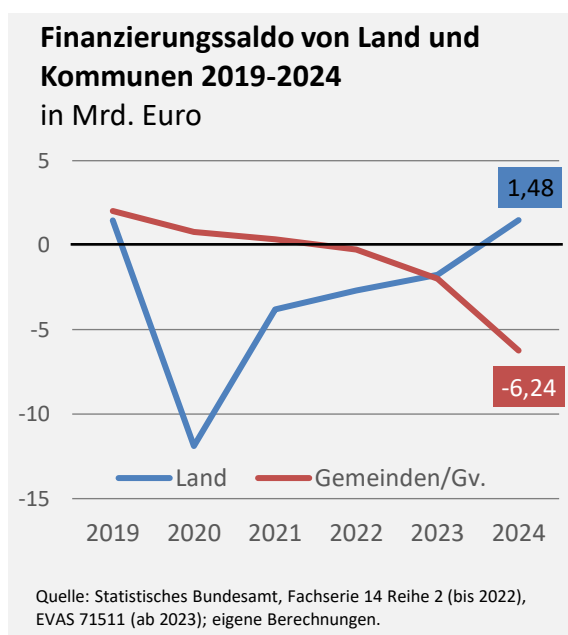
Darüber hinaus hat das Land trotz des im Jahre 2004 eingeführten verfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzips („wer bestellt, bezahlt“) bei seiner Rechtsetzung immer wieder eine unzureichende Refinanzierung neuer Aufgaben bzw. erheblicher Aufgabenerweiterungen veranlasst, indem es Regelungslücken des Konnexitätsprinzips genutzt hat. Hinzu kommt die nicht auskömmliche Refinanzierung der bundesrechtlichen Gesetzgebung namentlich bei kommunal zu gewährenden Sozialleistungen, die in den zurückliegenden Jahren zu immer größeren Defiziten in den Kommunalhaushalten geführt haben.

Gleichwertigkeit von Landes- und Kommunalaufgaben

Wir vertreten unter Verweis auf die Selbstverwaltungsgarantie in Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz weiterhin einen vorbehaltlosen Anspruch auf finanzielle Mindestausstattung. Unter Verweis auf Art. 79 Satz 2 LVerf NRW verneint der Verfassungsgerichtshof zwar eine absolute Untergrenze der kommunalen Mindestfinanzausstattung, betont aber zumindest das Prinzip der Gleichwertigkeit von Aufgaben des Landes und Aufgaben der Kommunen. Im Lichte dieser Rechtsprechung ist mindestens ein Gleichlauf der Finanzlage von Land und Kommunen anzustreben.

Im Ebenenvergleich ist tatsächlich aber eine strukturelle Scherenentwicklung zu beobachten: Die Haushaltssituation des Landes hat sich nach dem einmaligen Einbruch im Zuge der COVID 19-Pandemie zügig erholt und verzeichnete im vergangenen Jahr sogar stabile Überschüsse. Die Haushaltssituation der Kommunen befindet sich hingegen in einer immer steiler werdenden Abwärtsbewegung. Das vergangene Jahr schlossen sie mit einem Defizit von mehr als 6 Mrd. Euro ab. Das Land erzielte hingegen einen Überschuss von knapp 1,5 Mrd. Euro.

Für das laufende Jahr setzt sich dieser Abstand – bei weiter negativer Entwicklung – fort: Zum 2. Quartal 2025 verzeichnet das Land einen leicht negativen Finanzierungssaldo von -0,8 Mrd. Euro. Die Haushalte der Kommunen haben hingegen mit -5,3 Mrd. Euro schon zum Halbjahr fast das Rekorddefizit des Jahres 2024 „eingeholt“.



Im Vergleich zum letzten Vorkrisenjahr 2019 sind die bereinigten Einnahmen des Landes (+30,8 %) etwa im gleichen Maß gestiegen wie die Ausgaben (+31,4 %). Die Ausgaben der Kommunen sind deutlich stärker gestiegen (+39,4 %). Die zurückhaltende Einnahmenentwicklung (+26,0 %) kann hier mit dem sprunghaften Ausgabenanstieg nicht mehr mithalten. Deutlich wird dies besonders im Jahresvergleich 2023/2024: Während die bereinigten Ausgaben der Kommunen in nur einem Jahr um 8,6 % angezogen sind, konnte das Land seine bereinigten Ausgaben um 0,5 % reduzieren.

Insgesamt ist damit eine offenkundige Diskrepanz zwischen der Finanzlage des Landes einerseits und der Finanzausstattung der nordrhein-westfälischen Kommunen andererseits festzustellen, die erhebliche Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit der seitens des Landes zu gewährenden finanziellen Mindestfinanzausstattung der Kommunen durch das Land gemäß Art. 79 Abs. 2 Landesverfassung NRW auslöst.

Deshalb ist es nach unserer Auffassung aus verfassungsrechtlichen Gründen geboten, den Verbundsatz zur Korrektur dieser strukturellen Fehlstellung deutlich zu erhöhen. 2024 hätte ein Verbundsatz von

28,86 Prozent rechnerisch zu einem Gleichlauf von Land und Kommunen geführt. Beide Ebenen hätten ein defizitäres Ergebnis von -2,38 Mrd. Euro erzielt. Der Verbundsatz sollte jetzt im GFG 2026 auf mindestens 28 Prozent angehoben werden. Eine geringere Anhebung wäre nur denkbar in Verbindung mit einer deutlichen Erhöhung der Kostenerstattung in einzelnen Bereichen (z. B. Kita- und Schul-Finanzierung), die dort für eine auskömmliche Finanzierung sorgt.

Altschuldenentlastung und Investitionsprogramm lösen die strukturellen Probleme nicht

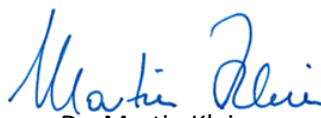
Wir erkennen an, dass das Land mit der Teilübernahme kommunaler Altschulden einen wesentlichen Beitrag leistet, um strukturelle Fehlstellungen der Vergangenheit nachträglich auszugleichen. Zudem erwarten wir die Weiterleitung von Bundesmitteln aus dem Sondervermögen Infrastruktur und Klimaschutz (SVIK), die zur Stabilisierung der kommunalen Investitionstätigkeit beitragen wird. Beide Maßnahmen unterstützen die Kommunen insbesondere bilanziell. Zum strukturellen Haushaltsausgleich tragen sie nur mittelbar bei, indem sie die Zinslast der Kommunen reduzieren. Den laufenden Defiziten aus der aktuellen und künftigen Aufgabenwahrnehmung können sie nicht entgegenwirken. Ohne einen entschlossenen strukturellen Eingriff in die laufende Aufgabenfinanzierung – im Sinne einer dauerhaften und dynamischen Entlastung auf der Einnahmen- und/oder Ausgabenseite – wird sich die bereits jetzt schon größte Kommunalfinanzkrise der Nachkriegszeit in rasantem Tempo vertiefen und sämtliche Entlastungserfolge der Vergangenheit und Gegenwart in wenigen Jahren zunichtemachen.

Wir bitten Sie dringend um Berücksichtigung unserer Stellungnahme im weiteren Verfahren.

Mit freundlichen Grüßen



Christian Schuchardt
Geschäftsführer
Städtetag Nordrhein-Westfalen



Dr. Martin Klein
Hauptgeschäftsführer
Landkreistag Nordrhein-Westfalen



Christof Sommer
Hauptgeschäftsführer
Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen