**LANDTAG NORDRHEIN-WESTFALEN**
18. Wahlperiode

**E 18/1498**

24.10.2025

Ausschuss für Heimat und Kommunales
**Guido Déus MdL**

# Einladung

72. Sitzung (öffentlich, **Livestream**)
des Ausschusses für Heimat und Kommunales
**am Freitag, dem 31. Oktober 2025,**
**10.00 Uhr bis ca. 12.30 Uhr, Raum E3 A02**

Landtag Nordrhein-Westfalen
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

Gemäß § 53 Absatz 1 der Geschäftsordnung des Landtags berufe ich den Ausschuss ein und setze folgende Tagesordnung fest:

**Einziger Tagesordnungspunkt**

**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

Stellungnahme 18/3006
Stellungnahme 18/3062
Stellungnahme 18/3063
Stellungnahme 18/3064
Stellungnahme 18/3065
Stellungnahme 18/3078
Stellungnahme 18/3079
Stellungnahme 18/3086
Stellungnahme 18/3087

Stellungnahme 18/3010

Anhörung von Sachverständigen

gez. Guido Déus
- Vorsitzender -

F. d. R.

Sebastian Tomczak
- Ausschussassistent -

Anlage
Verteiler

**Anhörung von Sachverständigen**
des Ausschusses für Heimat und Kommunales

**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

am Freitag, dem 31. Oktober 2025
10.00 bis (max.) 12.30 Uhr, Raum E3 A02, Livestream

# Verteiler

---

Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Nordrhein-Westfalen
Köln

Städtetag Nordrhein-Westfalen
Köln

Landkreistag Nordrhein-Westfalen
Düsseldorf

Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen
Düsseldorf

Landschaftsverband Rheinland
Köln

Landschaftsverband Westfalen-Lippe
Münster

Bund der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen e.V.
Rik Steinheuer
Düsseldorf

Professor Dr. Martin Junkernheinrich
Rheinland-Pfälzische Technische Universität Kaiserslautern-Landau
Kaiserslautern

Jochen Brunnhofer
Stadtkämmerer
Stadt Bottrop
Bottrop

Dr. Eva Maria Hubbert
Stadtkämmerin
Stadt Bochum
Bochum

Martin Murrack
Stadtdirektor und Stadtkämmerer
Stadt Duisburg
Sprecher „Aktionsbündnis für die Würde unserer Städte“
Duisburg

Markus Tempelmann
Beigeordneter und Kämmerer
Stadt Paderborn
Paderborn

Frau Christine Zeller
Stadtkämmerin
Stadt Münster
Münster

***

- TOP -

Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2026(Gemeindefinanzierungsgesetz 2026 – GFG 2026)

**LANDTAG NORDRHEIN-WESTFALEN**
18. Wahlperiode

Drucksache **18/15002**

05.09.2025

# Gesetzentwurf

**der Landesregierung**

**Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2026 (Gemeindefinanzierungsgesetz 2026 – GFG 2026)**

## A Problem

Nach Artikel 79 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen ist das Land verpflichtet, im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit einen übergemeindlichen Finanzausgleich zu gewährleisten.

In Artikel 106 Absatz 7 Grundgesetz (GG) ist festgelegt, dass von dem Länderanteil am Gesamtaufkommen der Gemeinschaftsteuern den Gemeinden und Gemeindeverbänden insgesamt ein vom Landesgesetzgeber zu bestimmender Hundertsatz zufließt. Artikel 106 Absatz 3 GG weist dem Bund und den Ländern die Erträge aus der Einkommensteuer, der Körperschaftsteuer und der Umsatzsteuer (Gemeinschaftsteuern) zu, soweit deren Aufkommen nicht unmittelbar auf die Gemeinden entfällt. Im Übrigen bestimmt nach Artikel 106 Absatz 7 GG die Landesgesetzgebung, ob und inwieweit das Aufkommen der Landessteuern den Gemeinden und Gemeindeverbänden zufließt.

Für das Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) sind regelmäßig die aktuelle Entwicklung, neue Erkenntnisse und geänderte (statistische) Datengrundlagen in vertretbar gebotenen Zeitabständen zu berücksichtigen, um hinreichende Gerechtigkeit bei der Verteilung der Zuweisungen zwischen den Kommunen zu gewährleisten. Dies entspricht der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen (Urteile vom 9. Juli 1998 - 16/96, 7/97 -, vom 19. Juli 2011 - 32/08 - vom 6. Mai 2014 -14/11 und 9/12 -, und vom 10. Mai 2016 - 19/13, 24/13).

## B Lösung

Das vorliegende Gesetz beinhaltet die Regelungen über die Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände für das Haushaltsjahr 2026 (Gemeindefinanzierungsgesetz 2026 - GFG 2026).

Datum des Originals: 02.09.2025/Ausgegeben: 10.09.2025

## C Alternativen

Keine.

## D Kosten

Zur Finanzierung des Gemeindefinanzausgleiches 2026 wird eine verteilbare Finanzausgleichsmasse in Höhe von 16 447 087 100 Euro zur Verfügung gestellt.

Darüber hinaus sieht der Landeshaushalt 2026 Zuweisungen außerhalb des Steuerverbundes für Kompensationsleistungen für die Verluste durch die Neuregelung des Familienleistungsausgleichs in Höhe von 1 079 000 000 Euro (einschließlich geschätzter Erstattung der Kommunen an das Land aus der Abrechnung des Jahres 2025 von 14 000 000 Euro) und Kompensationsleistungen für die Verluste in Zusammenhang mit dem Steuervereinfachungsgesetz 2011 in Höhe von 17 910 000 Euro vor.

## E Zuständigkeit

Zuständig sind das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen (federführend) und das Ministerium der Finanzen des Landes Nordrhein-Westfalen.

## F Auswirkungen auf die kommunale Selbstverwaltung und die Finanzlage der Gemeinden und Gemeindeverbände

Die auf Grund des Gemeindefinanzierungsgesetzes 2026 unter Berücksichtigung der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes Nordrhein-Westfalen bereitgestellten Zuweisungen ergänzen die Erträge der Gemeinden und Gemeindeverbände, die sie zur Finanzierung ihrer Aufgaben benötigen und die ihnen in Ausführung des Artikels 79 Satz 1 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen hierfür gewährleistet werden.

Sie tragen in Verbindung mit den Zuweisungen nach Maßgabe des Haushaltsplanes 2026 für das Land Nordrhein-Westfalen dem Ziel einer angemessenen Finanzausstattung der Kommunen im Haushaltsjahr 2026 Rechnung.

## G Finanzielle Auswirkungen auf die Unternehmen und die privaten Haushalte

Keine.

## H Geschlechterdifferenzierte Betrachtung der Auswirkungen des Gesetzes

Das Gesetz hat keine Auswirkungen auf die Gleichstellung von Frauen und Männern. Die Wirkungen treten unabhängig vom Geschlecht der Betroffenen ein. Auswirkungen auf die unterschiedlichen Lebenssituationen von Frauen und Männern sind nicht zu erwarten.

## I Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung

Das Gesetz hat keine Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung.

## J Befristung

Bei dem vorliegenden Gesetz handelt es sich um ein Jahresgesetz.

# Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2026

## (Gemeindefinanzierungsgesetz 2026 - GFG 2026)

## Inhaltsübersicht


### Teil 1
### Grundlagen

§ 1 Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände

### Teil 2
### Steuerverbund

§ 2 Ermittlung der Finanzausgleichsmasse
§ 3 Vorwegabzüge, Voraberhöhungen
§ 4 Aufteilung der verteilbaren Finanzausgleichsmasse
§ 5 Grundsätze für die Schlüsselzuweisungen
§ 6 Aufteilung der Schlüsselmasse
§ 7 Festsetzung der Schlüsselzuweisungen für die Gemeinden
§ 8 Ermittlung der Ausgangsmesszahl für die Gemeinden
§ 9 Ermittlung der Steuerkraftmesszahl für die Gemeinden
§ 10 Festsetzung der Schlüsselzuweisungen für die Kreise
§ 11 Ermittlung der Ausgangsmesszahl für die Kreise und die Städteregion Aachen
§ 12 Ermittlung der Umlagekraftmesszahl für die Kreise und die Städteregion Aachen
§ 13 Festsetzung der Schlüsselzuweisungen für die Landschaftsverbände
§ 14 Ermittlung der Ausgangsmesszahl für die Landschaftsverbände
§ 15 Ermittlung der Umlagekraftmesszahl für die Landschaftsverbände
§ 16 Investitionspauschalen, Aufwands- und Unterhaltungspauschale
§ 17 Schul- und Bildungspauschale
§ 18 Sportpauschale
§ 19 Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände zur Überwindung außergewöhnlicher oder unvorhersehbarer Belastungssituationen

### Teil 3
### Zuweisungen außerhalb des Steuerverbundes

§ 20 Kompensationsleistungen an die Gemeinden für Verluste durch die Neuregelung des Familienleistungsausgleichs
§ 21 Kompensationsleistungen an die Gemeinden für Verluste in Zusammenhang mit dem Steuervereinfachungsgesetz 2011
§ 22 Zuweisungen nach Maßgabe des Haushaltsplans des Landes

### Teil 4
### Umlagegrundlagen, Umlagen

§ 23 Umlagegrundlagen für Schlüsselzuweisungen
§ 24 Kreisumlage
§ 25 Landschaftsumlage
§ 26 Verbandsumlage des Regionalverbandes Ruhr

**Teil 5**
**Gemeinsame Vorschriften und Verfahren**

§ 27 Grundlagen für die Erhebung und die Anwendung von Daten zur Berechnung von Zuweisungen aus dem Steuerverbund
§ 28 Verfahrensregelungen zur Ermittlung, Festsetzung und Auszahlung der Zuweisungen aus dem Steuerverbund
§ 29 Ausgleich fehlerhafter Zuweisungen aus dem Steuerverbund
§ 30 Bewirtschaftung der Mittel des Steuerverbundes
§ 31 Abschlagszahlungen für Verluste durch die Neuregelung des Familienleistungsausgleichs und in Zusammenhang mit dem Steuervereinfachungsgesetz 2011
§ 32 Förderungsgrundsätze für zweckgebundene Zuweisungen nach Maßgabe des Haushaltsplans des Landes
§ 33 Kürzungsermächtigung

**Teil 6**
**Inkrafttreten, Außerkrafttreten**

§ 34 Inkrafttreten, Außerkrafttreten

**Anlagen**

**Anlage 1** Ableitung der Finanzausgleichsmasse 2026
**Anlage 2** Aufteilung der Finanzausgleichsmasse 2026
**Anlage 3** Hauptansatzstaffel
**Anlage 4** Bevölkerung in den Gemeinden des Landes Nordrhein-Westfalen zu den Stichtagen 31. Dezember 2022, 31. Dezember 2023 und 31. Dezember 2024

## Teil 1
## Grundlagen

### § 1
### Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände

(1) Die Gemeinden und Gemeindeverbände tragen die Kosten ihrer eigenen und der ihnen übertragenen Aufgaben, soweit durch Gesetz nichts anderes bestimmt ist.

(2) Die Gemeinden und Gemeindeverbände erhalten vom Land Nordrhein-Westfalen im Wege des Finanz- und Lastenausgleichs zur Ergänzung ihrer eigenen Erträge allgemeine und zweckgebundene Zuweisungen für die Erfüllung ihrer Aufgaben.

(3) Die Gemeinden und Gemeindeverbände erhalten einen Anteil am Steueraufkommen des Landes (Steuerverbund) nach den §§ 2 bis 19.

(4) Die Gemeinden und Gemeindeverbände erhalten ferner Zuweisungen nach den §§ 20 und 21 sowie nach Maßgabe des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen nach § 22.

(5) Soweit den Gemeinden und Gemeindeverbänden Zuwendungen auf Grund besonderer Gesetze gewährt werden, bleiben diese unberührt.

(6) Gemeindeverbände im Sinne dieses Gesetzes sind die Kreise, die Landschaftsverbände und die Städteregion Aachen nach § 1 Absatz 1 Satz 1 des Städteregion Aachen Gesetzes vom 26. Februar 2008 (GV. NRW. S. 162), das durch Artikel 3 des Gesetzes vom 1. Oktober 2015 (GV. NRW. S. 698) geändert worden ist. Soweit in diesem Gesetz nichts anderes geregelt ist, gelten für die Städteregion Aachen die Regelungen für Kreise und für die regionsangehörigen Gemeinden nach § 4 Absatz 1 Satz 3 und § 5 des Städteregion Aachen Gesetzes die Regelungen für kreisangehörige Gemeinden.

## Teil 2
## Steuerverbund

### § 2
### Ermittlung der Finanzausgleichsmasse

(1) Das Land Nordrhein-Westfalen stellt den Gemeinden und Gemeindeverbänden 23 Prozent (Verbundsatz) seines Anteils an der Einkommensteuer, der Körperschaftsteuer und der Umsatzsteuer (Gemeinschaftsteuern) zur Verfügung. Ferner beteiligt das Land die Gemeinden und Gemeindeverbände in Höhe des Verbundsatzes an vier Siebteln seiner Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer.

(2) Der Berechnung nach Absatz 1 liegt das Ist-Aufkommen der jeweiligen Steuer im Zeitraum vom 1. Oktober 2024 bis zum 30. September 2025 (Verbundzeitraum) zugrunde. Dabei wird das insgesamt im Verbundzeitraum ermittelte Ist-Aufkommen

1. erhöht um die Einnahmen oder vermindert um die Ausgaben des Landes im Länderfinanzausgleich nach den Vorschriften des zweiten Abschnitts des Finanzausgleichsgesetzes vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3955, 3956) in der am 31. Dezember 2019 geltenden Fassung und aus den allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen nach § 11 Absatz 2 des Finanzausgleichsgesetzes vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3955, 3956), das zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 24. Februar 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 57) geändert

worden ist,
2. vermindert um den zur Kompensation an die Gemeinden für Verluste aus der Neuregelung des Familienleistungsausgleichs in § 1 des Finanzausgleichsgesetzes enthaltenen Betrag,
3. erhöht um den als interkommunalen Entlastungsausgleich zugunsten der Kommunen der neuen Länder enthaltenen Anteil des Landes Nordrhein-Westfalen am Minderaufkommen der Umsatzsteuer nach den §§ 1 und 11 Absatz 3 des Finanzausgleichsgesetzes in Verbindung mit Artikel 2 des Gesetzes zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes, des Stabilitätsratsgesetzes sowie weiterer Gesetze vom 4. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2142),
4. vermindert um den als Kompensationsleistung für Einnahmeausfälle des Landes Nordrhein-Westfalen aus der Spielbankabgabe erhaltenen Anteil des Landes am Mehraufkommen der Umsatzsteuer nach § 1 des Finanzausgleichsgesetzes in Verbindung mit Artikel 3 des Haushaltsbegleitgesetzes 2006 vom 29. Juni 2006 (BGBl. I S. 1402),
5. vermindert um den als Beteiligung des Bundes zur Aufgabenerfüllung im Bereich der Förderung von Kindern unter drei Jahren in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege erhaltenen Anteil des Landes Nordrhein-Westfalen am Mehraufkommen der Umsatzsteuer nach § 1 des Finanzausgleichsgesetzes in Verbindung mit Artikel 2 des Kinderförderungsgesetzes vom 10. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2403) und in Verbindung mit Artikel 3 des Gesetzes zur zusätzlichen Förderung von Kindern unter drei Jahren in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege vom 15. Februar 2013 (BGBl. I S. 250),
6. vermindert um den zur Kompensation an die Gemeinden für Verluste durch das Steuervereinfachungsgesetz 2011 vom 1. November 2011 (BGBl. I S. 2131) ausgezahlten Betrag nach § 1 des Finanzausgleichsgesetzes,
7. vermindert um den Anteil des Landes Nordrhein-Westfalen am Mehraufkommen der Umsatzsteuer, der vom Bund zur Entlastung der Kommunen über den Länderanteil an der Umsatzsteuer gezahlt wird nach § 1 des Finanzausgleichgesetzes in Verbindung mit Artikel 1 des Gesetzes zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen vom 1. Dezember 2016 (BGBl. I S. 2755),
8. vermindert um den Anteil des Landes Nordrhein-Westfalen am Mehraufkommen der Umsatzsteuer zum Ausgleich für wegfallende Entflechtungsmittel nach § 1 des Finanzausgleichsgesetzes in Verbindung mit Artikel 2 des Gesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften vom 14. August 2017 (BGBl. I S. 3122),
9. vermindert um den Anteil des Landes Nordrhein-Westfalen am Mehraufkommen der Umsatzsteuer, der vom Bund zur Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung über den Länderanteil an der Umsatzsteuer gezahlt wird nach § 1 des Finanzausgleichsgesetzes in Verbindung mit Artikel 2 des Kita-Qualitätsgesetzes vom 20. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2791) und in Verbindung mit Artikel 4 des Gesetzes zur periodengerechten Veranschlagung von Zinsausgaben im Rahmen der staatlichen Kreditaufnahme und Drittes Gesetz zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung vom 21. November 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 361),
10. vermindert um den Anteil des Landes Nordrhein-Westfalen am Mehraufkommen der Umsatzsteuer, die vom Bund an die Länder für ihre Kosten im Zusammenhang mit denjenigen, die aus anderen Staaten nach Deutschland kommen, gezahlt wird nach § 1 des Finanzausgleichsgesetzes in Verbindung mit Artikel 8 des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes vom 20. Oktober 2015 (BGBl. I S. 1722) in Verbindung mit Artikel 1 des Pauschalentlastungsgesetzes vom 13. November 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 310) und in Verbindung mit Artikel 1 des FAG-Änderungsgesetzes 2024 vom 30. Juli 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 254),
11. vermindert um den Anteil des Landes Nordrhein-Westfalen am Mehraufkommen der Umsatzsteuer, der vom Bund im Rahmen des Paktes für den öffentlichen Gesundheitsdienst zur personellen Aufstockung, Modernisierung und Vernetzung der deutschen

Gesundheitsämter über den Länderanteil an der Umsatzsteuer gezahlt wird nach § 1 des Finanzausgleichsgesetzes in Verbindung mit Artikel 1 des FAG-Änderungsgesetzes 2024,

12. vermindert um den Anteil des Landes Nordrhein-Westfalen am Mehraufkommen der Umsatzsteuer, der vom Bund zur finanziellen Entlastung der Länder im Zusammenhang mit der Erstellung von Wärmeplänen gezahlt wird nach § 1 des Finanzausgleichsgesetzes in Verbindung mit Artikel 1 des FAG-Änderungsgesetzes 2024,
13. vermindert um den Anteil des Landes Nordrhein-Westfalen am Mehraufkommen der Umsatzsteuer, der vom Bund zur Umsetzung des Startchancen-Programms gezahlt wird nach § 1 des Finanzausgleichsgesetzes in Verbindung mit Artikel 1 des FAG-Änderungsgesetzes 2024.

(3) Die Ermittlung der Finanzausgleichsmasse nach den Absätzen 1 und 2 sowie § 3 ergibt sich aus der Anlage 1 zu diesem Gesetz.

## § 3
## Vorwegabzüge, Voraberhöhungen

(1) Von der nach § 2 ermittelten Finanzausgleichsmasse werden für die im Haushaltsjahr 2026 vom Land Nordrhein-Westfalen für die Gemeinden und Gemeindeverbände auf Grund gesetzlicher Vorschriften und vertraglicher Vereinbarungen zu entrichtenden Tantiemen 12 240 000 Euro abgezogen.

(2) Der nach § 2 ermittelten Finanzausgleichsmasse werden 215 900 000 Euro hinzugerechnet, die dem im Mehraufkommen des Landes Nordrhein-Westfalen an der Umsatzsteuer im Jahr 2026 enthaltenen Betrag entsprechen, der vom Bund nach § 1 des Finanzausgleichsgesetzes in Verbindung mit Artikel 1 des Gesetzes zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen vom 1. Dezember 2016 (BGBl. I S. 2755) über den Länderanteil an der Umsatzsteuer gewährt wird.

(3) Von der nach § 2 ermittelten Finanzausgleichsmasse werden 29 836 000 Euro zur Rückführung der im Gemeindefinanzierungsgesetz 2021 vom 17. Dezember 2020 (GV. NRW. S. 1241) und im Gemeindefinanzierungsgesetz 2022 vom 17. Dezember 2021 (GV. NRW S. 1511) kreditierten Beträge abgezogen.

(4) Von der nach § 2 ermittelten Finanzausgleichsmasse werden 15 000 000 Euro für die Unterstützung der Digitalisierung von Kommunen abgezogen.

## § 4
## Aufteilung der verteilbaren Finanzausgleichsmasse

Die sich aus den Berechnungen nach den §§ 2 und 3 ergebende verteilbare Finanzausgleichsmasse wird auf Schlüsselzuweisungen, Investitionspauschalen sowie Aufwands- und Unterhaltungspauschale, fachbezogene Sonderpauschalen und Bedarfszuweisungen aufgeteilt. Die Aufteilung ergibt sich aus Anlage 2 zu diesem Gesetz.

## § 5
## Grundsätze für die Schlüsselzuweisungen

(1) Die Gemeinden und die Gemeindeverbände erhalten Schlüsselzuweisungen, deren Höhe sich für die einzelne Gebietskörperschaft nach ihrem Finanzbedarf und nach ihrer Steuer- oder Umlagekraft bemisst. Neben der Bevölkerungszahl werden für die Bedarfsermittlung berücksichtigt:

1. die Trägerschaft von Schulen,
2. die Soziallasten,
3. die Zentralitätsfunktion und
4. das Verhältnis von Fläche und Bevölkerungszahl.

(2) Die Schlüsselzuweisung wird aus der Gegenüberstellung einer Ausgangsmesszahl nach den §§ 8, 11 und 14 sowie einer Steuerkraftmesszahl nach § 9 oder einer Umlagekraftmesszahl nach den §§ 12 und 15 berechnet.

## § 6
## Aufteilung der Schlüsselmasse

Für Schlüsselzuweisungen wird insgesamt ein Betrag von 13 852 617 300 Euro zur Verfügung gestellt. Dieser Betrag wird auf die Schlüsselmasse aufgeteilt für:

1. Gemeinden mit 10 873 536 300 Euro,
2. Kreise mit 1 620 580 100 Euro und
3. Landschaftsverbände mit 1 358 500 900 Euro.

## § 7
## Festsetzung der Schlüsselzuweisungen für die Gemeinden

(1) Jede Gemeinde erhält als Schlüsselzuweisung 90 Prozent des Unterschiedsbetrages zwischen der maßgeblichen Ausgangsmesszahl nach § 8 und der maßgeblichen Steuerkraftmesszahl nach § 9.

(2) Erreicht oder überschreitet die Steuerkraftmesszahl die Ausgangsmesszahl, so erhält die Gemeinde keine Schlüsselzuweisung.

## § 8
## Ermittlung der Ausgangsmesszahl für die Gemeinden

(1) Die Ausgangsmesszahl einer Gemeinde wird ermittelt, indem der Gesamtansatz mit dem einheitlichen Grundbetrag nach § 28 Absatz 1 Satz 2 vervielfältigt wird.

(2) Der Gesamtansatz wird aus dem Hauptansatz unter Berücksichtigung von Bevölkerungsveränderungen, dem Beschultenansatz, dem Soziallastenansatz, dem Zentralitätsansatz und dem Flächenansatz gebildet.

(3) Der Hauptansatz wird den Gemeinden nach der relevanten Bevölkerungszahl gewährt. Zur Ermittlung und Festsetzung der relevanten Bevölkerungszahl wird die Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner nach § 27 Absatz 3 Satz 1 mit der durchschnittlichen Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner nach § 27 Absatz 3 Satz 2 verglichen. Der höhere Wert wird angesetzt. Für die Berücksichtigung im Hauptansatz wird dieser Wert nach der Gemeindegröße gewichtet (Hauptansatzstaffel - Anlage 3 zu diesem Gesetz). Liegt die Bevölkerungszahl einer Gemeinde zwischen zwei Stufen der Staffelklasse, so wird der Prozentsatz mit den dazwischenliegenden Werten angesetzt. Der Prozentsatz wird auf eine Dezimalstelle hinter dem Komma aufgerundet.

(4) Der Beschultenansatz wird den Gemeinden für jede erfasste Beschulte oder jeden erfassten Beschulten nach § 27 Absatz 5 an Schulen in eigener Trägerschaft gewährt. Für die Berücksichtigung wird die Zahl der Beschulten gewichtet nach

1. Langtagsbeschulten mit 3,13 und
2. Kurztagsbeschulten mit 1,56.

Soweit Zweckverbände Schulträger sind, werden die Beschulten den dem Zweckverband angehörenden Gemeinden entsprechend dem Anteil an der Verbandsumlage zugerechnet. Erfolgt die Übertragung der Schulträgerschaft durch öffentlich-rechtliche Vereinbarung, werden die Beschulten den beteiligten Kommunen entsprechend dem in dieser Vereinbarung geregelten Finanzierungsanteil zugerechnet. Der Beschultenansatz wird den Städten Düren und Gütersloh zur Hälfte auch für Schülerinnen und Schüler gewährt, die die Stiftischen Gymnasien in diesen Gemeinden besuchen.

(5) Der Soziallastenansatz wird den Gemeinden für die erfassten Bedarfsgemeinschaften im Sinne von § 7 Absatz 3 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch – Bürgergeld, Grundsicherung für Arbeitsuchende – in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. Mai 2011 (BGBl. I S. 850, 2094), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 24. Februar 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 57) geändert worden ist, nach § 27 Absatz 6 gewährt. Für die Berücksichtigung im Soziallastenansatz wird die Zahl der Bedarfsgemeinschaften mit 20,59 multipliziert.

(6) Der Zentralitätsansatz wird den Gemeinden für die erfassten sozialversicherungspflichtig Beschäftigten nach § 27 Absatz 7 gewährt. Für die Berücksichtigung im Zentralitätsansatz wird die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten mit 0,98 multipliziert.

(7) Der Flächenansatz wird den Gemeinden gewährt, die eine über dem Landesdurchschnitt liegende Gebietsfläche pro Einwohnerin und Einwohner aufweisen. Dieser Flächenanteil einer Gemeinde wird mit 0,16 multipliziert. Landesdurchschnitt ist das arithmetische Mittel aus der Gesamtheit der gemeindlichen Fläche-Bevölkerung-Relationen. Bei der Ermittlung des Flächenansatzes werden die maßgebliche Gebietsfläche einer Gemeinde nach § 27 Absatz 9 und die Bevölkerungszahl einer Gemeinde nach § 27 Absatz 3 Satz 1 berücksichtigt.

## § 9
## Ermittlung der Steuerkraftmesszahl für die Gemeinden

(1) Die Steuerkraftmesszahl ergibt sich aus der Summe der für die Gemeinden geltenden Steuerkraftzahlen der Gewerbesteuer, der Grundsteuern, des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer und des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer abzüglich der Steuerkraftzahl der Gewerbesteuerumlage in der Referenzperiode nach § 27 Absatz 8.

(2) Als Steuerkraftzahlen werden zugrunde gelegt

1. bei der Gewerbesteuer das Ist-Aufkommen des ersten Halbjahres der Referenzperiode, geteilt durch den im ersten Halbjahr der Referenzperiode tatsächlich festgesetzten Hebesatz, addiert zu dem Ist-Aufkommen des zweiten Halbjahres der Referenzperiode, geteilt durch den im zweiten Halbjahr der Referenzperiode tatsächlich festgesetzten Hebesatz, multipliziert mit 433 bei den kreisfreien Städten und multipliziert mit 421 bei den kreisangehörigen Städten und Gemeinden,
2. bei der Grundsteuer A das Ist-Aufkommen des ersten Halbjahres der Referenzperiode, geteilt durch den im ersten Halbjahr der Referenzperiode tatsächlich festgesetzten Hebesatz, multipliziert mit 253 bei den kreisfreien Städten und multipliziert mit 277 bei den kreisangehörigen Städten und Gemeinden addiert zu dem Ist-Aufkommen des zweiten Halbjahres der Referenzperiode, geteilt durch den im zweiten Halbjahr der Referenzperiode tatsächlich festgesetzten Hebesatz, multipliziert mit 309 bei den kreisfreien Städten und multipliziert mit 329 bei den kreisangehörigen Städten und Gemeinden,

3. bei der Grundsteuer B und bei der Grundsteuer C das jeweilige Ist-Aufkommen des ersten Halbjahres der Referenzperiode, geteilt durch den im ersten Halbjahr der Referenzperiode tatsächlich festgesetzten jeweiligen Hebesatz, multipliziert mit 547 bei den kreisfreien Städten und multipliziert mit 535 bei den kreisangehörigen Städten und Gemeinden addiert zu dem jeweiligem Ist-Aufkommen des zweiten Halbjahres der Referenzperiode, geteilt durch den im zweiten Halbjahr der Referenzperiode tatsächlich festgesetzten jeweiligen Hebesatz, multipliziert mit 607 bei den kreisfreien Städten und multipliziert mit 635 bei den kreisangehörigen Städten und Gemeinden,
4. bei dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer das Ist-Aufkommen in der Referenzperiode
   a) zuzüglich der in der Referenzperiode angefallenen Kompensationsleistungen an die Gemeinden für Verluste aus der Neuregelung des Familienleistungsausgleichs unter Berücksichtigung der in diesem Zeitraum angefallenen Abrechnungsbeträge und
   b) zuzüglich der in der Referenzperiode angefallenen Kompensationsleistungen an die Gemeinden für Verluste im Zusammenhang mit dem Steuervereinfachungsgesetz 2011,
5. bei dem Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer das Ist-Aufkommen in der Referenzperiode und
6. bei der Gewerbesteuerumlage das Ist-Aufkommen der Gewerbesteuer im ersten Halbjahr der Referenzperiode, geteilt durch den im ersten Halbjahr der Referenzperiode tatsächlich festgesetzten Hebesatz, multipliziert mit den im ersten Halbjahr der Referenzperiode festgesetzten Vervielfältigern für die Gewerbesteuerumlage zuzüglich des Ist-Aufkommens im zweiten Halbjahr der Referenzperiode, geteilt durch den im zweiten Halbjahr der Referenzperiode tatsächlich festgesetzten Hebesatz, multipliziert mit den im zweiten Halbjahr der Referenzperiode festgesetzten Vervielfältigern für die Gewerbesteuerumlage.

## § 10
## Festsetzung der Schlüsselzuweisungen für die Kreise

(1) Jeder Kreis erhält als Schlüsselzuweisung den Unterschiedsbetrag zwischen der maßgeblichen Ausgangsmesszahl nach § 11 und der maßgeblichen Umlagekraftmesszahl nach § 12.

(2) Erreicht oder überschreitet die Umlagekraftmesszahl die Ausgangsmesszahl, so erhält der Kreis keine Schlüsselzuweisung.

## § 11
## Ermittlung der Ausgangsmesszahl für die Kreise und die Städteregion Aachen

(1) Die Ausgangsmesszahl eines Kreises wird ermittelt, indem der Gesamtansatz mit dem einheitlichen Grundbetrag nach § 28 Absatz 1 Satz 2 multipliziert wird.

(2) Der Gesamtansatz wird aus dem Hauptansatz und dem Beschultenansatz gebildet.

(3) Der Hauptansatz der Kreise entspricht der Bevölkerungszahl im Kreis nach § 27 Absatz 3 Satz 1. Der Hauptansatz der Städteregion Aachen entspricht der Bevölkerungszahl in der Städteregion Aachen ohne die Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner der Stadt Aachen jeweils nach § 27 Absatz 3 Satz 1.

(4) Der Beschultenansatz wird den Kreisen für jede gemeldete Beschulte oder jeden gemeldeten Beschulten nach § 27 Absatz 5 an Schulen in eigener Trägerschaft gewährt. Die Regelung in § 8 Absatz 4 gilt entsprechend. Bevor der so ermittelte Wert in den Gesamtansatz einfließt, wird dieser Wert mit dem Kreisfaktor vervielfältigt. Das für Kommunales zuständige Ministerium setzt den Kreisfaktor fest.

## § 12
## Ermittlung der Umlagekraftmesszahl für die Kreise und die Städteregion Aachen

Die Umlagekraftmesszahl ergibt sich aus der Summe der mit einem einheitlichen Umlagesatz von 35,19 Prozent vervielfältigten Umlagegrundlagen nach § 23 Nummer 1 und 2.

## § 13
## Festsetzung der Schlüsselzuweisungen für die Landschaftsverbände

(1) Jeder Landschaftsverband erhält als Schlüsselzuweisung den Unterschiedsbetrag zwischen der maßgeblichen Ausgangsmesszahl nach § 14 und der maßgeblichen Umlagekraftmesszahl nach § 15.

(2) Erreicht oder überschreitet die Umlagekraftmesszahl die Ausgangsmesszahl, so erhält der Landschaftsverband keine Schlüsselzuweisung.

## § 14
## Ermittlung der Ausgangsmesszahl für die Landschaftsverbände

Die Ausgangsmesszahl eines Landschaftsverbandes wird ermittelt, indem die maßgebliche Bevölkerungszahl nach § 27 Absatz 3 Satz 1 mit dem einheitlichen Grundbetrag nach § 28 Absatz 1 Satz 2 multipliziert wird.

## § 15
## Ermittlung der Umlagekraftmesszahl für die Landschaftsverbände

Die Umlagekraftmesszahl ergibt sich aus der Summe der mit einem einheitlichen Umlagesatz von 15,40 Prozent vervielfältigten Umlagegrundlagen nach § 23 Nummer 3.

## § 16
## Investitionspauschalen, Aufwands- und Unterhaltungspauschale

(1) Zur pauschalen Förderung investiver Maßnahmen von Gemeinden und Gemeindeverbänden, zum Abbau eines Investitions- und Sanierungsstaus sowie für weitere Unterhaltungsaufwendungen der Gemeinden stehen Mittel in Höhe von 1 594 252 300 Euro bereit.

(2) Nach Abzug eines Betrages für die Aufwands- und Unterhaltungspauschale nach Absatz 6 in Höhe von 170 000 000 Euro verbleibt für Investitionspauschalen nach den Absätzen 3 bis 5 ein verteilbarer Betrag in Höhe von 1 424 252 300 Euro. Die Zuweisungen aus diesen Investitionspauschalen und den in den §§ 17 und 18 geregelten Sonderpauschalen sind gegenseitig deckungsfähig.

(3) Von dem verbliebenen Betrag nach Absatz 2 Satz 1 werden den Gemeinden 1 203 905 700 Euro für investive Maßnahmen im Rahmen einer allgemeinen Investitionspauschale zur Verfügung gestellt. Davon werden sieben Zehntel nach der maßgeblichen Bevölkerungszahl nach § 27 Absatz 3 Satz 1 und drei Zehntel nach der maßgeblichen Gebietsfläche nach § 27 Absatz 9 verteilt.

(4) Von dem verbliebenen Betrag nach Absatz 2 Satz 1 werden 119 862 500 Euro für eine Investitionspauschale zur Verfügung gestellt, die in erster Linie für Maßnahmen zur Verbesserung der Altenhilfe und -pflege einzusetzen ist. Dieser Betrag wird auf die kreisfreien Städte und Kreise nach der Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner über 65 Jahre nach

§ 27 Absatz 4 verteilt.

(5) Von dem verbliebenen Betrag nach Absatz 2 Satz 1 werden 100 484 100 Euro für eine Investitionspauschale zur Verfügung gestellt, die in erster Linie für investive Maßnahmen im Zusammenhang mit der Eingliederungshilfe einzusetzen ist. Dieser Betrag wird auf die Landschaftsverbände nach der maßgeblichen Bevölkerungszahl nach § 27 Absatz 3 Satz 1 verteilt. Die Mittel dieser Pauschale können zu Gunsten des in § 19 Absatz 2 Nummer 3 erfassten Sonderbedarfs für die landschaftliche Kulturpflege für deckungsfähig erklärt werden.

(6) Zur Unterstützung von Aufwendungen zum Abbau eines Investitions- und Sanierungsstaus sowie für weitere Unterhaltungsaufwendungen wird ein Betrag in Höhe von 170 000 000 Euro zur Verfügung gestellt. Der Betrag wird als Pauschale jeweils zur Hälfte nach der maßgeblichen Bevölkerungszahl nach § 27 Absatz 3 Satz 1 und nach der maßgeblichen Gebietsfläche nach § 27 Absatz 9 verteilt. Die Mittel werden als allgemeine Deckungsmittel bereitgestellt.

(7) Die Euro-Beträge je Einwohnerin und Einwohner, je tausend Quadratmeter maßgeblicher Gebietsfläche sowie je Einwohnerin und Einwohner über 65 Jahre werden von dem für Kommunales und dem für Finanzen zuständigen Ministerium ermittelt und festgesetzt.

## § 17
## Schul- und Bildungspauschale

(1) Zur Unterstützung kommunaler Aufgabenerfüllung im Schulbereich sowie kommunaler Investitionsmaßnahmen im Bereich der frühkindlichen Bildung wird den Gemeinden und Gemeindeverbänden insgesamt ein Betrag von 876 978 000 Euro zur Verfügung gestellt. Die Mittel können für den Neu-, Um- und Erweiterungsbau, den Erwerb, die Modernisierung und für raumbildende Ausbauten sowie für die Einrichtung und Ausstattung von Schulen und kommunalen Kindertageseinrichtungen eingesetzt werden. Mit den Mitteln der Schul- und Bildungspauschale können darüber hinaus Instandsetzungen von Schulgebäuden sowie Mieten und Leasingraten für Schulen finanziert werden.

(2) Die Verteilung der Mittel erfolgt auf der Basis der Beschultenzahl nach § 27 Absatz 5 für die allgemeinbildenden und berufsbildenden Schulen. Die Regelungen in § 8 Absatz 4 Satz 3 bis 5 finden entsprechend Anwendung.

(3) Bei der Verteilung der Mittel nach Absatz 2 ist zu berücksichtigen, dass jeder Gemeinde, die Schulträgerin ist, ein Mindestbetrag von 300 000 Euro, jedem Kreis, der Schulträger ist, ein Mindestbetrag von 510 000 Euro und jedem Landschaftsverband als Schulträger ein Mindestbetrag von 1 700 000 Euro gewährt wird.

## § 18
## Sportpauschale

(1) Zur Unterstützung kommunaler Aufgabenerfüllung im Sportbereich wird den Gemeinden insgesamt ein Betrag von 75 071 800 Euro zur Verfügung gestellt. Die Mittel sind von den Gemeinden für den Neu-, Um- und Erweiterungsbau, den Erwerb sowie für die Neuanlagen, Wiederaufbauten, Modernisierung, raumbildende Ausbauten und für die Einrichtung und Ausstattung von Sportstätten einzusetzen. Mit den Mitteln der Sportpauschale können darüber hinaus Instandsetzungen von Sportstätten sowie Mieten und Leasingraten für Sportstätten finanziert werden.

(2) Die Verteilung der Mittel erfolgt nach der Bevölkerungszahl nach § 27 Absatz 3 Satz 1.

(3) Bei der Verteilung der Mittel nach Absatz 2 ist zu berücksichtigen, dass jeder Gemeinde ein Mindestbetrag von 60 000 Euro gewährt wird.

## § 19
## Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände zur Überwindung außergewöhnlicher oder unvorhersehbarer Belastungssituationen

(1) Zur Überwindung außergewöhnlicher oder unvorhersehbarer finanzieller Belastungssituationen, die im Rahmen des Schlüsselzuweisungssystems keine oder nur unzureichende Berücksichtigung finden, werden insgesamt 48 167 700 Euro zur Verfügung gestellt.

(2) Die Mittel nach Absatz 1 sind bestimmt für

1. pauschale Zuweisungen an Gemeinden, die durch ihre Funktion als anerkannter Kurort außergewöhnliche Belastungen tragen (Kurortehilfe) in Höhe von 12 968 500 Euro,
2. pauschale Zuweisungen an Gemeinden zum Ausgleich außergewöhnlicher Härten bei der Erhebung von Abwassergebühren (Abwassergebührenhilfe) in Höhe von 11 427 600 Euro,
3. pauschale Zuweisungen an die Landschaftsverbände zur Milderung von Belastungen, die durch die landschaftliche Kulturpflege nach § 5 Absatz 1 Buchstabe b der Landschaftsverbandsordnung für das Land Nordrhein-Westfalen in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Juli 1994 (GV. NRW. S. 657), die zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 10. Juli 2025 (GV. NRW. S. 618) geändert worden ist, entstehen, in Höhe von 19 260 400 Euro und
4. Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände zur Milderung von Härten, die sich aus der Durchführung des Finanzausgleichs ergeben, oder zur Überwindung außergewöhnlicher oder unvorhersehbarer finanzieller Belastungssituationen in Höhe von 4 511 200 Euro.

(3) Die Gemeinden nach Absatz 2 Nummer 1 erhalten einen auf Grund ihrer Anerkennung gewichteten Sockelbetrag in Höhe von 50 000 Euro. Gemeinden mit einer Anerkennung als

1. Luftkurort erhalten einen einfachen,
2. Heilklimatischer Kurort oder als Kneipp-Kurort erhalten einen zweifachen,
3. Ort mit Heilquellen-, Heilstollen-, Peloid- oder Moor-Kurbetrieb erhalten einen dreifachen oder
4. Heilbad oder als Kneipp-Heilbad erhalten einen vierfachen

Sockelbetrag. Maßgeblich ist der Status der Anerkennung zum Stichtag 31. Dezember 2025. Gemeinden, bei denen der Anteil der Übernachtungszahlen nach § 27 Absatz 10 an der maßgeblichen Bevölkerungszahl nach § 27 Absatz 3 Satz 1 den durchschnittlichen Anteil aller empfangsberechtigten Gemeinden übersteigt, erhalten einen Aufstockungsbetrag. Zur Ermittlung des Aufstockungsbetrags wird die über dem durchschnittlichen Anteil liegende Zahl an Übernachtungen mit einem einheitlichen Grundbetrag multipliziert.

(4) Die Abwassergebührenhilfe nach Absatz 2 Nummer 2 wird Gemeinden nach entsprechender Datenmeldung gewährt, wenn die Summe der Differenzen zwischen

1. dem Gebührenaufkommen inklusive Grundgebühr je Kubikmeter Schmutzwasser oder
2. dem Gebührensatz für Schmutzwasser

sowie dem Gebührensatz für Niederschlagswasser zum jeweils maßgeblichen Gebührensatz nach § 27 Absatz 11 positiv ist. Die Höhe der pauschalen Zuweisung bestimmt sich aus der

Multiplikation der positiven Differenz für Schmutzwasser mit dem gemeindlichen Frischwasservolumen, der positiven Differenz für Niederschlagswasser mit der Abflussfläche und einem jährlich zu ermittelnden Prozentsatz. Dieser Prozentsatz ergibt sich aus dem Verhältnis der zu verteilenden Gesamtsumme der Abwassergebührenhilfe zu der Summe der Berechnungsgrundlagen aller empfangsberechtigten Gemeinden. Bei den für die Berechnung im Antrag geltend zu machenden Kosten bleiben die Zuweisungen außer Betracht.

(5) Vom Betrag nach Absatz 2 Nummer 3 werden 10 630 200 Euro dem Landschaftsverband Westfalen-Lippe und 8 630 200 Euro dem Landschaftsverband Rheinland zugewiesen. Die erhöhte Zuweisung an den Landschaftsverband Westfalen-Lippe erfolgt mit Rücksicht auf dessen Verpflichtung aus § 5 Absatz 3 der Landschaftsverbandsordnung für das Land Nordrhein-Westfalen.

(6) Die Mittel nach Absatz 2 Nummer 4 können auch für Zuweisungen an Kommunen eingesetzt werden, mit denen Maßnahmen der Weiterentwicklung der kommunalen Selbstverwaltung, der interkommunalen Zusammenarbeit oder der Einführung und Verbreitung neuer Techniken bei der Durchführung kommunaler Aufgaben unterstützt werden.

## Teil 3
## Zuweisungen außerhalb des Steuerverbundes

### § 20
### Kompensationsleistungen an die Gemeinden für Verluste durch die Neuregelung des Familienleistungsausgleichs

(1) Den Gemeinden wird zum Ausgleich ihrer zusätzlichen Belastungen aus der Neuregelung des Familienleistungsausgleichs ein Anteil von 26 Prozent des Mehraufkommens der Umsatzsteuer zugewiesen, das dem Land Nordrhein-Westfalen nach § 1 des Finanzausgleichsgesetzes zusteht. Der auf die Gemeinden zu verteilende Betrag wird vorläufig auf 1 079 000 000 Euro festgesetzt. Nach Ablauf des Haushaltsjahres wird der den Gemeinden zustehende Anteilsbetrag auf der Grundlage der vorläufigen Abrechnung der Umsatzsteuerverteilung und des Finanzkraftausgleichs unter den Ländern abschließend ermittelt (Abrechnungsbetrag) und festgesetzt.

(2) Der auf die Gemeinden entfallende Betrag nach Absatz 1 wird nach dem Schlüssel verteilt, der in der Verordnung über die Aufteilung und Auszahlung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer und die Abführung der Gewerbesteuerumlage für die Haushaltsjahre 2024, 2025 und 2026 vom 4. Juni 2024 (GV. NRW. S. 335) in der jeweils geltenden Fassung festgesetzt ist.

(3) Der auf die Gemeinden entfallende Betrag nach Absatz 1 Satz 2 wird mit je einem Viertel zu den in der Verordnung über die Aufteilung und Auszahlung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer und die Abführung der Gewerbesteuerumlage für die Haushaltsjahre 2024, 2025 und 2026 genannten Terminen für die Abschlagszahlungen oder Vorauszahlung auf die Schlussabrechnung ausgezahlt. Der Abrechnungsbetrag nach Absatz 1 Satz 3 wird nach Anrechnung der geleisteten Abschlagszahlungen mit der nächstmöglichen Abschlagszahlung ausgeglichen.

(4) Einzelheiten der Ermittlung und Zahlbarmachung der Zuweisungen regeln das für Finanzen und das für Kommunales zuständige Ministerium.

## § 21
## Kompensationsleistungen an die Gemeinden für Verluste in Zusammenhang mit dem Steuervereinfachungsgesetz 2011

(1) Den Gemeinden wird zum Ausgleich ihrer zusätzlichen Belastungen in Zusammenhang mit dem Steuervereinfachungsgesetz 2011 ein Anteil von 26 Prozent des Mehraufkommens der Umsatzsteuer zugewiesen, das dem Land Nordrhein-Westfalen nach § 1 des Finanzausgleichsgesetzes zum Ausgleich der ertragsteuerlichen Mindereinnahmen zusteht. Der auf die Gemeinden zu verteilende Betrag wird auf 17 910 000 Euro festgesetzt.

(2) Der auf die Gemeinden entfallende Betrag nach Absatz 1 wird nach dem Schlüssel verteilt, der in der Verordnung über die Aufteilung und Auszahlung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer und die Abführung der Gewerbesteuerumlage für die Haushaltsjahre 2024, 2025 und 2026 festgesetzt ist.

(3) Der auf die Gemeinden entfallende Betrag nach Absatz 1 wird mit je einem Viertel zu den in der Verordnung über die Aufteilung und Auszahlung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer und die Abführung der Gewerbesteuerumlage für die Haushaltsjahre 2024, 2025 und 2026 genannten Terminen für die Abschlagszahlungen ausgezahlt.

(4) Einzelheiten der Ermittlung und Zahlbarmachung der Zuweisungen regeln das für Finanzen und das für Kommunales zuständige Ministerium.

## § 22
## Zuweisungen nach Maßgabe des Haushaltsplans des Landes

Die haushaltsmäßige Zuordnung, die Zweckbestimmung der Zuweisungen und die Haushaltsansätze der Zuweisungen nach Maßgabe des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen werden von dem für Kommunales und dem für Finanzen zuständigen Ministerium jährlich bekanntgegeben.

# Teil 4
# Umlagegrundlagen, Umlagen

## § 23
## Umlagegrundlagen für Schlüsselzuweisungen

Die Umlagegrundlagen zur Ermittlung der normierten Ertragskraft im Zusammenhang mit der Berechnung der Schlüsselzuweisungen sind

1. für die Kreise
   a) die Steuerkraftmesszahlen der kreisangehörigen Gemeinden und
   b) die zu veranschlagenden Schlüsselzuweisungen der kreisangehörigen Gemeinden,
2. für die Städteregion Aachen
   a) die Steuerkraftmesszahlen der regionsangehörigen Gemeinden und
   b) die zu veranschlagenden Schlüsselzuweisungen der regionsangehörigen Gemeinden abzüglich
   c) der Steuerkraftmesszahl der Stadt Aachen und
   d) der zu veranschlagenden Schlüsselzuweisungen der Stadt Aachen und
3. für die Landschaftsverbände
   a) die Steuerkraftmesszahlen der Gemeinden und
   b) die zu veranschlagenden Schlüsselzuweisungen der Gemeinden und Kreise.

## § 24
## Kreisumlage

(1) Die Kreisumlage wird in Prozentsätzen der festgesetzten Umlagegrundlagen nach § 23 Nummer 1 und 2 festgesetzt. Für die Festsetzung einer ausschließlichen Belastung oder einer Mehr- oder Minderbelastung einzelner Teile des Kreises sowie für die Erhebung einer Sonderumlage gilt Satz 1 entsprechend.

(2) Für die Festsetzung der Regionsumlage nach dem Städteregion Aachen Gesetz gilt Absatz 1.

## § 25
## Landschaftsumlage

Die Landschaftsumlage wird in Prozentsätzen der festgesetzten Umlagegrundlagen nach § 23 Nummer 3 festgesetzt.

## § 26
## Verbandsumlage des Regionalverbandes Ruhr

Für die Verbandsumlage des Regionalverbandes Ruhr gilt § 25 entsprechend.

# Teil 5
# Gemeinsame Vorschriften und Verfahren

## § 27
## Grundlagen für die Erhebung und die Anwendung von Daten zur Berechnung von Zuweisungen aus dem Steuerverbund

(1) Die zur Berechnung der Zuweisungen nach den §§ 5 bis 19 erforderlichen Daten werden den amtlichen Statistiken nach Maßgabe der folgenden Vorschriften entnommen. Die Daten der amtlichen Statistiken sind für die Ermittlung der Zuweisungen aus dem Steuerverbund für die Zuweisungsempfangenden bindend. Für diese Daten findet das Berichtigungsverfahren nach § 29 keine Anwendung.

(2) Soweit Daten von Gemeinden und Gemeindeverbänden erforderlich sind, die nicht aus amtlichen Statistiken entnommen werden können, werden diese unmittelbar bei den Gemeinden und Gemeindeverbänden oder den zuständigen Stellen erhoben. Die Gemeinden und Gemeindeverbände sind unter Beachtung der kommunalverfassungsrechtlichen Vertretungsregelungen verpflichtet, den zuständigen obersten Landesbehörden, dem Landesbetrieb Information und Technik Nordrhein-Westfalen, im Folgenden IT.NRW, und den Aufsichtsbehörden alle zur Errechnung und Festsetzung erforderlichen Auskünfte fristgerecht und vollständig zu erteilen. Soweit den Gemeinden und Gemeindeverbänden für die Datenabfrage durch IT.NRW gesicherte elektronische Übermittlungsverfahren zur Verfügung gestellt werden, sind diese zu nutzen. Werden die notwendigen Auskünfte nicht oder nicht rechtzeitig erteilt, können das für Kommunales und das für Finanzen zuständige Ministerium bestimmen, dass geschätzte Zahlen zugrunde gelegt werden oder die Berücksichtigung entsprechender Ansätze für die betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbände für den Finanzausgleich unterbleibt. § 29 findet in diesen Fällen keine Anwendung.

(3) Als Bevölkerungszahl im Sinne dieses Gesetzes gilt die in Anlage 4 zu diesem Gesetz festgesetzte Bevölkerungszahl zum Stichtag 31. Dezember 2024. Für die Ermittlung der durchschnittlichen Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner der Gemeinden nach § 8 Absatz 3

werden die Bevölkerungszahlen nach Anlage 4 zu den Stichtagen 31. Dezember 2022, 31. Dezember 2023 und 31. Dezember 2024 herangezogen.

(4) Als Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner über 65 Jahre wird die von IT.NRW fortgeschriebene, gegliederte Bevölkerungszahl zum Stichtag 31. Dezember 2024 herangezogen.

(5) Als Zahl der Beschulten im Sinne des § 8 Absatz 4, des § 11 Absatz 4 und des § 17 Absatz 2 gilt die in der von IT.NRW geführten Schulstatistik festgesetzte Zahl der Schülerinnen und Schüler zum Stichtag 15. Oktober 2024. Schülerinnen und Schüler, die am gebundenen oder offenen Ganztag teilnehmen, gelten als Langtagsbeschulte. Als Kurztagsbeschulte gelten die im Halbtagsbetrieb Beschulten. Der Stichtag ist auch für die Zurechnung des Anteils an der Umlage nach § 8 Absatz 4 Satz 3 sowie des Finanzierungsanteils nach § 8 Absatz 4 Satz 4 für das Haushaltsjahr 2024 maßgeblich.

(6) Als Zahl der Bedarfsgemeinschaften im Sinne des § 8 Absatz 5 gilt die von der Bundesagentur für Arbeit ermittelte Zahl zum Stichtag 31. Dezember 2024.

(7) Als Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Sinne des § 8 Absatz 6 gilt die von der Bundesagentur für Arbeit ermittelte Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in den Gemeinden am Arbeitsort zum Stichtag 31. Dezember 2024.

(8) Die Referenzperiode für die Ermittlung der Steuerkraftmesszahl nach § 9 wird auf den Zeitraum vom 1. Juli 2024 bis zum 30. Juni 2025 festgesetzt.

(9) Als Gebietsfläche im Sinne des § 8 Absatz 7 und des § 16 Absatz 3, 6 und 7 gilt der Gebietsstand zum Stichtag 31. Dezember 2024 der im Jahresabschluss des Liegenschaftskatasters ermittelt und an IT.NRW abgegeben wurde.

(10) Bei der Berechnung der Kurortehilfe nach § 19 Absatz 2 Nummer 1 werden die Übernachtungszahlen aus der amtlichen Beherbergungsstatistik Nordrhein-Westfalen im Zeitraum vom 1. Juli 2024 bis zum 30. Juni 2025 zugrunde gelegt.

(11) Bei der Berechnung der Abwassergebührenhilfe nach § 19 Absatz 2 Nummer 2 wird der maßgebliche Gebührensatz für Schmutzwasser mit 4,36 Euro und für Niederschlagswasser mit 1,34 Euro festgesetzt. Sofern das Gebührenaufkommen für Schmutzwasser inklusive Grundgebühr zugrunde gelegt wird, beträgt der maßgebliche Gebührensatz 4,40 Euro.

(12) Das für Kommunales und das für Finanzen zuständige Ministerium werden ermächtigt, Daten nach den Absätzen 1 bis 11, die der Berechnung von Zuweisungen aus dem Steuerverbund zugrunde zu legen sind, ausnahmsweise für einzelne Gemeinden und Gemeindeverbände abweichend festzusetzen, wenn sie den Grundsätzen des Finanz- und Lastenausgleichs nicht angemessen gerecht werden oder zu unzumutbaren Härten bei der Durchführung des Finanz- und Lastenausgleichs führen.

## § 28
## Verfahrensregelungen zur Ermittlung, Festsetzung und Auszahlung der Zuweisungen aus dem Steuerverbund

(1) Die auf die Gemeinden und Gemeindeverbände entfallenden Zuweisungen nach den §§ 5 bis 19 werden jährlich durch das für Kommunales und das für Finanzen zuständige Ministerium errechnet und festgesetzt. Diese setzen zudem die einheitlichen Grundbeträge in der Weise fest, dass die jeweils für Schlüsselzuweisungen zur Verfügung gestellten Beträge aufgebraucht werden.

(2) Das für Kommunales und das für Finanzen zuständige Ministerium werden ermächtigt, die für die jeweiligen Haushaltsjahre ermittelten Ansätze zur Festlegung des fiktiven Bedarfs nach den §§ 8, 11 und 14 und zur Festlegung der normierten Ertragskraft nach den §§ 9, 12 und 15, die der Berechnung der Schlüsselzuweisungen zugrunde zu legen sind, ausnahmsweise für einzelne Gemeinden und Gemeindeverbände abweichend festzusetzen, wenn sie den Grundsätzen des Finanz- und Lastenausgleichs nicht angemessen gerecht werden. Das für Kommunales und das für Finanzen zuständige Ministerium können eine auf Dauer angelegte Beteiligung von Gemeinden und Gemeindeverbänden an interkommunalen Gewerbegebieten berücksichtigen, wenn dies erforderlich ist, um eine den Grundsätzen eines verteilungsgerechten Finanzausgleichs entsprechende Anrechnung der Steuerkraft sicherzustellen.

(3) Die Schlüsselzuweisungen nach § 6, die Investitionspauschalen, die Aufwands- und Unterhaltungspauschale nach § 16, die Schul- und Bildungspauschale nach § 17 sowie die Sportpauschale nach § 18 werden zu einem Achtel im Januar, jeweils zu einem Viertel im März, Juni und September am jeweils vorletzten Bankarbeitstag in Frankfurt am Main sowie zu einem Achtel im Dezember am vorletzten Bankarbeitstag in Frankfurt am Main vor dem 24. Dezember ausgezahlt. Orientiert an Aspekten der Liquiditätssicherung können das für Kommunales und das für Finanzen zuständige Ministerium Abweichungen von den in Satz 1 genannten Auszahlungsterminen festlegen.

(4) Das für Kommunales und das für Finanzen zuständige Ministerium leisten Abschlagszahlungen auf der Basis aktueller Proberechnungen von IT.NRW, wenn die Festsetzung der Schlüsselzuweisungen nach § 6, der Investitionspauschalen, der Aufwands- und Unterhaltungspauschale nach § 16, der Schul- und Bildungspauschale nach § 17 sowie der Sportpauschale nach § 18 für das Jahr 2026 nicht vor dem nächstmöglichen Auszahlungstermin nach Absatz 3 erfolgt ist. In besonderen Fällen können das für Kommunales und das für Finanzen zuständige Ministerium die Höhe der Abschlagszahlung für einzelne Gemeinden gesondert festsetzen. Die Abschlagszahlungen werden nach der endgültigen Festsetzung mit der ersten ordentlichen Zahlung nach der Festsetzung auf Grund dieses Gesetzes verrechnet.

(5) Die Auszahlungstermine der Mittel für Zuweisungen nach § 19 werden von dem für Kommunales und dem für Finanzen zuständigen Ministerium festgesetzt.

(6) Leistungen nach diesem Gesetz an die Gemeinden und Kreise werden durch Bescheide der Bezirksregierungen festgesetzt. Leistungen nach diesem Gesetz an die Landschaftsverbände werden durch Bescheide von dem für Kommunales und dem für Finanzen zuständigen Ministerium festgesetzt. Das für Kommunales und das für Finanzen zuständige Ministerium können bestimmen, dass die Bescheide an die Gemeinden, Kreise und Landschaftsverbände unmittelbar durch IT.NRW als elektronische Verwaltungsakte über das besondere elektronische Behördenpostfach versendet werden.

(7) Nach näherer Bestimmung des für Kommunales und des für Finanzen zuständigen Ministeriums können im Haushaltsjahr 2027 für Schlüsselzuweisungen nach § 6, für Investitionspauschalen sowie für die Aufwands- und Unterhaltungspauschale nach § 16, für die Schul- und Bildungspauschale nach § 17 sowie für die Sportpauschale nach § 18 Abschlagszahlungen auf der Basis aktueller Proberechnungen von IT.NRW zu den Terminen des Absatzes 3 geleistet werden, wenn dies bereits vor Verkündung des für das Jahr 2027 geltenden Gemeindefinanzierungsgesetzes erforderlich ist. Die Abschlagszahlungen sind mit der ersten ordentlichen Zahlung nach Verkündung des neuen Gemeindefinanzierungsgesetzes und der Festsetzung der Zuweisungen aus dem Steuerverbund zu verrechnen.

## § 29
## Ausgleich fehlerhafter Zuweisungen aus dem Steuerverbund

(1) Unrichtigkeiten, die nicht auf Daten aus amtlichen Statistiken zurückzuführen sind, werden bis längstens drei Jahre nach Festsetzung der Schlüsselzuweisungen nach § 6, der Schul- und Bildungspauschale nach § 17 sowie der Sonderbedarfszuweisungen nach § 19 Absatz 2 Nummer 1 und 2 berichtigt, wenn die Summe der zu berichtigenden Zuweisungen oder das zu berichtigende Steuer-Ist-Aufkommen nach § 9 Absatz 2 Nummer 1 bis 3 einer Gemeinde eines Jahres den Betrag von 15 000 Euro übersteigt.

(2) Die für Berichtigungen erforderlichen Beträge werden vorab mit den zur Verfügung gestellten Schlüsselzuweisungen nach § 6, den Mitteln der Schul- und Bildungspauschale nach § 17 sowie den Mitteln der Sonderbedarfszuweisungen nach § 19 Absatz 2 Nummer 1 und 2 verrechnet.

(3) Berichtigungen nach Absatz 1 können mit allen Leistungen aus dem Steuerverbund verrechnet werden.

## § 30
## Bewirtschaftung der Mittel des Steuerverbundes

Die Bewirtschaftung der Mittel aus dem Steuerverbund nach den §§ 4 bis 19 regeln das für Kommunales und das für Finanzen zuständige Ministerium.

## § 31
## Abschlagszahlungen für Verluste durch die Neuregelung des Familienleistungsausgleichs und in Zusammenhang mit dem Steuervereinfachungsgesetz 2011

(1) Das für Kommunales und das für Finanzen zuständige Ministerium leisten Abschlagszahlungen auf der Basis aktueller Proberechnungen von IT.NRW, wenn die Festsetzung der Kompensationsleistungen an die Gemeinden für Verluste

1. durch die Neuregelung des Familienleistungsausgleichs nach § 20 und
2. in Zusammenhang mit dem Steuervereinfachungsgesetz 2011 nach § 21

für das Jahr 2026 nicht vor dem nächstmöglichen Auszahlungstermin nach § 3 der Verordnung über die Aufteilung und Auszahlung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer und die Abführung der Gewerbesteuerumlage für die Haushaltsjahre 2024, 2025 und 2026 erfolgt ist.

(2) Die Abschlagszahlungen werden nach der endgültigen Festsetzung mit der ersten ordentlichen Zahlung nach der Festsetzung auf Grund dieses Gesetzes verrechnet.

(3) Die Absätze 1 und 2 gelten entsprechend für das Haushaltsjahr 2027, wenn dies bereits vor Verkündung des für das Jahr 2027 geltenden Gemeindefinanzierungsgesetzes erforderlich ist.

## § 32
## Förderungsgrundsätze für zweckgebundene Zuweisungen nach Maßgabe des Haushaltsplans des Landes

(1) Bei allen zweckgebundenen Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände stellen die zuständigen Ministerien sicher, dass bei der Bewilligung der Zuweisungen auch die

finanzielle Leistungsfähigkeit der Gebietskörperschaften und ihre Beteiligung am Finanzausgleich berücksichtigt werden.

(2) Förderprogramme bedürfen der Zustimmung des für Kommunales zuständigen Ministeriums, soweit sie Zuweisungen zu Maßnahmen von Gemeinden und Gemeindeverbänden enthalten, die ihrer gesetzlichen Verpflichtung zum Haushaltsausgleich nicht nachkommen. Die Förderung von Einzelmaßnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände bedarf in diesen Fällen der kommunalaufsichtlichen Zustimmung durch die Bezirksregierung, soweit diese Maßnahmen nicht bereits von einer Genehmigung zur Verringerung der allgemeinen Rücklage erfasst oder in einem genehmigten Haushaltssicherungskonzept enthalten sind.

### § 33
### Kürzungsermächtigung

Das für Kommunales und das für Finanzen zuständige Ministerium werden ermächtigt, Zuweisungen aus dem Steuerverbund um den Betrag solcher fälligen Forderungen zu kürzen, auf die das Land nach den zurzeit geltenden Bestimmungen einen Anspruch hat.

## Teil 6
## Inkrafttreten, Außerkrafttreten

### § 34
### Inkrafttreten, Außerkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2026 in Kraft und mit dem Inkrafttreten eines neuen Gemeindefinanzierungsgesetzes außer Kraft.

## Anlage 1 (zu § 2 Absatz 3 GFG 2026)

### Ableitung der Finanzausgleichsmasse 2026

| | Zeile | Steuerverbund 2025**) | Steuerverbund 2026***) | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | Ist 09/24 - 04/25 Schätzung 05/25 - 09/25 | Veränderung zu 2025**) | |
| | | Euro | Euro | absolut | % |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| **Obligatorischer Steuerverbund** | | | | | |
| **Gemeinschaftsteuern** | | | | | |
| * Lohnsteuer | 1 | 21 150 882 699 | 22 326 642 321 | 1 175 759 622 | 5,56 |
| * veranlagte Einkommensteuer | 2 | 6 540 287 091 | 6 596 659 376 | 56 372 285 | 0,86 |
| * Nicht veranlagte Steuern vom Ertrag | 3 | 3 198 485 431 | 2 461 000 380 | - 737 485 051 | -23,06 |
| * Körperschaftsteuer | 4 | 4 126 804 945 | 3 670 519 779 | - 456 285 166 | -11,06 |
| * Umsatzsteuer | 5 | 26 115 468 621 | 26 363 148 277 | 247 679 656 | 0,95 |
| * Einfuhrumsatzsteuer | 6 | 7 149 360 057 | 7 501 814 047 | 352 453 990 | 4,93 |
| * Abgeltungssteuer | 7 | 1 423 296 145 | 2 563 588 632 | 1 140 292 487 | 80,12 |
| **Fakultativer Steuerverbund** | | **69 704 584 988** | **71 483 372 812** | **1 778 787 824** | **2,55** |
| * Grunderwerbssteuer (4/7 Anteil) | 8 | 1 665 440 368 | 1 961 146 658 | 295 706 290 | 17,76 |
| **Summe Verbundsteuern** | 9 | **71 370 025 357** | **73 444 519 470** | **2 074 494 113** | **2,91** |
| **Bereinigung Verbundsteuern (§ 2 Abs. 2 GFG)** | | | | | |
| * Länderfinanzausgleich/Bundesergänzungszuweisungen | 10 | 112 300 000 | 280 627 900 | 168 327 900 | |
| * Familienleistungsausgleich | 11 | - 994 103 600 | -1 024 631 100 | - 30 527 500 | |
| * Entlastungsausgleich Ost | 12 | 17 638 200 | 17 623 900 | - 14 300 | |
| * Spielbankabgabe | 13 | - 12 906 000 | - 12 895 500 | 10 500 | |
| * Kompensation Betriebskosten KiFöG | 14 | - 181 759 500 | - 181 611 700 | 147 800 | |
| * Kompensation Steuervereinfachungsgesetz 2011 | 15 | - 17 850 000 | - 17 825 000 | 25 000 | |
| * 1 Mrd. Euro Entlastung Kommunen Länderanteil Ust | 16 | - 215 100 000 | - 214 925 000 | 175 000 | |
| * Ersatz Entflechtungsmittel | 17 | - 559 260 000 | - 558 805 000 | 455 000 | |
| * Weiterentwicklung Qualität Kita | 18 | - 564 863 200 | - 278 445 000 | 286 418 200 | |
| * Allgemeine flüchtlingsbezogene Pauschale | 19 | - 672 707 500 | - 333 150 000 | 339 557 500 | |
| * Pakt für den Öffenlichen Gesundheitsdienst | 20 | - 159 300 000 | - 137 560 000 | 21 740 000 | |
| * Entlastung für die Flüchtlinge aus der Ukraine | 21 | - 323 100 000 | 0 | 323 100 000 | |
| * Umsetzung der Wärmeplanung | 22 | - 8 600 000 | - 29 025 000 | - 20 425 000 | |
| * Startchancen-Programm | 23 | - 25 792 000 | - 135 363 000 | - 109 571 000 | |
| **Verbundgrundlagen insgesamt** | 24 | **67 764 621 757** | **70 818 534 970** | **3 053 913 213** | **4,51** |
| **Verbundsatz (v.H.)** | 25 | **23,00** | **23,00** | | |
| **originäre Finanzausgleichsmasse** (aufgerundet) | 26 | **15 585 863 100** | **16 288 263 100** | **702 400 000** | **4,51** |
| **Rückführung der Corona-Kreditierung** | 27 | **- 29 836 000** | **- 29 836 000** | 0 | |
| **Vorwegabzug, Voraberhöhung (§ 3 GFG)** | | | | | |
| * Tantiemen | 28 | - 8 463 000 | - 12 240 000 | - 3 777 000 | |
| * Unterstützung Digitalisierung der Kommunen | 29 | 0 | - 15 000 000 | - 15 000 000 | |
| * Bundesentlastung Länderanteil Ust für Kommunen ab 2018 | 30 | 214 900 000 | 215 900 000 | 1 000 000 | |
| * Kommunaler Anteil Auflösung Stärkungspaktfonds | 31 | 459 300 | 0 | - 459 300 | |
| **verteilbare Finanzausgleichsmasse** | 32 | **15 762 923 400** | **16 447 087 100** | **684 163 700** | **4,34** |

**) Ist 10/23-09/24
***) Ist 10/24 - 04/25 und Schätzung 05/25 - 09/25

## Anlage 2 (zu § 4 GFG 2026)

## Aufteilung der Finanzausgleichsmasse 2026

### Aufteilung der Finanzausgleichsmasse GFG 2026

| Zuweisungsart | Zeile | Steuerverbund *) 2025 | Steuerverbund 2026**) | Veränderung zu 2025 | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | | absolut | |
| | | Euro | Euro | Euro | % |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| **Verteilbare Finanzausgleichsmasse** | **1** | **15 762 923 400** | **16 447 087 100** | **684 163 700** | **4,34%** |
| **Allgemeine Zuweisungen** | | | | | |
| **Schlüsselzuweisungen insgesamt:** | **2** | **13 264 280 800** | **13 852 617 300** | **588 336 500** | **4,44%** |
| | **3** | | | | |
| * Gemeinden | **4** | 10 411 724 800 | 10 873 536 300 | 461 811 500 | 4,44% |
| * Kreise | **5** | 1 551 752 200 | 1 620 580 100 | 68 827 900 | 4,44% |
| * Landschaftsverbände | **6** | 1 300 803 800 | 1 358 500 900 | 57 697 100 | 4,44% |
| **Zuweisungen aufgrund von Sonderbedarfen außerhalb des Schlüsselzuweisungssystems** | **7** | **46 122 000** | **48 167 700** | **2 045 700** | 4,44% |
| * Kurortehilfe | **8** | 12 417 700 | 12 968 500 | 550 800 | 4,44% |
| * Abwassergebührenhilfe | **9** | 10 942 300 | 11 427 600 | 485 300 | 4,44% |
| * Aufwendungshilfen Landschaftliche Kulturpflege | **10** | 18 442 400 | 19 260 400 | 818 000 | 4,44% |
| * Einmalige Zuweisungen | **11** | 4 319 600 | 4 511 200 | 191 600 | 4,44% |
| **Allgemeine Zuweisungen insgesamt** | **12** | **13 310 402 800** | **13 900 785 000** | **590 382 200** | **4,44%** |
| **Pauschalierte Zuweisungen** | | | | | |
| **Verteilbare Investitionspauschale gesamt:** | **13** | **1 360 905 500** | **1 424 252 300** | **63 346 800** | 4,65% |
| * IVP Allgemein | **14** | 1 149 917 300 | 1 203 905 700 | 53 988 400 | 4,69% |
| * IVP Sozialhilfeträger | **15** | 114 771 800 | 119 862 500 | 5 090 700 | 4,44% |
| * IVP Eingliederungshilfe | **16** | 96 216 400 | 100 484 100 | 4 267 700 | 4,44% |
| **Aufwands-/Unterhaltungsspauschale** | **17** | **170 000 000** | **170 000 000** | **0** | 0,00% |
| **Klima- und Forstpauschale** | **18** | **10 000 000** | **0** | **- 10 000 000** | -100,00% |
| **Sonderpauschalzuweisungen insgesamt** | **19** | **911 615 100** | **952 049 800** | **40 434 700** | 4,44% |
| * Schul- und Bildungspauschale | **20** | 839 731 700 | 876 978 000 | 37 246 300 | 4,44% |
| * Sportpauschale | **21** | 71 883 400 | 75 071 800 | 3 188 400 | 4,44% |
| **Pauschalierte Zuweisungen insgesamt** | **22** | **2 452 520 600** | **2 546 302 100** | **108 781 500** | **3,82%** |
| **Allg. Zuweisungen und pausch. Zuweisungen insgesamt** | **23** | **15 762 923 400** | **16 447 087 100** | **684 163 700** | **4,34%** |
| *konsumtive Mittel****)* | **24** | *13 560 402 800* | *14 140 785 000* | 580 382 200 | 4,28% |
| *investive Mittel* | **25** | *2 202 520 600* | *2 306 302 100* | 103 781 500 | 4,71% |
| *Prozentanteil konsumtiv* | **26** | *86,03%* | *85,98%* | *-0,05%* | -0,06% |
| *Prozentanteil investiv* | **27** | *13,97%* | *14,02%* | *0,05%* | 0,36% |
| *allgemeine Zuweisungen* | **28** | *13 490 402 800* | *14 070 785 000* | 580 382 200 | 4,30% |
| *zweckgebundenen Zuweisungen* | **29** | *2 272 520 600* | *2 376 302 100* | 103 781 500 | 4,57% |
| *Prozentanteil allgemein* | **30** | *85,58%* | *85,55%* | *-0,03%* | -0,04% |
| *Prozentanteil zweckgebunden* | **31** | *14,42%* | *14,45%* | *0,03%* | 0,22% |

*) Ist 10/23 - 09/24
**) Ist 10/24 - 4/25 zzgl. Schätzung 5/25-9/25
***) inkl. Schul- und Bildungspauschale anteilig 70 Mio. Euro

## Anlage 3 (zu § 8 Absatz 3 GFG 2026)

## Hauptansatzstaffel

| Nr. | gebildete Hauptansatzstaffel (in Prozent) | Staffelklassen Bevölkerung im GFG 2026 |
|---|---|---|
| 1 | 100,0 | 21 000 |
| 2 | 103,0 | 54 500 |
| 3 | 106,0 | 88 000 |
| 4 | 109,0 | 121 500 |
| 5 | 112,0 | 155 000 |
| 6 | 115,0 | 188 500 |
| 7 | 118,0 | 222 000 |
| 8 | 121,0 | 255 500 |
| 9 | 124,0 | 289 000 |
| 10 | 127,0 | 322 500 |
| 11 | 130,0 | 356 000 |
| 12 | 133,0 | 389 500 |
| 13 | 136,0 | 423 000 |
| 14 | 139,0 | 456 500 |
| 15 | 142,0 | 490 000 |
| 16 | 145,0 | 523 500 |
| 17 | 148,0 | 557 500 |
| 18 | 151,0 | 591 000 |
| 19 | 154,0 | 624 500 |
| 20 | 157,0 | 658 000 |

Für Gemeinden mit einer Bevölkerungszahl von mehr als 658 000 beträgt der Ansatz 160,0 Prozent.

**Anlage 4 (zu § 27 Absatz 3 Satz 1 GFG 2026)**

**Bevölkerungszahlen in den Gemeinden des Landes Nordrhein-Westfalen**

| Gebietskörperschaft | Bevölkerungszahl zum 31. Dezember 2024 (Basis Zensus 2022) | 31. Dezember 2023 (Basis Zensus 2011) | 31. Dezember 2022 (Basis Zensus 2011) |
|---|---|---|---|
| Aachen, krfr. Stadt | 262 670 | 252 769 | 252 136 |
| Ahaus, Stadt | 40 176 | 40 580 | 40 245 |
| Ahlen, Stadt | 52 666 | 53 278 | 53 348 |
| Aldenhoven | 14 324 | 14 231 | 14 081 |
| Alfter | 23 719 | 23 949 | 23 904 |
| Alpen | 12 515 | 12 870 | 12 649 |
| Alsdorf, Stadt | 48 810 | 48 518 | 48 328 |
| Altena, Stadt | 16 621 | 16 315 | 16 430 |
| Altenbeken | 9 161 | 9 190 | 9 212 |
| Altenberge | 10 278 | 10 438 | 10 415 |
| Anröchte | 10 304 | 10 397 | 10 359 |
| Arnsberg, Stadt | 74 879 | 74 206 | 74 323 |
| Ascheberg | 15 831 | 16 012 | 15 822 |
| Attendorn, Stadt | 23 554 | 24 452 | 24 448 |
| Augustdorf | 9 774 | 10 314 | 10 365 |
| Bad Berleburg, Stadt | 18 400 | 18 833 | 18 923 |
| Bad Driburg, Stadt | 19 080 | 19 496 | 19 390 |
| Bad Honnef, Stadt | 25 061 | 26 025 | 26 061 |
| Bad Laasphe, Stadt | 13 148 | 13 504 | 13 467 |
| Bad Lippspringe, Stadt | 17 252 | 16 884 | 16 808 |
| Bad Münstereifel, Stadt | 18 297 | 17 568 | 17 282 |
| Bad Oeynhausen, Stadt | 50 620 | 49 566 | 49 477 |
| Bad Salzuflen, Stadt | 53 958 | 54 585 | 54 808 |
| Bad Sassendorf | 12 194 | 12 528 | 12 451 |
| Bad Wünnenberg, Stadt | 12 418 | 12 546 | 12 341 |
| Baesweiler, Stadt | 29 206 | 28 005 | 27 620 |
| Balve, Stadt | 11 240 | 11 108 | 11 143 |
| Barntrup, Stadt | 8 297 | 8 522 | 8 611 |
| Beckum, Stadt | 37 133 | 37 452 | 37 333 |
| Bedburg, Stadt | 25 316 | 24 645 | 24 302 |
| Bedburg-Hau | 13 599 | 13 607 | 13 341 |
| Beelen | 6 002 | 6 217 | 6 247 |

| | | | |
|---|---|---|---|
| Bergheim, Stadt | 61 611 | 62 172 | 62 376 |
| Bergisch Gladbach, Stadt | 111 361 | 112 660 | 112 712 |
| Bergkamen, Stadt | 49 143 | 49 475 | 49 263 |
| Bergneustadt, Stadt | 18 628 | 18 621 | 18 633 |
| Bestwig | 10 147 | 10 677 | 10 695 |
| Beverungen, Stadt | 12 669 | 13 277 | 13 238 |
| Bielefeld, krfr. Stadt | 331 605 | 338 410 | 338 332 |
| Billerbeck, Stadt | 11 945 | 11 790 | 11 681 |
| Blankenheim | 8 434 | 8 435 | 8 433 |
| Blomberg, Stadt | 15 485 | 15 417 | 15 407 |
| Bocholt, Stadt | 73 257 | 72 409 | 71 930 |
| Bochum, krfr. Stadt | 358 676 | 366 385 | 365 742 |
| Bönen | 17 734 | 18 239 | 18 438 |
| Bonn, krfr. Stadt | 323 336 | 335 789 | 336 465 |
| Borchen | 13 721 | 13 706 | 13 685 |
| Borgentreich, Stadt | 8 632 | 8 673 | 8 761 |
| Borgholzhausen, Stadt | 8 847 | 9 252 | 9 253 |
| Borken, Stadt | 43 035 | 43 589 | 43 489 |
| Bornheim, Stadt | 48 203 | 49 074 | 49 025 |
| Bottrop, krfr. Stadt | 118 535 | 118 705 | 118 113 |
| Brakel, Stadt | 16 193 | 16 310 | 16 372 |
| Breckerfeld, Stadt | 8 816 | 9 120 | 9 041 |
| Brilon, Stadt | 25 424 | 25 624 | 25 511 |
| Brüggen | 16 198 | 16 178 | 16 082 |
| Brühl, Stadt | 45 555 | 45 515 | 44 804 |
| Bünde, Stadt | 46 365 | 45 891 | 46 030 |
| Burbach | 14 553 | 15 217 | 15 315 |
| Büren, Stadt | 21 593 | 21 524 | 21 483 |
| Burscheid, Stadt | 19 272 | 19 005 | 18 968 |
| Castrop-Rauxel, Stadt | 73 282 | 74 370 | 73 795 |
| Coesfeld, Stadt | 38 237 | 37 259 | 37 030 |
| Dahlem | 4 416 | 4 457 | 4 400 |
| Datteln, Stadt | 35 473 | 35 200 | 35 191 |
| Delbrück, Stadt | 32 166 | 32 874 | 32 774 |
| Detmold, Stadt | 74 278 | 74 835 | 75 089 |
| Dinslaken, Stadt | 66 993 | 67 949 | 67 762 |
| Dörentrup | 7 528 | 7 682 | 7 660 |
| Dormagen, Stadt | 63 799 | 65 170 | 65 147 |
| Dorsten, Stadt | 75 277 | 76 842 | 76 720 |
| Dortmund, krfr. Stadt | 603 462 | 595 471 | 593 317 |
| Drensteinfurt, Stadt | 16 282 | 15 865 | 15 874 |
| Drolshagen, Stadt | 11 913 | 11 766 | 11 763 |
| Duisburg, krfr. Stadt | 502 270 | 503 707 | 502 211 |

| | | | |
|---|---|---|---|
| Dülmen, Stadt | 47 989 | 47 937 | 47 468 |
| Düren, Stadt | 94 568 | 93 323 | 93 207 |
| Düsseldorf, krfr. Stadt | 618 685 | 631 217 | 629 047 |
| Eitorf | 19 172 | 19 269 | 19 132 |
| Elsdorf, Stadt | 21 424 | 21 993 | 22 021 |
| Emmerich am Rhein, Stadt | 31 829 | 32 157 | 31 544 |
| Emsdetten, Stadt | 36 159 | 36 556 | 36 354 |
| Engelskirchen | 19 737 | 19 637 | 19 584 |
| Enger, Stadt | 20 688 | 20 724 | 20 705 |
| Ennepetal, Stadt | 29 446 | 30 502 | 30 652 |
| Ennigerloh, Stadt | 19 841 | 19 812 | 19 757 |
| Ense | 12 383 | 12 398 | 12 326 |
| Erftstadt, Stadt | 48 772 | 50 018 | 49 882 |
| Erkelenz, Stadt | 45 315 | 44 572 | 44 215 |
| Erkrath, Stadt | 43 706 | 43 801 | 43 856 |
| Erndtebrück | 6 792 | 6 973 | 6 970 |
| Erwitte, Stadt | 16 300 | 16 484 | 16 333 |
| Eschweiler, Stadt ( | 57 534 | 56 132 | 56 049 |
| Eslohe (Sauerland) | 8 717 | 8 953 | 8 920 |
| Espelkamp, Stadt | 25 576 | 25 294 | 25 174 |
| Essen, krfr. Stadt | 574682 | 586 608 | 584 580 |
| Euskirchen, Stadt | 60 021 | 60 256 | 59 772 |
| Everswinkel | 9 772 | 9 797 | 9 733 |
| Extertal | 11 248 | 10 954 | 11 004 |
| Finnentrop | 17 022 | 16 872 | 16 851 |
| Frechen, Stadt | 52 309 | 53 128 | 52 811 |
| Freudenberg, Stadt | 17 355 | 17 738 | 17 773 |
| Fröndenberg / Ruhr, Stadt | 20 504 | 20 450 | 20 548 |
| Gangelt | 13 410 | 13 388 | 13 240 |
| Geilenkirchen, Stadt | 28 494 | 28 399 | 28 252 |
| Geldern, Stadt | 34 962 | 34 604 | 34 298 |
| Gelsenkirchen, krfr. Stadt | 267 930 | 265 885 | 263 000 |
| Gescher, Stadt | 17 433 | 17 467 | 17 361 |
| Geseke, Stadt | 20 930 | 21 749 | 21 685 |
| Gevelsberg, Stadt | 30 006 | 31 198 | 31 097 |
| Gladbeck, Stadt | 75 499 | 75 799 | 75 889 |
| Goch, Stadt | 34 907 | 35 520 | 35 270 |
| Grefrath | 15 117 | 15 069 | 14 880 |
| Greven, Stadt | 38 212 | 38 321 | 38 207 |
| Grevenbroich, Stadt | 65 983 | 64 588 | 64 596 |
| Gronau (Westf.), Stadt | 50 547 | 50 151 | 49 824 |
| Gummersbach, Stadt | 51 290 | 51 845 | 52 001 |
| Gütersloh, Stadt | 100 479 | 102 464 | 102 393 |

| | | | |
|---|---|---|---|
| Haan, Stadt | 30 086 | 30 558 | 30 542 |
| Hagen, krfr. Stadt | 190 384 | 190 490 | 189 783 |
| Halle (Westf.), Stadt | 21 393 | 22 198 | 21 970 |
| Hallenberg, Stadt | 4 367 | 4 488 | 4 537 |
| Haltern am See, Stadt | 38 142 | 38 033 | 38 117 |
| Halver, Stadt | 16 322 | 16 284 | 16 347 |
| Hamm, krfr. Stadt | 179 968 | 180 761 | 180 849 |
| Hamminkeln, Stadt | 26 873 | 27 450 | 27 248 |
| Harsewinkel, Stadt | 25 523 | 26 126 | 25 999 |
| Hattingen, Stadt | 53 044 | 54 620 | 54 637 |
| Havixbeck | 12 357 | 12 215 | 12 141 |
| Heek | 8 773 | 8 788 | 8 830 |
| Heiden | 8 704 | 8 603 | 8 317 |
| Heiligenhaus, Stadt | 26 252 | 26 590 | 26 681 |
| Heimbach, Stadt | 4 487 | 4 349 | 4 365 |
| Heinsberg, Stadt | 43 163 | 43 620 | 43 476 |
| Hellenthal | 7 834 | 8 013 | 7 925 |
| Hemer, Stadt | 35 005 | 33 916 | 34 024 |
| Hennef (Sieg), Stadt | 48 188 | 48 190 | 48 002 |
| Herdecke, Stadt | 22 772 | 22 665 | 22 758 |
| Herford, Stadt | 67 503 | 67 265 | 67 459 |
| Herne, krfr. Stadt | 155 851 | 157 896 | 157 368 |
| Herscheid | 6 821 | 6 917 | 6 954 |
| Herten, Stadt | 60 941 | 62 204 | 62 473 |
| Herzebrock-Clarholz | 16 419 | 16 290 | 16 379 |
| Herzogenrath, Stadt | 48 574 | 47 071 | 46 941 |
| Hiddenhausen | 19 669 | 19 896 | 19 924 |
| Hilchenbach, Stadt | 14 412 | 14 714 | 14 775 |
| Hilden, Stadt | 55 157 | 55 689 | 55 815 |
| Hille | 16 274 | 15 731 | 15 728 |
| Holzwickede | 17 596 | 17 587 | 17 298 |
| Hopsten | 7 717 | 7 843 | 7 789 |
| Horn-Bad Meinberg, Stadt | 17 320 | 17 329 | 17 290 |
| Hörstel, Stadt | 20 166 | 21 049 | 20 766 |
| Horstmar, Stadt | 7 528 | 7 605 | 7 382 |
| Hövelhof | 16 809 | 16 704 | 16 522 |
| Höxter, Stadt | 28 166 | 28 749 | 28 709 |
| Hückelhoven, Stadt | 41 192 | 41 594 | 41 301 |
| Hückeswagen, Stadt | 14 480 | 14 770 | 14 825 |
| Hüllhorst | 13 304 | 13 189 | 13 281 |
| Hünxe | 13 676 | 13 980 | 13 787 |
| Hürtgenwald | 9 196 | 8 993 | 8 929 |
| Hürth, Stadt | 62 160 | 61 252 | 60 969 |

| | | | |
|---|---|---|---|
| Ibbenbüren, Stadt | 51 803 | 52 688 | 52 421 |
| Inden | 7 624 | 7 608 | 7 507 |
| Iserlohn, Stadt | 91 811 | 92 404 | 92 540 |
| Isselburg, Stadt | 11 251 | 11 260 | 11 208 |
| Issum | 12 428 | 12 391 | 12 364 |
| Jüchen, Stadt | 23 926 | 24 141 | 23 940 |
| Jülich, Stadt | 34 890 | 33 359 | 33 158 |
| Kaarst, Stadt | 43 295 | 44 208 | 44 253 |
| Kalkar, Stadt | 14 513 | 14 199 | 14 191 |
| Kall | 11 180 | 11 089 | 11 112 |
| Kalletal | 13 256 | 13 391 | 13 401 |
| Kamen, Stadt | 42 319 | 43 001 | 43 058 |
| Kamp-Lintfort, Stadt | 38 217 | 38 731 | 38 665 |
| Kempen, Stadt | 34 105 | 34 888 | 34 841 |
| Kerken | 13 186 | 12 860 | 12 750 |
| Kerpen, Stadt | 66 585 | 67 627 | 67 239 |
| Kevelaer, Stadt | 28 296 | 28 466 | 28 232 |
| Kierspe, Stadt | 16 450 | 16 320 | 16 422 |
| Kirchhundem | 11 509 | 11 402 | 11 445 |
| Kirchlengern | 16 334 | 16 517 | 16 366 |
| Kleve, Stadt | 53 028 | 53 458 | 53 388 |
| Köln, krfr. Stadt | 1 024 621 | 1 087 353 | 1 084 831 |
| Königswinter, Stadt | 40 574 | 41 642 | 41 495 |
| Korschenbroich, Stadt | 34 600 | 34 324 | 34 187 |
| Kranenburg | 11 303 | 11 380 | 11 181 |
| Krefeld, krfr. Stadt | 231 406 | 228 550 | 228 426 |
| Kreuzau | 18 149 | 17 756 | 17 687 |
| Kreuztal, Stadt | 30 905 | 31 251 | 31 197 |
| Kürten | 20 033 | 20 158 | 20 128 |
| Ladbergen | 6 906 | 7 036 | 7 007 |
| Laer | 6 993 | 6 930 | 6 805 |
| Lage, Stadt | 35 054 | 35 311 | 35 423 |
| Langenberg | 8 311 | 8 767 | 8 747 |
| Langenfeld (Rhld.), Stadt | 59 975 | 59 908 | 59 783 |
| Langerwehe | 14 976 | 14 467 | 14 257 |
| Legden | 7 511 | 7 614 | 7 564 |
| Leichlingen (Rhld.), Stadt | 28 078 | 28 202 | 28 048 |
| Lemgo, Stadt | 39 905 | 40 531 | 40 594 |
| Lengerich, Stadt | 22 557 | 23 067 | 22 980 |
| Lennestadt, Stadt | 24 238 | 25 275 | 25 352 |
| Leopoldshöhe | 17 226 | 16 658 | 16 614 |
| Leverkusen, krfr. Stadt | 168 581 | 166 414 | 165 748 |
| Lichtenau, Stadt | 10 985 | 10 940 | 10 867 |

| | | | |
|---|---|---|---|
| Lienen | 8 512 | 8 827 | 8 783 |
| Lindlar | 21 615 | 21 836 | 21 665 |
| Linnich, Stadt | 13 653 | 13 056 | 13 015 |
| Lippetal | 11 883 | 12 075 | 11 966 |
| Lippstadt, Stadt | 68 739 | 69 047 | 68 890 |
| Lohmar, Stadt | 30 992 | 30 894 | 30 846 |
| Löhne, Stadt | 40 826 | 40 162 | 40 265 |
| Lotte | 13 770 | 14 476 | 14 314 |
| Lübbecke, Stadt | 26 815 | 26 161 | 26 027 |
| Lüdenscheid, Stadt | 71 212 | 71 463 | 71 865 |
| Lüdinghausen, Stadt | 25 265 | 25 306 | 25 259 |
| Lügde, Stadt | 9 232 | 9 298 | 9 364 |
| Lünen, Stadt | 86 163 | 87 266 | 86 868 |
| Marienheide | 13 356 | 13 681 | 13 710 |
| Marienmünster, Stadt | 4 791 | 4 913 | 4 970 |
| Marl, Stadt | 86 766 | 85 001 | 84 331 |
| Marsberg, Stadt | 19 555 | 19 704 | 19 736 |
| Mechernich, Stadt | 29 187 | 28 900 | 28 567 |
| Meckenheim, Stadt | 24 925 | 25 031 | 24 877 |
| Medebach, Stadt | 7 906 | 8 108 | 8 101 |
| Meerbusch, Stadt | 57 078 | 57 440 | 57 422 |
| Meinerzhagen, Stadt | 20 019 | 20 653 | 20 812 |
| Menden (Sauerland), Stadt | 52 255 | 52 177 | 52 485 |
| Merzenich | 10 508 | 10 409 | 10 302 |
| Meschede, Stadt | 29 615 | 29 988 | 30 025 |
| Metelen | 6 539 | 6 577 | 6 552 |
| Mettingen | 11 654 | 12 041 | 12 000 |
| Mettmann, Stadt | 39 542 | 39 197 | 39 134 |
| Minden, Stadt | 84 013 | 83 100 | 83 076 |
| Moers, Stadt | 101 503 | 105 606 | 105 287 |
| Möhnesee | 11 274 | 12 106 | 11 869 |
| Mönchengladbach, krfr. Stadt | 267 213 | 268 943 | 268 465 |
| Monheim am Rhein, Stadt | 43 630 | 43 524 | 43 050 |
| Monschau, Stadt | 12 389 | 11 895 | 11 864 |
| Morsbach | 10 555 | 10 262 | 10 293 |
| Much | 14 561 | 14 953 | 14 758 |
| Mülheim an der Ruhr, krfr. Stadt | 173 050 | 173 255 | 172 404 |
| Münster, krfr. Stadt | 308 258 | 322 904 | 320 946 |
| Nachrodt-Wiblingwerde | 6 159 | 6 418 | 6 466 |
| Netphen, Stadt | 23 080 | 23 430 | 23 363 |
| Nettersheim | 8 902 | 8 676 | 7 991 |
| Nettetal, Stadt | 41 955 | 43 425 | 43 095 |
| Neuenkirchen | 13 915 | 14 096 | 14 072 |

| | | | |
|---|---|---|---|
| Neuenrade, Stadt | 11 621 | 11 835 | 11 793 |
| Neukirchen-Vluyn, Stadt | 27 140 | 28 110 | 27 956 |
| Neunkirchen | 12 705 | 12 909 | 13 000 |
| Neunkirchen-Seelscheid | 20 283 | 20 305 | 20 109 |
| Neuss, Stadt | 154 317 | 155 163 | 154 139 |
| Nideggen, Stadt | 10 764 | 10 397 | 10 419 |
| Niederkassel, Stadt | 38 485 | 39 424 | 39 281 |
| Niederkrüchten | 14 619 | 15 284 | 15 170 |
| Niederzier | 15 060 | 14 493 | 14 345 |
| Nieheim, Stadt | 6 081 | 6 189 | 6 157 |
| Nordkirchen | 10 762 | 10 534 | 10 402 |
| Nordwalde | 10 024 | 9 853 | 9 807 |
| Nörvenich | 12 131 | 11 387 | 11 064 |
| Nottuln | 20 205 | 19 921 | 19 901 |
| Nümbrecht | 17 580 | 17 700 | 17 486 |
| Oberhausen, krfr. Stadt | 213 646 | 211 099 | 210 824 |
| Ochtrup, Stadt | 20 394 | 20 392 | 20 230 |
| Odenthal | 15 782 | 15 385 | 15 324 |
| Oelde, Stadt | 30 129 | 29 783 | 29 644 |
| Oer-Erkenschwick, Stadt | 31 404 | 31 918 | 31 838 |
| Oerlinghausen, Stadt | 17 233 | 17 287 | 17 238 |
| Olfen, Stadt | 13 175 | 13 298 | 13 253 |
| Olpe, Stadt | 24 695 | 24 961 | 25 015 |
| Olsberg, Stadt | 14 700 | 14 481 | 14 509 |
| Ostbevern | 11 469 | 11 690 | 11 500 |
| Overath, Stadt | 26 663 | 27 489 | 27 405 |
| Paderborn, Stadt | 156 378 | 155 749 | 154 755 |
| Petershagen, Stadt | 25 340 | 25 226 | 25 222 |
| Plettenberg, Stadt | 24 429 | 24 788 | 24 954 |
| Porta Westfalica, Stadt | 36 521 | 36 300 | 36 374 |
| Preußisch Oldendorf, Stadt | 12 439 | 12 456 | 12 531 |
| Pulheim, Stadt | 56 150 | 56 284 | 55 530 |
| Radevormwald, Stadt | 21 565 | 22 159 | 22 222 |
| Raesfeld | 11 709 | 11 859 | 11 832 |
| Rahden, Stadt | 16 195 | 15 859 | 15 773 |
| Ratingen, Stadt | 89 368 | 87 513 | 87 388 |
| Recke | 11 341 | 11 410 | 11 370 |
| Recklinghausen, Stadt | 115 344 | 111 693 | 111 734 |
| Rees, Stadt | 21 913 | 21 452 | 21 475 |
| Reichshof | 18 688 | 18 728 | 18 610 |
| Reken | 15 109 | 15 488 | 15 336 |
| Remscheid, krfr. Stadt | 113 828 | 112 970 | 112 613 |
| Rheda-Wiedenbrück, Stadt | 48 030 | 49 849 | 49 486 |

| | | | |
|---|---|---|---|
| Rhede, Stadt | 19 674 | 19 837 | 19 595 |
| Rheinbach, Stadt | 26 918 | 27 238 | 27 102 |
| Rheinberg, Stadt | 31 172 | 31 096 | 31 150 |
| Rheine, Stadt | 77 209 | 78 220 | 77 893 |
| Rheurdt | 6 450 | 6 544 | 6 566 |
| Rietberg, Stadt | 30 055 | 30 461 | 29 919 |
| Rödinghausen | 10 064 | 9 889 | 9 891 |
| Roetgen | 8 786 | 8 765 | 8 727 |
| Rommerskirchen | 14 079 | 13 688 | 13 580 |
| Rosendahl | 11 249 | 10 897 | 10 840 |
| Rösrath, Stadt | 28 709 | 29 206 | 28 889 |
| Ruppichteroth | 10 887 | 10 619 | 10 637 |
| Rüthen, Stadt | 10 290 | 11 049 | 10 957 |
| Saerbeck | 6 906 | 7 102 | 7 128 |
| Salzkotten, Stadt | 25 429 | 25 283 | 25 311 |
| Sankt Augustin, Stadt | 56 521 | 56 692 | 56 369 |
| Sassenberg, Stadt | 14 558 | 14 566 | 14 455 |
| Schalksmühle | 10 463 | 10 219 | 10 284 |
| Schermbeck | 13 516 | 13 565 | 13 479 |
| Schieder-Schwalenberg, Stadt | 8 098 | 8 276 | 8 363 |
| Schlangen | 9 257 | 9 391 | 9 357 |
| Schleiden, Stadt | 13 578 | 13 233 | 12 977 |
| Schloß Holte-Stukenbrock, Stadt | 26 297 | 27 520 | 27 467 |
| Schmallenberg, Stadt | 24 711 | 24 970 | 24 878 |
| Schöppingen | 7 033 | 6 807 | 6 651 |
| Schwalmtal | 18 826 | 19 248 | 19 143 |
| Schwelm, Stadt | 27 953 | 28 711 | 28 723 |
| Schwerte, Stadt | 45 821 | 46 571 | 46 658 |
| Selfkant | 10 786 | 10 626 | 10 557 |
| Selm, Stadt | 25 969 | 26 767 | 26 163 |
| Senden | 20 844 | 20 991 | 20 895 |
| Sendenhorst, Stadt | 14 167 | 13 760 | 13 671 |
| Siegburg, Stadt | 42 445 | 42 025 | 42 049 |
| Siegen, Stadt | 102 685 | 102 114 | 102 560 |
| Simmerath | 16 612 | 15 955 | 15 841 |
| Soest, Stadt | 47 776 | 48 250 | 48 607 |
| Solingen, krfr. Stadt | 165 626 | 161 545 | 160 643 |
| Sonsbeck | 8 688 | 8 819 | 8 747 |
| Spenge, Stadt | 14 620 | 14 389 | 14 416 |
| Sprockhövel, Stadt | 24 232 | 24 956 | 24 838 |
| Stadtlohn, Stadt | 20 946 | 20 791 | 20 807 |
| Steinfurt, Stadt | 34 860 | 35 456 | 35 102 |
| Steinhagen | 20 302 | 20 885 | 20 671 |

| | | | |
|---|---|---|---|
| Steinheim, Stadt | 12 107 | 12 643 | 12 612 |
| Stemwede | 13 460 | 13 314 | 13 311 |
| Stolberg (Rhld.), Stadt | 57 684 | 56 584 | 56 455 |
| Straelen, Stadt | 16 458 | 16 544 | 16 365 |
| Südlohn | 9 861 | 9 738 | 9 616 |
| Sundern (Sauerland), Stadt | 27 654 | 27 783 | 27 741 |
| Swisttal | 18 580 | 18 780 | 18 653 |
| Tecklenburg, Stadt | 9 098 | 9 398 | 9 288 |
| Telgte, Stadt | 20 069 | 20 301 | 20 222 |
| Titz | 9 052 | 8 886 | 8 686 |
| Tönisvorst, Stadt | 29 251 | 29 331 | 29 319 |
| Troisdorf, Stadt | 75 901 | 76 503 | 76 251 |
| Übach-Palenberg, Stadt | 24 277 | 24 354 | 24 215 |
| Uedem | 8 163 | 8 454 | 8 513 |
| Unna, Stadt | 58 333 | 60 223 | 60 892 |
| Velbert, Stadt | 82 463 | 82 462 | 82 445 |
| Velen, Stadt | 12 678 | 13 381 | 13 304 |
| Verl, Stadt | 25 762 | 25 691 | 25 522 |
| Versmold, Stadt | 21 513 | 22 242 | 22 274 |
| Vettweiß | 9 903 | 9 952 | 9 811 |
| Viersen, Stadt | 78 373 | 79 250 | 78 208 |
| Vlotho, Stadt | 18 335 | 18 403 | 18 495 |
| Voerde (Niederrhein), Stadt | 35 661 | 36 282 | 36 196 |
| Vreden, Stadt | 23 099 | 23 265 | 23 161 |
| Wachtberg | 20 471 | 20 670 | 20 581 |
| Wachtendonk | 8 217 | 8 292 | 8 225 |
| Wadersloh | 12 848 | 12 927 | 12 863 |
| Waldbröl, Stadt | 19 795 | 20 081 | 19 949 |
| Waldfeucht | 9 242 | 9 257 | 9 164 |
| Waltrop, Stadt | 29 177 | 29 586 | 29 644 |
| Warburg, Stadt | 23 252 | 23 336 | 23 322 |
| Warendorf, Stadt | 37 703 | 37 847 | 37 616 |
| Warstein, Stadt | 24 988 | 24 464 | 24 647 |
| Wassenberg, Stadt | 19 713 | 19 541 | 19 339 |
| Weeze | 12 766 | 11 563 | 11 587 |
| Wegberg, Stadt | 28 089 | 27 305 | 28 074 |
| Weilerswist | 18 980 | 17 826 | 17 763 |
| Welver | 11 999 | 11 976 | 11 966 |
| Wenden | 19 415 | 19 604 | 19 565 |
| Werdohl, Stadt | 17 618 | 17 762 | 17 827 |
| Werl, Stadt | 29 600 | 30 938 | 31 045 |
| Wermelskirchen, Stadt | 34 375 | 34 673 | 34 739 |
| Werne, Stadt | 30 202 | 29 868 | 29 680 |

| | | | |
|---|---|---|---|
| Werther (Westf.), Stadt | 11 051 | 11 193 | 11 229 |
| Wesel, Stadt | 60 785 | 61 277 | 61 330 |
| Wesseling, Stadt | 38 106 | 38 355 | 38 192 |
| Westerkappeln | 10 876 | 11 464 | 11 485 |
| Wetter (Ruhr), Stadt | 26 090 | 27 450 | 27 550 |
| Wettringen | 8 295 | 8 350 | 8 314 |
| Wickede (Ruhr) | 11 637 | 13 213 | 12 967 |
| Wiehl, Stadt | 25 164 | 25 356 | 25 314 |
| Willebadessen, Stadt | 8 281 | 8 297 | 8 288 |
| Willich, Stadt | 49 413 | 50 212 | 50 144 |
| Wilnsdorf | 20 039 | 19 942 | 19 793 |
| Windeck | 19 555 | 19 254 | 19 203 |
| Winterberg, Stadt | 13 168 | 12 792 | 12 671 |
| Wipperfürth, Stadt | 21 604 | 21 059 | 21 112 |
| Witten, Stadt | 91 808 | 95 724 | 95 897 |
| Wülfrath, Stadt | 20 731 | 21 009 | 21 100 |
| Wuppertal, krfr. Stadt | 358 193 | 358 938 | 358 876 |
| Würselen, Stadt | 40 145 | 38 750 | 38 598 |
| Xanten, Stadt | 21 179 | 21 776 | 21 582 |
| Zülpich, Stadt | 21 780 | 21 375 | 21 025 |

## Begründung

## A Allgemeiner Teil der Begründung

### 1. Grundlagen des Kommunalen Finanzausgleiches im Land Nordrhein-Westfalen

Das Grundgesetz (GG) verpflichtet die Länder, die Gemeinden und Gemeindeverbände am Länderanteil der Gemeinschaftsteuern – das sind die Einkommensteuer, die Körperschaftsteuer und die Umsatzsteuer – insgesamt mit einem von der Landesgesetzgebung zu bestimmenden Prozentsatz (Verbundsatz) zu beteiligen (Artikel 106 Absatz 7 GG).

Im Übrigen bestimmt nach Artikel 106 Absatz 7 GG die Landesgesetzgebung, ob und inwieweit das Aufkommen der Landessteuern den Gemeinden (Gemeindeverbänden) zufließt.

Nach Artikel 79 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen ist das Land verpflichtet, im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit einen übergemeindlichen Finanzausgleich zu gewährleisten.

Der Kommunale Finanzausgleich hat eine ergänzende und subsidiäre Funktion. Das Land Nordrhein-Westfalen stellt den Gemeinden über den Steuerverbund hinaus Zuweisungen nach Maßgabe des Landeshaushalts 2024 in Höhe von rund 22 Milliarden Euro zur Verfügung. Die genauen Zahlen können der jährlichen Veröffentlichung im Ministerialblatt entnommen werden. Damit belaufen sich die Zuweisungen an Kommunen auf rund 37,2 Prozent der bereinigten Gesamtausgaben des Landes. Im Übrigen können und müssen die Kommunen ihren eigenen Handlungsspielraum wahrnehmen und tragen die Eigenverantwortung für ihre finanzielle Leistungsfähigkeit.

Der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen (VerfGH NRW) hat mit den Urteilen vom 19. Juli 2011 – VerfGH 32/08 – vom 6. Mai 2014 – VerfGH 14/11 und 9/12 – und vom 10. Mai 2016 – VerfGH 19/13 und 24/13 – klargestellt, dass die Verpflichtung nach Artikel 79 Satz 2 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen zur Gewährleistung eines übergemeindlichen Finanzausgleichs im Rahmen der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes bestehe. Weder aus dem Wortlaut des Artikel 79 Satz 2 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen noch aus Artikel 28 Absatz 2 und 3 GG ergebe sich eine Pflicht zur Gewährung einer kommunalen Mindestfinanzausstattung unabhängig von der Finanzkraft des Landes. Dementsprechend sei auch eine Mindestfinanzausstattung der Kommunen im Sinne einer „absoluten“ Untergrenze, die selbst bei einer extremen finanziellen Notlage des Landes nicht unterschritten werden dürfte, verfassungsrechtlich nicht verankert. Weder die Höhe einer insgesamt angemessenen Finanzausgleichsmasse noch eine verfassungsrechtlich gesicherte Mindestfinanzausstattung in Form zahlenmäßig festgelegter Beträge, bestimmter Quoten oder allgemeingültiger Maßstäbe lasse sich nachrechenbar bestimmen. Aufgrund des Prinzips der Gleichwertigkeit von Aufgaben des Landes und Aufgaben der Kommunen ergebe sich kein Anspruch der Kommunen, bei einer angespannten Haushaltslage des Landes bevorzugt finanziell ausgestattet zu werden. Gemeinden und Gemeindeverbände seien mit dem Land in einem Finanzverbund zusammengeschlossen. Die Anerkennung einer absoluten, ausschließlich nach den Erfordernissen der kommunalen Selbstverwaltung bemessenen Mindestfinanzausstattung führe bei angespannter oder jedenfalls bei schwacher Haushaltslage zu einer verfassungsrechtlich nicht mehr zu rechtfertigenden Bevorzugung kommunaler Belange gegenüber anderen, gleichwertigen Gütern wie etwa der inneren Sicherheit, dem Bildungswesen oder der Justizgewährung.

Die Finanzlage der Kommunen – so der VerfGH NRW – werde zudem nicht vorrangig durch den Kommunalen Finanzausgleich bestimmt, sondern durch ihre eigenen Einnahmen und ihr

Ausgabeverhalten. Zu berücksichtigen seien daher auch die eigenen Einnahmen der Kommunen, die sonstigen Zuweisungen des Landes an die Kommunen außerhalb des Kommunalen Finanzausgleichs und das Ausgabeverhalten der Kommunen.

Bei der Gestaltung des Kommunalen Finanzausgleichs hat das Land Nordrhein-Westfalen Entscheidungen sowohl zur Höhe der Gesamtzuweisungen als auch zu deren Aufteilung auf die Kommunen zu treffen. Der Umfang der Finanzausstattung jeder Kommune, also ihr finanzieller Spielraum für die Selbstverwaltung, ist in ein Gesamtsystem eingebunden. Der Inhalt der verfassungsgemäßen Gewährleistung einer angemessenen kommunalen Finanzausstattung kann deshalb nicht allein aus der Sicht einer Kommune über eine wünschenswerte Finanzausstattung bestimmt werden. Trotz des hohen Stellenwerts der kommunalen Selbstverwaltung muss die Höhe des Gesamtvolumens der Zuweisungen des Kommunalen Finanzausgleichs auch unter angemessener Berücksichtigung des finanziellen Bedarfs und der Haushaltssituation des Landes bestimmt werden.

Darüber hinaus dürfen durch den Finanzausgleich die von Gemeinde zu Gemeinde bestehenden Finanzkraftunterschiede nicht gänzlich nivelliert oder durch Umkehrung der Finanzkraftrangfolge sogar übernivelliert werden (VerfGH 14/11 und 9/12 vom 6. Mai 2014 sowie 19/13 und 24/13 vom 10. Mai 2016). Eine zuletzt auf der insoweit verfügbaren Grundlage der Daten der Eckpunkte des Finanzausgleichsjahres 2025 durchgeführte Prüfung zeigt, dass solche Effekte bzw. eine Finanzkraftverschiebung auf Grund der Systematik des Gemeindefinanzierungsgesetzes bislang weder vorliegen noch zu erwarten sind.

## 2. Die Finanzlage des Landes Nordrhein-Westfalen und der Kommunen

### 2.1 Die Finanzlage des Landes Nordrhein-Westfalen

Die aktuelle Finanzlage des Landes Nordrhein-Westfalen ist durch schwierige Rahmenbedingungen geprägt.

Das spiegelt sich im Ergebnis der im Mai 2025 durchgeführten Steuerschätzung wider: Nach den regionalisierten Ergebnissen der Mai-Steuerschätzung kann das Land Nordrhein-Westfalen gegenüber dem regionalisierten Schätzergebnis von Oktober 2024 mit geringen Mehreinnahmen von jeweils rund 0,3 Milliarden Euro in den Jahren 2025 und 2026 rechnen, die nach den Regeln der Schuldenbremse jedoch die Konjunkturkomponente reduzieren und damit nicht für Mehrausgaben zur Verfügung stehen.

Auch wenn im kommenden Jahr die Mittel aus dem neuen Sondervermögen für Infrastruktur und Klimaneutralität sowie die steigenden Verteidigungsausgaben des Bundes zunehmend wirksam werden dürften, ist zu berücksichtigen, dass viele der Herausforderungen, vor denen insbesondere die Industrie in Deutschland und Nordrhein-Westfalen steht, auch in den nächsten Jahren zunächst bestehen bleiben dürften.

Insgesamt gilt auch für Nordrhein-Westfalen, dass die Steuereinnahmen mittelfristig weit hinter den Kalkulationen in der mittelfristigen Finanzplanung aus dem vergangenen Jahr zurückbleiben dürften.

Wie bereits für die Haushaltsjahre 2024 und 2025 ist daher auch für das Haushaltsjahr 2026 die Nutzung der Konjunkturkomponente vorgesehen. Der Einsatz der Konjunkturkomponente im Rahmen der Schuldenbremse ist vor dem Hintergrund der Entwicklung der Steuereinnahmen ein weiterer Baustein, um insbesondere die Finanzierung von Investitionen ohne weitere Einsparungen in anderen Bereichen sicherzustellen. Im Haushaltsplan 2025 ist eine

Kreditaufnahme in Höhe von 2,05 Milliarden Euro und im Haushaltsplanentwurf 2026 in Höhe von 1,75 Milliarden Euro zur Nutzung der Konjunkturkomponente berücksichtigt.

Die Konjunkturkomponente wird in den Phasen der Haushaltsaufstellung, des Haushaltsvollzugs und des Haushaltsabschlusses kontinuierlich an die konjunkturelle Entwicklung angepasst. Die nach Haushaltsabschluss tatsächlich erfolgte Kreditaufnahme oder die erforderliche Tilgung wird auf einem Kreditaufnahmekonto erfasst. Konjunkturbedingte Überschüsse sind zur Tilgung zu verwenden, bis der Wert des Kreditaufnahmekontos bei null liegt. Die sogenannte Konjunkturbereinigung ist folglich im Finanzplanungszeitraum so lange durchzuführen, bis alle konjunkturbedingten Kredite wieder getilgt wurden.

Die in der Schuldenbremse verankerte Konjunkturkomponente stellt sich als flexibles Instrument einer verantwortungsvollen, antizyklischen Haushalts- und Finanzpolitik dar, um die einnahmeseitigen Auswirkungen der bundesweiten Wachstumsschwäche abzumildern.

Darüber hinaus sieht die Haushaltsplanung für das Jahr 2026 vor, den der Ländergesamtheit neu eingeräumten strukturellen Verschuldungsspielraum zu nutzen.

Mit dem Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 109, 115 und 143h) vom 22. März 2025 wurde der Ländergesamtheit – unabhängig von der konjunkturellen Lage – ein weiterer eng begrenzter struktureller Verschuldungsspielraum in Höhe von 0,35 Prozent des nominalen Bruttoinlandsprodukts eingeräumt. Über die tatsächliche Nutzung dieses Spielraums und die konkrete Verwendung von entsprechenden finanziellen Mitteln entscheiden die Länder im Rahmen ihrer Haushaltsautonomie. Dies ermöglicht einen passgenauen Mitteleinsatz vor dem Hintergrund individueller regionaler und örtlicher Gegebenheiten.

Im Haushaltsplanentwurf 2026 ist eine strukturelle Verschuldung in Höhe von 2,69 Milliarden Euro veranschlagt.

Die aus der Konjunkturkomponente und Strukturkomponente ermöglichten Verschuldungsspielräume werden genutzt, um härtere Konsolidierungsmaßnahmen zu vermeiden. Generell werden innerhalb dieses Rahmens jedoch nur so viele Schulden aufgenommen, wie es tatsächlich aufgrund der aktuellen Entwicklung dann möglich und nötig ist. Auf diese Weise werden trotz der herausfordernden Zeiten die Voraussetzungen geschaffen, um im Rahmen der bestehenden Handlungsspielräume zielgerichtet in die Zukunftsfähigkeit des Landes zu investieren.

## 2.2 Die Finanzlage der Kommunen

Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes haben die deutschen Gemeinden und Gemeindeverbände (ohne Stadtstaaten) das Jahr 2024 in ihren Kernhaushalten mit einem Defizit von 24,3 Milliarden Euro abgeschlossen. Gegenüber dem Vorjahreswert von -6,3 Milliarden Euro hat sich das kommunale Finanzierungsdefizit im Jahr 2024 damit nahezu vervierfacht.

Auch im Land Nordrhein-Westfalen verzeichneten die Kommunen im Jahr 2024 ein hohes Defizit. Nach Angaben von IT.NRW überstiegen die Auszahlungen der Kommunen ihre Einzahlungen im vergangenen Jahr per Saldo um 6,84 Milliarden Euro. Zum Vergleich: Im Jahr 2023 wiesen die Kommunen einen Finanzmittelfehlbetrag von etwas mehr als 2 Milliarden Euro auf und im Jahr 2022 konnte noch ein Finanzmittelüberschuss von 0,1 Milliarden Euro erzielt werden.

Hauptursache für die Defiziterhöhung war – bundesweit wie im Land Nordrhein-Westfalen – der Anstieg der kommunalen Auszahlungen. Nach Angaben von IT.NRW wuchsen die

kommunalen Auszahlungen im Jahr 2024 in Nordrhein-Westfalen per Saldo um mehr als 9 Milliarden Euro bzw. 8,8 Prozent auf fast 112,3 Milliarden Euro. Die Entwicklung wurde dabei ganz wesentlich durch die Zunahme der kommunalen Sozialtransferauszahlungen getrieben, die im Jahr 2024 um 2,8 Milliarden Euro bzw. 11,6 Prozent auf 26,8 Milliarden Euro zulegten (zum Vergleich bundesweit: +11,7 Prozent). Wesentliche Gründe für den Sozialausgabenanstieg waren Anpassungen der Regelsätze im Bereich der Sozialhilfe und beim Bürgergeld zum 1. Januar 2024.

Darüber hinaus stiegen jedoch auch die Transferauszahlungen für die übrigen kommunalen Sozialleistungen im Jahr 2024, wie die nachfolgende Auflistung der bedeutsamsten Leistungsarten deutlich macht:

- Die Transferauszahlungen für Leistungen nach dem SGB II (Bürgergeld, Grundsicherung für Arbeitsuchende) erhöhten sich im Jahr 2024 gegenüber dem Vorjahr um rd. 0,5 Milliarden Euro bzw. 6,7 Prozent auf mehr als 7,5 Milliarden Euro.
- Die Transferauszahlungen für Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe nach dem SGB VIII stiegen um rund 0,9 Milliarden Euro bzw. 18,3 Prozent auf 5,8 Milliarden Euro.
- Die Transferauszahlungen für Eingliederungshilfen nach dem SGB IX erhöhten sich gegenüber dem Vorjahr um rund 0,36 Milliarden Euro bzw. 9,0 Prozent auf rd. 4,3 Milliarden Euro und
- die Transferauszahlungen für Leistungen der Sozialhilfe nach dem SGB XII stiegen per Saldo um 1 Milliarde Euro bzw. 1,7 Prozent auf 7,4 Milliarden Euro.

Neben den Ausgaben für Sozialleistungen wuchsen auch andere fiskalisch gewichtige kommunale Ausgabearten: In den kommunalen Kernhaushalten stiegen die Personalausgaben (inkl. Versorgungsauszahlungen) um fast 1,7 Milliarden Euro bzw. 8,9 Prozent auf rund 20,7 Milliarden Euro an, was vor allem auf den Tarifabschluss 2023 im öffentlichen Dienst zurückzuführen sein dürfte.

Auch die laufenden Sachaufwendungen legten im Jahr 2024 mit einem Plus um mehr als 0,9 Milliarden Euro bzw. 7,4 Prozent auf rund 13,9 Milliarden Euro zu.

Positiv hervorzuheben ist die Entwicklung der kommunalen Auszahlungen aus Investitionstätigkeit, die im Jahr 2024 per Saldo rund 1,15 Milliarden Euro bzw. 11,4 Prozent auf mehr als 11,2 Milliarden Euro zugelegt haben. Trotz der schwierigen wirtschaftlichen und fiskalischen Rahmenbedingungen konnten die Kommunen damit auch im Jahr 2024 den seit 2017 bestehenden positiven Trend steigender Investitionsauszahlungen fortsetzen, wie die nachfolgende Auflistung deutlich macht:

- 2024: 11,23 Milliarden Euro,
- 2023: 10,07 Milliarden Euro,
- 2022: 8,81 Milliarden Euro,
- 2021: 7,65 Milliarden Euro,
- 2020: 7,50 Milliarden Euro,
- 2019: 5,78 Milliarden Euro,
- 2018: 5,78 Milliarden Euro,
- 2017: 4,95 Milliarden Euro.

Auch die Gesamteinzahlungen der nordrhein-westfälischen Kommunen sind im Jahr 2024 deutlich gestiegen. Gegenüber dem Vorjahr legten diese nach Angaben von IT.NRW um mehr als 4,3 Milliarden Euro auf 105,4 Milliarden Euro (+4,3 Prozent) zu. Der Anstieg der kommunalen Auszahlungen konnte hierdurch jedoch nicht ausgeglichen werden.

Die Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben der nordrhein-westfälischen Kommunen nahmen im Jahr 2024 in Summe um rund 1,1 Milliarden Euro auf mehr als 35,6 Milliarden Euro zu (+3,2 Prozent). Das kommunale Aufkommensplus lag damit deutlich unter dem Niveau der Vorjahre (2023: +2,55 Milliarden Euro bzw. +8,0 Prozent), fiel aber erkennbar besser aus als im Bundesdurchschnitt (+1,5 Prozent).

Das Land Nordrhein-Westfalen hat den Kommunen im Jahr 2024 auf der Grundlage des Gemeindefinanzierungsgesetzes Mittel im Gesamtumfang von rund 15,32 Milliarden Euro zur Verfügung gestellt. Gegenüber 2023 entspricht dies einer Zunahme um rund 0,12 Milliarden Euro bzw. 0,8 Prozent. Daneben wurden im Jahr 2024 nach Maßgabe des Landeshaushaltes mehr als 20,5 Milliarden Euro an weiteren Zuweisungen an die Kommunen ausgezahlt (+0,6 Milliarden Euro bzw. +2,8 Prozent).

Zur Unterstützung der kommunalen Investitionstätigkeit leistet das Land Nordrhein-Westfalen Investitionszuwendungen an die Kommunen: Im Jahr 2016 beliefen sich diese noch auf rund 2,0 Milliarden Euro. Im Jahr 2024 betrug das Volumen der vom Land gewährten Investitionszuwendungen hingegen rund 3,74 Milliarden Euro (+1,74 Milliarden Euro bzw. +87 Prozent).

Zwischen 2016 und Ende 2023 konnten die nordrhein-westfälischen Kommunen ihre Liquiditätskreditbelastung kontinuierlich reduzieren – von fast 28 Milliarden Euro Ende 2016 auf 20,9 Milliarden Euro Ende 2023; dies entspricht einem Rückgang um rund 7,0 Milliarden Euro bzw. ein Viertel. Aufgrund der schwierigen gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen und dem hohen Finanzmittelfehlbetrag im Jahr 2024 ist der Bestand an kommunalen Verbindlichkeiten zur Liquiditätssicherung zum Stichtag 31. Dezember 2024 hingegen erstmals seit Ende 2016 wieder gestiegen: Nach Angaben von IT.NRW beliefen sich die Liquiditätskredite und die zur Liquiditätssicherung begebenen Anleihen der nordrhein-westfälischen Kommunen zum 31. Dezember 2024 in Summe auf 23,159 Milliarden Euro. Der Schuldenstand lag damit 2,29 Milliarden Euro bzw. 11,0 Prozent über dem Niveau des Vorjahresstichtags.

Aufgrund der gestiegenen Investitionsauszahlungen sind die kommunalen Verbindlichkeiten aus Investitionskrediten im Jahr 2024 um rund 3,6 Milliarden Euro bzw. +12,68 Prozent auf 32,0 Milliarden Euro angewachsen. Anders als den Verbindlichkeiten zur Liquiditätssicherung steht diesen investiven Verbindlichkeiten und den hiermit verbundenen Haushaltsbelastungen potenziell wachstumssteigerndes kommunales Vermögen gegenüber bzw. diese werden für die Vermögenserhaltung und/oder den weiteren Vermögensaufbau kommunalseitig eingesetzt.

### 2.3 Vergleich der Finanzlagen des Landes Nordrhein-Westfalen und der Kommunen

Der Vergleich der Finanzlagen des Landes Nordrhein-Westfalen und der Kommunen in Zusammenhang mit der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes ist sowohl aus rechtlicher als auch aus ökonomischer Sicht eine zentrale Entscheidungsgrundlage für die Bemessung des Kommunalen Finanzausgleichs. Wichtige Anhaltspunkte für die erforderliche Abwägungsentscheidung liefert eine Gegenüberstellung verschuldungs- und haushaltsbezogener Kennzahlen. Zugleich ist der Vergleich aufgrund unterschiedlicher gesetzlicher Regelungen und ungleicher Haushaltsstrukturen mit Herausforderungen behaftet.

Für die vergleichende Analyse der Haushalte des Landes Nordrhein-Westfalen und der Kommunen wird wie bisher auf die Kennzahlen „Finanzierungssaldo“, „Schuldenstand“ und „Zinsbelastung“ zurückgegriffen, die auch aus den Rechenwerken abgeleitet werden können. Grundsätzlich ist weiterhin festzustellen, dass es nach finanzwissenschaftlicher Beurteilung

derzeit keine alternativen Indikatoren zur Ermittlung der Finanzlagen des Landes Nordrhein-Westfalen und der Kommunen gibt.

Das ifo-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München hat in seinem Gutachten „Analyse und Weiterentwicklung des Kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen“ vom 12. Juni 2008 (S. 50 f.) festgestellt, „dass ohne eine durchgreifende Verbesserung der statistischen Datenlage keine wesentliche Alternative zur Überprüfung [der Einnahmeverteilung] anhand von Finanzierungssaldo, Schuldenstand und Zinsbelastung besteht.“ An dieser Sachlage hat sich bis heute nichts geändert. Der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen hat sich in den Begründungen seiner Urteile zum Kommunalen Finanzausgleich vom 9. Juli 1998 - VerfGH 16/96, 7/97 - sowie vom 19. Juli 2011 - VerfGH 32/08 - wesentlich auf die so dargestellte unterschiedliche Haushaltsentwicklung beider Ebenen gestützt. Auch in der Begründung seiner Urteile zum GFG 2011 vom 6. Mai 2014 - VerfGH 14/11 und 9/12 – sowie seines Urteils zum GFG 2012 vom 10. Mai 2016 – VerfGH 19/13 - hat der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen diese Vorgehensweise bestätigt. Dementsprechend wird der bisherige Vergleich der Finanzlagen des Landes Nordrhein-Westfalen und der Kommunen auf Grundlage von verschuldungsbezogenen Kennzahlen als derzeit einzig sachgerecht beibehalten.

### 2.3.1 Finanzierungssaldo

Der Finanzierungssaldo bilanziert die Einnahmen und Ausgaben, bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen, Rücklagenbewegungen und Kreditfinanzierungen. Negative Finanzierungssalden über längere Zeiträume dokumentieren eine permanente Unterdeckung eines Haushaltes.

Ein Finanzierungssaldo der Kommunen wird seit dem Jahr 2009 – wie er im kameralen System früher berechnet wurde – im doppischen Rechnungswesen nicht mehr erhoben. Nach der doppischen Systematik wird nunmehr für die Kommunen ein Finanzmittelüberschuss bzw. -fehlbetrag dargestellt. Der Finanzmittelüberschuss bzw. -fehlbetrag ist der Saldo der Ein- und Auszahlungen aus laufender Verwaltungs- und Investitionstätigkeit.

Soweit es nachfolgend für Vergleiche zwischen dem Land Nordrhein-Westfalen und Kommunen notwendig war, hat der Landesbetrieb Information und Technik Nordrhein-Westfalen zur Ermittlung des Finanzierungssaldos die doppischen Ein- und Auszahlungen den kameralen Gruppierungen gegenübergestellt und somit die kamerale Berechnung des Finanzierungssaldos nachvollzogen. Die Berechnungsmethodik des Finanzierungssaldos entspricht der von Destatis. Daher ergeben sich teils Abweichungen zu den Angaben in Ziffer 2.2 „Die Finanzlage der Kommunen“, in der der Finanzmittelsaldo (Überschuss bzw. Fehlbetrag) verwendet wird.

| Finanzierungssalden des Landes Nordrhein-Westfalen und der Kommunen* | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
| | in Milliarden Euro | | | | | | | | | |
| Land | - 0,7 | + 0,1 | - 0,4 | + 1,0 | + 1,7 | - 11,7 | - 4,6 | - 4,2 | - 1,7 | + 1,4 |
| Kommunen | 0,0 | - 0,2 | + 2,5 | + 3,0 | + 1,9 | + 1,0 | + 0,8 | + 0,6 | - 2,2 | - 6,3 |

Quelle:
Kommunen:
2023-2024: IT.NRW ISF: Finanzierungssaldo/Finanzmittelsaldo – Ergebnisse (GFK) jährlich
2015-2022: IT.NRW ISF: Finanzierungssaldo/Finanzmittelsaldo – Ergebnisse der Finanzrechnungsstatistik
Land:
2015-2024: Haushaltseckdaten (einschließlich Corona-Maßnahmen in den Jahren 2020 bis 2022 und Maßnahmen der Krisenbewältigung in den Jahren 2023 und 2024) Stand 08.07.2025

* Der Landesbetrieb Information und Technik Nordrhein-Westfalen greift auf die aktuellen Datenbestände, in denen Korrekturmeldungen der Kommunen berücksichtigt sind, zurück. Aus diesem Grund können Differenzen zwischen dem von Destatis publizierten Finanzierungssaldo und dem durch den Landesbetrieb Information und Technik Nordrhein-Westfalen anhand des aktuellen Datenmaterials berechneten Finanzierungssaldo bestehen.

Anhand der obigen Darstellung zeigt sich, dass die nordrhein-westfälischen Kommunen das Jahr 2024 mit einem hohen Finanzierungsdefizit von fast 6,3 Milliarden Euro abgeschlossen haben. Das Defizit ist damit nahezu dreimal so hoch ausgefallen wie im Vorjahr. Zuvor haben die Kommunen zwischen 2017 und 2022 – trotz der vielfältigen Krisen (Pandemie, russischer Angriff auf die Ukraine, Inflation) – durchweg Überschüsse erzielt. Diesbezüglich wird auf die Erläuterungen zu Ziffer 2.2 verwiesen.

Die Finanzierungssalden des Landes Nordrhein-Westfalen nach Haushaltsrechnung betrugen in den letzten zehn Jahren zwischen -11,7 Milliarden Euro im Jahr 2020 und + 1,7 Milliarden Euro im Jahr 2019. Nach dem rapiden und plötzlichen Rückgang des positiven Finanzierungssaldos in den negativen Bereich im Jahr 2020 infolge der Corona-Pandemie ist das Finanzierungsdefizit seither stetig zurückgegangen. Der hohe negative Finanzierungssaldo aus dem Jahr 2020 mit rund - 11,7 Milliarden Euro ist insbesondere auf Ausgleichsmaßnahmen im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie zurückzuführen: Unter anderem beteiligten sich das Land Nordrhein-Westfalen und der Bund an Gewerbesteuerausfällen der Kommunen mit rund 2,7 Milliarden Euro und trugen damit zur Stabilisierung der kommunalen Haushaltslage bei.
Trotz der Notsituation des Landes bis einschließlich 2022, dem russischen Angriffskrieg auf die Ukraine sowie der hohen Inflationsraten ist das Finanzierungsdefizit kontinuierlich geringer geworden. Nach vier aufeinanderfolgenden Jahren des anhaltenden Finanzierungsdefizites schließt das Land erstmals im Jahr 2024 wieder mit einem positiven Finanzierungssaldo ab. In der Zehn-Jahres-Betrachtung schlossen sechs Haushaltsjahre mit einem Finanzierungsdefizit ab; in vier Haushaltsjahren konnte ein positiver Finanzierungssaldo erwirtschaftet werden.

Der Vergleich der Finanzierungssalden des Landes Nordrhein-Westfalen und der Kommunen in den vergangenen Jahren verdeutlicht eine unterschiedliche Entwicklung. So schloss das Land in den Jahren 2020 bis 2022 mit einem Finanzierungsdefizit ab, während die Kommunen im Vergleich einen positiven Finanzierungssaldo aufwiesen. Für das Jahr 2024 zeigt sich jedoch eine umgekehrte Entwicklung: Der Finanzierungssaldo der Kommunen entwickelte sich

schlechter als der des Landes. Allerdings ist ein einzelnes Jahresergebnis nicht als Hinweis auf eine dauerhafte Auseinanderentwicklung der Finanzlage von Land und Kommunen zu werten. Bei einer langfristigen Betrachtung der Entwicklung der Finanzierungssalden in den vergangenen Jahren zeigt sich, dass die volatilen Schwankungen keine wesentliche Verbesserung der Haushaltslage von Land oder Kommunen erkennen lassen.

### 2.3.2 Schuldenstand

Der Schuldenstand des Landes Nordrhein-Westfalen und der der Kommunen (Kernhaushalte) im Land Nordrhein-Westfalen stellt sich in der Entwicklung wie folgt dar:

| **Schuldenstand des Landes Nordrhein-Westfalen* und der Kommunen**** | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
| | in Milliarden Euro | | | | | | | | | |
| Land | 141,9 | 141,9 | 141,3 | 142,7 | 143,9 | 155,1 | 159,7 | 163,8 | 164,6 | 161,6 |
| Kommunen | 50,0 | 51,3 | 49,0 | 48,0 | 47,7 | 47,2 | 47,0 | 47,6 | 49,3 | 55,4 |

Quelle:
Kommunen: IT.NRW ISF: Verbindlichkeiten der Gemeinden/GV (Jahresergebnis)
Land: Haushaltseckdaten (einschließlich Corona-Maßnahmen in den Jahren 2020 bis 2022 und Maßnahmen der Krisenbewältigung in den Jahren 2023 und 2024)
Stand 08.07.2025

* Land Nordrhein-Westfalen: Kreditmarktschulden und Schulden bei öffentlichen Haushalten am Ende des jeweiligen Kalenderjahres

** Kommunen: Es werden die Kernhaushalte der Kommunen betrachtet. Umfasst sind Kredite, Liquiditätskredite sowie Wertpapierschulden.

Während der Schuldenstand des Landes Nordrhein-Westfalen seit 2017 bis 2023 einem stetigen Anstieg – mit unterschiedlicher Dynamik – unterlag, haben die nordrhein-westfälischen Kommunen ihre Gesamtverschuldung zwischen 2017 und 2021 stetig abbauen können. Seit 2022 ist hingegen wieder ein deutlicher Schuldenanstieg erfolgt; dies gilt insbesondere für das Jahr 2024.

Der Schuldenanstieg des Landes Nordrhein-Westfalen seit 2020 ist insbesondere auf Krisenbewältigungsmaßnahmen im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie zurückzuführen. Weitere Anstiege ergeben sich insbesondere im Zusammenhang mit Krisenbewältigungsmaßnahmen des Landes Nordrhein-Westfalen seit dem russischen Angriff auf die Ukraine im Februar 2022. Im Jahr 2024 ist erstmals ein leichter Rückgang des Schuldenstandes zu verzeichnen.

| Weitere Aufgliederung der jeweiligen Schuldenstände der Kommunen im Land Nordrhein-Westfalen | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2015* | 2016* | 2017* | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
| | in Milliarden Euro | | | | | | | | | |
| Kommunen | 50,0 | 51,3 | 49,0 | 48,0 | 47,7 | 47,3 | 47,0 | 47,6 | 49,3 | 55,4 |
| - Liquidität * | 27,6 | 28,0 | 25,8 | 24,8 | 23,6 | 22,7 | 22,0 | 21,1 | 20,9 | 23,4 |
| - Investition ** | 22,4 | 23,3 | 23,2 | 23,2 | 24,1 | 24,6 | 25,0 | 26,5 | 28,4 | 32,0 |

Quelle: IT.NRW ISF: Verbindlichkeiten der Gemeinden/GV (Jahresergebnis)

* Summe der kommunalen Liquiditätskredite sowie der kommunalen Anleihen zur Liquiditätssicherung: Die kommunalen Anleihen werden erst seit dem Stichtag 31.12.2017 in der bundesweiten Schuldenstatistik nach dem Verwendungszweck (Investition/Liquiditätssicherung) differenziert erfasst. Die für die Jahre 2015 bis 2016 angegebenen Werte beinhalten daher neben den Anleihen zur Liquiditätssicherung ggf. auch Anleihen für Investitionen. Eine genaue Quantifizierung ist anhand der Statistik jedoch nicht möglich. Insofern kann es zu Abweichungen zu Angaben in vorhergegangenen Gemeindefinanzierungsgesetzen kommen.

** 2015 bis 2016: Kommunale Investitionskredite; ab 2017: Summe der kommunalen Investitionskredite sowie der kommunalen Anleihen für Investitionen.

Nachdem die kommunalen Verbindlichkeiten zur Liquiditätssicherung seit Anfang des Jahrtausends rund eineinhalb Jahrzehnte lang durchweg gestiegen sind, haben die Kommunen ihren Bestand an kommunalen Liquiditätskrediten (einschließlich von Wertpapierschulden zur Liquiditätssicherung) zwischen 2017 und 2023 kontinuierlich zurückführen können. Aufgrund der deutlich verschlechterten Finanzsituation sind die Verbindlichkeiten zur Liquiditätssicherung im Jahr 2024 hingegen erstmals seit vielen Jahren wieder erkennbar gestiegen (siehe unter Ziffer 2.2 „Die Finanzlage der Kommunen“).

Mit seit 2017 stetig zunehmender Investitionstätigkeit der nordrhein-westfälischen Kommunen ist auch die Inanspruchnahme von Investitionskrediten (einschließlich Wertpapierschulden für Investitionen) in den vergangenen Jahren angestiegen: Ihr Volumen belief sich zum Jahresende 2024 auf rund 32,0 Milliarden Euro; rund 470 Millionen Euro hiervon entfallen auf Wertpapierschulden.

Die Analyse des Haushaltsjahres 2024 verdeutlicht, dass sich der Schuldenstand der Kommunen im Vergleich zum Vorjahr signifikant ungünstiger entwickelt hat als jener des Landes (Kommunen: +12,37 Prozent, Land: –1,82 Prozent). Rückblickend auf die vorangegangenen Jahre lässt sich jedoch feststellen, dass es ebenso Zeiträume gab, in denen die Verschuldung des Landes im Verhältnis zu den Kommunen überproportional angestiegen ist (z.B. von 2019 zu 2020: Kommunen: 0 Prozent, Land: +7,78 Prozent). In der Zehn-Jahres-Betrachtung von 2015 bis 2024 nahm der Schuldenstand des Landes um 13,88 Prozent zu. Gleichzeitig stiegen die Schuldenstände der Kommunen im gleichen Zeitraum um 10,80 Prozent.

### 2.3.3 Zinsbelastung

Die Zinsausgaben des Landes Nordrhein-Westfalen und der Kommunen (Kernhaushalte) haben sich im Zeitverlauf wie folgt entwickelt:

| Zinsbelastung des Landes Nordrhein-Westfalen und der Kommunen | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
| | in Milliarden Euro | | | | | | | | | |
| Land | 3,3 | 2,8 | 2,7 | 2,4 | 2,0 | 1,4 | 1,6 | 1,4 | 2,9 | 3,5 |
| Kommunen | 1,1 | 1,1 | 1,0 | 0,9 | 0,8 | 0,7 | 0,7 | 0,6 | 1,1 | 1,2 |

Quelle:
Kommunen: Landesdatenbank: Vierteljährliche Kassenergebnisse der Gemeinden/GV (71517-30i)
Land: Haushaltseckdaten (einschließlich Corona-Maßnahmen in den Jahren 2020 bis 2022 und Maßnahmen der Krisenbewältigung in den Jahren 2023 und 2024) Stand 08.07.2025

In dem zurückliegenden Zeitraum hat das Land Nordrhein-Westfalen bei den Anschlussfinanzierungen regelmäßig von sinkenden Zinssätzen, bis hin zu einer Negativverzinsung, profitieren können. Gestützt wurde dies durch die sehr expansive Geldpolitik der Europäischen Zentralbank. Bis einschließlich 2020 nahm die Zinsbelastung des Landes kontinuierlich und nachhaltig ab und stagnierte in den darauffolgenden zwei Jahren. Der Tiefpunkt der Niedrigzinsphase ist jedoch mittlerweile durchschritten. Die durch die Europäische Zentralbank vollzogene Straffung der Geldpolitik hat dazu geführt, dass sich die Leitzinsen von Juli 2022 bis September 2023 schrittweise auf 4,5 Prozent erhöht haben. Die Refinanzierungskosten des Landes Nordrhein-Westfalen am Kreditmarkt erhöhen sich dadurch signifikant. Die Zinsbelastung des Landes hat sich von 1,4 Milliarden Euro im Jahr 2022 auf 3,5 Milliarden Euro in 2024 mehr als verdoppelt.

Die durch die Europäische Zentralbank ergriffenen Maßnahmen wirken sich entsprechend auch auf die kommunale Zinsbelastung aus: Im direkten Vergleich der Jahre 2024 mit 2015 stagniert die Zinsbelastung weitgehend, doch im Jahresvergleich 2024 zu 2022 zeigt sich das geänderte Zinsumfeld sehr deutlich: Die kommunale Zinsbelastung hat sich von 0,6 Milliarden Euro auf 1,2 Milliarden Euro verdoppelt.

Die Zinsbelastung des Landes hat sich im Vergleich zu der der Kommunen verschlechtert. Während die Zinsbelastung beim Land bis zum Jahr 2020 rückläufig war und anschließend wieder anstieg (ausgenommen 2022), blieb die Zinsbelastung der Kommunen bis 2024 weitgehend konstant und verzeichnete erst in diesem Jahr einen höheren Anstieg.

### 2.3.4 Kern- und Extrahaushalte

Länder und Kommunen haben Teile ihrer jeweiligen Leistungserbringung aus den Kernhaushalten in rechtlich selbständige Organisationseinheiten ausgelagert, die als Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEUs) bezeichnet werden. Mit dem Berichtsjahr 2011 hat das Statistische Bundesamt einen Teil dieser ausgelagerten Einheiten, die sogenannten „Extrahaushalte“, in das statistische Berichtswesen für die Körperschaften des öffentlichen Gesamthaushalts integriert. Seither zeigt zumindest die vierteljährliche Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes neben den Ergebnissen der Kernhaushalte von Bund, Ländern und Kommunen auch diejenigen ihrer Extrahaushalte.

Bei den „Extrahaushalten“ handelt es sich um Organisationseinheiten, die nach den Vorschriften des Europäischen Systems der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (ESVG) dem Sektor „Staat“ zuzuordnen sind. Dies ist grundsätzlich bei solchen Organisationseinheiten der Fall, die von einer öffentlichen Körperschaft kontrolliert werden und bei denen es sich um einen Nichtmarktproduzenten handelt. Durch eine Einbeziehung der Extrahaushalte in die

Betrachtung des Finanzierungssaldos, des Schuldenstandes und der Zinsbelastung ergeben sich keine relevanten Abweichungen von den Ergebnissen aus der Untersuchung der Kernhaushalte.

Wegen der Einführung des „Deutschlandtickets“ und der damit verbundenen größeren Abhängigkeit von öffentlichen Zuweisungen wurden kommunale ÖPNV-Unternehmen und -verbände ab dem 2. Quartal 2023 erstmals als Extrahaushalte in die vierteljährliche Kassenstatistik einbezogen. Auch bezogen auf das Berichtsjahr 2024 beeinträchtigen diese Neuaufnahmen den Vorjahresvergleich der Ergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts. Dies gilt insbesondere für die Personalausgaben, die Ausgaben für den laufenden Sachaufwand und die Einnahmen aus Verwaltungs- und Benutzungsgebühren der zusammengefassten Ergebnisse von Kern- und Extrahaushalten.

### 2.3.5 Kommunalisierungsgrad

Der auf Basis der sogenannten Zuschussbedarfe ermittelte Kommunalisierungsgrad der Ausgaben lässt für das Land Nordrhein-Westfalen in den vergangenen Jahren trotz zyklischer Schwankungen keine Zunahme der kommunalen Ausgaben im Verhältnis zu denen des Landes erkennen.

Im Jahr 2011 betrug der Kommunalisierungsgrad bezogen auf die öffentlichen Kernhaushalte 41 Prozent (Quelle: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.; 2015): Kommunaler Finanzreport 2015. Gütersloh. S. 20). Eigenen Berechnungen auf der Grundlage der vierteljährlichen Kassenergebnisse des Statistischen Bundesamtes zufolge belief sich der Kommunalisierungsgrad in Nordrhein-Westfalen im Durchschnitt der vergangenen fünf Jahre (2020 bis 2024) ebenfallsauf 41 Prozent. Eine systematische Belastungsverschiebung zulasten der kommunalen Haushalte ist in Nordrhein-Westfalen somit nicht ersichtlich.

### 2.3.6 Kommunale Investitionsquote

Die Investitionsquote der nordrhein-westfälischen Kommunen hat sich in den vergangenen Jahren verbessert. In die Investitionsquote fließen die Erwerbe von Beteiligungen, Grundstücken sowie von beweglichen Sachen des Anlagevermögens, Bauvorhaben, Darlehensvergaben, Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen ein.

Im Jahr 2012 machten die Investitionsausgaben der Kommunen in Nordrhein-Westfalen per Saldo 7,4 Prozent der bereinigten Gesamtausgaben in den kommunalen Kernhaushalten aus. Im Jahr 2024 lag die Quote mit rund 13,5 Prozent deutlich darüber.

### 2.3.7 Vergleich: Anstieg der Haushaltsvolumina – Anstieg der verteilbaren Finanzausgleichsmasse

Der Anstieg des jeweiligen Landeshaushaltsvolumens und der verteilbaren Finanzausgleichsmasse stellt sich im Zeitvergleich wie folgt dar:

| **Haushaltsvolumina* des Landes Nordrhein-Westfalen und verteilbare Finanzausgleichsmasse** | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 |
| | in Milliarden Euro | | | | | | | | | |
| Haushaltsvolumen | 68,3 | 72,2 | 74,4 | 76,6 | 79,5 | 83,8 | 92,2 | 95,9 | 100,5 | 105,0 |

| Haushaltsvolumina* des Landes Nordrhein-Westfalen und verteilbare Finanzausgleichsmasse | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 |
| | in Milliarden Euro | | | | | | | | | |
| verteilbare FAM | 10,4 | 10,6 | 11,7 | 12,4 | 12,8 | 13,6 | 14,0 | 15,2 | 15,3 | 15,8 |
| Verhältnis | 15 % | 15 % | 16 % | 16 % | 16 % | 16 % | 15 % | 16 % | 15 % | 15 % |

Quelle:
Land: Haushaltseckdaten (ohne Corona-Maßnahmen in den Jahren 2020 bis 2022 und Maßnahmen der Krisenbewältigung in den Jahren 2023 und 2024) Stand 08.07.2025

Im Hinblick auf das Landeshaushaltsvolumen ist die Höhe der verteilbaren Finanzausgleichsmasse angemessen: In seinem Urteil vom 10. Mai 2016 zum GFG 2012 hat der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen das seinerzeitige Verhältnis zwischen dem Anstieg des Haushaltsvolumens sowie der verteilbaren Finanzausgleichsmasse von 14 Prozent im Jahr 2012 nicht beanstandet (VerfGH 19/13). Seitdem hat sich dieses Verhältnis nicht zum Nachteil der verteilbaren Finanzausgleichsmasse entwickelt.

Des Weiteren enthält der Landeshaushalt „durchlaufende Posten“ (beispielsweise Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, KdU-Entlastung, Wärmeplanung), die vom Land Nordrhein-Westfalen vereinnahmt und vollständig an die Kommunen ausgekehrt werden. Bei einer – eigentlich notwendigen – diesbezüglichen Korrektur des Haushaltsvolumens würde sich das Verhältnis von verteilbarer Finanzausgleichsmasse zu korrigiertem Haushaltsvolumen noch günstiger darstellen.

Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass das Gesamtausgabevolumen (Haushaltsansätze) des Landeshaushaltes von 2016 bis 2025 um 36,7 Milliarden Euro auf 105,0 Milliarden Euro gestiegen ist. Dies entspricht einer Steigerungsrate von 53,7 Prozent. Im gleichen Zeitraum stiegen die Gesamtzuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände um 15,1 Milliarden Euro auf 39,5 Milliarden Euro in 2025 an. Dies entspricht einer Steigerung von 61,9 Prozent.

| Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Kommunen | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 |
| | in Milliarden Euro | | | | | | | | | |
| Haushaltsvolumen | 68,3 | 72,2 | 74,4 | 76,6 | 79,5 | 83,8 | 92,2 | 95,9 | 100,5 | 105,0 |
| Gesamtzuweisungen an die Kommunen | 24,4 | 25,8 | 26,6 | 28,0 | 28,9 | 31,3 | 33,7 | 35,6 | 37,7 | 39,5 |
| Verhältnis | 36 % | 36 % | 36 % | 37 % | 36 % | 37 % | 37 % | 37% | 38 % | 38 % |

Quelle:
Land: Haushaltseckdaten (ohne Corona-Maßnahmen in den Jahren 2020 bis 2022 und Maßnahmen der Krisenbewältigung in den Jahren 2023 und 2024) Stand 08.07.2025

Die Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände haben in den letzten Jahren immer mehr an Bedeutung gewonnen und führen zu einer verbesserten Finanzausstattung bei den Gemeinden und Gemeindeverbänden.

### 2.3.8 Folgen der Corona-Pandemie und des russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine

Aufgrund der Corona-Pandemie und des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine wurde mit dem NKF-COVID-19-Ukraine-Isolierungsgesetz (NKF-CUIG) im Jahr 2020 eine Bilanzierungshilfe für Kommunen eingeführt, um deren finanzielle Handlungsfähigkeit aufrechtzuerhalten.

Durch die Bilanzierungshilfe konnten krisenbedingte Mindererträge und Mehraufwendungen in den kommunalen Haushalten isoliert werden. Darunter fielen beispielsweise Einnahmeausfälle aufgrund der pandemiebedingten Schließung von Einrichtungen und höhere Ausgaben zu Zwecken des Infektionsschutzes.

Die mit dem Jahresabschluss 2020 erstmalig anzusetzende Bilanzierungshilfe ist, unter Berücksichtigung ihrer Fortschreibung, beginnend im Haushaltsjahr 2026 linear über längstens 50 Jahre erfolgswirksam abzuschreiben. Den Gemeinden und Gemeindeverbänden sowie den weiteren in den Anwendungsbereich des Gesetzes einbezogenen Betrieben und Einrichtungen steht im laufenden Jahr 2025 für die Aufstellung der Haushaltssatzung 2026 das einmalig auszuübende Recht zu, die Bilanzierungshilfe ganz oder in Anteilen gegen das Eigenkapital erfolgsneutral auszubuchen. Über die Entscheidung ist ein Beschluss des zuständigen Organs für den Beschluss über die Haushaltssatzung herbeizuführen. Eine Überschuldung darf dadurch weder eintreten noch eine bereits bestehende Überschuldung erhöht werden. Außerplanmäßige Abschreibungen sind zulässig, soweit sie mit der dauernden Leistungsfähigkeit der Gemeinde in Einklang stehen.

### 2.3.9 Zusammenfassung

Der Vergleich der Finanzlagen des Landes Nordrhein-Westfalen und der Kommunen ergibt keine verfassungsrechtlich relevante Disparität zu Lasten der Kommunen.

Eine Auseinanderentwicklung von Land und Kommunen ist nach Maßgabe der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen – VerfGH Urteil vom

10. Mai 2016, Az. 19/13 – erst anzunehmen, wenn sich im Rahmen einer langfristigen Betrachtung eine wesentliche Verbesserung der Haushaltslage des Landes Nordrhein-Westfalen im Vergleich zu der der Kommunen ergibt. Diese Voraussetzung liegt nicht vor.

Eine signifikante Belastungsverschiebung zwischen dem Land Nordrhein-Westfalen und den Kommunen (beispielsweise infolge gestiegener kommunaler Bedarfe), die nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen – VerfGH Urteil vom 10. Mai 2016, VerfGH 19/13 – zu einer anderen Bewertung hätte führen können, lässt sich zu Lasten der Kommunen nicht feststellen.

### 2.4 Konsequenzen für den kommunalen Steuerverbund

Das Land Nordrhein-Westfalen ist im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit nach Artikel 79 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen verpflichtet, einen übergemeindlichen Finanzausgleich zu gewährleisten. Unter Abwägung des Anspruchs der Kommunen auf insgesamt angemessene Finanzausstattung mit den übrigen, ebenfalls verfassungsrechtlich geschützten Gütern und unter Berücksichtigung der Haushaltsituation des Landes wird dem verfassungsrechtlichen Gebot nach Artikel 79 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen durch den vorgesehenen Zuweisungsrahmen in ausreichendem Maße entsprochen.

Das Land Nordrhein-Westfalen schöpft bei den gegebenen Rahmenbedingungen seine finanziellen Möglichkeiten zur Dotierung des Kommunalen Finanzausgleichs aus. Auf die weiteren Erläuterungen zur Höhe der Finanzausgleichsmasse wird verwiesen.

#### 2.4.1 Verbundgrundlagen 2026

Das GFG 2026 berücksichtigt neben den obligatorischen Verbundgrundlagen nach Artikel 106 Absatz 7 GG weiterhin auch fakultative Verbundgrundlagen. Das Land Nordrhein-Westfalen beteiligt die Kommunen in Höhe des Verbundsatzes an vier Siebteln der Einnahmen des Landes aus der Grunderwerbssteuer. Wie bisher wird der Ableitung der Finanzausgleichsmasse im Steuerverbund 2026 das Ist-Aufkommen der relevanten Verbundsteuern im Verbundzeitraum (1. Oktober 2024 bis zum 30. September 2025) zugrunde gelegt.

Zahlungen im Länderfinanzausgleich (LFA) und Zuweisungen an das Land im Rahmen des LFA sowie aus den allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen ändern die Verbundgrundlagen. Mit der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen beginnend im Jahr 2020 ist der bis dahin geltende LFA durch den Finanzkraftausgleich ersetzt worden. Zahlungen im Verbundzeitraum resultieren aus der nachgelagerten Abrechnung des LFA für Zeiträume bis 2019.

Darüber hinaus werden die Verbundgrundlagen erhöht oder vermindert durch Verrechnungen bei der Umsatzsteuer. Nach entsprechenden Vorwegabzügen und Voraberhöhungen steht eine verteilbare Finanzausgleichsmasse in Höhe von 16 447 087 100 Euro zur Verfügung.

#### 2.4.2 Verbundsatz 2026

Nach Abwägung zwischen der Haushalts- und Finanzsituation der Kommunen und der des Landes Nordrhein-Westfalen sowie unter Berücksichtigung der Beteiligung der Kommunen an fakultativen Verbundgrundlagen (vier Siebtel der Einnahmen des Landes aus der Grunderwerbsteuer) verbleibt der Verbundsatz unverändert bei 23 Prozent.

## 3. Steuerverbund 2026

## 3.1 Struktur

Der fiktiven Bedarfsermittlung in der Gemeindefinanzierung des Landes Nordrhein-Westfalen liegt seit dem Jahr 2019 – methodisch – das Gutachten der Sonderforschungsgruppe Institutionenanalyse e.V. der Hochschule Darmstadt („sofia“) zu ausgewählten Fragen und Bestandteilen des Systems des Kommunalen Finanzausgleichs von August 2017 zugrunde.

Das Gutachten bestätigt im Wesentlichen die praktizierte Systematik der fiktiven Bedarfsermittlung, erkennt auch keine sich hieraus etwa ergebenden Verwerfungen oder Verzerrungen nach finanzwissenschaftlichen Maßstäben, empfiehlt allerdings im Interesse einer Stabilisierung der in Form von Gewichtungsfaktoren zu ermittelnden Ergebnisse einen Wechsel der Regressionsmethodik vom damaligen OLS-Verfahren zu einer sogenannten robusten Regression. Das Zusammenfassen mehrerer Grunddatenjahrgänge (pooling) wird auch bei dieser methodischen Änderung beibehalten.

In der Zeit von Mai 2018 bis Januar 2019 wurde das Instrument der Einwohnergewichtung im System des nordrhein-westfälischen Kommunalen Finanzausgleichs einer wissenschaftlichen Überprüfung unterzogen. Die durch das Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V. (ifo-Institut) erarbeitete und vorgelegte Studie bestätigt die zentrale Prämisse der Notwendigkeit einer Einwohnergewichtung für die Hauptansatzbildung im nordrhein-westfälischen Finanzausgleich.

Das GFG 2026 berücksichtigt wie in den Vorjahren die Ergebnisse der ergänzenden wissenschaftlichen Untersuchung der Einwohnergewichtung im kommunalen Finanzausgleich. Das Gutachten des Walter Eucken Instituts, Freiburg im Breisgau (WEI), unter der Leitung von Prof. Dr. Dr. h. c. Lars P. Feld, hat bestätigt, dass eine Einwohnergewichtung bei der Bemessung der Hauptansätze finanzwissenschaftlich sachgerecht ist. Entsprechend der Empfehlung des WEI wird im GFG 2026 weiterhin die untere Grenze der Hauptansatzstaffel bei 21.000 Einwohnern und Einwohnerinnen festgesetzt.

Auch der vom Gutachter festgestellte statistisch und ökonomisch signifikante Unterschied zwischen den Realsteuerhebesätzen von kreisfreien und kreisangehörigen Gemeinden findet weiterhin durch Anwendung unterschiedlicher Nivellierungshebesätze Berücksichtigung. Im Rahmen der Festsetzung der nach Rechtsstellung differenzierten Hebesätze wird weiterhin die Hälfte der Differenz von den nach Rechtsstellung ermittelten gewogenen Hebesätzen zum gewogenen Landesdurchschnitt abgezogen bzw. hinzuaddiert wird.

Weiterhin berücksichtigt das GFG 2026 das Ergebnis der Untersuchung des Beschultenansatzes durch das Finanzwissenschaftliche Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (FiFo) unter der Leitung von Dr. Michael Thöne („Finanzwissenschaftliche Überprüfung des Beschultenansatzes im kommunalen Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen“) von Juni 2023. Die Gutachter empfahlen, die im offenen Ganztag Beschulten – statt wie bisher den Halbtagsbeschulten – künftig den Ganztagsbeschulten zuzurechnen, da diese mindestens ebenso hohe Bedarfe wie diese verursachen. Die Umstellung erfolgte mit dem Gemeindefinanzierungsgesetz 2024 und wird für das Jahr 2026 beibehalten.

Mit der ab 2025 für die Gemeinden wirksamen Grundsteuerreform und dem Grundsteuerhebesatzgesetz (NWGrStHsG) ist eine Anpassung der Regelungen zur Nivellierung der Hebesätze für die Grundsteuer im GFG notwendig.

Im Rahmen einer weiteren Studie „Steuerkraftermittlung im kommunalen Finanzausgleich nach der Grundsteuerreform“ durch das FiFo-Institut wurden die denkbaren alternativen Nivellierungsregeln formuliert, um das für Nordrhein-Westfalen geltende Hebesatz-Optionsmodell

bei der Grundsteuer rechtssicher sowie allokativ und distributiv gerecht in den Finanzausgleich zu integrieren.

Bei dem vom Gutachter empfohlenen Modell „Einer für Alle“ wird für die Gemeinden, die sich für eine Differenzierung der Hebesätze nach Wohn- und Nichtwohngrundstücken entschieden haben, ein fiktiver einheitlicher Hebesatz berechnet, der ohne Differenzierung vor Ort das gleiche Steueraufkommen erzielen würde. Dieser einheitliche Hebesatz fließt dann wie gewohnt in die Ermittlung der differenzierten Nivellierungshebesätze ein.

In Abstimmung mit den Kommunalen Spitzenverbänden wird aufgrund der Systemumstellung bei der Grundsteuer zunächst nur ein einjähriger und zwar aktuellster Bemessungszeitraum für die Berechnung der Nivellierungshebesätze zugrunde gelegt. Sukzessive soll dann in den nächsten Jahren die Berechnung der Nivellierungshebesätze auf einen dreijährigen Zeitraum umgestellt werden.

In diesem Zusammenhang wird auch der Berechnungszeitraum zur Ermittlung der Nivellierungshebesätze für die Gewerbesteuer angepasst. Bisher wurde ein Zeitraum verwendet, der auch dem der Grunddaten zur Ermittlung des fiktiven Bedarfs entsprach. Von diesem Gleichlauf weicht das GFG 2026 zugunsten einer realitätsnäheren Berechnung der Nivellierungshebesätze ab.

Für den jeweiligen Nivellierungshebesatz zur Gewerbesteuer bedeutet dies, es wird für die Durchschnittsbildung auf die jeweils aktuellsten gemeindlichen Hebesätze der drei letzten Erhebungszeiträume abgestellt. Für das GFG 2026 sind das die Jahre 2022 bis 2024.

Zur Ermittlung des fiktiven Finanzbedarfs wird im GFG 2026 der mehrjährige Zeitraum von 2018 bis 2022 zugrunde gelegt (Grunddatenaktualisierung). Die aus dieser Grunddatenaktualisierung resultierenden Veränderungen der Gewichtungsparameter bei den Bedarfsansätzen sind den nachfolgenden Ausführungen zu entnehmen.

Im Einzelnen betrifft dies

- die Hauptansatzstaffel,
- die Gewichtungen des Beschultenansatzes (Kurztags- bzw. Langtagsbeschulte, Kreisfaktor),
- die Gewichtung des Soziallastenansatzes
- die Gewichtung des Zentralitätsansatzes und
- die Gewichtung des Flächenansatzes.

Das GFG 2026 berücksichtigt erstmalig die fortgeschriebenen Ergebnisse des Zensus 2022 zum Stichtag 31.12.2024. Im Rahmen des Demografiefaktors werden zu den Stichtagen 31.12.2023 und 31.12.2022 weiterhin die fortgeschriebenen Zensusdaten 2011 für die Bevölkerungszahlen berücksichtigt. Hierdurch können auch Bevölkerungsrückgänge aufgrund des Übergangs vom Zensus 2011 auf den Zensus 2022 abgemildert werden.

Hinsichtlich der Ausgestaltung der Regelung zum sogenannten „Demografiefaktor“ und der Berücksichtigung von Bevölkerungszahlen für spezielle Regelungen des Finanzausgleichs wird ebenfalls auf Ausführungen zu einzelnen Vorschriften im besonderen Teil der Begründung verwiesen.

### 3.2 Ableitung der Finanzausgleichsmasse 2026

Die Finanzausgleichsmasse wird für den Steuerverbund 2026 aus dem Ist-Aufkommen der relevanten Verbundsteuern in einem zurückliegenden Bemessungszeitraum (Verbundzeitraum) abgeleitet: Zugrunde gelegt wird der Verbundzeitraum vom 1. Oktober 2024 bis 30. September 2025.

Beiträge des Landes im LFA für den Finanzausgleich bis einschließlich 2019 oder Zuweisungen an das Land im Rahmen des LFA und aus den allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen ändern die Verbundgrundlagen (Tabelle Anlage 1, Spalte 4 Zeile 10).

Die den Kommunen im Verbundzeitraum zum Ausgleich ihrer zusätzlichen Belastungen aus der Neuregelung des Familienleistungsausgleichs aus dem Umsatzsteueraufkommen des Landes direkt gewährten Zuweisungen mindern die Verbundgrundlagen. Diese Zuweisungen werden außerhalb des Steuerverbundes an die Kommunen geleistet (Tabelle Anlage 1, Spalte 4, Zeile 11).

Außerhalb des GFG wird den Kommunen der jeweilige Finanzierungsanteil des Landes Nordrhein-Westfalen an dem interkommunalen Entlastungsausgleich Ost abgezogen. Da die Abwicklung der Transferleistungen an die neuen Länder über Umsatzsteueranteile des Landes erfolgt, wird die im Verbundzeitraum erfolgte Minderung des Umsatzsteueranteils des Landes den Verbundgrundlagen fiktiv wieder zugerechnet – ohne diese Korrektur würden die Kommunen doppelt belastet (Tabelle Anlage 1, Spalte 4, Zeile 12).

Der in den Verbundgrundlagen enthaltene Anteil des Landes Nordrhein-Westfalen am Mehraufkommen der Umsatzsteuer, der dem Land als Kompensationsleistung für Einnahmeausfälle aus der Spielbankabgabe zufließt, mindert die Verbundgrundlagen, denn die Spielbankabgabe gehört nicht zu den obligatorischen Verbundgrundlagen (Tabelle Anlage 1, Spalte 4, Zeile 13).

Der Anteil des Landes am Mehraufkommen der Umsatzsteuer, der dem Land als Beteiligung des Bundes zur Aufgabenerfüllung im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe zufließt, mindert die Verbundgrundlagen, da das Land Nordrhein-Westfalen den Kommunen und den freien Trägern entsprechende Mittel im Landeshaushalt zur Verfügung stellt (Tabelle Anlage 1, Spalte 4, Zeile 14).

Die den Kommunen im Verbundzeitraum zum Ausgleich ihrer zusätzlichen Belastungen durch das Steuervereinfachungsgesetz 2011 aus dem Umsatzsteueraufkommen des Landes direkt gewährten Zuweisungen mindern die Verbundgrundlagen, weil sie außerhalb des Steuerverbundes an die Kommunen geleistet werden (Tabelle Anlage 1, Spalte 4, Zeile 15).

Der Anteil des Landes am Mehraufkommen an der Umsatzsteuer von einer Milliarde Euro bundesweit zur Entlastung der Kommunen, der im Verbundzeitraum des GFG 2026 aufgekommen ist, mindert die Verbundgrundlagen, weil der Gesamtbetrag eines jeden Jahres bereits über eine Voraberhöhung der Verbundmasse des jeweiligen GFGs weitergeleitet wird (Tabelle Anlage 1, Spalte 4, Zeile 16).

Der Anteil des Landes am Mehraufkommen der Umsatzsteuer, der vom Bund als Ausgleich für wegfallende Entflechtungsmittel gewährt wird, mindert die Verbundgrundlagen, weil das Land Mittel für die ehemals aus den Entflechtungsmitteln finanzierten Aufgabenbereiche aus dem Landeshaushalt bereitstellt (Tabelle Anlage 1, Spalte 4 Zeile 17).

Der Anteil des Landes am Mehraufkommen der Umsatzsteuer zur Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung mindert die Verbundgrundlagen, weil er außerhalb des Steuerverbundes an die Kommunen geleistet wird (Tabelle Anlage 1, Spalte 4, Zeile 18).

Der Anteil des Landes am Mehraufkommen der Umsatzsteuer, der vom Bund zur Beteiligung an den Ausgaben der Länder im Zusammenhang mit Fluchtmigration gewährt wird, mindert die Verbundgrundlagen, weil er anteilig außerhalb des Steuerverbundes an die Kommunen geleistet wird bzw. zur Finanzierung der flüchtlingsbezogenen Landesaufgaben im Landeshaushalt verbleibt (Tabelle Anlage 1, Spalte 4, Zeile 19).

Der Anteil des Landes am Mehraufkommen der Umsatzsteuer, der vom Bund im Rahmen des Paktes für den öffentlichen Gesundheitsdienst zur personellen Aufstockung, Modernisierung und Vernetzung der deutschen Gesundheitsämter in den Ländern über den Länderanteil an der Umsatzsteuer gewährt wird, mindert die Verbundgrundlagen, weil die für die Kommunen bestimmten Mittel außerhalb des Steuerverbundes geleistet werden (BGBl. I S. 2142; Tabelle Anlage 1, Spalte 4, Zeile 20).

Der Anteil des Landes am Mehraufkommen der Umsatzsteuer, der vom Bund zur finanziellen Entlastung der Länder und Kommunen bei der Erstellung von Wärmeplänen gewährt wird, mindert die Verbundgrundlagen, weil er außerhalb des Steuerverbundes an die Kommunen geleistet wird (Tabelle Anlage 1, Spalte 4, Zeile 22).

Der Anteil des Landes am Mehraufkommen der Umsatzsteuer, der vom Bund zur Umsetzung des Startchancen-Programms gewährt wird, mindert die Verbundgrundlagen, weil die für die Kommunen bestimmten Mittel außerhalb des Steuerverbundes an die Kommunen geleistet wird (Tabelle Anlage 1, Spalte 4, Zeile 23).

## Tabelle Anlage 1 zu § 2 GFG 2026

**Ableitung der Finanzausgleichsmasse 2026**

| | Zeile | Steuerverbund 2025**) | Steuerverbund 2026***) | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | Ist 09/24 - 04/25 Schätzung 05/25 - 09/25 | Veränderung zu 2025**) | |
| | | Euro | Euro | absolut | % |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| **Obligatorischer Steuerverbund** | | | | | |
| **Gemeinschaftsteuern** | | | | | |
| * Lohnsteuer | 1 | 21 150 882 699 | 22 326 642 321 | 1 175 759 622 | 5,56 |
| * veranlagte Einkommensteuer | 2 | 6 540 287 091 | 6 596 659 376 | 56 372 285 | 0,86 |
| * Nicht veranlagte Steuern vom Ertrag | 3 | 3 198 485 431 | 2 461 000 380 | - 737 485 051 | -23,06 |
| * Körperschaftsteuer | 4 | 4 126 804 945 | 3 670 519 779 | - 456 285 166 | -11,06 |
| * Umsatzsteuer | 5 | 26 115 468 621 | 26 363 148 277 | 247 679 656 | 0,95 |
| * Einfuhrumsatzsteuer | 6 | 7 149 360 057 | 7 501 814 047 | 352 453 990 | 4,93 |
| * Abgeltungssteuer | 7 | 1 423 296 145 | 2 563 588 632 | 1 140 292 487 | 80,12 |
| **Fakultativer Steuerverbund** | | **69 704 584 988** | **71 483 372 812** | **1 778 787 824** | **2,55** |
| * Grunderwerbssteuer (4/7 Anteil) | 8 | 1 665 440 368 | 1 961 146 658 | 295 706 290 | 17,76 |
| **Summe Verbundsteuern** | 9 | **71 370 025 357** | **73 444 519 470** | **2 074 494 113** | **2,91** |
| **Bereinigung Verbundsteuern (§ 2 Abs. 2 GFG)** | | | | | |
| * Länderfinanzausgleich/Bundesergänzungszuweisungen | 10 | 112 300 000 | 280 627 900 | 168 327 900 | |
| * Familienleistungsausgleich | 11 | - 994 103 600 | -1 024 631 100 | - 30 527 500 | |
| * Entlastungsausgleich Ost | 12 | 17 638 200 | 17 623 900 | - 14 300 | |
| * Spielbankabgabe | 13 | - 12 906 000 | - 12 895 500 | 10 500 | |
| * Kompensation Betriebskosten KiFöG | 14 | - 181 759 500 | - 181 611 700 | 147 800 | |
| * Kompensation Steuervereinfachungsgesetz 2011 | 15 | - 17 850 000 | - 17 825 000 | 25 000 | |
| * 1 Mrd. Euro Entlastung Kommunen Länderanteil Ust | 16 | - 215 100 000 | - 214 925 000 | 175 000 | |
| * Ersatz Entflechtungsmittel | 17 | - 559 260 000 | - 558 805 000 | 455 000 | |
| * Weiterentwicklung Qualität Kita | 18 | - 564 863 200 | - 278 445 000 | 286 418 200 | |
| * Allgemeine flüchtlingsbezogene Pauschale | 19 | - 672 707 500 | - 333 150 000 | 339 557 500 | |
| * Pakt für den Öffenlichen Gesundheitsdienst | 20 | - 159 300 000 | - 137 560 000 | 21 740 000 | |
| * Entlastung für die Flüchtlinge aus der Ukraine | 21 | - 323 100 000 | 0 | 323 100 000 | |
| * Umsetzung der Wärmeplanung | 22 | - 8 600 000 | - 29 025 000 | - 20 425 000 | |
| * Startchancen-Programm | 23 | - 25 792 000 | - 135 363 000 | - 109 571 000 | |
| **Verbundgrundlagen insgesamt** | 24 | **67 764 621 757** | **70 818 534 970** | **3 053 913 213** | **4,51** |
| **Verbundsatz (v.H.)** | 25 | **23,00** | **23,00** | | |
| **originäre Finanzausgleichsmasse** (aufgerundet) | 26 | **15 585 863 100** | **16 288 263 100** | **702 400 000** | **4,51** |
| **Rückführung der Corona-Kreditierung** | 27 | **- 29 836 000** | **- 29 836 000** | 0 | |
| **Vorwegabzug, Voraberhöhung (§ 3 GFG)** | | | | | |
| * Tantiemen | 28 | - 8 463 000 | - 12 240 000 | - 3 777 000 | |
| * Unterstützung Digitalisierung der Kommunen | 29 | 0 | - 15 000 000 | - 15 000 000 | |
| * Bundesentlastung Länderanteil Ust für Kommunen ab 2018 | 30 | 214 900 000 | 215 900 000 | 1 000 000 | |
| * Kommunaler Anteil Auflösung Stärkungspaktfonds | 31 | 459 300 | 0 | - 459 300 | |
| **verteilbare Finanzausgleichsmasse** | 32 | **15 762 923 400** | **16 447 087 100** | **684 163 700** | **4,34** |

**) Ist 10/23-09/24
***) Ist 10/24 - 04/25 und Schätzung 05/25 - 09/25

Der obligatorische Steuerverbund beinhaltet ausschließlich die Gemeinschaftsteuern in Höhe von in Summe rund 71,483 Milliarden Euro: Gegenüber 2025 stellt dies eine Erhöhung um rund 1,779 Milliarden Euro bzw. + 2,55 Prozent dar. Haupttreiber dieser Entwicklung sind das Aufkommen aus der Lohnsteuer (+ 1,176 Milliarden Euro bzw. + 5,56 Prozent), aus der Einfuhrumsatzsteuer (+ 0,352 Milliarden Euro bzw. + 4,93 Prozent) sowie aus der Abgeltungsteuer (+ 1,140 Milliarden Euro bzw. + 80,12 Prozent). Deutlich negativ entwickeln sich im obligatorischen Steuerverbund die Einnahmen aus der nicht veranlagten Steuer vom Ertrag (- 0,737 Milliarden Euro bzw. – 23,06 Prozent) sowie aus der Körperschaftsteuer (- 0,456 Milliarden Euro bzw. – 11,06 Prozent).

Der fakultative Steuerverbund nimmt – wie in den Vorjahren – eine Beteiligung der Kommunen an der dem Land Nordrhein-Westfalen zustehenden Grunderwerbsteuer in Höhe des

Verbundsatzes von vier Siebteln auf. Gegenüber 2025 wird hier mit einem Plus von rund 17,76 Prozent gerechnet.

In der Summe des obligatorischen und des fakultativen Steuerverbundes ergibt sich für die Gemeindefinanzierung 2026 – vor Anwendung des Verbundsatzes von 23 Prozent – eine Summe der Verbundsteuern in Höhe von rund 73,445 Milliarden Euro: Gegenüber 2025 erhöht sich die Summe der Verbundsteuern – vorbehaltlich der Ist-Steuerentwicklung für die insoweit geschätzten Monate Mai 2025 bis September 2025 – um rund 2,074 Milliarden Euro bzw. + 2,91 Prozent.

An diese Ermittlung schließt sich die Bereinigung der Verbundsteuern nach § 2 Absatz 2 des Gesetzes an: Aus der Summe dieser Bereinigungen ergibt sich eine Steigerung in Höhe von 0,979 Milliarden Euro bzw. + 47,2 Prozent bezogen auf die positive Veränderung der Summe der Verbundsteuern. In der Gemeindefinanzierung 2025 resultierte aus der Bereinigung der Verbundsteuern per Saldo eine Reduzierung von – 1,018 Milliarden Euro bzw. - 34,7 Prozent.

Nach Bereinigung der Summe der Verbundsteuern verbleiben Verbundgrundlagen von in Summe rund 70,819 Milliarden Euro. Gegenüber dem GFG 2025 stellt dies eine Erhöhung um rund 3,054 Milliarden Euro bzw. + 4,51 Prozent dar.

Nach Anwendung des Verbundsatzes von 23 Prozent steht damit eine originäre Finanzausgleichsmasse in Höhe von 16 288 263 100 Euro zur Verfügung (Tabelle Anlage 1, Spalte 4, Zeile 26). Gegenüber dem Steuerverbund im GFG 2025 bedeutet dies eine Steigerung der originären Finanzausgleichsmasse um 702 400 000 Euro bzw. + 4,51 Prozent.

Von der originären Finanzausgleichmasse wird die Rückführung der Corona-Kreditierung in Höhe von unverändert rund 29,8 Millionen Euro in den Abzug gebracht. Die Gemeindefinanzierungsgesetze der Jahre 2021 und 2022 wurden landesseitig um insgesamt rund 1,5 Milliarden Euro aufgestockt; die Rückführung erfolgt über 50 Jahre mit einer jährlichen Tranche von rund 29,8 Millionen Euro (Tabelle Anlage 1, Spalte 4, Zeile 27). Diese Finanzmittel werden dem Landeshaushalt zugeführt.

Als weiteren Vorwegabzug sieht der Steuerverbund 2026 einen Betrag von 12 240 000 Euro für Tantiemen vor (Tabelle Anlage 1, Spalte 4, Zeile 28). Gegenüber dem GFG 2025 ergibt sich der höhere Betrag durch die allgemein vermehrte Nutzung insbesondere der digitalen Medien sowie einen in 2023 neu geschlossenen zusätzlichen Gesamtvertrag zur Abgeltung nach § 60a UrhG zwischen den Verwertungsgesellschaften einerseits sowie dem Bund und den Ländern andererseits.

Für eine Unterstützung der Digitalisierung von Gemeinden und Gemeindeverbänden stehen im Wege des Vorwegabzugs Haushaltsmittel in Höhe von 15 Millionen Euro zur Verfügung (Tabelle Anlage 1, Spalte 4, Zeile 29). Aus diesen Mitteln soll jeweils im Einvernehmen mit den kommunalen Spitzenverbänden eine zentrale Beschaffung von Leistungen zur Unterstützung der Digitalisierung für die Gemeinden und Gemeindeverbände durch das für Kommunales zuständige Ministerium erfolgen. Mit Hilfe dieser zentralen Beschaffungen sollen Synergieeffekte durch Kostenersparnisse erzielt werden.

Mittel, die bis zum Ablauf des Gemeindefinanzierungsgesetzes 2026 nicht verausgabt werden, sollen im übernächsten Gemeindefinanzierungsgesetz 2028 der Finanzausgleichsmasse wieder zugeführt werden.

Das GFG 2026 erfährt weiterhin eine fakultative Voraberhöhung in Höhe von 215 900 000 Euro, die aus der landesseitigen Einbringung des Landesanteils an der vom Bund nach Artikel

1 des Gesetzes zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen vom 1. Dezember 2016 (BGBl. I S. 2755) über den Länderanteil an der Umsatzsteuer 2026 gewährten Umsatzsteuermilliarde resultieren (Tabelle Anlage 1, Spalte 4, Zeile 30).

Im Ergebnis steht im GFG 2026 eine verteilbare Finanzausgleichsmasse in Höhe von 16 447 087 100 Euro zur Verfügung (Tabelle Anlage 1, Spalte 4, Zeile 32). Gegenüber dem Vorjahr (15 762 923 400 Euro) bedeutet dies eine Steigerung um 684 163 700 Euro (4,34 Prozent). Zum Vergleich: Das GFG 2025 erhöhte sich gegenüber 2024 um rund 443 Millionen Euro bzw. + 2,89 Prozent.

### 3.3 Aufteilung der Finanzausgleichsmasse 2026

Aufgabe des Finanzausgleichs ist es, zu einer angemessenen Finanzausstattung der Kommunen beizutragen und Finanzkraftunterschiede zu verringern. Diese Aufgaben sind nicht zuletzt Ausfluss der im Grundgesetz und der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen bestimmten kommunalen Selbstverwaltungsgarantie.

Daher wird unter Berücksichtigung der Finanzsituation der Kommunen in Nordrhein-Westfalen und der Rechtsprechung des VerfGH NRW die verteilbare Finanzausgleichsmasse entsprechend der Systematik der vergangenen Jahre auf finanzkraftabhängige Schlüsselzuweisungen und danach auf finanzkraftunabhängige Investitionspauschalen bzw. sonstige Pauschalen sowie auf Sonderbedarfszuweisungen aufgeteilt.

Mit insgesamt 14 070 785 000 Euro werden 85,55 Prozent der verteilbaren Finanzausgleichsmasse im GFG 2026 als allgemeine Zuweisungen bereitgestellt. Mit insgesamt 2 376 302 100 Euro pauschaler zweckgebundener Zuweisungsmittel ergibt sich eine Quote von 14,45 Prozent für an Rahmenvorgaben gebundene Mittel. Mit insgesamt 14 140 785 000 Euro werden 85,98 Prozent der verteilbaren Finanzausgleichsmasse konsumtiv bereitgestellt. Mit 2 306 302 100 Euro investiver Zuweisungsmittel ergibt sich eine Investitionsquote von 14,02 Prozent.

# Tabelle Anlage 2 zu § 4 GFG 2026

## Aufteilung der Finanzausgleichsmasse GFG 2026

| Zuweisungsart | Zeile | Steuerverbund *) 2025 | Steuerverbund 2026**) | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | | Veränderung zu 2025 | |
| | | | | absolut | |
| | | Euro | Euro | Euro | % |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| **Verteilbare Finanzausgleichsmasse** | **1** | **15 762 923 400** | **16 447 087 100** | **684 163 700** | **4,34%** |
| **Allgemeine Zuweisungen** | | | | | |
| **Schlüsselzuweisungen insgesamt:** | **2** | **13 264 280 800** | **13 852 617 300** | **588 336 500** | **4,44%** |
| | **3** | | | | |
| * Gemeinden | **4** | 10 411 724 800 | 10 873 536 300 | 461 811 500 | 4,44% |
| * Kreise | **5** | 1 551 752 200 | 1 620 580 100 | 68 827 900 | 4,44% |
| * Landschaftsverbände | **6** | 1 300 803 800 | 1 358 500 900 | 57 697 100 | 4,44% |
| **Zuweisungen aufgrund von Sonderbedarfen außerhalb des Schlüsselzuweisungssystems** | **7** | **46 122 000** | **48 167 700** | **2 045 700** | 4,44% |
| * Kurortehilfe | **8** | 12 417 700 | 12 968 500 | 550 800 | 4,44% |
| * Abwassergebührenhilfe | **9** | 10 942 300 | 11 427 600 | 485 300 | 4,44% |
| * Aufwendungshilfen Landschaftliche Kulturpflege | **10** | 18 442 400 | 19 260 400 | 818 000 | 4,44% |
| * Einmalige Zuweisungen | **11** | 4 319 600 | 4 511 200 | 191 600 | 4,44% |
| **Allgemeine Zuweisungen insgesamt** | **12** | **13 310 402 800** | **13 900 785 000** | **590 382 200** | **4,44%** |
| **Pauschalierte Zuweisungen** | | | | | |
| **Verteilbare Investitionspauschale gesamt:** | **13** | **1 360 905 500** | **1 424 252 300** | **63 346 800** | 4,65% |
| * IVP Allgemein | **14** | 1 149 917 300 | 1 203 905 700 | 53 988 400 | 4,69% |
| * IVP Sozialhilfeträger | **15** | 114 771 800 | 119 862 500 | 5 090 700 | 4,44% |
| * IVP Eingliederungshilfe | **16** | 96 216 400 | 100 484 100 | 4 267 700 | 4,44% |
| **Aufwands-/Unterhaltungsspauschale** | **17** | **170 000 000** | **170 000 000** | **0** | 0,00% |
| **Klima- und Forstpauschale** | **18** | **10 000 000** | **0** | **- 10 000 000** | -100,00% |
| **Sonderpauschalzuweisungen insgesamt** | **19** | **911 615 100** | **952 049 800** | **40 434 700** | 4,44% |
| * Schul- und Bildungspauschale | **20** | 839 731 700 | 876 978 000 | 37 246 300 | 4,44% |
| * Sportpauschale | **21** | 71 883 400 | 75 071 800 | 3 188 400 | 4,44% |
| **Pauschalierte Zuweisungen insgesamt** | **22** | **2 452 520 600** | **2 546 302 100** | **108 781 500** | **3,82%** |
| **Allg. Zuweisungen und pausch. Zuweisungen insgesamt** | **23** | **15 762 923 400** | **16 447 087 100** | **684 163 700** | **4,34%** |
| *konsumtive Mittel****)* | **24** | *13 560 402 800* | *14 140 785 000* | 580 382 200 | 4,28% |
| *investive Mittel* | **25** | *2 202 520 600* | *2 306 302 100* | 103 781 500 | 4,71% |
| *Prozentanteil konsumtiv* | **26** | *86,03%* | *85,98%* | *-0,05%* | -0,06% |
| *Prozentanteil investiv* | **27** | *13,97%* | *14,02%* | *0,05%* | 0,36% |
| *allgemeine Zuweisungen* | **28** | *13 490 402 800* | *14 070 785 000* | 580 382 200 | 4,30% |
| *zweckgebundenen Zuweisungen* | **29** | *2 272 520 600* | *2 376 302 100* | 103 781 500 | 4,57% |
| *Prozentanteil allgemein* | **30** | *85,58%* | *85,55%* | *-0,03%* | -0,04% |
| *Prozentanteil zweckgebunden* | **31** | *14,42%* | *14,45%* | *0,03%* | 0,22% |

*) Ist 10/23 - 09/24
**) Ist 10/24 - 4/25 zzgl. Schätzung 5/25-9/25
***) inkl. Schul- und Bildungspauschale anteilig 70 Mio. Euro

### 3.3.1 Schlüsselzuweisungen 2026

Die finanzkraftabhängigen Zuweisungen (Schlüsselzuweisungen) belaufen sich im GFG 2026 auf 13 852 617 300 Euro. Insgesamt ergibt sich beim Schlüsselzuweisungsvolumen 2026 gegenüber dem GFG 2025 eine Steigerung um rund 588 Millionen Euro bzw. + 4,44 Prozent. Die Verteilung auf die Gebietskörperschaften stellt sich wie folgt dar:

| **Schlüsselzuweisungen 2026** | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | 2026 | 2025 | Veränderung | |
| | in Euro | | absolut | in Prozent |
| Gemeinden | 10 873 536 300 | 10 411 724 800 | + 461 811 500 | + 4,44 |
| Kreise | 1 620 580 100 | 1 551 752 200 | + 68 827 900 | + 4,44 |
| Landschaftsverbände | 1 358 500 900 | 1 300 803 800 | + 57 697 100 | + 4,44 |

Zur Berechnung eines fiktiven Bedarfs und einer normierten Ertragskraft als Grundlage für die Ermittlung der Schlüsselzuweisungen:

Für die Ermittlung der Schlüsselzuweisungen jeder einzelnen Kommune bedarf es vorab der Berechnung eines fiktiven Bedarfs und einer normierten Ertragskraft.

Bei der Bedarfsermittlung wurde in der Vergangenheit mehrfach gutachtlich festgestellt, dass der Bedarfsindikator Einwohnerinnen und Einwohner einen besonders hohen Erklärungswert für die Ausgabenhöhe und damit den Bedarf der Kommunen habe und mit zunehmender Bevölkerungszahl von einem höheren Finanzbedarf je Einwohnerin und Einwohner ausgegangen werden müsse. Hauptgrund hierfür ist die gutachtlich sowohl durch Büttner/Schneider (2013) als auch das ifo-Institut (2019) dargelegte erheblich höhere Nachfrage nach öffentlichen Dienstleistungen in größeren Städten und in Abhängigkeit hiervon deren entsprechende Bereitstellung.

Auch das Gutachten des Walter Eucken Instituts erkennt einen linearen, statistisch und ökonomisch signifikanten Zusammenhang höherer Bevölkerungszahlen mit höheren Auszahlungen und approximierten Kosten pro Einwohnerin und Einwohner.

Um den Bedarfsrelationen innerhalb der Körperschaften entsprechend Rechnung zu tragen, sind die Einwohnerinnen und Einwohner daher zu gewichten. Mit dem daraus resultierenden Hauptansatz kann ein solcher Finanzbedarf grundsätzlich dargestellt werden; zu ergänzen ist dies durch einige Nebenansätze, mit denen finanzielle Anforderungen verursachende Umstände berücksichtigt werden, die über den Hauptansatz nicht, nicht vollständig oder nicht hinreichend differenziert erfasst werden können.

Zu den Nebenansätzen, die insoweit einen fiktiven Bedarf einer Gemeinde abbilden, zählen der Beschultenansatz, der Soziallastenansatz, der Zentralitätsansatz und der Flächenansatz. Für die Ermittlung des fiktiven Bedarfes eines Kreises wird der Beschultenansatz als Nebenansatz herangezogen.

Vor dem Hintergrund zahlreicher rechtlicher und tatsächlicher Veränderungen der Schullandschaft und der Feststellung, dass die Signifikanz des Indikators „Halbtagsschüler“ in den vergangenen Jahren abgenommen hat, wurde im Jahr 2023 eine Überprüfung des Beschultenansatzes basierend auf aktuellen empirischen Daten durchgeführt: Auf Grundlage der Feststellungen im Gutachten „Finanzwissenschaftliche Überprüfung des Beschultenansatzes im kommunalen Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen“ des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln (FiFo) unter der Leitung von Dr. Michael Thöne

vom Juni 2023, dass die im offenem Ganztag betreuten Schülerinnen und Schüler (OGS-Betreuung) mindestens ebenso hohe Bedarfe wie die Ganztagsbeschulung verursachen, wurde im GFG 2024 eine Umstellung vorgenommen und die OGS-Beschulten zu den Ganztagsbeschulten gerechnet.

Für den Beschultenansatz wird im GFG 2026 – wie bereits seit dem GFG 2024 – daher weiterhin differenziert gewichtet nach Kurztags- (= Halbtag) und Langtagsbeschulten (= gebundener Ganztag und offener Ganztag).

**Ermittlung der Steuerkraftmesszahl der Gemeinden**
Das GFG 2026 erfährt Veränderungen bei der Bemessung der Steuerkraft im Hinblick auf die Berechnung der fiktiven Hebesätze.

**Gewerbesteuer**
Bisher wurde zur Ermittlung der fiktiven Hebesätze ein Zeitraum verwendet, der auch dem der Grunddaten zur Ermittlung des fiktiven Bedarfs entsprach. Von diesem Gleichlauf weicht das GFG 2026 zugunsten einer realitätsnäheren Berechnung der Nivellierungshebesätze ab und stellt auf die jeweils aktuellsten gemeindlichen Hebesätze der drei letzten Jahre ab.

**Grundsteuer**
Auf Grund der ab 2025 für die Gemeinden wirksamen Grundsteuerreform und des Grundsteuerhebesatzgesetzes (NWGrStHsG) ist eine Anpassung der Regelungen zur Nivellierung der Hebesätze für die Grundsteuer im GFG notwendig.

Im Rahmen der Ergänzungsstudie „Steuerkraftermittlung im kommunalen Finanzausgleich nach der Grundsteuerreform“ durch das FiFo-Institut wurden die denkbaren alternativen Nivellierungsregeln formuliert, um das für Nordrhein-Westfalen geltende Hebesatz-Optionsmodell bei der Grundsteuer rechtssicher sowie allokativ und distributiv gerecht in den Finanzausgleich zu integrieren.

Bei dem vom Gutachter empfohlenen Modell „Einer für Alle“ wird für die Gemeinden, die sich für eine Differenzierung der Hebesätze nach Wohn- und Nichtwohngrundstücken entschieden haben, ein fiktiver einheitlicher Hebesatz berechnet, der ohne Differenzierung vor Ort das gleiche Steueraufkommen erzielen würde. Dieser fiktive einheitliche Hebesatz fließt dann in die Ermittlung des differenzierten Nivellierungshebesatzes ein. Danach gibt es weiterhin nur einen Nivellierungshebesatz zur Grundsteuer B jeweils für die kreisfreien und kreisangehörigen Gemeinden.

Einnahmen aus der Erhebung einer Grundsteuer C werden den Einnahmen aus der Grundsteuer B gleichgestellt und mit dem Nivellierungshebesatz der Grundsteuer B im Rahmen der Steuerkraftermittlung berücksichtigt (siehe hierzu auch die weiteren Ausführungen in B. Besonderer Teil der Begründung zu § 9).

### 3.3.2 Bedarfszuweisungen: Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände auf Grund besonderer Bedarfe, die nicht im Schlüsselzuweisungssystem berücksichtigt sind und einmalige Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände zur Überwindung außergewöhnlicher Belastungs- und besonderer Bedarfssituationen

Der Betrag für die Bedarfszuweisungen wird im Steuerverbund 2026 auf die Kurortehilfe, die Abwassergebührenhilfe, die Aufwendungshilfe Landschaftliche Kulturpflege sowie auf die einmaligen Zuweisungen zur Abmilderung finanzieller Belastungssituationen und für Maßnahmen zur Weiterentwicklung der kommunalen Selbstverwaltung aufgeteilt. Er beläuft sich im GFG

2026 auf 48 167 700 Euro (Vorjahr: 46 122 000 Euro). Dies entspricht einer prozentualen Entwicklung von + 4,44 Prozent gegenüber dem Vorjahr (Dynamisierung).

Die Kurortehilfe wird auf 12 968 500 Euro festgesetzt (Vorjahr: 12 417 700 Euro). Die Regelungen zur Kurortehilfe wurden bereits mit dem GFG 2025 an die aktuellen Bestimmungen des Kurortegesetzes NRW (KOG) angepasst. Die stufenweise Gewährung der Sockelbeträge wurde geändert, damit alle im KOG aufgeführten Kurorteigenschaften berücksichtigt werden.

| | |
|---|---|
| Luftkurort | einfacher Sockelbetrag |
| Kneipp-Kurort/Heilklimatischer Kurort | zweifacher Sockelbetrag |
| Kurort mit Heilquellen oder Heilstollen- bzw. Peloid-Kurort | dreifacher Sockelbetrag |
| Kneipp-Heilbad / Heilbad | vierfacher Sockelbetrag |

Für die Abwassergebührenhilfe ist ein Betrag in Höhe von 11 427 600 Euro (Vorjahr: 10 942 300 Euro) vorgesehen. Es verbleibt bei der mit dem GFG 2022 eingeführten Verteilungsmethodik. Wie in den Vorjahren können Gemeinden, deren Gebührensatz über dem seitens des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen festgesetzten maßgeblichen Gebührensatz liegt, eine Abwassergebührenhilfe erhalten. Für Gemeinden, die für Schmutzwasser zusätzlich zur Verbrauchsgebühr eine Grundgebühr erheben, gelten abweichende Regelungen.

Der maßgebliche Gebührensatz für Schmutzwasser wird auf 4,36 Euro bzw. für Gemeinden die eine Grundgebühr erheben auf 4,40 Euro und für Niederschlagswasser auf 1,34 Euro festgelegt. Die Datenabfrage zur Ermittlung der Abwassergebührenhilfe wird über das IDEV-Verfahren abgewickelt.

Die Aufwendungshilfe für die Landschaftliche Kulturpflege wird im GFG 2026 auf 19 260 400 Euro (Vorjahr: 18 442 400 Euro) festgesetzt. Mit der Novellierung des nordrhein-westfälischen Denkmalschutzgesetzes wurden den Landschaftsverbänden weitere Aufgaben übertragen, was zur Entlastung der Kommunen geführt hat. Der Gesamtansatz wird mit dem GFG 2026 dynamisiert (+ 4,44 Prozent). Von dem Betrag erhält der Landschaftsverband Rheinland 8 630 200 Euro und der Landschaftsverband Westfalen-Lippe 10 630 200 Euro. Die erhöhte Zuweisung an den Landschaftsverband Westfalen-Lippe erfolgt mit Rücksicht auf dessen Verpflichtung aus § 5 Absatz 3 der Landschaftsverbandsordnung.

Der Ansatz für Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände zur Milderung von Härten, die sich aus der Durchführung des Finanzausgleichs ergeben oder zur Überwindung außergewöhnlicher oder unvorhersehbarer finanzieller Belastungssituationen wird auf 4 511 200 Euro festgesetzt (Vorjahr 4 319 600 Euro).

### 3.3.3 Investitionspauschalen, Aufwands- und Unterhaltungspauschale

Neben den Schlüsselzuweisungen, die als allgemeine Deckungsmittel bereitgestellt werden, erhalten die Gemeinden, Kreise und Landschaftsverbände auch im GFG 2026 pauschale Mittel für investive Maßnahmen, die entsprechend zu verwenden sind.

Hinzu kommen wie bereits im Vorjahr pauschale Mittel an Gemeinden zum Abbau eines Investitions- und Sanierungsstaus sowie für weitere Unterhaltungsaufwendungen. Diese Zuweisungen werden – anders als die Schlüsselzuweisungen – finanzkraftunabhängig verteilt. Sie

sind, wie auch die übrigen finanzkraftunabhängigen Pauschalen, nicht Gegenstand der Umlagegrundlagen nach § 23 GFG 2026.

Es stehen für Investitionspauschalen insgesamt 1 424 252 300 Euro zur Verfügung; das entspricht einem Anteil an der gesamten verteilbaren Finanzausgleichsmasse von rund 8,66 Prozent.

Es ergeben sich folgende Ansätze:

| **Investitionspauschalen 2026** | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | 2026 | 2025 | Veränderung | |
| | in Euro | | absolut | in Prozent |
| Allgemeine Investitionspauschale | 1 203 905 700 | 1 149 917 300 | + 53 988 400 | + 4,69 |
| Sozialhilfeträger | 119 862 500 | 114 771 800 | + 5 090 700 | + 4,44 |
| Eingliederungshilfe | 100 484 100 | 96 216 400 | + 4 267 700 | + 4,44 |

Der Ansatz für die Aufwands- und Unterhaltungspauschale verbleibt unverändert bei 170 000 000 Euro. Mit der Aufwands- und Unterhaltungspauschale wird weiterhin das Ziel verfolgt, den Abbau des Investitions- und Sanierungsstaus der Gemeinden zu unterstützen. Auf eine Zweckbindung wird zugunsten flexibler Einsatzmöglichkeiten verzichtet. Die Pauschale wird den Gemeinden als allgemeine Deckungsmittel im Hinblick auf die bei allen Gemeinden zugenommenen Bedürfnisse im Bereich der Unterhaltung bzw. Sanierung gemeindlicher Infrastruktur finanzkraftunabhängig zugewiesen und kann durch die Gemeinden in allen Bereichen – investiv wie konsumtiv – eingesetzt werden. Die Aufwands- und Unterhaltungspauschale ist nicht umlagewirksam. Die Verteilung erfolgt jeweils hälftig nach der maßgeblichen Bevölkerungszahl und Fläche.

Der Ansatz für die Aufwands- und Unterhaltungspauschale verbleibt unverändert bei 170 000 000 Euro. Mit der Aufwands- und Unterhaltungspauschale wird weiterhin das Ziel verfolgt, den Abbau des Investitions- und Sanierungsstaus der Gemeinden zu unterstützen. Auf eine Zweckbindung wird zugunsten flexibler Einsatzmöglichkeiten verzichtet. Die Pauschale wird den Gemeinden als allgemeine Deckungsmittel im Hinblick auf die bei allen Gemeinden zugenommenen Bedürfnisse im Bereich der Unterhaltung bzw. Sanierung gemeindlicher Infrastruktur finanzkraftunabhängig zugewiesen und kann durch die Gemeinden in allen Bereichen – investiv wie konsumtiv – eingesetzt werden. Die Aufwands- und Unterhaltungspauschale ist nicht umlagewirksam. Die Verteilung erfolgt jeweils hälftig nach der maßgeblichen Bevölkerungszahl und Fläche.

### 3.3.4 Sonderpauschalen 2026 (Schul- und Bildungspauschale, Sportpauschale)

Als weitere Zuweisungsgruppe sieht auch das GFG 2026 Sonderpauschalen vor, die finanzkraftunabhängig bereitgestellt werden und über deren Verwendung die Kommunen im Rahmen der hierfür vorgegebenen Grundsätze in eigener Verantwortung entscheiden. Für Sonderpauschalen stehen insgesamt 952 049 800 Euro (Vorjahr: 911 615 100 Euro) zur Verfügung.

Die Schul- und Bildungspauschale wird mit 876 978 000 Euro (Vorjahr: 839 731 700 Euro) und die Sportpauschale mit 75 071 800 Euro (Vorjahr: 71 883 400 Euro) dotiert.

Von der Schul- und Bildungspauschale werden wie bisher 70 000 000 Euro im Landeshaushalt konsumtiv veranschlagt. Die Verteilungskriterien bleiben für beide Pauschalen unverändert.

### 3.3.5 Gegenseitige Deckungsfähigkeit

Die pauschalierten Zweckzuweisungen aus den §§ 16 Absatz 3 bis 5, 17 und 18 werden weiterhin für gegenseitig deckungsfähig erklärt.

## B. Besonderer Teil der Begründung

### 1. zu § 1 Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände

Die in § 1 vorgesehenen Regelungen sind unverändert zum GFG 2025.

### 2. zu § 2 Ermittlung der Finanzausgleichsmasse, § 3 Vorwegabzüge, Voraberhöhungen und § 4 Aufteilung der verteilbaren Finanzausgleichsmasse

Die §§ 2 bis 4 enthalten Vorschriften über die Ermittlung der Finanzausgleichsmasse im Steuerverbund.

§ 2 Absatz 1 entspricht den bisherigen Regelungen aus dem GFG 2025: Satz 1 und 2 beschreiben die obligatorischen (verfassungsrechtlich vorgeschriebenen) und die fakultativen Verbundsteuern und legen den Verbundsatz fest.

§ 2 Absatz 2 legt fest, dass – wie bisher – das Ist-Aufkommen der Verbundsteuern im Verbundzeitraum zugrunde zu legen ist. Dabei werden auf den Verbundzeitraum bezogene Bereinigungen vorgenommen. Nummern 1 bis 13 entsprechen – bis auf redaktionelle Anpassungen – den Regelungen im GFG 2025.

In Nummer 1 bildet die Bezugnahme zu der am 31. Dezember 2019 geltenden Fassung die Grundlage für die Abrechnung des Länderfinanzausgleichs und der allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen der Jahre 2018 und 2019. Ansonsten handelt es sich hierbei und auch bei allen weiteren Erwähnungen in den Nummern des § 2 Absatz 2 um die aktuellste Fassung des Finanzausgleichsgesetzes des Bundes.

§ 2 Absatz 3 entspricht den bisherigen Regelungen im GFG 2025.

§ 3 Absatz 1 regelt den Abzug der vom Land Nordrhein-Westfalen für die Gemeinden und Gemeindeverbände auf Grund gesetzlicher Vorschriften und vertraglicher Vereinbarungen zu entrichtenden Tantiemen.

Gegenüber dem GFG 2025 ergibt sich der höhere Betrag durch die allgemein vermehrte Nutzung insbesondere der digitalen Medien z.B. auf digitalen Lernplattformen, die zu einer deutlichen Anpassung der Beträge zur Abgeltung der urheberrechtlichen Ansprüche ab dem Jahr 2023 geführt haben. Diese erhöhten Vergütungsansprüche samt Nachzahlungen haben zu dem Anstieg der Ausgaben in 2024 geführt. Des Weiteren wird der in 2023 neu geschlossene zusätzliche Gesamtvertrag zur Abgeltung nach § 60a UrhG (Betrieb Presseportal und Nutzung Pressebeiträge) zwischen den Verwertungsgesellschaften einerseits sowie dem Bund und den Ländern andererseits erstmalig in der Abrechnung des Jahres 2024 vollständig wirksam.

§ 3 Absatz 2 regelt die Voraberhöhung der Finanzausgleichsmasse um 215 900 000 Euro, die aus der freiwilligen landesseitigen Einbringung des Mehraufkommens des Landes an der Umsatzsteuer im Jahr 2025 folgen, das dem Landesanteil an dem zusätzlichen Umsatzsteuerfestbetrag nach § 1 des Finanzausgleichsgesetzes entspricht, der vom Bund über den Länderanteil an der Umsatzsteuer gezahlt wird (§ 1 des Finanzausgleichsgesetzes in Verbindung mit Artikel 1 des Gesetzes zur Beteiligung des Bundes an Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen vom 1. Dezember 2016 (BGBl. I S. 2755)).

§ 3 Absatz 3 regelt die Rückführung der in § 2 Absatz 3 GFG 2021 und in § 2 Absatz 3 GFG 2022 kreditierten Beträge. Die landesseitige Aufstockung der Finanzausgleichsmassen in den Jahren 2021 und 2022 („Corona“) nach § 2 Absatz 3 GFG 2021 und 2022 um insgesamt 1 491 804 400 Euro aus zusätzlichen Landesmitteln ist über einen Zeitraum von 50 Jahren, beginnend seit 2024, mit jährlich 29 836 000 Euro dem Landeshaushalt wieder zuzuführen. Der Vorwegabzug wird durch den Aufwuchs der originären Finanzausgleichsmasse (+ 702 400 000 Euro) finanziert, wodurch ein Aufwuchs von 4,34 Prozent bei der verteilbaren Finanzausgleichsmasse verbleibt.

§ 3 Absatz 4 regelt einen Vorwegabzug für eine Unterstützung der Digitalisierung von Gemeinden und Gemeindeverbänden in Höhe von 15 Millionen Euro. Aus diesen Mitteln soll jeweils im Einvernehmen mit den kommunalen Spitzenverbänden eine zentrale Beschaffung von Leistungen zur Unterstützung der Digitalisierung für die Gemeinden und Gemeindeverbände durch das für Kommunales zuständige Ministerium erfolgen. Durch solche zentralen Beschaffungen sollen Synergieeffekte durch Kostenersparnisse erzielt werden. Der Vorwegabzug soll nach einem angemessenen Erprobungszeitraum unter Beteiligung der Kommunalen Spitzenverbände evaluiert werden.

Die bisherige in § 4 genannte Klima- und Forstpauschale wird – wie bereits mit dem GFG 2025 angekündigt - eingestellt. Durch den Wegfall wird § 4 entsprechend redaktionell geändert.

### 3. zu § 5 Grundsätze für die Schlüsselzuweisungen

§ 5 beinhaltet die Grundsätze für das nordrhein-westfälische Schlüsselzuweisungsberechnungssystem, wonach die Schlüsselzuweisungen auf der Grundlage des Finanzbedarfs unter Berücksichtigung der kommunalen Steuer- und Umlagekraft berechnet werden. Strukturelle Änderungen ergeben sich im Hinblick auf die Bemessung der kommunalen Steuerkraftmesszahl.

### 4. zu § 6 Aufteilung der Schlüsselmasse

§ 6 entspricht – bis auf die Höhe der Dotierungen – den Regelungen im GFG 2025. Über § 6 werden die Höhe der Gesamtschlüsselmasse sowie die Schlüsselmassen für die einzelnen Gebietskörperschaften festgesetzt.

### 5. zu § 7 Festsetzung der Schlüsselzuweisungen für Gemeinden, § 8 Ausgangsmesszahl für die Gemeinden und § 9 Ermittlung der Steuerkraftmesszahl für die Gemeinden

Die §§ 7 bis 9 enthalten Vorschriften zur Berechnung der Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden.

In § 7 wird der grundsätzliche Berechnungsweg (Gegenüberstellung von Ausgangsmesszahl und Steuerkraftmesszahl) sowie die Ausgleichsintensität (Ausgleichsgrad) festgelegt. Es ergeben sich keine Änderungen des Berechnungsweges zum GFG 2025.

§ 8 regelt die Ermittlung des fiktiven Bedarfs (Ausgangsmesszahl) unter Berücksichtigung eines Hauptansatzes mit Bevölkerungsveränderungen (Demografiefaktor), des Beschultenansatzes, des Soziallastenansatzes, des Zentralitätsansatzes und des Flächenansatzes. Infolge der Grunddatenaktualisierung auf die Jahre 2018 bis 2022 (2025: 2017 bis 2021) verändern sich die aus dem Grunddatensatz zu entwickelnden Gewichtungsfaktoren der Nebenansätze, die Hauptansatzstaffel sowie die fiktiven Realsteuerhebesätze im Vergleich zum Vorjahr. Mit dem GFG 2026 erfolgt eine vollständige Umsetzung der sich im Rahmen der Regressionsanalyse aus den Grunddaten 2018 bis 2022 ergebenden Gewichtungsparameter.

Hauptansatz (§ 8 Absatz 3)
Die Einwohnerinnen und Einwohner jeder Gemeinde werden bei der Ermittlung des fiktiven Bedarfs ihrer jeweiligen Gemeinde gewichtet. Diese Einwohnergewichtung und daraus folgend der Hauptansatz ergibt sich, indem der Normbedarf jeder Gemeinde zu dem sogenannten Normbedarf einer fiktiven Gemeinde ins Verhältnis gesetzt wird. Der Normbedarf ist hierbei die Summe des nicht durch Nebenansätze erklärten Sockelbetrags und eines Quotienten aus dem Produkt des Regressionskoeffizienten der Bevölkerungszahl und der Bevölkerungszahl durch 1.000.

Um die Dynamiken der empirisch bestätigten Einwohnerprogression innerhalb der Hauptansatzstaffel möglichst effizient abzubilden, wird die mit dem GFG 2022 eingeführte untere Grenze der Hauptansatzstaffel von 21.000 Einwohnerinnen und Einwohner beibehalten. Die Hauptansatzstaffel bzw. Einwohnergewichtung für die Gemeinden ist der Anlage 3 zu diesem Gesetz zu entnehmen.

Demografiefaktor
Um einen Bevölkerungsrückgang in Gemeinden zu berücksichtigen, wird als relevanter Bevölkerungswert der Mittelwert aus den Ergebnissen dreier Jahresstatistiken zu Grunde gelegt, wenn dieser höher ist als die zum Stichtag festgestellte Bevölkerungszahl.

Das GFG 2026 verwendet zur Bestimmung der Bevölkerungszahl erstmalig die fortgeschriebenen Ergebnisse des Zensus 2022 zum Stichtag 31.12.2024.

Bei der Anwendung des Demografiefaktors werden zu den Stichtagen 31.12.2023 und 31.12.2022 die fortgeschriebenen Zensusdaten 2011 für die Bevölkerungszahlen jedoch weiterhin berücksichtigt. Dadurch werden auch Bevölkerungsrückgänge aufgrund des Übergangs vom Zensus 2011 auf den Zensus 2022 abgemildert.

Beschultenansatz (§ 8 Absatz 4)
Beim Beschultenansatz werden den Gemeinden und den Kreisen alle Schülerinnen und Schüler angerechnet, die eine Schule besuchen, deren Träger sie sind. Vor dem Hintergrund zahlreicher rechtlicher und tatsächlicher Veränderungen der Schullandschaft und der Feststellung, dass die Signifikanz des Indikators „Halbtagsschüler“ in den vergangenen Jahren abgenommen hat, wurde im Jahr 2023 eine Überprüfung des Beschultenansatzes basierend auf aktuellen empirischen Daten durchgeführt. In der Folge werden seit dem GFG 2024 die Kinder im offenen Ganztag zu den Ganztagsbeschulten gerechnet. Für den Beschultenansatz wird im GFG 2026 nach Kurztags- und Langtagsbeschulten (= Ganztagsbeschulte und OGS) differenziert. Die Grunddatenaktualisierung führt für Langtagsschülerinnen und -schüler zu einem Gewichtungswert von 3,13 (Vorjahr: Ganztag 2,77) und für Kurztagsschülerinnen und -schüler von 1,56 (Vorjahr: Halbtag 1,36).

Soziallastenansatz (§ 8 Absatz 5)

Über den Soziallastenansatz wird ein kommunaler Finanzbedarf im Hinblick auf die soziale Situation in Bezug genommen. Er ist zuletzt durch das sogenannte „sofia“-Gutachten sowohl hinsichtlich seines Indikators als auch seiner Verortung auf der Ebene der Gemeinden bestätigt worden. Der Indikator für den Soziallastenansatz ist seit dem GFG 2008 die Zahl der SGB II-Bedarfsgemeinschaften. Der Gewichtungswert liegt im GFG 2026 bei 20,59 (Vorjahr 17,86). Das SGB II wurde zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 24. Februar 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 57) geändert.

Zentralitätsansatz (§ 8 Absatz 6)
Der Zentralitätsansatz erklärt kommunalen Finanzbedarf ausgehend von zentralen – insbesondere wirtschaftlichen – Versorgungsfunktionen, die Kommunen für das Umland wahrnehmen. Die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ist Indikator für diesen letztlich durch Einpendelnde bedingten Umstand. Der Gewichtungswert liegt wie im Vorjahr bei 0,98 je sozialversicherungspflichtig Beschäftigtem am Arbeitsort.

Flächenansatz (§ 8 Absatz 7)
Um besonderen Belastungen von Flächengemeinden mit geringer Bevölkerungszahl Rechnung zu tragen, wurde der Flächenansatz im GFG 2012 eingeführt. Der Gewichtungswert wird wie im Vorjahr mit 0,16 angesetzt.

**Ermittlung der Steuerkraftmesszahl für die Gemeinden (§ 9)**

§ 9 Absatz 1 regelt die Ermittlung der Steuerkraftmesszahl der Gemeinden. Zugrunde gelegt werden die Steuerkraftzahlen der Gewerbesteuer, der Grundsteuern, des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer, des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer und der Gewerbesteuerumlage. § 9 Absatz 2 regelt die Ermittlung der Steuerkraftzahlen. Das Ist-Aufkommen der Realsteuern (Grundsteuer A, B und C sowie Gewerbesteuer) wird mittels fiktiver Hebesätze normiert.

Mit den fiktiven Hebesätzen wird verhindert, dass Gemeinden durch strategisches Verhalten hinsichtlich der tatsächlichen Ausschöpfung ihrer Finanzierungsquellen die Höhe der staatlichen Zuweisungen beeinflussen können. Neben der grundsätzlichen Normierung der Realsteuerkraft wurden mit dem GFG 2022 nach Rechtsstellung differenzierte Nivellierungshebesätze eingeführt. Damit wird die Realsteuerkraft innerhalb der Gruppe der kreisfreien Städte und der Gruppe der kreisangehörigen Gemeinden mit Hilfe unterschiedlicher Nivellierungshebesätze normiert. Dazu werden die gewogenen Landesdurchschnitte der jeweiligen Gruppen ermittelt.

Zur Ermittlung der gewogenen Landesdurchschnitte zu den Realsteuern wurde bisher ein Zeitraum verwendet, der auch dem der Grunddaten zur Ermittlung des fiktiven Bedarfs entsprach. Von diesem Gleichlauf wird das GFG 2026 zugunsten einer realitätsnäheren Berechnung der Nivellierungshebesätze abweichen.

Für den Nivellierungshebesatz zur Gewerbesteuer bedeutet dies, es wird für die Referenzperiode des Gemeindefinanzierungsgesetzes 2026, d.h. für die Steuereinnahmen aus dem Zeitraum 1. Juli 2024 bis 30.Juni 2025, auf die aktuellsten gemeindlichen Hebesätze der letzten 3 Jahre abgestellt. Für das GFG 2026 sind das die gemeindlichen Hebesätze aus den Jahren 2022, 2023 und 2024.

Mit der ab 2025 wirksamen Grundsteuerreform und dem Grundsteuerhebesatzgesetz (NWGrStHsG) ist darüber hinaus eine Anpassung der Regelungen zur Nivellierung der Hebesätze für die Grundsteuer im GFG notwendig.

Als Ergebnis der Ergänzungsstudie „Steuerkraftermittlung im kommunalen Finanzausgleich nach der Grundsteuerreform“ durch das FiFo-Institut Köln wurde das Modell „Einer für Alle“ empfohlen. Danach wird für die Gemeinden, die sich für eine Differenzierung der Hebesätze nach Wohn- und Nichtwohngrundstücken entschieden haben, ein fiktiver einheitlicher Hebesatz berechnet, der ohne Differenzierung vor Ort das gleiche Steueraufkommen erzielen würde. Dieser fiktive einheitliche Hebesatz fließt dann in die Ermittlung des differenzierten Nivellierungshebesatzes ein. Danach gibt es weiterhin nur einen Nivellierungshebesatz zur Grundsteuer B jeweils für die kreisfreien und kreisangehörigen Gemeinden.

Durch dieses Verfahren entsteht eine Art Schutzzone für die Differenzierungsentscheidung: ob eine Gemeinde das von ihr für erforderlich gehaltene Aufkommen aus der Grundsteuer B ohne, mit leicht oder stark differenzierten Hebesätzen erzielt, bleibt allein ihre Entscheidung. Der Finanzausgleich behandelt sie in allen diesen Fällen gleich.

Mit der Grundsteuerreform wird auch eine optionale Grundsteuer C für unbebaute, aber baureife Grundstücke eingeführt. Ob und in welchen Teilen einer Gemeinde die Grundsteuer C erhoben werden kann (wenn die Gemeinde von dieser Option Gebrauch machen will), hängt von einer Reihe objektiver Faktoren ab, die von der einzelnen Gemeinde nicht oder nur sehr begrenzt beeinflusst werden können. Aus diesem Grund lehnt das Gutachten eine eigenständige Normierung der Grundsteuer C ab.

Daneben steht bei der Grundsteuer C die Einnahmeerzielungsabsicht nicht im Vordergrund, vielmehr werden siedlungs- und raumordnungspolitische Ziele verfolgt, die nicht Gegenstand der Steuerkraftermittlung sind.

Einnahmen aus der Erhebung einer Grundsteuer C werden daher – soweit sie von den Kommunen erhoben werden – den Einnahmen aus der Grundsteuer B gleichgestellt und mit dem Nivellierungshebesatz der Grundsteuer B im Rahmen der Steuerkraftermittlung berücksichtigt.

Durch den Systemwechsel bei der Grundsteuer kann die vorstehende Berechnung der Nivellierungshebesätze über die letzten 3 Jahre (so wie bei der Gewerbesteuer) nur sukzessive aufgebaut werden. Für die einjährige Referenzperiode 1. Juli 2024 bis 30. Juni 2025 sind aufgrund der alten und der neuen Grundsteuersystematik auch zwei verschiedene Nivellierungshebesätze zu berechnen. Das ist für die Einnahmen des Zeitraums 1. Juli 2024 bis 31. Dezember 2024, die noch nach dem „alten“ Recht erzielt wurden, ein Nivellierungshebesatz, der dem Ermittlungsschema zur Gewerbesteuer entspricht. Für den Teil der Referenzperiode, der nach der Grundsteuerreform liegt, kann sich der Gesetzgeber nur auf die in diesem Zeitraum festgelegten gemeindlichen Hebesätze stützen. Mit jedem zukünftigen GFG wird sich der Datenzeitraum erweitern, bis schließlich auch drei Jahre erreicht sind.

Seit dem GFG 2022 wird die Hälfte der Differenz von den nach Rechtsstellung ermittelten gewogenen Hebesätzen zum gewogenen Landesdurchschnitt abgezogen bzw. hinzuaddiert. Von diesen Werten werden – wie in den vergangenen Jahren auch – aus Anreizgesichtspunkten Abschläge von 6 Prozent bei der Gewerbesteuer und 10 Prozent bei den Grundsteuern vorgenommen.

Die so ermittelten Nivellierungshebesätze sind der nachfolgenden Tabelle zu entnehmen:

| **Kreisfreie Städte** | | |
|---|---|---|
| **Steuerart** | **Referenzperiode (§ 27 Absatz 8)** | **anzuwendender fiktiver Hebesatz in Prozent** |
| **Grundsteuer A** | 07/24 -12/24 | 253 |
| | 01/25 - 06/25 | 309 |
| **Grundsteuer B und C** | 07/24 - 12/24 | 547 |
| | 01/25 - 06/25 | 607 |
| **Gewerbesteuer** | 07/24 - 06/25 | 433 |
| **Kreisangehörige Gemeinden und Städte** | | |
| **Steuerart** | **Referenzperiode (§ 27 Absatz 8)** | **anzuwendender fiktiver Hebesatz in Prozent** |
| **Grundsteuer A** | 07/24 -12/24 | 277 |
| | 01/25 - 06/25 | 329 |
| **Grundsteuer B und C** | 07/24 - 12/24 | 535 |
| | 01/25 - 06/25 | 635 |
| **Gewerbesteuer** | 07/24 - 06/25 | 421 |

Mit der seit dem GFG 2022 erfolgten Einführung differenzierter Hebesätze bedient sich der Gesetzgeber möglichst realitätsnaher Berechnungs- und Bestimmungsparameter, um die Finanzkraftrelation zwischen den Gemeinden abzubilden. Dies entspricht einer Forderung des Verfassungsgerichtshofs aus seinem Urteil vom 6. Juli 1993 (VerfGH 9/92, 22/92).

In diesem Zusammenhang hat das „Finanzwissenschaftliche Gutachten zur weiteren/ergänzenden wissenschaftlichen Überprüfung der Einwohnergewichtung im Kommunalen Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen“ des Walter Eucken Instituts festgestellt, dass für beide Realsteuern keine von der Einwohnerzahl abhängige Hebesatzprogression nachgewiesen werden kann, jedoch „[…] Hebesatzregressionen Evidenz dafür [liefern], dass die Hebesätze der kreisfreien Städte ökonomisch und statistisch signifikant höher sind als jene der kreisangehörigen Gemeinden“ (siehe Seite 84 des vorgenannten Gutachtens). Dieses Ergebnis wurde im Rahmen des Berichts „Statistische Begründung differenzierter fiktiver Hebesätze im kommunalen Finanzausgleich Nordrhein-Westfalens“ der Landesregierung an den Ausschuss für Heimat, Kommunales Bauen und Wohnen (Vorlage 17/6046) weitergehend untersucht und bestätigt.

Unter dem Gesichtspunkt der interkommunalen Gleichbehandlung verbleibt es auch bei der Differenzierung, wenn sich, wie mit dem Gemeindefinanzierungsgesetz 2026, bei der Grundsteuer B die Größenverhältnisse der Hebesätze zwischen dem kreisfreien und dem kreisangehörigen Raum umkehren. Auch hier ist die Differenzierung gerechtfertigt, da sich die Messbeträge bei der Grundsteuer in den nach Rechtsstellung differenzierten Gebieten verändern haben.

### 6. zu § 10 Festsetzung der Schlüsselzuweisungen für die Kreise, § 11 Ermittlung der Ausgangsmesszahl für die Kreise und die Städteregion Aachen und § 12 Ermittlung der Umlagekraftmesszahl für die Kreise und die Städteregion Aachen

Die Vorschriften in den §§ 10 bis 12 enthalten Regelungen zur Berechnung der Schlüsselzuweisungen für Kreise und für die Städteregion Aachen.

§ 10 entspricht den Regelungen im GFG 2025 und legt den grundsätzlichen Berechnungsweg (Gegenüberstellung von Ausgangsmesszahl und Umlagekraftmesszahl) sowie den Vollausgleich fest.

§ 11 Absatz 1 regelt die Ermittlungsmodalitäten der Ausgangsmesszahl (fiktiver Bedarf) hinsichtlich des Grundbetrages für die Kreise. § 11 entspricht den Regelungen im GFG 2025.

§ 12 regelt die Ermittlung der Umlagekraftmesszahl (normierte Umlagekraft) unter Berücksichtigung der aktuellen Umlagegrundlagen.

Die Umlagegrundlagen werden mit dem fiktiven Umlagesatz in Höhe von 35,19 Prozent multipliziert. Die Neufestlegung des fiktiven Umlagesatzes ist erforderlich, da der Landesdurchschnitt 2024 rund 37,19 Prozent betrug (ohne Jugendamtsumlage - Ausnahme Kreise mit ausschließlich Gemeinden ohne Jugendamt). Der neue fiktive Umlagesatz wird auf dieser Basis mit 35,19 (2 Prozentpunkte unter dem tatsächlichen Durchschnitt) festgesetzt.

### 7. zu § 13 Festsetzung der Schlüsselzuweisungen für die Landschaftsverbände, § 14 Ermittlung der Ausgangsmesszahl für die Landschaftsverbände und § 15 Ermittlung der Umlagekraftmesszahl für die Landschaftsverbände

Die Vorschriften in den §§ 13 bis 15 enthalten Regelungen zur Berechnung der Schlüsselzuweisungen für die Landschaftsverbände.

§ 13 Absätze 1 und 2 entsprechen den Regelungen im GFG 2025: Hierüber wird der grundsätzliche Berechnungsweg (Gegenüberstellung von Ausgangsmesszahl und Umlagekraftmesszahl) sowie der Vollausgleich festgelegt.

§ 14 regelt die Ermittlung der Ausgangsmesszahl (fiktiver Bedarf) unter Berücksichtigung des Parameters „Einwohnerin und Einwohner“ und ist zum GFG 2025 unverändert.

§ 15 regelt die Ermittlung der Umlagekraftmesszahl (normierte Umlagekraft) unter Berücksichtigung der aktuellen Umlagegrundlagen. Die Umlagegrundlagen werden mit dem fiktiven Umlagesatz in Höhe von 15,40 Prozent multipliziert. Die Neufestlegung ist erforderlich, da der Landesdurchschnitt 2024 rund 16,40 Prozent betrug. Der neue fiktive Umlagesatz wird auf dieser Basis mit 15,40 Prozent (1 Prozentpunkt unter dem tatsächlichen Durchschnitt) festgesetzt.

### 8. zu § 16 Investitionspauschalen, Aufwands- und Unterhaltungspauschale

Die bisherige Klima- und Forstpauschale wird – wie bereits mit dem GFG 2025 angekündigt - eingestellt. Hieraus folgen Änderungen gegenüber dem GFG 2025 in den Absätzen 1 und 2. Der noch im GFG 2025 enthaltene Absatz 7 wird gestrichen. Absatz 8 wird zum neuen Absatz 7.

§ 16 Absatz 1 setzt die Gesamthöhe der pauschalen Zuweisungen zur Förderung investiver Maßnahmen von Gemeinden und Gemeindeverbänden zum Abbau eines Investitions- und Sanierungsstaus sowie für weitere Unterhaltungsaufwendungen der Gemeinden fest.

§ 16 Absatz 2 setzt die Gesamthöhe der Investitionspauschalen nach den Absätzen 3 bis 5 fest. Darüber hinaus regelt Absatz 2 die Deckungsfähigkeit der Investitionspauschalen und den in §§ 17 und 18 geregelten Sonderpauschalen.

§ 16 Absatz 3 setzt die Gesamthöhe der allgemeinen Investitionspauschale fest und regelt die finanzkraftunabhängige Verteilung auf die Gemeinden auf der Basis der Parameter Einwohnerin und Einwohner und Gebietsfläche. Zur Ermittlung der Allgemeinen Investitionspauschale wird die Bevölkerungszahl nach Anlage 4, Spalte 2, mit dem Stichtag „31. Dezember 2024“ zugrunde gelegt. Diese beruht auf der fortgeschriebenen amtlichen Bevölkerungsstatistik auf der Basis der Daten aus dem Zensus 2022. Die Verteilungsregelung sowie die Festlegung auf investive Maßnahmen wurden nicht verändert.

§ 16 Absatz 4 setzt die Gesamthöhe der Investitionspauschale für Maßnahmen zur Verbesserung der Altenhilfe und -pflege fest und regelt die finanzkraftunabhängige Verteilung auf die kreisfreien Städte und Kreise auf der Basis des Parameters „Einwohnerin und Einwohner über 65 Jahre“ auf der Basis der Daten aus dem Zensus 2022. Die Verteilungsregelung wurde nicht verändert.

Um den Landschaftsverbänden als Empfängern der Eingliederungshilfe-Investitionspauschale angesichts der ab dem Jahr 2020 auf Grund der Ausführungsregelungen zum Bundesteilhabegesetz eintretenden rechtlichen Änderungen eine hinreichende Flexibilität beim Mitteleinsatz zu ermöglichen, räumt die Vorschrift den Empfängern die Möglichkeit ein, die Mittel aus dieser Pauschale für deckungsfähig gegenüber der Zuweisung zur Milderung der Belastung aus der landschaftlichen Kulturpflege zu erklären.

§ 16 Absatz 5 setzt die Gesamthöhe der Investitionspauschale im Zusammenhang mit der Eingliederungshilfe fest und regelt die finanzkraftunabhängige Verteilung auf die Landschaftsverbände auf der Basis des Parameters „Einwohnerin und Einwohner“. Die Verteilungsregelung wurde nicht verändert. Zur Ermittlung dieser Pauschale wird die Bevölkerungszahl nach Anlage 4, Spalte 2, mit dem Stichtag „31. Dezember 2024“ zugrunde gelegt.

§ 16 Absatz 6 setzt die Gesamthöhe der Aufwands- und Unterhaltungspauschale fest und regelt die finanzkraftunabhängige Verteilung auf die Gemeinden auf der Basis der Parameter Einwohnerin und Einwohner und Fläche. Zur Ermittlung dieser Pauschale wird die Bevölkerungszahl nach Anlage 4, Spalte 2, mit dem Stichtag „31. Dezember 2024“ zugrunde gelegt, sowie die maßgebliche Gebietsfläche nach § 27 Absatz 9. Die Verteilung erfolgt jeweils zur Hälfte nach den genannten Parametern. Auf eine Zweckbindung wird zugunsten flexibler Einsatzmöglichkeiten verzichtet. Die Mittel werden an alle Gemeinden gewährt, um den Abbau des Investitions- und Sanierungsstaus zu unterstützen.

§ 16 Absatz 7 entspricht dem vorherigen § 16 Absatz 8 im GFG 2025 und regelt die Festsetzung der den Verteilungsverfahren zugrunde gelegten Parametern.

### 9. zu § 17 Schul- und Bildungspauschale und § 18 Sportpauschale

Die §§ 17 und 18 enthalten Regelungen zur Berechnung und Verteilung der fachbezogenen Sonderpauschalzuweisungen.

§ 17 Absatz 1 regelt die generelle Ausweisung einer pauschalen Zuweisung zur Unterstützung kommunaler Aufgabenerfüllung im Schulbereich sowie kommunaler Investitionsmaßnahmen im Bereich der frühkindlichen Bildung an alle Gemeinden und Gemeindeverbände sowie deren Verwendungsrahmen. Die Schul- und Bildungspauschale wird im GFG 2026 der Entwicklung der verteilbaren Finanzausgleichsmasse angeglichen (Dynamisierung). § 17 Absätze 2 und 3 regeln das Verteilungsverfahren auf der Basis des Parameters Beschulte sowie unter Berücksichtigung von Mindestbeträgen. Die Verteilungsregelung wurde gegenüber dem GFG 2025 nicht verändert.

§ 18 entspricht den Regelungen im GFG 2025: Absatz 1 regelt die generelle Ausweisung einer pauschalen Zuweisung zur Unterstützung kommunaler Aufgabenerfüllung im Sportbereich an alle Gemeinden sowie deren Verwendungsrahmen. Die Verwendungsmöglichkeiten für die Kommunen bleiben unverändert.

Darüber hinaus wird die Gesamtdotierung festgesetzt. Die Sportpauschale wird mit dem GFG 2026 der Entwicklung der verteilbaren Finanzausgleichsmasse angeglichen (Dynamisierung). § 18 Absätze 2 und 3 regeln das Verteilungsverfahren auf der Basis des Parameters Einwohnerin und Einwohner nach Anlage 4, Spalte 2, zum Stichtag „31. Dezember 2024“ sowie unter Berücksichtigung von Mindestbeträgen. Die Verteilungsregelung wurde gegenüber dem GFG 2025 nicht verändert.

**10. zu § 19 Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände zur Überwindung außergewöhnlicher oder unvorhersehbarer Belastungssituationen**

§ 19 Absatz 1 setzt die veränderte Gesamthöhe der für Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände zur Überwindung außergewöhnlicher oder unvorhersehbarer Belastungssituationen fest. § 19 Absatz 2 Nummern 1 bis 4 benennen die finanzkraftunabhängigen Sonderbedarfszuweisungen und regeln die Aufteilung der Gesamtmittel auf die einzelnen pauschalen Zuweisungen.

§ 19 Absatz 3 regelt die Verteilung der pauschalen Zuweisung an Gemeinden, die durch ihre Funktion als anerkannter Kurort außergewöhnliche Belastungen tragen. Änderungen im Kurortgesetz (KOG) wurden mit dem GFG 2025 hinsichtlich der dort aufgeführten Kurorteigenschaft inhaltlich nachvollzogen und im GFG entsprechend berücksichtigt. Die Staffelung der Sockelbeträge wird gegenüber dem GFG 2025 nicht geändert. Der Sockelbetrag verbleibt bei 50.000 Euro.

Die Verteilkriterien (Bevölkerungszahlen, Übernachtungszahlen nach Beherbergungsstatistik zum Stichtag „1. Juli vorangegangenes Kalenderjahr“) sind gegenüber dem GFG 2025 aktualisiert. Zusätzlich wird klargestellt, dass ein Anspruch auf Kurortehilfe im Jahr 2026 nur besteht, wenn die entsprechende Gemeinde zum 31. Dezember 2025 als Kurort anerkannt ist.

§ 19 Absatz 4 regelt die Verteilung der pauschalen Zuweisung an Gemeinden, deren Abwassergebühren über einem durch das für Kommunales zuständige Ministerium festgesetzten Gebührenhöchstsatz liegen. Eine Gemeinde ist anspruchsberechtigt, wenn die Summe beider Differenzen – also die Differenz zwischen dem gemeindlichen Gebührensatz und dem maßgeblichen Gebührensatz jeweils für Schmutzwasser und für Niederschlagswasser getrennt ermittelt – positiv ist. Der maßgebliche Gebührensatz wird ermittelt, indem der Landesmittelwert des jeweiligen Gebührensatzes mit der Standardabweichung addiert wird.

Die Dotierung wird zu 65 Prozent auf Schmutzwasser und zu 35 Prozent auf Niederschlagswasser aufgeteilt. Die anspruchsberechtigte Gemeinde erhält eine Abwassergebührenhilfe für überdurchschnittliche Schmutzwassergebühren, wenn die Differenz zwischen dem

gemeindlichen und dem maßgeblichen Gebührensatz positiv ist. Sie erhält eine Abwassergebührenhilfe für überdurchschnittliche Niederschlagswassergebühren, wenn die Differenz zwischen gemeindlichen und dem maßgeblichen Gebührensatz positiv ist. Sind beide Differenzen positiv, erhält sie aus beiden Berechnungen eine Abwassergebührenhilfe.

§ 19 Absatz 5 regelt die finanzkraftunabhängige Verteilung der pauschalen Zuweisung an die Landschaftsverbände zur Milderung ihrer Kosten im Rahmen der landschaftlichen Kulturpflege. § 19 Absatz 6 regelt besondere Zuweisungstatbestände im Zusammenhang mit Mitteln nach § 19 Absatz 2 Nummer 4.

**11. zu Teil 3 (§§ 20 bis 22)**

Der Teil 3 beinhaltet Vorschriften über Zuweisungen außerhalb des Steuerverbundes.

§ 20 nimmt Regelungen der Kompensationsleistungen zum Ausgleich der zusätzlichen Belastungen der Gemeinden durch die Neuregelung des Familienleistungsausgleichs auf: Die Kompensationsleistung bestimmt sich nach der Mai-Steuerschätzung 2025.

§ 21 entspricht – bis auf die Höhe der Kompensationsleistung – der Regelung aus dem GFG 2025 über die Kompensationsleistung zum Ausgleich der zusätzlichen Belastungen der Gemeinden durch das Steuervereinfachungsgesetz 2011.

§ 22 ist inhaltlich unverändert zum GFG 2025.

**12. zu § 23 Umlagegrundlagen für Schlüsselzuweisungen, § 24 Kreisumlage, § 25 Landschaftsumlage und § 26 Verbandsumlage des Regionalverbandes Ruhr**

Die Vorschriften in den §§ 23 bis 25 enthalten Regelungen zu Umlagegrundlagen und Umlagen der Kreise, Landschaftsverbände und des Regionalverbandes Ruhr. Die Regelungen sind unverändert zum GFG 2025.

**13. zu § 27 Grundlagen für die Erhebung und die Anwendung von Daten zur Berechnung von Zuweisungen aus dem Steuerverbund**

Die maßgeblichen Bevölkerungszahlen werden über die Anlage 4 im Gesetz berücksichtigt. Das GFG 2026 verwendet zur Bestimmung der Bevölkerungszahl zum Stichtag 31.12.2024 erstmalig die fortgeschriebenen Ergebnisse des Zensus 2022. Zu den Stichtagen 31.12.2023 und 31.12.2022 werden weiterhin die fortgeschriebenen Zensusdaten 2011 für die Bevölkerungszahlen berücksichtigt.

§ 27 beinhaltet Regelungen über die Festsetzung, Erhebung und Anwendung von Daten zur Berechnung der Zuweisungen aus dem Steuerverbund. § 27 Absätze 1 bis 9 entsprechen – bis auf die periodenbedingten Anpassungen von Haushaltsjahren – den Regelungen im GFG 2025.

§ 27 Absatz 10 des vorherigen GFG 2025 wird gestrichen. Die darauffolgenden Absätze werden jeweils hinsichtlich der Nummerierung angepasst.

§ 27 Absatz 11 (neu) regelt die Höhe der maßgeblichen Gebührensätze für die Abwassergebührenhilfe. Im GFG 2026 beträgt der maßgebliche Gebührensatz für Schmutzwasser 4,36 Euro bzw. für Gemeinden die eine Grundgebühr erheben 4,40 Euro und für Niederschlagswasser 1,34 Euro.

### 14. zu § 28 Verfahrensregelungen zur Ermittlung, Festsetzung und Auszahlung der Zuweisungen aus dem Steuerverbund

§ 28 beinhaltet Verfahrensregelungen zur Ermittlung, Festsetzung und Auszahlung der Zuweisungen aus dem Steuerverbund. § 28 Absätze 1 bis 5 und Absatz 7 entsprechen – bis auf die periodenbedingten Anpassungen von Haushaltsjahren und der Streichung der Klima- und Forstpauschale– den Regelungen im GFG 2025

§ 28 Absatz 6 wird redaktionell angepasst: Seit dem GFG 2023 erfolgt der Versand der Festsetzungsbescheide über das besondere elektronische Behördenpostfach (beBPo).

### 15. zu den §§ 29 bis 33

Die §§ 29 bis 33 entsprechen inhaltlich den Regelungen im GFG 2025.

§ 30 Absatz 2 des vorherigen GFG 2025 wird gestrichen, da der Regelungsinhalt zeitlich abgelaufen ist.

### 16. zu § 34 Inkrafttreten, Außerkrafttreten

§ 34 regelt das Inkrafttreten des Gesetzes zum 1. Januar 2026. Dieses Gesetz tritt zugleich mit dem Inkrafttreten eines neuen Gemeindefinanzierungsgesetzes außer Kraft.

LVR
Qualität für Menschen

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME**
**18/3006**

A02, A07

LWL
Für die Menschen.
Für Westfalen-Lippe.

Herrn
André Kuper MdL
Präsident des Landtages
Nordrhein-Westfalen
Postfach 10 11 43
40002 Düsseldorf

Köln – Münster, 20. Oktober 2025

**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 31.10.2025**

**Einladung vom 30.09.2025, Geschäftszeichen I.A.2 / A02**

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident Kuper,

der Landschaftsverband Westfalen-Lippe (LWL) und der Landschaftsverband Rheinland (LVR) bedanken sich bei Ihnen für die Einladung zur Anhörung im Ausschuss für Heimat und Kommunales zum Entwurf des GFG 2026 am 31. Oktober 2025 und geben hierzu die nachfolgende gemeinsame Stellungnahme ab:


LVR – Landschaftsverband Rheinland
Dienstgebäude in Köln-Deutz, Landeshaus, Kennedy-Ufer 2
Pakete: Ottoplatz 2, 50679 Köln
LVR im Internet: www.lvr.de

LWL – Landschaftsverband Westfalen-Lippe
48133 Münster, Freiherr-vom-Stein-Platz 1
Telefon 0251 591-01, Fax 0251 591-218
LWL im Internet: www.lwl.org

## 1. Einleitung

Der Entwurf des GFG 2026 sieht Steigerungsraten gegenüber dem GFG 2025 vor, die für die kommunalen Haushalte hilfreich sind. Auch die Landschaftsverbände profitieren hiervon, wofür wir dankbar sind. Die strukturelle Unterfinanzierung der kommunalen Haushalte wird hierdurch jedoch nicht behoben, sondern vielmehr verstetigt.

Die öffentliche Verschuldung erreichte nach Mitteilung des Statistischen Bundesamtes zum Jahresende 2024 einen Stand von 2.510,5 Mrd. Euro. Dies entspricht einem Anstieg um 2,6 %. Der Bund wies Verbindlichkeiten in Höhe von 1.732,7 Mrd. Euro (+2,1 %) auf. Auch die Länder verzeichneten einen Anstieg um 2,1 % auf 607,3 Mrd. Euro. Die Verschuldung der Gemeinden und Gemeindeverbände, die im fünften Jahr in Folge zunahm, stieg überproportional um 10,3 % auf 170,5 Mrd. Euro. Demnach war der prozentuale Anstieg auf kommunaler Ebene nahezu fünfmal so hoch wie der Zuwachs bei Bund und Ländern. Dies verdeutlicht, dass sich die strukturelle Unterfinanzierung der Kommunen noch einmal erheblich verschärft hat.

Auch die finanzielle Lage der Kommunen in Nordrhein-Westfalen (NRW) hat sich in 2024 nochmals deutlich verschlechtert. Der negative Finanzierungssaldo der Gemeinden und Gemeindeverbände in NRW ist von 1,98 Mrd. Euro auf insgesamt 6,24 Mrd. Euro angestiegen und hat sich damit innerhalb eines Jahres mehr als verdreifacht. Ursächlich für die außergewöhnlich hohe Deckungslücke in den kommunalen Haushalten ist vor allem eine hohe Ausgabendynamik, die die vorhandenen Einnahmezuwächse deutlich übertrifft. Dabei erweisen sich bei hohen Tarifabschlüssen insbesondere die Sozialleistungen als wesentliche Ausgabentreiber.

Die Verschuldungssituation dokumentiert diese Entwicklung. Die kommunalen Kassenkredite liegen NRW-weit wieder im zweistelligen Milliardenbereich, nachdem zwischenzeitlich Tilgungserfolge erzielt worden waren, und führen zu einer enormen Zinsbelastung. Auch die Gesamtverschuldung bleibt mit rund 49 Mrd. Euro auf einem Niveau, das die kommunalen Handlungsspielräume aufgrund der in diesem Zusammenhang zu leistenden Zinsaufwendungen massiv einschränkt.

Die Präsidenten der kommunalen Spitzenverbände haben daher in einer gemeinsamen Pressemitteilung vom 5. August 2025 die Erwartung formuliert, „dass die Länder ihrer Aufgabe nachkommen, eine aufgabengerechte Finanzausstattung der Städte, Landkreise und Gemeinden sicherzustellen, und eine Nachsteuerung der kommunalen Finanzausgleiche vornehmen". Ohne eine strukturelle Anpassung der vertikalen Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen droht eine weitere Erosion kommunaler Leistungsfähigkeit, die nicht nur die Erfüllung freiwilliger Aufgaben, sondern auch die Pflichtaufgabenerfüllung massiv gefährdet und in der Folge auch eine Gefahr für die demokratische Grundordnung unserer Gesellschaft darstellen wird.

## 2. Finanzielle Lage der Landschaftsverbände

Die Haushalte der beiden Landschaftsverbände werden maßgeblich durch die zu gewährenden Eingliederungshilfeleistungen geprägt, da ihnen die überörtliche Trägerschaft der Eingliederungshilfe in NRW obliegt.

Seit dem Jahr 2020 sehen sich die Landschaftsverbände infolge der Umsetzung der dritten Reformstufe des Bundesteilhabegesetzes (BTHG) mit umfassenden strukturellen Veränderungen in nahezu allen Leistungsbereichen der Eingliederungshilfe konfrontiert. Die Änderungen betreffen insbesondere die Einführung eines neuen Leistungsrechts sowie zahlreiche Zuständigkeitsverlagerungen.

Die Bruttoausgaben der Eingliederungshilfe haben sich bundesweit seit dem Inkrafttreten der ersten Reformstufe des BTHG im Jahr 2016 bis zum Jahr 2023 um fast 50 % auf über 26,2 Mrd. Euro per anno erhöht. Infolge dieser dynamischen Kostenentwicklungen waren beide Landschaftsverbände in den Haushaltsjahren 2025 und 2026, wie in den Vorjahren, gezwungen, die Umlagesätze zu Lasten ihrer Mitgliedskörperschaften anzuheben.

So hat der LWL seinen Umlagesatz seit Einführung des (AG-)BTHG insbesondere auf Grund der enormen Kostendynamik in der Eingliederungshilfe trotz der Corona-Hilfen des Landes sowie der Einleitung umfassender Konsolidierungsmaßnahmen von 15,15 % auf 18,45 % in 2026 anheben müssen.

Allein beim LWL sind im Zeitraum zwischen 2020 und 2026 die Kosten für die Eingliederungshilfe von rd. 2,6 Mrd. Euro um rd. 1,1 Mrd. Euro auf rd. 3,7 Mrd. Euro gestiegen (über 40 %).

Auch der LVR verzeichnet seit Jahren erhebliche Kostensteigerungen in der Eingliederungshilfe. Zwischen 2020 und 2026 sind die jährlichen Ausgaben von 2,7 Mrd. Euro um rund 1,1 Mrd. Euro auf 3,8 Mrd. Euro gestiegen (über 40 %). Ein Ende dieser dynamischen Entwicklung ist nicht absehbar. Infolgedessen hat der LVR seinen Umlagesatz von 2024 (15,45 %) auf 16,20 % in 2025 und auf 16,40 % in 2026 trotz umfangreicher Konsolidierungsmaßnahmen, die in den Haushaltsplanungen bereits berücksichtigt wurden, anheben müssen.

Neben den Kostensteigerungen in der Eingliederungshilfe verzeichnen die Landschaftsverbände einen signifikanten Anstieg bei den jährlichen Aufwendungen für die Hilfe zur Pflege für Menschen mit Behinderungen. Im Zeitraum von 2020 bis 2026 belief sich der Kostenanstieg beim LVR auf rd. 79 Mio. Euro, was einer Steigerung von über 26 % entspricht (beim LWL Steigerung von über 20 %).

Gelebte Praxis in den Landschaftsverbänden ist es, durch den bedarfsabhängigen Rückgriff auf ihre jeweiligen Eigenkapitalbestände der Steigerung der Umlagesätze entgegenzuwirken und damit im besten Sinne eines Rücksichtnahmegebotes die Belastungen für ihre Mitgliedskörperschaften abzufedern.

Gleichzeitig haben die Landschaftsverbände als überörtliche Eingliederungshilfeträger infolge zugrundeliegender gesetzlicher Leistungsansprüche und tariflicher Bindungswirkungen nur begrenzte Möglichkeiten, die Kostenentwicklung in der Eingliederungshilfe eigenständig zu beeinflussen. Damit werden die Umlagezahllasten der Mitgliedskörperschaften voraussichtlich kontinuierlich weiter ansteigen und somit die Haushalte der Mitgliedskommunen zusätzlich belasten.

Die Umlagesatz- und Umlagezahllastentwicklung der beiden Landschaftsverbände steht in unmittelbarem Zusammenhang mit der Entwicklung der Kosten der Eingliederungshilfe. Die eingeleiteten und umgesetzten Maßnahmen zur Steuerung und Konsolidierung reichen nicht aus, um die strukturelle Unterfinanzierung zu lösen. Auch der steigende prozentuale Anteil der Landschaftsumlage an der Allgemeinen Kreisumlage von rd. 40 % in 2011 auf über 51 % in 2023 verdeutlicht die strukturelle Unterfinanzierung der Eingliederungshilfe und unterstreicht die Notwendigkeit einer finanziellen Unterstützung von Bund und Land.

Klar ist: Ohne eine unmittelbar zu Gunsten der Landschaftsverbände ausgestaltete, also lastenadäquate, nachhaltige und dauerhafte Beteiligung von Bund und Land an den Finanzierungskosten dieser gesamtgesellschaftlich bedeutsamen Aufgabe – wie im Übrigen in vielen anderen Bundesländern auch – wird sich dieser Trend in den kommenden Jahren weiter fortsetzen.

In diesem Zusammenhang regen die Landschaftsverbände an, im Rahmen einer zukünftigen Novellierung des Gemeindefinanzierungsgesetzes die Finanzierungswege der Eingliederungshilfe zu überprüfen. Uns ist bewusst, dass eine Änderung der Verteilungsmechanismen im GFG komplex ist und einer intensiven Abstimmung mit den kommunalen Spitzenverbänden bedarf.

Um die Kommunen nachhaltig finanziell zu entlasten, ist eine umfangreichere und dauerhafte Beteiligung des Bundes und des Landes an den Kosten der Eingliederungshilfe zwingend notwendig.

In diesem Zusammenhang ist

- die Gewährleistung des vollen Konnexitätsausgleichs für das vom Land NRW erlassene Ausführungsgesetz zum BTHG,
- die Aufstockung und Dynamisierung der 5 Mrd. Euro Bundesentlastung entsprechend der Kostendynamik in der Eingliederungshilfe unmittelbar zu Gunsten der Träger der Eingliederungshilfe
- sowie eine Reformierung der Pflegeversicherung im Rahmen des § 43 a SGB XI erforderlich.

Vor diesem Hintergrund hat die „BAGüS-Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe und der Eingliederungshilfe" ein gemeinsames Positionspapier mit dem Deutschen Landkreistag und dem Deutschen Städtetag zur Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe am 12. September 2025 verabschiedet. Mit diesen gemeinsamen Forderungen bringen sich die kommunalen Spitzenverbände in den vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales initiierten Dialogprozess Eingliederungshilfe wie auch in die Kommission zur Sozialstaatsreform ein.

Diese Rahmenbedingungen vorausgesetzt, möchten der Landschaftsverband Westfalen-Lippe und der Landschaftsverband Rheinland das Parlament und die Regierung des Landes Nordrhein-Westfalen auffordern, bei der Gestaltung und Verabschiedung des GFG 2026 die folgenden Punkte bei der Bemessung der verteilbaren Finanzausgleichsmasse zu berücksichtigen:

**3. Anhebung Verbundsatz**

Vor dem Hintergrund der strukturellen Unterfinanzierung der nordrhein-westfälischen Städte, Gemeinden und Gemeindeverbände ist eine substanzielle Stärkung der kommunalen Finanzausstattung im Rahmen des GFG 2026 zwingend erforderlich. Mit einer Anhebung der verteilbaren Finanzausgleichsmasse im GFG ausschließlich in Höhe des gestiegenen Verbundsteueraufkommens ist eine nachhaltige und auskömmliche Finanzierung der kommunalen Haushalte nicht zu erzielen. Derzeit beträgt der Verbundsatz 23 % des Landesanteils an Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer. Historisch lag der Verbundsatz in NRW deutlich höher (bis zu 28,5 %). Um das Land nicht übermäßig zu belasten, könnte eine angemessene sukzessive Erhöhung des Verbundsatzes über einen mehrjährigen Zeitraum zielführend sein. Bereits eine Erhöhung um einen Prozentpunkt würde zu spürbar höheren Schlüsselzuweisungen führen, die zu einer strukturellen Verbesserung der kommunalen Finanzsituation beitragen würden.

Die Erhöhung des Verbundsatzes wäre zudem ein klares Signal, dass das Land die kommunale Familie in ihrer Gesamtheit – Städte, Kreise und Landschaftsverbände – als Partner versteht und deren finanzielle Leistungsfähigkeit zur angemessenen Aufgabenerfüllung nachhaltig wieder herstellen möchte.

## 4. Wegfall der Tilgungsverpflichtung aus der Corona-Kreditierung

Nach dem vorliegenden Gesetzentwurf zum GFG 2026 soll die Rückzahlung der Corona-bedingten Aufstockungsbeträge der Finanzausgleichsmasse aus den Jahren 2021 und 2022 fortgeführt werden. Damit würde die verteilbare Finanzausgleichsmasse auch im GFG 2026 um 29,8 Mio. Euro reduziert.

Diese Kürzung der verteilbaren Finanzausgleichsmasse belastet die kommunalen Haushalte zusätzlich und steht im Widerspruch zu den bereits aufgeführten dringend notwendigen finanziellen Entlastungen der Kommunen.

Vor dem Hintergrund der strukturellen Unterfinanzierung der nordrhein-westfälischen Kommunen schlagen die Landschaftsverbände einen vollständigen Verzicht auf die Rückzahlung der Corona-Kreditierung vor. Die pandemiebedingten zusätzlichen Finanzmittel wurden seitens des Landes zur Stabilisierung der kommunalen Leistungsfähigkeit gewährt und sollten nicht durch nachträgliche Tilgungsleistungen entwertet werden. Alternativ sollte zumindest eine Aussetzung der Rückzahlung der Corona-Kreditierung erfolgen.

Die Landschaftsverbände unterstreichen im Ergebnis, dass eine stabile, gerechte und planungssichere Finanzausstattung des gesamten kommunalen Sektors die Grundlage dafür bildet, dass seine Aufgaben im Sinne der Menschen in NRW verlässlich wahrgenommen werden können – hier erleben die Menschen den Staat.

Wir verbinden unsere Stellungnahme mit der Hoffnung und dem Appell, dass unsere Anregungen und Hinweise in den parlamentarischen Beratungen Berücksichtigung finden und umgesetzt werden.

Mit freundlichen Grüßen

In Vertretung

Tilman Hillringhaus
LVR-Dezernent und Kämmerer
des Landschaftsverbands
Rheinland

In Vertretung

Birgit Neyer
Erste Landesrätin und Kämmerin
des Landschaftsverbands
Westfalen-Lippe

Bund der Steuerzahler
Nordrhein-Westfalen e.V.

BUND DER STEUERZAHLER • Postfach 14 01 55 • 40071 Düsseldorf

Schillerstraße 14
40237 Düsseldorf

Telefon 0211 99 175-0

info@steuerzahler-nrw.de

www.steuerzahler.de/nrw

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
18/3062

A02, A07

23. Oktober 2025

Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung im

**Ausschuss für Heimat und Kommunales des Landtags Nordrhein-Westfalen zum**

**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**

**Zusammenfassende Bewertung des Gesetzentwurfs**

Der Entwurf der Landesregierung des vorliegenden Gemeindefinanzierungsgesetzes (GFG) für das Jahr 2026 muss aus Sicht des Bundes der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen (BdSt NRW) an einigen Stellen nachgebessert werden. An grundsätzlichen Punkten besteht Änderungsbedarf, auch wenn die folgenden Punkte für sich positiv zu beurteilen sind:

- Trotz schwieriger ökonomischer Rahmenbedingungen kommt es zu keinen Kürzungen der Finanzausgleichsmasse, sondern sie steigt um 4,34 Prozent.
- Die vorgenommene Grundlagenaktualisierung ist ein wichtiger Schritt, um die Verteilung der Gelder möglichst realitätsnah vorzunehmen.
- Die geplante Reform bei der Berechnung der fiktiven Hebesätze ist mit Blick auf die erfolgten wissenschaftlichen Hinweise folgerichtig und wird die Berechnung der Finanzkraft der Kommunen zukünftig weniger schwankungsanfällig machen.
- Aus Steuerzahlersicht ist die vorgeschlagene leicht stärkere Erhöhung der investiven Mittel im Vergleich zu den konsumtiven Ausgaben zu begrüßen.

Trotzdem ist der Gesetzentwurf aus Steuerzahlersicht nicht zufriedenstellend und sollte nachgearbeitet werden. Die geplanten Zuweisungen an die Kommunen sind trotz einer Zunahme noch zu gering und es bedarf einer strukturellen Anpassung. Veränderungsbedarf sehen wir unter anderem in diesen Punkten:

- Der Verbundsatz von aktuell 23 Prozent sollte angehoben werden. Zur Refinanzierung dieser Anhebung sollten die kommunalen Förderprogramme des Landes deutlich reduziert werden.
- Die Corona-Kreditierung sollte aufgehoben werden und das Land sollte den Kommunen die Rückzahlung der 2021/2022 zusätzlich zur Verfügung gestellten Mittel erlassen.
- Zur zusätzlichen finanziellen Entlastung der Kommunen sollte die Landesregierung die zentrale Beschaffung von Leistungen zur Digitalisierung vornehmen, aber diese Leistung den Kommunen nicht über einen Vorwegabzug in Rechnung stellen.
- Die Aufwands- und Unterhaltungspauschale sollte um weitere 65 Millionen Euro erhöht werden, um dadurch die Kommunen für ausfallende Einnahmen bei den Straßenausbaubeiträgen zu entschädigen. Die nach der Abschaffung Anfang 2024 eingeführte Einzelabrechnung sollte zukünftig entfallen.

**Finanzsituation der Kommunen**

Die Situation der kommunalen Finanzen ist prekär. Bundesweit wurde im letzten Jahr ein kommunales Finanzierungsdefizit von 24,8 Milliarden Euro verbucht – das höchste seit der Wiedervereinigung.[1] Die nordrhein-westfälischen Städte und Gemeinden trugen mit rund 6,3 Milliarden Euro einen Großteil dazu bei.[2] In den nächsten Jahren rechnen die Kommunen weiter mit erheblichen Defiziten.[3] Schon im ersten Halbjahr 2025 stieg das kommunale Finanzierungsdefizit bundesweit auf 19,7 Milliarden Euro, ein Anstieg von 2,2 Mrd. Euro im Vergleich zum 1. Halbjahr 2024.[4] Den größten Anteil an diesem bundesweiten kommunalen Finanzierungsdefizit verbuchten mit rund sechs Milliarden Euro erneut die nordrhein-westfälischen Kommunen. Im Vorjahr lag das Defizit noch bei unter vier Milliarden Euro.[5]

In dem Gesetzentwurf wird zwar die dramatische Finanzlage der Kommunen anerkannt, aus unserer Sicht jedoch die Situation der Kommunen nicht umfassend eingeordnet. Die Landesregierung fasst die Kommunen als ein Ganzes auf und differenziert zu wenig zwischen den einzelnen Städten und Gemeinden. Dies wird in der Begründung deutlich, in der sie beispielweise auf die positiven Salden der Kommunen zwischen 2017 und 2022 eingeht. Dieser Blickwinkel führt allerdings zu einem verzerrten Gesamtbild, da einige wenige finanzstarke Kommunen die summierten Zahlen deutlich verbesserten. Zudem wird auch die sich insbesondere seit dem letzten Jahr abzeichnende Finanzkrise in der Gesamtheit der nordrhein-westfälischen Kommunen verharmlost, indem sehr stark auf die Finanzsituation der Kommunen in den letzten zehn Jahren geblickt wird. Die zuletzt negative Entwicklung der Finanzsituation der Kommunen verdeutlicht aber eigentlich die dringende Handlungsnotwendigkeit für das Land.

In der Begründung des GFG-Gesetzentwurfes für 2026 wird zudem die Verantwortung für die strukturellen finanziellen Probleme der Kommunen beim Bund gesucht. In der Tat ist der Bund mitverantwortlich für den Ausgabenaufwuchs im Bereich Soziales oder beim Personal. Nichtsdestotrotz ist es Aufgabe der Länder, ihre Kommunen finanziell auskömmlich auszustatten. Dies ist aus der Sicht des Bundes der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen (BdSt NRW) derzeit nicht vollständig der Fall. Dies liegt nicht nur an dem zu niedrigen Verbundsatz, sondern auch an der geringen Beteiligung des Landes an verschiedenen Sozialausgaben. Beispielsweise beteiligt sich das Land Nordrhein-Westfalen nicht an den stark steigenden Kosten für die Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung. Andere Bundesländer übernehmen teils sogar einen Großteil dieser Kosten.[6]

---

[1] Vgl. https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2025/04/PD25_126_71137.html; https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Oeffentliche-Finanzen/Ausgaben-Einnahmen/Tabellen/finanzierungssaldo.html
[2] Vgl. Gesetzentwurf GFG 2026, Drucksache 18/15002.
[3] Vgl. https://www.dstgb.de/themen/finanzen/
[4] Vgl. Kommunales Finanzierungsdefizit im 1. Halbjahr 2025 bei 19,7 Milliarden Euro - Statistisches Bundesamt
[5] Vgl. NRW-Kommunen: Defizit auf 6 Milliarden Euro gestiegen
[6] Vgl. Die Schulden der Kommunen in NRW steigen sprunghaft an - Nachrichten - WDR

Neben der bereits genannten Entwicklung der Finanzierungsdefizite zeigen auch andere Daten die derzeitige Finanzschwäche zahlreicher NRW-Kommunen auf. Ein Blick auf die Entwicklung der Verschuldung der Kommunen ist dabei unabdingbar, insbesondere auf die Entwicklung der Liquiditätskredite. Diese haben als Kassenverstärkungskredite eigentlich den Zweck der kurzfristigen Sicherstellung der Zahlungsfähigkeit und es steht ihnen im Vergleich zu den Investitionskrediten auch kein Anlagevermögen, also kein geschaffener Wert, gegenüber. Diese Liquiditätskredite werden in Nordrhein-Westfalen bereits seit Jahrzehnten als dauerhafte Deckungsmittel eingesetzt. Die kurzfristigen Liquiditätskredite verursachen allerdings höhere Zinsausgaben als die langfristig abgeschlossenen Investitionskredite. Die hohen Zinskosten dieser Liquiditätskredite schränken die Handlungsfähigkeit zahlreicher Kommunen stark ein. Deshalb wird seit Jahren eine Altschuldenkrise bei den NRW-Kommunen diagnostiziert, die bisher noch nicht gelöst wurde. Bis zum Jahr 2023 war es den Kommunen seit 2017 auch mit Hilfe des Stärkungspakts Stadtfinanzen gelungen, ihre Liquiditätskredite etwas zu verringern. Diese Entwicklung hat sich seit dem letzten Jahr allerdings umgekehrt und die Kommunen nahmen bis Ende 2024 2,5 Mrd. Euro neue Liquiditätskredite auf, sodass die Kommunen in Nordrhein-Westfalen nun insgesamt 23,4 Mrd. Euro Liquiditätskredite angehäuft haben.[7] Mit Blick auf die hohen Finanzierungsdefizite ist auch davon auszugehen, dass dieser negative Trend im Jahr 2025 anhalten wird. Der BdSt NRW befürwortet deshalb die vom Land beschlossene Altschuldenhilfe für die Kommunen, um sie etwas zu entlasten. Trotzdem wird diese Altschuldenhilfe vielen Kommunen nicht nachhaltig helfen, wenn sie zeitgleich neue Schulden aufbauen (müssen). Hier helfen nur strukturelle Reformen im GFG und die finanzielle Beteiligung des Landes an den sozialen Pflichtaufgaben.

Die Notwendigkeit struktureller Verbesserungen bei der finanziellen Ausstattung der Kommunen ist ebenfalls mit Blick auf dringend notwendige Investitionen erkennbar. Der im aktuellen KfW-Kommunalpanel von den Kommunen wahrgenommene Investitionsrückstand liegt deutschlandweit bei über 215 Milliarden Euro. Der größte Nachholbedarf liegt demnach bei Schulen, bei Straßen sowie beim Brand- und Katastrophenschutz und den Verwaltungsgebäuden.[8] In Nordrhein-Westfalen ist der Nachholbedarf bei den Investitionen besonders groß. Im Ländervergleich unter den Flächenländern befinden sich die nordrhein-westfälischen Kommunen bei den summierten Sachinvestitionen der Jahre 2023 und 2024 auf dem viertletzten Platz. Die Zukunftsfähigkeit der Infrastruktur des Landes hängt maßgeblich mit den Entwicklungen auf der kommunalen Ebene zusammen. Rund 40% aller öffentlichen Investitionen und sogar 60% aller öffentlichen Bauinvestitionen werden von den Kommunen vor Ort geleistet.[9] Um

[7] Vgl. Kommunale Verschuldung in NRW | Statistik.NRW
[8] Vgl. Raffer/Scheller/Zahn: KfW-Kommunalpanel 2025
[9] Vgl. https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2022/heft/1/beitrag/kommunen-zentral-fuer-jahrzehnt-der-zukunftsinvestitionen.html

investieren zu können, sind die Städte und Gemeinden auf eine ausreichende Finanzierung angewiesen und dabei stark von den Finanzzuweisungen des Landes abhängig, wenn sie nicht die Steuer- und Gebührenzahler erheblich belasten möchten. Bundesweit betrug der Anteil der Einnahmen der Kommunen durch Zuweisungen von Bund und Ländern an ihren Gesamteinnahmen knapp 41 Prozent, rund 35 Prozent wurden durch eigene Steuereinnahmen und 14 Prozent durch Gebühren sowie andere Entgelte eingenommen. In Nordrhein-Westfalen liegt der Anteil der Zuweisungen vom Land an den Gesamteinnahmen allerdings mit 36,7 Prozent unter dem Länderdurchschnitt. Diese Differenz wird in Nordrhein-Westfalen durch im bundesvergleich sehr hohe Einnahmen bei den Gebühren und sonstigen Entgelten ausgeglichen. Der Einnahmeanteil liegt bei den NRW-Kommunen bei 20,3 Prozent und damit so hoch wie in keinem anderen Bundesland. Die zweitplatzierten hessischen Kommunen folgen erst mit einem Einnahmeanteil von 14,4 Prozent. Der Einnahmeanteil der Steuereinnahmen an der Gesamtfinanzierung der nordrhein-westfälischen Kommunen liegt dagegen mit 34 Prozent ungefähr im bundesweiten Durchschnitt, wobei die Steuersätze von Grund- und Gewerbesteuer in Nordrhein-Westfalen so hoch wie in keinem anderen Bundesland sind.[10]

Es wird somit erkennbar, dass die Städte und Gemeinden ihre Einnahmen durch höhere Steuern und Gebühren aufbessern müssen, wenn die Zuweisungen nicht ausreichen. Die unzureichende Finanzausstattung wirkt sich folglich nicht nur auf den Schuldenstand der Kommunen aus, sondern auch auf die Höhe der kommunalen Abgaben. Die Umfragen des BdSt NRW zu den Grundsteuer B-Hebesätzen in den vergangenen Jahren belegen diese Erkenntnis zusätzlich. Auch wenn in diesem Jahr, aufgrund der Grundsteuerreform und der Kommunalwahl, die Grundsteuereinnahmen nicht erhöht wurden, wurden die Grundsteuer-Hebesätze in den vergangenen Jahren bereits deutlich angehoben.[11] Zum wiederholten Male sind die nordrhein-westfälischen Grundsteuer-Hebesätze (aber auch die Gewerbesteuer-Hebesätze) bundesweit mit die höchsten in ganz Deutschland. Damit nicht genug: Diese Höchstbelastungen der Steuerzahlerinnen und Steuerzahler und der örtlichen Wirtschaft werden zukünftig wohl anhalten: Viele Städte und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen planen bereits Grundsteuererhöhungen in den nächsten Jahren. Dies gilt sinngemäß auch für die wichtigsten Kommunalgebühren in Nordrhein-Westfalen. Beim aktuellen BdSt-Vergleich der Abwasser- und Abfallgebühren konnten sogar in diesem Kommunalwahljahr Steigerungen weit über dem Niveau der Inflationsrate festgestellt werden. Insbesondere die Abwassergebühren stiegen mit 5,1 Prozent im Landesdurchschnitt deutlich. Die Steigerung der Abfallgebühren fiel mit durchschnittlich 2,5 Prozent etwas geringer aus.[12] Und auch Gebührensenkungen in der Zukunft sind dem BdSt NRW

[10] Vgl. Bertelsmann, Finanzreport 2025: Finanzreport2025.pdf; Daten der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Hebesätze - Statistisches Bundesamt (destatis.de)
[11] Vgl. Grundsteuer B: Die aktuellen Hebesätze in NRW | Bund der Steuerzahler e.V.
[12] Vgl. Vergleiche vom BdSt NRW | Bund der Steuerzahler e.V.

bisher nicht bekannt. Diese zu erwartenden Erhöhungen der bereits zuvor hohen Abgaben sind für den BdSt NRW ein untrügliches Indiz für eine nicht ausreichende Finanzausstattung der Kommunen und führen zu einer deutlichen finanziellen Belastung für die Menschen und die lokale Wirtschaft in Nordrhein-Westfalen.

**Positive Aspekte des Gesetzesentwurfs**

Die Finanzausgleichsmasse steigt voraussichtlich um 4,34 Prozent im Vergleich zum GFG 2025. Dies ist eine Verbesserung - auch im Vergleich zum Anstieg der Finanzausgleichsmasse von 2024 auf 2025. Dieser Anstieg betrug 2,9 Prozent. Allerdings ist der Anstieg des Jahres 2026 auf die zu erwartenden höheren Steuereinnahmen im nächsten Jahr zurückzuführen, von dem auch die Kommunen profitieren.

Im GFG 2026 werden außerdem die Abwassergebührenhilfe wie auch andere Pauschalen um 4,44 Prozent erhöht. Diese Erhöhung ist mit Blick auf die im BdSt- Abwassergebührenvergleich festgestellten sehr hohen Gebühren in einigen nordrhein-westfälischen Kommunen richtig, um die Bürgerinnen und Bürger und die lokale Wirtschaft zu entlasten. Allerdings sollten die Kommunen ebenfalls mit eigenen Maßnahmen, wie z. B. durch die Ansetzung realitätsnaher und bürgerfreundlicher Zinssätze bei der kalkulatorischen Verzinsung, dazu beitragen, die Gebühren zu senken.[13]

Zudem steigen die investiven Mittel im GFG 2026 um 4,71 Prozent an, wohingegen der konsumtive Anteil nur um 4,28 Prozent steigt. Der für Investitionen vorgesehene Anteil im GFG wird damit zum wiederholten Male leicht erhöht. In Nordrhein-Westfalen werden diese Investitionen in die Infrastruktur dringend benötigt, weshalb dieser weitere kleine Schritt in die richtige Richtung weist.

Darüber hinaus beurteilen wir als BdSt NRW die Umsetzung der Grunddatenaktualisierung positiv. Auf diese Weise werden die Gelder auf dem Stand der neusten Daten und auf Grundlage wissenschaftlicher Empfehlungen realitätsnäher auf die Kommunen verteilt.

Eine grundsätzliche Neuerung im Entwurf des GFGs 2026 ist bei der Berechnung der fiktiven Grundsteuer- und Gewerbesteuerhebesätze vorgesehen. Diese soll bei der Gewerbesteuer bereits ab dem GFG 2026 nicht mehr auf Grundlage der realen Hebesätze innerhalb eines Jahres vorgenommen werden, sondern auf Grundlage der letzten drei Jahre stattfinden. Diese Umsetzung von wissenschaftlichen Empfehlungen einer Studie des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts (Fifo)[14] ist aus Steuerzahlersicht zu begrüßen, da sie zu einer Stabilisierung der Schlüsselzuweisungen für die meisten Kommunen beiträgt. Die bessere Planbarkeit

[13] Vgl. Gebührenvergleich 2025 für Abwasser in NRW | Bund der Steuerzahler e.V.
[14] Vgl. Döring/Gerhards/Thöne: Einflüsse der Kommunalfinanzierung auf die Realsteuerhebesätze in NRW

mit den Schlüsselzuweisungen kann auch kurzfristige Steuererhöhungen in den Kommunen vermeiden und damit zu einer Entlastung der Steuerzahlerinnen und Steuerzahler beitragen. Für die fiktiven Hebesätze der Grundsteuer ist diese Anpassung in den folgenden Jahren ebenfalls geplant. Richtigerweise wird nach der in diesem Jahr erfolgten Grundsteuerreform im GFG 2026 noch nicht auf eine mehrjährige Referenzperiode zur Berechnung der fiktiven Hebesätze umgestellt, sondern diese Anpassung schrittweise umgesetzt.

Die Grundsteuerreform hat auch dazu geführt, dass die Kommunen die realen Grundsteuer B-Hebesätze nach Wohn- und Nichtwohngrundstücken differenzieren und eine Grundsteuer C einführen können. Das Fifo empfahl in einem Gutachten einen fiktiven Grundsteuer-Hebesatz für die beiden möglichen realen Grundsteuer B-Hebesätze und den möglichen Grundsteuer C-Hebesatz zu bilden, der die Steuerkraft der Kommune bei der Grundsteuer B und C zusammen abbildet.[15] Der BdSt NRW bewertet auch diese Umsetzung der wissenschaftlichen Empfehlungen positiv.
Allerdings fällt auf, dass der fiktive Grundsteuer B/C-Hebesatz für die kreisangehörigen Städte und Gemeinden deutlicher steigt als der fiktive Grundsteuer B/C-Hebesatz der kreisfreien Städte. Es könnte sein, dass dies daran liegt, dass – nach Kenntnis des BdSt NRWs – bisher nur kreisangehörige Städte und Gemeinden eine Grundsteuer C eingeführt haben und deshalb der fiktive Hebesatz nach oben verzerrt wird. Die Konsequenz sollte allerdings nicht die Etablierung eines eigenen fiktiven Grundsteuer C-Hebesatzes im GFG sein, sondern die Streichung der Möglichkeit zur Erhebung der Grundsteuer C in Nordrhein-Westfalen. Die Einführung der Grundsteuer C ist mit zahlreichen umfangreichen bürokratischen Anforderungen verbunden und bringt keine Vorteile mit sich, die nicht auch auf anderem Wege realisiert werden könnten. In Nordrhein-Westfalen werden die unbebauten Grundstücke bereits durch die Umsetzung des Bundesgrundsteuergesetzes auch ohne die Grundsteuer C in einem erheblichen Umfang stärker belastet als vor der Grundsteuerreform. Die Belastung der baureifen unbebauten Grundstücke mit einer zusätzlichen Grundsteuer C ist somit unnötig. Außerdem wurde auch bereits in einer Studie aus dem Jahr 2023 festgestellt, dass bodenpolitische Instrumente, wie das Vorkaufrecht der Kommune, zur Baulandmobilisierung geeigneter sind als die Grundsteuer C.[16] Darüber hinaus gab es bereits in den 1960er Jahren eine Grundsteuer C, die aufgrund verfassungsrechtlicher Bedenken wieder abgeschafft wurde. Diese verfassungsrechtlichen Bedenken bestehen aus Sicht des BdSt NRW auch heute noch. Nur am Rande sei erwähnt, dass die damalige Grundsteuer C die Grundstücksspekulation anheizte. Auch aus diesem Grund wurde seinerzeit diese Abgabe wieder abgeschafft.

[15] Vgl. Gerhards/Thöne: Steuerkraftermittlung im kommunalen Finanzausgleich nach der Grundsteuerreform, FiFo E-Reports
[16] Vgl. Praxis der kommunalen Baulandmobilisierung und Bodenpolitik | Deutsches Institut für Urbanistik

Es gibt also aus Sicht der Steuerzahlerinnen und Steuerzahler zahlreiche Gründe, die dafürsprechen, zukünftig auf eine Erhebung der Grundsteuer C in Nordrhein-Westfalen zu verzichten und damit auch der Problematik einer möglichen Verzerrung der fiktiven Grundsteuer B-Hebesätze durch die Grundsteuer C entgegenzuwirken.

Festzuhalten bleibt deshalb an dieser Stelle: Die Landesregierung hat mit ihrem Entwurf richtigerweise wissenschaftliche Reformvorschläge umgesetzt und das GFG 2026 auf Grundlage der veränderten Grunddaten sowie der zu erwartenden höheren Steuereinnahmen angepasst. Allerdings dürfen aus Steuerzahlersicht insbesondere mit Blick auf die zuvor dargelegte finanzielle Situation der Kommunen die Mängel am Gesetzentwurf des GFGs 2026 nicht übersehen werden.

**Verbesserungswürdige Aspekte**

Der dargelegten schwierigen Haushaltslage zahlreicher Kommunen in NRW trägt die kleine Erhöhung der Finanzausgleichsmasse um lediglich 4,34 Prozent nicht ausreichend Rechnung. Die Erhöhung reicht nicht aus, um die Kommunen ausreichend mit finanziellen Mitteln auszustatten. Aus diesen Gründen empfiehlt der BdSt NRW, den Verbundsatz von derzeit 23 auf 25 Prozent anzuheben und den Anteil an der Grunderwerbsteuer von 4/7 auf 5/7 zu erhöhen. Im Jahr 1981 betrug der Verbundsatz in NRW noch 28,5 Prozent und wurde schrittweise bis zum Jahr 1986 auf 23 Prozent abgesenkt.[17] Genauso war in den 1980er Jahren der Anteil der Kommunen an der Grunderwerbsteuer deutlich höher und wurde erst 1987 auf den heutigen Anteil gekürzt.[18] Die seit den 1990er Jahren stetig angestiegenen Altschulden der Kommunen zeigen, dass diese Kürzungen nie zukunftsträchtig waren. Deshalb ist zu kritisieren, dass in NRW wie bei der Altschuldenlösung verpasst wurde, die Finanzierung der Kommunen bereits zu Zeiten besserer Haushaltslagen des Landes stabiler aufzustellen. Trotz der - zugegebenermaßen - auch nicht einfachen haushalterischen Rahmenbedingungen des Landes sollte dies nun angegangen werden.

Realisiert und finanziert werden kann dies aus Steuerzahlersicht über einen Abbau der Fördermaßnahmen des Landes an die Kommunen. Ansetzen sollte das Land bei den in der Antwort auf die Große Anfrage 35[19] aufgelisteten 94 Fördermaßnahmen an die Kommunen, die allein durch das Land finanziert werden. Mit der Abschaffung eines Großteils dieser Fördermaßnahmen würden ausreichend Mittel freiwerden, um den Verbundsatz anheben zu können. Ein geeigneter Start zum Abbau der der Fördermaßnahmen an die Kommunen stellen die 19

[17] Vgl. Bernd Jürgen Schneider: Handbuch Kommunalpolitik Nordrhein-Westfalen, Stuttgart 2004, S. 120f.
[18] Vgl. Stellungnahme von Prof. Junkernheinrich zur Altschuldenlösung, Drucksache 18/695, S. 13f.
[19] Vgl. Antwort auf die Große Anfrage 35, Drucksache 18/14720.

sogenannten „Kleinstförderprogramme" dar. Da über diese Förderprogramme auch Bewilligungen von Förderungen von maximal 1.000 Euro möglich sind, stehen diese in keinem Verhältnis zu dem bürokratischen Aufwand. Es ist davon auszugehen, dass – auf Vollkostenbasis – die Administration dieser Förderprogramme den Steuerzahlerinnen und Steuerzahlern mehr kostet als die Auszahlung der Gelder. Deshalb sollten diese Förderungen als erstes entfallen. Mit einer deutlichen Reduzierung der Fördermaßnahmen würde nicht nur das Land von Bürokratie entlastet werden, sondern auch die Kommunen. Die Bearbeitung der Fördermaßnahmen ist für die Kommunen und für das Land äußerst kompliziert und kostenintensiv. Insbesondere bei den Bezirksregierungen wurde der Personalapparat deshalb in den letzten Jahren deutlich verstärkt. Aber auch die Kommunen sahen sich gezwungen, soweit es ihnen finanziell möglich war, Personal zur Beantragung und weiteren Bearbeitung von Fördermaßnahmen einzustellen. Nach einer vorsichtigen Schätzung des Bundes der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen werden sowohl auf Seiten des Landes als auch auf Seiten der Kommunen jeweils mindestens 1.500 Personen nur für die Bearbeitung von Fördermaßnahmen beschäftigt. Somit würde mit dem Abbau von Fördermaßnahmen auch ein erheblicher Bürokratieabbau einhergehen und die Kommunen wie auch das Land könnten von zusätzlich freiwerdenden Geldern profitieren.[20]

Profitieren von den zusätzlich freiwerdenden Geldern sollten die dringend notwendigen Investitionen in die kommunale Infrastruktur. Der trotz der gestiegenen Investitionen in den letzten Jahren bestehende Investitionsstau in Nordrhein-Westfalen ist bereits dargelegt worden. Darauf sollte die Landesregierung reagieren, indem die investiven Mittel im Gemeindefinanzierungsgesetz 2026 noch deutlicher als bislang vorgesehen erhöht werden. Bisher besteht mit einem investiven Anteil 13,96 Prozent an allen Zuweisungen im GFG 2026 weiterhin ein Missverhältnis zum konsumtiven Anteil von 86,04 Prozent. Im Zuge der Erhöhung des Verbundsatzes auf 25 Prozent sollte der investive Anteil möglichst auf 15 Prozent ansteigen.
In diesem Zusammenhang ist der von der Landesregierung am 21. Oktober 2025 bekanntgegebene „Nordrhein-Westfalen-Plan für gute Infrastruktur" grundsätzlich positiv hervorzuheben. Dieser regelt die Verteilung der Gelder aus dem „Infrastruktur-Sondervermögen" des Bundes in Höhe von 21,1 Mrd. Euro. Darüber hinaus sollen bisherige Investitionsfördermaßnahmen verstetigt werden, um die Zusätzlichkeit der Investitionen zu gewährleisten. Genauso wird die Höhe der Investitionspauschale im GFG für die nächsten zwölf Jahre den Kommunen vom Land garantiert. 60 Prozent der „Sonderschulden" aus dem Bund sollen an die Kommunen gehen und von den insgesamt 31,2 Mrd. Euro sollen 68 Prozent in die Kommunen fließen. 10 Mrd. sollen die Kommunen über Pauschalen erhalten und über neue Förderprogramme sollen

[20] Vgl. zur ausführlichen Darlegung der Gründe für die Reduzierung der Fördermaßnahmen die Stellungnahme des BdSt NRWs Drucksache 18/2637.

zusätzliche 3,4 Mrd. Euro an die Kommunen fließen. Die Verteilung der Pauschalen an die Kommunen erfolgt über einen Schlüssel, der die Einwohnerzahl der Städte und Gemeinden besonders stark gewichtet. 80 Prozent der Mittel werden nach Einwohnerzahl, 10 Prozent nach Fläche und 10 Prozent nach finanzieller Bedürftigkeit, also dem Soziallastenansatz des GFGs, verteilt.[21] Der BdSt NRW unterstützt grundsätzlich die Bemühungen der Landesregierung, zusätzliche Investitionen über die Verstetigung bisheriger Investitionsmittel zu erreichen. Genauso ist die Weiterleitung von 10 Mrd. Euro an die Kommunen über Pauschalen genau richtig, um den Kommunen bürokratiearm und schnell das Geld für Investitionen zur Verfügung zu stellen. Unverständlich ist aus Steuerzahlersicht, warum nicht alle Mittel auf diese unbürokratische Weise den Kommunen zur Verfügung gestellt werden und sogar neue Förderprogramme aufgelegt werden sollen. Der Weg über Förderprogramme ist falsch. Er wird die Umsetzung der Investitionen verzögern und zusätzliches Geld für die Administration der Fördermaßnahmen auf Seiten der Kommunen und des Landes binden. Die bisher geplante Verteilung der Gelder könnte dazu führen, dass das Geld genau in den finanzschwachen Kommunen, in denen die Gelder für Investitionen am dringendsten benötigt werden, kaum ankommen. Kleinere, finanzschwache Städte und Gemeinden erhalten, aufgrund der geringen Gewichtung des Soziallastenansatzes, nur vergleichsweise geringe Beträge aus den pauschalen Zuweisungen und werden gleichzeitig nicht das Geld aufbringen können, um zusätzliches Personal für die Beantragung und Abwicklung der Mittel aus den neuen Förderprogrammen einstellen zu können. Auch deshalb sollte es keine Verteilung der Mittel aus dem „Infrastruktur-Sondervermögen“ über Fördermaßnahmen geben.

Damit die Städte und Gemeinden ebenfalls die Investitionen in den Straßenausbau in Zukunft verlässlich tätigen können, sollte nach der gesetzlichen Abschaffung der Straßenausbaubeiträge in Nordrhein-Westfalen die Aufwands- und Unterhaltungspauschale im GFG um 65 Millionen Euro erhöht werden. Die mit der Abschaffung Anfang 2024 eingeführte Einzelabrechnung führt zu einem unnötigen Bürokratieaufwand, denn die Kommunen müssen zur Berechnung ihres Erstattungsanspruchs „Schatten-Beitragsberechnungen“ anstellen. Um diese Bürokratie wirksam und nachhaltig zu reduzieren, sollte diese Einzelabrechnung eingestellt werden und stattdessen die bisher zur Erstattung an die Kommunen eingeplanten 65 Millionen Euro jährlich zusätzlich über die Aufwands- und Unterhaltungspauschale an die Kommunen ausgezahlt werden. In den vergangenen Jahren haben diese 65 Millionen Euro immer zur Erstattung ausgereicht. Die Pauschale sollte somit auf insgesamt 235 Millionen Euro angehoben werden. Auf diese Weise könnten die Kommunen und das Land Verwaltungskosten wirksam verringern.

[21] Vgl. Pressemitteilung des Landesfinanzministeriums: „Nordrhein-Westfalen-Plan für gute Infrastruktur“: Landesregierung bringt größtes Investitionspaket der Landesgeschichte auf den Weg | Finanzverwaltung NRW

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. Der Fachkräftemangel ist ein immer größeres Problem für die Kommunen in NRW. Dem kann nicht nur durch attraktivere Arbeitsbedingungen vor Ort begegnet werden, sondern es muss auch eine Reduzierung des Personalstandes an anderer Stelle erfolgen. Dazu können die Kommunen vor Ort beispielsweise durch eine stärkere Digitalisierung und Automatisierung sowie vermehrte interkommunale Zusammenarbeit beitragen.

Das Land leistet zukünftig dazu bereits einen Beitrag, indem es plant, für die Kommunen zentral Digitalisierungsleistungen zu beschaffen und zu entwickeln. Dies ist deutlich effizienter und wirtschaftlicher als die bisherigen verschiedenen Alleingänge der Kommunen auf dem Weg zur Digitalisierung. Trotz dieses aus Steuerzahlersicht richtigen Vorhabens könnte das Land die Kommunen an dieser Stelle noch mehr entlasten, indem es den Kommunen die Kosten für die Digitalisierung nicht über die Einrichtung eines neuen Abzugs in Rechnung stellen würde.

Eine weitere finanzielle Entlastung wäre die Streichung des eingeplanten Vorwegabzugs von jährlich ca. 30 Millionen Euro für die Rückzahlung der Kreditaufnahmen des Landes von insgesamt 1,5 Milliarden Euro für die Kommunen während der Corona-Pandemie. Mit diesem Vorwegabzug von 30 Millionen Euro jährlich soll der Gesamtbetrag innerhalb von 50 Jahren getilgt werden. Rein rechnerisch stimmen die Überlegungen, finanzpolitisch sind sie aus Sicht des Steuerzahlerbundes falsch: Ein Kredittilgungszeitraum von 50 Jahren ist viel zu lang gewählt. Der Grundsatz der Generationengerechtigkeit wird dadurch missachtet. Das Land könnte die Kommunen an dieser Stelle zusätzlich entlasten und auf die Rückzahlung dieser 1,5 Mrd. Euro verzichten. Insbesondere da die Landesregierung selbst plant, die Tilgung der Schulden des in der Corona-Pandemie aufgenommenen „Sondervermögens“ in den nächsten beiden Jahren auszusetzen, würde dies eine Gleichbehandlung mit den Kommunen darstellen.

Das Land sollte sich bemühen, die Kommunen auch auf anderen Wegen zu entlasten, beispielsweise durch Aufgabenreduzierungen oder durch die Vereinfachung und Standardisierung von Verwaltungsvorgängen. In der Vergangenheit wurden sehr viele Aufgaben vom Land und auch vom Bund auf die Kommunen in Nordrhein-Westfalen übertragen, wodurch NRW

einen sehr hohen Kommunalisierungsgrad aufweist.[22] Der Bund der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen schlägt in diesem Zusammenhang vor, zu prüfen, ob die Übertragung neuer Aufgaben auf die Kommunen mit einer gleichzeitigen Ablösung alter Aufgaben einhergehen könnte. 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. Zum Abbau von Aufgaben sollten die Kommunen und das Land eine klassische Aufgabenkritik durchführen. Hilfestellungen könnten die Gemeindeprüfungsanstalt und der Landesrechnungshof bieten. Auch durch die genannte deutliche Reduzierung von Fördermaßnahmen könnten die Kommunen, wie auch das Land, Aufgaben und Personal reduzieren. Außerdem müssen bestehende Standards evaluiert und hinterfragt werden. Selbstverständlich muss jede einzelne Kommune lebenswert sein und bleiben. Aber die Standards wurden in der Vergangenheit so hoch gesetzt, dass die Befolgung mit viel Bürokratie und Personal sowie hohen Kosten einhergeht. Auch die Folgen der demografischen Entwicklung dürfen nicht übersehen werden: Im Jahr 2022 waren fast 30 Prozent der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Kommunen 55 Jahre alt oder älter.[23] Mit Blick auf die demografische Entwicklung kann der heutige Personalbestand der Kommunen nicht mehr gehalten werden und sollte deshalb mit den genannten Maßnahmen schrittweise reduziert werden.

**Fazit**

Trotz der genannten positiven Entwicklungen im kommunalen Finanzausgleich muss sich die grundlegende Finanzausstattung der Kommunen strukturell verbessern. Dafür ist aus Sicht des Bundes der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen das Handeln der Landesregierung insbesondere bei der Erhöhung des Anteils der Kommunen an den Landessteuereinnahmen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs gefragt. Dies kann durch den Abbau von Fördermaßnahmen im Landeshaushalt gegenfinanziert werden.

[22] Vgl. Keilmann, U.: Kommunalisierungsgrad im Vergleich, in: Behördenspiegel/Dezember 2021, Kommunaler Haushalt.
[23] Vgl. Brand, S., Salzgeber, J. (2022): Knappe Personalkapazitäten erschweren Ausweitung kommunaler Investitionen, KfW Research (Fokus Volkswirtschaft), Nr. 375.

# Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Nordrhein-Westfalen

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME**
**18/3063**

A02, A07

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**

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

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.

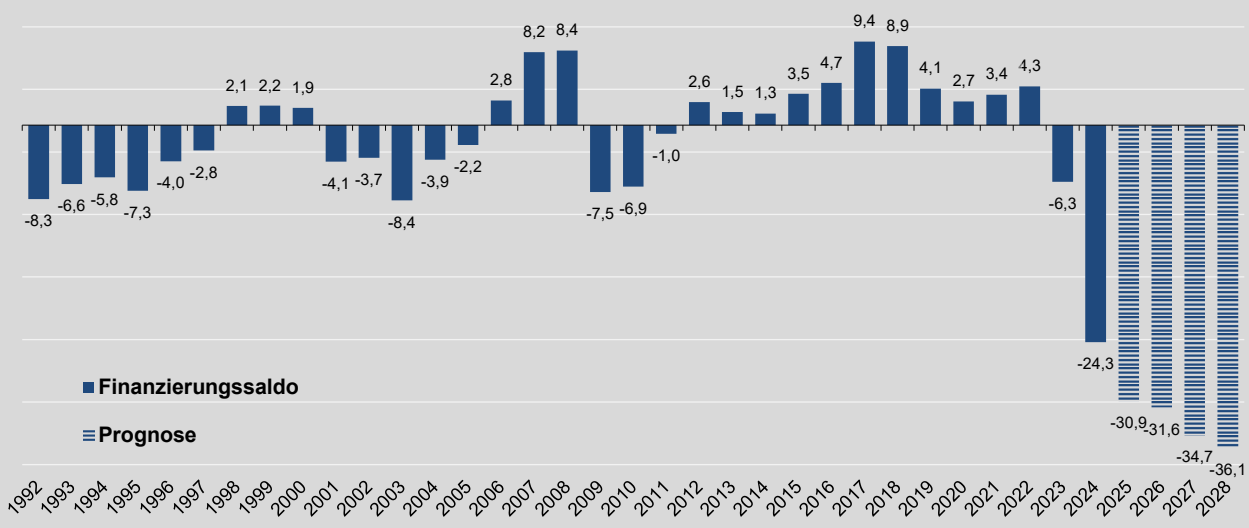
Das Land ist verfassungsrechtlich dazu verpflichtet, den Kommunen hinreichende Mittel zur Verfügung zu stellen, die sie in die Lage versetzen, die absehbaren erheblichen Mehraufwendungen im Rahmen regulärer kommunaler Haushaltswirtschaft zu tragen. Die geplante Dotierung des Finanzausgleichs ist jedoch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

*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 Einnahmenzuwachs 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 Tarifabschlüsse 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*

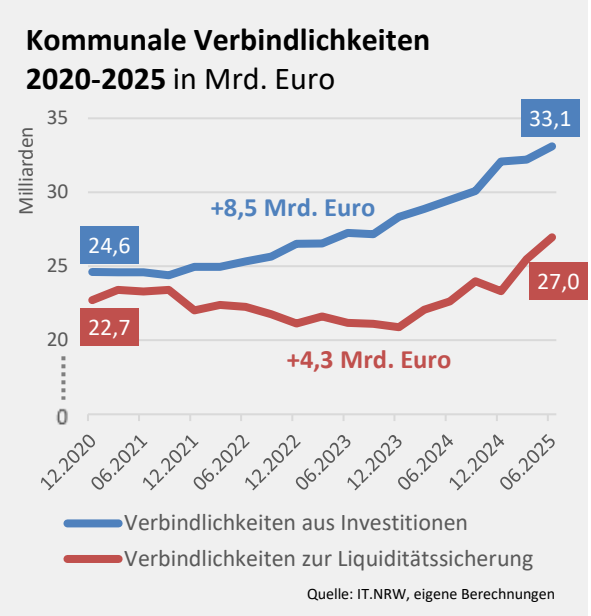
Im vergangenen Jahr sah sich das Bundesministerium der Finanzen genötigt, eine „Fachkonferenz Kommunalfinanzen“ einzuberufen, und konstatierte in der Folge auf seiner Website unumwunden:

*„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*

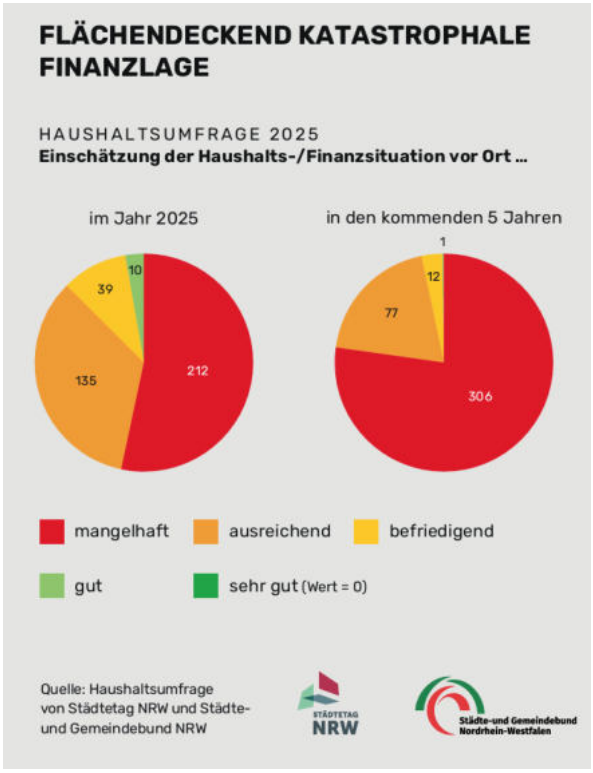
In Nordrhein-Westfalen lag die **Verschuldung** der Landesebene zum Jahresende 2024 bei 166,6 Mrd. Euro und damit um 3,1 % niedriger als ein Jahr zuvor. Während das Land 5,4 Mrd. Euro Schulden abgebaut hat, stiegen die Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände in NRW im gleichen Zeitraum um 6,1 Mrd. 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.

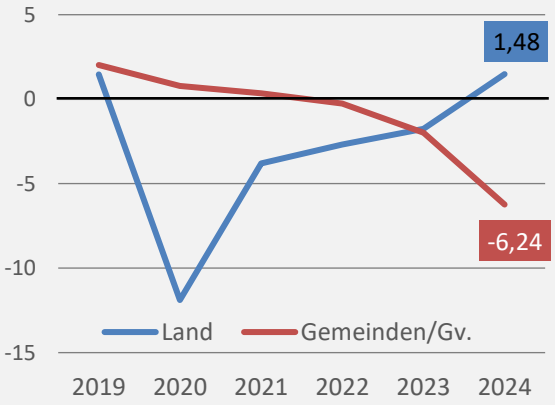
Darüber hinaus hat das Land trotz des im Jahre 2004 eingeführten verfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzips („wer bestellt, bezahlt“) bei seiner Rechtsetzung immer wieder eine unzureichende Refinanzierung neuer Aufgaben bzw. erheblicher Aufgabenerweiterungen veranlasst, indem es Regelungslücken des Konnexitätsprinzips 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 Haushaltsituation 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.

**Finanzierungssaldo von Land und Kommunen 2019-2024**
in Mrd. Euro




Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14 Reihe 2 (bis 2022), EVAS 71511 (ab 2023); eigene Berechnungen.

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 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

**Dr. Eva Maria Hubbert**
Beigeordnete für Finanzen, Immobilien,
Beteiligungen und Bürgerservice der Stadt Bochum

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME**
**18/3064**

A02, A07

**Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Heimat und Kommunales des Landtags Nordrhein-Westfalen**
am 31. Oktober 2025

# Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2026 (Gemeindefinanzierungsgesetz 2026 – GFG 2026)

Drucksache 18/15002

**Zusammenfassung:**

- Die Steigerung der Zuweisungen im GFG 2026 von 4,34 % deckt bei Weitem nicht die stark steigenden Aufwendungen der Kommunen, insbesondere durch Inflation, höhere Personal- und Sachkosten, Zinsanstieg sowie durch die Übertragung neuer bzw. zusätzlicher Aufgaben ohne vollständige Gegenfinanzierung.
- Der unveränderte Verbundsatz von 23 % reicht nicht mehr aus, um die kommunale Selbstverwaltung sicherzustellen. Er spiegelt die tatsächliche finanzielle Aufgabenverteilung zwischen Land und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen nicht wider.
- Es besteht ein dringender Reformbedarf der Kommunalfinanzen. Viele Kostenbereiche, wie z.B. ÖPNV, Jugendhilfe oder Eingliederungshilfe steigen massiv. Ohne strukturelle Anpassungen – z. B. eine höhere Verbundquote oder alternativ Entlastung von Aufgaben bzw. direkte Finanzierung von zugewiesenen Aufgaben drohen vielen Kommunen neue Hauhaltssicherungsmaßnahmen oder Nothaushalte.

## Finanzsituation der Kommunen

Vielen Kommunen ist es kraft eigener Konsolidierungsanstrengungen und günstiger wirtschaftlicher Rahmenbedingungen in den vergangenen Jahren gelungen, wieder echte oder zumindest fiktiv ausgeglichene kommunale Haushalte aufzustellen. In den vergangenen Krisenjahren haben Bund und Land diesen Weg mit erheblichen Unterstützungsmaßnahmen – etwa Fluchtfinanzierung, Gewerbesteuerausgleichszahlungen oder bilanzielle Isolierung von Finanzschäden, etc.- maßgeblich begleitet.

Inzwischen haben sich die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen deutlich verschlechtert. Der konjunkturelle Aufschwung der 2010er Jahre ist versiegt, die Zinsen haben sich auf einem deutlich höheren Niveau eingependelt und die erhebliche Inflation der letzten Jahre macht sich in immensem Aufwandssteigerungen bei Personal-, Sach-, und Transferkosten bemerkbar. Darüber hinaus müssen die Kommunen nicht unerhebliche zusätzliche Leistungen finanzieren,

die zwar nicht immer eindeutig unter das Prinzip der Konnexität fallen, faktisch jedoch Aufgabenübertragungen gleichkommen.

Zur Verdeutlichung einige Zahlen aus dem Haushalt der Stadt Bochum:

Die Digitalisierung der Schulen verursacht hohe konsumtive Folgekosten für Ersatzbeschaffungen (iPads), Server, Netze, Wartungskosten und Support. Diese Aufwendungen sind personalintensiv und belasten den Haushalt ohne finanziellen Ausgleich erheblich. In Bochum müssen hierfür jährlich über 13 Mio. EUR jährlich aufgebracht werden.

Der Belastungsausgleich Jugendhilfe federt steigende Kita-Aufwendungen nur teilweise ab. Ohne zusätzliche Eigenanteile und freiwillige Leistungen der Kommunen ist ein Ausbau der Kita-Infrastruktur in Eigenregie oder aber durch Träger kaum noch möglich. In Bochum ist die jährliche Haushaltsbelastung seit 2019 von 54 Mio. auf rund 90 Mio. EUR, also um fast 70 %, gestiegen; die 100 Mio. EUR Marke wird voraussichtlich im kommenden Jahr erreicht. Die dringend notwendige KiBiz-Reform, die für das Kindergartenjahr 2026/2027 erwartet wird, wird diese Belastungen voraussichtlich nicht ausgleichen.

Auch bei der Einführung des Rechtsanspruchs auf einen OGS-Platz ist keine verbesserte Finanzierungssystematik in Sicht. Kommunen müssen daher mit deutlich steigenden Eigenanteilen für den laufenden Betrieb planen. Hinzu kommen erhebliche Folgeaufwendungen durch notwendige Investitionen in die OGS-Infrastruktur, die aufgrund der begrenzten Fördermittel für den OGS-Ausbau bei Weitem nicht gedeckt werden können.

Weitere beträchtliche Kostenblöcke ohne Finanzierungslösung werden die zukünftigen Haushaltsplanungen zusätzlich belasten. Dazu zählen insbesondere:

- die nicht finanzierte Verkehrswende mit Einführung des Deutschlandtickets (z.B. Anstieg des Zuschussbedarfs der BoGeStra von rund 70 Mio auf 90 Mio. EUR)
- steigende Fallzahlen- und Kosten bei der Hilfe zur Erziehung (Mehrbedarf im Bochumer Haushalt rd. 20 Mio.)
- dynamisch wachsende Kosten in der Eingliederungshilfe (z.B. sind allein die Kosten für die Schulbegleitung in Bochum von rund 6 Mio. EUR im Jahr 2020 auf inzwischen knapp 20 Mio. EUR gestiegen).
- Seit 2020 ist die Landschaftsverbandsumlage für Bochum von 115 Mio. EUR auf inzwischen 162 Mio. EUR gestiegen. Eine Dynamisierung des 5 Milliarden-Entlastungspakets aus 2018 ist zwingend erforderlich.

Nachdem die Kosten für die Unterbringung und Versorgung Geflüchteter insbesondere durch Einmalhilfen von Bund und Land bis 2024 abgefedert wurden, muss seit 2025 trotz sinkender Fallzahlen mit einer strukturellen Mehrbelastung in Bochum von rund 17 Mio. EUR gerechnet werden.

Insgesamt zeigt sich: Die Belastungssteigerungen der kommunalen Haushalte in NRW liegen deutlich über der Zuwachsrate von 4,34 % der Gesamtzuweisungen im aktuellen Gemeindefinanzierungsgesetz. Vor dem Hintergrund dieser substanziell verschlechterten Finanzierungssituation der Kommunen muss das Land der seit Jahren geforderten Erhöhung des Verbundsatzes endlich nachkommen. Ein „weiter so“ mit dem seit 1986 unveränderten Verbundsatz von 23% ist nicht mehr tragbar. Alternativ wäre eine Neuverteilung der Aufgaben und Zuständigkeiten zwischen Land und Kommunen zu prüfen.

Das Land NRW ist - wie vom VerfGH im Jahr 2016 bestätigt wurde - nur im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit zur Gewährleistung eines übergemeindlichen Finanzausgleichs verpflichtet. Dagegen steht aber die verfassungsrechtlich geschützte kommunale Selbstverwaltung. Somit darf eine *Übertragung von Aufgaben* an die Kommunen, welche nicht vollständig finanziert sind, nicht zu einer Mehrbelastung bei den Kommunen führen. Auch wenn viele Maßnahmen formal keine Aufgabenübertragungen darstellen, sind die Kommunen faktisch nicht „Herr des Verfahrens“ und können für landes- oder bundespolitisch gesteuerte Gesetze oder Erwartungshaltungen nicht haftbar gemacht werden.

Die Unterschiede zwischen der kameralen Haushaltsführung des Landes und der Doppik in den Kommunen dürfen nicht zu Lasten der Kommunen ausgelegt werden. Ein Vergleich der Finanzlagen des Landes Nordrhein-Westfalen und der Kommunen anhand der verschuldungsbezogenen Kennzahlen wie Finanzierungssaldo, Schuldenstand und Zinsbelastung ist aufgrund des unterschiedlichen Rechnungswesens nicht sachgerecht. Die wichtige Größe „Haushaltsausgleich“, um die sich in der kommunalen Welt alles dreht, spielt in der Beurteilung der kommunalen Bedarfe im kommunalen Finanzausgleich keine Rolle. Der kommunale Haushalt ist dabei nicht allein von Finanzströmen geprägt. Große Steuerungsgrößen der kommunalen Haushalte machen Abschreibungen oder Rückstellungen im Personal- und Versorgungsaufwand aus. Zahlungsunwirksame Aufwendungen übersteigen im Regelfall die zahlungsunwirksamen Erträge deutlich.

Im Begründungsteil des Gesetzentwurfs zum Gemeindefinanzierungsgesetz 2026 hebt das Land den positiven Trend der hohen Investitionsauszahlungen der Kommunen in den letzten Jahren hervor. Jedoch bleibt hier unberücksichtigt, dass diese zwingend erforderlichen Investitionen insbesondere in die Bildungs- und Verkehrsinfrastruktur inzwischen nahezu vollständig kreditfinanziert sind. In Bochum steigen die Abschreibungen von 77 Mio. EUR in 2019 auf voraussichtlich rund 125 Mio. EUR bis 2029 also über 60 %, der Zinsaufwand steigt von 22 Mio. EUR in 2019 auf voraussichtlich über 70 Mio. EUR in 2029 also weit über 200 %. Neben der finanziell überschaubaren Investitionspauschale, speziellen kleineren Förderprogrammen (z.B. OGS-Ausbau) und wenigen Einzelförderungen stehen den Kommunen keine großen Förderprogramme mehr zur Verfügung. Die Umsetzung des LuKIFG ist ein erster Schritt und muss zum großen Teil den Kommunen zur Verfügung gestellt werden. Jedoch wird das Programm aufgrund des Umsetzungshorizonts auch nur teilweise Abhilfe schaffen können.

<u>Pauschalen im GFG</u>

Der Entwurf des GFG enthält erneut einen kritischen Vorwegabzug - diesmal in Höhe von 15 Mio. EUR für die Digitalisierung der Kommunen. Diese Mittel stehen den Kommunen somit nicht zur Finanzierung der eigenen Bedarfe zur Verfügung, vielmehr beschafft das Land NRW zentral für sehr heterogen organisierte Kommunen. Nähere Angaben, welche Beschaffungen hierdurch realisiert werden sollen, fehlen. Der Wegfall der Klima- und Forstpauschale ist hingegen positiv zu sehen.

Die finanzkraftunabhängige Aufwands- und Unterhaltungspauschale ist systemfremd und wird somit weiterhin abgelehnt. Auch wenn diese Pauschale weiterhin nicht dynamisiert wird, sollten die Mittel ab sofort wieder der verteilbaren Finanzausgleichsmasse zufließen.

Bedarfsermittlung im GFG 2026

Die Umsetzung des Zensus 2022 führt im GFG 2026 zu spürbaren Verwerfungen insbesondere bei den Schlüsselzuweisungen. Durch die Anwendung des Stufenverfahrens werden die Auswirkungen für „Zensus-Verlierer-Städte“ zwar abgefedert, die weitestgehend mathematisch ermittelten Bevölkerungszahlen weichen jedoch in weiten Teilen des Landes deutlich von den tatsächlichen Gegebenheiten vor Ort ab.

Insgesamt ist die Gesamtbevölkerung in NRW auf Basis des Zensus 2022 gestiegen. Dies hat auch zu höheren Anteilen und Mehreinnahmen NRWs im Rahmen des Länderfinanzausgleichs geführt (z.B. 400 Mio. EUR für 2023). Diese Mehreinnahmen sollten vom Land noch vollständig und zusätzlich in der Finanzausgleichsmasse 2026 berücksichtigt werden.

Der Gesamtansatz im GFG setzt sich nach § 8 Abs. 2 GFG weiterhin aus den Faktoren Hauptansatz, Schüleransatz, Soziallastenansatz, Zentralitätsansatz und Flächenansatz zusammen. Weitere große Kostenblöcke bei den Kommunen, wie Verkehrswende, Nachhaltigkeit oder Jugendhilfe finden hier bisher keine Berücksichtigung. Eine Prüfung der strukturellen Zusammensetzung des Gesamtansatzes sollte bei sich gravierend veränderten Haushaltsbelastungen zukünftig in Erwägung gezogen werden.

Steuerkraftermittlung im GFG 2026

*Mehrjährige Steuerkraftermittlung*
Der vom Land sicherlich gut gemeinte Vorschlag der mehrjährigen Steuerkraftermittlung als Mittel gegen die Volatilität der Steuerkraft im GFG fand beim Städtetag NRW keine Mehrheit. Die dreijährige Durchschnittsbildung der Steuerkraftmesszahlen führt nachvollziehbar zu einer höheren Planungssicherheit und zur Abmilderung von Einmaleffekten. Gleichzeitig wird ein Steuerkrafteinbruch nicht mehr kurzfristig ausgeglichen. Der kurzfristige Ausgleich von Schwankungen wird von dem Großteil der Städte weiterhin favorisiert, sodass das Land daraufhin am bisherigen Verfahren der einjährigen Steuerkraftermittlung zunächst festgehalten hat.

*Differenzierte Hebesätze für kreisfreie und kreisangehörige Städte*
Seit dem GFG 2022 gibt es für die Feststellung der normierten Steuerkraft differenzierte Hebesätze bei der Gewerbesteuer und den Grundsteuern für kreisfreie und kreisangehörige Städte. Die Verfassungsbeschwerde hierzu ist noch anhängig. Es wird weiterhin ein einheitlicher Hebesatz gefordert, da die individuellen Hebesatzentscheidungen der Städte und Gemeinden auf vielfältigen Einflussfaktoren beruhen und insbesondere Konsolidierungszwängen geschuldet sind. Über viele Jahre hat das Land durch haushaltsrechtliche Regelungen und aufsichtsbehördliche Maßnahmen die Gemeinden zu konsolidierungsbedingten Erhöhungen der Hebesätze gedrängt. Die höheren Hebesätze führen somit zu einer Benachteiligung der betroffenen Gemeinden.

Laut Simulationsrechnungen des Städtetag NRW hätte Bochum bei Anwendung einheitlicher fiktiver Hebesätze im GFG 2022 rd. 5,4 Mio. EUR und im GFG 2023 rd. 6,1 Mio. EUR mehr Schlüsselzuweisungen erhalten.

Fazit

Die sich abzeichnende dramatische Finanzierungslücke der Kommunen lässt sich mit der bisherigen Form der Gemeindefinanzierung nicht annähernd schließen. Wenn der Verbundsatz nicht maßgeblich erhöht wird, bedarf es weiterer Finanzierungslösungen durch Bund und Land, um die Kommunen vor neuen Haushaltssicherungsmaßnahmen bzw. Nothaushalten zu bewahren und sie wieder in die Lage zu versetzen, die Ihnen übertragenen Aufgaben dauerhaft zu erfüllen.

# Anhörung des Ausschusses für Heimat und Kommunales am 31.10.2025 (10.00 Uhr) zu der LT-Drucksache 18/15002

## GFG 2026

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME**
**18/3065**

A02, A07

Sehr geehrter Herr Präsident Kuper,

sehr geehrte Damen und Herren,

vielen Dank für die Einladung zu der v.g. Anhörung. Nachstehend sende ich Ihnen vorab meine Stellungnahme:

Vorbemerkung:

Bei der Bemessung und insbesondere bei der Verteilung der Zuweisungen im Rahmen des jährlichen kommunalen Finanzausgleiches dürfen die größeren sondergesetzlichen Hilfen des Landes in der jüngeren Vergangenheit (Stärkungspakt) bzw. Zukunft (Altschuldenhilfe) nicht außer Betracht bleiben.

So wurden allein durch das Stärkungspaktgesetz (StPG NRW) zwischen 2011 und 2020 rd. 5,2 Mrd. € Hilfen für 62 Städte und Gemeinden (nur rd. 15,7 % aller Städte in NRW) gewährt. Zur Verdeutlichung dieser Dimension: Dieser Betrag allein entspricht bereits rd. 22 % aller aktuellen kommunalen Liquiditätskredite in NRW (Stand 2024 lt. It.nrw: 23,42 Mrd. €); die Zahlungen gingen weit überwiegend in den kreisfreien Raum.

Durch das am 18.07.2025 in Kraft getretene ASEG stellt das Land NRW über die kommenden 30 Jahre jährlich 250 Millionen Euro für eine Lösung übermäßiger kommunaler Liquiditätskredite (sog. „kommunale Altschulden") zur Verfügung. Diese 7,5 Mrd. € allein entsprechen rd. 32 % aller aktuellen kommunalen Liquiditätskredite in NRW (Stand 2024); die Zahlungen werden ebenfalls weit überwiegend in den kreisfreien Raum gehen.

Vor diesem Hintergrund ist bei der Bewertung des Gesetzentwurfes eine insgesamt ausgewogene Finanzierung des kreisangehörigen sowie des kreisfreien Raumes von besonderem Interesse.

Im Einzelnen zum Gesetzentwurf (LT-Drucksache 18/15002):

§ 5 Absatz 1 Satz 2 GFG-E:

Seit Jahrzehnten ist anerkannt, dass (u.a.) die Trägerschaft von Schulen oder auch die Übernahme von Soziallasten eine große Rolle bei der Bedarfsermittlung spielen. Die Herausforderungen der Energiewende nehmen mittlerweile einen immer größeren Platz ein und betreffen zu großen Teilen die Kommunen, dies allerdings mit großen Unterschieden in den einzelnen Regionen. Allein der notwendige Netzausbau wird mit bis zu 600 Mrd. € bundesweit eingeschätzt.

Die noch vor einem Jahr bestehende Hoffnung, dass es durch eine Bundes-Regelung eine weitgehende Angleichung der Netzentgelte geben könnte, hat sich zerschlagen. Die nach wie vor bestehende enorme Divergenz bei den Netzentgelten ist gerade für diejenigen Regionen, in denen die Windkraft besonders stark ausgebaut wurde, ein erheblicher Wettbewerbsnachteil.

Mehr als angemessen wäre daher das Einfügen einer neuen Nr. 5 in § 5 Absatz 1 Satz 2 GFG-E, der z.B. die Bezeichnung „Funktionen für die Energiewende" oder auch „Nachhaltigkeitsansatz" tragen könnte. Die Quantifizierung dieses neuen Bedarfsansatzes könnte in § 8 Absatz 8 (neu) geregelt werden, z.B. mittels der installierten Leistung (erneuerbare Energien) in MW zum 30.06. eines jeden Jahres. Auf diese Weise würden auch Anreize für das Repowering gesetzt.

Sollte eine Verankerung bei der Bedarfsermittlung der Schlüsselzuweisungen nicht in Betracht kommen, böte sich auch die entsprechende Aufweitung der Aufwands- und Unterhaltungspauschale (§ 16 Absatz 6 GFG-E) an. Hier könnte die v.g. installierte Leistung als dritter Berechnungsparameter (neben Einwohnerzahl und Fläche) eingefügt werden. Alternativ würden sich die „Funktionen für die Energiewende" auch als Nachfolgelösung für die Klima- und Forstpauschale (im GFG 2025 noch als § 16 Absatz 7 enthalten, im Entwurf für 2026 ersatzlos gestrichen) anbieten; in beiden Fällen wäre natürlich eine angemessene Dotierung notwendig.

§ 6 sowie § 8 Absatz 5 GFG-E:

Der VerfGH NRW hat in seinem Urteil vom 10. Mai 2016 – VerfGH 19/13 – an mehreren Stellen seiner Urteilsbegründung darauf hingewiesen, dass „...die Regelungen zum Soziallastenansatz im GFG 2012, insbesondere die weitere Erhöhung des Vervielfältigungsfaktors, verfassungsrechtlich **noch** vertretbar sind" (Randziffer 89 des v.g. Urteils, ähnlich in Rz. 91, 96 und 109).

Die weitere Entwicklung seit der Urteilsverkündung im Mai 2016 lassen starke Zweifel aufkommen, ob es immer noch zulässig ist, ausschließlich die Zahl der Bedarfsgemeinschaften i.S.v. § 7 Abs. 3 SGB II (Bürgergeld, Grundsicherung für

Arbeitsuchende) stellvertretend für alle soziale Lasten auf kommunaler Ebene als einzigen Parameter heranzuziehen:

Während die Beteiligung des Bundes an den Kosten der Unterkunft (KdU) bei HartzIV (heute: Grundsicherung) bis 2019 stets unter 50 % lag, beträgt dessen Anteil inzwischen fast 70 % (2023).

Demgegenüber haben insbesondere die Eingliederungshilfe für Behinderte und die Hilfe zur Pflege erhebliche jährliche Steigerungsraten aufzuweisen. Besonders deutlich wird dies in einem 10-Jahres-Vergleich des Deutschen Städtetages (2013 zu 2023, jeweils in Mrd. €):

| | 2013 | 2023 | Steigerung |
|---|---|---|---|
| Bürgergeld bzw. Grundsicherung | 40,7 | 52,6 | + 29 % |
| Kinder- und Jugendhilfe | 32,8 | 67,6 | + 106 % |
| Eingliederungshilfe für Behinderte | 15,6 | 26,2 | + 68 % |
| Hilfe zur Pflege | 3,8 | 5,1 | + 34 % |

Hilfreich (insbesondere, um eine juristisch nicht mehr zu vertretende Ungerechtigkeit zu Lasten des kreisangehörigen Raumes zu vermeiden) wäre es, wenn sich der Soziallastenansatz zumindest aus den 4 großen sozialen Kostenblöcken (Eingliederungshilfe, Hilfe zur Pflege, Kinder- und Jugendhilfe sowie Grundsicherung) ermitteln würde. Dies wäre gerecht, vor allem auch sozial gerecht. Denn ein Großteil der sozialen Lasten verteilt sich wesentlich gleichmäßiger über das Land als dies bei der Grundsicherung bzw. beim Bürgergeld der Fall ist.

Ergänzend zu dem v.g. Ansatz müsste auch zwingend eine Neudotierung der Schlüsselmassen in § 6 vorgenommen werden: Im Entwurf werden den Kreisen nur rd. 11,7 % und den Landschaftsverbänden nur rd. 9,8 % der Schlüsselmasse zugeteilt. Bei einer derartigen Verteilung (und vor dem Hintergrund, dass große Teile der v.g. Kostenblöcke in Umlagehaushalten abgebildet werden) sind explodierende Umlagen vorprogrammiert.

Hier wäre folgender Grundsatz zielführend: die Schlüsselzuweisungen (soweit sie aus dem Soziallastenansatz resultieren) sollten exakt dorthin fließen, wo die sozialen Kosten auch tatsächlich anfallen (Konnexität).

§ 16 Absatz 6 GFG-E:

Während die verteilbare Finanzausgleichsmasse insgesamt um 4,34 % steigt und sämtliche Zuweisungen (abgesehen von der oben bereits erwähnten vollständigen Streichung der Klima- und Forstpauschale) Steigerungsraten zwischen 4,44 % und 4,69 % aufweisen, bleibt als einzige die Aufwands- und Unterhaltungspauschale unverändert. Hier wäre eine Steigerung auf 178 Mio. € (+ 4,7 %) angemessen.

Markus Tempelmann

Kämmerer und Beigeordneter der Stadt Paderborn

bottrop.

Joachim Brunnhofer
Stadtkämmerer

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME**
**18/3078**

A02, A07

Bottrop, 24.10.2025

Landtag Nordrhein-Westfalen
Herrn Präsidenten
Andre´ Kuper
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

mit Email an 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**
Ihre Einladung vom 30.09.2025, Geschäftszeichen I.A.2/A02

Sehr geehrter Herr Präsident,

für Ihre Einladung zur Teilnahme an der Sachverständigenanhörung des Ausschusses für Heimat und Kommunales bedanke ich mich und übersende Ihnen folgende schriftliche Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüßen
Brunnhofer

Ernst-Wilczok-Platz 1 – 46236 Bottrop – Telefon (02041) 70 32 10 – Telefax (02041) 70 5 32 10 –
e-mail: jochen.brunnhofer@bottrop.de

# Das Fundament der Demokratie ist in akuter Gefahr

Stellungnahme des Stadtkämmerers Joachim Brunnhofer zum Gemeindefinanzierungsgesetz 2026

## 1. Allgemeines

Die Gemeinden sind die Grundlage des demokratischen Staatsaufbaus und das Fundament der Demokratie, heißt es richtigerweise im Internetauftritt des MHKBD (https://www.mhkbd.nrw/themenportal/kommunen-als-fundament-der-demokratie).

Für die Stadt Bottrop hat sich ab dem Haushaltsjahr 2024 die erneute Notwendigkeit der Haushaltssanierung ergeben. Die erhebliche Verschlechterung der Haushaltslage ist vor allem als Folge der verschiedenen Krisen und damit einhergegangenen inflationären Bedingungen mit erheblichen Kostensteigerungen quer über die Haushaltslandschaft (Baukosten, Sozialleistungen, Personalaufwendungen, Sach- und Dienstleistungen, Zinsaufwendungen) verursacht worden.

| | 2022 Mio. € | 2023 Mio. € | 2024 Mio. € (vorläufig) |
|---|---|---|---|
| Ist-Ergebnis lfd. Rechnung | +6,6 | +1,0 | -55,2 |
| Schadensisolierung | 9,6 | 25,5 | - |
| Jahresergebnis | +16,3 | +26,5 | -55,2 |

Bedingt durch umfangreiche Einsparprogramme in der Vergangenheit, zuletzt im Zusammenhang mit dem Stärkungspakt Stadtfinanzen, sind Konsolidierungspotenziale kaum noch vorhanden. Ebenso ist es nicht verwunderlich, dass eine ausreichende Krisenresilienz in der

Vergangenheit nicht aufgebaut werden konnte. Die krisenbedingten Haushaltsschäden aus den Jahren 2020 ff. allein der Stadt Bottrop belaufen sich auf 64 Mio. € und sind künftig abzuschreiben.

Für das Haushaltsjahr 2026 wird ein ungedeckter Fehlbedarf für die Stadt Bottrop in Höhe von mind. 64 Mio. € erwartet. Hieraus entstehen in etwa gleicher Volumina externe Finanzierungsbedarfe mit der Aufnahme von Liquiditätskrediten. Die jährlichen Finanzierungsdefizite können nur sukzessive bis 2034 abgebaut werden, d. h. bei einer künftig nicht wesentlich verbesserten Finanzierungsstruktur der Kommunen werden sich Verschuldungskennziffern in bisher unbekannten Größenordnungen ergeben. Es droht eine Verschuldungsspirale.

Positiv anzumerken ist, dass mit dem Altschuldenentlastungsgesetz (ASEG.NRW) ein wichtiger Schritt zur kommunalen Teilentschuldung beschlossen worden ist. Die von mir aufgezeigte negative Entwicklung der Finanzlage führt bei der Stadt Bottrop allerdings dazu, dass die Gesamtentlastung bei den Liquiditätskrediten der Neuverschuldung pro Jahr, beginnend mit dem Haushaltsjahr 2024, entspricht. Maßgeblich für die künftige Haushaltswirtschaft ist letztlich der Ergebnishaushalt, der auf eine aufgabenadäquate und auskömmliche Finanzierung angewiesen ist.

Die schlechte Haushaltslage der Stadt Bottrop kann hierbei als exemplarisches Beispiel dienen; die kommunale Haushaltslage in NRW entwickelt sich offensichtlich flächendeckend desaströs. Der Finanzierungssaldo für die kommunalen Haushalte in NRW wird für das Jahr 2024 bereits mit – 6,24 Mrd. € angegeben, Tendenz weiter steigend.

Die Kommunen sind die Keimzelle der Demokratie. Sie kümmern sich vor Ort um die Funktionalität der Lebensgrundlagen ihrer Einwohnerinnen und Einwohner, um Einrichtungen der Daseinsvorsorge und die nötige Infrastruktur. Hier entscheidet sich zuerst die Stabilität des Zusammenlebens in unserer Gesellschaft und das Vertrauen in staatliches Handeln.

Die Kommunen benötigen dringend die adäquate Finanzierungsgrundlage für ihre Aufgabenerfüllung, um eine Erodierung der Grundlagen des Zusammenlebens zu verhindern. Dieser Herausforderung wird der vorliegende Entwurf eines Gemeindefinanzierungsgesetzes 2026 nicht gerecht.

## 2. **Finanzausgleichsmasse** (§ 2 Abs. 1 GFG 2026-E)

Für das Haushaltsjahr 2026 soll ein Betrag von 16,4 Mrd. € zur Verfügung gestellt werden; gegenüber dem Haushaltsjahr 2024 ist dies eine Zunahme um 4,3 %. Der Verbundsatz soll bei 23 % verbleiben. Eine wesentliche Grundlagenänderung ist somit nicht vorgesehen worden.

Die Erhöhung der Finanzmasse bleibt hinter den kommunalen Erwartungen und Herausforderungen zurück. Zum Einen war im Vorjahr die Zunahme noch mit 4,7 % prognostiziert worden. Zum Anderen muss die Ausgabenentwicklung der Kommunen für die Erfüllung aller Aufgaben berücksichtigt werden. Nach Feststellung des Städtetages NRW sind die kommunalen Ausgaben in den vergangenen 5 Jahren sprunghaft angestiegen (um 39,4 %), während die Einnahmen (mit 26 %) weit dahinter zurückgeblieben sind.

Diese landesbezogene Analyse korrespondiert mit der Entwicklung der Haushaltslage in Bottrop: Die mit Erträgen nicht gedeckten Aufwendungen belaufen sich auf rd. 11 % des Haushaltsvolumens.

Zum Ausgleich der strukturellen Unterfinanzierung wäre erforderlich, den kommunalen Anteil an den Gemeinschaftssteuern wieder auf 28 % anzuheben. Es ist zur Zeit nicht vorstellbar, wie der Unterfinanzierung der kommunalen Haushalte begegnet werden soll.

In vielen Kommunen, auch bei der Stadt Bottrop, sind durch langandauernde Konsolidierungsbemühungen die Potenziale weitestgehend erschöpft. Soweit noch Potenziale durch Standardabsenkungen oder Einstellung freiwilliger Aufgaben bestehen, sind diese bislang wegen der befürchteten negativen gesellschaftspolitischen Konsequenzen nicht realisiert worden.

## 3. **Minderungen der Finanzausgleichsmasse** (§ 2 Abs. 2 GFG 2026-E)

Es werden unverändert mehrere Minderungen (U3, KITA-Qualitätsgesetz) im Bereich der Kindertagesbetreuung vorgenommen. Die Kommunen warten weiterhin dringend auf entsprechende Finanzierungsreformen, welche die kommunalen Belastungen abmildern.

So müssen bspw. bei der Stadt Bottrop inzwischen die kompletten Grundsteuereinnahmen für den Betrieb nichtstädtischer Kinderbetreuungseinrichtungen aufgewandt werden.

In diesem Spannungsfeld erscheinen Massekürzungen nicht mehr als gerechtfertigt.

## 4. **Ermittlung Steuerkraftmesszahlen** (§ 9 GFG 2026-E)

Die differenzierten Hebesätze bei den Realsteuern weisen den kreisfreien Städten ein höheres Steuerpotenzial zu, wobei die Anrechnung der vom Land ermittelten Differenz weiterhin zu 50 % erfolgt.

Bei der Stadt Bottrop führt dies zu einem Ertragsausfall von rd. 1,2 Mio. €; die sachliche Begründung für die Steuerkraftermittlung nach der Rechtsstellung der Kommune ist nicht nachvollziehbar.

Aufgrund der laufenden Verfassungsbeschwerden wird auf weitere Ausführungen verzichtet.

## 5. **Investitionspauschalen** (§ 16 GFG 2026-E)

Es werden pauschale Fördermittel für investive Maßnahmen in Höhe von 1,4 Mrd. € zur Verfügung gestellt. Die Zuweisung pauschaler Investitionsmittel ist bürokratiearm und zu begrüßen, der Umfang dagegen ausbaufähig.

Der Umfang des kommunalen Investitionsstaus ist gewaltig; im KfW Kommunalpanel wird für die kommunale Ebene in Deutschland ein Rückstand von 216 Mrd. € für 2025 benannt.

Die Förderung der kommunalen Investitionsfähigkeit ist von größter Bedeutung gerade im Hinblick auf die Zukunftsfähigkeit, insbes. auch im Hinblick auf die Bereiche Bildung (KITA, Schule, OGS), Innenstadtentwicklung (Umnutzung von Leerständen, Aufenthaltsqualität) und Modernisierung der öffentlichen Verwaltung (Digitalisierung, Einsatz von KI).

Auch an dieser Stelle möchte ich Vergleichszahlen für die Stadt Bottrop benennen. Nach den vorläufigen Berechnungen darf die Stadt Bottrop eine Investitionspauschale in Höhe von 6,6 Mio. € erwarten. Die im Haushalt der Stadt Bottrop für 2026 angesetzten Investitionsausgaben belaufen sich dem gegenüber auf 120 Mio. €; dies verdeutlicht die enorme Diskrepanz zwischen kommunalen Investitionsbedarfen und Refinanzierungsquellen.

Unabhängig von der parlamentarischen Beratung zum GFG 2026 darf der akute Finanzierungsbedarf nicht außer Acht bleiben, wenn es um die Festlegung des Kommunalanteiles bei der Verteilung des Sondervermögens Infrastruktur (Umsetzung des LuKIFG in NRW) geht. Ein Weiterleitungsanteil von 78 % würde dem bisherigen Anteil der Kommunen an öffentlichen Investitionen entsprechen und den Landeshaushalt nicht zusätzlich belasten. Die Auswirkung einer hohen Kommunalquote ist durchaus nennenswert für die kommunalen Haushalte (geringere Verschuldungsquote und Zinsaufwand, Abschreibungskorrektiv).

Der von der Landesregierung am 22.10.2025 bekannt gegebene Kommunalanteil in Höhe von 60 % des Sondervermögens soll sich auf

- eine frei verwendbare Pauschalzuweisung von rd. 47 % und
- gebundene sachbezogene Förderprogramme von rd. 13 %

verteilen.

Die Sachargumente – langjähriger kommunaler Investitionsanteil, bestehender Investitionsstau, Zukunftsaufgaben – werden mit dieser Entscheidung nicht angemessen berücksichtigt; der Kommunalanteil sollte dringend überdacht und angepasst werden.

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME**
**18/3079**

A02, A07

Öffentliche Anhörung des Ausschusses für
Heimat und Kommunales
des Landtags Nordrhein-Westfalen
am 31. Oktober 2025

**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

**Stellungnahme von**

**Martin Murrack, Stadt Duisburg, für das Aktionsbündnis „Für die Würde unserer Städte“**

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

vielen Dank, dass ich für das Aktionsbündnis NRW **„Für die Würde unserer Städte“** hier im Ausschuss für Heimat und Kommunales des nordrhein-westfälischen Landtages zum Gesetzentwurf der Landesregierung für das GFG 2026 Stellung nahmen darf.

Der Gesetzentwurf bringt inhaltlich keine grundlegende Veränderung. Es erfolgt lediglich eine Anpassung der Bedarfsparameter und der fiktiven Hebesätze an die Veränderung der Grunddaten. Die Finanzausgleichsmasse entwickelt sich entsprechend der Steuereinnahmen in der Verbundmasse des Landes und seiner Position im Finanzausgleich unter den Ländern. Insofern bleibt praktisch alles beim Alten.

Unsere schon früher vorgetragene Kritik an der bestehenden Struktur etwa hinsichtlich der Einführung der Aufwands-/Unterhaltungspauschale oder der Differenzierung der fiktiven Hebesätze bleibt bestehen und muss hier nicht wiederholt werden. Zu

letzterem hat gerade am 28. Oktober 2025 die Verhandlung vor dem Verfassungsgerichtshof des Landes in Münster stattgefunden und man darf auf das Urteil gespannt sein. Und auch die schon lange vorgetragene Forderung nach einer Erhöhung der Verbundquote, die zu einer insgesamt aufgabenangemesseneren Ausstattung der Kommunalfinanzen führen würde, kann ich hier nur noch einmal vortragen.

Der Unaufgeregtheit, mit der man hier die Anhörung also abschließen könnte, weil es ja keine relevante und damit diskussionswürdige Änderung gibt, möchte ich dennoch mit einem Zahlenvergleich die kommunalfinanzpolitische Dramatik entgegensetzen:

- In diesem Jahr 2025 ist die verteilbare Finanzausgleichsmasse um 442 Millionen Euro angestiegen. Im ersten Halbjahr 2025 haben die nordrhein-westfälischen Kommunen in den Kernhaushalten aber bereits einen kameralen Fehlbetrag in Höhe von 5,33 Milliarden Euro verbucht.

- Für das Jahr 2026 soll die verteilbare Finanzausgleichsmasse nun um 684 Millionen Euro wachsen. Die Prognosen für die Kommunalen Haushalte für 2026 sehen gegenüber dem Jahr 2025 aber keinesfalls besser, eher noch schlechter aus.

Mit anderen Worten: Egal, welche Nuance am Gemeindefinanzierungsgesetz in welche Richtung gedreht werden würde: Es reicht für alle Kommunen vorne und hinten nicht mehr. Wir stehen vor einer Entwicklung, die kritischer einzustufen ist, als die Zeit vor dem Stärkungspakt.NRW. Selbst die Altschuldenhilfe des Landes und die teilweise Weiterleitung der Infrastrukturmittel des Bundes vermögen es nicht, diese Entwicklung zu relativieren. Bis zum Ende dieses Jahres werden die nordrhein-westfälischen Kommunen aller Voraussicht nach neue Liquiditätskredite in einer Größenordnung aufnehmen müssen, die dem gesamten Entschuldungsbetrag aus dem Altschuldenentlastungsgesetz NRW entsprechen. Bis zum 30. Juni 2025 betrug das Volumen der zusätzliche Liquiditätskredite bereits 3,99 Milliarden Euro. Hinzu kommen zusätzliche Investitionskredite in Höhe von 0,98 Milliarden Euro.

Die finanzpolitische Realität sieht so aus:

- Derzeit können wir in Echtzeit beobachten, wie der Haushaltsausgleich und damit die zwischenzeitlich erreichten Konsolidierungserfolge in kürzester Zeit zerbröseln.

- Der kommunale Schuldenabbau scheitert trotz intensiver Bemühungen der Kommunen und der nunmehr aufs Gleis gesetzten Hilfen des Landes.

Dies möchte ich gerne am Beispiel der Stadt Duisburg näher konkretisieren. Wir haben uns intensiv um den Haushaltsausgleich bemüht und in den letzten Jahren auch unter Verzicht auf dringend notwendige Investitionen hohe Tilgungsleistungen erbracht. Unsere Liquiditätskredite hatten wir seit 2014 um etwas mehr als eine Milliarde Euro bis zum 31.12.2023 auf 753 Millionen Euro reduziert – das entspricht knapp 58 Prozent! Dazu hatten wir unter anderem unsere Realsteuerhebesätze drastisch angehoben. Der Erfolg unserer Bemühungen spiegelte sich zuletzt dann auch in einer schrittweisen Senkung der Hebesätze wider, denn das ist uns sehr bewusst: Die Belastungen für Bürger und Wirtschaft müssen wieder runter, damit Duisburg ein attraktiver Wirtschaftsstandort bleibt. Der Erfolg unserer Bemühung spiegelt sich aber auch darin wider, dass Duisburg aus dem Altschuldenentlastungspaket aufgrund seiner großen Vorleistungen vergleichsweise wenig Geld bekommt. Doppelt ärgerlich, weil wir in Duisburg wegen der erneut sehr angespannten Haushaltslage seit 2024 wieder neue Kassenkredite aufnehmen mussten. Nach dem Tiefststand am 31.12.2023 haben wir nur ein Jahr später wieder einen Kassenkreditbestand in Höhe von 902 Millionen Euro. Die Haushaltsentwicklung des laufenden Jahres lässt zudem erwarten, dass wir auch in 2025 ein deutlich negativeres Jahresergebnis erzielen werden als geplant – mit einem weiteren Anstieg der Kassenkredite. Und nun sehen wir uns im massiven Abschwung ohne eine Reaktion der Landesregierung. Noch nicht einmal die auf 50 Jahre angelegt Rückzahlung der kreditierten Coronahilfen zur temporären KFA-Aufstockung wird zurückgenommen.

Wir stehen am Anfang einer neuen Schuldenspirale und das kurz vor dem Einstieg des Landes in die Abarbeitung der Folgen der letzten Schuldenspirale. Die von der Kommunalministerin veranlassten Vorgaben der Landesregierung zur Rückzahlung von Kassenkrediten innerhalb von drei Jahren haben sich damit erledigt. Wir werden in Bälde ein neues vom Land mitgetragenes Haushaltskonsolidierungsprogramm auflegen müssen, das die strukturellen Finanzlücken schließt und die Kommunen wieder zum Haushaltsausgleich bringt und anschließend brauchen wir wohl wieder einen Altschuldenfonds. Und damit ist Duisburg nicht allein, sondern ein Großteil der Kommunen in NRW teilt dieses Schicksal. Die Situation ist so dramatisch wie noch nie.

So wie die Lage jetzt ist, ist der Weg in die Verschuldung unausweichlich. Duisburg kann die Realsteuerhebesätze nicht weiter erhöhen. Die Bürger erwarten eine handlungsfähige Kommune, die Ihre Probleme löst und die Revitalisierung unseres Standortes weiter vorantreibt. Mit Beginn des Haushaltssicherungskonzeptes im Jahre 2010 stieg der über viele Jahre hinweg gleich gebliebene Grundsteuerhebesatz in Duisburg von 500 Prozent innerhalb von fünf Jahren, durch mehrfache Erhöhungen, auf 855 Prozent. Inzwischen liegt er bei 886 Prozent im Bereich Wohnen und bei 1.469 Prozent im Bereich Nichtwohnen.

Eine Stadt, die über Jahrzehnte erfolgreich Haushaltskonsolidierung betrieben hat, ist zudem nicht mehr in der Lage „mal eben“ weitere Mittel einzusparen. Wir können weder beim Personal noch bei den Leistungen für die Bürgerinnen und Bürger oder den notwendigen Investitionen in Schulen, Kitas und andere öffentliche Infrastruktur einsparen. Im Gegenteil, die kommenden Jahre sehen in Duisburg und in vielen anderen großen und kleinen Kommunen düster aus. Nach vorsichtigen Schätzungen sehen wir uns mit Ausgabensteigerungen für Personal, Versorgung und Soziales von über 100 Millionen Euro konfrontiert. Weitere 100 Millionen Euro fallen beim globalen Minderaufwand und für das bereits geplante Defizit im Jahr 2026 an. Gleichzeitig erwarte ich Ertragsausfälle aus dem Kommunalen Finanzausgleich sowie den Steuerbeteiligungen von über 60 Millionen Euro. Diese Zahlen machen deutlich, um welche Dimensionen es geht bei einem ursprünglich geplanten Haushaltsvolumen von 2,5 Milliarden Euro. Der Haushalt besteht schon jetzt zu über 44 Prozent aus Aufwendungen für Kinder-, Jugend- und Familienhilfe sowie soziale Leistungen. Bei der aktuellen Geschwindigkeit der Kostensteigerungen und wegbrechenden Einnahmen sind unsere hart erarbeiteten Rücklagen in etwas über einem Jahr aufgebraucht und der Gang in die erneute Verschuldung steht an. Dass daraus schnell eine Überschuldungssituation und ein anschließender einschneidender Konsolidierungszwang erwächst, mussten die Duisburgerinnen und Duisburger bereits erfahren. Die damit einhergehende und sich abzeichnende – höchstwahrscheinlich auf Jahre angelegte – Aufgabe der politischen Handlungsfreiheit bereitet mir große Sorgen.

Was wir brauchen, ist eine auskömmliche Finanzierung der Aufgaben, die uns Bund und Land in den letzten Jahrzehnten auferlegt haben. Die Mittel im hier vorliegenden Gemeindefinanzierungsgesetz sind dafür bei weitem nicht ausreichend, sondern ein Tropfen auf den heißen Stein. Daher müssen das Land und seine Kommunen jetzt an einen Tisch, um zeitnah eine nachhaltige Lösungsperspektive zu erarbeiten. Mir ist bewusst, dass sich auch das Land in einer schwierigen finanziellen Situation befindet. Auch für das Land gilt, dass es so nicht weitergehen kann. Aber die Kommunen sitzen nicht mit im Bundesrat, wenn es darum geht, dass Bundesgesetze zulasten der kommunalen Finanzen beschlossen werden. Hier muss die Landesregierung für die Kommunen eintreten, was sie in den letzten Jahren ohne sichtbaren Erfolg getan hat.

Unsere Erwartung an die Landesregierung, einen fairen Anteil an den Mitteln des Bundes weiterzuleiten, gilt auch bei der Verteilung der Bundesmittel aus dem Infrastruktur-Sondervermögen. Leider macht sich auch hier die Enttäuschung breit, denn nun ist die Katze aus dem Sack: Von den 21,1 Milliarden Euro, die der Bund dem Land für Infrastruktur zur Verfügung stellt, gehen nur 10 Milliarden Euro über Pauschalen an die Kommunen. Das sind mit 47 Prozent weniger als die Hälfte! Wenn man berücksichtigt, dass die Kommunen in den letzten fünf Jahren rund 78 Prozent der Investitionen in

die Infrastruktur in Nordrhein-Westfalen getätigt haben, ist das eine weitere deutliche Schwächung der kommunalen Familie!

Damit deutlich wird, warum sich die Kommunen über das weitgehend „frische Geld“ nicht so richtig freuen können: Es sind investive Mittel, die zur Abwendung der drohenden kommunalen Haushaltskrise fast nicht beitragen. Entlastung entsteht allenfalls durch ersparte Zinsen für Investitionskredite und zeitverzögert durch Abschreibungsgegenwerte. Gleichzeitig sind insbesondere bei den Förderprogrammen, die durch die Bundesmittel ersetzt oder erweitert werden sollen, immer auch Eigenanteile der Kommunen zu erbringen, die – so deutlich muss es einfach gesagt werden – für viele Kommunen in den kommenden Jahren haushalterisch schlicht nicht mehr darstellbar sein werden. Auch der administrative Aufwand ist für Förderprogramme immer höher als die Verwendung von pauschalen Zuweisungen.

Die Folge ist, dass die Wirkung der Mittel großteils verpufft, die Investitionen auf der Stelle treten und die Frustspirale der Menschen sich verstetigt oder sogar verstärkt. Vor Ort erleben die Bürgerinnen und Bürger, ob der Staat funktioniert oder nicht. Handlungsunfähige Kommunen, die für ihre Aufgaben nicht ansatzweise das notwendige Geld bekommen, sind für die Bürgerinnen und Bürger das greifbare Staatsversagen. Das ist der Grund für die Unzufriedenheit vieler mit den etablierten politischen Parteien. Das lässt die Bürgerinnen und Bürger politikverdrossen werden und/oder extreme Parteien wählen. Hier erwarten wir nicht nur Hilfe vom Land – sie steht uns zu! Die Qualität der Landespolitik zeigt sich gerade in finanzpolitisch schwierigen Zeiten! Die Kosten einer Nicht-Lösung und einer zu späten Lösung waren bei der Kommunalwahl teilweise schon spürbar – sie werden fiskalisch und politisch in Zukunft noch viel höher ausfallen. Die Zeit zu handeln ist jetzt und da ist das Drehen an der einen oder anderen Schraube beim GFG bei weitem nicht ausreichend. Wir benötigen eine grundlegende kritische Hinterfragung der Aufgaben, die die Kommunen zu erbringen haben und damit einhergehend eine Neuaufstellung der Kommunalfinanzen. Da nicht die Kommunen mit dem Bund an einem Tisch sitzen ist das die Aufgabe der Landesregierung. Ansonsten werden wir sehr schnell wieder betriebsame Hektik verspüren, wenn erste Kommunen wieder Gefahr laufen, kein Geld mehr zu bekommen. Denn dann gilt: Das Land haftet für seine Kommunen!

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
18/3086

A02, A07

**Univ.-Prof. Dr. Martin Junkernheinrich, Kaiserslautern**

**Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Heimat und Kommunales des Landtags Nordrhein-Westfalen am 31. Oktober 2025**

# Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2026 (Gemeindefinanzierungsgesetz 2026 – GFG 2026)[1]

Drucksache 18/15002

1. **Das GFG 2026 bietet einen kleinen Aufwuchs der Finanzausgleichsmasse und einige wenige Anpassungen an veränderte Grunddaten.**

2. **Das GFG 2026 bleibt hinter der notwendigen Sicherstellung einer aufgabenangemessen Finanzausstattung der Kommunen zurück.**

3. **Angesichts historisch hoher Fehlbeträge in den Kommunalhaushalten werden massiv neue Schulden – vor allem Liquiditätskredite – aufgebaut, bevor die kommunalen Altschulden getilgt sind. Wird dieser Trend nicht gebrochen, ist in Kürze ein neues Konsolidierungs- und Altschuldenprogramm erforderlich.**

4. **Wenn die Landesregierung in der aktuell sehr angespannten Haushaltslage kein zusätzliches Geld für die Kommunen bereitstellen kann oder will, hat es die Pflicht, alles zu unternehmen, um die Kommunen bei ihren Aufgaben zu entlasten:**
   **- von unnötigen Aufgaben,**
   **- von unnötiger Bürokratie,**
   **- durch Umstellung der Förderpolitik auf pauschalierte Zuweisungen,**
   **- durch Vorgaben bei der Digitalisierung von Verwaltungsverfahren**

1 Im Folgenden als E-GFG 2026 NRW zitiert.

**und wenn sie dafür selbst keine alleinige Zuständigkeit hat, so hat sie beim Bund und im Kreis der Länder darauf hinzuwirken.**

Der Entwurf des GFG 2026 spiegelt Kontinuität wider. Es gibt auf der Basis der höheren Einnahmen aus der Verbundmasse einen regelgebundenen mäßigen Zuwachs der verteilbaren Finanzausgleichsmasse von 4,34 %. Die interkommunale Verteilung ändert sich auf der Bedarfsseite lediglich im Rahmen der Grunddatenanpassung. Dies äußert sich in einer Erhöhung des Soziallastenansatzes, einer Anpassung der Parameter im Beschultenansatz und einer Verringerung der Spannweite der Hauptansatzstaffel. Gleiches gilt für die fiktiven Hebesätze bei der Gewerbesteuer. Bei den fiktiven Hebesätzen der Grundsteuern wird die Reform derselbigen eingearbeitet. Ansonsten bleibt alles beim „Alten". Da fällt es schon positiv auf, dass die bereits früher kritisierte Aufwands-/Unterhaltungspauschale mit einem Volumen von 170 Mill. Euro eingefroren ist und nicht dem Finanzausgleichsmassenzuwachs entsprechend erhöht wurde.

Die Lage der Kommunalfinanzen in Nordrhein-Westfalen wird in der Erläuterung zum E-GFG 2026 zwar benannt. Im Kontext der ebenfalls schwierigen Lage der Landesfinanzen wird aber kein Bedarf für eine Änderung an der Dotation des Finanzausgleichs gesehen: Eine Auseinanderentwicklung von Kommunal- und Landesfinanzen besteht bei langfristiger Betrachtung der Jahre 2015-2024 und unter Berücksichtigung von unterschiedlichen Schwankungen nicht, so die Landesregierung (E-GFG 2026, S. 42-43). Hohe Belastungen des Landes ergaben sich in Folge der Coronapandemie insbesondere im Jahr 2020 sowie den beiden Folgejahren. Daraus folgte auch eine Stützung der Kommunalfinanzen (zusammen mit dem Bund).

Man könnte aus dem regelgebundenen Abarbeiten des GFG den Eindruck bekommen, wir lebten in fiskalisch „normalen" Zeiten. Genau das ist aber nicht der Fall. Die Lage der Kommunalfinanzen in Nordrhein-Westfalen ist dramatisch. Im ersten Halbjahr 2025 haben die nordrhein-westfälischen Kommunen in den Kernhaushalten einen kameralen Fehlbetrag in Höhe von 5,33 Mrd. Euro verbucht.[2] Das ist zur Jahresmitte bereits rd. 85 % des Jahresrekorddefizits im Jahr 2024. Zum Ausgleich wurden zusätzliche Liquiditätskredite von 3,99 Mrd. Euro und Investitionskredite im Umfang von 0,98 Mrd. aufgenommen.[3] In den Jahren 2008/2009 während der Immobilien-, Kreditmarkt- und Staatsschuldenkrise hat uns das sogenannte spitze „V" gerettet. Ein schneller schnelle ökonomischer Aufschwung zeichnet sich derzeit nicht ab. Wenn aber das beschriebene

2 Quelle: Statistische Bundesamt, Daten der vierteljährlichen Kassenstatistik für die Quartale 1-2/2025, Wiesbaden.

3 Ein weiteres Defizit von 0,65 Mrd. Euro entstand in den Extrahauhalten. Quelle: Statistische Bundesamt (2025): Vierteljährliche Schulden des Öffentlichen Gesamthaushalts. 2. Quartal 2025. Wiesbaden.

kommunale Defizitniveau nur zwei oder drei Jahre bestehen bleibt, dann gerät die Gemeindefinanzierung völlig „aus dem Ruder“ und die Schulden erreichen ein Niveau, das auch der Landeshaushalt nicht ohne weiteres tragen.

Zum Vergleich noch ein Blick auf die kommunalen Altschulden in Nordrhein-Westfalen: Mit dem vor drei Monaten (Juli 2025) im nordrhein-westfälischen Landtag beschlossenen Altschuldenentlastungsgesetz NRW soll mit einem Betrag von 7,5 Mrd. Euro die finale Lösung des Altschuldenproblems der letzten 25 Jahre eingeleitet und die kommunale Handlungsfähigkeit gestärkt werden. Diesem „Lösungsbeitrag“ könnte somit, bevor er überhaupt an die Kommunen ausgezahlt wird, bereits am Ende des Jahres 2025 ein gleich hoher neuer Schuldenberg gegenüberstehen. Die Kommunen selbst können in der überwiegenden Zahl auf absehbare Zeit weder Alt- noch Neuschulden abbauen. Damit wird die Altschuldenentlastung des Landes nicht überflüssig, aber es wird deutlich, dass die Probleme sich aktuell in einer Art und Weise verstärken, die andere, grundsätzlichere Lösungen verlangen.

Die Landesregierung hat bis Mitte 2025 in ihren Kern- und Extrahaushalten mit -2,4 Mrd. Euro ein weniger als halb so hohes Defizit zu verzeichnen wie die nordrhein-westfälischen Kommunen mit -5,97 Mrd. Euro. Ihre Verschuldung konnte sie um 3,0 % reduzieren. Auch für das Land sind die Handlungsspielräume eng, aber der fiskalische Einbruch der Gemeindefinanzen ist deutlich ausgeprägter als beim Land.

**Die Kommunen befinden sich in einer neuen Verschuldungswelle!**

Zur Erinnerung: Nach dem Start des Stärkungspaktes Stadtfinanzen im Jahr 2010 hat es mehrerer Jahre und glücklicher Umstände (Niedrigzinsphase, gute Konjunktur, Entlastungen durch den Bund) bedurft, um die strukturelle Unterfinanzierung von damals – rd. 2,5 Mrd. Euro pro Jahr – schrittweise zu überwinden und in den eigenständigen Abbau der Liquiditätskredite einzusteigen.[4] Heute stehen wir wieder am gleichen Ausgangspunkt, das heißt, wir haben eine massive strukturelle Unterfinanzierung und bereits nach nur zwei schlechten Jahren das Verschuldungsniveau von 2010. Aber: Die glücklichen Umstände, die auch damals kaum absehbar waren, sind heute noch weniger erwartbar.

---

4 Vgl. dazu Junkernheinrich, M./Lenk, L./Boettcher, F./Hesse, M./Holler, B./Micosatt, G. (2014): Haushaltsausgleich und Schuldenabbau. Konzept zur Rückgewinnung kommunaler Finanzautonomie im Land Nordrhein-Westfalen. Berlin. (= Forum Öffentliche Finanzen, Bd. 13). – Frankenberg, D./Junkernheinrich, M./Micosatt, G. (2023): Entstehung und Abbau struktureller Defizite. Fiskalische Krisenbewältigung am Beispiel des Stärkungspaktes Stadtfinanzen. In: Röber, M./Glinka, P./Hesse, M./Rottmann, O./Truger, A. (Hrsg.): Öffentliche Finanzen und Öffentliche Leistungen im Kontext von Fiskalföderalismus, Kommunalfinanzen und Öffentlicher Wirtschaft. Festschrift für Thomas Lenk zum 65. Geburtstag. Berlin, S. 275-299. (= Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 257).

Im Gegenteil: Angesichts der geopolitischen Umwälzungen gilt es zusätzliche Herausforderungen zu meistern.

Es besteht also dringender Handlungsbedarf. Die Handlungsfähigkeit der Kommunen, die vor Ort das Leben mitorganisieren und dafür sorgen, dass die Bürger Vertrauen in den Staat haben bzw. dieses Vertrauen nicht noch weiter verlieren, muss sichergestellt werden.

Eine kurzfristige Stützung der Kommunen, wie sie 2020 vor dem Hintergrund der Corona-Pandemie vom Bund angestoßen wurde, ist jedoch derzeit nicht einmal im Gespräch. Der kurzfristig einzige Ausweg für die Kommunen ist der erneute Gang in die Verschuldung. Kommunale Einsparungen sind notwendig, aber in der notwendigen Größenordnung nicht realisierbar sein. Zudem stehen kommunale Steuererhöhungen im Widerspruch zur wichtigen Ankurbelung der Wirtschaft – und sind im Hochsteuerland Nordrhein-Westfalen wohl politisch auch kaum durchzusetzen.

Die Feststellung der Landesregierung, dass es in der Vergangenheit keine Auseinanderentwicklung der Finanzen von Land und Kommunen besteht (s.o.), löst das gegenwärtige Problem der strukturellen Unterfinanzierung der Kommunen allerdings auch nicht. Sie muss mehr tun. Dazu gehört, dass sie jetzt schnell die finanziellen Belastungen der Kommunen reduzieren muss.

**Bürokratieabbau und jetzt auch mal ernsthaft – Was wurde aus den Ergebnissen der Transparenzkommission?**

Im November 2021 hat die von der nordrhein-westfälischen Landesregierung einberufene Transparenzkommission 63 Vorschläge zur Verbesserung der kommunalen Handlungsfähigkeit vorgestellt.[5] Was wurde davon bisher umgesetzt? Das Vergaberecht des Landes wird zum 01.01.2026 neu geregelt. Das ist gut, weil es die Kommunen von vielen Fesselns befreit. Aber vier Jahre bis zur Implementation sind zu viel. Und die Landesregierung ist nun auch gefordert, den Bund zu einer adäquaten Anpassung zu bewe-

5 Vgl. Junkernheinrich, M./Ebinger, F./Klieve, L.M./Oebbecke, J./Welge, K. (2022): Kommunale Selbstverwaltung und staatliche Regulierung. Zur Ausgestaltung des Handlungsrahmens durch das Land. Hrsg. v. Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen. Berlin. (= Forum Öffentliche Finanzen, Bd. 18).

gen. Das sollte nicht schwerfallen, denn die Bundesregierung hat hier ebenfalls Änderungen angekündigt.[6] Damit das aber nicht auch vier Jahre dauert, muss die Landesregierung Druck machen und mit ihren eigenen Rechtsänderungen eine mögliche Vorlage liefern.

Hinsichtlich der Kritik der Transparenzkommission an der Förderpolitik des Landes ist aber noch nichts passiert. Dabei drängt es hier ebenso. Sowohl die Programme müssen auf ihre Pauschalierung und Integration in den kommunalen Finanzausgleich überprüft werden. Entsprechend ist auch die Landeshaushaltsordnung zu reformieren. Bezüglich der Landeshaushaltsordnung und der darauf folgenden Verwaltungsvorschriften kann die Landesregierung auf die Vorarbeiten anderer Länder, z. B. Sachsen und Niedersachsen zurückgreifen, um schnell zu einer Vereinfachung zu kommen. Und auch hier kann sie parallel Druck auf den Bund ausüben, der die Förderpolitik vereinfachen will.[7] Das muss aber sehr viel schneller erfolgen als in der Vergangenheit.

Das System der von den Kommunen durchzuführenden existenzsichernden Sozialleistungen muss reformiert werden. Der Nationale Normenkontrollrat hat hierzu Empfehlungen vorgelegt[8] und auch die Initiative für einen handlungsfähigen Staat weist in die gleiche Richtung.[9] Dabei geht es unter anderem um die Bündelung von Sozialleistungen und ggf. um eine Übertragung auf einen anderen Aufgabenträger. Diesbezüglich hat die Vorstandsvorsitzende der Bundesagentur für Arbeit den Vorschlag unterbreitet, das Wohngeld und den Kinderzuschlag in einer Leistung bei der Familienkasse, die mittlerweile zentral bei der Arbeitsagentur angesiedelt ist, zu bündeln.[10] Dies ist dringend zu prüfen, denn die Bündelung und verstärkte Digitalisierung der Leistungen wäre ein Einstieg in die notwendige Reform des Sozialstaates. Die Kommunen wären von einem Verwaltungsaufwand befreit, der zuletzt durch die Ausweitung des Empfängerkreises im Rahmen der Wohngeldreform zum 01.01.2023 zu einer eheblichen Mehrbelastung im Personalaufwand geführt hat.[11] Vor dem Hintergrund, dass in den nächsten Jahren ein großer Teil der Verwaltungsmitarbeiter im öffentlichen Dienst in den Ruhestand geht

---

6 Vgl. Bundesregierung (2025): Modernisierungsagenda für Staat und Verwaltung (Bund). Für ein schnelles, digitales und handlungsfähiges Deutschland. Berlin, S. 16.

7 Vgl. Micosatt, G. (2025): Der Bund will die Förderpolitik vereinfachen. Was steht für die Kommunen an? In: Der Gemeindehaushalt. Jg. 126, H. 8, S. 169-173.

8 Vgl. Nationaler Normenkontrollrat (Hrsg.) (2024): Wege aus der Komplexitätsfalle. Vereinfachung und Automatisierung von Sozialleistungen. Bearb. v. Sicken, J./Nagel, M. L./Dinnessen, F. Berlin.

9 Vgl. Jäkel, J./de Maizière, Th./Steinbrück, P./Voßkuhle, A. (2025): Initiative für einen handlungsfähigen Staat. Abschlussbericht. Freiburg, Basel u. Wien.

10 Andrea Nahles: "Wir können den Sozialstaat binnen eines Jahres vereinfachen". In: Frankfurter Allgemeine v. 26.09.2025.

11 Vgl. IT.NRW (2024): NRW: Zahl der Haushalte mit Wohngeldbezug ist 2023 um fast 76 Prozent gestiegen. Pressemitteilung vom 01.01.2024.

und wegen des Nachwuchsmangels damit die Personalressourcen knapper werden, müssen die Kommunen entlastet werden. Lokale Hilfestellung muss damit nicht abgeschafft werden. Im Gegenteil: Vor Ort sollte die Kompetenz für Beratung und Hilfe liegen. Die Verwaltung standardisierter Antrags-, Bewilligungs- und Auszahlungsverfahren kann im Backoffice woanders erfolgen.

Das ist nur ein aktuell konkret diskutiertes Beispiel. Das Land kann und muss diesen Diskussionsprozess um die Sozialstaatsreform mit antreiben. Staatsmodernisierung hilft Kosten sparen. Ich darf hier an die Arbeiten der Kollegen Thöne und Werding erinnern, angesichts der Tragfähigkeitslücke in den Staatsfinanzen hier einen wichtigen Faktor zur Bewältigung der Krisen sehen.[12]

Ungeachtet dessen muss das Land aber auch jenseits des kommunalen Finanzausgleichs seine Haltung zur Finanzierung der den Kommunen übertragenen Aufgaben überdenken. Eine Beteiligung an den Kosten der Eingliederungshilfe – auch unter Mitwirkung des Bundes (im Sinne einer Drittelung der Ausgaben[13]) – wäre hier eine sinnvolle Entlastungsmaßnahme. Neben der Entlastung würde es die Fühlbarkeit der Kosten auch bei denen stärken, die die entsprechenden Gesetze beschließen bzw. mittragen.

Das GFG 2026 mag Kontinuität vermitteln. Die Krise der Kommunalfinanzen erfordert aber neue Wege und entschlossenes Handeln.

---

12 Vgl. Thöne, M. (2022): Auf der Suche nach 300 Milliarden Euro. Staatliche Aufgabenerfüllung in den fünf großen Transformationen. Köln. (= FiFo Discussion, Paper No. 22-04). – Werding, M. (2023): Demografische Alterung und langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen. In: IW-Trends - Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung. Köln. Jg. 50, H. 3, S. 142-247.

13 Vgl. Jethon, A. (J2024): Finanzierung der Eingliederungshilfe „dynamisch dritteln“. In: Jethon, André (Hrsg.): Stadtfinanzen zwischen Nachhaltigkeit und Krise, Tagungsband Lüner Gespräche 2024: Echte Experten. Echte Meinungen. Echter Austausch. Frankfurt/M., S. 100-111.

DER OBERBÜRGERMEISTER

STADT MÜNSTER

Dezernat für
Finanzen, Beteiligungen,
Integration und Stiftungen

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME**
**18/3087**

A02, A07

Münster, 24.10.2025

Stellungnahme der Stadtkämmerin Christine Zeller zur Anhörung im

**Ausschuss für Heimat und Kommunales am 31.10.2025 zum**

# Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2026 (Gemeindefinanzierungsetz 2026 – GFG 2026)

## Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 18/15002

Christine Zeller
Stadtkämmerin

Stadthaus 1
Klemensstraße 10
48143 Münster

Telefon: 02 51 / 4 92-7020

zeller@stadt-muenster.de
www.stadt-muenster.de

...

## 1. Vorbemerkung

Münster profitiert aufgrund der Anpassung der Grunddaten und dabei insbesondere in ihrer Zentralfunktion für die Region aber auch durch die dynamisch ansteigenden Bedarfsgemeinschaften seit drei Jahren deutlich mehr vom GFG als in den Jahren zuvor. Gleichzeitig ist zu konstatieren, dass eine genehmigungsfähige Aufstellung des Haushalts ohne Schlüsselzuweisungen in der aktuellen Höhe nicht mehr darstellbar wäre. Insoweit kommt eine auskömmliche, an den Bedarfen der Kommunen ausgerichtete Ausstattung des GFG in der aktuellen Situation der Kommunen allgemein aber eben auch für vermeintlich starke Kommunen wie Münster eine existenzielle Bedeutung zu.

Das formuliere ich in einer Situation, in der wir unsere Hausaufgaben gemacht haben und bereits im vergangenen Jahr ein Stabilisierungsprogramm aufgelegt haben, um die kommunale Handlungsfähigkeit nicht zu verlieren. Nach einer hart geführten politischen und stadtgesellschaftlichen Debatte folgt für den kommenden Doppelhaushalt die zweite Stufe, und bereits jetzt wird deutlich, dass die bislang konsolidierten Beträge von rd. 50 Mio. € bis 2028 nicht ausreichen werden, um dem Eigenkapitalverzehr nachhaltig entgegenwirken zu können. Trotz der Konsolidierungserfolge braucht es planerisch zudem das Instrument des globalen Minderaufwands, obgleich angesichts nicht mehr existierender freier Potentiale in den Budgets unterjährige Bewirtschaftungseffekte der Vergangenheit angehören und die planerischen Minderaufwände spätestens in dem folgenden Haushaltsjahr mit harten Maßnahmen zu hinterlegen sein werden.

Diese Notwendigkeit wird nicht zuletzt aus den vielfach zitierten Rekorddefiziten der Kommunalfinanzen in 2023 (6 Mrd. €) und 2024 (rd. 25 Mrd. €) und dem für 2025 erwarteten nochmals signifikant tieferen Delta von 30 Mrd. € mehr als deutlich. Ausgeglichene Haushalte sind in diesem Kontext kein Selbstzweck; nur mit einer auskömmlichen Finanzausstattung sind wir in der Lage, auch in die Zukunft unserer Städte zu investieren und damit Gemeinwohl in der

Kommune als Keimzelle gelebter Demokratie zu ermöglichen – ein Faktor, der gerade in der aktuellen Zeit wohl wichtiger denn je erscheint.

In Münster wurden durch stabile Ertragslagen bislang Haushaltssicherungen vermieden. Aber stabil bedeutet zurzeit eben auch nicht (mehr) dynamisch. Wenn aber u.a. Personalaufwendungen und Sozialtransfers, hier insbesondere in der Kinder- Jugend und Familienhilfe, ins Uferlose wachsen und Konsolidierungen an Grenzen stoßen, gibt es zwei Lösungen, um eine Aushöhlung des Selbstverwaltungsrechts der Kommunen zu vermeiden:

Konnexität und eine sachgerechte Neuordnung der staatlichen Aufgaben – und solange die nicht greift, eine auskömmliche Finanzierung aus dem GFG auf Landesebene.

## 2. Zum GFG 2026 im Einzelnen

### 2.1 Finanzausgleichsmasse

Die im GFG 2026 zur Verteilung stehende Finanzausgleichsmasse in Höhe von 16,4 Mrd. Euro ist trotz des Zuwachses um 4,34 % angesichts der dramatischen Haushaltssituation der NRW-Kommunen unzureichend. Die bereits mehrfach erhobene Forderung einer Anhebung des Verbundsatzes und damit verbunden eine dauerhafte Erhöhung der verteilbaren Finanzausgleichsmasse ist angesichts der kommunalen Abwärtsspirale alternativlos, wenn ein Mindestmaß an kommunaler Selbstverwaltung bestehen bleiben soll (Art. 28 II Grundgesetz).

Bei den Kommunen steht einem deutlich höheren Ausgabenanstieg (+39,4 %) eine zurückhaltende Einnahmenentwicklung gegenüber (+26,0 %), die mit dem sprunghaften Ausgabenanstieg nicht mehr mithalten kann. Deutlich wird dies besonders im Vorjahresvergleich: Während die bereinigten Ausgaben der Kommunen in nur einem Jahr um 8,6 % gestiegen sind, konnte das Land seine bereinigten

Ausgaben um 0,5 % reduzieren. Ein Gleichlauf der Finanzlage von Land und Kommunen ist insofern nicht erkennbar. Solange Konnexität in vielen Bereichen dabei ein theoretischer Anspruch bleibt, braucht es eine Anhebung des Verbundsatzes auf 28 Prozent bereits im GFG 2026.

## 2.2 Bedarfsermittlung

Über die vollständige Grunddatenaktualisierung zur Bedarfsbestimmung bei den Schlüsselzuweisungen orientiert sich die Verteilung an einer aktuellen empirischen Bedarfsermittlung der mit der kommunalen Aufgabenwahrnehmung verbundenen Ausgaben und wird insofern gestützt. Die im GFG 2026 vorgesehene erstmalige Anwendung der nach dem Zensus 2022 fortgeschriebenen Einwohnerzahlen führt zu einzelgemeindlichen Verwerfungen (auch in Münster), aber sie ist folgerichtig. Der Anstieg des Soziallasten- und des Beschulten-Ansatzes korrespondiert nachvollziehbarerweise mit der reduzierten Hauptansatzstaffel.

## 2.3 Steuerkraftermittlung

Für den Nivellierungshebesatz zur Gewerbesteuer werden für das GFG 2026 die gemeindlichen Hebesätze aus den Jahren 2022 bis 2024 herangezogen und führen zu einer angenommenen Steuerkraft, die näher an den tatsächlichen Bedingungen des jeweiligen GFG-Jahres liegt und insofern unterstützt wird. Für die Grundsteuer mit ihrer Besonderheit aus Grundsteuerreform und Grundsteuerhebesatzgesetz wird die Differenzierungsentscheidung von der Ermittlung der Steuerkraft richtigerweise getrennt.

Mit dem GFG 2022 wurden erstmalig nach der Rechtsstellung der kreisfreien Städte und der kreisangehörigen Gemeinden differenzierende fiktive Hebesätze angewandt, die durch die kreisfreien Städte verfassungswidrig beurteilt werden. Münster ist eine der acht kreisfreien Städte, die sich der durch den Städtetag koordinierten Verfassungsbeschwerde gegen das GFG 2022/2023/2024

angeschlossen haben. Mit dem GFG 2026 soll die (hälftige) Differenzierung gleichwohl beibehalten werden. Auf die umfassende juristische und finanzwissenschaftliche Argumentation unsererseits sei hier verwiesen. Da vor der Anhörung des GFG 2026 im Landtag in derselben Woche die mündliche Verhandlung vor dem Verfassungsgerichtshof terminiert ist, wird der Tenor der Verhandlung ggfs. gesondert zur Sprache kommen können. Auf eine weitergehende Darstellung unserer rechtlichen Bedenken wird daher an dieser Stelle verzichtet.

## 2.4 Sonderbedarfe

Der kommunale Finanzausgleich ist ein zentrales Werkzeug zur Sicherung der kommunalen Selbstverwaltung. Der neu geplante Vorwegabzug in Höhe von 15 Mio. Euro für eine landesseitige Unterstützung der Digitalisierung von Kommunen ist zu begrüßen, wenn der Einsatz der Mittel konsensual und nicht zulasten der steuerkraftabhängigen Schlüsselzuweisungen erfolgt.

## 3.Fazit

Der kommunale Finanzausgleich in NRW kann auch im Jahr 2026 der steigenden Aufgabenlast der Städte, Gemeinden und Kreise nicht gerecht werden. Die Anhebung des Verbundsatzes bereits zum GFG 2026 auf 28 % ist insofern aus Sicht der Kommunen unumgänglich und bleibt die zentrale Forderung auch dieser Stellungnahme. Die Veränderungen bei der Steuerkraftsystematik und der Verzicht auf die mehrjährige Steuerkraftermittlung werden hingegen positiv bewertet. Die rechtlichen Bedenken an der aus Sicht der kreisfreien Städte verfassungswidrigen Unterscheidung nach der Rechtsstellung bei der Steuerkraftermittlung bleiben bestehen.

Abschließend bleibt ein herzlicher Dank für die Möglichkeit, das GFG 2026 aus kommunaler und insbesondere Münsteraner Sicht beurteilen zu dürfen.

DR. MANFRED BUSCH
Kämmerer a.D.

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME**
**18/3010**

A02, A07

21.10.2025

An den
Präsidenten des Landtags
Nordrhein-Westfalen,
Herrn André Kuper MdL

nur per Mail
anhoerung@landtag.nrw.de

**Stellungnahme zur Anhörung**
**„Gemeindefinanzierungsgesetz 2026“**
(Entwurf GFG 2026, Drucksache 18/15002)
am 31.10.2025 im Ausschuss für Heimat und Kommunales

Sehr geehrter Herr Präsident,

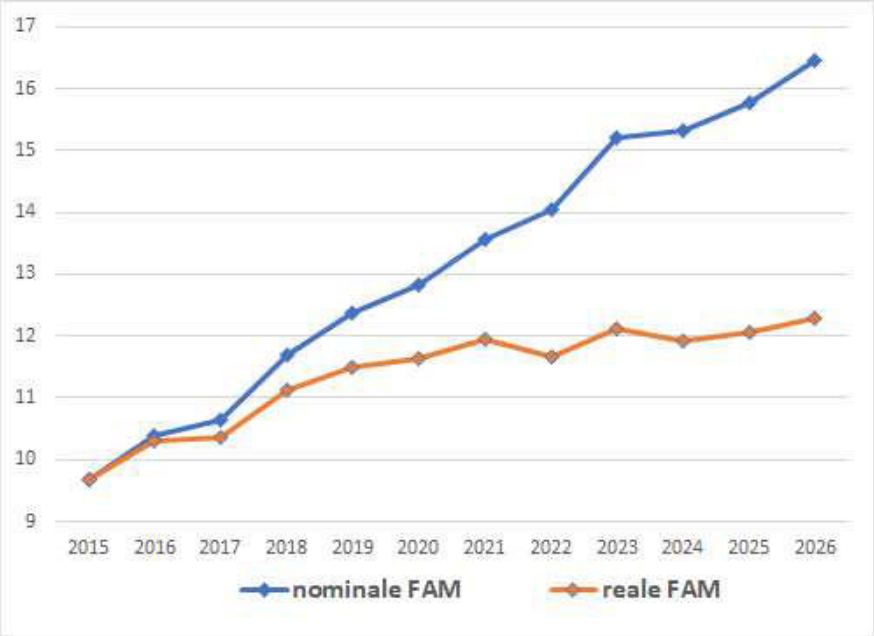
auf Basis des vorliegenden Gesetzentwurfes nehme ich wie folgt Stellung:

## Höhe der verteilbaren Finanzausgleichsmasse

Die nominale Entwicklung des Steuerverbunds und der verteilbaren Finanzausgleichsmasse ist beeindruckend; preisbereinigt [1] wirkt die Entwicklung demgegenüber ernüchternd. Seit dem GFG 2021 gibt es für die kommunale Ebene insgesamt – wie in den öffentlichen Haushalten generell - keine realen Zuwächse mehr:

[1] Sachverständigenrat für Wirtschaft: Daten zur Konjunkturentwicklung, Abruf am 13.10.2025

*Abbildung 1: verteilbare Finanzausgleichsmasse nominal und real (Index-Basis 2015)*




Die finanzielle Lage der Kommunen verschlechtert sich weiter dramatisch: Laut Statistischem Bundesamt beträgt das Defizit in den Kern- und Extrahaushalten im ersten Halbjahr 2025 19,7 Milliarden Euro - das sind bereits jetzt mehr als 80 Prozent des Negativ- Rekords von 2024.[2] Düstere Prognosen der kommunalen Spitzenverbände (minus 30 Milliarden Euro für das gesamte Jahr 2025 [3]) werden eher übertroffen. Die Daten für NRW dürften entsprechend negativ ausfallen.

## Grunddaten-Anpassung und Bedarfs-Parameter

Zwar werden inzwischen die Grunddaten regelmäßig aktualisiert – aufgrund des gewählten Pooled-OLS-Schätzverfahrens bedeutet dies aber, dass die Daten im Durchschnitt (2020) gegenüber der Aufstellung des GFG 2026 Mitte 2025 rd. 4,5 Jahre alt sind (Tabelle 1).

Abb. 2 zeigt - auf Basis der Daten der Arbeitskreis-Rechnung vom August 2025 - die Auswirkungen der Änderung der einzelnen Bedarfsparameter [4] für einzelne Gruppen von Städten und Gemeinden.[5] Hinzu kommt in diesem Jahr die Anpassung der Einwohnerzahlen an die Fortschreibung des

[2] Destatis: Pressemitteilung Nr. 361 vom 07.10.2025

[3] Deutscher Städtetag: „Herbst der Reformen“: Städte von Sozialkosten entlasten und staatliche Aufgaben neu verteilen, Pressemitteilung vom 16.09.2025

[4] Die Berechnungen basieren jeweils auf einer isolierten Änderung eines Bedarfsansatzes und Vergleich der so errechneten Schlüsselzuweisungen mit den Schlüsselzuweisungen im GFG-Entwurf 2026. Rechenbasis ist die Arbeitskreis-Rechnung vom August 2025. Die Summe der Einzeländerungen entspricht nicht exakt der Summe der Gesamtänderungen – die Abweichungen sind aber gering.

[5] Das „Ruhrgebiet“ liegt hier in der Abgrenzung des Regionalverbands Ruhr (RVR) zu Grunde. Die Emscher-Lippe-Region umfasst hier die Städte Oberhausen, Bottrop, Gelsenkirchen, Herne sowie die Gemeinden des Kreises Recklinghausen, die Hellweg-Region den anderen Teil des Ruhrgebiets. Die „Rheinschiene“ beinhaltet hier die Städte Düsseldorf, Leverkusen, Köln und Bonn sowie die Kreise Mettmann, Neuss, Rhein-Erft, Rhein-Berg und Rhein-Sieg.

Zensus 2022 durch IT.NRW, deren Auswirkungen durch den Demografiefaktor etwas gedämpft werden.

Festgesetzt wurden die folgenden Bedarfs-Parameter:

| Tab. 1: Bedarfsparameter | GFG 2024 | GFG 2025 | GFG 2026 |
|---|---|---|---|
| Grunddaten-Zeitraum | 2016-2020 | 2017-2021 | 2018-2022 |
| Umsetzung | Vollständig | vollständig | vollständig |
| Hauptansatz (Einwohner-Gewichtung) | 21 T/166 | 21 T/166 | 21 T/160 |
| Soziallasten (Bedarfsgemeinschaften) | 20,53 | 17,86 | 20,59 |
| Zentralität (Arbeitsplätze) | 1,02 | 0,98 | 0,98 |
| Beschulung (Lang-Kurzzeit)* | 3,00 / 0,97 | 2,70 / 1,36 | 3,13 / 1,56 |
| Fläche pro Einwohner | 0,21 | 0,16 | 0,16 |

*Ab GFG 2024 werden die OGS-Beschulten den Langzeit / Ganztags-Beschulten zugerechnet

Die Gruppierung der Kommunen erfolgt

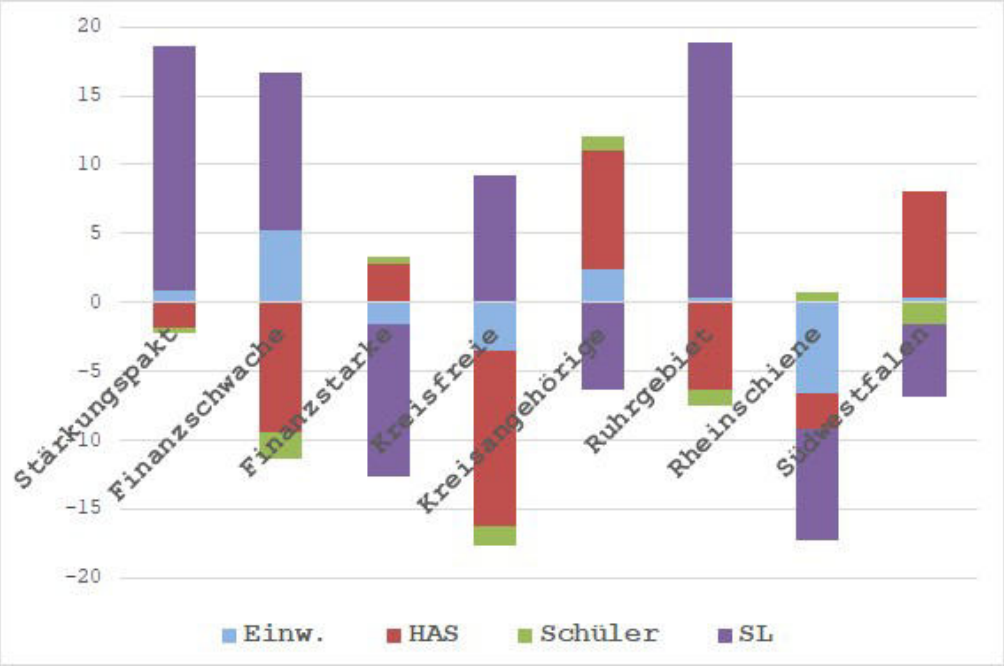
- aufgrund der relativen Finanzlage (Mitglieder des früheren Stärkungspakts als „per definitionem“ finanzschwache Kommunen, weitere Finanzschwache [6], relativ Finanzstarke),
- aufgrund der Rechtstellung (kreisfrei versus kreisangehörig) und
- aufgrund der Regionszugehörigkeit (Ruhrgebiet als finanzschwache Region, Rheinschiene als eher finanzstarke und Südwestfalen als besonders finanzstarke Region).

Die Zensusdaten 2022 führen zu erheblichen Verlusten in der Rheinschiene und zu einer Umverteilung von den Kreisfreien zu den Kreisangehörigen. Die Stauchung der Hauptansatzstaffel führt erwartungsgemäß zu deutlichen Gewinnen der Kreisangehörigen, der erhöhte Soziallastenansatz zu deutlichen Gewinnen der Finanzschwachen, der Kreisfreien und der Region Ruhrgebiet. Demgegenüber spielen die neuen Schülerdaten kaum eine Rolle. Zentralitäts- und Flächenansatz bleiben unverändert.

In Summe ist erkennbar, dass die Neuberechnung der Bedarfsparameter die Verteilung der Gemeindeschlüsselmasse tendenziell zugunsten der finanzschwachen sowie der kreisangehörigen Gemeinden verschiebt, während die Finanzstarken und die Rheinschiene verlieren. Haupteinfluss haben die Stauchung der Hauptansatzstaffel einerseits, der erhöhte Soziallastenansatz andererseits.

[6] Hier werden als „finanzschwache“ Kommunen die Mitglieder des früheren Stärkungspakts (ohne diejenigen, die zwischenzeitlich abundant wurden; insbesondere die Stadt Leverkusen) festgelegt plus weitere Gemeinden nach Höhe der Schlüsselzuweisungen, so dass insgesamt rd. 40% der NRW-Bevölkerung in „finanzschwachen“ Gemeinden leben (Stärkungspakt plus „weitere Finanzschwache“). Hieraus ergibt sich ein Schwellenwert von 790 Euro Schlüsselzuweisungen pro Einwohner und Jahr.
Auch der Verfassungsgerichtshof NRW hat in seinem Urteil von 2016 die Höhe der Schlüsselzuweisungen als Maßstab für „Finanzstärke“ oder „Finanzschwäche“ angesehen.

*Abbildung 2: Neuberechnung der Bedarfsparameter (Euro pro Einwohner) im GFG 2026* [7]




## Anpassung der Steuerkraft

Die Grunddaten-Anpassung betrifft auch die Steuerkraft, wo nunmehr zeitnähere Daten verwendet werden; zugrunde liegen die gewogenen Durchschnitte der 396 Hebesätze aller NRW-Kommunen bzw. der Kreisfreien einerseits, der Kreisangehörigen andererseits für die Jahre 2022-2024. Da jeweils nur die hälftige Umsetzung der erhöhten differenzierten fiktiven Hebesätze erfolgt, wird auch die Anpassung an die tatsächlichen Entwicklungen gebremst.

Tabelle 2 zeigt die Entwicklung der letzten Jahre und in Klammern die entsprechenden fiktiven (Nivellierungs-) Hebesätze, wenn sie einheitlich ermittelt würden. In der Spalte „aktuell“ stehen die einheitlichen Hebesätze, wenn sie auf Basis der Werte für das Jahr 2024 ermittelt worden wären, mit einem Abschlag von 10% / 6% auf die tatsächlichen gewogenen Hebesatz-Durchschnitte, womit auch die Begrenzung auf eine hälftige Umsetzung entfällt. Auffällig ist hier der wieder deutliche Anstieg der Grundsteuer-Hebesätze in 2024, während die Gewerbesteuer-Hebesätze weitgehend stabil blieben.

Zur Analyse der Steuerkraft-Veränderungen werden zwei Teil-Effekte berechnet: Auswirkungen

- der Anhebung der differenzierten fiktiven Hebesätze im GFG 2026 gegenüber GFG 2025,

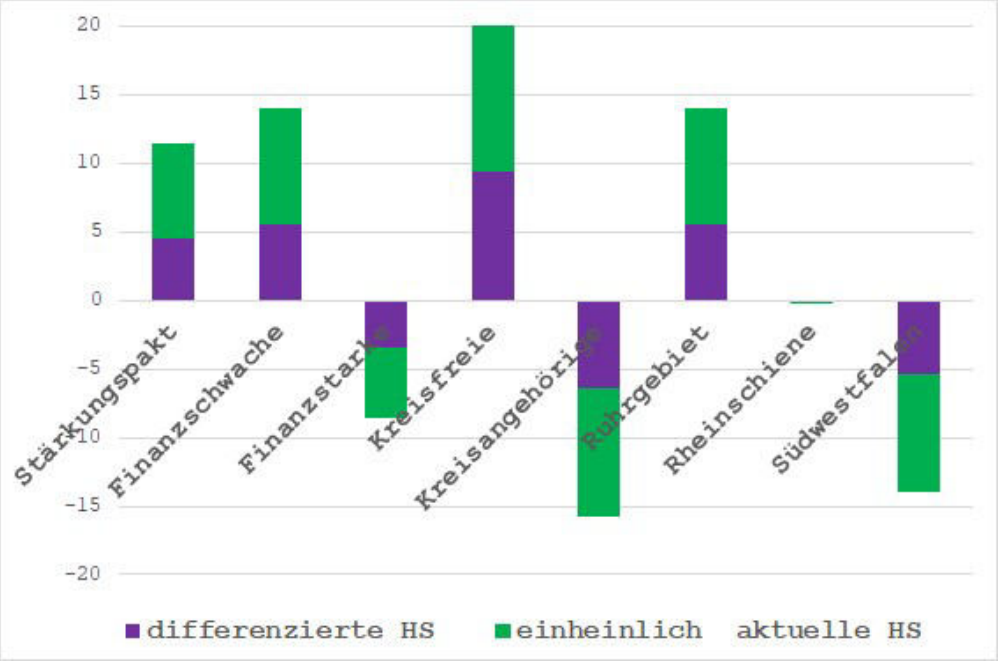
[7] Zur Orientierung: Im GFG 2026 (Stand der AK-Rechnung) liegt der Durchschnitt der Schlüsselzuweisungen pro Einwohner bei 931 Euro für die kreisfreien und 371 Euro für die kreisangehörigen Kommunen (denen die Kreis-Schlüsselzuweisungen noch anteilig zugerechnet werden müsssten).

- einer Abschaffung der Differenzierung [8] und vollständigen Anpassung an das Niveau der tatsächlichen gewogenen Hebesätze des Jahres 2024, vermindert um einen Abschlag von 10% (Grundsteuer) bzw. 6% (Gewerbesteuer).

| Tab. 2: fiktive Hebesätze | GFG 2024 | GFG 2025 | GFG 2026 | Aktuell |
|---|---|---|---|---|
| Grunddaten-Zeitraum | 2016-2020 | 2017-2021 | 2022-2024 | 2024 |
| *Grundsteuer B (einheitl. HS)* | *(513)* | *(516)* | | *(562)* |
| Grundsteuer B Kreisfreie | 530 | 533 | 547 | |
| Grundsteuer B Kreisangeh. | 501 | 505 | 535 | |
| *Gewerbesteuer (einh. HS)* | *(425)* | *(424)* | | *(433)* |
| Gewerbesteuer Kreisfreie | 436 | 434 | 433 | |
| Gewerbesteuer Kreisangeh. | 416 | 416 | 421 | |

Das Ergebnis zeigt Abb. 3: Der Effekt der Anpassung der fiktiven Hebesätze im GFG 2026 gegenüber dem GFG 2025 ist gering – erwartungsgemäß liegt der Vorteil bei den Finanzschwachen, aber auch bei den Kreisfreien.[9]

*Abbildung 3: Anhebung und Vereinheitlichung der fiktiven Hebesätze (Euro pro Einwohner)*




[8] S. Busch: Differenzierte fiktive Hebesätze im kommunalen Finanzausgleich – Begründungen und Wirkungen, in: Gemeindehaushalt 11/2021, S. 248 – 252. Die ursprünglich vorgesehene verstärkte Differenzierung der fiktiven Hebesätze wird lt. Koalitionsvertrag nicht weiter verfolgt (s. Zukunftsvertrag für NRW vom 23.06.2022, S. 106), allerdings wird die Differenzierung auch nicht rückgängig gemacht. Hierzu wird ein Urteil des Verfassungsgerichtshofs NRW erwartet.

[9] Die finanzstarke Stadt Düsseldorf ist abundant, könnte daher bei einer Anhebung der fiktiven Hebesätze keine Schlüsselzuweisungen verlieren. Die restlichen Kreisfreien sind im Durchschnitt finanzschwächer als die nicht-abundanten Kreisangehörigen und profitieren somit von einer Anhebung.

Erwartungsgemäß führt die Abschaffung der Differenzierung der Hebesätze und dann vollständige Aktualisierung der (einheitlichen) fiktiven Hebesätze auf Basis des Jahres 2024 zu einer Stärkung der Kreisfreien, in Summe aber auch der Stärkungspakt-Mitglieder, der weiteren Finanzschwachen und des Ruhrgebiets, was auf die besondere Steuerschwäche dieser Kommunen hinweist. Eine solche Aktualisierung führt zu einer realitätsnäheren und damit gerechteren Verteilung der vorgegebenen Schlüsselmasse.

Eine Sonderrolle spielt die lt. „Städteregion Aachen Gesetz“ grundsätzlich kreisfreie [10] Stadt Aachen, die aber erstaunlicherweise in den Genuss der niedrigeren Hebesätze für kreisangehörige Gemeinden gekommen ist. Mit rd. 250 TE ist diese Stadt größer als 10 andere kreisfreie Städte, profitiert aber dennoch vom Status „kreisangehörig“: Eine Vereinheitlichung der fiktiven Hebesätze würde die Schlüsselzuweisungen an Aachen um 4,5 Mio. Euro jährlich verrringern.

Die Befürchtung, höhere fiktive Hebesätze könnten eine erneute „Steuererhöhungsspirale“ in Gang setzen, erscheint theoretisch begründbar. [11] Angesichts der realen Entwicklungen der letzten Jahre erscheint aber eher das „Steuerdumping“ als bedrohliches Problem, das zu einer weiteren Erosion der Kommunalfinanzen führen kann.

Die Stadt Leverkusen hat nach 2019 ihren Hebesatz von 475 auf 250 vH gesenkt, ohne ihr Gewerbesteuer-Substrat (-Messbeträge) anschließend hinreichend steigern zu können – wohl auch angesichts der Konkurrenz von Monheim, das rd. 8 Jahre früher auf diese Idee gekommen ist. Die angesichts der direkten Verluste bei den Gewerbesteuererträgen und der indirekten Verluste im System des kommunalen Finanzausgleichs erforderliche Vervielfachung der Gewerbesteuer-Messbeträge wurde nicht erreicht – vermutlich weil Monheim das Potenzial für hebesatzinduzierte Steuersubstrat-Verlagerungen bereits bundesweit ausgeschöpft hat. Folge ist nun eine fiskalische Katastrophe mit Ansage.[12]

Die letzte „Steuererhöhungsspirale“ wurde durch die Vielzahl der Haushaltssicherungskonzepte nach der Weltfinanzmarktkrise 2008/2009 ausgelöst, mit denen die unzureichende kommunale Finanzausstattung kompensiert werden sollte. Angesichts der aktuellen Entwicklungen (anhaltende Konjunkturschwäche bei dynamischen Aufwandssteigerungen, insb. im Sozialbereich) drohen nun wieder massive Hebesatzsteigerungen.

---

[10] Lt. § 4 Abs. 1 des Städteregion Aachen Gesetzes vom 21.10.2009 hat die Stadt Aachen die Rechtstellung einer kreisfreien Stadt. Lt. § 1 Abs. 6 GFG gelten für die Gemeinden der Städteregion Aachen, also auch Aachen, die Regelungen für kreisangehörige Gemeinden – allerdings entstand diese Regelung mit einer völlig anderen Zielsetzung, nämlich der Einpassung der neugegründeten Städteregion in das GFG.

[11] S. Ifo-Institut: Analyse und Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in NRW, 2008, S. 136-140

[12] S. Busch, „Gewerbesteuer-Oase“ – ein Modell mit Risiken und Nebenwirkungen, in: der gemeindehaushalt 4/2025, S. 77 - 85. Die auf Bundesebene angekündigte Anhebung auf 280 vH wird an diesen Problemen nichts ändern.

## „Verstetigung“ der kommunalen Finanzkraft durch Verlängerung der Bezugsperiode im GFG ?

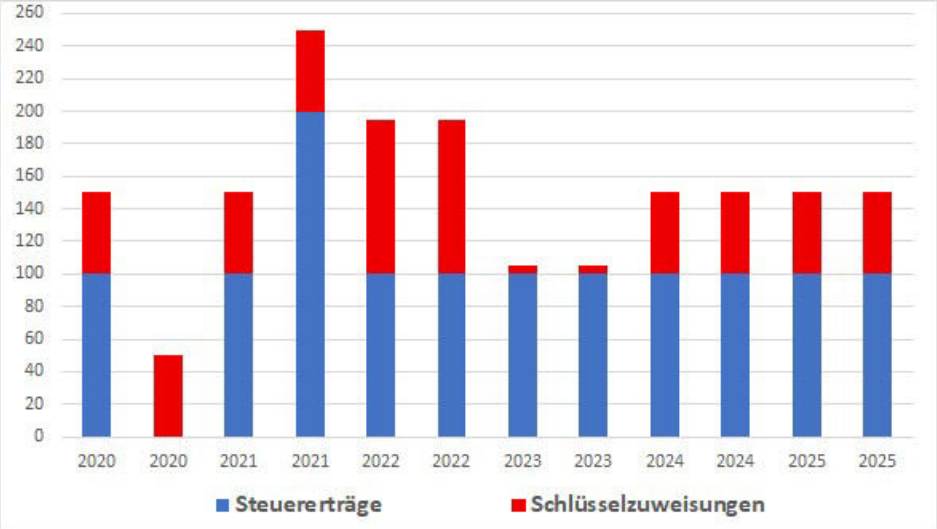
Aus den vorliegenden Stellungnahmen der kommunalen Spitzenverbände zum GFG 2026 geht hervor, dass in dieser Frage ein starker Dissens vorliegt.[13] Zwar wurden im Entwurf des GFG 2026 noch keine entsprechenden Änderungen vorgenommen – hier sollen Gründe dafür genannt werden, es auch im Folgenden die Bezugsperiode nicht zu verlängern.

### a) Zeitnähe des Ausgleichs versus Varianz der Finanzkraft (Steuerverschiebung)

Das folgende (fiktive) Beispiel kann die entscheidenden Unterschiede zwischen einer einjährigen (s. Abb. 4) und einer dreijährigen (s. Abb. 5) Bezugsperiode im GFG verdeutlichen: Auf der Abszisse sind die Halbjahre (links erstes, rechts zweites Halbjahr) abgetragen und auf der Ordinate die jeweilige Finanzkraft eines Halbjahres, aufgeteilt in Realsteuern und Schlüsselzuweisungen.

In „normalen“ Jahren soll die (nicht abundante) Gemeinde je 200 Steuererträge und 100 Schlüsselzuweisungen erhalten, gleichmäßig aufgeteilt auf die Halbjahre. Im zweiten Halbjahr 2020 ergibt sich ein überraschender Steuerausfall von 100, der ein Jahr später (zweites Halbjahr 2021) durch eine Steuernachzahlung wieder ausgeglichen wird.

*Abb. 4: Auswirkungen einer Steuerverschiebung bei einjähriger Bezugsperiode im GFG (halbjährlich)*




Wie reagieren die Schlüsselzuweisungen im GFG und wie stellt sich die Finanzkraft dieser Gemeinde insgesamt dar? Erst das GFG 2022 (also 1,5 Jahre später) kann mit erhöhten Schlüsselzuweisungen (90% des Steuerausfalls von 100) reagieren und die Steuerausfälle des Vorvorjahres zum großen Teil kompensieren, die allerdings „eigentlich“ bereits durch die Steuernachzahlung im

[13] FiFo: Klimaansatz und mehrjährige Steuerkraft im kommunalen Finanzausgleich in NRW, Köln 2024; Landkreistag/Städte- und Gemeindebund: Stellungnahme zum GFG 2026 vom 24.07.2025, S. 7; Städtetag: Stellungnahme zum GFG 2026 vom 29.07.2025, S. 4. Busch: Wirkungen einer mehrjährigen Bezugsperiode der Steuerkraft im kommunalen Finanzausgleich, in: Zeitschrift für Kommunalfinanzen 8/2025, S. 169 – 173.

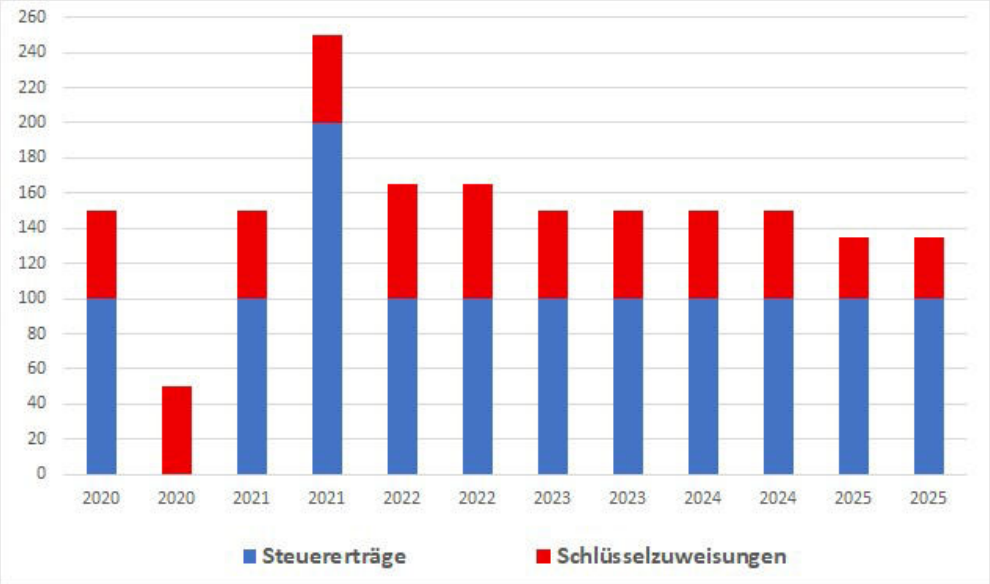
zweiten Halbjahr 2022 (das nicht ins GFG 2023 einfließt) kompensiert wurden. Entsprechend gibt es im GFG 2023 dann Ausfälle bei den Schlüsselzuweisungen.

„Überraschend“ sind allerdings nur die Steuerausfälle und ggf. die Steuernachzahlung – die Reaktionen der Schlüsselzuweisungen in den beiden nachfolgenden GFGs sind weitgehend vorhersehbar und durch eine vorausschauende Finanzpolitik der Kommune kompensierbar.

„Ceteris paribus“ ist im Haushaltsjahr 2024 wieder alles „normal“ – die „Störung“ ist im System verarbeitet.

Wie würden sich Schlüsselzuweisungen und Finanzkraft dieser Gemeinde bei einer dreijährigen Bezugsperiode darstellen?

*Abb. 5: Auswirkungen einer Steuerverschiebung bei dreijähriger Bezugsperiode im GFG (halbjährlich)*




Die Verhältnisse nach dem überraschenden Steuerausfall bleiben zunächst gleich – auch hier wird der Steuerausfall bereits in 2021 kompensiert. Das GFG 2022 reagiert auf den Steuerausfall im zweiten Halbjahr 2020 mit einer schwächeren Kompensation (+ 30 statt + 90), die allerdings auch noch im GFG 2023 und GFG 2024 geleistet wird. Entsprechend werden im GFG 2023 und 2024 die Schlüsselzuweisungen gekürzt – Aufstockung und Kürzung gleichen sich aus. Nur 2025 gibt es noch eine Kürzung – wegen der erhöhten Steuerzahlung in 2021.

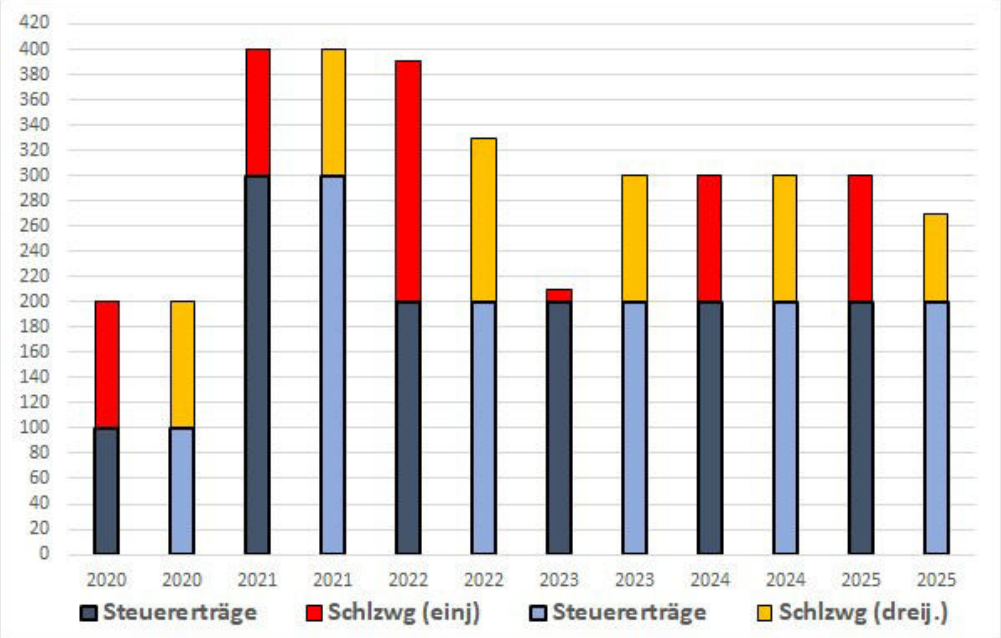
„Ceteris paribus“ ist erst im Haushaltsjahr 2026 wieder alles „normal“.

Abb. 6 zeigt die Reaktionen der GFGs bei ein- und dreijähriger Bezugsperiode im Vergleich, wobei auf die Differenzierung in halbe Jahre verzichtet wird. Auf die Steuerausfälle des Jahres 2020 reagiert das System (gleich mit welcher Bezugsperiode) erst mit anderthalb Jahren „Verspätung“ – wenn es „eigentlich“ schon nicht mehr nötig wäre, weil es sich „nur“ um eine Steuerschiebung handelt.

Die Schlüsselzuweisungen des Jahres 2022 reagieren auf den Steuerausfall im Jahr 2020 – entweder mit der vollständigen, einmaligen Kompensation (1-jährige Bezugsperiode) oder mit einer Drittel-

Kompensation, dann aber für drei Jahre (3-jährige Bezugsperiode). Die Schlüsselzuweisungen des Jahres 2023 reagieren auf die Steuermehreinnahmen des Jahres 2021 mit einem einmaligen Abzug oder mit einem gestreckten Abzug über drei Jahre, der sich im Jahr 2023 und 2024 mit der o.g. Kompensation ausgleicht. Nur im Jahr 2025 gibt es bei dreijähriger Bezugsperiode noch einen weiteren Abzug.

*Abb. 6: Vergleich der Auswirkungen einer Steuerverschiebung bei ein- versus dreijähriger Bezugsperiode (jährlich)*




Sinnvollerweise muss die Finanzkraft das Ziel der Verstetigung sein, nicht die Schlüsselzuweisungen selbst. Erwartungsgemäß nimmt die Varianz der Finanzkraft in unserem fiktiven Beispiel durch die Verlängerung der Bezugsperiode ab (25,9% bei einer einjähriger Bezugsperiode, 20,1% bei einer dreijährigen), aber: Die Kompensation kommt später!

Anhand unseres (fiktiven) Beispiels kann die entscheidende Frage diskutiert werden: Ist die „Verstetigung“ der Schlüsselzuweisungen bzw. die Verteilung der gedrittelten Kompensation über drei Jahre eine „Verbesserung“ gegenüber der stärkeren und schnelleren Kompensation? Die Varianz von Schlüsselzuweisungen und Finanzkraft sinkt tendenziell (Verstetigungsfunktion), aber die „Versicherungsfunktion“ wird geschwächt. Da die Kompensation von Steuerausfällen durch Schlüsselzuweisungen recht gut planbar ist, liefert die schnellere, stärkere Kompensation eine bessere Unterstützung der Haushaltsplanung als die über mehrere Jahre gestreckte, bei der sich noch Effekte aus verschienenen Jahren überlagern können.

Es gibt noch einen weiteren Lösungsansatz: Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Sachsen beziehen die Realsteuer-Entwicklung auch des dritten Quartals des Vorjahres in die Bemessungsgrundlagen des aktuellen GFGs ein.[14] Damit würden nur noch Steuerveränderungen des letzten Quartals solche

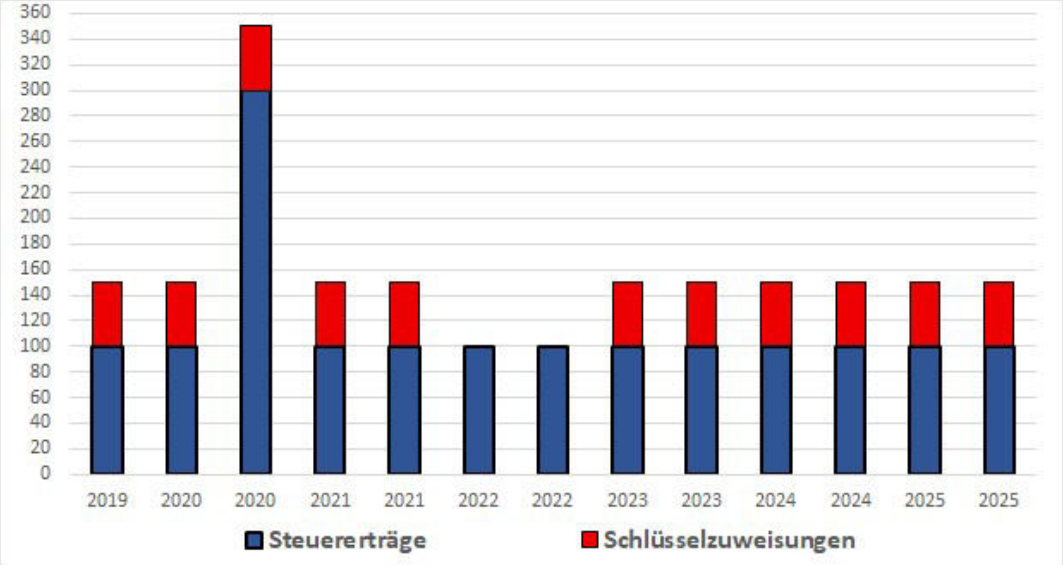
[14] Fifo (2024), S. 79

zeitverzögerten Kompensationen erfahren wie in unserem (fiktiven) Beispiel – die Dimension des Problems wäre deutlich reduziert.

### b) Gemeinden an der Abundanzgrenze

Mit dem folgenden Beispiel werden solche Gemeinden angesprochen, die weder über längere Zeiträume abundant noch entsprechend nicht abundant sind; hier tritt ein Spezialeffekt auf, der anhand eines zweiten Beispiels erläutert werden soll.

*Abb. 7: Auswirkungen „überschüssiger" Steuererträge bei einjähriger Bezugsperiode im GFG*

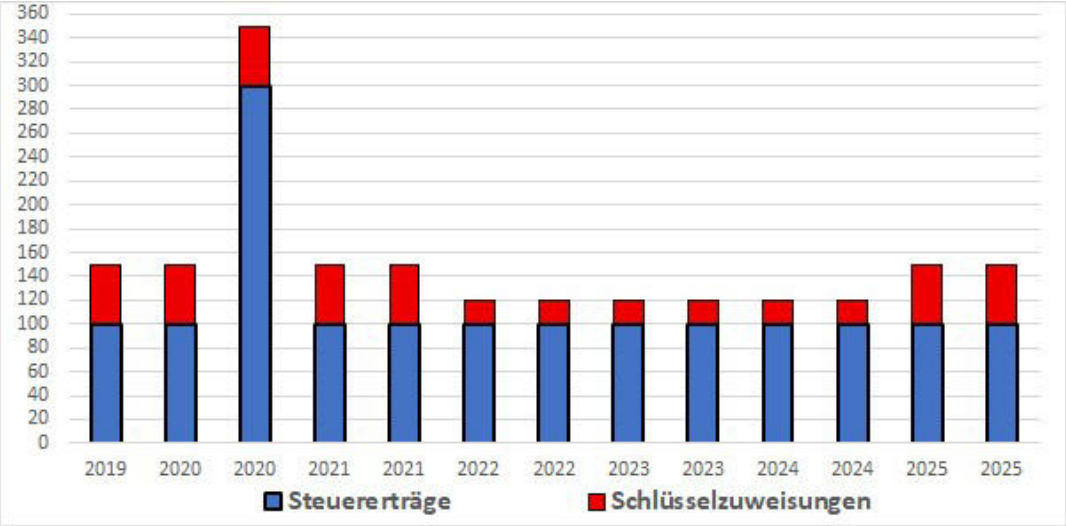



Unsere Gemeinde soll durchschnittlich mit jährlich 200 Steuererträgen und 100 Schlüsselzuweisungen zurechtkommen. Aber: Im zweiten Halbjahr 2020 hat sie zusätzlich Steuererträge von 200 erhalten, mit denen sie die Abundanzgrenze im GFG 2022 einmalig überschreitet, also „leer" ausgeht (s. Abb. 7).

Anders bei einer dreijährigen Bezugsperiode (s. Abb. 8): Die außergewöhnlichen Erträge des zweiten Halbjahres 2020 fließen in die Berechnung der GFGs 2022 – 2024 ein; erst 2025 wird wieder Normalität erreicht. Das bedeutet aber auch, dass die „überschüssigen" rd. 90, die im GFG 2022 nicht berücksichtigt wurden, weil weniger als Null nicht gezahlt werden kann, nun gleichmäßig die Schlüsselzuweisungen der Jahre 2022-2024 reduzieren.[15]

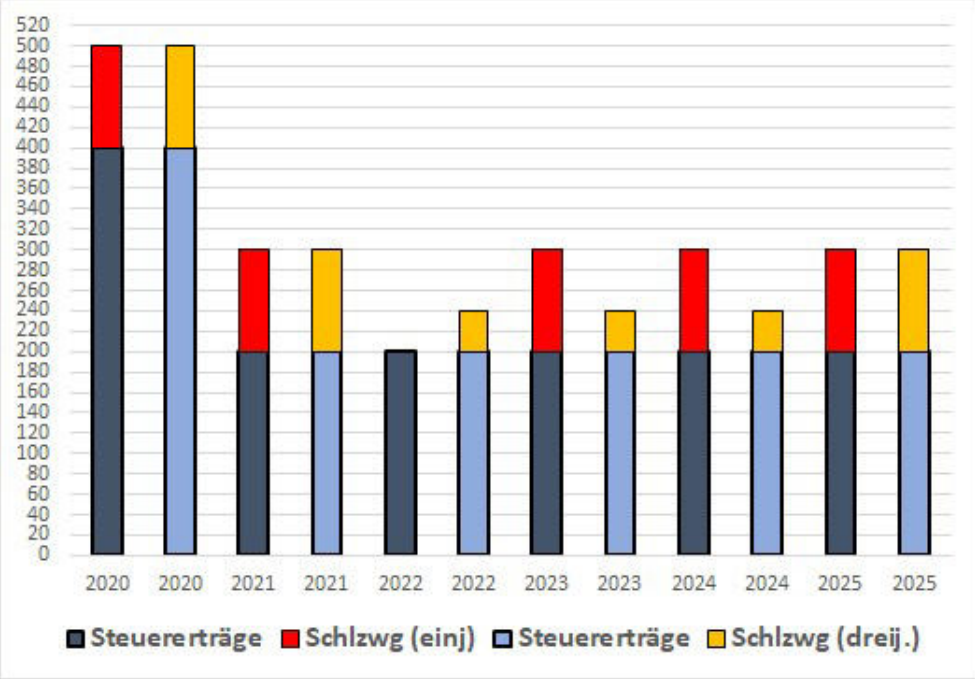
[15] Dies entspricht dem Effekt „negativer Schlüsselzuweisungen"; s. Busch, Verschärfung interkommunaler Disparitäten – Messung und Linderung im horizontalen Finanzausgleich, in: der Gemeindehaushalt, 11/2024, S. 247f

*Abb. 8: Auswirkungen „überschüssiger“ Steuererträge bei dreijähriger Bezugsperiode im GFG*




Dieser Effekt wird bei der Gegenüberstellung von Schlüsselzuweisungen und Finanzkraft (s. Abb. 9) sehr deutlich: Die Gemeinde verliert bei Umstellung auf eine dreijährige Bezugsperiode Schlüsselzuweisungen in Höhe von 80.

*Abb. 9: Vergleich der Auswirkungen „überschüssiger“ Steuererträge bei ein- versus dreijähriger Bezugsperiode*




Gemeinden **an der Abundanzgrenze** verlieren c.p. durch eine verlängerte Referenzperiode, weil Jahre mit starken Gewerbesteuer-Erträgen, die im alten System „nur“ zu Schlüsselzuweisungen von null führten, nun zu schwächeren Gewerbesteuer-Erträgen anderer Jahre hinzugerechnet werden und damit auch diese Schlüsselzuweisungen negativ beeinflussen. Anders ausgedrückt: Die

"überschüssige" Steuerkraft einzelner abundanter Jahre blieb bislang im GFG unberücksichtigt, beeinträchtigt im neuen System aber auch die Schlüsselzuweisungen der steuerschwächeren Jahre.

### c) Hohes versus niedriges Steuerwachstum

Umgekehrt ist es für die Bemessung von Schlüsselzuweisungen „günstig", wenn frühere, schwächere Gewerbesteuer-Jahre mit in die Berechnung einfließen. Gemeinden mit **überproportional wachsenden Gewerbesteuer-Erträgen** profitieren c.p. von einer weiter in die Vergangenheit reichenden Referenzperiode, weil ihre relativ starken Steuererträge erst verzögert ins GFG einfließen.[16] Diese Schlussfolgerung ist logisch – gleichwohl kommt die Analyse hier mit fiktiven Beispielen nicht weiter. Die Relevanz der Sachverhalte muss mit einbezogen werden – dies lässt sich nur auf Basis historischer Daten analysieren.

Bislang wurde aus der Sicht einer einzelnen Gemeinde argumentiert, für die die „ceteris paribus"-Klausel greifen kann: Auswirkungen einer Veränderungen ihrer Steuerkraft und damit ihrer Schlüsselzuweisungen sind so gering, dass sie keine Rückwirkungen im System erzeugen. Treten die Schwankungen einer Gemeinde Gewerbesteuer-Erträge antizyklisch auf, kann voraussichtlich auf Basis von „ceteris paribus" argumentiert werden.

Treten die Schwankungen jedoch prozyklisch auf, darf diese Annahme nicht mehr gelten: Wenn alle Kommunen gleichzeitig Gewerbesteuer-Ausfälle erleiden und vermutlich auch die Verbundsteuererträge und damit die Dotierung von Steueranteilen und Schlüsselmasse selbst, ändert sich die Gesamtverteilung im System gravierend. Im Vergleich der Schlüsselzuweisungen bei einversus dreijähriger Bezugsperiode vermischen sich die Effekte aus Verlusten aufgrund „überschüssiger", die Abundanzgrenze übersteigender Erträge mit Gewinnen aufgrund der Einbeziehung früherer und damit tendenziell niedrigerer Steuererträge. Damit wird auch klar, warum Gemeinden mit überproportional schwankenden Gewerbesteuer-Erträgen ein sehr uneinheitliches Bild zeigen.[17]

Die Systemumstellung von einer einjährigen auf eine dreijährige Bezugsperiode für die Realsteuern soll die Finanzkraft-Entwicklung verstetigen, insb. „Ausreißer-Jahre"[18] glätten; sie soll selbst „jedoch keine unerwünschten Verteilungs-Effekte verursachen".[19] Nachfolgend werden beide Aspekte beleuchtet.

Werden beide Systemvarianten gegenübergestellt (hier mit zwei unterschiedlichen Zeiträumen), ergibt sich folgendes Bild (s. Tab. 3). Die Varianzen in den Abweichungen der Finanzkraft-Entwicklung vom jeweiligen kommunalen Trend werden durch eine dreijährige Bezugsperiode (minimal) reduziert, allerdings strukturell zu Lasten der Zeitnähe des Ausgleichs.

---

[16] Dies entspricht dem Effekt der verzögert angepassten fiktiven Gewerbesteuer-Hebesätze im GFG.

[17] FiFo (2024), S. 74 – 95, insb. S. 94

[18] FiFo (2024), S. 83

[19] FiFo (2024), S. 88

*Tabelle 3: Vergleich der Varianzen in der Finanzkraft-Entwicklung bei ein- versus dreijähriger Bezugsperiode* [20]

| Varianz der Finanzkraft | 2013-2024 | 2019-2024 |
|---|---|---|
| einjährige Bezugsperiode | 6,6% | 5,8% |
| mehrjährige Bezugsperiode | 6,2% | 5,1% |
| Delta | -0,4% | -0,7% |

Werden die 396 NRW-Gemeinden nach der Höhe ihrer (fiktiven) Realsteuer-Erträge pro Kopf sortiert, ergibt sich ein eindeutiges Bild: Gerade die steuerschwächsten Gemeinden, die auf die kompensierenden Schlüsselzuweisungen besonders angewiesen sind, verlieren durch die Systemumstellung am meisten (s. Tab. 4) – bei einer dreijährigen Bezugsperiode kommt der Ausgleich zwar letztlich auch, aber entsprechend später bzw. schwächer. Diese Verluste betreffen mehr als die Hälfte der NRW-Kommunen.

*Tabelle 4: Verteilungswirkungen einer Systemumstellung*
*(Gemeinden sortiert nach der Höhe der Realsteuern pro Kopf* [21]*)*

| | | fiktive Realsteuern pro Kopf | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Zahl | Gemeinden | 2023/2024 | 2013-2024 | 2015-2024 | 2017-2024 | 2018-2024 | 2019-2024 |
| 100 | bis unter | 612 | -22.813.616 | -23.047.928 | -28.439.054 | -31.572.419 | -33.751.745 |
| 100 | bis unter | 760 | -18.893.786 | -24.122.334 | -30.826.999 | -32.650.945 | -30.381.508 |
| 100 | bis unter | 982 | 6.780.575 | -6.138.726 | -5.986.351 | -2.735.667 | -9.146.530 |
| 96 | bis unter | 9.866 | 34.926.828 | 53.308.989 | 65.252.405 | 66.959.032 | 73.279.782 |
| 396 | Summe | | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |

Dieser zentrale Effekt der Systemumstellung zeigt sich für unterschiedliche Zeiträume in ähnlicher Größenordnung und Richtung und ist quantitativ äußerst relevant. Die Systemumstellung auf eine längere Bezugsperiode dient nicht dem Ziel einer schnellen Kompensation von Steuerverlusten und schwächt die Ausgleichsfunktion des GFG.

### d) Alternativen zu einer Verlängerung der Bezugsperiode

Welche alternativen Handlungsmöglichkeiten könnte es geben?

- Das wirksamste Mittel zur Verstetigung der kommunal-individuellen Finanzkraft wäre eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlagen für die Gewerbesteuer, die allerdings auf Landesebene nicht umsetzbar ist.

[20] Die GFGs 2013 – 2024 wurden jeweils mit einer dreijährigen Bezugsperiode neu berechnet; anschließend wurden die Ergebnisse verglichen. Es ergibt sich jeweils eine minimale Reduzierung der Varianz – anders im FiFo-Gutachten, das einen Anstieg der Varianz der Finanzkraft durch eine dreijährige Bezugsperiode zeigt (s. FiFo (2024), S. 94.

[21] Durchschnitt der letzten beiden Haushaltsjahre 2023 und 2024. Da hier Daten aus den jeweiligen GFGs mit landeseinheitlichen fiktiven Hebesätzen zugrunde liegen, werden die Gemeinden faktisch nach der Höhe ihrer Realsteuer-Bemessungsgrundlagen (Steuersubstrate) sortiert. Die Korrelation zu früheren Perioden liegt bei über 90% - Steuerstärke bzw. -schwäche sind Eigenschaften, die sich in der Regel – wenn überhaupt - nur sehr langfristig ändern.

- Hilfsweise könnte das dritte Quartal des Vorjahres in die Berechnung des jeweiligen GFGs einbezogen werden, so dass die Kompensation wegfallender Realsteuererträge durch Schlüsselzuweisungen zeitnäher erfolgen kann (wie in Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Sachsen).
- Hilfreich wäre auch die Vorlage einer früheren, zusätzlichen und unverbindlichen Proberechnung zum GFG, z.B. bereits Mitte des Vorjahres vor den Sommerferien, um die Haushaltsplanung und -aufstellung des GFG-Jahres zu erleichtern.

## Fazit

Die vorgenommene Grunddaten-Aktualisierung auf der Bedarfsseite ist zu begrüßen, insbesondere weil durch das gewählte Verfahren und die Datenverfügbarkeit bereits erhebliche, allerdings unvermeidliche, zeitliche Verzögerungen wirken. Die Verwendung zeitnaher fiktiver Hebesätze ist zu begrüßen.

Die auch im GFG 2026 enthaltene Differenzierung der fiktiven Hebesätze ist abzulehnen, weil die durchschnittlich höheren realen Hebesätze in kreisfreien Kommunen auf Finanznot zurückzuführen und keinesfalls ein Ausdruck überdurchschnittlicher Finanzkraft sind. Das Beispiel der Stadt Aachen zeigt eine im Kontext der Steuerkraft-Berechnung sachwidrige Zuordnung des Status „kreisangehörig“. Das GFG 2026 kommt einer zeitnäheren Bestimmung der Nivellierungs-Hebesätze entgegen, wird aber durch die nur hälftige Umsetzung der Differenzierung gebremst. Die Berechnung der Nivellierungs-Hebesätze auf Grundlage des letzten abgeschlossenen Haushaltsjahres (2024) zeigt einen weiterhin erheblichen Nachholbedarf.

Das Ziel einer Verstetigung der kommunalindividuellen Finanzkraft zur Erhöhung der Planungssicherheit ist sinnvoll, scheitert aber ursächlich an den schwankenden, unzuverlässigen Gewerbesteuererträgen – Ursachenbekämpfung kann hier nur auf Bundesebene über eine Gewerbesteuer-Reform, insbesondere eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlagen, geleistet werden. Eine isolierte Verstetigung der Schlüsselzuweisungen ist kontraproduktiv: Sie verzögert die Kompensation von Steuerausfällen durch zeitnahe, entsprechend hohe Schlüsselzuweisungen (und vice versa). Zusätzlich hätte eine Verlängerung der Bezugsperiode im GFG noch unerwünschte Nebenwirkungen: Sie würde die Gemeinden mit schwacher Gewerbesteuerentwicklung weiter schwächen.

Eine wirksame Gegenmaßnahme könnte sein, die Bezugsperiode im GFG um ein Quartal zu verschieben, also nicht mehr das zweite Halbjahr des Vorvorjahres und das erste Halbjahr des Vorjahres, sondern das letzte Quartal des Vorvorjahres und die ersten drei Quartale des Vorjahres als Bezugsperiode zu definieren, wie es einige Bundesländer bereits praktizieren. Damit könnten unerwünschte Schwankungen in der kommunalen Finanzkraft deutlich vermindert werden.

## Anhang:

### Bedarfs-Parameter und Nivellierungs-Hebesätze (Veränderung in Euro)

| | Delta Einwohner | Delta HAS | Delta Beschulten-Ansatz | Delta SLA | Delta Nivellierungs-Hebesätze | Delta einheitliche aktuelle Nivell.-HS |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Stärkungspakt | 4.842.331 | -9.842.284 | -1.511.186 | 93.724.850 | 24.142.377 | 36.528.376 |
| Finanzschwache | 11.417.756 | -20.510.518 | -4.103.458 | 24.936.330 | 12.129.286 | 18.505.458 |
| Finanzstarke | -16.260.086 | 30.352.801 | 5.614.643 | -118.661.181 | -36.271.663 | -55.033.833 |
| Kreisfreie Städte | -26.131.008 | -93.059.519 | -10.836.365 | 67.913.363 | 69.086.176 | 102.088.940 |
| kreisangehörige | 26.131.008 | 93.059.519 | 10.836.365 | -67.913.363 | -69.086.176 | -102.088.940 |
| Ruhrgebiet RVR | 1.788.403 | -32.752.156 | -5.831.974 | 95.306.060 | 28.482.048 | 43.843.931 |
| Rheinschiene | -29.847.619 | -11.718.944 | 3.605.992 | -36.669.527 | -600.995 | -359.174 |
| Südwestfalen | 575.700 | 10.623.652 | -2.214.522 | -7.180.714 | -7.359.812 | -12.096.050 |

(jeweils Auswirkungen eines im GFG 2026 veränderten Bedarfs-Parameters gegenüber dem entsprechenden Parameter im GFG 2025 sowie der Veränderung der differenzierten Nivellierungs-Hebesätze gegenüber dem GFG 2025 und der Einführung von einheitlichen Nivellierungs-Hebesätzen auf Basis des Jahres 2024 gegenüber dem GFG 2026)