



# **Kommunaler Finanzreport 2026**

**Die Krise verschärft sich –  
Expertenrat macht Vorschläge**

# Impressum

© Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

Juni 2026

## Herausgeber

Bertelsmann Stiftung

Carl-Bertelsmann-Straße 256

33311 Gütersloh

Telefon +49 5241 81-0

[www.bertelsmann-stiftung.de](http://www.bertelsmann-stiftung.de)

## Autoren

Prof. Dr. René Geißler, Technische Hochschule Wildau

Prof. Dr. Martin Junkernheinrich, Rheinland-Pfälzische  
Technische Universität Kaiserslautern

Dr. Dominik Frankenberg, Johann Heinrich von  
Thünen-Institut, Institut für Innovation und  
Wertschöpfung in ländlichen Räumen, Braunschweig

Prof. Dr. Thomas Lenk, Universität Leipzig –  
Kompetenzzentrum für kommunale Infrastruktur in  
Sachsen (KOMKIS)

Prof. Dr. Janbernd Oebbecke, Universität Münster  
Henriette Reker, Rechtsanwältin, Oberbürgermeisterin  
der Stadt Köln a. D.

(Expertenrat „Stärkung der kommunalen  
Handlungsfähigkeit“ der Bertelsmann Stiftung)

## Verantwortlich

Oliver Haubner

Dr. Kirsten Witte

## Lektorat

Rudolf Jan Gajdacz, München

## Grafikdesign

Nicole Meyerholz, Bielefeld

## Bildnachweis

Titelfoto: © Alexander Rochau - stock.adobe.com

DOI 10.11586/2026079

# Kommunaler Finanzreport 2026

Die Krise verschärft sich –  
Expertenrat macht Vorschläge

# Inhalt

---

<b>Vorwort</b>	<b>6</b>
<b>Teil A: Kommunale Finanzen – Die Krise vertieft sich</b> René Geißler	<b>8</b>
<b>Summary</b>	<b>9</b>
<b>1   Einleitung</b>	<b>12</b>
<b>2   Methodik</b>	<b>14</b>
<b>3   Rückblick: Ursachen der Haushaltskrise 2024</b>	<b>16</b>
<b>4   Finanzierungssaldo 2025</b>	<b>18</b>
<b>5   Einnahmen</b>	<b>22</b>
5.1   Zuweisungen von Bund und Ländern	22
5.2   Steuern	24
<b>6   Ausgaben</b>	<b>28</b>
6.1   Personalausgaben	28
6.2   Sachaufwand	30
6.3   Sozialausgaben	32
6.4   Investitionen	35
<b>7   Verschuldung</b>	<b>41</b>
<b>8   Diskussion</b>	<b>46</b>
<b>9   Fazit</b>	<b>51</b>
<b>Literatur</b>	<b>52</b>

<b>Teil B: Stärkung der kommunalen Handlungsfähigkeit</b>	<b>54</b>
Martin Junkernheinrich, Dominik Frankenberg, Thomas Lenk, Janbernd Oebbecke und Henriette Reker (Expertenrat)	
<b>Präambel: Der Weg aus der kommunalen Finanzkrise – Was ist zu tun?</b>	<b>55</b>
<b>Kernempfehlungen des Expertenrates im Überblick</b>	<b>59</b>
<b>1   Ausgangslage und Aufgabenverständnis des Expertenrates</b>	<b>61</b>
1.1   Ausgangslage	61
1.2   Aufgabenverständnis des Expertenrates	62
<b>2   Auflösung des Reformstaus – institutioneller Rahmen für die kommunale Selbstverwaltung</b>	<b>64</b>
2.1   Rechtsrahmen für eine handlungsfähige Kommunalpolitik	64
2.2   Zuordnung der Aufgaben zwischen Staat und Kommunen	66
2.3   Reform der Förderpolitik	68
2.4   Effizienzpotenziale der Digitalisierung	70
2.5   Umgang mit personenbezogenen Daten	72
<b>3   Aufgaben- und ausgabenorientierte Maßnahmen</b>	<b>73</b>
3.1   Durchführung und Finanzierung der kommunalen Sozial- und Jugendhilfepolitik	73
3.2   Kommunale Personalbedarfs- und Qualifizierungsplanung	76
3.3   Einnahmenverteilung beim öffentlichen Personennahverkehr	77
3.4   Haushaltsaufsicht	77
<b>4   Finanzierungsoptionen zur Stärkung der kommunalen Handlungsfähigkeit</b>	<b>81</b>
4.1   Finanzielle Gesamtaufgabe	81
4.2   Gesetzgebung und Vollzug von Konnexitätsbestimmungen	82
4.3   Möglichkeiten der kommunalen Einnahmensteigerung	84
4.4   Kommunale Anteile an der Umsatzsteuer und/oder Einkommensteuer	86
4.5   Kommunaler Finanzausgleich	88
4.6   Folgewirkungen in den Finanzausgleichssystemen und Nettobetrachtung	89
4.7   Kommunaler Investitionsrückstand und Refinanzierung	91
4.8   Vermeidung neuer und Abbau alter Schulden	93
<b>5   Zum Schluss: Es geht nur gemeinsam – Bund, Länder und Kommunen müssen ihre Beiträge leisten</b>	<b>96</b>
<b>Einzelempfehlungen des Expertenrates im Überblick</b>	<b>100</b>
<b>Literatur</b>	<b>106</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	<b>108</b>

# Vorwort

---

Kommunen sind das Rückgrat unseres Landes. Vor Ort, dort wo wir leben und arbeiten, unsere Kinder in die Kita oder auf den Bolzplatz gehen, wo wir unsere Freunde und Nachbarn haben, die Feuerwehr abends für den Ernstfall übt, ist unser Lebensmittelpunkt. Hier, vor unserer Haustür, finden Gemeinschaft und Zusammenhalt statt. Und hier spüren wir auch unmittelbar die Folgen, wenn gespart werden muss. Marode Schulen mit undichten Dächern, Bibliotheken mit verkürzten Öffnungszeiten, vernachlässigte Parkanlagen, Schwimmbäder, die schließen müssen, Radwege, die nicht repariert werden.

In den Kommunen zeigt sich aber nicht nur, wie lebenswert unser Alltag ist. Kommunen sind auch das Fundament unserer Demokratie und der Schlüssel für eine gerechte, nachhaltige Zukunft. Sie schaffen die Rahmenbedingungen, die es den Menschen vor Ort ermöglichen, ihr Zusammenleben zu gestalten. Und vermehrt können wir beobachten, dass genau dort die antidemokratischen Kräfte am stärksten sind, wo diese Strukturen und Orte des Zusammenlebens fehlen. Starke Kommunen schaffen Begegnungs- und Freiräume, damit der eigene Ort gemeinsam entwickelt werden kann und Menschen dabei auch erleben, dass ihr eigenes persönliches Engagement wirksam und wertvoll ist. Das stärkt das Gefühl der Zusammengehörigkeit.

Wenn die Kommunen ihre zentrale Rolle für die Gesellschaft auch zukünftig wahrnehmen sollen, brauchen sie Gestaltungsspielraum, auch in finanzieller Hinsicht. Gestaltungsmöglichkeiten vor Ort setzen eine auskömmliche Finanzausstattung voraus.

Die finanzielle Lage der Kommunen hat sich jedoch erneut deutlich verschlechtert und hat ein kritisches Niveau erreicht. Mit einem Defizit von nahezu 32 Milliarden Euro verzeichneten die Kommunen im Jahr 2025 den höchsten Fehlbetrag ihrer Geschichte. Innerhalb von drei Jahren stieg die Verschuldung der Kommunen um rund 60 Milliarden Euro auf einen neuen Höchststand von annähernd 200 Milliarden Euro. Dringend notwendige Investitionen werden zunehmend zurückgestellt.

Die aktuelle Finanzkrise ist in vielerlei Hinsicht außergewöhnlich – denn sie hat mindestens zwei besonders beunruhigende Merkmale. Erstens: das Ausmaß. Die Defizite sind historisch einmalig. Zweitens: Die Krise ist nicht die Folge eines einmaligen Ereignisses – sie wird auch nicht bei höherem Wirtschaftswachstum verschwinden. Sie ist strukturell bedingt.

Die Kommunal Finanzen, insbesondere die den Kommunen von Bund und Ländern übertragenen Aufgaben und Ausgaben, müssen deshalb grundsätzlich reformiert werden, um einen weiteren Substanzverlust bei Infrastruktur und kommunalen Leistungen zu verhindern.

In unserem aktuellen Kommunalen Finanzreport 2026 macht der eigens dafür ins Leben gerufene Expertenrat „Stärkung der kommunalen Handlungsfähigkeit“ konkrete Vorschläge, die Kommunal Finanzen grundlegend neu zu ordnen. Als Sofortmaßnahme ist es zwingend erforderlich, die Finanzierungslücke zu schließen, indem Bund und Länder den kommunalen Anteil an der Um-

satzsteuer erhöhen oder die Finanzmasse im kommunalen Finanzausgleich zugunsten der Kommunen vergrößern. Damit werden zwei Drittel der Finanzierungslücke geschlossen – die Kommunen müssten mit Konsolidierungsmaßnahmen das verbleibende Drittel beitragen. Eine dauerhafte Lösung des kommunalen Finanzproblems kann durch temporäre Stützungsmaßnahmen aber nicht erreicht werden. Dazu braucht es dringend grundsätzlicher Strukturreformen. Der Inhalt der Reformagenda: 20 Kernempfehlungen und darüber hinaus 70 konkretisierende Einzelempfehlungen, mit deren Umsetzung umgehend begonnen werden muss.

Die Situation, in der sich unsere Kommunen aktuell befinden, duldet keinen weiteren Aufschub von Reformen!

Wir danken allen, die zum Entstehen des Kommunalen Finanzreports 2026 beigetragen haben, insbesondere den Autor:innen der Studie. Ihnen, liebe Leser:innen, wünschen wir eine erkenntnisreiche Lektüre. Ihr Feedback ist uns jederzeit herzlich willkommen.

Der Kommunale Finanzreport der Bertelsmann Stiftung erscheint seit 2008 regelmäßig und basiert auf den jeweils aktuellen amtlichen Finanzstatistiken. Ziel des Finanzreports ist es, die Trends in Bezug auf die Entwicklung der Kommunalfinanzen aufzuzeigen und Reformbedarfe zu diskutieren.

**Dr. Brigitte Mohn**  
Vorstandsvorsitzende  
Bertelsmann Stiftung

**Dr. Kirsten Witte**  
Director  
Bertelsmann Stiftung



# Teil A: Kommunale Finanzen – Die Krise vertieft sich

René Geißler, Professor für öffentliche Verwaltung, Technische Hochschule Wildau

# Summary

---

Die bundesdeutschen Kommunen befinden sich spätestens mit dem Jahr 2024 in einer Haushaltskrise historischen Ausmaßes. Frühere Analysen zeigten, dass diese Krise in erster Linie durch die Ausgabendynamik getrieben wurde. Die Ursachen liegen in der allgemeinen Inflation, wachsenden Stellenzahlen, hohen Tarifabschlüssen und seit Langem steigenden Sozialausgaben. Die schwache Konjunktur macht sich über eine Stagnation der Gewerbesteuer bemerkbar. Angesichts dieser strukturellen Ursachen wird ein Fortgang der Haushaltskrise erwartet.

Die nachfolgende Analyse basiert auf der Finanzstatistik des Jahres 2025. Sie geht drei Leitfragen nach:

- 1) **Wirken die festgestellten Ursachen der Haushaltskrise fort?**
- 2) **Lassen sich aus der Finanzstatistik 2025 bereits Folgen der Krise ablesen?**
- 3) **Wie treten Ursachen und Folgen der Haushaltskrise im regionalen Vergleich auf?**

## **Finanzierungsdefizit steigt infolge der Ausgabendynamik**

Bereits das Defizit des Jahres 2024 erreichte mit 25 Milliarden Euro einen Höchstwert. Im Jahr 2025 stieg es noch einmal auf 32 Milliarden Euro an. In den vergangenen beiden Jahren wurden damit

die Überschüsse der vorgehenden acht guten Jahre mehr als aufgebraucht. Auch 2025 stiegen die Ausgaben stärker als die Einnahmen (22,4 zu 15,3 Milliarden Euro). Der prozentuale Ausgabenanstieg ging zurück, was Folge der Tarifabschlüsse, aber auch erster Kürzungen der Kommunen ist. Im Gegensatz zu früheren Krisen ist diese Haushaltskrise nicht regional konzentriert. Die Defizite treten flächendeckend auf und treffen auch wirtschaftsstarke Regionen. Der Zuwachs des bundesweiten Minus 2025 geht vor allem auf die weitere Verschlechterung in Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen zurück.

## **Laufende Zuweisungen wachsen, investive stagnieren**

Die Zuweisungen von Bund und Ländern als wichtigste Einnahmequelle sind 2025 weiter gestiegen. Dies geht primär auf formelgebundene Transfers zurück, welche den Steuereinnahmen der Länder folgen. Die investiven Zuweisungen können durch die Länder leichter gekürzt werden, was sich mittelfristig negativ auf die Investitionen auswirken wird. Bis auf Sachsen stiegen die Zuweisungen in allen Ländern, allerdings unterscheiden sich die Zuwachsraten deutlich (zwischen 1,5 und 9,8 Prozent). Erste Länder haben mit Sonderzuweisungen auf die Haushaltskrise reagiert (z. B. Hessen, Baden-Württemberg).

## Gewerbesteuer fällt real seit 2023

In Summe erreichten die Steuereinnahmen der Kommunen 2025 trotz der schlechten wirtschaftlichen Lage ein Plus von gut drei Prozent. Die Wachstumsdynamik der Vorkrisenjahre wird jedoch nicht mehr erreicht. Gleichwohl könnten die Steuern auch bei alter Wachstumsdynamik die vorhandenen Finanzierungsdefizite nicht decken. Der aktuelle Zuwachs basiert auf einem Anstieg der Umsatz- und Einkommensteuer, die wesentlich inflationsgetrieben sind und für die Kommunen eher Transfercharakter besitzen. Wichtigste Steuerart bleibt die Gewerbesteuer, deren Aufkommen aus Wirtschaftsstruktur und Konjunktur resultiert. Deren regionale Trends sind höchst different. Ein weiteres Mal spürbar gesunken ist sie in Baden-Württemberg, welches offensichtlich durch die Wirtschaftskrise besonders getroffen wird. In den weiteren wirtschaftsstarken Ländern Hessen und Bayern ist sie zumindest noch stabil.

## Personalausgaben treiben die Defizite

Die Personalausgaben binden gut ein Viertel der Haushalte. Sie zeigten in den vergangenen zehn Jahren infolge von Stellenzahlen und Tarifabschlüssen eine hoch dynamische Entwicklung. 2025 sank die Dynamik der Vorjahre, was auf den Tarifabschluss zurückzuführen ist. Gleichwohl ist der Zuwachs höher als jener der Einnahmen. Die Stellenzahl wächst bundesweit trotz Haushaltskrise weiter. Der Anstieg der Personalausgaben tritt flächendeckend auf, aber die Raten unterscheiden sich (zwischen vier Prozent in Sachsen und acht Prozent in Baden-Württemberg). In nahezu allen Ländern lag diese Wachstumsrate jedoch deutlich niedriger als im Schnitt der Vorjahre.

## Kommunen kürzen den Sachaufwand

Die inhaltlich weite und fiskalisch große Kategorie des laufenden Sachaufwandes reagierte überproportional auf die allgemeine Inflation der Jahre

2022 bis 2024 und war damit eine wesentliche Ursache der Defizite. 2025 geht diese Dynamik in allen Ländern sichtbar zurück. Eine Erklärung könnten Einsparungen der Kommunen in Reaktion auf die Krise sein, da der Sachaufwand kurzfristig disponibel ist. Langfristig leidet die Funktionsfähigkeit der Verwaltungen.

## Sozialausgaben wachsen langsamer

Die hohe Dynamik der primär bundesrechtlich verankerten Sozialausgaben ist seit Jahrzehnten ein Haushaltsrisiko. 2025 fiel dieser Anstieg deutlich geringer aus, lag aber dennoch über dem Wachstum der Einnahmen. Da der rechtliche Rahmen und die demografischen Trends im Jahresvergleich stabil blieben, sind kommunale Maßnahmen in Reaktion auf die Haushaltskrise für den Rückgang der Dynamik zu vermuten. Der Effekt nachlassender Ausgabendynamik ist in allen Ländern zu beobachten. Gleichwohl ist der soziale Aufgabenkatalog weiterhin nicht nachhaltig finanziert und bleibt Treiber der Defizite.

## Investitionszuwachs geht zu Ende

Das Investitionsniveau der Kommunen steht seit Jahren in der politischen Diskussion und gilt angesichts des Bedarfs als deutlich zu gering. Kürzungen der Investitionen sind eine der üblichen Reaktionen auf Haushaltsdefizite, sodass nominale Verluste erwartbar waren. Tatsächlich stiegen die Investitionen weiter leicht an. Die Wachstumsdynamik ging 2025 im Vergleich der drei Vorjahre aber um mehr als die Hälfte zurück. Kaufkraftbereinigt ergibt sich nur noch eine Stagnation der Investitionen. Diese bundesweite Beobachtung verdeckt jedoch die sehr heterogenen Trends der Länder. So stiegen die Investitionen in vier Ländern, während sie in fünf real oder nominal bereits zurückgingen. Diese beunruhigende Entwicklung lässt sich auf zunehmende Haushaltsprobleme zurückführen, in denen der nötige Cashflow durch die Kommunen nicht mehr zu erwirtschaften ist.

## Schulden steigen sprunghaft

Die kommunale Verschuldung ist seit jeher sensibel und wird durch die Länder streng überwacht. Viele Jahre verlief die Verschuldung stabil oder sogar rückläufig. In den vergangenen drei Jahren stieg sie in direkter Folge der Haushaltskrise sprunghaft um 50 Milliarden Euro auf den nie gesehenen Betrag von über 196 Milliarden Euro. Der Großteil des Anstiegs entfällt auf die Investitionskredite, denen reale Werte gegenüberstehen. Aber auch dieser Anstieg weist auf akute Engpässe der Liquidität hin und wiegt über Zins und Tilgung dauerhaft schwer.

In der vergangenen Dekade konnten mittels guter Konjunktur, harter Sparmaßnahmen und Hilfen der Länder insbesondere die Kassenkredite deutlich um fast die Hälfte auf nur noch 28 Milliarden Euro abgebaut werden. Diese Erfolge lösen sich angesichts der Rekorddefizite in Windeseile auf. Bundesweit wurden 2025 bereits wieder rund 39 Milliarden Euro verbucht. Dies betrifft vor allem die viele Jahre krisengeplagten Kommunen in Hessen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen. Die vertiefenden Auswertungen für die Gemeinden Nordrhein-Westfalens zeigen, dass insbesondere in den höchstbelasteten Städten die Kassenkredite wieder sprunghaft anstiegen und die jüngst beschlossenen Schuldenhilfen von Land und Bund im Wesentlichen wirkungslos bleiben.

# 1 | Einleitung

---

Anfang des vergangenen Jahres erreichten alarmierende Zahlen die breite Öffentlichkeit. Die Städte, Kreise und Gemeinden der Bundesrepublik mussten das bis dato größte Minus ihrer Geschichte hinnehmen. Die Zahlen aus dem Jahr 2025 zeigen, dass der Einbruch 2024 keine Ausnahme, sondern Beginn einer neuen Normalität war. Die Zahlen fielen deutlich höher aus als in früheren Krisen der 1990er Jahre, Anfang der 2000er oder im Zuge der Finanzkrise.

Doch die aktuelle Haushaltskrise weicht nicht nur in der Größenordnung von früheren Erfahrungen ab, sondern auch in Bezug auf Ursachen, regionale Verteilung und den Ausblick. Im Gegensatz zu früheren Krisen geht sie nicht auf Einmaleffekte zurück, vielmehr wuchsen die Ursachen über Jahre auf. Sie basiert auch nicht auf einem Einbruch der Einnahmen, welche vielmehr weiterwachsen. Die Krise ist nicht in strukturschwachen Regionen konzentriert, sondern tritt flächendeckend auf. Und es besteht angesichts der Ursachen und makroökonomischen Verwerfungen wenig Aussicht auf Besserung. Folgerichtig prognostizieren die kommunalen Spitzenverbände anhaltend hohe Defizite auch für die kommenden Jahre.<sup>1</sup> Es überrascht daher auch nicht, dass über 90 Prozent der Kommunen ihre Zukunft pessimistisch sehen.<sup>2</sup> Diese stehen angesichts der Haushaltslagen vor einer weitreichenden finanziellen Blockade. Dies fiel in eine Zeit, in welcher die Spaltung der Gesellschaft zunimmt

und der Staat angesichts internationaler Herausforderungen auf allen Ebenen umso handlungsfähiger sein sollte.

Für die Kommunen birgt diese Haushaltslage aus mindestens drei Gründen eine besonders große Brisanz: Sie besitzen nur geringe inhaltliche Spielräume, denn ihr Aufgabenkatalog wird fast überwiegend durch Bundes- oder Landesrecht bestimmt. Die kommunalen Einnahmen korrelieren stark mit der Konjunktur.<sup>3</sup> Und letztlich unterliegen die Kommunen einem strengen Haushaltsrecht, das unmittelbaren Druck zu Sanierungsmaßnahmen aufbaut. Die Anhebung von Steuern und Gebühren und Kürzungen für den Erhalt oder Ausbau der Infrastruktur sind nahezu zwangsläufig.

Die mediale und öffentliche Sorge über die Zukunft der Kommunen ist daher zu Recht groß. Gleichwohl stehen wirkliche politische Debatten über Konsequenzen und Lösungen trotz umfangreicher Ankündigungen zum Beispiel im aktuellen Koalitionsvertrag der Bundesregierung weiterhin aus.<sup>4</sup>

Die Bertelsmann Stiftung engagiert sich seit Jahrzehnten für starke Kommunen, denn die lokale Ebene ist elementar für Demokratie, Engagement und Vertrauen in den Staat. Finanzielle Spielräume sind hierfür eine Voraussetzung. Seit dem Jahr 2013

---

1 Vgl. Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände 2026.

2 Vgl. KfW und Difu 2025: 10; Difu 2025.

3 Vgl. Bertelsmann Stiftung 2019, Teil B: 31 ff.

4 Vgl. Döring und Wohltmann 2025: 589. Im Frühjahr 2026 brachte die Bundesregierung das Länder- und Kommunalentlastungsgesetz in den Bundestag ein, welches in den Jahren 2026 bis 2029 vier Milliarden Euro an Länder und Kommunen transferiert, womit eine Vereinbarung des Koalitionsvertrages umgesetzt wird. Vgl. Bundesrat 2026.

erarbeitet die Bertelsmann Stiftung in Zusammenarbeit mit der Wissenschaft im zweijährigen Turnus eine finanzstatistisch basierte Analyse der Lagen, Trends und Herausforderungen der kommunalen Finanzen. Ziel ist es, faktenbasierte Diskussionen zu befördern und Handlungsoptionen aufzuzeigen. Der vergangene Kommunale Finanzreport 2025 arbeitete mit der Inflation, dem dauerhaften Anstieg der Sozialausgaben und dem Sprung der Personalausgaben drei zentrale Ursachen der laufenden Krise heraus.

Angesichts des historischen und anhaltenden Einbruchs der kommunalen Finanzen erscheint der übliche zweijährige Abstand der Finanzanalyse zu groß. Aus diesem Grund legt die Bertelsmann Stiftung eine Sonderauswertung der aktuellsten Finanzdaten vor. Sie soll Antworten auf drei Leitfragen geben:

- 1. Wirken die festgestellten Ursachen der Haushaltskrise fort?**
- 2. Lassen sich aus der Finanzstatistik 2025 bereits Folgen der Krise ablesen?**
- 3. Wie treten Ursachen und Folgen der Haushaltskrise im regionalen Vergleich auf?**

Kapitel 2 beschreibt die der Analyse zugrunde liegenden methodischen Entscheidungen. Daraufhin gibt Kapitel 3 als Grundlage der Analyse einen zusammenfassenden Rückblick auf die Ergebnisse des Kommunalen Finanzreports 2025 hinsichtlich der Krisenursachen. Die Kapitel 4 bis 7 beinhalten die eigentliche Finanzanalyse ausgewählter Indikatoren für das Jahr 2025, bevor Kapitel 8 die statistischen Erkenntnisse diskutiert und Antworten auf die Leitfragen gibt.

## 2 | Methodik

---

Die vorliegende Analyse untersucht die kurzfristigen Entwicklungen der Kommunen der Flächenländer. Die übliche Auswertung der Finanzstatistik wird über qualitative Hintergrundgespräche mit kommunalen Finanzverantwortlichen ergänzt.

Die vorliegende Sonderauswertung basiert der Vorgehensweise des Kommunalen Finanzreports folgend, quantitativ wesentlich auf der Kassenstatistik des Jahres 2025. Mit dieser quartalsweise erscheinenden Statistik liefert das Statistische Bundesamt eine zeitnahe Darstellung der Ist-Zahlungen. Da die Kassenstatistik im April des Folgejahres vorliegt, eignet sie sich besonders für eine zeitnahe Untersuchung. Im Gegenzug ist sie in der inhaltlichen Tiefe weniger ausdifferenziert. Die Haushaltsdaten sind nach zentralen Einnahme- und Ausgabearten aufgeschlüsselt, was für die hier untersuchten Leitfragen zweckdienlich ist. Eine Differenzierung nach Aufgaben (z. B. Bildung, zentrale Verwaltung) kann erst die deutlich später erscheinende Rechnungsstatistik liefern.

Alle herangezogenen Statistiken beziehen sich auf die Kern- und Extrahaushalte (öffentlicher Gesamthaushalte).<sup>5</sup> Die Integration der Extrahaushalte trägt der gegebenen und lokal höchst heterogenen organisatorischen Ausdifferenzierung der Kommunen Rechnung.

---

5 Extrahaushalte sind rechtlich-organisatorische Auslagerungen mit eigenem Wirtschaftsplan, die sich jedoch mehrheitlich aus Zuweisungen des Kernhaushaltes finanzieren. Auslagerungen mit höherer Eigenfinanzierung bleiben in der statistischen Erfassung und damit Betrachtung außen vor.

Eine Grenze der Kassenstatistik ist die regionale Tiefe, denn die Daten werden nur auf aggregierter Ebene der Länder ausgewiesen. Eine bundesweite gemeindeindividuelle Betrachtung ist nicht möglich. Kommunale Strukturen und Begrifflichkeiten der kommunalen Einheiten (insbesondere kreisangehörige Gemeindeverbände) unterscheiden sich zwischen den Ländern. Die Länderaggregate enthalten jeweils die Summen aller Kommunen des Landes, unabhängig des Typus. Damit werden organisatorische Differenzen der kommunalen Ebenen nivelliert. Unterschiede im Aufgabenkatalog bzw. jeweiligen Kommunalisierungsgrad bleiben jedoch bestehen und müssen in der Interpretation berücksichtigt werden.

Eine tiefere Analyse einzelgemeindlicher Daten ist für die Gemeinden Nordrhein-Westfalens möglich, da über das statistische Landesamt entsprechende Kassenstatistiken veröffentlicht werden. Diese lokale Betrachtung ist insbesondere für die Gewerbesteuer, Investitionen und die Kassenkredite wertvoll.

Die in dieser Analyse dargestellten Daten und Diagramme beziehen sich entweder auf nominale Daten oder auf Euro je Einwohner:in. Letzteres dient dem Ziel, die Daten zwischen den Ländern vergleichbar zu machen.<sup>6</sup>

---

6 Grundlage ist die aktuellste Bevölkerungsstatistik zum Stichtag 31.12.2024 (Fachserie 1, Reihe 1.3).

Die Kassenstatistik erhebt ausschließlich zahlungsbasierte Daten der kommunalen Haushalte. Die haushaltsrechtlichen Vorgaben zum Haushaltsausgleich beziehen sich in der überwiegenden Mehrheit der Kommunen jedoch auf die doppische Systematik.<sup>7</sup> In der Konsequenz ziehen zahlungsbasierte Finanzierungsdefizite nicht automatisch Konsolidierungspflichten nach sich, da zumindest kurzfristig noch doppische Ersatzdeckungswege (Ergebnisrücklagen) bestehen.

Diese Sonderauswertung nimmt im Vergleich zu den Kommunalen Finanzreports eine methodische Erweiterung vor. Um ein besseres Verständnis der Entwicklungen, Folgen und Reaktionen zu gewinnen, wurden zehn leitfadenbasierte Hintergrundgespräche mit Finanzverantwortlichen unterschiedlicher Regionen geführt.

---

<sup>7</sup> Mit Ausnahme von Bayern und Thüringen sind die Haushalte der Kommunen praktisch vollständig auf Doppik umgestellt.

# 3 | Rückblick: Ursachen der Haushaltskrise 2024

---

Der Mitte des Jahres 2025 veröffentlichte Kommunale Finanzreport war die erste umfassende wissenschaftliche Untersuchung der beginnenden Haushaltskrise. Er stand unter der Leitfrage, wie der plötzliche Einbruch der Haushalte zu erklären sei. Im Ergebnis wurden mit Inflation, Personal- und Sozialausgaben drei Faktoren als wesentlich herausgearbeitet. Noch keinen dominanten Effekt nahmen die Konjunktur und der Anstieg der Leitzinsen ein. Dieses Kapitel zeigt als Grundlage der folgenden neuen Empirie diese im Finanzreport 2025 entwickelten Zusammenhänge auf.

## Inflation wirkt direkt auf den Sachaufwand

Über viele Jahre bewegte sich die Inflationsrate in Deutschland auf niedrigem Niveau. Zwischen 1995 und 2020 lag sie sogar durchgängig unter zwei Prozent. Mit der Coronapandemie und dem russischen Angriffskrieg ergab sich für alle Akteure der Volkswirtschaft eine andere Situation und das Preisniveau stieg binnen vier Jahren bis 2024 um ein Fünftel. Dieser Anstieg traf die kommunalen Ausgaben aus verschiedenen Richtungen und deutlich. Besonders spürbar war der Effekt auf den Sachaufwand, worunter sich ein weites Spektrum von Leistungen (nicht zuletzt Energie) sammelt.<sup>8</sup> Diese Ausgabeart machte einen Sprung von fast 50 Prozent zwischen 2020 und 2024, was sich infolge des großen Haushaltsanteils dieser Ausgabenkategorie zwangsläufig im Finanzierungssaldo abbildet.

<sup>8</sup> Zum Beispiel die Haltung von Fahrzeugen, Bewirtschaftung von Gebäuden, Büroausstattung.

## Wachsende Stellenzahlen und hohe Tarifabschlüsse

Kommunale Verwaltungen sind im Allgemeinen Dienstleistungsorganisationen mit einer hohen Personalintensität. Die Personalausgaben hatten daher mit im Bundesdurchschnitt gut einem Viertel der bereinigten Ausgaben stets eine hohe Bedeutung. Die Personalstatistik gibt wider, dass die Stellenzahl der Kommunen in den Jahren vor der Haushaltskrise stetig gestiegen ist; in Summe der zehn Jahre um ein Drittel.<sup>9</sup> Diese Entwicklung erklärt sich aus einem politisch induzierten Zuwachs an Aufgaben (z. B. Kita), externen Entwicklungen (z. B. Asyl), steigender Aufgabenkomplexität und nicht zuletzt aus der lokal guten Haushaltslage. Infolge der guten Konjunktur und dem wachsenden Fachkräftemangel gelang es den Gewerkschaften, solide Gehaltserhöhungen durchzusetzen, was die Personalausgaben zusätzlich wachsen ließ. Dieser Trend verlief bis 2019 relativ langsam, planbar und parallel zu den laufenden Einnahmen. Der inflationäre Schock insbesondere ab 2022 änderte diesen Verlauf. Der Kaufkraftverlust führt zu weit höheren Tarifforderungen und Abschlüssen der Gewerkschaften. Im Jahr 2024, als die Haushaltskrise sichtbar wurde, stiegen die Gehälter um allein zehn Prozent. Neben dem direkt betroffenen Sachaufwand wuchsen somit die Personalausgaben mittelbar inflationsbedingt.

<sup>9</sup> Eine denkbare Ursache für den hohen Stellenzuwachs kann auch in einem ineffizienten Personaleinsatz liegen. Vgl. Beznoska 2025.

## Dauerthema Sozialausgaben

Die Kommunen sind für einen umfangreichen Katalog sozialer Aufgaben zuständig, der seit Jahrzehnten als eine Ursache kommunaler Haushaltskrisen identifiziert wird. Dieser Aufgabenkatalog basiert überwiegend auf Sozialgesetzbüchern des Bundes, umfasst unterschiedlichste Leistungsarten, Hilfefatbestände und wurde über die Jahre beständig ausgebaut. Eine besondere Ausgabedynamik entstand ab 2022, als die Sozialausgaben binnen zwei Jahren in Summe aller Leistungen um ein Viertel stiegen. Die dominante Erklärung ist das neu geschaffene und ausgabeseitig kaum kontrollierbare Bundesteilhabegesetz.<sup>10</sup> Aber auch demografische Trends (Grundsicherung im Alter, Hilfe zur Pflege) und soziale Verwerfungen (Hilfen zur Erziehung) wirken auf die Ausgaben.

## Konjunktur lässt Steuern real sinken

Die Einnahmen der Kommunen, insbesondere der Gemeinden, sind über die Steuern und mittelbar die Schlüsselzuweisungen der Länder seit jeher stark von der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung betroffen.<sup>11</sup> Da die Wirtschaftskraft Deutschlands im Grunde seit 2019 stagniert, wären deutliche negative Effekte zu erwarten. Diese wurden aus der Finanzstatistik einige Jahre nicht sichtbar, da die nominalen Steuereinnahmen wuchsen und die Länder erhebliche Zuweisungen über die krisenbedingte Aussetzung der Schuldenbremse finanzierten. Im Jahr 2024 jedoch erlebten die Kommunen nur noch einen minimalen Steuerzuwachs unterhalb der Inflationsrate. Die besonders konjunktursensible und volatile Gewerbesteuer stagnierte sogar nominal. In Summe ist somit für die Kommunen ein Verlust an finanziellen Spielräumen festzustellen.

## Ausgabenprobleme sind strukturell

Der Kommunale Finanzreport 2025 identifizierte somit mehrere Ursachen der kommunalen Haushaltskrise, die unterschiedlich wirken und sich teils überlagern. Die Krisen der Jahre 2020 und 2022 resultierten in einem inflationären Schock, der die Kommunalhaushalte überproportional in Sachaufwand und Personalausgaben traf. Auch wenn die Inflationsraten in der Folge sanken, bleiben die Kommunalhaushalte mit einem dauerhaft wesentlich höheren Ausgabenniveau konfrontiert. Die Steuerzuwächse der Kommunen waren ebenso inflationsgetrieben, erbrachten aber keinen Zuwachs an Kaufkraft.<sup>12</sup> In Bezug auf die Sozialausgaben wurden alte Probleme durch neue Bundesgesetze und demografische Trends verschärft. In Summe geht die Haushaltskrise der Kommunen somit auf überproportionale Ausgabenzuwächse zurück.<sup>13</sup> Dass dieses Ausgabenproblem erst 2024 deutlich sichtbar wurde, erklärt sich aus Inflationszuwächsen der Steuern und schuldenfinanzierten Hilfsprogrammen durch Bund und Länder. Aber auch vor den besagten Krisen war die hohe Ausgabedynamik nicht nachhaltig. Die strukturelle Haushaltskrise tritt nun umso deutlicher zutage.

<sup>10</sup> Vgl. Jethon 2025.

<sup>11</sup> Die bestehende Verteilung der Umsatzsteuer über Indikatoren der historischen Wirtschaftskraft wird kritisch diskutiert, da Einnahme- und Ausgabestruktur immer weniger zusammenpassen. Vgl. Döring und Wohltmann 2025: 587.

<sup>12</sup> Eine Szenarioanalyse unterschiedlicher Einnahme- und Ausgabearten kam zu dem Ergebnis, dass die Kommunen „Inflationsverlierer“ seien. Vgl. Christofzik et al. 2024.

<sup>13</sup> Zu einem ähnlichen Ergebnis kommen Raffer und Scheller 2025 sowie Frankenberg, Junkernheinrich und Micosatt 2025.

## 4 | Finanzierungssaldo 2025

---

Wir beginnen die finanzstatistische Auswertung des Jahres 2025 mit dem Finanzierungssaldo. Jener gibt als übergreifender Indikator Auskunft darüber, ob die Kommunen ihre Ausgaben in einem Haushaltsjahr durch entsprechende Einnahmen decken konnten. Übersteigen die Einnahmen die Ausgaben, entsteht ein Überschuss; liegen die Ausgaben höher, weist der Saldo ein Defizit aus.<sup>14</sup> Der Finanzierungssaldo vermittelt somit in einer Kennzahl einen Gesamteindruck und ist Indikator der Haushaltslage.

Auf Grundlage der Kassenergebnisse der Kern- und Extrahaushalte belief sich das Finanzierungsdefizit der Gemeinden und Gemeindeverbände im Jahr 2024 auf den historischen Höchststand von 24,8 Milliarden Euro. Im Jahr 2025 hat sich diese Entwicklung weiter verschärft: Das Defizit stieg nochmals deutlich um 29 Prozent auf nunmehr 31,9 Milliarden Euro an. Damit hat sich die finanzielle Lage der kommunalen Ebene binnen eines Jahres nochmals spürbar verschlechtert.

Vor diesem Hintergrund ordnet dieses Kapitel zunächst die Entwicklung im Zeitverlauf ein. Zudem werden die Dynamik von Gesamteinnahmen und -ausgaben im Jahresverlauf analysiert sowie die Trends der Finanzierungssalden in den Ländern herausgearbeitet, bevor in den anschließenden Kapiteln eine vertiefte Betrachtung der einzelnen Einnahmen- und Ausgabenkategorien erfolgt.

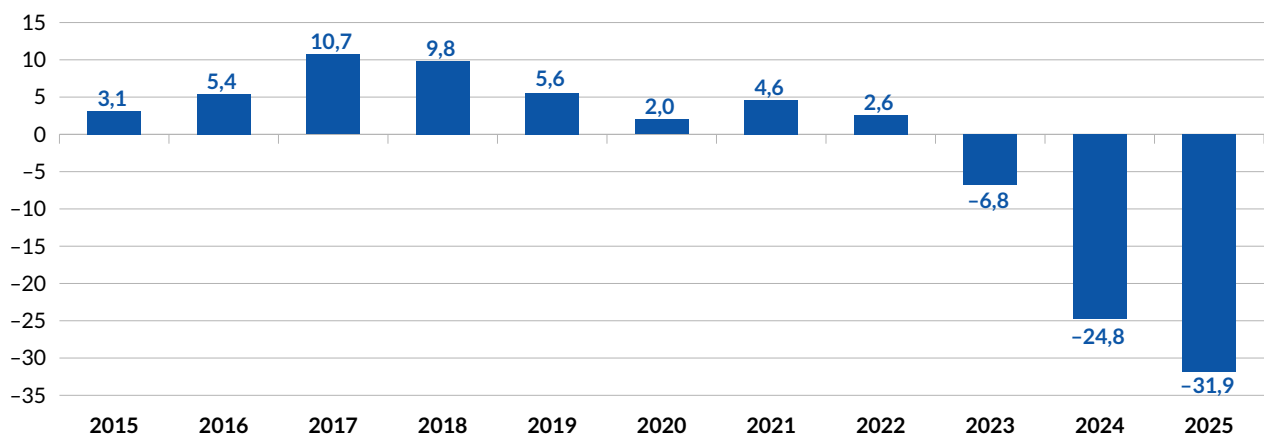
<sup>14</sup> Grundlage dieser Kennzahl sind die bereinigten Einnahmen und Ausgaben, bei denen finanzielle Transaktionen wie Kreditaufnahmen und -tilgungen sowie Veränderungen von Rücklagen nicht einbezogen werden.

Abbildung 1 zeigt den Finanzierungssaldo im Zeitverlauf von 2015 bis 2025. Die Grafik macht die dramatische Gesamtentwicklung der kommunalen Haushalte am Ende dieser Periode mehr als deutlich. Die Jahre 2015 bis 2022 wurden trotz Corona-Krise und dem Kriegsbeginn in der Ukraine in der Summe mit positiven Finanzierungssalden abgeschlossen. Im Jahr 2023 begann der Abschwung mit einem rückblickend moderaten Wert von -6,8 Milliarden Euro. In 2024 und 2025 erfolgte der angesprochene historische Einbruch mit einem Defizit von zusammen fast 57 Milliarden Euro. Allein in diesen beiden Jahren wurden damit die vorangegangenen Überschüsse aus acht Jahren (aufsummiert 43,8 Milliarden Euro) mehr als aufgebraucht.

Allen Entscheidungsträgern auf Ebene von Bund, Ländern und Kommunen muss bewusst sein, dass es sich hierbei um eine Entwicklung von außergewöhnlicher Tragweite handelt. Ihre Dramatik ist in dieser Form ohne Beispiel. Dabei ist nicht allein die Höhe der Defizite entscheidend, sondern vielmehr, dass diese Fehlbeträge keinen vorübergehenden, extern bedingten Ausschlag darstellen. Vielmehr werden seit 2023 die langjährigen strukturellen Schwächen sichtbar und schlagen sich dauerhaft in den Haushalten nieder. Die kommunale Ebene insgesamt befindet sich in einer tiefgreifenden finanziellen Schieflage.

Abbildung 2 zeigt die Entwicklung der bereinigten Einnahmen und Ausgaben über die vergangenen drei Jahre. Den bereinigten Gesamteinnahmen von 391,4 Milliarden Euro standen in 2025 bereinigte Ausgaben von 423,3 Milliarden Euro gegenüber. Das

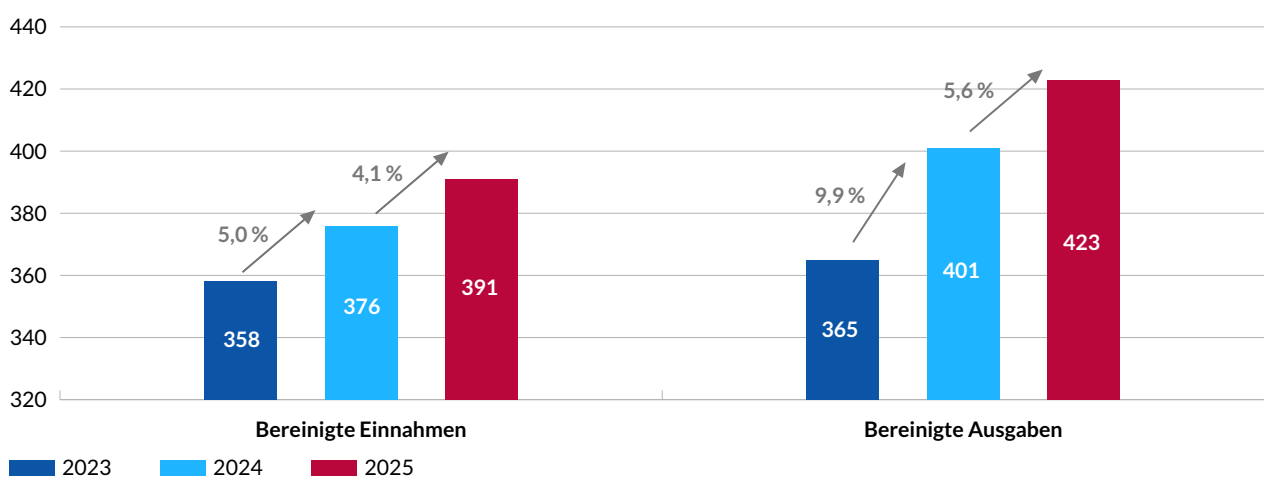
Abbildung 1 | Finanzierungssaldo der Kommunen insgesamt im Zeitverlauf, in Mrd. Euro



Quelle: Statistisches Bundesamt, Kassenstatistiken

| BertelsmannStiftung

Abbildung 2 | Bereinigte Gesamteinnahmen und -ausgaben der Kommunen, Vergleich 2025 zu 2023/2024, in Mrd. Euro



Quelle: Statistisches Bundesamt, Kassenstatistiken

| BertelsmannStiftung

Defizit belief sich damit auf den enormen Wert von 7,5 Prozent der Ausgaben.

Der Vergleich zum Jahr 2024 zeigt, dass sowohl Einnahmen als auch Ausgaben im Jahresverlauf 2025 angestiegen sind. Damit werden zwei Aspekte deutlich. Erstens, die Steigerungen der Einnahmen von 4,1 Prozent liegt über der Inflationsrate. Die

Haushaltskrise ist demnach nicht primär eine Einnahmenkrise. Zweitens, die Dynamik der Ausgaben überstieg in 2025 die Entwicklung der Einnahmen. Infolgedessen wuchs das Defizit zum Vorjahr weiter an.

In der Entwicklung zeigt sich im Wesentlichen eine Fortsetzung der allgemeinen Trends. Auch von 2023

zu 2024 gab es im Grunde kein Einnahmeproblem, denn die Einnahmen legten um fünf Prozent zu. Ein kleiner Hoffnungsschimmer deutet sich 2025 bei den Ausgaben an. Hier ist die Dynamik zwar weiterhin stark, aber es lässt sich eine Abschwächung von 9,9 Prozent auf 5,6 Prozent feststellen. Es ist zu vermuten, dass diese nun niedrigere Wachstumsrate auch auf Sparmaßnahmen der Kommunen zurückzuführen ist. Das Kapitel 6 wird dieser Frage nachgehen.

Der Finanzierungssaldo in Tabelle 1 zeigt die Summe der Flächenländer. In vorhergehenden Krisen waren Haushaltsprobleme oft regional sehr unterschiedlich verteilt und nicht selten auf wenige Länder beschränkt. Tabelle 1 stellt daher die Entwicklung der

kommunalen Finanzierungssalden im Zeitverlauf von 2015 bis 2025 in allen 13 Flächenländern dar.

Die Zahlen zeigen, dass sich die aktuellen Haushaltsdefizite nahezu flächendeckend deutlich ähneln. Wie schon im Jahr 2024 konnte auch 2025 nur Thüringen gegen den Trend leichte Überschüsse erzielen. Aber selbst hier lässt sich feststellen, dass dieser im Vergleich zu allen Vorjahren geringer ausfällt. Die Haushaltskrise muss also als bundesweites Phänomen verstanden werden.

Nominell finden sich die höchsten Fehlbeträge in Nordrhein-Westfalen, Bayern und Baden-Württemberg. Mit den beiden letztgenannten sind demnach Regionen vertreten, deren Kommunen in der Ver-

Tabelle 1 | **Kommunale Finanzierungssalden in den Flächenländern im Zeitverlauf, in Mio. Euro**

Länder	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Summe
Baden-Württemberg	886	986	932	1.783	639	-364	2.116	1.151	71	-2.892	-4.442	866
Bayern	1.414	1.907	2.390	1.357	334	-294	227	634	-2.714	-5.227	-5.194	-5.165
Brandenburg	291	204	321	296	321	434	327	-93	206	-355	-832	1.120
Hessen	-166	201	932	624	219	129	256	153	-1.057	-3.130	-2.979	-4.818
Mecklenburg-Vorpommern	130	180	306	117	86	339	45	147	-185	-311	-311	543
Niedersachsen	785	816	956	625	674	-119	-431	-145	-1.428	-3.746	-3.601	-5.614
Nordrhein-Westfalen	-583	649	3.023	2.861	2.109	876	353	-246	-1.803	-6.847	-11.028	-10.636
Rheinland-Pfalz	70	-41	450	484	262	210	1.076	946	-448	-495	-1.062	1.452
Saarland	-252	-168	4	15	-61	-149	-63	-178	-127	-148	-121	-1.248
Sachsen	172	245	392	575	402	136	336	-342	221	-840	-1.068	229
Sachsen-Anhalt	186	361	359	480	377	157	-31	-24	235	-131	-102	1.867
Schleswig-Holstein	-23	-128	426	196	-109	200	-117	260	-320	-964	-1.273	-1.853
Thüringen	239	165	208	364	370	427	502	371	524	277	105	3.552
<b>Länder im Defizit</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>6</b>	<b>8</b>	<b>12</b>	<b>12</b>	
<b>Finanzierungssaldo kumuliert</b>	<b>3.149</b>	<b>5.377</b>	<b>10.699</b>	<b>9.777</b>	<b>5.623</b>	<b>1.982</b>	<b>4.596</b>	<b>2.634</b>	<b>-6.827</b>	<b>-24.807</b>	<b>-31.908</b>	

Quelle: Statistisches Bundesamt, Kassenstatistiken

| BertelsmannStiftung

gangenheit als äußerst stabil galten und wo Haushaltsdefizite nur sehr vereinzelt auftraten.<sup>15</sup> Die Dynamik der Krise ist dagegen in Brandenburg und Rheinland-Pfalz am größten. In 2024 lagen diese Bundesländer noch bei moderaten Defizitzahlen. In beiden Ländern haben sich die Defizite 2025 mehr als verdoppelt (Brandenburg 134 Prozent, Rheinland-Pfalz 115 Prozent).

Bevor wir in den kommenden Kapiteln eingehender Einnahmen- und Ausgabenkategorien beleuchten, bleiben an dieser Stelle drei Erkenntnisse festzuhalten. Im Jahr 2025 setzt sich die bereits 2024 historische Krise fort und verschärft sich. Die Haushaltskrise ist fundamental und anhaltend. Es ist weiterhin keine Krise der Einnahmen, sondern eine ausgabengetriebene Entwicklung, die nicht auf Sondereffekte zurückzuführen ist. Die Krise ist Drittens – anders als vorhergehende Finanzkrisen – nicht regional begrenzt. Die deutschen Kommunen aller Flächenländer sind massiv von dieser Situation betroffen.

---

<sup>15</sup> In Bayern waren im Nachgang der Finanzkrise die Kreise Wunsiedel, die Städte Weiden oder Fürth auffällig. In Baden-Württemberg traf dies für die Stadt Pforzheim zu.

# 5 | Einnahmen

---

Im Folgenden betrachten wir mit den Zuweisungen und Steuern zwei wichtige Einnahmearten der Kommunen im Detail. Die Einnahmen bilden die Grundlage für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben und setzen sich aus unterschiedlichen Quellen mit variierender Herkunft, Gestaltungsfreiheit und externen Einflüssen zusammen. Besonders wichtig sind die Steuereinnahmen, da sie – insbesondere bei eigenem Hebesatzrecht – der finanziellen Autonomie der Kommunen Ausdruck verleihen und eine flexible Mittelverwendung ermöglichen. Daneben spielen Zuweisungen von Bund und Ländern eine zentrale Rolle. Sie dienen dem Ausgleich finanzieller Unterschiede, der Finanzierung übertragener Aufgaben und der Unterstützung von Investitionen. Weitere Einnahmen, zum Beispiel aus Gebühren und wirtschaftlicher Tätigkeit, sind für die hier untersuchten Leitfragen nicht einschlägig.

## 5.1 | Zuweisungen von Bund und Ländern

Zuweisungen von Bund und Ländern sind in Summe die wichtigste Einnahmequelle der Kommunen (41 Prozent). In dieser Kategorie sind sowohl Zuweisungen für laufende Zwecke als auch Zuweisungen für Investitionen zusammengefasst. Diese Zuweisungen fließen überwiegend formelgebunden (kommunaler Finanzausgleich, Erstattungen). Die Höhe dieser Einnahmen entzieht sich weithin dem Gestaltungsspielraum der Kommunen, sondern wird von Land und Bund bzw. wirtschaftlichen Entwicklungen geprägt.

Abbildung 3 verdeutlicht die Entwicklung der Zuweisungen im Zeitraum 2015 bis 2025. Zu unterscheiden sind Zuweisungen für laufende Zwecke und Zuweisungen für Investitionen. Die Finanzflüsse von Bund und Ländern wurden jeweils summiert.<sup>16</sup>

Die Abbildung zeigt das deutliche Aufwachsen der Zuweisungen in der vergangenen Dekade. Prozentual entspricht dies einem Anstieg von fast 80 Prozent in nur zehn Jahren. In der Zeitreihe verlief das Wachstum relativ gleichmäßig. Nur das Jahr 2020 sticht etwas heraus, was auf großzügige Steuererstattungen im Zuge der Coronapandemie zurückgeht.<sup>17</sup> Durchschnittlich wuchsen die Zuweisungen um etwa 6,3 Prozent pro Jahr. Im langfristigen Trend wird auch deutlich, dass die Zuweisungen für Investitionen stärker stiegen. Hier wurde über zehn Jahre sogar ein Zuwachs von über 120 Prozent erreicht.<sup>18</sup> Dieser Trend spiegelt das Engagement von Bund und Ländern in der Ausweitung der kommunalen Investitionen und im Abbau des erheblichen Rückstandes wider.

Auch im vergangenen Jahr zeigt sich ein spürbarer Anstieg der Gesamtzuweisungen um 7,4 Milliarden Euro und 4,8 Prozent. Bemerkenswert ist, dass die Investitionszuweisungen in den letzten zwei Jahren eine geringere Entwicklung vorweisen. 2025 wurde

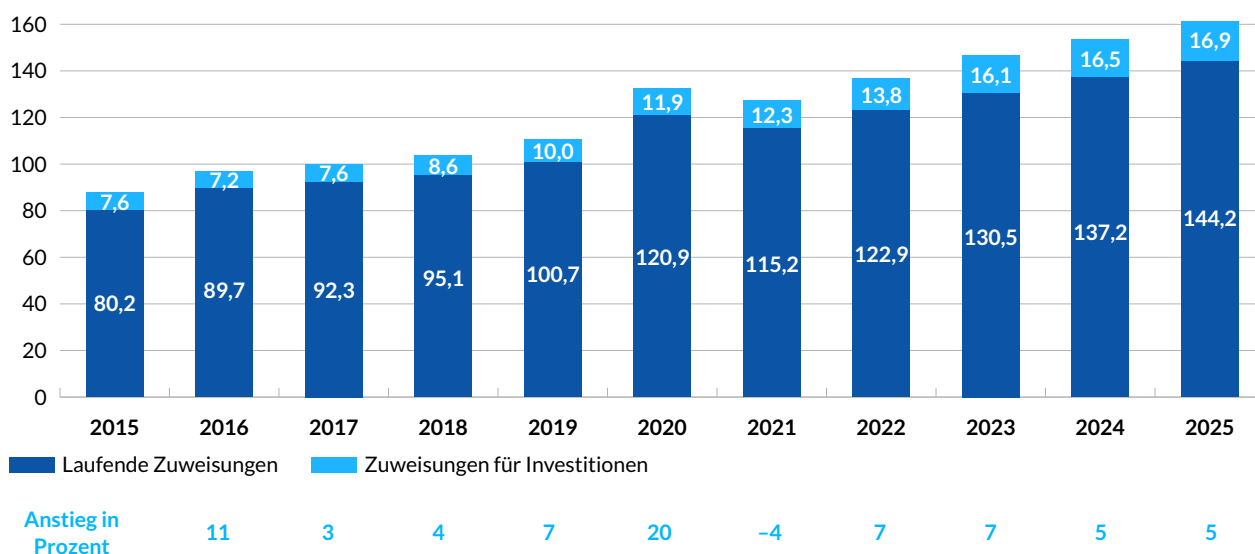
---

16 Finanzbeziehungen zwischen den Gemeinden und Gemeindeverbänden sowie zur Sozialversicherung bleiben hier außen vor.

17 Vgl. Boettcher und Freier 2022: 643 f.

18 Nicht zuletzt aufgrund eines stärkeren Engagements des Bundes. Vgl. Freier und Geißler 2024.

Abbildung 3 | Einnahmen der Kommunen aus Zuweisungen von Bund und Ländern im Zeitverlauf, in Mrd. Euro



Quelle: Statistisches Bundesamt, Kassenstatistiken

| BertelsmannStiftung

hier lediglich ein Plus von 0,4 Milliarden Euro (2,2 Prozent) erreicht. Aus den Hintergrundgesprächen zu dieser Studie ließ sich erschließen, dass nicht unbedingt die Anzahl der Förderprogramme, wohl aber die Förderquoten in den jeweiligen Programmen rückläufig sind. Nachteil investiver Zuweisungen ist die Volatilität. Sie können bei Haushaltsproblemen der staatlichen Ebenen leichter gekürzt werden.

Für die einzelnen Länder zeigt Tabelle 2 die Entwicklung der Zuweisungen in den letzten Jahren. Die nominell höchsten Zuweisungen erhalten Kommunen in Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Bayern.<sup>19</sup> Besonders interessant sind die Unterschiede in der Entwicklung 2025. Herauszuheben ist vor allem Sachsen, wo die Kommunen in der beispiellosen Krise 2025 auch noch einen Rückgang der Zuweisungen hinnehmen mussten. Deutlich unter dem Bundesdurchschnitt der prozentuellen Entwicklung lagen zudem Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein.

<sup>19</sup> Was an dieser Stelle auch Ausdruck der hohen Bevölkerungszahlen ist.

Auf der anderen Seite gab es ebenso Länder, in denen die Kommunen in 2025 überdurchschnittliche Zuwächse zu vermelden hatten, zum Beispiel in Hessen (9,8 Prozent) und Baden-Württemberg (6,9 Prozent). In Hessen startete ein Soforthilfeprogramm von 300 Millionen Euro.<sup>20</sup> In Baden-Württemberg wurden Zahlungen aus dem kommunalen Finanzausgleich vorgezogen, um die finanziellen Lasten der Kommunen zu lindern.<sup>21</sup> Zudem wurden zusätzliche Gelder für den Finanzausgleich eingestellt (jeweils 550 Millionen in 2025 und 2025).

Die Haushaltskrise beruht somit statistisch nicht auf den Zuweisungen von Bund und Ländern.<sup>22</sup> Im Gegenteil stiegen diese auch in den beiden vergangenen Krisenjahren spürbar an. Dies beruht in erster Linie auf den formelgebundenen Zuweisungen und ist in Summe kaum Resultat aktiver Aufsto-

<sup>20</sup> Vgl. Hessisches Ministerium der Finanzen 2025.

<sup>21</sup> Vgl. Staatsministerium Baden-Württemberg 2025.

<sup>22</sup> Aus kommunaler Sicht stellt sich dies anders dar. Denn die grundsätzlich zu gering bemessenen Zuweisungen für durch Bund und Länder veranlasste Aufgaben gelten als eine wesentliche Ursache kommunaler Defizite. Vgl. Schuchardt 2026.

Tabelle 2 | Einnahmen der Kommunen aus Zuweisungen in den Bundesländern im Zeitverlauf, in Mio. Euro

Länder	2025	2024	2023	2022	2021	Anstieg 2024 zu 2021, %	Anstieg 2025 zu 2024, %
Baden-Württemberg	26.499	24.790	22.832	21.665	19.868	25	7
Bayern	21.119	20.167	19.062	18.042	16.757	20	5
Brandenburg	6.910	6.810	6.758	6.108	5.638	21	1
Hessen	11.960	10.893	10.579	9.680	9.210	18	10
Mecklenburg-Vorpommern	4.624	4.479	4.085	3.908	3.577	25	3
Niedersachsen	15.909	15.166	15.131	14.225	12.690	20	5
Nordrhein-Westfalen	37.268	35.819	34.742	33.118	30.852	16	4
Rheinland-Pfalz	8.955	8.452	7.477	6.644	6.817	24	6
Saarland	1.753	1.633	1.393	1.296	1.219	34	7
Sachsen	9.380	9.477	9.117	7.937	7.702	23	-1
Sachsen-Anhalt	4.793	4.637	4.427	4.308	4.079	14	3
Schleswig-Holstein	6.751	6.510	6.377	5.734	5.139	27	4
Thüringen	5.201	4.938	4.578	3.993	3.940	25	5
<b>Flächenländer</b>	<b>161.122</b>	<b>153.771</b>	<b>146.557</b>	<b>136.655</b>	<b>127.487</b>	<b>21</b>	<b>5</b>

Quelle: Statistisches Bundesamt, Kassenstatistiken

| BertelsmannStiftung

ckungen der Länder. Dennoch sank die Wachstumsdynamik in fast allen Ländern im Vergleich zu den drei Vorjahren. In Bezug auf die für die Länder kurzfristig disponiblen investiven Zuweisungen deuten sich erste Auswirkungen derer eigenen Haushaltsprobleme an.

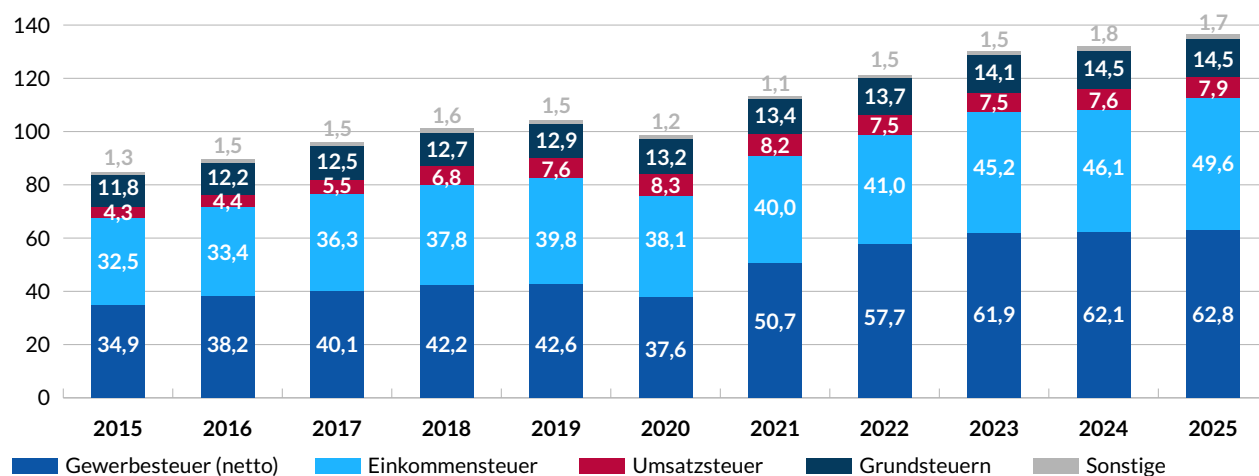
## 5.2 | Steuern

Neben den Zuweisungen bilden die Steuereinnahmen die zweite zentrale Einnahmesäule der Kommunen. Im Jahr 2025 beliefen sich diese auf 136,5 Milliarden Euro, mithin 35 Prozent der Gesamteinnahmen. Dieser Anteil war in den vergangenen Jahren leicht rückläufig und lag 2023 noch bei über 36 Prozent. Gleichwohl wuchsen die Steuern auch 2025 um immerhin 3,4 Prozent.

Abbildung 4 veranschaulicht die Entwicklung im Zeitraum 2015 bis 2025. In dieser Dekade ist insgesamt ein deutlicher Anstieg von rund 61 Prozent zu beobachten. Über weite Strecken verlief die Entwicklung bemerkenswert gleichmäßig. Eine deutliche Zäsur bildete das Jahr 2020, in dem die Gewerbesteuererinnahmen infolge der Coronakrise spürbar zurückgingen und den bis dahin stabilen Aufwärtstrend unterbrachen. Bereits im Jahr 2021 erreichten die kommunalen Steuereinnahmen jedoch wieder ein hohes Niveau.

Insgesamt wuchsen die Steuereinnahmen im Zeitraum von 2015 bis 2023 im Durchschnitt um etwa 5,5 Prozent jährlich; in einzelnen Jahren wurden sogar Zuwachsraten von über sieben Prozent erzielt. Diese dynamische Entwicklung, zusammen mit den steigenden Zuweisungen (siehe Abbildung 3), trug maßgeblich dazu bei, die hohen Belastungen auf der Ausgabenseite über längere Zeit zu überdecken.

Abbildung 4 | Kommunale Steuereinnahmen, 2015–2025, in Mrd. Euro



Quelle: Statistisches Bundesamt, Kassenstatistiken

BertelsmannStiftung

In den vergangenen beiden Jahren trat jedoch eine deutliche Abschwächung der Wachstumsdynamik auf. Von 2023 auf 2024 betrug das Wachstum lediglich 1,4 Prozent, von 2024 auf 2025 lag es bei 3,3 Prozent. Diese Abschwächung hat dazu beigetragen, dass sich die kommunalen Defizite vergrößerten.

Gleichwohl ist das zentrale Problem der kommunalen Haushalte weiterhin primär auf der Ausgabenseite zu verorten. Eine einfache Beispielrechnung verdeutlicht die vergleichsweise geringere Bedeutung der Einnahmen. Unterstellt, die Steuereinnahmen wären auch in den Jahren 2024 und 2025 auf dem früheren Trend von 5,5 Prozent gewachsen, hätten sich Mehreinnahmen von rund 5,3 Milliarden Euro und 8,5 Milliarden Euro ergeben. Insgesamt entsprächen diese zusätzlichen Einnahmen lediglich etwa einem Viertel des Gesamtdefizits. Selbst unter dieser optimistischen Annahme wäre die bestehende Finanzlücke also bei Weitem nicht geschlossen worden.

Abbildung 4 erlaubt neben der Entwicklung auch einen genaueren Blick auf die Zusammensetzung der kommunalen Steuereinnahmen, sprich die vier wichtigsten Steuerarten. Die bedeutendste kommunale Steuer ist seit jeher die Gewerbesteuer. Sie ist

sehr konjunktursensibel und verzeichnete bis 2023 über einen längeren Zeitraum einen außerordentlichen Anstieg. In den Jahren 2024 und 2025 trat jedoch praktisch eine Stagnation auf (1,5 Prozent). Dies lässt sich auf die Abkühlung der wirtschaftlichen Lage zurückführen und erklärt die geringe Dynamik der Gesamtsteuereinnahmen. Aufgrund der übergeordneten Bedeutung der Gewerbesteuer wird diese Entwicklung in Tabelle 3 noch gesondert für die Flächenländer aufgezeigt.

Die Grundsteuer ist die zweite originäre Gemeindesteuer mit Hebesatzrecht.<sup>23</sup> Sie ist ihrer Natur (bzw. Bemessungsgrundlage) nach grundsätzlich wenig dynamisch.<sup>24</sup> In der vergangenen Dekade wurde nur eine moderate Entwicklung mit einem Zuwachs zwischen 0,2 und 0,4 Milliarden Euro pro Jahr erreicht (gut zwei Prozent). Im Jahreswechsel von 2024 zu 2025 liegt eine Besonderheit, da der Ef-

23 Die Grundsteuereinnahmen setzen sich aus den Einnahmen aus der Grundsteuer A und B zusammen. In Ländern, bei denen auch eine Grundsteuer C gesetzlich verankert wurde, werden auch diese Einnahmen den Grundsteuereinnahmen zugerechnet.

24 Die Grundsteuern hängen nicht von Gewinnen, Einkommen oder der Preisentwicklung ab. In der Vergangenheit konnten Grundsteuerzugewinne nur über Hebesatzerhöhungen oder die Ausweisung von neuen (Bau-)Grundstücken erreicht werden.

Tabelle 3 | **Gewerbsteuereinnahmen netto der Gemeinden in den Bundesländern im Zeitverlauf, in Mio. Euro**

Länder	2025	2024	2023	2022	2021	Anstieg 2024 zu 2021, %	Anstieg 2025 zu 2024, %
Baden-Württemberg	9.188	9.871	10.425	9011,3	7.626,3	29	-7
Bayern	12.483	11.925	11.900	11.439	10.653,3	12	5
Brandenburg	1.287	1.360	1.335	1.036	1.075,5	26	-5
Hessen	7.151	6.949	6.759	6.525	5.741,4	21	3
Mecklenburg-Vorpommern	801	790	725	694	598,8	32	1
Niedersachsen	6.136	5.661	5.726	4.841	4.360,4	30	8
Nordrhein-Westfalen	15.650	15.699	15.151	14.164	12.115,3	30	0
Rheinland-Pfalz	2.664	2.800	2.564	3.509	2.919,7	-4	-5
Saarland	651	571	576	554	460,9	24	14
Sachsen	2.233	2.397	2.438	1.972	1.898,9	26	-7
Sachsen-Anhalt	1.181	1.084	1.228	1.049	778	39	9
Schleswig-Holstein	2.301	2.041	2.059	1.962	1.611,8	27	13
Thüringen	1.041	981	1.036	948	824,1	19	6
<b>Flächenländer</b>	<b>62.769</b>	<b>62.128</b>	<b>61.921</b>	<b>57.704</b>	<b>50.664</b>	<b>23</b>	<b>1</b>

Quelle: Statistisches Bundesamt, Kassenstatistiken

| BertelsmannStiftung

fekt der flächendeckenden Neubewertung aller Immobilien kassenwirksam wurde.<sup>25</sup> Die Grundsteuereinnahmen der Kassenstatistik 2025 basieren erstmalig auf der Besteuerung anhand der neuen gesetzlichen Grundlage. Die Grundsteuerreform war politisch maßgeblich durch das Leitbild der „Aufkommensneutralität“ geprägt. Die Kommunen sollten aus der Neubewertung der Immobilien keine zusätzlichen Einnahmen generieren.<sup>26</sup> Die Kassenstatistik 2025 zeigt, dass dieses Postulat zumindest im Aggregat eingehalten wurde, denn in der bun-

25 Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 10. April 2018 setzte eine umfassende Reform der Grundsteuer in Gang. In den Folgejahren wurden der Rechtsrahmen angepasst, Immobilien neu bewertet und Steuerbescheide durch die Gemeinden aktualisiert. Vgl. Geißler 2026a.

26 Der Begriff gewann spätestens mit der Einbringung der Gesetzentwürfe im Juni 2019 durch den Bundesfinanzminister an politischer Relevanz und wurde in der Folge sowohl von den Ländern als auch von kommunalen Spitzenverbänden sowie in der wissenschaftlichen Diskussion breit rezipiert. Die Hebesatzregister einiger Länder erhöhten den Druck. Vgl. Freier und Geißler 2026; Freier und Martin 2026.

desweiten Summe belief sich das Aufkommen der Grundsteuer vor und nach der Reform unverändert auf 14,5 Milliarden Euro.

Dies überrascht, denn angesichts der Haushaltskrise wäre zu erwarten gewesen, dass die Gemeinden ihre Steuerautonomie nutzen, was haushaltsrechtlich auch ihre Pflicht ist. Tatsächlich zeigt sich ein heterogenes Bild: Während zahlreiche Gemeinden ihre Einnahmen aus der Grundsteuer deutlich gesteigert haben, steht dem auch eine erhebliche Anzahl von Gemeinden mit spürbaren Rückgängen gegenüber.

Neben den originären Gemeindesteuern partizipieren die Kommunen auch an den Erträgen der Einkommen- und der Umsatzsteuer, welche nicht zuletzt infolge von Inflation und progressiven Steuersätzen trotz wirtschaftlicher Abkühlung weiter stiegen. Diese Steueranteile erklären das insgesamt moderate Wachstum des Jahres 2025.

Tabelle 3 geht infolge der überragenden Bedeutung für die Gesamteinnahmen, aber auch für die Haushaltskrise noch einmal vertieft auf die Gewerbesteuer ein. Die Tabelle zeigt die nominale Entwicklung auf Ebene der Flächenländer für die vergangenen fünf Jahre. Es zeigt sich ein sehr heterogenes Bild. Während die Gewerbesteuer insgesamt 2025 nahezu stagnierte, weicht die Entwicklung in einzelnen Ländern erheblich ab.

So zeigen einige Länder enorme Zuwachsraten: Niedersachsen (+8,4 Prozent), Sachsen-Anhalt (+8,9 Prozent), Schleswig-Holstein (+12,7 Prozent) und Saarland (+14 Prozent). Dennoch sind diese Länder insgesamt im Defizit. In Schleswig-Holstein wuchs das Defizit sogar trotz der Steuerzuwächse deutlich.

Auf der anderen Seite mussten einzelne Länder 2025 Rückgänge bei den Gewerbesteuereinnahmen hinnehmen. Auch wenn die Gewerbesteuer grundsätzlich volatil ist, sind die Rückgänge in Rheinland-Pfalz (-4,8 Prozent), Brandenburg (-5,3 Prozent) und Sachsen (-6,8 Prozent) beachtlich. Den größten Einbruch erlebte Baden-Württemberg mit -6,9 Prozent. Hier setzte sich zudem der negative Trend aus 2024 fort. Insgesamt erlitten die Gemeinden im Vergleich zu 2023 einen Einbruch der Gewerbesteuer von fast zwölf Prozent.

Aus den Zahlen der bundesweiten Zeitreihe als auch der Flächenländer zeigen sich die typischen Chancen und Risiken der Gewerbesteuer. Ihr Aufkommen ist im Niveau abhängig von der Wirtschaftsstruktur und in der Entwicklung von der Konjunktur. In wirtschaftlich guten Jahren bewirkte sie insbesondere in Süddeutschland eine hohe Finanzkraft der Kommunen. In Jahren nahe der wirtschaftlichen Stagnation kann sie entsprechend schnell fallen. In Summe wäre angesichts von Konjunktur und geopolitischen Verwerfungen der vergangenen Jahre auch bundesweit ein nominaler Rückgang zu erwarten gewesen. Tatsächlich trat dieser bis dato primär im traditionellen industrie- und exportstarken Baden-Württemberg auf. Hier wirken Konjunktur und Gewerbesteuer als Krisenursache. Die Wirtschaftsstruktur in

den ebenso starken Regionen Bayern und Hessen ist offenbar noch resilienter. In Ostdeutschland hingegen spielen Schwankungen der Gewerbesteuer infolge deren geringeren Gewichts nur eine untergeordnete Rolle.

Ogleich dieser Bericht keine Prognosen für das laufende Jahr erstellt, seien an dieser Stelle die neusten Ergebnisse aus der Steuerschätzung im Mai 2026 erwähnt. Die Steuerschätzung stellt den Gemeinden eine stagnierende Steuerentwicklung für 2026 in Aussicht. Ein Wachstum von nominell nur 0,6 Prozent im Aggregat erreicht längst nicht den Inflationsausgleich bei wachsendem Inflationsdruck. Entscheidend für die prognostizierte Steuerchwäche in 2026 ist nach Meinung der Steuer-schätzer ein Einbruch bei der Gewerbesteuer um veranschlagte 3,3 Prozent. Der Ausblick für 2026 verheißt demnach nichts Gutes für die Haushaltslage der Kommunen. Zu den Problemen der Ausgabenseite gesellt sich nach Prognose der Steuerschätzung auch ein wachsendes Problem auf der Einnahmenseite.<sup>27</sup>

<sup>27</sup> Vgl. Bundesministerium der Finanzen 2026.

## 6 | Ausgaben

---

In den folgenden Kapiteln betrachten wir einige ausgewählte Ausgabearten der Kommunen. Dabei wurden solche Ausgaben ausgewählt, die einen theoretischen Bezug zu den Fragestellungen aufweisen und im Volumen für die Haushalte wesentlich sind. Grundlage der Analyse sind die in der Einleitung aufgezeigten drei Leitfragen: Bestehen die Ursachen der Haushaltskrise fort? Sind aus der Statistik Folgen der Krise feststellbar? Wie treten Ursachen und Folgen im regionalen Vergleich auf?

### 6.1 | Personalausgaben

Die Kategorie Personalausgaben umfasst die Bezüge, Entgelte und Nebenleistungen des aktiven Personals, Entschädigungen für die Lokalpolitik als auch Versorgungsbezüge und Beihilfen. Der mit rund 90 Prozent weit überwiegende Teil entfällt auf die aktiven Beschäftigten. Die Personalausgaben banden im Jahr 2025 knapp 27 Prozent der bereinigten Gesamtausgaben, was dem langjährigen Trend entspricht.<sup>28</sup> Da Kommunalverwaltungen im Wesentlichen Dienstleistungsorganisationen sind, nehmen die Ausgaben für Personal zwangsläufig großen Raum ein.

Diese Ausgabenkategorie zeigt seit etlichen Jahren einen dynamischen Verlauf, der in steigenden Stellenzahlen und infolge der Tarifabschlüsse steigendem nominalem Gehaltsniveau begründet liegt. In den Jahren 2016 bis 2021 bewegten sich die jährlichen Anstiege um die fünf Prozent, entsprachen damit aber noch der allgemeinen Einnahmeent-

wicklung. In den drei auf die Coronapandemie folgenden Jahren (2022 bis 2024) verdoppelte sich der jährliche Anstieg und die Personalausgaben machten einen Sprung um insgesamt 30 Prozent (Abbildung 5). In diesen Jahren konnten die Gewerkschaften in den Tarifverhandlungen erhebliche Gehaltssteigerungen verhandeln, nicht zuletzt zur Kompensation der höheren Inflationsraten. Insbesondere im Jahr 2024 ließ sich statistisch ein großer Teil des Finanzierungsdefizits über diese Tarifierhöhung begründen.

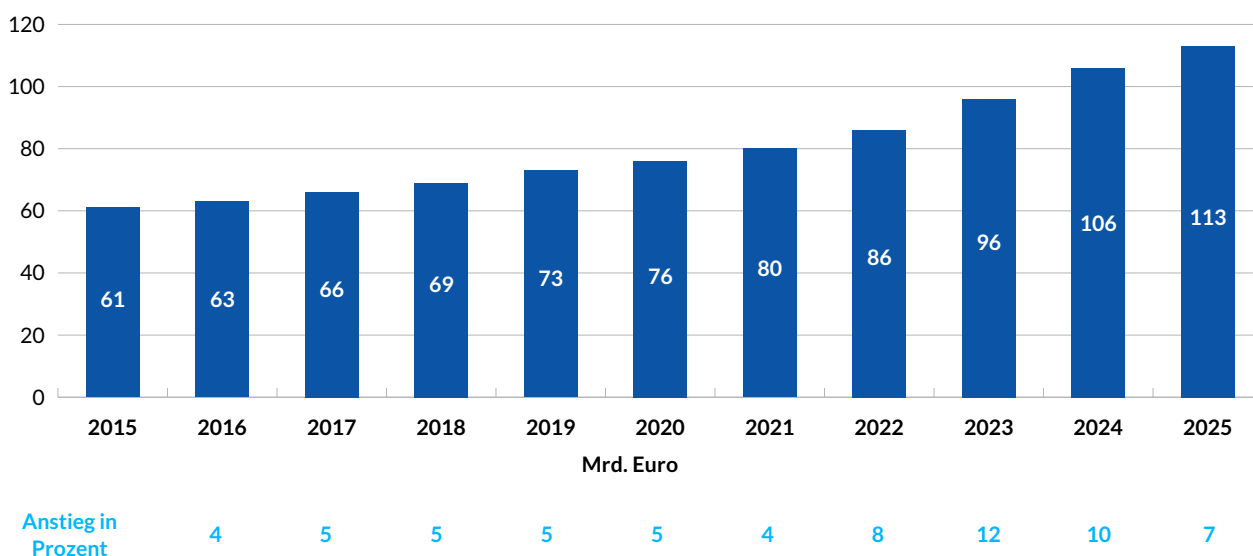
Auch im Jahr 2025 ist ein weiterer Anstieg der Ausgaben für Personal feststellbar. Prozentual fällt dieser deutlich geringer als in den Vorjahren aus. Er liegt aber dennoch leicht über dem Anstieg der bereinigten Gesamtausgaben und deutlich über dem der bereinigten Gesamteinnahmen. Somit hat auch dieser geringere Anstieg für Personal das Defizit weiter angeheizt. Mathematisch sind für den Rückgang der Dynamik zwei Erklärungen denkbar: Der Stellenzuwachs wurde gebremst oder im Jahr 2025 kam es zu geringeren Tarifierhöhungen. Erstes kann eine Folge der Haushaltskrise sein. Letzteres wäre ein zeitlicher Zufall, da die einzelnen Kommunen keinen Einfluss auf die Tarifabschlüsse haben. Im Laufe des Jahres 2025 kam es zu einer Erhöhung der TVöD-Tabellenentgelte von gut drei Prozent, was ungefähr der Hälfte von 2024 entspricht und somit einen Teil der geringeren Ausgabendynamik erklärt.<sup>29</sup> Diese Tarifverhandlungen

---

<sup>28</sup> Vgl. Bertelsmann Stiftung 2025: 44 ff.

<sup>29</sup> Im Durchschnitt aller Arbeitnehmenden fiel die prozentuale Erhöhung etwas stärker aus, da bei unteren Entgeltgruppen ein Mindestbetrag vereinbart wurde, welcher mehr als drei Prozent entspricht.

Abbildung 5 | Personalausgaben gesamt der Kommunen im Zeitverlauf, in Mrd. Euro



Quelle: Statistisches Bundesamt, Kassenstatistiken

| BertelsmannStiftung

gen fanden Anfang 2025 bereits im Schatten der schlechten Haushaltslage statt und wurden hierdurch beeinflusst.

Die Stellenzahl steht im Ermessen jeder einzelnen Kommune, welche jene mit Blick auf individuelle Bedarfe und Haushaltslagen anpasst. In Anbetracht der Haushaltslage wäre es zu erwarten, dass die Kommunen den Zuwachs der Stellenzahlen bremsen. Leider ist die Datenlage diesbezüglich schwach. Zum Zeitpunkt der Betrachtung liegt erst die Personalstatistik zum Stichtag 30. Juni 2024 vor, also anderthalb Jahre vor dem Stichtag der hier primär betrachteten Kassenstatistik und somit in einer noch früheren Phase der Haushaltskrise. Der langjährige Trend des jährlichen Stellenwachstums (2015 zu 2023) ergab ein Plus von jährlich 2,6 Prozent. Durchaus überraschend zeigen sich im Zuwachs 2024 keine Minderungen infolge der Haushaltslage. Tatsächlich fällt der Anstieg dieses Jahres mit 3,3 Prozent noch höher aus. Die Kommunalverwaltungen besetzten über 50.000 zusätzliche Stellen und wuchsen trotz beginnender Haushaltskrise auf 1,532 Millionen.

Tabelle 4 zeigt die Entwicklung der Personalausgaben auf Länderebene über die vergangenen vier Jahre. Die Personalausgaben je Einwohner:in und auch die Stellenzahlen bewegen sich seit jeher regional auf unterschiedlichem Niveau, was wesentlich Folge der unterschiedlichen Aufgabenkataloge ist. Mit Blick auf Ursachen und Folgen der Haushaltskrise ist jedoch nicht das Niveau, sondern die Dynamik entscheidend. Die Tabelle zeigt, dass es flächendeckend in den Jahren vor 2025 zu wesentlichen Anstiegen kam, diese aber durchaus unterschiedlich hoch ausfielen und vom Gesamtdurchschnitt abwichen. Die größte Dynamik der Personalausgaben zeigten die Kommunen in Baden-Württemberg, die geringste die rheinland-pfälzischen. Dementsprechend variiert auch der Beitrag der Personalausgaben zu den regionalen Haushaltsdefiziten.

In allen Ländern war die Wachstumsrate 2025 geringer als in den drei Vorjahren. Und wiederum zeigt sich zwischen den Ländern eine beachtliche Spannweite. In einigen Ländern bricht die Wachstumsrate 2025 zu den drei Vorjahren überproportional ab (Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vor-

Tabelle 4 | Personalausgaben der Kommunen auf Länderebene im Zeitverlauf, in Mio. Euro

Länder	2025	2024	2023	2022	2021	Zuwachs 2024 zu 2021, %	Zuwachs 2025 zu 2024, %
Baden-Württemberg	19.051	17.585	15.911	14.361	12.215	44	8
Bayern	17.639	16.635	15.211	13.736	13.124	27	6
Brandenburg	3.895	3.678	3.377	3.071	2.859	29	6
Hessen	9.810	9.164	8.476	7.360	6.888	33	7
Mecklenburg-Vorpommern	2.001	1.888	1.694	1.524	1.395	35	6
Niedersachsen	10.545	10.014	9.047	8.185	7.646	31	5
Nordrhein-Westfalen	28.243	26.193	23.584	20.685	19.421	35	8
Rheinland-Pfalz	5.407	5.040	4.598	4.186	4.035	25	7
Saarland	1.299	1.230	1.092	1.021	967	27	6
Sachsen	5.843	5.620	5.029	4.409	4.136	36	4
Sachsen-Anhalt	3.165	3.050	2.805	2.522	2.391	28	4
Schleswig-Holstein	3.726	3.460	3.084	2.806	2.641	31	8
Thüringen	2.758	2.620	2.395	2.125	1.987	32	5
<b>Flächenländer</b>	<b>113.382</b>	<b>106.177</b>	<b>96.303</b>	<b>85.991</b>	<b>79.705</b>	<b>33</b>	<b>7</b>

Quelle: Statistisches Bundesamt, Kassenstatistiken

| BertelsmannStiftung

pommern, Niedersachsen, Sachsen, Thüringen). Da der Tarifvertrag bundesweit gilt, muss dieser Trend überwiegend auf unterschiedlichen Wachstumsraten der Stellen beruhen. Ein geringerer Stellenzuwachs kann Folge der Haushaltskrise sein. Dies lässt sich allerdings infolge der Statistiklage nicht abschließend beantworten.

Zusammenfassend lässt sich für die Kommunen Folgendes feststellen: Die Personalausgaben wuchsen 2025 langsamer als in den Vorjahren und nur leicht stärker als die Ausgaben insgesamt. Der Anstieg fiel prozentual dennoch deutlich höher als jener der Einnahmen aus, sodass die Personalausgaben weiterhin die Defizite vergrößern und einen nicht nachhaltigen Trend zeigen. Als Erklärung der geringeren Ausgabedynamik ist eher der letzte Tarifabschluss als ein Rückgang der Stellenzahlen zu vermuten. Druck auf die Stellenzahlen als logische Folge der Haushaltskrise ist aus der Statistik noch nicht ersichtlich.

## 6.2 | Sachaufwand

Der laufende Sachaufwand umfasst typische Betriebsmittel der Verwaltungen. Darunter fallen zum Beispiel Ausgaben für die Unterhaltung und Instandhaltung von Grundstücken und Gebäuden, von technischen Anlagen oder Straßen, Mieten oder Abfallentsorgung, Reisekosten oder Kfz-Versicherungen.<sup>30</sup> Diese Ausgaben fallen in allen Aufgabebereichen in der einen oder anderen Weise an und sind in Summe nach dem Personal die zweitgrößte Ausgabenkategorie der Kommunen (24 Prozent der bereinigten Ausgaben).

Wie aus Abbildung 6 ersichtlich wird, nahm der Sachaufwand ab 2022 einen ungewöhnlichen dynamischen Verlauf. Der frühere Ausgabenanstieg von durchschnittlich sechs Prozent bis 2019 verdop-

<sup>30</sup> Einen tieferen Einblick bietet der doppische Kontenrahmen, Kontengruppe 70.

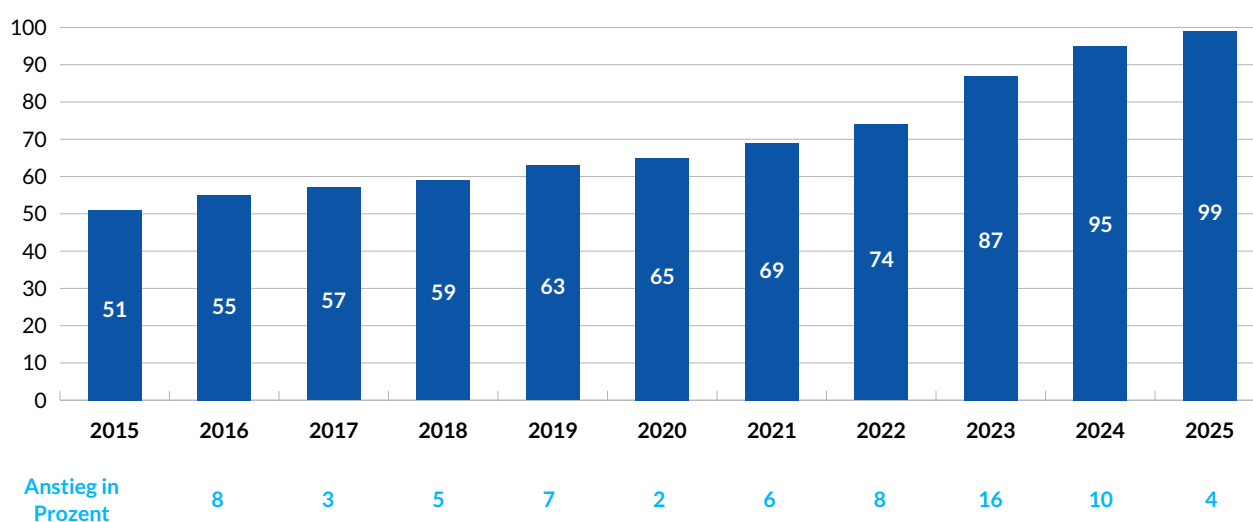
pelte sich ab 2022. Eine Erklärung ist, dass die entsprechenden Ausgaben in sehr hohem Maße von der einsetzenden Inflation betroffen waren. Finanzstatistisch war der inflationsgetriebene Sachaufwand daher eine zentrale Erklärung für das historische Defizit 2024. Allerdings deutet die gegenüber der Inflation weit überproportionale Wachstumsrate auch darauf hin, dass weitere Ursachen wie zum Beispiel höhere Ausstattungsstandards, Zuwachs an Fallzahlen, neue Aufgaben oder allgemein eine gewisse Großzügigkeit in der Ausstattung der Verwaltung auftraten.<sup>31</sup>

Zweifelsohne bestehen im Sachaufwand erhebliche Spielräume der einzelnen Kommunen. Kürzungen in dieser Kategorie gehören zu den frühesten und einfachsten Maßnahmen der Haushaltskonsolidierung, da sie kurzfristig zahlungswirksam werden, aber allenfalls mittelfristig für Bürger:innen spürbar sind. Es war daher ausgehend von der Haushaltskrise 2024 zu erwarten, dass viele Kommunen mit Kürzungen des Sachaufwandes reagieren. Tat-

sächlich lässt sich dieser Effekt aus der Kassenstatistik und Abbildung 6 ablesen. Der Sachaufwand 2025 sinkt zwar nicht nominal. Seine Wachstumsdynamik ist jedoch sichtlich gebremst. Lag der Zuwachs der drei Vorjahre bei über zwölf Prozent, so waren es 2025 nur noch vier. Diese Zahl liegt zwar noch immer über der allgemeinen Inflationsrate von 2,2 Prozent, bedeutet aber einen Trendwechsel zu den Vorjahren. Der Zuwachs von vier Prozent liegt unter dem Zuwachs der bereinigten Gesamtausgaben (sechs Prozent) und entspricht dem Zuwachs der bereinigten Einnahmen, sodass der laufende Sachaufwand im Jahr 2025 nicht mehr als Defizittreiber wirkte. Es ist plausibel, dass dies auch auf unmittelbare kleinteilige Kürzungen in der Breite der Kommunen zurückgeht und eine Folge der Haushaltskrise darstellt. Diese Strategie ist nahelegend und sowohl politisch als auch fiskalisch zumindest mittelfristig vertretbar. Auf lange Sicht gefährden und belasten Kürzungen der Sachmittel natürlich die Funktionsfähigkeit und Qualität der Behörden sowie der kommunalen Infrastruktur.

<sup>31</sup> Die Inflationsrate dieser drei Jahre summierte sich auf 15 Prozent.

Abbildung 6 | **Laufender Sachaufwand der Kommunen im Zeitverlauf, in Mrd. Euro**



Quelle: Statistisches Bundesamt, Kassenstatistiken

| BertelsmannStiftung

Tabelle 5 wirft wiederum einen Blick auf die Entwicklungen in den Ländern. Die Ausgabenzuwächse in den Jahren 2021 bis 2024 fallen unterschiedlich stark aus, liegen jedoch stets über der kumulierten Inflationsrate. Die Spannweite zwischen 27 Prozent in Sachsen-Anhalt und 60 Prozent im Saarland deutet an, dass die Ausgabentreiber (u. a. Inflation, Aufgaben, Fallzahlen, Standards) regional strukturell unterschiedlich ausgeprägt sind. Je nach Ausgabenanteil in den Ländern insgesamt wirkte der Sachaufwand daher regional auch unterschiedlich auf die Defizite.<sup>32</sup> Im Jahr 2025 zeigt sich zwischen den Ländern ein anderes Bild. Die Varianz der Trends nimmt zu. In Sachsen-Anhalt stagniert der nominale Sachaufwand, in Sachsen sinkt er gar. Hinter dieser Entwicklung stehen somit reale, wesentliche Kürzungen und in Sachsen im Vergleich

zu den Vorjahren ein diametraler Bruch. In Bayern und Brandenburg bewegt sich der Zuwachs nah an der Inflationsrate, was ebenso für Kürzungen der Kommunen spricht. Die größte Entlastung zeigt diese Strategie dort, wo der Ausgabenanteil am größten ist, somit Sachsen-Anhalt, Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen.

In der Analyse zeigt sich somit zusammenfassend, dass der laufende Sachaufwand seine Rolle als Treiber der Haushaltskrise im Jahr 2025 verloren hat. Dies kann als unmittelbare kurzfristige Reaktion der Kommunen auf die hohen Defizite interpretiert werden.

### 6.3 | Sozialausgaben

Der historisch gewachsene und wesentlich über die Sozialgesetzbücher bundesgesetzlich verankerte Aufgabenkatalog ordnet den Kommunen eine Viel-

32 Der Anteil an den bereinigten Gesamtausgaben bewegte sich 2024 zwischen 20 Prozent in Schleswig-Holstein und 29 Prozent in Sachsen-Anhalt.

Tabelle 5 | **Laufender Sachaufwand der Kommunen auf Länderebene im Zeitverlauf, in Mio. Euro**

Länder	2025	2024	2023	2022	2021	Zuwachs 2024 zu 2021, %	Zuwachs 2025 zu 2024, %
Baden-Württemberg	14.021	13.416	12.045	10.098	9.185	46	5
Bayern	14.419	13.939	12.792	10.806	10.152	37	3
Brandenburg	2.892	2.800	2.577	2.370	2.104	33	3
Hessen	9.327	8.952	8.062	6.701	6.475	38	4
Mecklenburg-Vorpommern	1.764	1.690	1.523	1.358	1.167	45	4
Niedersachsen	8.761	8.383	7.776	6.701	6.001	40	5
Nordrhein-Westfalen	29.262	28.014	25.400	22.346	20.843	34	4
Rheinland-Pfalz	5.398	5.156	4.663	4.124	3.748	38	5
Saarland	1.062	972	815	689	609	60	9
Sachsen	4.399	4.505	4.030	3.310	2.962	52	-2
Sachsen-Anhalt	2.636	2.614	2.410	2.167	2.054	27	1
Schleswig-Holstein	3.094	2.952	2.613	2.245	2.094	41	5
Thüringen	2.093	1.988	1.798	1.532	1.384	44	5
<b>Flächenländer</b>	<b>99.128</b>	<b>95.381</b>	<b>86.504</b>	<b>74.447</b>	<b>68.778</b>	<b>39</b>	<b>4</b>

Quelle: Statistisches Bundesamt, Kassenstatistiken

| BertelsmannStiftung

zahl sehr unterschiedlicher sozialer Aufgaben zu. Dazu gehören zum Beispiel die Kindertagesstätten und die Erziehungshilfe, die Grundsicherung für Arbeitssuchende und im Alter, Hilfe zur Pflege oder das relativ junge Bundesteilhabegesetz. Die Komplexität in der Analyse dieser großen und heterogenen Ausgabenkategorie steigt zusätzlich dadurch, dass der Aufgabenkatalog von Land zu Land abweichen kann, unterschiedliche Standards und Kosten-erstattungen gelten und diverse Umlagebeziehungen zwischen den Kommunen bestehen.

Gleichwohl gelten die Sozialausgaben seit Jahrzehnten als problematisch und als Haushaltsrisiko der Kommunen, denn sie entwickeln sich dynamisch und sind im Aufkommen weithin extern bestimmt. Die Sozialausgaben der Abbildung 7 umfassen über den gesamten Aufgabenkatalog hinweg die sogenannten Geldleistungen an Dritte wie zum Beispiel die Wohnkosten des SGB II oder die Grundsicherung im Alter. Andere Ausgabearten wie eigenes Personal, Zuweisungen an freie Träger, Infrastrukturkosten bleiben außen vor.

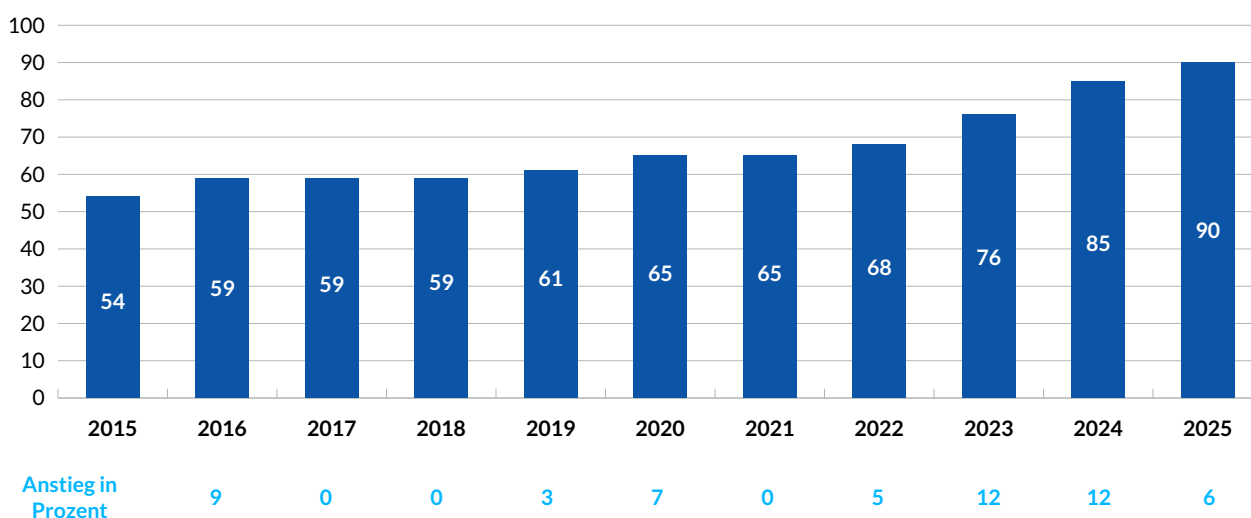
Da die Abgrenzung jedoch über die Zeit stabil bleibt, besitzt Abbildung 7 dennoch eine Aussagekraft.

Die ehemals bestehende Dynamik hat in den Jahren 2023 und 2024 mit zusammen 25 Prozent ein neues Niveau erreicht. Dieser kurzfristige Ausgabensprung gilt als eine zentrale Ursache des hohen Haushaltsdefizits 2024 und der Haushaltskrise allgemein. Hinter dem Ausgabensprung werden demografische Entwicklungen und das Wachstum des neu geschaffenen Bundesteilhabegesetzes vermutet.

Abbildung 7 zeigt, dass der Ausgabensprung der beiden Vorjahre sich 2025 nicht fortgesetzt hat. Die Wachstumsrate hat sich halbiert. Da die gesunkene Inflation bei den hier erfassten Ausgaben nicht greift, der rechtliche Rahmen konstant blieb und auch demografische Trends fortwirken, lässt sich vermuten, dass sich der Rückgang des Anstiegs auf Maßnahmen der Kommunen in Reaktion auf die Haushaltskrise zurückführen lässt.<sup>33</sup> Die Wachstumsrate des vergangenen Jahres entspricht jener der bereinigten Ausgaben insgesamt, liegt aber höher als die Wachstumsrate der bereinigten Einnahmen. Der Haushaltsdruck hat sich gemindert.

<sup>33</sup> Demografisch potenziell entlastende Trends wie der Geburtenknick mit einem sinkenden Bedarf an Kita werden durch die hier gegebene Begrenzung auf Geldleistungen statistisch nicht erfasst.

Abbildung 7 | Sozialausgaben der Kommunen im Zeitverlauf, in Mrd. Euro



Quelle: Statistisches Bundesamt, Kassenstatistiken

| BertelsmannStiftung

Dennoch ist die Entwicklung nicht nachhaltig und bleiben die Sozialausgaben ein Treiber der Defizite.

Da der Aufgabenkatalog zwischen den Ländern variiert, variiert auch die Bedeutung der Sozialausgaben für die Haushalte der Kommunen im Ländervergleich. Am größten fällt der Ausgabenanteil in Niedersachsen aus, am geringsten in Baden-Württemberg. In der bundesweiten Summe binden die Sozialausgaben gut 21 Prozent der bereinigten Gesamtausgaben.<sup>34</sup> Diese Aussagen beziehen sich auf die Bruttoausgaben der Kommunen. Wie angedeutet, existieren für bestimmte Aufgaben Erstattungen, die in jedem Land unterschiedlich hoch ausfallen. Wiederum in Summe bundesweit betrachtet kann man von gut 40 Prozent sprechen.<sup>35</sup> Es lässt

34 Die Ausgabenbelastung wird maßgeblich durch den Kommunalisierungsgrad bestimmt, welcher in NRW traditionell am höchsten ist. Vgl. Bertelsmann Stiftung 2025: 18 ff.

35 Vgl. a. a. O.: 52.

sich aus der Kassenstatistik nicht ableiten, auf welchen einzelnen Sozialleistungen diese Dynamik beruht und wie groß nach etwaigen Erstattungen die tatsächliche Haushaltsbelastung der Kommunen ausfällt. Festhalten lässt sich jedoch, dass eine solche Ausgabendynamik immer ein Haushaltsrisiko ist. Diese Dynamiken traten, wie Tabelle 6 zeigt, in den Jahren 2021 bis 2024 flächendeckend auf. Wie aus den bundesweiten Zahlen der Abbildung 7 zu vermuten, ist diese Ausgabendynamik in allen Ländern im vergangenen Jahr 2025 deutlich abgeflacht. Der stärkste Rückgang der Dynamik ist in Niedersachsen, Sachsen und Sachsen-Anhalt zu beobachten (Tabelle 6).

Im Ergebnis lässt sich feststellen, dass der ungewöhnliche Sprung der Sozialausgaben 2023 und 2024 sich im vergangenen Jahr nicht fortgesetzt hat. Die Wachstumsdynamik besteht flächendeckend fort, ist aber deutlich gemindert. Diese Ausgabenminderung lässt sich logisch nur durch aktive

Tabelle 6 | Sozialausgaben der Kommunen auf Länderebene im Zeitverlauf, in Mio. Euro

Länder	2025	2024	2023	2022	2021	Zuwachs 2024 zu 2021, %	Zuwachs 2025 zu 2024, %
Baden-Württemberg	10.502	9.759	8.712	7.712	7.295	34	8
Bayern	12.137	11.313	10.122	9.037	8.731	30	7
Brandenburg	2.864	2.663	2.373	2.146	1.987	34	8
Hessen	8.768	8.203	7.146	6.667	6.282	31	7
Mecklenburg-Vorpommern	1.925	1.777	1.570	1.386	1.300	37	8
Niedersachsen	10.925	10.421	9.378	8.388	7.874	32	5
Nordrhein-Westfalen	25.694	24.528	21.957	19.967	19.277	27	5
Rheinland-Pfalz	4.637	4.382	3.885	3.518	3.330	32	6
Saarland	871	823	649	624	605	36	6
Sachsen	4.156	3.980	3.437	3.045	2.853	40	4
Sachsen-Anhalt	1.587	1.510	1.349	1.207	1.088	39	5
Schleswig-Holstein	3.898	3.677	3.291	2.837	2.748	34	6
Thüringen	2.063	1.933	1.693	1.511	1.407	37	7
<b>Flächenländer</b>	<b>90.027</b>	<b>84.969</b>	<b>75.562</b>	<b>68.045</b>	<b>64.777</b>	<b>31</b>	<b>6</b>

Quelle: Statistisches Bundesamt, Kassenstatistiken

Maßnahmen der Kommunen erklären, da Rechtslage, Verwaltungsstruktur und gesellschaftliche Situationen stabil blieben.

## 6.4 | Investitionen

Die Investitionen der Kommunen stehen seit vielen Jahren im Fokus aus Politik, Wissenschaft und Öffentlichkeit. Dieser Fokus ergibt sich aus deren Bedeutung für die Volkswirtschaft allgemein, die Standort- und Lebensqualität der Kommunen als auch die sich weithin über Investitionen definierende Lokalpolitik. Das Investitionsniveau der Kommunen ist in Gänze zu gering, sodass sich im Grunde seit mehr als zwei Dekaden ein Verlust an Anlagevermögen feststellen lässt.<sup>36</sup> Hinzu treten erhebliche und anhaltende regionale Differenzen. Die bundesweiten Zahlen sind spürbar durch das hohe Investitionsniveau Bayerns verzerrt. In weiten Teilen Deutschlands genügen die Investitionen seit Langem nicht, Infrastruktur zu erhalten bzw. gar um- oder auszubauen.<sup>37</sup> Der Investitionsrückstand

wächst insbesondere in finanzschwachen Regionen, die damit weiter zurückfallen und an Zukunftsfähigkeit verlieren.

Der Begriff Investitionen umfasst in der Kassenstatistik eine Reihe unterschiedlicher Ausgaben. Der dominante Anteil entfällt auf die meist gesellschaftlich im Vordergrund stehenden Baumaßnahmen. Zu den in Abbildung 8 dargestellten Sachinvestitionen gehört weiterhin der Erwerb von beweglichen und unbeweglichen Sachen (Immobilien).<sup>38</sup>

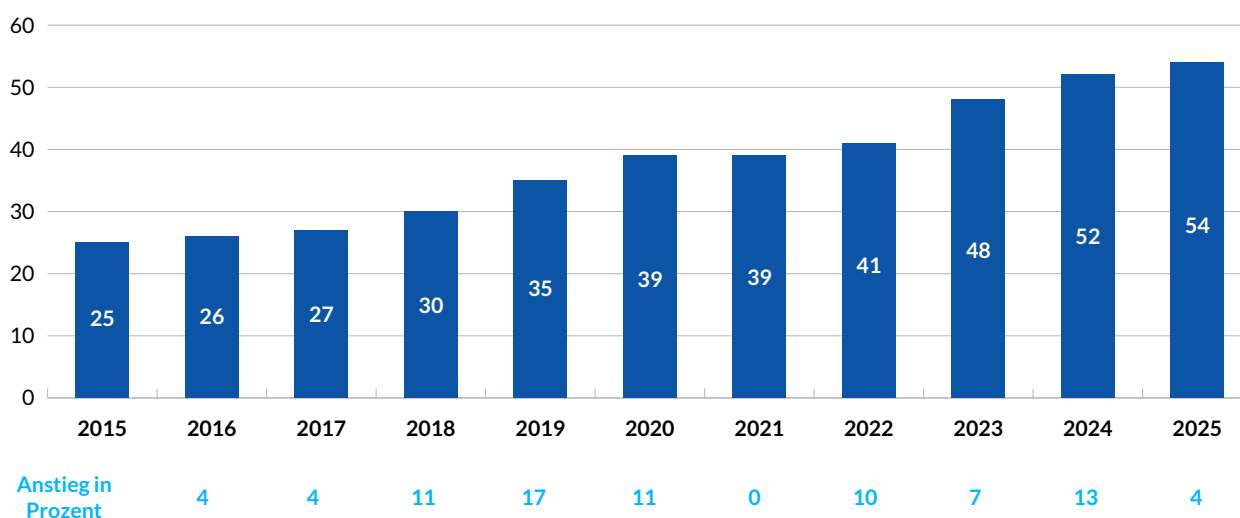
Die Investitionen besitzen in Phasen der Haushaltskrise eine besondere Sensibilität. Kürzungen gehören, da relativ unkompliziert umsetzbar, zu den ersten Reaktionen auf Haushaltsdefizite. Die Systematik des Haushaltsrechts verstärkt über die meist nötigen Kreditgenehmigungen diese Tendenz. Mit Blick auf die ohnehin meist unterfinanzierte kommunale Infrastruktur und die Bedeutung für künftiges Wachstum ist dies ein fataler Zusammenhang. Die Kommunalen Spitzenverbände prognostizie-

<sup>36</sup> KfW und Difu 2025: 12.

<sup>37</sup> Bertelsmann Stiftung 2025: 59.

<sup>38</sup> Von diesen Sachinvestitionen binden die Bauausgaben über die Zeit recht stabil 70 Prozent.

Abbildung 8 | Sachinvestitionen der Kommunen im Zeitverlauf, in Mrd. Euro



Quelle: Statistisches Bundesamt, Kassenstatistiken

| BertelsmannStiftung

ren angesichts der Zahlen von 2024 einen massiven Einbruch der Sachinvestitionen in den kommenden Jahren.<sup>39</sup>

Abbildung 8 zeigt den mittelfristigen Verlauf der Investitionsausgaben. Offensichtlich nahmen die Investitionen in den Jahren 2021 bis 2024 eine hoch dynamische Entwicklung mit teils zweistelligen Wachstumsraten. Die Ursachen dieses positiven Trends liegen im starken Zuwachs der Steuereinnahmen, in beachtlichen Überschüssen und umfangreichen Förderprogrammen. Bereits hier lässt sich auf die Bedeutung der Haushaltslage schließen. Auf den ersten Blick durchaus überraschend stiegen die Investitionen auch im zweiten Jahr der Krise, 2025, weiter an. Der befürchtete kurzfristige Ein-

bruch ist ausgeblieben. Allerdings geht die Wachstumsrate sichtbar zurück. In den drei Vorjahren wurden durchschnittlich zehn Prozent erzielt, 2025 nur noch vier. Dies muss als Vorbote der kommenden Investitionskrise verstanden werden, denn die bereinigten Ausgaben insgesamt wuchsen stärker und der Investitionsbedarf ist frappierend. Offensichtlich reagieren die Kommunen, zumindest in Summe, bereits mit Kürzungen ihrer Investitionen. Führt man sich die Baupreisinflation vor Augen, so bedeutet diese Zahl bereits nahezu einen realen Rückgang der Investitionen.<sup>40</sup>

Tabelle 7 weitet den Blick auf die Entwicklungen in den Ländern. Nahezu alle Länder konnten in den zurückliegenden Jahren erhebliche Steigerungen der Sachinvestitionen erreichen. Lediglich an den Kom-

39 Die Kommunalen Spitzenverbände prognostizieren (einschließlich des Sondervermögens des Bundes) einen nominalen Rückgang von 30 Prozent in den Jahren 2024 bis 2028. Vgl. Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände 2026.

40 Die Baupreisinflation lag in den Jahren 2021 bis 2024 bei kumuliert gut 30 Prozent. Im Jahr 2025 sank sie auf gut drei Prozent, was als Indikator abkühlender Konjunktur betrachtet werden kann.

Tabelle 7 | Sachinvestitionen der Kommunen auf Länderebene im Zeitverlauf, in Mio. Euro

Länder	2025	2024	2023	2022	2021	Zuwachs 2024 zu 2021, %	Zuwachs 2025 zu 2024, %
Baden-Württemberg	8.369	8.040	7.645	6.503	6.197	30	4
Bayern	13.087	12.439	11.853	10.436	10.364	20	5
Brandenburg	1.474	1.546	1.333	1.252	1.078	43	-5
Hessen	4.013	4.105	3.612	2.883	2.628	56	-2
Mecklenburg-Vorpommern	1.275	1.169	1.010	898	901	30	9
Niedersachsen	5.011	4.660	4.733	3.788	3.470	34	8
Nordrhein-Westfalen	11.180	10.603	8.779	7.641	6.844	55	5
Rheinland-Pfalz	2.654	2.346	2.133	1.931	1.619	45	13
Saarland	407	402	365	315	284	42	1
Sachsen	2.120	2.618	2.311	1.820	1.691	55	-19
Sachsen-Anhalt	1.007	1.006	1.153	1.242	1.054	-5	0
Schleswig-Holstein	2.035	2.043	1.896	1.630	1.449	41	0
Thüringen	1.253	1.108	1.062	1.035	1.058	5	13
<b>Flächenländer</b>	<b>53.885</b>	<b>52.085</b>	<b>47.884</b>	<b>41.374</b>	<b>38.637</b>	<b>35</b>	<b>4</b>

Quelle: Statistisches Bundesamt, Kassenstatistiken

munen Sachsen-Anhalts und Thüringens gingen die guten Jahre bis 2024 vorbei. Im Jahr 2025 stieg die Varianz der Trends. Vier Länder sanken von 24 zu 25. Zwei lagen nur knapp über der Null beim Zuwachs und verloren somit kaufkraftbereinigt. Die prozentual beachtlichen Zuwächse in Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Niedersachsen und Thüringen relativieren sich vor dem Hintergrund des meist langjährig geringen Niveaus.<sup>41</sup> Es soll jedoch nicht unerwähnt bleiben, dass die Investitionssummen der Kommunen auf Länderebene oft keinen linearen Trend nehmen. In der Mehrzahl der Länder treten auch zwischen den guten Vorjahren nominale Rückgänge auf. Die sinkende Wachstumsrate bundesweit deutet jedoch darauf hin, dass die Rückgänge 2025 nicht nur Effekt etwaiger auslaufender Förderprogramme, sondern eher Anzeichen des erwartbaren Einbruchs der Investitionen sind. Dieser Einbruch wird die Länder unterschiedlich treffen und sich je nach Investitionsniveau und Vorjahrestrends unterschiedlich auswirken. Katastrophal ist die Lage in Sachsen-Anhalt. Aber auch die Kommunen Brandenburgs, Hessens und Sachsens bewegten sich in den Vorjahren nur im Mittelfeld der Investitionskraft. Für Bayern und Baden-Württemberg scheint die aktuelle Abkühlung angesichts der früheren weit überdurchschnittlichen Investitionen vorerst verkraftbar.

### Exkurs: Die Entwicklung der Investitionen in den Gemeinden Nordrhein-Westfalens

Im vorstehenden Kapitel wurde die Entwicklung der Investitionen auf Bundesebene und regionalisiert für die Länder betrachtet. Hier wird die Betrachtungsebene nun kleinteiliger auf die einzelnen Gemeinden bezogen. Damit werden Effekte sichtbar, die in aggregierten Daten der Länder statistisch untergehen. Die folgenden Analysen basieren auf der Kassenstatistik des Jahres 2025 der 397 Gemeinden, welche durch IT.NRW online zur freien Verfügung gestellt wird.<sup>42</sup>

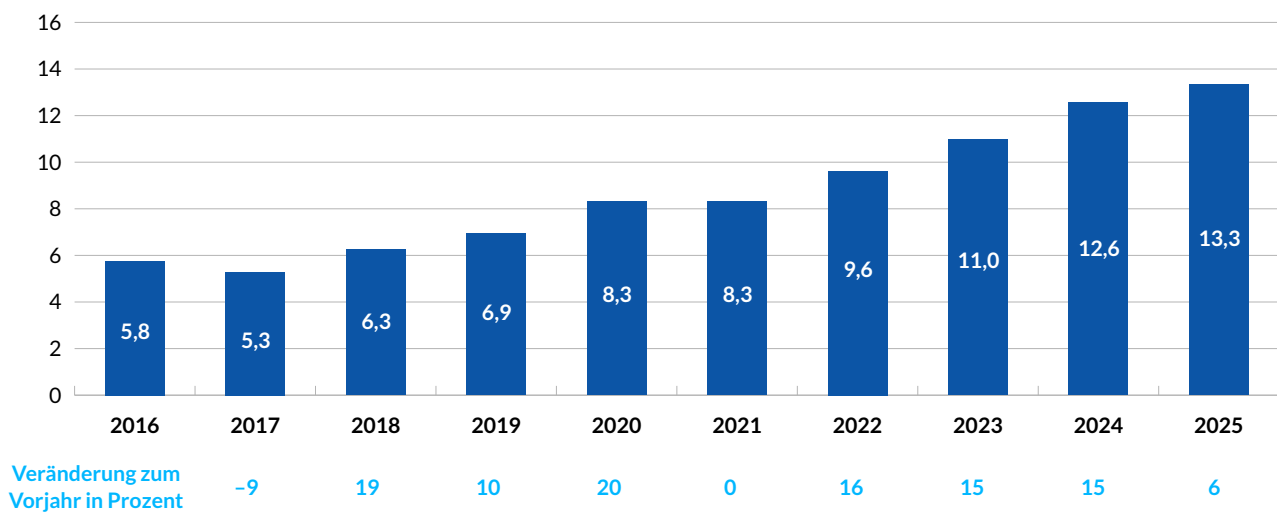
Die Analyse beginnt mit einer Betrachtung der gemeindlichen Investitionen insgesamt im Zeitverlauf (Abbildung 9). Das Ausmaß des Anstiegs kann angesichts der öffentlichen Debatten über Investitionsrückstände durchaus überraschen. Der Rückgang im Jahr 2017 lässt sich vermutlich auf ausgelaufene Förderprogramme des Bundes zurückführen. Die Stagnation 2021 ist eine Folge der Coronapandemie. Auch die hohe Baupreisinflation von kumuliert rund 75 Prozent seit 2017 kann diesen Erfolg nicht aufwiegen. Bezogen auf das Preisniveau und die Investitionen von 2017 wurden 2025 durch die Gemeinden Nordrhein-Westfalens real gut vier Milliarden Euro höhere Investitionen getätigt. Die Haushaltskrise hat somit am aktuellen Rand nicht zu einem Rückgang der Investitionen geführt. Gleichwohl ist die 2025 deutlich niedrigere Wachstumsdynamik eine Warnung.

Diese aggregierte Zeitreihe verbirgt eine Besonderheit der kommunalen Investitionen, welche für die Debatte um Investitionen an sich und die Krisenfolgen entscheidend ist. Das Investitionsverhalten der einzelnen Gemeinde ist zwischen den Jahren höchst volatil und zeigt keinen kontinuierlichen Anstieg. Tatsächlich befindet sich unter den 396 Gemeinden im Verlaufe der zehn Jahre keine einzige, die einen jährlichen Zuwachs verzeichnet. Auch extreme Sprünge wie zum Beispiel eine Verdreifachung oder Drittelung des Pro-Einwohnerwertes im Vergleich zum Vorjahr sind üblich. Erklärbar ist dieser Effekt aus dem unregelmäßigen Bedarf größerer Investitionen, dem nötigen „Ansparen“ der Eigenmittel oder auch den begrenzten Kapazitäten der Verwaltung. Dies gilt umso mehr in kleinen Gemeinden.

<sup>41</sup> Vgl. Bertelsmann Stiftung 2025: 59.

<sup>42</sup> Es muss an dieser Stelle darauf hingewiesen werden, dass die typischen Risiken der Kassenstatistik (z. B. fehlerhafte Eingaben, vorläufige Zahlen) bei einzelgemeindlichen Analysen stärker wiegen.

Abbildung 9 | Investitionsausgaben der Gemeinden NRW insgesamt im Zeitverlauf, in Mrd. Euro



Quelle: IT.NRW, eigene Berechnung

| BertelsmannStiftung

Wenn somit in einer Gruppe der Gemeinden die Investitionen zum Vorjahr niedriger ausfallen, muss es sich nicht um eine Folge der Haushaltskrise handeln. Vielmehr sind solche Auf- und Abs der Normalfall. Im Jahr 2025 ist für 151 der 396 Gemeinden Nordrhein-Westfalens ein Rückgang der Investitionen um mindestens zehn Prozent zu beobachten. Aussagekraft gewinnt diese Zahl im Vergleich zu den Vorjahren. Abbildung 10 zeigt, dass die Anzahl der Gemeinden mit einem Rückgang der Investitionen deutlich über der Zahl der Vorjahre liegt. Gleichzeitig sinkt die Anzahl der Gemeinden mit Zuwächsen. Die Werte des Jahres 2025 fallen somit im Vergleich zu den Vorjahren signifikant schlechter in der erwartbaren Richtung aus. Die Investitionen stehen in einer wachsenden Zahl der Gemeinden Nordrhein-Westfalens unter Druck.

Die Volatilität zwischen den Jahren ist wie erwähnt hoch. Dennoch zeigt sich eine gewisse Persistenz in der Verteilung der Gemeinden, die sich auf die grundsätzliche Finanzkraft zurückführen lässt. Von den 40 Gemeinden (ein Zehntel) mit je Einwohner:in höchsten Investitionen im Jahr 2025 finden sich 24 in fünf oder mehr Jahren im besten Zehntel. Fast identisch ist die Quote bezogen auf

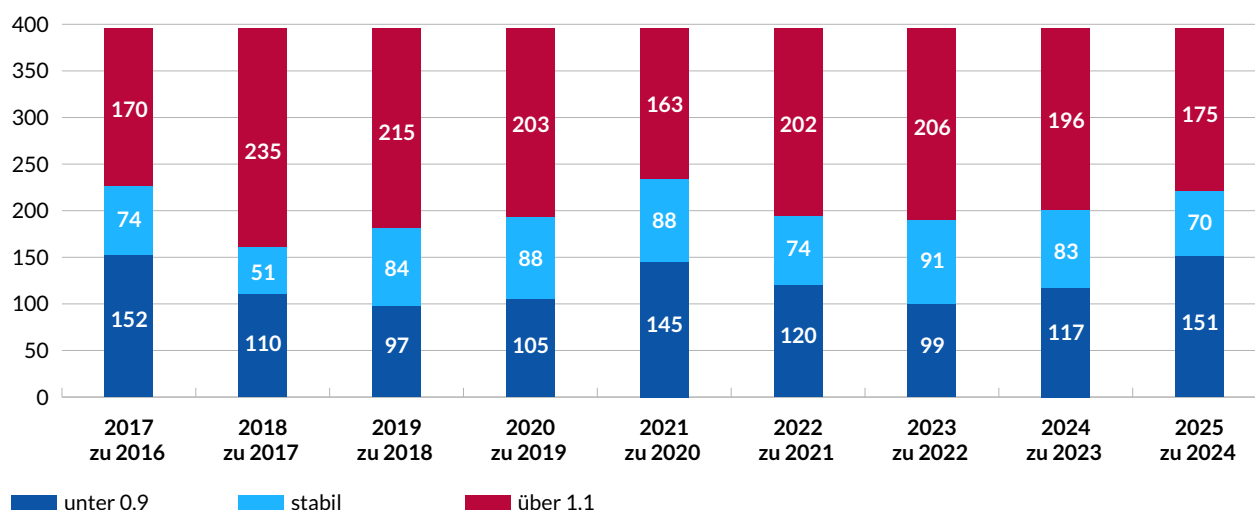
die 40 Gemeinden mit den geringsten Investitionen 2025. Auch diese Gemeinden finden sich im Zeitverlauf meist im schwächsten Zehntel. Kumuliert man die Investitionen je Einwohner:in über die zehn hier betrachteten Jahre, bestätigt sich das Bild einer ungleichen Verteilung. Das Zehntel der investitionsstärksten Gemeinden erreicht 8.347 Euro je Einwohner:in, das Zehntel der schwächsten lediglich 1.732 Euro. Die Differenzen innerhalb des Landes sind somit stabil und in der Größenordnung enorm.<sup>43</sup>

Dennoch kam der Anstieg der Investitionsausgaben in der Fläche der Gemeinden Nordrhein-Westfalens an. Bildet man aus den neun Jahren 2017 bis 2025 je drei Teilperioden, so zeigt sich, dass rund 90 Prozent der Gemeinden einen deutlichen Zuwachs der Investitionen ausgehend von Periode 1 zu Periode 2 und 3 erreichten.

Eine Ursache des deutlichen und auch in der Breite wirksamen Investitionsanstiegs kann in den Zuwendungen durch Bund und Land liegen. Tatsäch-

<sup>43</sup> Für die regionale Verteilung von Investitionen siehe Arnold et al. 2015.

Abbildung 10 | Veränderung der jährlichen Investitionsausgaben der Gemeinden NRW zum Vorjahr



Quelle: IT.NRW, eigene Berechnung

| BertelsmannStiftung

lich war die hier betrachtete Periode von einer Reihe bedeutender Bundesprogramme geprägt, die auch das Ziel hatten, das Investitionsniveau flächendeckend zu heben.<sup>44</sup> Tabelle 8 zeigt jedoch, dass der Anstieg der Investitionen nicht durch Zuwendungen getragen war. Diese wuchsen zwar, aber ihr Anteil blieb relativ konstant. In den vergangenen beiden krisengeprägten Jahren stagnierten die Zuwendungen gar und ihr Anteil sank. Der Zuwachs der Investitionen muss daher auf anderen Finanzierungsquellen beruhen. Haushaltstechnisch denkbar sind Kassenbestände, Kredite, Veräußerungserlöse oder laufende Einzahlungen. Circa die Hälfte des Zuwachses der Jahre ab 2022 dürfte kreditfinanziert sein. Ein anderer Teil der Investitionen beruht auf dem Zahlungsmittelüberschuss laufender Verwaltung, sprich Steuern und Schlüsselzuweisungen. Vergleicht man nun die Gruppen der 40 über die Periode investitionsstärksten Gemeinden mit der Gruppe der 40 schwächsten, so wird ein bedeutender Zusammenhang sichtbar. In den Gemeinden mit den höchsten Investitionen wurden lediglich

23 Prozent durch Zuwendungen gedeckt. In den Gemeinden mit den kumuliert geringsten Investitionen ist die Bedeutung der Zuwendungen mit 48 Prozent enorm höher. Ein krisen- und einnahmebedingter Rückgang der Investitionen ist daher eher bei den starken Gemeinden zu erwarten.

Eine weitere Ursache für die Höchststände der Investitionen im Krisenjahr 2025 liegt im Prozess dieser Ausgaben. Insbesondere Bauprojekte besitzen einen mehrjährigen Planungsverlauf. Bedarfsplanung in der Verwaltung, lokalpolitische Beschlüsse, Beschaffung etwaiger Fördermittel, Ausschreibungen bis hin zum Bau sind vorgelagerte Schritte. Die Ausgaben tauchen in der Statistik jedoch erst im Jahr der Bezahlung auf. Es ist daher davon auszugehen, dass die hohen Investitionen 2024, 2025 auf Planungen in den noch guten Haushaltsjahren beruhen. Dementsprechend ist der krisenbedingte Einbruch der Investitionen erst mit mehrjähriger Verzögerung zu erwarten. Für das Jahr 2025 ist er statistisch noch nicht feststellbar. Denn eine Korrelation der gemeindeindividuellen Ausgaben 2025 mit einem Einbruch des Primärsaldos 2023 liegt

<sup>44</sup> Zum Beispiel die fortlaufenden Programme zum Kita-Ausbau, Kommunalinvestitionsförderungsgesetz, Digitalpakt, Ausbau Ganztags. Vgl. Freier und Geißler 2024: Tabelle 1.

Tabelle 8 | Investitionen und Investitionszuwendungen im Zeitverlauf, in Mio. Euro

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Investitionen	5,767	5,289	6,258	6,941	8,309	8,314	9,628	10,963	12,565	13,34
Zuwendungen	1,829	1,917	2,154	2,389	2,718	2,989	3,072	3,472	3,407	3,239
Finanzierungsanteil Zuwendungen	0,32	0,36	0,34	0,34	0,33	0,36	0,32	0,32	0,27	0,24

Quelle: IT.NRW, eigene Berechnung

| BertelsmannStiftung

nicht vor.<sup>45</sup> Dahinter steht die Hypothese, dass sich die Haushaltslage 2023 auf die damaligen Planungen und somit die Investitionsauszahlungen 2025 auswirkt. Dieser Effekt ist noch nicht beobachtbar.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Investitionen der Gemeinden Nordrhein-Westfalens trotz der Haushaltskrisen in den Jahren 2024 und 2025 weiter gestiegen sind und historische Höchstwerte erreichten. Erkennbar ist jedoch, dass die Wachstumsdynamik abnimmt. Allgemein ist das Investitionsniveau der Gemeinden im zeitlichen Trend höchst volatil und zeigt keinerlei einheitlichen Verlauf. Sichtbar wird, dass der Anteil der Gemeinden mit einem Rückgang der Investitionen steigt und der Anteil der Gemeinden mit Zuwächsen abnimmt. Über die zehn Jahre konnten fast alle Gemeinden ihre Investitionskraft deutlich steigern. Es bestehen dennoch enorme und persistente Differenzen zwischen ihnen. Der Anstieg der Investitionen beruhte nicht auf Fördermitteln, sondern eher auf laufenden Einzahlungen. Investitionsschwache Gemeinden sind jedoch deutlich abhängiger von aktuell stagnierenden Fördermitteln als finanzstarke. Ein Einfluss früherer Haushaltsergebnisse auf die aktuellen Investitionen ist statistisch noch nicht messbar.

<sup>45</sup> Der Primärsaldo gibt das Verhältnis laufender Einnahmen und Ausgaben ohne Zinsen an. Da der Zinsanteil in Gemeinden gering ist, liegt der Wert nahe am Finanzierungssaldo. Die Werte wurden der Datenbank [www.wegweiser-kommune.de](http://www.wegweiser-kommune.de) entnommen.

## 7 | Verschuldung

---

Die Verschuldung der Kommunen ist für diese Untersuchung aus mindestens drei Gründen bedeutsam. Zum einen ist zu erwarten, dass ein Teil der in Kapitel 3 diskutierten Finanzierungsdefizite über eine höhere Verschuldung gedeckt wird.<sup>46</sup> Ein Anstieg der Verschuldung wäre dann eine Folge der Haushaltskrise. Die Relevanz der Verschuldung ergibt sich des Weiteren aus derer strenger Regulierung. Seit jeher überwachen die Länder die Kommunen, um deren Überschuldung und den Verlust deren Funktionsfähigkeit zu verhindern. Auch die jüngere Geschichte stärkt die Sensibilität für die Thematik Verschuldung. Denn etliche Länder haben in der vergangenen Dekade hohe Mittel zum Abbau der Kassenkredite aufgewendet. Diese Erfolge drohen verloren zu gehen. Der Bund hat nach acht Jahren der Versprechungen ab 2026 ebenso Hilfen zum Abbau der „Altschulden“ zur Verfügung gestellt.

In der Diskussion um kommunale Verschuldung sind primär zwei Schuldenarten zu unterscheiden. Die Investitionskredite dienen haushaltstechnisch zur Finanzierung entsprechender langlebiger Güter, haben eine feste Laufzeit, werden endfällig getilgt und durch die Kommunalaufsicht gemäß der „dauernden Leistungsfähigkeit“ genehmigt. Kassenkredite sollen eigentlich nur unterjährige Liquiditätsengpässe überbrücken und sind nicht für die Finanzierung dauerhafter Defizite oder investiver Güter gedacht. Diese Schulden sind im ökonomischen

Sinne doppelt problematisch. Zum einen stehen ihnen eben keine Investitionsgüter gegenüber, die in zukünftigen Perioden einen positiven Beitrag zur Leistungserbringung oder wirtschaftlichen Prosperität bedeuten. Zum Zweiten existieren bei diesen Krediten Risiken aus kurzfristigen Zinsänderungen oder Tilgungsbedarfen.<sup>47</sup> Die Kassenkredite gelten daher traditionell als Krisenindikator und stehen im Fokus der Debatte um Überschuldung und „Altschulden“.

Die kommunale Verschuldung insgesamt war über einige Jahre hinweg rückläufig bzw. konstant (Abbildung 11). Dank moderater Haushaltsüberschüsse und Umschuldungshilfen der Länder gelang es den Kommunen, ihre Schulden schrittweise abzubauen. Der Tiefstand wurde im Jahr 2020 mit rund 130 Milliarden Euro erreicht; das Dauerthema der kommunalen Verschuldung schien sich in geordneten Bahnen zu bewegen. Diese Entwicklung kehrte sich jedoch 2022 um und hat danach eine deutliche Dynamik angenommen. 2025 erreicht die Gesamtverschuldung einen Höchststand von über 197 Milliarden Euro. Dies entspricht über 50 Prozent binnen vier Jahren.

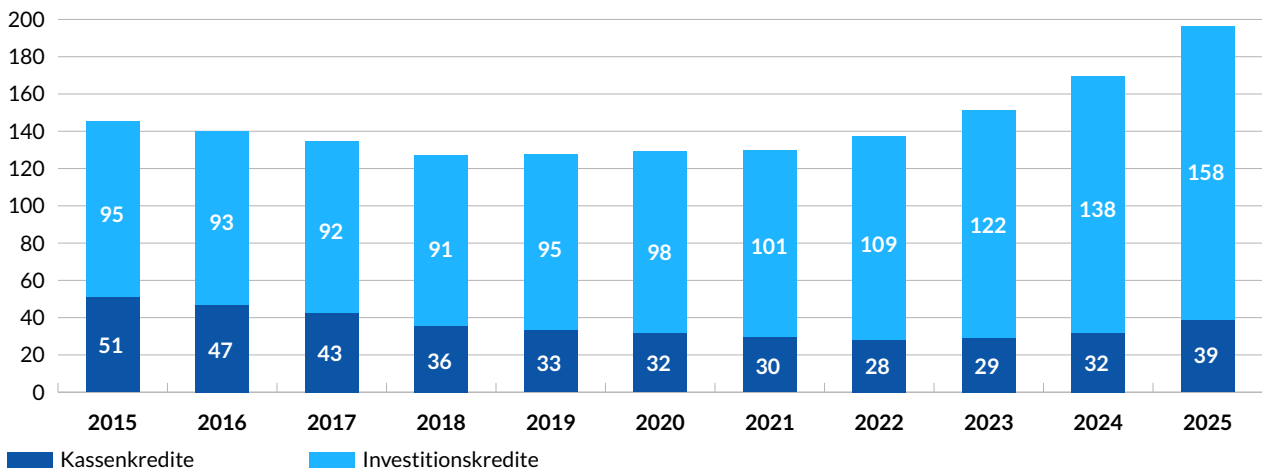
---

<sup>46</sup> Eine weitere Quelle zur Deckung des Finanzierungsdefizits sind die in der Vergangenheit aufgebauten Bar- und Sichteinlagen. Auch hier sind Rückgänge zu erwarten. Diese Statistik liegt jedoch zum Zeitpunkt der Untersuchung für 2025 noch nicht vor.

---

<sup>47</sup> Anders als bei Investitionskrediten bestehen bei Kassenkrediten keine festen Tilgungspläne und langfristig festgeschriebene Zinssätze. Theoretisch könnten sich hier Zins- und Tilgungsforderungen kurzfristig ändern. Im Vergleich zu den großen Kassenkreditproblemen der 2010er Jahre sind die Risiken dennoch überschaubar. Insbesondere in Nordrhein-Westfalen besteht inzwischen die Möglichkeit, auch Kassenkredite langfristiger in ihrer Zins- und Tilgungsentwicklung vertraglich mit Banken abzusichern.

Abbildung 11 | Verschuldung der Kommunen im Zeitverlauf, in Mrd. Euro



Quelle: Statistisches Bundesamt, Schuldenstatistik.

BertelsmannStiftung

Dieser Verschuldungstrend der vergangenen Jahre spiegelt die Entwicklung der Finanzierungsdefizite wider. Im Jahr 2024 erhöhte sich die Gesamtverschuldung um 18,4 Milliarden Euro; damit wurden rund drei Viertel des Defizits durch zusätzliche Kreditaufnahme finanziert. Im Jahr 2025 verschärfte sich die Lage weiter: Die Verschuldung stieg um 27 Milliarden Euro, was einem Zuwachs von etwa 16 Prozent innerhalb eines Jahres entspricht. Das Finanzierungsdefizit wurde damit zu knapp 85 Prozent durch neue Schulden gedeckt. Der hohe Anteil der kreditfinanzierten Defizite bereits nach wenigen Jahren deutet darauf hin, dass viele Kommunen kaum noch über liquide Finanzreserven verfügen, um die anhaltende finanzielle Schieflage auszugleichen.<sup>48</sup>

Ausdruck der fehlenden Liquidität ist insbesondere der dramatische Anstieg der Kassenkredite. Im Jahr 2024 stiegen sie trotz schon historischer Defizite lediglich um 2,8 Milliarden Euro. Die Kommunen

nutzten demnach alle verbliebenen Finanzreserven, um eine Verschuldung mit Kassenkrediten zu vermeiden. 2025 kam diese Strategie an ihr Ende und die Kassenkredite stiegen auf 38,6 Milliarden Euro. Dieser Zuwachs von 6,8 Milliarden Euro (über 20 Prozent) ist der größte Anstieg der Geschichte. Dieser Trend kann nur als dramatisch bezeichnet werden. Über einen langen Zeitraum bestimmten die Kassenkredite die politische Debatte.<sup>49</sup> Der Höchststand wurde 2015 erreicht und dank positiver Konjunktur, harter Sparmaßnahmen der Kommunen und diverser Umschuldungsprogramme der Länder bis 2022 auf 28 Milliarden Euro reduziert. Umso alarmierender ist die Diagnose, dass diese Finanzierungsform wieder maßgeblich genutzt werden muss, um kommunale Defizite zu finanzieren.

Aber auch die Entwicklung der Investitionskredite bietet Indizien der Besorgnis. Ihnen stehen zwar Sach- und Anlagevermögen gegenüber, welche für die Kommune Nutzen stiften. Der enorm steile und schnelle Anstieg ab 2021 zeigt aber, dass den Kommunen die laufenden Einnahmen fehlen, diesen Investitionsbedarf zu decken. Dies bedeutet, dass wichtige Einnahmearten wie Steuern

<sup>48</sup> Finanzstatistische Analysen zeigen, dass die hohen Bestände der Bar- und Sichteinlagen interkommunal sehr ungleich verteilt waren. Hohe Liquiditätsbestände als „Puffer“ gegen Finanzierungsdefizite lagen daher nicht in allen Kommunen vor. Vgl. Bertelsmann Stiftung 2019, Teil C: 19.

<sup>49</sup> Vgl. Bertelsmann Stiftung 2015; 2017; 2019.

und Zuweisungen mehr und mehr durch konsumtive Ausgaben absorbiert werden und weniger Raum für Investitionen lassen. Zeitgleich stagnierten, wie Abbildung 3 zeigte, die investiven Zuweisungen von Bund und Ländern. Kredite sind somit eine der wenigen verbleibenden Optionen, dem hohen Investitionsbedarf zumindest teilweise nachzukommen.<sup>50</sup> Auch die steigenden Investitionskredite sind damit Symptom der Haushaltskrise.

Die folgenden Tabellen 9 und 10 zeigen die Trends der beiden Schuldenarten auf Ebene der Flächenländer. Die nominalen Schuldenstände variieren, was sich auf unterschiedliche Einwohnerzahlen, aber auch variierende Pro-Kopf-Verschuldung zurückführen lässt. Mit unter 1.000 Euro je Einwohner:in gering ist die investive Verschuldung zum Beispiel in Thüringen, Sachsen und Brandenburg. Den höchsten Wert errei-

chen die hessischen Kommunen mit über 3.000 Euro je Einwohner:in. Neben dem Niveau ist insbesondere die Dynamik der vergangenen drei Jahre aufschlussreich. Im Durchschnitt nahmen die Investitionskredite um über 50 Prozent zu. Dass die Verschuldung auch in wirtschaftlich starken Ländern wie Bayern und Baden-Württemberg so sprunghaft steigt, kann als Hinweis gewertet werden, dass die aktuelle finanzielle Schieflage – anders als in früheren Krisen – flächendeckend wirkt. Im Zuge dieser Dynamik der vergangenen drei Jahre ist auch die Spannweite zwischen den Ländern weiter gestiegen. Im Gegensatz zu früheren Jahren, in denen sich der Schuldenstand volatil verhielt und zwischen den Ländern unterschiedliche Trends auftraten, ist der Schuldenanstieg der letzten Jahre praktisch flächendeckend. Lediglich in Thüringen war es möglich, die Investitionskredite binnen drei Jahren zu reduzieren.<sup>51</sup>

50 Weitere Optionen sind Vermögensveräußerungen oder Beiträge.

51 Dieser Effekt wurde nicht durch Kürzungen der Investitionen erkaufte, wie Abbildung 7 belegt.

Tabelle 9 | Investitionskredite der Kommunen auf Länderebene im Zeitverlauf, in Mio. Euro

Länder	2025	2024	2023	2022	2021	Zuwachs 2024 zu 2021, %	Zuwachs 2025 zu 2024, %
Baden-Württemberg	16.562	12.658	11.230	10.457	9.567	32	31
Bayern	23.852	20.226	18.155	15.800	13.786	47	18
Brandenburg	1.597	1.420	1.352	1.292	1.177	21	12
Hessen	20.093	18.481	16.964	15.349	14.470	28	9
Mecklenburg-Vorpommern	2.238	1.955	1.659	1.483	1.340	46	14
Niedersachsen	20.404	17.400	15.425	13.817	11.966	45	17
Nordrhein-Westfalen	46.187	40.421	36.205	31.245	29.499	37	14
Rheinland-Pfalz	8.106	7.390	7.561	7.281	7.022	5	10
Saarland	2.327	2.133	1.804	1.797	1.716	24	9
Sachsen	3.381	3.228	2.682	2.364	2.114	53	5
Sachsen-Anhalt	2.526	2.270	2.015	1.691	1.455	56	11
Schleswig-Holstein	6.144	5.434	5.112	4.709	4.379	24	13
Thüringen	1.719	1.792	1.857	1.839	2.029	-12	-4
<b>Flächenländer</b>	<b>155.136</b>	<b>134.808</b>	<b>122.021</b>	<b>109.124</b>	<b>100.520</b>	<b>34</b>	<b>15</b>

Quelle: Statistisches Bundesamt, Schuldenstatistiken

In Bezug auf die Verschuldung mit Kassenkrediten in Tabelle 10 fällt das Bild etwas anders aus. Zunächst sticht die besondere Situation in Nordrhein-Westfalen hervor. Die Kommunen in Nordrhein-Westfalen sind seit Jahrzehnten mit den höchsten Kassenkrediten belastet. Aktuell tragen sie mit 24,9 Milliarden Euro fast zwei Drittel der bundesweiten Bestände. Im Jahresverlauf 2025 hat sich das Problem weiter verschlechtert. Vom bundesweiten Gesamtanstieg entfällt wiederum fast die Hälfte nur auf die Gemeinden und Gemeindeverbände in Nordrhein-Westfalen (3,3 Milliarden Euro).

Neben Nordrhein-Westfalen war die Kassenkreditproblematik historisch auch in Rheinland-Pfalz, Niedersachsen, dem Saarland und Hessen gegeben. All diese Länder praktizierten in der Vergangenheit Hilfsprogramme in unterschiedlicher Ausgestaltung.<sup>52</sup>

52 Vgl. Person und Geißler 2020.

In Hessen, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz erleben die Kassenkredite aktuell eine Renaissance. In Hessen war es gelungen, die Kassenkredite über die Hessenkassen in ihrer Substanz fast vollständig zu verringern. Nun sind sie binnen zwei Jahren wieder um über 500 Millionen Euro angestiegen. Auch in Niedersachsen haben sich die Kassenkredite im gleichen Zeitraum wieder verdreifacht. Rheinland-Pfalz war noch 2024 durch ein Landesprogramm erfolgreich, die Kassenkredite deutlich zu reduzieren. In 2025 erfolgte dagegen wieder ein Anstieg um gut ein Viertel. Nur das Saarland setzt 2025 noch den im Saarlandpakt vereinbarten Konsolidierungspfad fort. Allerdings sollen die Kassenkreditregelungen für 2026/27 deutlich gelockert werden, um wiederum mit neuen kommunalen Kassenkrediten auf die Haushaltskrise zu reagieren.<sup>53</sup>

53 Vgl. Brosowski und und Friemann 2025.

Tabelle 10 | Verschuldung mit Kassenkrediten auf Länderebene im Zeitverlauf, in Mio. Euro

Länder	2025	2024	2023	2022	2021	Zuwachs 2024 zu 2021, %	Zuwachs 2025 zu 2024, %
Baden-Württemberg	1.775	1.663	1.403	635	692	140	7
Bayern	1.160	796	174	182	255	212	46
Brandenburg	164	59	67	181	258	-77	178
Hessen	668	381	108	69	196	94	75
Mecklenburg-Vorpommern	238	256	162	156	273	-6	-7
Niedersachsen	2.950	1.763	985	1.085	1.333	32	67
Nordrhein-Westfalen	24.857	21.585	18.791	18.616	18.909	14	15
Rheinland-Pfalz	3.125	2.425	4.806	4.573	4.766	-49	29
Saarland	544	688	794	910	1099	-37	-21
Sachsen	889	375	390	320	112	235	137
Sachsen-Anhalt	1.426	1.294	1.106	1.160	1.178	10	10
Schleswig-Holstein	755	469	140	201	375	25	61
Thüringen	36	35	34	21	15	133	3
<b>Flächenländer</b>	<b>38.587</b>	<b>31.789</b>	<b>28.960</b>	<b>28.109</b>	<b>29.461</b>	<b>8</b>	<b>21</b>

Quelle: Statistisches Bundesamt, Schuldenstatistiken

Aber die historische Schieflage der Kommunalfinanzien sorgt nicht nur in den „klassischen“ Kassenkreditländern für einen (Wieder-)Anstieg. Die bayerischen Kommunen verzeichneten erstmalig in der Geschichte einen Kassenkreditbestand von über einer Milliarde Euro, ein Anstieg von über 45 Prozent gegenüber 2024. Auch in Schleswig-Holstein konnten die Kassenkredite in früheren Jahren abgebaut werden.<sup>54</sup> Seit 2023 verfünffachten sich die Bestände wieder.

Im Osten Deutschlands waren Kassenkredite (mit Ausnahme Sachsen-Anhalts) infolge einer konsequenten Kommunalaufsicht lange Zeit kein dringliches Problem. Wo Probleme auftraten, beschränkten sich diese oft auf eine kleinere Gruppe von Gemeinden (z. B. die kreisfreien Städte in Brandenburg). In der aktuellen Krise verläuft die Entwicklung unterschiedlich. Den höchsten Anstieg verzeichnen die Kommunen im Land Brandenburg, allerdings ausgehend von einem minimalen Niveau. In Sachsen verdoppelten sich die Bestände seit 2023. Sachsen-Anhalt musste auf hohem Niveau eine weitere Steigerung hinnehmen. Dagegen konnten Thüringen und Mecklenburg-Vorpommern ihr geringes Niveau halten.

In Bezug auf die Leitfragen dieser Untersuchung lässt sich somit feststellen, dass in beiden Verschuldungsarten unmittelbare Effekte der Haushaltskrise feststellbar sind. Beide Schuldenarten verließen ihren vorherigen Trend und zeigen deutliche Wachstumsraten. Der Anstieg der Investitionskredite spiegelt wider, dass die konsumtiven Ausgaben stetig weniger Spielräume lassen. Der Anstieg der Kassenkredite ist per se negativ, da diese systemwidrig und haushaltsrechtlich fraglich zur Finanzierung laufender Ausgaben genutzt werden. Diese Trends treten im Großen und Ganzen flächendeckend auf. Sie trafen ab 2020 jedoch auf Kommunen mit unterschiedlichen Schuldenständen

und Krisenerfahrungen. So war der relative Schuldenzuwachs zwar in Baden-Württemberg am größten, traf aber wirtschaftlich gesunde Kommunen.

Dahingegen erlebten die seit Jahrzehnten krisengeplanten Kommunen Nordrhein-Westfalens einen neuerlichen Sprung der Kassenkredite. Tabelle 10 zeigt, dass die Kassenkredite dort seit 2021 um sechs Milliarden Euro gestiegen sind. Damit entfällt ein Großteil des bundesweiten Zuwachses allein auf dieses Land. Umso dramatischer ist die Entwicklung, wenn man sich die vergangenen zehn Jahre vor Augen führt. Damals gab es eine Debatte um die finanzielle Nachhaltigkeit und es stand sogar die Solvenz einzelner Kommunen infrage. In den folgenden wirtschaftlich guten Jahren konnten die Kassenkreditbestände um über sieben Milliarden Euro reduziert werden. Diese Erfolge wurden durch die Haushaltskrise 2024/2025 bereits zunichte gemacht. Vor diesem Hintergrund bedeutet auch das 2025 durch das Land verabschiedete Altschuldenentlastungsgesetz mit dem durchaus beachtlichen Volumen von 8,85 Milliarden Euro keine wirkliche Hilfe.<sup>55</sup> Die zugesagten Mittel reichen statistisch gerade einmal aus, die Defizite der Jahre 2025 und 2026 zu decken. Eine nachhaltige Senkung der Schulden- und Zinslast wird nicht erreicht.

54 Das Land Schleswig-Holstein unterstützte den Abbau der Kassenkredite durch mehrere Hilfsprogramme in den Jahren 2012 bis 2023. Begünstigt waren gegen Auflagen 16 besonders hoch verschuldete Kommunen, insbesondere die kreisfreien Städte.

55 Vgl. Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung 2025.

## 8 | Diskussion

---

Die bundesdeutschen Kommunen befinden sich seit dem Jahr 2024 in einer historisch beispiellosen Finanzkrise, welche ihr Leistungs- und Funktionsfähigkeit elementar bedroht. Die vorliegende Analyse geht vor diesem Hintergrund auf Grundlage der Finanzstatistik drei Leitfragen nach, welche in diesem Kapitel beantwortet und erörtert werden.

### 1) Wirken die festgestellten Ursachen der Haushaltskrise fort?

Als wesentliche Ursachen der hohen Defizite in 2024 wurde die Dynamik der Personalausgaben, der inflationsgetriebene Anstieg des laufenden Sachaufwandes sowie die seit vielen Jahren beobachtbare demografisch und politisch begründete Ausgabeentwicklung der Sozialausgaben identifiziert. Hinzu trat ein konjunkturbedingt nachlassendes Wachstum der Steuern.

Im Jahr 2025 stellt sich die Situation im Detail verändert dar. Grundsätzlich ist das gestiegene Haushaltsdefizit weiterhin eine Folge der hohen Ausgabedynamik insgesamt, mit der die durchaus noch positive Einnahmeentwicklung nicht mithalten kann. In Summe ist die prozentuale Lücke der Zuwachsraten von Einnahmen und Ausgaben geringer geworden. Die Ausgaben stiegen nur noch 1,5 Prozent stärker als die Einnahmen. Gleichwohl wächst das Finanzierungsdefizit in absoluten Euro-Beträgen. Die Haushaltskrise hat 2025 also noch einmal an Schärfe gewonnen. Um die Haushaltskrise zu mindern, müssten über mehrere Jahre die Einnahmen schneller als die Ausgaben wachsen. Dies ist

jedoch angesichts der strukturellen Trends und der gegebenen Aussichten nicht zu erwarten.

In Bezug auf die drei wesentlichen Ausgabentreiber Personal, Sachaufwand und Soziales lässt sich feststellen, dass 2024 die Dynamik zu den Vorjahren deutlich abgenommen hat. Mit Blick auf die Personalausgaben profitieren die Kommunen dabei von einem geringeren Tarifabschluss 2025, welcher bereits vor dem Hintergrund der Haushaltskrise erfolgte. Die Abhängigkeit von Tarifverhandlungen auf nationaler Ebene bleibt jedoch für die einzelnen Kommunen in der Zukunft ein nicht kontrollierbares Haushaltsrisiko. Ob in der geringeren Ausgabedynamik bereits Effekte der innerkommunalen Aufgabenkritik oder der gelegentlich berichteten Einstellungsstopps enthalten sind, lässt sich aus der Kassenstatistik nicht feststellen. Der laufende Sachaufwand stieg 2025 weiter an, erreichte jedoch nur noch ein Drittel des Zuwachses aus den Vorjahren. Diese Ausgabenkategorie stieg nur noch parallel zu den Einnahmen und hat das Defizit 2025 somit nicht vergrößert. Gleichwohl hat die Inflation das Ausgabenniveau dauerhaft erhöht. Sie bleibt ein externer Faktor, der sich kommunaler Steuerung entzieht und jederzeit auch kurzfristig an Relevanz gewinnen kann. Die Entwicklungen auf den Ölmärkten im Frühjahr 2026 deuten darauf hin. Auch die Sozialausgaben sind 2025 in deutlich geringerem Maß gestiegen als in den Vorjahren. Konkret fiel der Zuwachs mit sechs Prozent nur noch halb so hoch aus. Der Zuwachs liegt dennoch höher als jener der Einnahmen, womit die Sozialausgaben das Finanzierungsdefizit weiter vergrößern. Diese spürbar geringere Ausgabedynamik ist analytisch

schwer zu erklären, sind doch Aufgabenkatalog, Rechtslage und gesellschaftliche Bedarfe im Jahresvergleich konstant. Eine mögliche Antwort liegt in Sparbemühungen der Kommunen. Dies kann jedoch keine Antwort auf das strukturelle Problem der Sozialausgaben sein. Sie verharren auf dem in den vergangenen Jahren sprunghaft gestiegenen hohem Niveau und wirken weiterhin als Belastungsfaktor, da ihre Ursachen, insbesondere die demografische Entwicklung und die gesetzlichen Leistungsansprüche fortbestehen.

Das Jahr 2024 war mit einem auch im langfristigen Vergleich außergewöhnlich geringen Anstieg der Steuereinnahmen (1,4 Prozent) belastet. Dieses Wachstum zog im vergangenen Jahr 2025 wieder spürbar auf 3,3 Prozent an. Auch dieses Wachstum liegt jedoch nur knapp über der Inflation und deutlich unter der Wachstumsrate der Ausgaben. Es genügt somit nicht für eine Stabilisierung oder gar Erholung der Haushalte. Besorgniserregend ist weiterhin die Entwicklung der Gewerbesteuer als größter Gemeindesteuer. Hier bildet sich das seit Jahren kaum gegebene Wirtschaftswachstum ab. Dieser Trend wird sich in den kommenden Jahren angesichts der wirtschaftlichen Entwicklungen weiter verschärfen. Bereits für das laufende Jahr 2026 wird ein nominaler Rückgang prognostiziert. Dies trifft insbesondere die wirtschaftsstarken Regionen, in denen die Gewerbesteuer einen überproportionalen Anteil der Haushalte deckte.

Zusammenfassend lassen sich somit drei Erkenntnisse festhalten: Die Ausgaben wachsen weiterhin schneller als die Einnahmen, womit auch das Defizit weiterwächst. Die Ausgabendynamik ging zurück. Dieser Erfolg ist jedoch von externen Faktoren abhängig und nicht nachhaltig. Auf der Einnahmenseite stehen die größten Belastungen noch bevor.

## 2) Lassen sich aus der Finanzstatistik 2025 bereits Folgen der Krisen ablesen?

Angesichts des bereits 2024 hohen Finanzierungsdefizits sind finanzstatistische Effekte in zwei

Richtungen denkbar. Zum einen sollte die Verschuldung steigen. Zum anderen kann die Dynamik bestimmter Ausgaben sinken, da die Kommunen auf die Krise mit Kürzungen reagieren. Beide Entwicklungen lassen sich feststellen.

Die Verschuldung der Kommunen insgesamt stieg in 2025 um 27 Milliarden Euro, was den größten Sprung der Geschichte bedeutet. Binnen vier Jahren stieg die Verschuldung damit um 65 Milliarden Euro, ein Anstieg um 50 Prozent. Der Anstieg betraf 2025 und 2024 sowohl Investitions- als auch Kassenkredite. Ganz offensichtlich fehlt den Kommunen angesichts der Ausgabenentwicklung zunehmend Liquidität, die sich auch vor dem Hintergrund abnehmender Sichteinlagen in vielen Fällen nur noch über Kredite decken lässt. Der Großteil des Zuwachses entfällt auf Investitionskredite. Ihnen stehen reale Werte gegenüber und zumindest wird das Investitionsniveau noch stabil gehalten. Es lässt sich ebenso argumentieren, dass die Verschuldung der Kommunen in Gänze gering und deren Schuldentragfähigkeit nicht ausgeschöpft war. Dennoch ist diese Entwicklung bedenklich, da sie auf eine extreme Verschlechterung der Liquidität hindeutet und in Summe auch keinen Investitionszuwachs bewirkt. Die Kreditgenehmigungen der Kommunalaufsicht und die Investitionsplanungen der Kommunen werden in Zukunft kritischer ausfallen. So man den Schuldenanstieg selbst hinnehmen könnte, so gilt dies für dessen Ursachen in keinem Fall.

Dramatisch ist die Entwicklung der Kassenkredite. Der nach 2015 beobachtbare Rückgang stoppte bereits 2022 bei 28 Milliarden Euro. In den vergangenen beiden Jahren stiegen sie wieder auf rund 39 Milliarden. Die Rückkehr der Kassenkredite deutet auch darauf hin, dass bestehende haushaltsrechtliche Begrenzungen gelockert werden, um kurzfristige Handlungsspielräume zu erhalten. Dies kann angesichts der zukünftig erwartbaren hohen Defizite keine Lösung sein. Ein weiterer deutlicher Anstieg ist mittelfristig jedoch unvermeidbar. Diese Entwicklung trifft auf Kommunen in unterschiedlichen Ausgangslagen, wirkt somit unterschiedlich.

Für einige hochverschuldete Kommunen deuten sich bereits wieder Engpässe auf dem Kreditmarkt in Form sinkender Angebote an. Gleichzeitig steigt die Haushaltsbelastung aus Zinsen für Prolongationen infolge der nun deutlich höheren Zinssätze.

Statistisch weniger eindeutig, aber kausal argumentierbar sind Krisenfolgen in Bezug auf bestimmte Einnahmearten, die kommunal steuerbar und übliche Krisenreaktionen sind. Die gewichtigste dieser Ausgabenkategorien ist der laufende Sachaufwand. Der deutliche Rückgang im Ausgabenanstieg kann angesichts stabiler Inflationsraten und Aufgabenkataloge im Grunde nur eine Folge endogener Sparbemühungen der Kommunen sein. Tatsächlich sind Kürzungen der Verwaltungskosten empirisch meist der erste Sparansatz, da er für Bürger:innen unsichtbar ist. Selbstverständlich genügen die Spielräume nicht im Mindesten, um die gewaltigen Defizite zu decken, und können nicht unbegrenzt fortgeführt werden. In Bezug auf die Personalausgaben, die mittelfristig über Einstellungsstopps beeinflussbar sind, gibt die Kassenstatistik keine Hinweise. Dies lässt sich erst aus den amtlichen Personalstatistiken der kommenden Jahre ablesen. Aber auch deren Aussagekraft ist begrenzt, da aggregierte Werte gegenläufige Entwicklungen überdecken können.

Deutlicher fallen hingegen die Zahlen der Sachinvestitionen aus, welche ebenso übliche kurzfristige Sparoptionen bieten. Hier zeigen sich erste Auswirkungen der Krise. Zwar sind die Investitionen im Jahr 2025 noch weiter gestiegen, jedoch mit deutlich geringerer Dynamik. Angesichts steigender Gesamtaufwendungen und eines hohen Investitionsbedarfs deutet dies auf eine beginnende Investitionszurückhaltung hin, die sich in den kommenden Jahren weiter verstärken könnte. Verschiedentlich wurde bereits 2025 gar ein nominaler Verlust erwartet. Dem wirken jedoch die mehrjährigen planerischen und haushalterischen Prozesse entgegen, die in stabilen Jahren begannen und nun trotz aktueller Defizite umgesetzt werden. Gleichwohl ist dieser Rückgang der Investitionen, welcher über die Bauinflation noch verschärft wird, ange-

sichts der extremen Defizite mittelfristig zu erwarten. Infolge der Liquiditätsengpässe sind die Kommunen des Weiteren zunehmend gezwungen, ihre Investitionen an Fördermittelquoten auszurichten. Die kommunale Autonomie sinkt.

### 3) Wie treten Ursachen und Folgen im regionalen Vergleich auf?

Grundsätzlich lässt sich feststellen, dass die Haushaltskrise ab 2024 ein bundesweites Phänomen ist und alle Länder in der einen oder anderen Weise betrifft. Es handelt sich somit nicht um Folgen regionaler Strukturkrisen oder landesrechtlicher Mängel, sondern weithin um strukturelle bundesweite Entwicklungen.

Nahezu alle Bundesländer mussten in den vergangenen zwei Jahren eine deutliche Verschlechterung der Finanzierungssalden hinnehmen.<sup>56</sup> Dennoch bewegen sich diese 2025 auf unterschiedlichen Niveaus. Bezogen auf die Einwohnerzahl sind Nordrhein-Westfalen, Hessen, Niedersachsen, Baden-Württemberg und Bayern am stärksten betroffen. Für die beiden süddeutschen Länder ist diese Krise im Grunde eine neuartige Erfahrung. In den ostdeutschen Ländern fallen die Defizite relativ gesehen geringer aus. Thüringen ist das einzige Land, welches 2024 und 2025 Überschüsse erwirtschaftete, was angesichts des auch dort beobachtbaren negativen Trends jedoch nicht anhalten wird.

Das unterschiedliche Ausmaß der Defizite lässt sich in Teilen auf die Entwicklung der Gewerbesteuer zurückführen. In fünf Ländern ist diese Steuerart 2025 zum Vorjahr gesunken. Gefährlich ist die Situation in Baden-Württemberg, wo die Gewerbesteuer bereits mehr als ein Zehntel verlor. Hier tritt also zu den benannten Ausgabentreibern auch noch ein Einnahmeproblem hinzu. Das hohe Ausgangsniveau hilft nicht, denn die Haushalte sind auf die früheren Einnahmen angelegt, sodass nun entspre-

<sup>56</sup> Einzige Ausnahme ist das Saarland mit relativ stabilen Defiziten.

chende Lücken auftreten. In anderen Ländern wie Rheinland-Pfalz, Brandenburg oder Sachsen lässt sich der Rückgang eher auf Einzelfälle (z. B. Biontech) zurückführen oder wiegt infolge der geringeren Bedeutung für die Haushalte nicht so schwer. Die Risiken der Gewerbesteuer treffen daher wirtschaftsstarke Regionen und Gemeinden umso härter. In Ostdeutschland spielen die kurzfristig wenig reagiblen Zuweisungen eine größere Rolle.

Die Kassenkredite als unmittelbar messbares Krisensymptom wachsen in nahezu allen Ländern (Ausnahme Saarland und Thüringen). Sie bewegen sich jedoch auf fundamental unterschiedlichen Niveaus und treffen auf Kommunen mit unterschiedlichen Erfahrungen. In Süddeutschland sind Kassenkredite ein weithin neues Phänomen. So wurde in Bayern die Grenze von einer Milliarde Euro zum ersten Male überhaupt durchbrochen. Dass diese Kredite in Bayern und Baden-Württemberg angesichts der hohen Defizite nicht sehr viel stärker wuchsen, deutet auf hohe Liquiditätsreserven aus den guten Vorjahren hin. In Ländern wie Brandenburg, Hessen, Niedersachsen oder Schleswig-Holstein ist der jüngste Anstieg der Kassenkredite umso schmerzhafter, da das zuvor gegebene geringe Niveau auch Resultat umfangreicher Landeshilfen und eigener Sparprogramme war. Diese Erfolge sind weithin binnen kürzester Zeit aufgezehrt. Das Umschuldungsprogramm des Landes Nordrhein-Westfalen wird die Situation für die Kommunen statistisch verbessern, was sich angesichts des Volumens auch bundesweit auswirkt. Ein Nebeneffekt des 2026 umgesetzten Umschuldungsprogramms in Nordrhein-Westfalen ist, dass aus Bankensicht neue Kreditspielräume frei werden und das Risiko einer „Kreditklemme“ in den betroffenen Gemeinden für ein paar Jahre verschoben wird. Die strukturellen Ursachen der hohen Defizite werden dadurch natürlich nicht gelöst, sodass die Kassenkredite binnen weniger Jahre wieder steigen werden.

Die Ursachen der Haushaltskrise sind somit bundesweit ähnlich und strukturell. In welchem Maße diese zahlungswirksam werden und wie groß die

Krise regional ausfällt, hängt jedoch auch von landesrechtlichen Gegebenheiten ab. Je größer zum Beispiel der Aufgabenkatalog Soziales und je geringer der landesseitige Finanzierungsanteil ist, desto schwerer wiegt diese Dynamik. Je größer der noch bestehende Ausbaubedarf Kita ist, desto schwerer wiegen die Tarifverhandlungen. Auch die Länder reagieren unterschiedlich auf die Haushaltskrise ihrer Kommunen und gewähren Teils bereits Sonderzuweisungen. Diese regionalen Differenzen verstärken sich zwangsläufig noch auf Ebene der einzelnen Kommune.

## Lehren und Ausblick

Die Analyse der Finanzstatistik 2025 bestätigt, dass die Haushaltskrise der Kommunen flächendeckend und strukturell ist. Diese Entwicklung ist keine kurzfristige Abweichung, sondern Ausdruck langfristig gewachsener struktureller Probleme, die seit 2023 offen zutage treten. Die Kommunen sind hinsichtlich Einnahmen und Ausgaben weithin abhängig von nicht oder schwer gestaltbaren Umfeldbedingungen. Hierzu gehören die allgemeine wirtschaftliche Lage, Tarifverhandlungen, staatliche Zuweisungen, Aufgabenkatalog oder gesellschaftliche Bedarfe.

Angesichts dieser strukturellen Bedingungen wird die Haushaltskrise anhalten. Diese ist eine Folge des Aufgabenkataloges, der in seiner Dynamik nicht steuerbar und nicht mehr tragfähig ist. Auch die Umverteilung der Einnahmen von Bund und Ländern bedeutet keine wirkliche Lösung, da auch auf den staatlichen Ebenen erhebliche Haushaltsdefizite auftreten. Die Kommunen allein können diese Krise nicht lösen, denn das Ausmaß der Defizite übersteigt deren Sparpotenziale um ein Vielfaches. Dass die gegebenen haushaltsrechtlichen Regelungen diese Verantwortung trotz dieser Unmöglichkeit den Kommunen zuordnen, vergrößert die Frustration der lokalen Verantwortlichen. Ein erheblicher Teil der bundesdeutschen Kommunen wird in den kommenden Jahren in die Situation von Haushaltssicherungskonzepten oder vorläufigen

Haushaltsführungen geraten, ohne eine Perspektive auf Gesundung zu besitzen. Dennoch werden die Sparmaßnahmen insbesondere bei Stellenzahl und Sachaufwand zunehmen, was langfristig die Qualität der Verwaltungen reduziert. Eine seit Jahren beobachtbare Reaktion der Länder besteht darin, die haushaltsrechtlichen Vorgaben oder die Aufsichtspraktiken zu lockern, um Haushaltssicherungskonzepte und die damit verbundenen politischen Konflikte zu vermeiden.<sup>57</sup> Dies führt jedoch allenfalls zu einem Haushaltsausgleich auf dem Papier. Die wirtschaftliche Substanz erodiert und die Verschuldung steigt. Die unvermeidlichen Sparmaßnahmen werden auch die Investitionen treffen und zu realen Kürzungen führen, was Standort- und Infrastruktur weiter belastet. Das Sondervermögen des Bundes kann diesen Trend allenfalls bremsen. Es wird praktisch zu einem hohen Anteil zur Finanzierung ohnehin geplanter Investitionen genutzt werden. Damit mindert sich zumindest der zusätzliche Kreditbedarf. Der erhoffte und notwendige strukturelle Anstieg ist aber nicht absehbar.

---

57 Beispielhaft sei hier die Regelung des Landes Nordrhein-Westfalen genannt, die Kosten der Coronapandemie bilanziell zu aktivieren und langfristig abzuschreiben. Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern grenzen bestimmte Abschreibungen aus den Ergebnishaushalten aus. Andere Länder erlauben die Verrechnung von Defiziten mit dem Basiskapital. Vgl. Geißler 2026b.

## 9 | Fazit

---

Die aktuelle Entwicklung der kommunalen Finanzen zeigt eine sich weiter verschärfende und strukturell verankerte Krise. Das erneute Anwachsen des Defizits im Jahr 2025 sowie die schnelle Aufzehrung zuvor erzielter Überschüsse verdeutlichen die Tiefe der finanziellen Schieflage. Die Ursachen liegen dabei nicht in rückläufigen Einnahmen, sondern in einer anhaltend hohen Ausgabendynamik, die durch strukturelle Rahmenbedingungen verstärkt wird.

Zugleich ist die Krise flächendeckend und betrifft nahezu alle Kommunen unabhängig von ihrer regionalen Lage. Erste Reaktionen der Kommunen zeigen zwar kurzfristige Anpassungen, etwa bei Sachausgaben oder Investitionen, können die grundlegenden Probleme jedoch nicht lösen. Entscheidend ist daher die Feststellung, dass die Kommunen diese Krise nicht eigenständig bewältigen können. Ohne eine grundlegende Neuordnung der finanziellen Beziehungen im föderalen System sowie eine angemessene finanzielle Ausstattung durch Bund und Länder drohen dauerhafte Einschränkungen der kommunalen Handlungsfähigkeit. Die Notwendigkeit umfassender politischer Lösungen ist damit dringlicher denn je.

# Literatur

---

- Arnold, Felix, Ronny Freier, René Geissler und Philipp Schrauth (2015). „Große regionale Disparitäten bei den kommunalen Investitionen“. *DIW Wochenbericht* 43. 1031–1040.
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2025). *Kommunaler Finanzreport 2025. Knappe Kassen, große Aufgaben*. Gütersloh.
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2019). *Kommunaler Finanzreport 2019*. Gütersloh.
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2017). *Kommunaler Finanzreport 2017*. Gütersloh.
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2015). *Kommunaler Finanzreport 2015*. Gütersloh.
- Beznoska, Martin (2025). „Effizienz der öffentlichen Beschäftigung von Ländern und Kommunen“. *IW-Trends – Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung* (52) 3. 3–22.
- Boettcher, Florian, und Ronny Freier (2022). „Zwei Jahre im Krisenmodus – die kommunalen Finanzen bleiben trotzdem stabil“. *Wirtschaftsdienst* 8. 642–647.
- Brosowski, Sebastian, und Denise Friemann (2025). „Saar-Kommunen sollen weitere Schulden machen können“. *tagesschau.de* 15.4.
- Bundesministerium der Finanzen (2026). „Ergebnis der 170. Sitzung des Arbeitskreises Steuerschätzung“. 7. Mai. Berlin.
- Bundesrat (2026). „Entwurf eines Gesetzes zur Entlastung der Länder und ihrer Kommunen (Länder- und Kommunalentlastungsgesetz – LKEG)“. Drucksache 254/26. Berlin.
- Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (2026). „Stellungnahme zum Öffentlichen Fachgespräch des Ausschusses für Wohnen, Stadtentwicklung, Bauwesen und Kommunen am 15.4.2026“. Deutscher Bundestag, Ausschussdrucksache 21(24)111.
- Christofzik, Désirée I., Niklas Isaak, Robin Jessen und Florian Kirsch (2024). „Inflation und Zinsen: Wirkungen auf die kommunale Finanzlage in Nordrhein-Westfalen“. *Wirtschaftsdienst* (104) 1. 58–63.
- Difu – Deutsches Institut für Urbanistik (2025). „OB-Barometer 2025“. Berlin.
- Döring, Thomas, und Matthias Wohltmann (2025). „Massive Krise der Kommunalfinanzen“. *Wirtschaftsdienst* (105) 8. 583–590.
- Frankenberg, Dominik, Martin Junkernheinrich und Gerhard Micosatt (2025). „Kommunalfinanzen im Jahr 2024: massiver Einbruch und multiple Krisenstrategie“. *Jahrbuch für öffentliche Finanzen* (17) 1. 282–312.
- Freier, Ronny, und René Geißler (2024). „Kommunale Investitionen. Bedeutung des Haushaltsrechts“. *dms – der moderne staat* (16) 2. 340–361.
- Freier, Ronny, und René Geißler (2026). „Aufkommensneutralität in der Reform der Grundsteuer B – Effekte bei Schlüsselzuweisungen und Kreisumlage“. *Zeitschrift für Kommunalfinanzen* 5. 97–102
- Freier, Ronny, und Thorsten Martin (2026). „War die Grundsteuerreform aufkommensneutral? Erste Ergebnisse aus den Ländern.“ Unveröffentlichtes Manuskript.
- Geißler, René (2026a). „Die Grundsteuer im Zeitenwandel. Mit der Reform zurück zu föderalen Wurzeln“. *Wirtschaftsdienst* (106) 4. 290–295.
- Geißler, René (2026b). Haushaltsausgleich der Kommunen – Die Regelungen der Bundesländer im Vergleich. *Deutsches Verwaltungsblatt*, im Erscheinen.

- Hessisches Ministerium der Finanzen (2025). „300 Millionen Euro Soforthilfe für Hessens Kommunen wird ausgezahlt“: Pressemitteilung. 13.11.2025.
- Jethon, André (2025). „Finanzreform der Eingliederungshilfe nur über Reform ihrer Strukturen“. *Jahrbuch für öffentliche Finanzen*, Band 1. Berlin.
- KfW – Kreditanstalt für Wiederaufbau, und Difu – Deutsches Institut für Urbanistik (2025). „KfW-Kommunalpanel 2025“. Berlin.
- Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung (2025). „Land Nordrhein-Westfalen wird fast neun Milliarden Euro kommunale Schulden in die Landesschuld übernehmen“. Pressemitteilung. 23.12.2025.
- Person, Christian, und René Geißler (2020). „Ein Fass ohne Boden? Vier Jahrzehnte kommunaler Schuldenhilfen in Deutschland“ *dms – der moderne staats* 1/2020. 191–216.
- Raffer, Christian, und Henrik Scheller (2025). „Kommunale Grundfinanzierung. Für starke Kommunen und gerechte Lebensverhältnisse“. Difu-Studie im Auftrag der Friedrich- Ebert-Stiftung. Berlin.
- Schuchardt, Christian (2026). „Hinter kommunalen Finanzkrisen steckt ein Muster“. *Städtetag aktuell* 1. 8–9.
- Staatsministerium Baden-Württemberg (2025). „Einigung auf Stabilisierung der Finanzlage der Kommunen“. Pressemitteilung. 16.5.2025.

The background of the page is a photograph of bicycles parked on a red-paved path. The image is slightly blurred and has a light blue overlay. The bicycles are positioned on the left and right sides of the frame, with their wheels and frames visible. The red pavement is in the center, and the overall scene is bright and sunny.

## Teil B: Stärkung der kommunalen Handlungsfähigkeit

### Expertenrat „Stärkung der kommunalen Handlungsfähigkeit“ der Bertelsmann Stiftung

Prof. Dr. Martin Junkernheinrich (Leitung), Rheinland-Pfälzische Technische Universität Kaiserslautern

Dr. Dominik Frankenberg, Johann Heinrich von Thünen-Institut, Institut für Innovation und Wertschöpfung in ländlichen Räumen, Braunschweig

Prof. Dr. Thomas Lenk, Universität Leipzig – Kompetenzzentrum für kommunale Infrastruktur in Sachsen (KOMKIS)

Prof. Dr. Janbernd Oebbecke, Universität Münster

Henriette Reker, Rechtsanwältin, Oberbürgermeisterin der Stadt Köln a. D.

# Präambel: Der Weg aus der kommunalen Finanzkrise – Was ist zu tun?

---

Das kommunale Finanzierungsdefizit hat im Jahr 2025 mit 31,9 Milliarden Euro ein neues Rekordniveau erreicht. Die Neuverschuldung der Kommunen betrug 28,4 Milliarden Euro (jeweils einschließlich Extrahaushalte). Ein Großteil der zu diesem Defizit führenden Ausgaben wird durch die Gesetzgebung von Bund und Ländern verursacht.

Die Bundesregierung hat bislang keine Strategie zum Umgang mit dieser Krise entwickelt, die konkrete Hilfe in Aussicht stellt. Auch die verfassungsrechtlich für die finanzielle Ausstattung der Kommunen zuständigen Länder sind nicht hinreichend aktiv geworden und ducken sich in der Mehrheit weg. Die Kommunen sind auf sich allein gestellt.

Welche Handlungsoptionen bleiben ihnen dann noch?

## Option 1

### **Alle nicht durch Gesetze regulierten Aufgaben zusammenstreichen**

Die Kommunen sparen massiv bei allen sogenannten freiwilligen Leistungen: Sie kürzen bei der Unterstützung von Sport- und Freizeitvereinen, bei Bibliotheken und Volkshochschulen, bei Theatern, Konzerthallen und Musikschulen, bei Frauenhäusern, Mehrgenerationenhäusern, Schwimmbädern und Jugendtreffs. Sie erhöhen die Elternbeiträge in den Kindertagesstätten und im offenen Ganztags u. v. m.

## Option 2

### **Belastung der Bürger:innen und der Wirtschaft durch Erhöhung der Grundsteuer<sup>1</sup>**

Die Grund- und Gewerbesteuern sind kommunale Steuern mit Hebesatzrecht. Die Kommunen können die Grundsteuer in einer konzertierten Aktion flächendeckend massiv erhöhen und Bürger:innen und Wirtschaft mit rund 30 Milliarden Euro belasten. Damit würde die Deckungslücke vollständig durch ein Instrument geschlossen. Dabei ist davon auszugehen, dass die Grundsteuererhöhungen auf die Mieten überwälzt werden, mit entsprechenden Folgen für die Kaufkraft privater Haushalte und die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen.

## Option 3

### **Wie in der Vergangenheit – Verschiebung der Probleme in die Zukunft**

Die Kommunen kürzen freiwillige Leistungen, fahren Investitionen (z. B. für Schulen, Schwimmbäder, Straßen und Brücken) deutlich herunter und finanzieren die Restlücke durch einen massiven Aufbau neuer Schulden.

## Fazit

Alle drei Handlungsoptionen sind mit fachlichen Nachteilen und hohen politischen Kosten verbunden (höhere Kita-Beiträge, deutlich höhere Grundsteuern und damit höhere Mietnebenkosten) oder sie verschieben die Lösung erneut in die Zukunft (Investitionskürzungen, Neuverschuldung etc.).

---

<sup>1</sup> Die Überlegung bezieht sich auf die Grundsteuer B.

Damit verlieren die Kommunen weiter an Gestaltungsspielraum. Sie konzentrieren sich überwiegend auf die Durchführung der von Bund und Land gesetzlich definierten Aufgaben. Die kommunale Selbstverwaltung verkümmert weiter. Der Vertrauensverlust der Bürger:innen nimmt zu.

### **Dies ist zu verhindern!**

**Der Lösungsweg ist kein leichter Spaziergang. Er erfordert ein Zusammenwirken von Bund, Ländern und Kommunen und eine gute Vermittlung gegenüber den Bürger:innen und der Wirtschaft.**

Für eine erfolgreiche Lösung bieten sich zwei Strategieelemente an:

#### **1. Sofortmaßnahmen, zeitlich befristet**

Im dritten Jahr der kommunalen Finanzkrise bedarf es schnell wirkender Maßnahmen, um den Weg in die Schuldenfalle zu vermeiden. Sofortmaßnahmen sind schnell umsetzbar und sie wirken schnell. Hier sind Bund und Länder in der Verantwortung. Der Bund hat im Einvernehmen mit den Ländern durch Gesetze und Rechtsansprüche die kommunalen Aufgaben über Jahrzehnte ausgeweitet. Die Länder sind verfassungsrechtlich für eine aufgabenangemessene Finanzierung ihrer Kommunen zuständig – und es geht ihnen finanziell häufig deutlich besser als ihren Kommunen.

#### **Als Sofortmaßnahmen schlagen wir vor:**

- Bund und Länder erhöhen den kommunalen Anteil an der Umsatzsteuer und/oder die Länder vergrößern die Finanzmasse im kommunalen Finanzausgleich zugunsten der Kommunen und schließen so rund zwei Drittel der Finanzierungslücke.
- Die Kommunen schließen mit ausgaben- und einnahmenseitigen Konsolidierungsmaßnahmen etwa das letzte Drittel der Finanzierungslücke.

Diese Sofortmaßnahmen knüpfen an erprobten Maßnahmen aus der Vergangenheit an. Auch

während der Coronakrise haben Bund und Länder temporär geholfen (Ausgleich der Gewerbesteuer-einbrüche) und die Kommunalhaushalte kurzfristig stabilisiert. Die vorgeschlagenen Maßnahmen wirken kurzfristig und könnten bei einer Besserung der Lage schnell zurückgefahren werden. Eine grundsätzliche Lösung des Gemeindefinanzproblems und eine dauerhafte Stärkung der kommunalen Handlungsfähigkeit ist mit temporären Maßnahmen noch nicht verbunden.

Daher braucht es grundsätzlicher Strukturreformen. Auch diese können teilweise schnell umgesetzt werden. Häufig erfordern sie aber komplexere Reformprozesse und benötigen Zeit für die notwendigen politischen Beschlüsse.

#### **2. Strukturreformen**

Die eigentliche Problemlösung ist durch einen Mix aus mittel- und langfristigen Strukturmaßnahmen herbeizuführen. Sie sind der Kern einer wirksamen Reformagenda. Damit ist umgehend zu beginnen.

#### **Wir schlagen dazu in 20 Kernempfehlungen und 70 konkretisierenden Einzelempfehlungen eine Reformagenda mit folgenden Schwerpunkten vor:**

- Bund und Länder finanzieren die von ihnen verursachten kommunalen Ausgaben. Die Aufgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen wird neu geordnet und durch einen besseren Umgang mit dem Konnexitätsprinzip so reformiert, dass Entscheidung und Finanzierung in einer Hand liegen. Das Prinzip „Einer bestellt und der andere bezahlt“ wird beendet.
- Die Länder ermitteln regelmäßig die gesetzgeberisch veranlasste Gesamtbelastung der kommunalen Ebene und sehen zeitnah einen entsprechenden Ausgleich vor („Schutzfunktion“). Aus den bei wirtschaftlicher Aufgabenerfüllung notwendigen Ausgaben ergeben sich die notwendigen Einnahmen. Im Falle unzureichender Finanzierungsmöglichkeiten des Bundes, der Länder

und der Kommunen sind Aufgabenkritik und Standardabbau auch bei Pflichtaufgaben in den Blick zu nehmen.

- Aufgaben, bei denen es nicht auf die Kenntnis der örtlichen Verhältnisse ankommt, können „hochgezont“ werden und sind zentral und kostensparend wahrzunehmen. Der Bund übernimmt die Zuständigkeit und Finanzierung regelgebundener Leistungen (z. B. Kfz-Zulassungswesen).
- Die Länder übernehmen die Zuständigkeit und Finanzierung für überörtliche Aufgaben (z. B. überörtliche Sozial- und Eingliederungshilfe, überörtlicher Nahverkehr und Sicherung der Krankenhausversorgung).
- Durch Digitalisierung wird die kommunale Verwaltung bürgerfreundlicher und effizienter ausgestaltet. Hier ist die Schaffung bundeseinheitlicher Standards zu bevorzugen. Über leistungsfähige Serviceplattformen stellt der Bund Lösungen bereit, die die Länder nachnutzen. Die Kommunen sind als Mitkonzipierende auf Augenhöhe einzubeziehen, damit passgenaue und praxistaugliche Lösungen entstehen. Der Datenschutz darf kein Hindernis für die Digitalisierung sein.
- Mit der Reform des Sozialstaats ist eine zentrale und digitale Bearbeitung standardisierter Regelfälle zu realisieren. Darüber hinausgehende Einzelfälle mit Sonderbedarfen sind von den Kommunen zu bearbeiten. Ziel ist es, die Vorteile der Digitalisierung bei standardisierten Regelfällen mit einem höheren Spielraum für die einzelfallorientierte Beratung und Hilfestellung vor Ort zu verknüpfen. Zur Sicherung der kommunalen Handlungsfähigkeit ist die Finanzierung der Sozial- und Jugendhilfe zu reformieren:
  - Die Hilfe zur Pflege wird durch den Ausbau der Pflegeversicherung und eine deutlich stärkere Beteiligung von Bund und Ländern finanziert.
  - Die überörtliche Eingliederungshilfe wird idealiter durch die Länder finanziert. Dies schließt eine Finanzierungsbeteiligung des Bundes nicht aus.
- Die örtliche Kinder- und Jugendhilfe wird als eine originäre Aufgabe der Kommunen im Rahmen einer aufgabenangemessenen Finanzausstattung finanziert.
- Bei deutlich überproportionalen Ausgabensteigerungen einzelner Hilfearten sind diese von der durchführenden Ebene zeitnah zu dokumentieren, zu erklären und zu bewerten.
- Die Zahl der antragsintensiven Förderprogramme ist deutlich zu reduzieren. Die frei werdenden Mittel werden in die kommunale Grundfinanzierung überführt und/oder als pauschale Investitionsmittel ausgereicht. Die Kommunen wissen am besten, wo vor Ort der „Investitionsschuh“ drückt.
- Die kommunale Haushaltsaufsicht ist auf der Basis von Kennzahlensystemen fortzuentwickeln. Im Falle systemischer Haushaltsdefizite bei einer großen Zahl der Kommunen ist eine Aufgabenkritik und ggf. eine Anpassung der vertikalen Verteilung vorzunehmen. Der Weg in die kommunale Verschuldung durch „Wegschauen“ ist zu beenden.
- Wenn die skizzierten Maßnahmen für eine nachhaltige Haushaltsführung der Kommunen nicht ausreichen, sind die kommunalen Einnahmen dauerhaft zu stärken. Dies kann durch eine Erhöhung des kommunalen Anteils an der Umsatzsteuer, aber auch beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer und bei der Dotation des kommunalen Finanzausgleichs erfolgen. In diesem Fall werden aus temporären Soforthilfen strukturelle Einnahmenverbesserungen.
- Zur Erhöhung der kommunalen Einnahmen ist auch die Grundsteuer geeignet. Das Aufkommen der kommunalen Grundsteuer ist schrittweise zu erhöhen und regelmäßig an die Inflation bzw. die kommunale Aufgaben- und Ausgabenentwicklung anzupassen.

Die aktuelle Krise darf nicht dazu führen, dass die kommunale Gestaltungsfähigkeit der Zukunft immer mehr eingeschränkt wird. Daher bedarf es neben dem kommunalen Defizitabbau sachgerechter Strategien für die Verringerung des Investitionsrückstandes und die Finanzierung von neuen Aufgaben (z. B. Klimaresilienz, Bevölkerungsschutz/Gefahrenabwehr).

# Kernempfehlungen des Expertenrates im Überblick<sup>2</sup>

---

Im Folgenden sind zur besseren Übersicht die Kernempfehlungen zu den einzelnen in der vorliegenden Studie behandelten Herausforderungen zusammengefasst:

- 1** Der Rechtsrahmen für die Handlungsfähigkeit der Kommunen ist so zu gestalten, dass sie von Aufgaben entlastet werden, die ebenso gut oder besser vom Land oder vom Bund wahrgenommen werden können.
- 2** Die Aufgabenverteilung zwischen Staat und Kommunen muss so gestaltet sein, dass der kommunalen Selbstverwaltung insbesondere Aufgaben zugeordnet werden, bei denen es auf die Kenntnis der örtlichen Verhältnisse und die Berücksichtigung der lokalen Interessen ankommt.
- 3** Die Förderprogramme von Bund und Ländern sind deutlich zurückzuführen, zu vereinfachen und zusammenzufassen. Die dadurch frei werdenden Finanzmittel werden in die kommunale Grundfinanzierung überführt.
- 4** Digitalisierungsmöglichkeiten sind konsequent zu nutzen, um den Service zu verbessern und Kosten zu sparen.
- 5** Die Standards zum Umgang mit personenbezogenen Daten sind zu überprüfen, mit dem Ziel einer unbürokratischeren Handhabung für Bürger:innen und Verwaltungen.
- 6** Bei der kommunalen Sozial- und Jugendhilfepolitik sind verstärkt digitale Instrumente einzusetzen. Die Aufgabenwahrnehmung und die Finanzierung sind dem Konnexitätsprinzip folgend zu ordnen.
- 7** Es bedarf in allen Kommunen einer Personalbedarfs- und Qualifizierungsplanung sowie der Flexibilisierung von Arbeitsmodellen und Aufgabenorganisation.
- 8** Die Verteilung der Einnahmen beim öffentlichen Personennahverkehr und der Ausgleich der finanziellen Auswirkungen überregionaler Entscheidungen auf die Aufgabenträger sind verursachungs- und kostengerecht zu regeln.
- 9** Haushaltsaufsicht und Frühwarnsysteme sind zu stärken.
- 10** Bei der Lösung kommunaler Finanzierungsprobleme sind nicht nur aktuelle Haushaltsdefizite, sondern auch kommunale Altlasten und neue bzw. stark steigende Herausforderungen zu berücksichtigen.
- 11** Die Konnexitätsbestimmungen und ihr Vollzug sind neu zu regeln.
- 12** Die finanziellen Einnahmepotenziale der Kommunen sind auszuschöpfen.

---

<sup>2</sup> Vgl. die sich daraus ergebenden konkretisierenden Einzelempfehlungen, Seiten 100 ff.

- 13** Ein Mix aus Steuereinnahmen hat sich bewährt, ist aber mit Blick auf die kommunalen Ausgabenbedarfe zu verbessern.
- 14** Das kommunale Grundsteueraufkommen ist zu erhöhen.
- 15** Die Möglichkeiten der Erhöhung von Entgelten und sonstigen Einnahmen sind kostenorientiert auszuschöpfen.
- 16** Der kommunale Anteil an der Umsatzsteuer und/oder an der Einkommensteuer ist zu erhöhen, um die kommunale Finanzkraft strukturell zu verbessern.
- 17** Die Länder stellen eine aufgabenangemessene Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs sicher.
- 18** Eine nachhaltige Stärkung der Kommunen erfordert eine ganzheitliche Reform der föderalen Finanzbeziehungen, die auf die Nettoeinnahmeneffekte bei den Kommunen abstellt.
- 19** Der kommunale Investitionsrückstand wird abgebaut und die Refinanzierung am tatsächlichen Kapitalbedarf ausgerichtet.
- 20** Die kommunale Schuldenpolitik hat sich an der Vermeidung neuer Schulden und dem Abbau alter Schulden zu orientieren.

# 1 | Ausgangslage und Aufgabenverständnis des Expertenrates

## 1.1 | Ausgangslage

Die Kommunen in der Bundesrepublik Deutschland befinden sich – nachdem sie sich in der komplexen Krisenlage seit 2020 vergleichsweise gut entwickelt hatten – seit 2023 in einem deutlichen fiskalischen Abwärtsprozess. Im Jahr 2025 betrug das kommunale Gesamtdefizit insgesamt 31,9 Milliarden Euro.<sup>3</sup> Die kommunalen Kernhaushalte schlossen das Jahr 2025 mit dem nicht nur nominal bisher größten Defizit seit der Wiedervereinigung ab (vgl. Abbildung 1). Auch bezogen auf die Ausgaben erreichte es mit einem Anteil von 7,7 Prozent einen neuen Höhepunkt, der die markanten Defizite der Jahre 1992 (5,8 Prozent) und 2003 (5,6 Prozent) übertrifft (Frankenberg, Junkernheinrich und Micosatt 2026). Aktuell steigen die kommunalen Defizite weiter. Parallel nahm die kommunale Neuverschuldung stark zu. Die zusätzliche Kreditaufnahme lag in den Kommunen bei 28,4 Milliarden Euro.

Daraus ergibt sich folgende Ausgangslage:

- Angesichts der großen Bedeutung pflichtiger Aufgaben in den Kommunalhaushalten kann einem derart hohen Defizit nur sehr begrenzt durch kurzfristige kommunale Konsolidierungsbemühungen auf der Ausgabenseite entgegengewirkt werden.
- Wenn diese kommunalen Haushaltsdefizite mehrere Jahre anhalten, dann sind die Konsolidierungserfolge der letzten Jahre nicht nur

schnell aufgezehrt, vielmehr werden erneut Jahre, möglicherweise Jahrzehnte mit kommunalen Konsolidierungs- und Altschuldenprogrammen folgen.

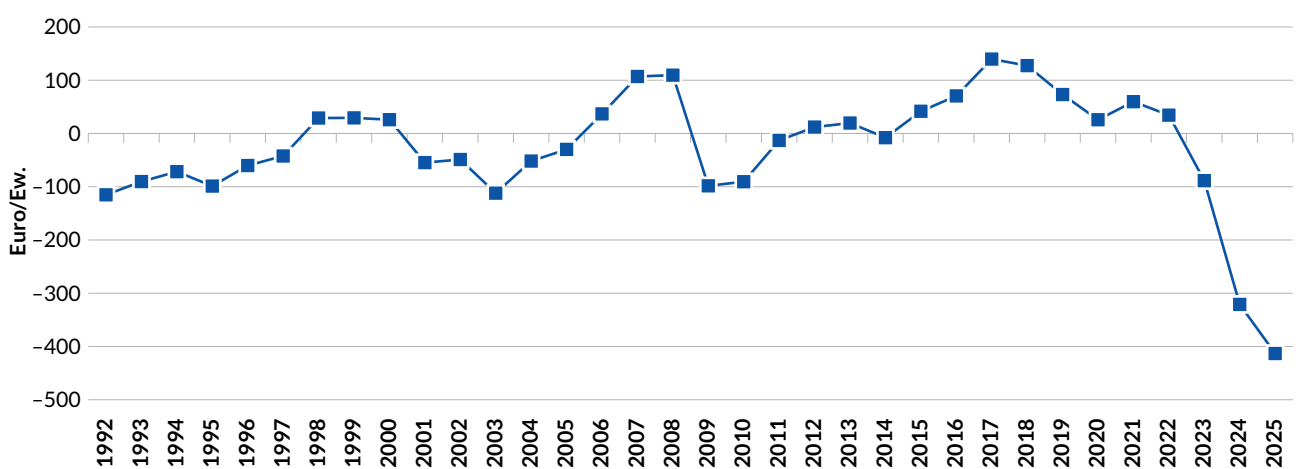
- Während die Immobilien-, Finanz- und Staatsschuldenkrise der Jahre 2008/2009 aufgrund der wirtschaftlichen Entwicklung schnell überwunden werden konnte, ist die ökonomische Lage derzeit deutlich schlechter. Nach mehreren Jahren ökonomischer Stagnation und einer negativen Abkoppelung vom Wachstumstrend anderer Länder steht der Wirtschaftsstandort Deutschland unter massivem Druck. Eine schnelle ökonomische Revitalisierung zeichnet sich derzeit nicht ab.

Diese herausfordernde „Gemengelage“ trifft auf hohe Defizite beim Bund und – im Vergleich der Ebenen merklich schwächer – auch bei den Ländern. Würden Bund und Länder wie im ersten Coronajahr eine kurzfristige Hilfe von rund elf Milliarden Euro mobilisieren, so würde diese in der aktuellen Situation im kommunalen Gesamtdefizit geradezu versickern. Entsprechend schweigsam sind Bund und Länder derzeit mit konkreten Hilfszusagen. Die Bereitstellung investiver Sondermittel durch das Sondervermögen Infrastruktur- und Klimaneutralität des Bundes wird den Rückgang der kommunalen Investitionstätigkeit vielfach nur abschwächen können.

Angesichts der Höhe der Defizite wäre ein staatliches Nichthandeln mit außerordentlich hohen Folgekosten verbunden. Wichtige Aufgaben der Kom-

<sup>3</sup> Kern- und Extrahaushalte.

Abbildung 1 | Kommunalen Finanzierungssaldo 1992–2025 in Euro/Ew.\*



\* Bis 1997 einschl., ab 1998 ohne Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen. Ab 2012 inkl. Extrahaushalte. Bis 2016 Jahresrechnungsstatistik; ab 2017 Ergebnisse der vierteljährlichen Kassenstatistik.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes

| BertelsmannStiftung

munen wären nicht mehr finanzierbar, die Schulden zur Liquiditätssicherung würden weiter zunehmen und die Tilgungsfähigkeit vieler Kommunen übersteigen. Dies wäre zudem mit einem weiteren Vertrauensverlust in die Handlungsfähigkeit von Politik und Verwaltung verbunden.

## 1.2 | Aufgabenverständnis des Expertenrates

Im Expertenrat ist vielfältiges Know-how zusammengeführt worden. Neben der Rechtswissenschaft ist die Finanzwissenschaft und insbesondere die Theorie der Gemeindefinanzen vertreten. Zusätzlich zu den wissenschaftlichen Zugängen fließt kommunalpolitische Expertise ein. Beides wird durch Erfahrungen in anderen Kommissionen ergänzt (Transparenzkommission des Landes Nordrhein-Westfalen, Reformkommission zur Stärkung und Entlastung der Kommunen der Sächsischen Staatsregierung u. v. m.).

Vor diesem Hintergrund haben wir unsere Aufgabenstellung sehr breit angelegt:

- Wir beschränken uns nicht wie üblich auf die Diskussion einzelner Instrumente zur Stärkung der kommunalen Einnahmen. Vielmehr nehmen wir kommunale Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen gesamthaft in den Blick.
- Dabei orientieren wir uns an bewährten finanzwissenschaftlichen Prinzipien (z. B. Prinzip der Veranlassungskonnexität, fiskalisches Äquivalenzprinzip). Bei der Betrachtung des Gemeindefinanzsystems für die rund 11.000 Gemeinden und Gemeindeverbände messen wir dem klugen Umgang mit den fiskalischen Disparitäten eine besondere Bedeutung bei („Chancengerechtigkeit vor Ort“).
- Wir gehen davon aus, dass neben kurzfristig wirkenden Instrumenten mittel- und langfristig wirksame grundlegende Reformen – einschließlich der föderalen Aufgaben- und Finanzbeziehungen – notwendig sind. Dies erfordert einen Mix aus finanziellen und strukturell-organisatorischen Maßnahmen.

- Unser besonderes Interesse gilt der Frage, wie wir die kommunale Handlungsfähigkeit stärken können, damit lokale Eigeninitiative ihre Stärken wieder ausspielen kann. Die deutliche Ausweitung regulierter kommunaler Aufgaben, teilweise unzureichend finanziert, hat uns in eine Sackgasse geführt. Daher bedarf es einer engen Verschränkung von Bürokratierückbau – vom Vergaberecht über den Sozialbereich bis zur Reform der Förderpolitik – und der Priorisierung von Aufgaben und einer besseren Arbeitsteilung zwischen Kommunen, Ländern und Bund. Der Digitalisierung des Verwaltungshandelns kommt dabei eine große Bedeutung zu. Nicht immer ist die Deregulierung die richtige Antwort. Häufig müssen der Bund und/oder die Länder auch eine sachgerechte Regelung vornehmen.

Diese anspruchsvolle Aufgabe können wir nur leisten, weil die wissenschaftliche und politische Diskussion in den letzten Jahren viele Fragen thematisiert hat und nach wie vor kein Erkenntnisdefizit vorliegt. Dies erlaubt es uns, an vielen Stellen auf die Fachdiskussion zu verweisen, auf die wir im Sinne der Lesbarkeit und damit der politischen Wirkmöglichkeiten unserer Empfehlungen nicht immer intensiv eingehen. 50 Seiten, die gelesen werden, sind uns wichtiger als 500 Seiten, die in Politik und Verwaltung de facto nicht mehr zur Kenntnis genommen werden (können).

## 2 | Auflösung des Reformstaus – institutioneller Rahmen für die kommunale Selbstverwaltung

---

Die Stärkung der kommunalen Handlungsfähigkeit erfordert eine Anpassung der institutionellen Rahmenbedingungen. Dazu zählen der Rechtsrahmen, in dem sich die Kommunalpolitik bewegt (► Abschnitt 2.1), wie auch die Zuständigkeit von Staat und Kommunen, die angesichts der technischen Möglichkeiten neu zu regeln ist (► Abschnitt 2.2). Großes Reformpotenzial bieten der Rückbau des „Förderdschungels“ (► Abschnitt 2.3) und die Digitalisierung, beginnend bei der Bereitstellung der erforderlichen Infrastruktur über die stärkere Wahrnehmung der Digitalisierungskompetenzen beim Bund bis hin zur Vorbereitung des kommunalen Personals auf die digitale Zukunft (► Abschnitt 2.4). Nicht vergessen werden dürfen in diesem Zusammenhang die Regelungen des Datenschutzes, die nicht zum Hemmnis der Digitalisierung werden dürfen (► Abschnitt 2.5). Diese nachfolgend vorgestellten Rahmenbedingungen bilden die Grundlage für die Umsetzung der dringend erforderlichen Reformmaßnahmen bei den kommunalen Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen.

### 2.1 | Rechtsrahmen für eine handlungsfähige Kommunalpolitik

**Der Rechtsrahmen für die Handlungsfähigkeit der Kommunen ist so zu gestalten, dass sie von Aufgaben entlastet werden, die ebenso gut oder besser vom Land oder vom Bund wahrgenommen werden können.**

Die Verfassung garantiert den Kommunen in Art. 28 Abs. 2 GG die eigenverantwortliche Regelung der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft. Dazu gehören etwa die Bauleitplanung, die Schulträgerschaft, die örtlichen Einrichtungen der Daseinsvorsorge, des Sports und der Kultur oder die gemeindlichen Straßen. Nicht zu den Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft gehören etwa der überörtliche Verkehr oder die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und damit die ganze Breite von Verwaltungsaufgaben wie Meldewesen, Standesamt, Gewerbe- und Bauaufsicht oder die Aufgaben des ordnungsrechtlichen Umweltschutzes. Diese Aufgaben kann der Gesetzgeber nach seinen Zweckmäßigkeitserwägungen zuordnen. Liegen entsprechend gewichtige Gemeinwohlgründe vor, können aber auch die „garantierten“ Aufgaben in eine andere Zuständigkeit gegeben werden; das ist aber ebenso rechtfertigungsbedürftig wie die Übertragung zusätzlicher Aufgaben. Die verfassungsrechtliche Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG erlaubt es also, den Aufgabenbereich und die Handlungsbedingungen der Gemeinden gesetzlich so zu bestimmen, wie dies aus der Sicht des Gemeinwohls – nicht identisch mit dem Wohl der Gemeinden! – geboten ist.

Die Gemeinden sind bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben darauf angewiesen, dass der Gesetzgeber ihnen einen angemessenen rechtlichen Rahmen für funktionsfähige Selbstverwaltung bereitstellt. Dazu gehören u. a. eine zweckmäßige Kommunalverfassung sowie gesetzliche Ermächtigungen für die Erhebung von Abgaben. Vorgaben zur Wahrnehmung der eigenen oder übertragenen Aufgaben sind zwar

möglich, bedürfen jedoch einer Rechtfertigung. Angesichts sich verändernder Bedingungen für die Aufgabenerfüllung – in den letzten Jahrzehnten vor allem die Digitalisierung – muss dieser Rahmen immer wieder überprüft und angepasst werden. Dazu gehört nicht zuletzt die Sicherstellung einer ausreichenden Gemeindegröße; daran fehlt es in einzelnen Ländern, beispielsweise in Rheinland-Pfalz.

Der Gesetzgeber sollte den Gemeinden verbindliche Vorgaben für die Aufgabenerfüllung machen,

- wenn das erforderlich ist, um die Wahrnehmung von Aufgaben durch andere Stellen zu ermöglichen oder deutlich wirtschaftlicher zu gestalten,
- wenn er damit Standards vorgibt, die einheitlich sein müssen oder deren Erarbeitung durch die einzelne Kommune sehr aufwendig wäre,
- wenn den Kommunen damit fachlich oder politisch aufwendige Entscheidungen abgenommen werden, bei denen relevante örtliche Unterschiede keine Rolle spielen.

Die Kommunen sollten von Aufgaben entlastet werden, die ebenso gut oder besser vom Bund oder vom Land wahrgenommen werden können (Klieve 2026). Des Weiteren müssen die Konnexitätsbestimmungen zum Schutz der Kommunen vor zusätzlichen Belastungen so angepasst werden, dass sie sachgerechte Entwicklungen nicht verhindern, von denen die Kommunen auch wirtschaftlich profitieren.

### Rückführung von Sonderregelungen

Von Bund und Ländern eingeführte Sonderregelungen sind immer wieder zu überprüfen. Beispielhaft wird dies nachfolgend für die Regelungen zur Besetzung der Jugendhilfeausschüsse erläutert.

Nach Bundesrecht gelten für die Jugendhilfe besondere institutionelle Regeln: Nach § 71 Abs. 1 SGB VIII gehören dem Jugendhilfeausschuss als Fach-

ausschuss der Kommune neben Mitgliedern der Vertretungskörperschaft oder von ihr gewählten Mitgliedern „[...] mit zwei Fünfteln des Anteils der Stimmen Frauen und Männer, die auf Vorschlag der im Bereich des öffentlichen Trägers wirkenden und anerkannten Träger der freien Jugendhilfe von der Vertretungskörperschaft gewählt werden; Vorschläge der Jugendverbände und der Wohlfahrtsverbände sind angemessen zu berücksichtigen.“ Nach § 71 Abs. 5 SGB VIII gilt das auch für den Landesjugendhilfeausschuss.

Nach diesen Regeln bestimmen im zuständigen Ausschuss die anerkannten Träger der freien Jugendhilfe, derer sich die öffentlichen Träger bei der Aufgabenerfüllung vorrangig bedienen müssen (§ 4 Abs. 1 SGB VIII) maßgeblich über den Bedarf und die Standards und damit über die Kosten der von ihnen erbrachten Leistungen. Gemeinsam mit den Vertretern nur einer mittelgroßen Partei haben sie im Ausschuss eine Mehrheit. Diese historisch gewachsene Sonderregelung für die Governance der Jugendhilfe ist im Vergleich zu anderen kommunalen Aufgaben nicht zu rechtfertigen und geeignet, den Anliegen der Jugendhilfe gegenüber anderen kommunalen Aufgaben einen Vorsprung in der Konkurrenz der politischen Prioritäten zu verschaffen.

Nach Art. 84 Abs. 1 Satz 2 GG können die Länder von § 71 Abs. 1 SGB VIII abweichende Regelungen treffen. Sie können also vorsehen, dass keine besonderen Regelungen für die Zusammensetzung des Jugendhilfeausschusses gelten oder auch, dass es keinen gesonderten Jugendhilfeausschuss geben muss.

### Zur Gestaltung einer handlungsfähigen Kommunalpolitik schlagen wir vor:

1. Bund und Länder überprüfen regelmäßig den rechtlichen Rahmen für die kommunale Selbstverwaltung, streichen entbehrlich gewordene Beschränkungen, ergänzen erforderliche Bestimmungen und prüfen in geeigneten Fällen die Möglichkeit der Befristung.

2. Vor zusätzlichen Belastungen passen Bund und Länder die verfassungsrechtlichen Bestimmungen zum Schutz der Kommunen so an, dass sie sachgerechte Regelungen, die auch im Interesse der Kommunen liegen, nicht verhindern.
3. Die Länder sorgen für eine Mindestgröße der Gemeinden, die es ihnen erlaubt, eine eigene hauptamtliche Verwaltung zu unterhalten.
4. Die Länder heben die Sonderregelung über die Zusammensetzung des Jugendhilfeausschusses auf.

## 2.2 | Zuordnung der Aufgaben zwischen Staat und Kommunen

**Die Aufgabenverteilung zwischen Staat und Kommunen muss so gestaltet sein, dass der kommunalen Selbstverwaltung insbesondere Aufgaben zugeordnet werden, bei denen es auf die Kenntnis der örtlichen Verhältnisse und die Berücksichtigung der lokalen Interessen ankommt.**

In einigen Feldern der Sozialverwaltung, bei denen es um die Bewilligung bundesgesetzlich präzise geregelter Leistungen geht, sollte der Bund für die Ausführung der Gesetze zuständig sein. Dazu gehören das Wohngeld (vgl. Deutscher Städtetag 2025), aber auch die Ausbildungsförderung und das Elterngeld. Diese Aufgaben können wohnortnah von der Familienkasse der Bundesagentur erledigt werden. Auf diese Weise lassen sich Verwaltungskosten reduzieren und Zuständigkeiten an einer Stelle zusammenfassen, die wegen des Kindergeldes ohnehin eine wichtige Aufgabe schon wahrnimmt. Die Kommunen würden dadurch entlastet, ohne dass ihnen substantielle Entscheidungsrechte genommen werden. Eine solche Bündelung der Verwaltungszuständigkeiten wird auch die notwendigen Bemühungen zur Zusammenführung von Sozialleistungen erleichtern.

Bei anderen Aufgaben setzt eine sachgerechte Wahrnehmung arbeitsteiliges Tätigwerden spezialisierten Personals voraus. Sie werden schon heute auf der Ebene der Länder oder großer Landesteile wahrgenommen. So werden die Aufgaben des überörtlichen Trägers der Sozial-, der Eingliederungshilfe und der Jugendhilfe in vielen Ländern durch kommunale Verbände wahrgenommen, die landesweit oder wenigstens für große Teilräume des Landes zuständig sind, in anderen Ländern von Landesbehörden. Das zeigt, dass es bei der Aufgabenerfüllung auf die Ortsnähe nicht ankommt. Eine Rechtfertigung für die Aufgabenträgerschaft der Kommunen und für die Finanzierung dieser Aufgaben durch sie ist deshalb nicht ersichtlich. Eine Zuständigkeit der Länder für die Erfüllung dieser Aufgaben schafft zugleich einen starken Anreiz für die im Bundesrat an der Gesetzgebung mitwirkenden Länder, dabei die finanziellen Folgen ihrer Entscheidungen zu berücksichtigen.

Die kommunale Selbstverwaltung ist demgegenüber darauf angelegt und in der Lage, die Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft wahrzunehmen. Für die gesetzliche Aufgabenzuordnung folgt daraus:

Die Gemeinden nehmen alle Aufgaben wahr,

- bei denen es für die Entscheidung auf die Kenntnis der örtlichen Verhältnisse und auf die Berücksichtigung der örtlichen Interessen ankommt,
- bei denen die Wahrnehmung der erbrachten Leistungen sinnvollerweise ortsnahe erfolgt (Ersparnis von Kosten bei der Inanspruchnahme durch Bürger:innen),
- bei denen auch unter den Bedingungen der Digitalisierung sinnvoll ist, dass Leistungen ortsnahe erbracht werden,
- die sachgerecht und wirtschaftlich gemeinsam mit den Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft wahrgenommen werden können.

Die Gemeinden nehmen keine Aufgaben wahr,

- bei denen wegen der rechtlichen Vorgaben keine relevanten Entscheidungsspielräume bestehen,
- bei deren örtlicher Wahrnehmung hohe Skalenerträge ungenutzt bleiben,
- bei deren Wahrnehmung es besonders auf überörtlich gleichmäßige Rechtsanwendung ankommt.

Die Stärke der kommunalen Selbstverwaltung mit ihren demokratisch gewählten Organen liegt in der Wahrnehmung von Aufgaben mit breitem Entscheidungsspielraum, bei denen es auf die Kenntnis der örtlichen Verhältnisse und die Berücksichtigung der lokalen Interessen („örtliche Gemeinschaft“) ankommt. Rechtlich weitgehend durchnormierte Aufgaben, bei denen es vor allem um die zuverlässige Bearbeitung von Anträgen und um die verlässliche Rechtsanwendung geht, können von staatlichen Behörden auch durch den Einsatz digitaler Verfahren kostengünstiger wahrgenommen werden. In diesen Fällen kommen die Stärken kommunaler Verwaltung jedoch nicht zum Tragen, wohl aber bindet die Wahrnehmung solcher Aufgaben knappe finanzielle und personelle Ressourcen.

### Konnexität durch Zuständigkeitsverlagerung

Aus der ökonomisch grundsätzlich vernünftigen Forderung, „Wer bestellt, bezahlt“ wird in aller Regel die Forderung abgeleitet, dass die für den Vollzug zuständigen Kommunen die dafür notwendigen Finanzmittel von den Ländern bzw. vom Bund erhalten sollen. Der Realisierung dieser Maxime stehen indessen Schwierigkeiten entgegen:

- Es gibt Mess- und Prognoseprobleme, auch weil die Kommunen in manchen Bereichen mitbestimmen, wie teuer der Vollzug wird.
- Der Bund ist verfassungsrechtlich gehindert, unmittelbare Finanzbeziehungen mit den Kommunen zu etablieren.

- Das Konnexitätsprinzip könnte sachgerechten Regelungen (z. B. Zentralisierung und Standardisierung) entgegenstehen bzw. diese verzögern, wenn der Regelsetzer stets die alleinige Finanzierungsverantwortung tragen muss.
- Die Kommunen können die Forderung nach Konnexität gegenüber Bund und Ländern politisch nicht durchsetzen.

Dass dieses Problem so intensiv diskutiert werden muss, ist vor allem dem Umstand geschuldet, dass nach der Konzeption des Grundgesetzes das Schwergewicht der Gesetzgebung beim Bund liegt, der Vollzug aber vor allem bei den Ländern, die ihn vielfach auf die Kommunen übertragen haben.

Die Forderung, „Wer bestellt, bezahlt“ lässt sich aber nicht nur durch Verschiebung von Finanzmitteln erreichen. Derselbe ökonomische Effekt wird erreicht, wenn die Vollzugszuständigkeit dahin verlagert wird, wo die „Bestellungen“ aufgegeben werden, also auf den Bund bzw. die Länder, die über den Bundesrat auch auf dessen Gesetzgebungsentscheidungen einen maßgeblichen Einfluss haben und damit selbst für die Folgekosten einstehen müssten. Die Kommunen würden damit von den Vollzugslasten und den damit verbundenen finanziellen Risiken entlastet.

Dafür kommen sicher die Aufgaben in Betracht, die in einigen Ländern heute schon durch das Land wahrgenommen werden. Das sind etwa folgende Aufgaben:

- **Überörtliche Trägerschaft für die Eingliederungshilfe und die Jugendhilfe:** Diese Aufgaben werden in Brandenburg, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen durch Landesbehörden wahrgenommen, die überörtliche Trägerschaft für die Jugendhilfe auch in Bayern. Nach §§ 69 Abs. 1 SGB VIII und 3 Abs. 3 SGB XII werden diese Zuständigkeiten durch die Länder festgelegt.

- **Zuständigkeit für den Schienenpersonennahverkehr:** Hier werden bundesweit sehr verschiedene Lösungen praktiziert. So ist etwa in Bayern, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt über eine GmbH nur das Land zuständig, in Nordrhein-Westfalen und Sachsen wird die Aufgabe ausschließlich über kommunale Zweckverbände wahrgenommen, in Brandenburg und Berlin nehmen die beiden Länder und die Kommunen Brandenburgs die Aufgabe gemeinsam wahr. In Schleswig-Holstein sind das Land und die Kommunen gemeinsam für den gesamten überörtlichen Nahverkehr zuständig.
- **Vermessungsverwaltung und die Führung des Liegenschaftskatasters:** Diese Aufgaben werden in manchen Ländern rein staatlich (etwa Bayern, Hessen, Niedersachsen) in anderen Ländern (etwa Baden-Württemberg, Brandenburg, Nordrhein-Westfalen) kommunal wahrgenommen.

Zu prüfen ist, ob vor allem im Zuge der Digitalisierung und des möglichen Einsatzes Künstlicher Intelligenz weitere bisher von Kommunen wahrgenommene Aufgaben auf Landesbehörden mit landesweiter oder wenigstens landesteilweiter Zuständigkeit übertragen werden können. Hier ist vor allem an Fremdverwaltungsaufgaben zu denken. Wo es vor allem auf einen sorgfältigen Vollzug von Gesetzen ankommt und Besonderheiten der örtlichen Gemeinschaft weniger Bedeutung zukommt, können die kommunalen Interessen im Rahmen der einschlägigen Verwaltungsverfahren eingebracht werden.

Sozialleistungen, die als Geldleistungen bundesrechtlich geregelt sind und aus Bundesmitteln finanziert werden, können von Bundesbehörden erbracht werden. Das ist bei der Arbeitsförderung und beim Kindergeld der Fall. Eine solche Lösung bietet sich auch für das Elterngeld, das Wohngeld oder die Ausbildungsförderung an. Sie kommt auch für das Bürgergeld – das zum 1.7.2026 in ein Grundsicherungsgeld übergeht – sowie die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung in Betracht. Wo keine relevanten kommunalen Entscheidungsspiel-

räume bestehen, kann auch eine ortsnahe Bundesbehörde wie die Bundesagentur für Arbeit (BA) den Vollzug übernehmen.

### Zur sachgerechten Zuordnung der Aufgaben zwischen Staat und Kommunen schlagen wir vor:

5. Der Bund übernimmt das Kfz-Zulassungswesen in seine Zuständigkeit, die Familienkasse der Bundesagentur für Arbeit übernimmt die Zuständigkeit für regelgebundene finanzielle Sozialleistungen.
6. Die Länder übernehmen die Aufgaben und die Finanzierung der überörtlichen Träger der Sozial- und der Eingliederungshilfe, die Aufgabenträgerschaft für den überörtlichen Nahverkehr und die Zuständigkeit für die Sicherung der Krankenhausversorgung.
7. Den Gemeinden wird die Versorgung mit Kindertagesstätten – eine Aufgabe im Grenzbereich von Jugendhilfe und Bildung – übertragen.

## 2.3 | Reform der Förderpolitik

Die Förderprogramme von Bund und Ländern sind deutlich zurückzuführen, zu vereinfachen und zusammenzufassen. Die dadurch frei werdenden Finanzmittel werden in die kommunale Grundfinanzierung überführt.

Die kommunale Förderlandschaft wird aufgrund ihrer Kleinteiligkeit und Unübersichtlichkeit von Programmen, Antragsvoraussetzungen und Zuständigkeiten vielfach als „Förderdschungel“ bezeichnet (Transparenzkommission des Landes NRW 2022: Abschnitt 5.3). Das hohe Fördermittelvolumen sowie die Vielzahl der Förderprogramme verdeutlichen, dass Fördermittel wesentlich zur Finanzierung kommunaler Entwicklungsmaßnahmen beitragen. Gegenwärtig weist allein die Förderdatenbank des Bundes rund 850 Förderprogramme für Kommunen von EU, Bund und Ländern aus, darunter 121 bundesseitige Programme – ohne An-

spruch auf Vollständigkeit. Die kleinteilige Förderkulisse mit sich überlappenden und teilweise konkurrierenden Programmen bedeutet Intransparenz für politische Entscheidungsträger, potenzielle Antragsteller (hoher Suchaufwand) sowie für die Fördermittelgeber. Die Inanspruchnahme von Fördermitteln bindet personelle und finanzielle Ressourcen, die nicht für die Erfüllung der kommunalen Kernaufgaben zur Verfügung stehen. Komplexe Förderverfahren können in einem Missverhältnis zwischen Aufwand und Ertrag münden. Folgende Aspekte sind regelmäßig Bestandteile der kommunalen Grundsatzkritik an der Förderpolitik:

- Überschneidungen der Förderziele und Programmkonkurrenz,
- zu eng gefasste Förderziele,
- mangelnde Planungssicherheit, kurze Projektphasen ohne Anschlussfinanzierung sowie
- unzureichende Planungs- und Personalkapazitäten; beispielsweise können wettbewerbliche Verfahren dazu führen, dass antrags- und ggf. finanzstarke Kommunen in höherem Maße von Fördermitteln profitieren – unabhängig von der tatsächlichen Bedarfslage.

Die kommunalen Finanzierungsgrundlagen sollten über Wege gesichert werden, die mit einem möglichst geringen Verwaltungsaufwand verbunden sind. Vorzugswürdig ist dabei die Stärkung der Eigenfinanzierungskraft. Fiskalisch gewichtige staatliche Förderprogramme sollten im Falle einer verstetigten Finanzierung von Daueraufgaben und einer nahezu flächendeckenden kommunalen Inanspruchnahme in die allgemeine Finanzierung der Kommunen über den kommunalen Finanzausgleich einbezogen werden (z. B. Schulsozialarbeit). Sofern die Finanzmittel nicht in die kommunale Basisfinanzierung fließen, sollten bereitgestellte Fördermittel zumindest in größtmöglichem Umfang dem eigentlichen Zweck der Förderung zugutekommen. Der Verwaltungsaufwand sollte in einem angemessenen Verhältnis zur Förderhöhe stehen.

Förderprogramme der öffentlichen Mittelgeber sollten strategisch aufeinander abgestimmt werden; Parallelförderung sowie Doppelstrukturen sind zu vermeiden. Dies setzt allerdings voraus, dass die Förderlogik sich von der institutionen- bzw. fachspezifischen Orientierung löst und vorrangig ziel- und wirkungsorientiert ausgerichtet wird, um den konkreten lokalen Herausforderungen in höherem Maße zu entsprechen oder Prozessinnovationen anzustoßen. Etwaige Zugangshemmnisse für kleine und strukturschwache Gemeinden sind zu vermeiden.

### **Zur Neuordnung der Förderpolitik von Bund und Ländern schlagen wir vor:**

8. Der Bund errichtet eine bundesweite digitale Förderplattform, die einen Gesamtüberblick über die Förderlandschaft gibt und die vollständige Abwicklung der Förderprozesse – bis hin zur Erfolgskontrolle – umfasst.
9. Förderprogramme werden – sofern sie auf verwandte Fördergegenstände zielen – ressortübergreifend für gleiche oder ähnliche Förderziele gebündelt. Frei werdende Mittel werden in die kommunale Grundfinanzierung überführt oder als Investitionspauschalen ausgereicht.
10. Projektförderungen für Daueraufgaben sind durch verstetigte, dynamisierte Zuweisungen im Rahmen der Regelfinanzierung – z. B. durch den kommunalen Finanzausgleich – zu ersetzen.
11. (Verbleibende) Förderprogramme werden vereinfacht und pauschaliert, um die Kommunen von einzelmaßnahmenbezogenen Antrags- und Nachweispflichten zu entlasten.
12. Die ziel- und wirkungsorientierte Ausgestaltung und Evaluation von Förderprogrammen wird angestrebt und forciert.

## 2.4 | Effizienzpotenziale der Digitalisierung

**Digitalisierungsmöglichkeiten sind konsequent zu nutzen, um den Service zu verbessern und Kosten zu sparen.**

Die technische und strukturelle Transformation der Verwaltung stößt in Deutschland auf spezifische, historisch gewachsene Hürden. Aufgrund des geteilten Verwaltungsaufbaus haben Länder und Kommunen in den vergangenen Jahrzehnten eigene Fachverfahren (z. B. Backend-Systeme für Steuern, Bauanträge, Wohngeldanträge etc.) aufgebaut, die in vielen Fällen nicht miteinander kompatibel sind und damit eine medienbruchfreie Zusammenarbeit technisch erschweren (Transparenzkommission des Landes NRW 2022: Abschnitt 4.2). Hinzu kommt aus rechtlicher Perspektive, dass der Bund den Ländern und Kommunen nicht die IT-Infrastruktur (Hard- und Software) vorschreiben kann. Weitere Herausforderungen stellen der Datenschutz und vergaberechtliche Vorgaben dar. Darüber hinaus können bei der Rekrutierung von neuen, qualifizierten Mitarbeiter:innen – insbesondere im IT-Bereich – in der öffentlichen Verwaltung offene Stellen immer schwerer besetzt werden, abgesehen von der Einbindung vorhandener Mitarbeiter:innen durch Schulung und Weiterbildung in diesen notwendigen Aufgabefeldern der Staatsmodernisierung.

Durch Digitalisierung und Vorgaben zur Zentralisierung und Standardisierung bzw. Vereinheitlichung ließen sich auch die Prozesse in und mit den Kommunen beschleunigen, Doppelerfassungen und doppelte Datenhaltung weitgehend vermeiden, die Datenqualität verbessern und damit auch der personelle Aufwand in den kommunalen Verwaltungen erheblich reduzieren. Die enormen Chancen, die die Digitalisierung bietet, sieht auch die Kommission zur Sozialstaatsreform (KSR), um insbesondere die Sozialverwaltungen zu entlasten und Verfahren deutlich zu beschleunigen. Der Sozialstaat müsse auf transparente, digitale und bürgernahe Prozesse setzen. Durch den verstärkten Einsatz vernetzter Kombination aus Online- und Vor-Ort-Terminen

(hybride Beratung) können zudem Verfahrensdauern verkürzt und die Notwendigkeit persönlicher Behördengänge minimiert werden. Dazu bedarf es einer offenen, sicheren und skalierbaren IT-Infrastruktur über alle föderalen Ebenen, die nahtlose, digitale und medienbruchfreie Verwaltungsprozesse gewährleistet.

Es ist zwar zu begrüßen, dass einige Länder sich auf den Weg machen, landesweite Standards zu schaffen. Noch konsequenter wäre jedoch die Schaffung bundeseinheitlicher Standards. Bei bundesgesetzlich definierten Aufgaben sollten die Softwarelösungen zentral bereitgestellt werden. Das haben auch die Kommunen selbst erkannt (vgl. dazu z. B. auch Reformkommission Sachsen 2026: HE 22). Um Synergien zu heben und kostspielige Doppelentwicklungen zu vermeiden, muss das Prinzip „Standard vor Individuallösung“ gelten, deshalb wurde der Deutschland-Stack (D-Stack) als nationale souveräne Technologieplattform für die Digitalvorhaben 2025 als Beteiligungsprozess aufgesetzt. Über leistungsfähige Serviceplattformen stellt der Bund Lösungen bereit, die das Land nachnutzt; das Land bietet entsprechend standardisierte Anwendungen für die Kommunen an. Über diese werden Shared Services bereitgestellt, um auch den Kommunen den Zugriff auf fertige Lösungen zu ermöglichen. Insbesondere Routineaufgaben ohne Ermessensspielraum – wie etwa die Kfz-Zulassung, Wohngeld, Meldewesen oder Elterngeld – müssen künftig nach einheitlichen, verbindlichen Standards vollzogen werden. Ziel ist die Ende-zu-Ende-Digitalisierung, bei der Anträge nicht nur online gestellt, sondern auch automatisiert im Hintergrund verarbeitet werden (ohne Medienbruch). Basis dafür ist der verwaltungsinterne Übergang von einer dokumentenorientierten zu einer datenzentrierten Verwaltung (Stichwort: E-Akte), die eine KI-unterstützte Bearbeitung erst ermöglicht, um Beschäftigte von Routinetätigkeiten zu entlasten und datenbasierte Entscheidungen zu fördern. Damit Bürger:innen und Unternehmen ihre Daten und Nachweise nur noch einmal (Once-Only-Prinzip) vorlegen müssen, ist behördenübergreifend die verwaltungsinterne Nutzung bereits in Registern ge-

speicherter Daten notwendig. Ziel ist es zumindest kurz- bis mittelfristig, dass immer mehr Verwaltungsverfahren im Regelfall digital durchgeführt werden (Digital-First-Prinzip), um in einem weiteren Schritt (bestimmte) Verwaltungsleistungen ausschließlich elektronisch anzubieten (Digital-Only-Prinzip). Wichtig erscheint uns jedoch, dass Kommunen hier nicht nur als Nutzer, sondern als Mitkonzipierende auf Augenhöhe einbezogen werden, um zu gewährleisten, dass passgenaue und praxistaugliche Lösungen entstehen.

Damit die Umsetzung der föderalen Modernisierungsagenda auch auf der kommunalen Ebene gelingt, wird vor allem die Beachtung folgender ineinandergreifender Punkte empfohlen.

#### **Zur Nutzung der Effizienzpotenziale der Digitalisierung schlagen wir vor:**

- 13.** Bund und Länder gewährleisten den Auf- bzw. Ausbau eines flächendeckenden Glasfaser- und 5G-Netzes, beschleunigen durch Vorgaben zur Standardisierung und Zentralisierung Routineprozesse und setzen die Registermodernisierung auf Ebene von Bund, Ländern und Kommunen um.
- 14.** Zur weiteren Beschleunigung von Digitalisierung und Staatsmodernisierung erfolgt eine konsequente Bündelung aller strategischen Digitalisierungs-, Modernisierungs- und E-Government-Kompetenzen auf Bundesebene (D-Stack). Kommunen werden dabei auf Augenhöhe in die Entwicklungen eingebunden (z. B. im IT-Planungsrat und in der FITKO). Länderlösungen werden nur dort priorisiert, wo es technische Gründe für dezentrale Lösungen gibt. Lösungen aus dem Programm Smart Country werden eingebunden und die Programmverantwortung wird in das Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung (BMDS) verlagert.
- 15.** Durch eine Ende-zu-Ende-Digitalisierung werden Anträge online medienbruchfrei, KI-unterstützt verarbeitet und weitgehend automatisiert. In Registern gespeicherte Daten werden verwaltungsintern und behördenübergreifend genutzt und nach dem Prinzip „Standard vor Individuallösung“ Synergieeffekte erzielt.
- 16.** Pflichtaufgaben ohne Ermessensspielraum werden auf Basis verbindlicher, einheitlicher Standards durchgeführt, Effizienzpotenziale mittels eines zentralen digitalen Portals genutzt und – wo Zentralisierung fehlt, als Second-Best-Ansatz – von Kommunen entwickelte Softwarelösungen von anderen Kommunen z. B. über den Marktplatz für EfA-Leistungen übernommen.
- 17.** Zur Sicherstellung der (digitalen) Vollzugstauglichkeit folgen Regelungs- und Gesetzgeber dem Grundsatz „Law as Code“. Der Datenschutz wird vereinfacht und digitaltauglich gemacht, um Verwaltungsprozesse mittels Künstlicher Intelligenz rechtssicher automatisieren zu können.
- 18.** Für mehr Effizienz und Sicherheit werden kommunale Rechenzentren zeitnah konsolidiert und modernisiert, zum Schutz vor Cyberangriffen wird die Datensicherheit weitgehend zentralisiert und das kommunale Personal für die digitale Zukunft fit gemacht.

## 2.5 | Umgang mit personenbezogenen Daten

Die Standards zum Umgang mit personenbezogenen Daten sind zu überprüfen, mit dem Ziel einer unbürokratischeren Handhabung für Bürger:innen und Verwaltungen.

Der Schutz personenbezogener Daten hat verfassungsrechtlichen Rang und ist wichtig für die Akzeptanz digitalisierter Verfahren der Verwaltung. Der Datenschutz kann aber auch ein Hindernis für sachgerechte Veränderungen sein. Er verursacht Aufwand und muss häufig als Ausrede z. B. für die Verweigerung von Leistungen herhalten. Die im öffentlichen Bereich geltenden Standards bedürfen angesichts des Umgangs mit personenbezogenen Daten im privaten Bereich einer Überprüfung.

**Zum Umgang mit personenbezogenen Daten schlagen wir vor:**

19. Bund und Länder regeln den Datenschutz möglichst einfach und einheitlich. Bereichsspezifische Sonderregelungen etwa für den Sozialdatenschutz können reduziert werden.
20. Sie führen ein einheitliches Identifizierungsverfahren für die breite Anwendung digitalisierter Verfahren ein.
21. Die Informationspflichten gegenüber den Betroffenen werden verringert und der Zugriff auf vorhandene Daten in Verwaltungsverfahren wird erleichtert.
22. Einwilligungslösungen werden möglichst durch Widerspruchslösungen ersetzt und Einwilligungen werden erleichtert.
23. Die Pflicht zur Einsetzung von kommunalen Datenschutzbeauftragten wird abgeschafft. Die Überwachung der Compliance im Datenschutz wird an die sonst im öffentlichen Bereich geltenden Standards zur Sicherung der Rechtmäßigkeit angepasst.
24. Die Evaluation des mittel- und langfristigen Erfolgs amtlichen Handelns wird ermöglicht. Der Datenschutz darf diese nicht behindern.

## 3 | Aufgaben- und ausgabenorientierte Maßnahmen

---

Die Folgen des gesellschaftlichen Wandels mit seinen sozioökonomischen, demografischen und infrastrukturellen Veränderungen binden viele Haushaltsmittel und engen den Spielraum für wichtige Aufgaben ein. Hier ist zunächst der über die Jahrzehnte und auch aktuell deutliche Anstieg der Soziallasten zu nennen, der eine Neujustierung der Durchführungskompetenzen und der Finanzierung der kommunalen Sozial- und Jugendhilfepolitik erfordert (► Abschnitt 3.1). Die Folgen des demografischen Wandels erfordern von Kommunen die Entwicklung von zukunftstauglichen und finanzierbaren Konzepten für ihre Personalbedarfs- und Qualifizierungsplanung (► Abschnitt 3.2). Exemplarisch für infrastrukturelle Herausforderungen ist die Neuregelung sowohl der Aufgaben- wie auch der Einnahmenverteilung beim öffentlichen Personennahverkehr (► Abschnitt 3.3). All dies erfordert eine wirksame Haushaltsaufsicht, die Grenzen aufzeigt, aber im Falle systemischer Defizite bei vielen Gemeinden auch den Blick auf die vertikale Finanzverteilung und die Überprüfung des Aufgabenportfolios lenkt (► Abschnitt 3.4).

### 3.1 | Durchführung und Finanzierung der kommunalen Sozial- und Jugendhilfepolitik

**Bei der kommunalen Sozial- und Jugendhilfepolitik sind verstärkt digitale Instrumente einzusetzen. Die Aufgabenwahrnehmung und die Finanzierung sind dem Konnexitätsprinzip folgend zu ordnen.**

Die Ausgabendynamik der kommunalen Sozialleistungen ist seit vielen Jahren hoch und bindet einen immer höheren Anteil in den kommunalen Haushalten. Das hat die Finanzierung anderer Aufgaben (z. B. der Investitionen) deutlich eingeschränkt. Ursache für die Zunahme der Sozialausgaben sind die Auflösung familiärer Strukturen (Alleinerziehende), die Arbeitslosigkeit (aufgrund des ökonomischen Strukturwandels), die Bildungsdefizite (unzureichende Infrastruktur, Sprachförderung u. v. m.), die Alterung (Rentenansprüche und Pflegebedarfe), die Behinderung (körperlicher, geistiger und seelischer Art), die Integration geflüchteter Menschen sowie die Förderung und der Schutz von Kindern und Jugendlichen (Kinder- und Jugendhilfe). Dies hat eine räumliche Komponente, wenn z. B. arbeitsmarktbezogene Sozialbedarfe regional unterschiedlich ausfallen, in deren Gefolge dann oftmals auch eine überdurchschnittliche Problematik in der Jugendhilfe erwächst. Aktuell ist insbesondere eine hohe Zunahme der Ausgaben für die Eingliederungs- und die Jugendhilfe zu beobachten. Ohne eine Lösung des Soziallastenproblems ist eine Stärkung der Handlungsfähigkeit von Städten, Gemeinden und Gemeindeverbänden

nicht möglich (vgl. dazu auch Hesse, Starke und Lenk 2026; Junkernheinrich 2025).

Zentrale Handlungsbedarfe bestehen

- in der besseren Durchführung eines hochkomplexen und bürokratisch weit ausdifferenzierten Sozialsystems,
- in der sachgerechten Finanzierung der in hohem Maße durch Bundesgesetze geregelten Sozialpolitik vor Ort,
- in der Erklärung der Kostenunterschiede und der hohen Ausgabendynamik und
- im Abbau und in der zielgenaueren Finanzierung von lokalen und räumlichen Belastungsunterschieden.

Dies berührt sowohl die Aufgabenkompetenz („Wer bestellt eine Leistung?“) wie auch die Durchführungskompetenz („Wer erledigt die Aufgabe?“) und die Finanzierungskompetenz („Wer finanziert die Aufgabe?“):

- Die bestehende Finanzverfassung hat bewirkt, dass bundesgesetzliche Regelungen mit der Unterstützung der Länder im Bundesrat über viele Jahre immer wieder zu neuen kommunalen Aufgaben- und Finanzierungslasten geführt haben. Eine kommunale Aufgabenerfüllung ist aber nur sinnvoll, wo die Kenntnis der örtlichen Verhältnisse und damit ein lokal spezifisches Know-how erforderlich ist. Bundesweit rechtlich durchnormierte Aufgaben, die primär eine zuverlässige Antragsbearbeitung erfordern, sollten daher von staatlichen Behörden mit Nutzung digitaler Verfahren kostengünstig wahrgenommen werden.
- Die Komplexität der Sozialleistungen ist für viele Antragsteller nicht mehr zu durchschauen und für die Antragsbearbeiter selbst kaum noch zu administrieren. Die darin zum Ausdruck kommende starke Betonung der Einzelfallgerech-

tigkeit führt für die leistungsberechtigten Bürger:innen zu schwierigen Antragsverfahren, die gerade das Ziel der Einzelfallgerechtigkeit häufig verfehlen. Hohe Administrationskosten gehen mit unzureichenden Kontakten zur „Kundschaft“ bis hin zum Kontaktverlust einher. Wir unterstützen daher die Vorschläge des Nationalen Normenkontrollrates (2024), die auch die Initiative für einen handlungsfähigen Staat (Jäkel et al. 2025) und die Sozialstaatskommission (BMAS 2026) aufgenommen haben:

- Prinzip der Einmalerfassung von Informationen (Once-Only-Prinzip) mit einer erheblichen Vereinfachung für die Antragstellung,
- stärkere Betonung pauschaler Hilfeelemente,
- Harmonisierung von Rechtsbegriffen (Einkommen, Kind, Wohnsitz etc.),
- umfassende Digitalisierung (Onlinebeantragung, Onlineleistungen, Onlinetransaktionen).

- Die Regelfälle können pauschaliert in einer zentralen Anlaufstelle (One-Stop-Shop) bearbeitet werden. Dazu zählen z. B. der alltägliche Bedarf bei Volljährigen, der alltägliche Bedarf bei Minderjährigen und der Haushaltsbedarf. Darüber hinausgehende Einzelfälle mit Sonderbedarfen können vor Ort im lokalen Frontoffice bearbeitet werden. Hier können individuelle Mehrbedarfe und Haushaltsmehrbedarfe bearbeitet werden (vgl. a. a. O.). Das Ziel ist es, die Vorteile der Digitalisierung mit einem höheren Spielraum für die einzelfallorientierte Beratung und Hilfestellung vor Ort zu verknüpfen.

Der digitale Rahmen ist vom Bund zu erarbeiten und bei auf der Landes- und Kommunalebene administrierten Leistungen – eingebunden in den zentralstaatlichen Rahmen – in den Ländern zu erarbeiten und zu finanzieren. Sofern daraus mittelfristig Ausgabenersparnisse im kommunalen Sozialbereich resultieren, reduziert dies den kommunalen Ausgabenbedarf.

Mit Blick auf zentrale Aufgaben der kommunalen Sozialpolitik sind differenzierte Strategien sinnvoll:

- Die örtliche Kinder- und Jugendhilfe ist aus der kommunalen Fürsorge entstanden und eine originäre Aufgabe der Kommunen. Dies fängt bei der Erziehungsberatung an und geht über das Einschreiten wegen Kindeswohlgefährdung bis hin zur Fremdunterbringung von Kindern und Jugendlichen bei Pflegefamilien und in Pflegeheimen mit seinen vielfältigen organisatorischen und finanziellen Konsequenzen. Dieser Aufgabenkomplex erfordert lokale Kenntnisse, ist eng mit der Frühförderung (Kitas) und den Schulen verknüpft und von den Kommunen zu finanzieren. Dies ist durch eine aufgabenangemessene Finanzausstattung zu ermöglichen. Hier sind der Aufgabenaufwuchs und die Finanzierungslasten durch Bund und Länder sachgerecht zu berücksichtigen.
- Für die überörtliche Eingliederungshilfe für Behinderte bildet der medizinische Bedarfskontext den kommunal kaum beeinflussbaren Rahmen der Hilfeleistung ab. Eine „wesentliche Behinderung“ ist ein Ergebnis eines allgemeinen Lebensrisikos auf einer von Geburt an bestehenden bzw. sich im Lebenslauf einstellenden Krankheit oder eines Unfalls. Das Finanzvolumen von rund 30 Milliarden Euro mit steigender Tendenz ist erheblich und erfordert eine sachgerechte Finanzierungslösung. Zum einen ist an den Bund als Gesetzgeber und Regelsetzer, zum anderen an die Länder, die in ihrer Zuständigkeit sehr unterschiedliche Organisations- und Finanzierungsstrukturen für die Aufgabenerfüllung geschaffen haben, zu denken. Das hat mit dem Bundesteilhabegesetz und der damit verbundenen anspruchsvollen personenorientierten Förderung (Selbstbestimmung, Teilhabe und Inklusion) und seiner Umsetzung vor Ort nochmals an Bedeutung gewonnen. In der Gesamtabwägung spricht dies für eine Zuständigkeit der Länder. Ein Finanzierungsbeitrag des Bundes ist damit nicht ausgeschlossen. Eine Option wäre es, dass der Bund auf der Basis von fallbezogenen Fest-

betragen ein Drittel der Ausgaben übernimmt. Den Ländern obliegt es, bestehende Fallkostenunterschiede zu begrenzen (Anreiz zur Wirtschaftlichkeit). Ihre Aufgabe ist auch zu klären, wie die Ausgabenentlastung in der Fortentwicklung der landesspezifischen Finanzierungswege sachgerecht auf die Finanzierungsverantwortlichen weiterzugeben ist (vgl. zu den Leitlinien dieser Weitergabe von Entlastungen auch Junkerheinrich und Micosatt 2026: Abschnitt 4.3).

- Die Hilfe zur Pflege führt zu hohen und steigenden Kosten bei den Kommunen. Sie deckt das finanzielle Risiko ab, das die Pflegeversicherung hinterlässt, wenn die eigenen Finanzmittel der betroffenen Menschen oder sonstige Ersatzleistungen Dritter nicht ausreichen. Die kommunale Zuständigkeit besteht eher in einer präventiv ausgerichteten Seniorenpolitik. Diese Aufgabe ist aber derzeit eine freiwillige Aufgabe, für die häufig das Geld fehlt. Die rein fiskalische „Lückenbüßerfunktion“ der Kommunen ist zu beenden. Nicht zuletzt aufgrund der demografischen Dynamik der Hilfe zur Pflege sind die Pflegeversicherung und – analog zur Grundsicherung im Alter – die staatliche Finanzierung deutlich zu stärken.

Nach wie vor tragen sozial und ökonomisch belastete und finanzschwache Kommunen überproportionale Ausgabenlasten, die zur Verdrängung anderer wichtiger Aufgaben führen. Die Chancengerechtigkeit vor Ort („Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“) ist dadurch nicht mehr gesichert. Dem ist durch eine Kombination aus einnahmen- und ausgabenseitigen Instrumenten zu begegnen (sachgerechte Finanzierungs- bzw. Entlastungsstrategien auf der Aufgabenseite und bedarfsorientierte Verteilungsschlüssel beim kommunalen Finanzausgleich und bei den kommunalen Beteiligungen an den Gemeinschaftssteuern). Die Soziallastenfinanzierung von Bund und Ländern sollte insgesamt stärker lasten- bzw. bedarfsorientiert erfolgen.

**Zur Verbesserung der Sozialpolitik schlagen wir vor:**

- 25.** Die Organisation des kommunalen Sozialbereichs wird bürgerfreundlicher gestaltet und durch die Nutzung der Digitalisierung effektiver und effizienter administriert.
- 26.** Standardisierte Aufgaben werden mit einem höheren Grad an Pauschalierung zentral von Bund und Ländern wahrgenommen und finanziert. Einzelfälle mit Sonderbedarfen werden vor Ort behandelt.
- 27.** Die Hilfe zur Pflege wird durch den Ausbau der Pflegeversicherung und eine deutliche Stärkung der Beteiligung von Bund und Ländern finanziert.
- 28.** Die überörtliche Eingliederungshilfe wird von den Ländern finanziert.
- 29.** Deutlich überproportionale Ausgabensteigerungen einzelner Hilfearten werden von den durchführenden Akteuren zeitnah dokumentiert, erklärt und bewertet.
- 30.** Die örtliche Kinder- und Jugendhilfe wird als eine originäre Aufgabe der Kommunen im Rahmen einer aufgabenangemessenen Finanzausstattung finanziert.

### 3.2 | Kommunale Personalbedarfs- und Qualifizierungsplanung

Es bedarf in allen Kommunen einer Personalbedarfs- und Qualifizierungsplanung sowie der Flexibilisierung von Arbeitsmodellen und Aufgabenorganisation.

Seit 2010 zeichnet sich in den Kommunen ein deutlicher Personalaufbau ab, der besonders auf den Leistungsausbau im Bereich Soziales und Jugend zurückzuführen ist. Zu den Aufgabenfeldern mit den meisten Neueinstellungen zählt die Kinderbetreuung; ausgelöst durch die Neuregelungen im U3-/U6-Bereich

sowie der Ganztagsförderung. Demgegenüber ist insbesondere für die hinsichtlich der kommunalen Planungs- und Investitionskapazitäten bedeutsamen Aufgabenbereiche „Räumliche Planung und Entwicklung“ sowie „Bauen und Wohnen“ ein Beschäftigungsrückgang zu beobachten. Dies verstärkt die bestehenden Kapazitätsengpässe bei der Infrastrukturentwicklung (Frankenberg 2026).

Zusätzlich ist künftig aufgrund der Altersstruktur der Kommunalbeschäftigten (sukzessives Ausscheiden der „Babyboomer-Generation“) eine deutliche Verschärfung der Verwaltungspersonalengpässe zu erwarten. Im Zeitraum 2024 bis 2035 scheiden allein 30 Prozent der Kommunalbeschäftigten altersbedingt aus dem öffentlichen Dienst aus. Parallel dazu erfordert die Verwaltungsdigitalisierung (z. B. durch Prozessautomatisierung) eine Neuausrichtung der Qualifikationsprofile. Vor diesem Hintergrund sind die Arbeitsbedingungen so auszugestalten, dass genügend qualifiziertes Personal gewonnen sowie vorhandenes Personal weitergebildet und gebunden werden kann.

**Zur kommunalen Personalbedarfs- und Qualifizierungsplanung schlagen wir vor:**

- 31.** Der Bund modernisiert das Tarif- und Dienstrecht zur Steigerung der Arbeitgeberattraktivität z. B. durch Erweiterung der kommunalen Ermessensspielräume im Tarif- und Dienstrecht und leichteren Zugang für Quer- und Seiteneinsteiger:innen.
- 32.** In den Kommunen wird eine strategische Personalbedarfs- und Qualifizierungsplanung vorgenommen, um unbesetzte Stellen in ihren Verwaltungen transparent zu erfassen und Prognosen für vorausschauende Qualifizierungsmaßnahmen zu stellen.
- 33.** Die Potenziale der interkommunalen Zusammenarbeit werden ausgeschöpft, indem z. B. kleinere Kommunen Fachpersonal gemeinsam nutzen und in geeigneten Fällen mit privaten Partnern zusammenarbeiten.

### 3.3 | Einnahmenverteilung beim öffentlichen Personennahverkehr

**Die Verteilung der Einnahmen beim öffentlichen Personennahverkehr und der Ausgleich der finanziellen Auswirkungen überregionaler Entscheidungen auf die Aufgabenträger sind verursachungs- und kostengerecht zu regeln.**

Während die Bedeutung des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) auch wegen der Klimapolitik deutlich gestiegen ist, haben sich die Erwartungen an ihn stark verändert: Fahrpläne sollen aufeinander abgestimmt und Tarife möglichst einheitlich sein. Die Vorgänge um das Deutschlandticket haben aber gezeigt, welche finanziellen Risiken für die Kommunen damit verbunden sein können, wenn Bund und Länder solche Entscheidungen treffen, ohne für einen vollständigen Ausgleich der finanziellen Folgen zu sorgen. Die drei Milliarden Euro pro Jahr, die derzeit fließen, reichen dafür nicht aus.

Die Ordnung des ÖPNV ist stark durch Europarecht vorgegeben. Es räumt den Mitgliedsstaaten große Spielräume für die Organisation des Nahverkehrs ein. Der örtliche Nahverkehr ist wegen der notwendigen Berücksichtigung der lokalen Verkehrsbedürfnisse aus gutem Grunde Sache der Städte und Kreise als örtliche Aufgabenträger. Wo der ÖPNV auf der Schiene und mit Bussen deutlich überörtlich ausgerichtet ist, handelt es sich nicht um eine Aufgabe der kommunalen Selbstverwaltung. Die Aufgabenträgerschaft muss dem entsprechen.

Die notwendige verbindliche Abstimmung von Fahrplänen und einheitliche Tarife können die Kommunen nicht selbst leisten. Wie in anderen Feldern ist der Versuch der Selbstkoordination mit hohen Transaktionskosten verbunden und der Erfolg sehr zweifelhaft. Deshalb sind Bund und Länder gefragt. Die Zusatzkosten, die aus ihren Vorgaben für die Koordinierung von Fahrplänen und die Bestimmung von Tarifen resultieren, werden nicht allein durch die Fahrpreise aufgebracht werden können. Je größer der Geltungsbereich von Tickets

wie dem Deutschlandticket ist und je mehr Stellen es vertreiben, desto wichtiger werden verlässliche Informationen über die Nutzung des ÖPNV und die Fahrpreiserträge ebenso wie eine sachgerechte Regelung der Einnahmenverteilung und der Ausgleich der finanziellen Auswirkungen auf die Aufgabenträger.

**Zur Einnahmenverteilung beim öffentlichen Personennahverkehr schlagen wir vor:**

- 34.** Der Bund schafft einen leistungsfähigen rechtlichen Rahmen für die Entwicklung des ÖPNV. Er setzt verlässliche Vorgaben für die Fahrplan- und die Tarifgestaltung, die Aufgabenträgern und Verkehrsunternehmen ihre Entscheidungen ermöglichen.
- 35.** Die Länder übernehmen die Aufgabenträgerschaft für den überörtlichen Verkehr und die damit verbundene finanzielle Verantwortung.
- 36.** Finanzielle Belastungen und Risiken durch die landes- oder bundesweite Koordination des Nahverkehrs gehen nicht einseitig zulasten der Kommunen.

### 3.4 | Haushaltsaufsicht

**Haushaltsaufsicht und Frühwarnsysteme sind zu stärken.**

Die Rekorddefizite der vergangenen Jahre zeigen, dass (punktuelle) Aufgabenkritik und Steigerungen auf der Einnahmenseite kaum ausreichen, um den Haushalt zu stabilisieren. Angesichts des massiven Investitionsstaus und stark ansteigender Sozialausgaben scheint in den meisten Fällen an einer weiteren Schuldenaufnahme zur Deckung des Finanzbedarfs kein Weg vorbeizuführen.

Dabei ist die kommunale Schuldenaufnahme im Vergleich zu der des Bundes und der Länder durch gesetzliche Regeln deutlich restriktiver. Grundsätzlich ist die Schuldenaufnahme nur nach Ausschöpfung

aller übrigen Einnahmenquellen zulässig. Zusätzlich unterliegt die gemeindliche Kreditaufnahme in manchen Ländern der Genehmigung der jeweiligen Rechtsaufsichtsbehörde des Landes, welche den Gesamtbetrag der Kreditaufnahme hinsichtlich der finanziellen Leistungsfähigkeit bewertet. Kredite sind ausschließlich für Investitionen, Investitionsförderungsmaßnahmen und zur Umschuldung zulässig. Daher sind kommunale Schulden in der Regel sogenannte „fundierte“ oder „investive“ Schulden. Ihnen stehen konkrete Vermögenswerte gegenüber.

Hinzu kommen die kommunalen Kassenkredite – je nach Land auch Liquiditätskredite oder Kredite zur Liquiditätssicherung genannt.<sup>4</sup> Sie sollen ausschließlich zur kurzfristigen Überbrückung von Liquiditätsengpässen im laufenden Kommunalhaushalt dienen und müssen dementsprechend auch kurzfristig zurückgezahlt werden. Die Problematik dieses Finanzierungsinstruments resultiert aus ihrer kurzen Laufzeit und der sich daraus ergebenden Notwendigkeit einer permanenten Refinanzierung, wodurch die kommunale Haushaltsstabilität erheblichen Zinsänderungsrisiken ausgesetzt wird und durch diese gefährdet werden kann.

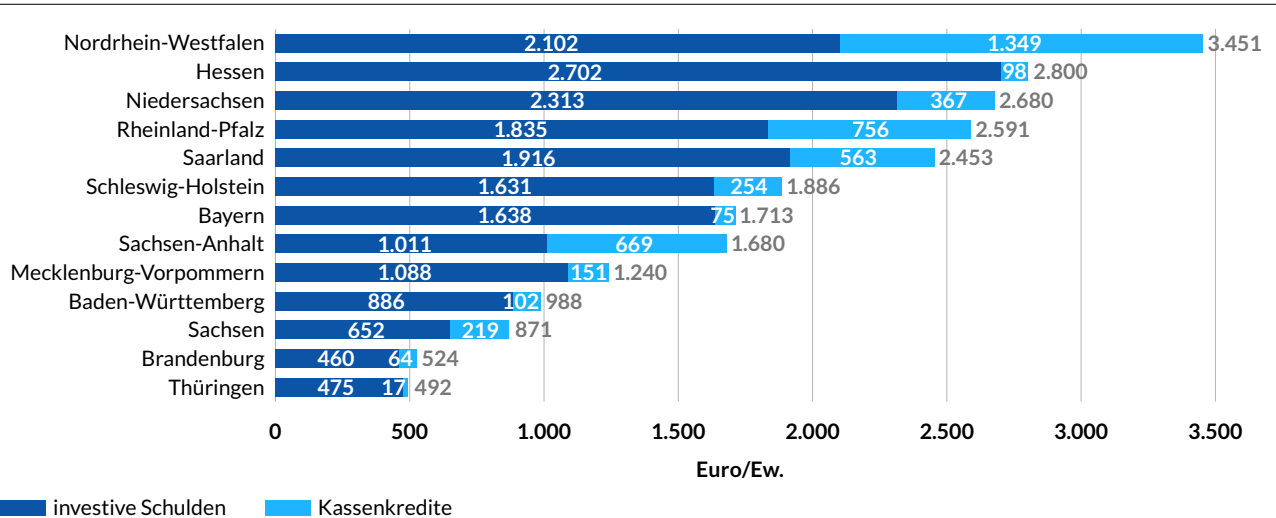
4 Im Folgenden wird „Kassenkredite“ verwendet.

Hohe Kassenkreditbestände sind Ende 2025 insbesondere in Nordrhein-Westfalen (1.349 Euro/Ew.), Rheinland-Pfalz (756 Euro/Ew.), Sachsen-Anhalt (669 Euro/Ew.) und dem Saarland (563 Euro/Ew.) festzustellen (Abbildung 2).

Die deutliche Spreizung der Kassenkredite legt nahe, dass prima vista die Haushaltsaufsicht zwischen den Ländern sehr heterogen agiert. Diese monokausale Interpretation greift jedoch zu kurz, da sich die regionalen Unterschiede in der Aufsichtspraxis bisher nicht statistisch als der primäre Erklärungsbeitrag für die Verschuldungshöhe belegen lassen. Signifikant ist insbesondere der Einfluss der Soziallastenkomponente, was auch den zentralen Befunden der Gleichwertigkeitskommission entspricht (BMI 2019: 21; Bericht der Facharbeitsgruppe 1 „Kommunale Altschulden“).

Der Zusammenhang zwischen Aufsicht und Verschuldung ist kontextabhängig und komplex: In Ländern mit massiven wirtschaftsstrukturellen Belastungen und entsprechend hohen Soziallasten (wie dem Saarland, Rheinland-Pfalz oder Nordrhein-Westfalen) geriet die Haushaltskontrolle häufig in ein politisches Dilemma. Um eine direkte finanzielle Inanspruchnahme der Landeshaus-

Abbildung 2 | Stand der Kassenkredite zum 31.12.2025 in Euro/Ew.



Quelle: eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes

halte oder strukturelle Anpassungen in der vertikalen Aufgabenverteilung (z. B. im Bereich der überörtlichen Eingliederungshilfe) abzuwenden, wurde die Kommunalaufsicht teilweise im Hinblick auf die Haushaltsdisziplin (temporär) restriktionsärmer gehandhabt. Faktisch kam dies der Gewährung von Verschuldungsspielräumen anstelle einer adäquaten fiskalischen Ausstattung gleich.

Vor diesem Hintergrund sind die existierenden Monitoringsysteme eher als flankierende Steuerungsinstrumente denn als alleinige Problemlöser zu verstehen. Trotzdem erscheint die Einführung von Kennzahlensystemen sinnvoll, um die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommunen zu monitoren und möglichst frühzeitig zu bewerten (Junkernheinrich und Micosatt 2023). Mit wenigen Kennzahlen, zu denen im Kern immer Finanzierungssaldo, Kassenkredit(-entwicklung), Verschuldung insgesamt und Nettoinvestitionsmittel zählen, stellen diese Systeme kein Ranking dar, sondern dienen als ein Steuerungsinstrument. Wie Abbildung 2 zeigt, weisen Kommunen in Ländern mit solchen Kennzahlensystemen wie Sachsen (FWS = Frühwarnsystemen), Mecklenburg-Vorpommern (RUBIKON = rechnerunterstütztes Haushaltsbewertungs- und Informationssystem der Kommunen), Brandenburg (KFM = Kommunales Finanz-Monitoring) oder mit dem Kennzahlensystem in Hessen im Rahmen des „Kommunalen Schutzschirms“ sehr niedrige Kassenkreditstände auf. Die Wirksamkeit dieser Monitoringsysteme wird auf früheres Erkennen von Krisen (Diagnoseinstrument) zurückgeführt. Die Kommunalaufsicht kann (idealerweise) unterstützend (Hilfe zur Selbsthilfe) eingreifen, indem sie hilft, Konzepte zur Verbesserung der Haushaltsstruktur und zur Konsolidierung mit dem Ziel der Rückkehr zu einem ausgeglichenen Haushalt zu entwickeln, und diese dann auch abnehmen bzw. genehmigen.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Die Bezeichnungen hierfür variieren zwischen den Ländern, beispielsweise „Haushaltssicherungskonzept“ (BB, NRW, RP, TH), „Haushaltskonsolidierungskonzept“ (BY, HE, MV, NI, SN, ST), „Haushaltsstruktur- und Konsolidierungskonzept“ (BW), Konsolidierungskonzept (SH). „Haushaltssanierungsplan“ (SL), „Sanierungsprogramm“/„Konsolidierungshilfe“ (Stadtstaaten).

Da isolierte Kennzahlensysteme die Komplexität kommunaler Haushaltslagen nur eingeschränkt abbilden und ihre Hauptfunktion im rechtzeitigen Erkennen von sich zuspitzenden Haushaltslagen liegt, ist – insbesondere bei fiskalisch vulnerablen Kommunen – eine qualitative Kontextualisierung zwingend erforderlich. Hierfür bieten sich fundierte Berichtsformate an (analog zu den Gemeindefinanzberichten in Sachsen, in Hessen oder im Ruhrgebiet), die die sozioökonomischen Rahmenbedingungen der jeweiligen Kommune in die Bewertung der finanziellen Situation mit einbeziehen. Dazu können beispielsweise Vergleiche mit anderen Kommunen mit ähnlicher Einwohnerzahl oder regionale Betrachtungen hilfreich sein.

Sofern eine systemische Verschlechterung der kommunalen Kennzahlen über eine Vielzahl von Gemeinden eines Landes oder sogar im Bundesgebiet feststellbar ist, indiziert dies eine strukturelle Unterfinanzierung. In diesen Fällen ist eine Anpassung der vertikalen Finanzverteilung (Konexitätsprinzip) oder eine Entlastung der kommunalen Ebene durch Aufgabenkritik erforderlich. Ein exzessiver Konsolidierungsdruck, der die Substanz der kommunalen Selbstverwaltung gefährdet („Kaputtsparen“), ist zugunsten einer nachhaltigen Infrastrukturvorsorge zu vermeiden.

### **Zur Stärkung der Haushaltsaufsicht schlagen wir vor:**

- 37.** Bund und Länder führen bundesweit einheitliche, landesspezifisch ergänzbare Kennzahlensysteme zur Steigerung der Vergleichbarkeit ein. Kritische Kennzahlen lösen eine rechtliche Verpflichtung zur Erarbeitung von Konsolidierungskonzepten aus.
- 38.** Quantitative Kommunaldaten werden durch sozioökonomische Berichterstattung und regionale und/oder Größenklassenvergleiche ergänzt, um komplexe Haushaltslagen (insbesondere vulnerabler Kommunen) umfassender zu bewerten.

- 39. Konsolidierungsfortschritte der Kommunen werden einem kontinuierlichen Monitoring unterzogen, bei unzureichender Umsetzung greifen verbindliche aufsichtsrechtliche Anordnungen als Interventionsinstrument.
- 40. Systemische Defizite bei der Mehrzahl der Gemeinden erfordern eine Anpassung der vertikalen Finanzverteilung und/oder eine Aufgabenkritik.
- 41. Zeitpläne für Haushaltsaufstellung und Genehmigung werden strikt eingehalten, um Phasen der vorläufigen Haushaltsführung zu vermeiden bzw. zu verringern.

## 4 | Finanzierungsoptionen zur Stärkung der kommunalen Handlungsfähigkeit

---

Der kommunale Gestaltungsspielraum hängt von den zur Verfügung stehenden finanziellen Mitteln ab. Dies erfordert neben dem Blick auf die Verringerung der aktuellen Haushaltsdefizite auch die Finanzierung kommunaler Altlasten (z. B. Investitionsrückstand, Altschulden) sowie den Umgang mit neu hinzukommenden Aufgaben (► Abschnitt 4.1). Von zentraler Bedeutung sind die Reform und der Vollzug der Konnexitätsbestimmungen (► Abschnitt 4.2). Auch die Ausschöpfung der kommunalen Einnahmen ist, wie die Überlegungen zur Grundsteuer zeigen, stärker in den Fokus zu nehmen (► Abschnitt 4.3). Am Beispiel der kommunalen Anteile an der Umsatzsteuer und der Einkommensteuer werden Handlungsmöglichkeiten von Bund und Ländern sichtbar, die zur strukturellen Stärkung der kommunalen Finanzkraft zu nutzen sind (► Abschnitt 4.4). Ein weiterer Beitrag ist die aufgabenadäquate Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs durch die Länder, insbesondere die Dotation der kommunalen Finanzausgleichsmasse (► Abschnitt 4.5). Bei allen Maßnahmen zur Erhöhung der Einnahmen sind die Umverteilungseffekte durch die Finanzausgleichssysteme im Sinne einer kommunalen Nettobetrachtung im Blick zu behalten (► Abschnitt 4.6). Abschließend richtet sich der Blick auf den Abbau des kommunalen Investitionsrückstandes (► Abschnitt 4.7) und die Neujustierung der kommunalen Schuldenpolitik (► Abschnitt 4.8).

### 4.1 | Finanzielle Gesamtaufgabe

**Bei der Lösung kommunaler Finanzierungsprobleme sind nicht nur aktuelle Haushaltsdefizite, sondern auch kommunale Altlasten und neue bzw. stark steigende Herausforderungen zu berücksichtigen.**

Kommunale Finanzbedarfe werden häufig aus der Relation von Ausgaben und Einnahmen abgeleitet. Ein hohes kommunales Finanzierungsdefizit deutet auf eine hohe fiskalische Unterdeckung und damit einen hohen Finanzbedarf hin. Parallel gibt es eine intensive Bedarfsdiskussion im kommunalen Finanzgleich, die sich z. B. in Begriffen wie dem der finanziellen Mindestausstattung niederschlägt. Beide Zugänge stoßen an Grenzen, da sie die Finanzbedarfe methodisch-empirisch letztlich aus den Ist-Ausgaben ableiten und diese nicht dem Ausgabenbedarf entsprechen müssen.

Daher ist es hilfreich, die kommunalen Finanzierungsaufgaben in einer anderen – der amtlichen Statistik fremden Systematisierung – zu betrachten. Dabei kann zwischen der kommunalen Grundfinanzierung, den in der Vergangenheit nicht getätigten oder unzureichend finanzierten Aufgaben (unterlassene Altaufgaben) und den Herausforderungen zur Finanzierung neuer und/oder erweiterter Aufgaben unterschieden werden:

- Grundfinanzierung: Die laufenden Ausgaben der Kommunen steigen derzeit kräftig (Tarifsteigerungen bei Personalausgaben, Ausweitung der Kinderbetreuung in Kita und Schule, soziale Un-

terstützung in Schule und Jugendhilfe, Unterbringung und Integration von Flüchtlingen, Eingliederungshilfe, Zinsausgaben etc.). Hier wird primär diskutiert, wie die Kommunen finanziell dauerhaft gestärkt werden können, z. B. mit höheren Anteilen am Steuerverbund (direkte Steuerbeteiligung) und/oder indirekt über eine bessere Dotation des kommunalen Finanzausgleichs und/oder höhere Einnahmen aus den originären Gemeindesteuern. Dies ist durch eine wirtschaftlichere Aufgabenerfüllung, eine Aufgabenkritik und ein Moratorium für neue Aufgaben zu ergänzen.

- **Altlasten:** Dazu zählen insbesondere die notwendigen, aber nicht getätigten Investitionen sowie die Altschulden bzw. die unterlassene Tilgung von Kassenkrediten. Daher sind die unzureichenden Investitions- und Instandhaltungstätigkeiten der Kommunen in den vergangenen Jahrzehnten aufzuarbeiten und der kommunale Altschuldenabbau zu finalisieren. Seit Jahren wird der Investitionsrückstand durch eine Befragung des Deutschen Instituts für Urbanistik erhoben. Für 2024 wird der Rückstand auf 215,7 Milliarden Euro beziffert (► Abschnitt 4.7; vgl. auch Raffer, Scheller und von Zahn 2025: 18). Die kommunalen Altschulden konnten in den letzten Jahren zwar deutlich zurückgeführt werden. Aktuell werden wieder verstärkt hohe Kassenkredite aufgenommen, die in Kürze zu kommunalen Altschulden werden. Beide nicht hinreichend finanzierten Altaufgaben sind mit starken regionalen Disparitäten verbunden.
- **Neue Aufgaben:** Die klimaorientierte Modernisierung und Anpassung der Infrastruktur ist anzugehen. Dies betrifft insbesondere den Mobilitätsbereich (z. B. ÖPNV), die energetische Sanierung öffentlicher Gebäude, die kommunale Wärmeplanung und die Stadtentwicklung etwa beim Starkregen- und Hitzeschutz. Diese Aufgaben bleiben wichtig – ungeachtet der derzeit an Bedeutung gewinnenden Maßnahmen zur ökonomischen Revitalisierung. Zudem ist davon auszugehen, dass die Ausgabenbedarfe für den

Zivil- und Bevölkerungsschutz, die Digitalisierung und den demografischen Wandel vor Ort deutlich zunehmen.

Der Erhöhung und Verstetigung der kommunalen Investitionstätigkeit kommt eine Schlüsselfunktion zu. Sie ist zugleich Teil einer aufgabenangemessenen Grundfinanzierung, in vielen Kommunen auch unterlassene Altaufgabe und gleichzeitig bei den neuen Aufgaben systematischer Teil der Lösung. Und bei all diesen Aufgaben bedarf es bei Planung, Durchführung und Finanzierung einer administrativ schlankeren und schnelleren Umsetzung. Es geht um mehr als Geld. Es geht um eine kluge Gesamtstrategie aus finanziellen und strukturell-organisatorischen Maßnahmen, damit eine kraftvolle kommunale Selbstverwaltung wieder ermöglicht wird.

#### **Zur Lösung kommunaler Finanzierungsprobleme schlagen wir vor:**

- 42.** Für die kommunale Grundfinanzierung, die unzureichend erfüllten Altaufgaben sowie für neue Aufgaben werden durch Kommunen, Länder und Bund sachgerechte Finanzierungsstrategien entwickelt.
- 43.** Zukünftig wird der beschränkten Tragfähigkeit der kommunalen Haushalte stärker Rechnung getragen. Dies erfordert eine neue Setzung der politischen Prioritäten.

## **4.2 | Gesetzgebung und Vollzug von Konnexitätsbestimmungen**

### **Die Konnexitätsbestimmungen und ihr Vollzug sind neu zu regeln.**

Eine Lösung der kommunalen Finanzierungsproblematik ist eng mit sachgerechten Konnexitätsbestimmungen verbunden (Transparenzkommission des Landes NRW 2022: Abschnitt 4.2). Die föderale Arbeitsteilung in Deutschland hat komplexe Auswirkungen auf die Lastenverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen:

- Bundesgesetze begründen Aufgaben und setzen Standards, welche die Länder binden. Über den Bundesrat sind sie an dieser Gesetzgebung beteiligt.
- Weil die Kommunen als integraler Bestandteil der Länder zahlreiche Aufgaben wahrnehmen, sind sie häufig durch die Gesetzgebung des Bundes betroffen. Immer wieder versäumen es die Länder, diese ihnen anvertrauten Interessen der Kommunen angemessen zu berücksichtigen.
- Auch die Länder begründen zulasten der Kommunen Aufgaben und setzen Standards.

Die finanziellen Folgen solcher Gesetze führen zu Belastungen der Kommunen. Die unterschiedlich gefassten Konnexitätsbestimmungen in den Landesverfassungen sollen sicherstellen, dass diese Belastungen ausgeglichen werden. Der Gedanke, derjenige, der eine (finanzielle) Belastung veranlasst, solle diese ausgleichen, ist richtig. Eine angemessene institutionelle Lösung ist für die dauerhafte finanzielle Stabilität der Kommunen unverzichtbar.

Die praktische Umsetzung – das zeigen die Erfahrungen in den Ländern – stößt aber auf Schwierigkeiten:

- Der kommunale Aufwand bei der Aufgabenerfüllung ist auch bei Pflichtaufgaben sehr unterschiedlich. Dass der Vollzug unterschiedlich an die örtlichen Verhältnisse angepasst werden kann, ist essenziell für die kommunale Selbstverwaltung. Es muss ein Eigeninteresse der Kommunen an einer sparsamen Umsetzung erhalten bleiben.
- Eine gesetzliche Regelung kann zugleich belastend und entlastend wirken. Belastungen entwickeln sich im Zeitverlauf unterschiedlich. So notwendig es ist, die finanziellen Folgen eines Vorhabens bei der Gesetzgebung abzuschätzen, so schwer sind die finanziellen Folgen zu prognostizieren.

- „Strikte“ Konnexitätsbestimmungen, die zeigen die Erfahrungen, führen zu Ausweichreaktionen der Länder. Solche Ausweidlösungen sind häufig auch aus kommunaler Sicht unteroptimal (hierzu und zum Folgenden siehe Transparenzkommission des Landes Nordrhein-Westfalen 2021: 59 ff.; Beispiele auch Oebbecke 2024).
- Mit den Ausgleichsleistungen für übertragene Aufgaben sinkt der finanzielle Spielraum der Länder für den Ausgleich finanzieller Disparitäten durch den kommunalen Finanzausgleich, weil auch finanzstarke Kommunen die Ausgleichszahlungen erhalten.
- Die Ausgleichspflicht vermindert den Anreiz, den für eine erfolgreiche Arbeit der kommunalen Selbstverwaltung notwendigen institutionellen Rahmen an geänderte Verhältnisse anzupassen.
- Die Länder antizipieren Konnexitätslasten bereits bei ihrer Mitwirkung an der Bundesgesetzgebung. Weil sie finanziell nicht für Mehrbelastungen durch den Bund oder die EU, sondern nur für eigene Gesetzgebung einstehen müssen, verzichten sie auf die landesgesetzliche Umsetzung und Konkretisierung und erschweren damit, dass der Vollzug angepasst werden kann. Die Sorge vor diesen Belastungen erschwert auch die zuständigkeitsgerechte Umsetzung von Richtlinien der EU.

#### **Zur Neuregelung der Konnexitätsbestimmungen schlagen wir vor:**

44. Der Bund führt wo möglich die Zuständigkeiten für die Gesetzgebung und für den Vollzug nach dem Prinzip „Wer bestellt, bezahlt“ zusammen.

45. Die Länder berichten jährlich zeitnah über die finanzielle Lage der Kommunen, um Herausforderungen für die kommunalen Finanzen rechtzeitig erkennen und über angemessene Ausgleichsmaßnahmen entscheiden zu können.
46. Die Länder stellen die regelbasierte Kompensation unvermeidlicher gesetzgeberisch veranlasster Belastungen der Kommunen sicher.
47. Die Länder ermitteln in einem geeigneten Verfahren mindestens alle zwei Jahre die gesetzgeberisch veranlasste Gesamtbelastung bzw. den Zuschussbedarf der kommunalen Ebene und sehen zeitnah einen entsprechenden Ausgleich vor („Schutzfunktion“).

## 4.3 | Möglichkeiten der kommunalen Einnahmensteigerung

### Die finanziellen Einnahmepotenziale der Kommunen sind auszuschöpfen.

Die Kommunen verfügen mit den Realsteuern nach Verfassungsrecht über der Höhe nach disponible Einnahmenquellen zur Deckung ihrer Ausgaben. Weiter sind sie berechtigt, für die Errichtung oder den Ausbau von Anlagen Beiträge und für die Benutzung von Einrichtungen Entgelte zu erheben.

#### 4.3.1 Besteuerungsmix und Gewerbesteuer

### Ein Mix aus Steuereinnahmen, hat sich bewährt, ist aber mit Blick auf die kommunalen Ausgabenbedarfe zu verbessern.

Mit Gewerbe- und Grundsteuer stehen den Kommunen – anders als den Ländern – ergiebige originäre Einnahmenquellen zur Verfügung, die dazu bestimmt sind, die Ausgaben für die Erfüllung ihrer Aufgaben zu decken. Die originären Steuereinnahmen werden durch die Beteiligung der Kommunen an der Einkommen- und der Umsatzsteuer ergänzt. Dieser Finanzierungsmix aus wirtschafts- und flä-

chenbezogenen Komponenten hat sich im Grundsatz bewährt, ist aber mit Blick auf die kommunalen Ausgabenbedarfe zu verbessern. Dies gilt insbesondere für die Gewerbesteuer nach Ertrag und den gemeindlichen Umsatzsteueranteil (► Abschnitt 4.4. „Kommunale Umsatzsteuer- und Einkommensteueranteile“).

Der Fortbestand der Gewerbesteuer nach Ertrag wird in den letzten Jahrzehnten politisch immer wieder kontrovers diskutiert. Dabei stehen sich auch unterschiedliche wissenschaftliche Diskurse (z. B. die Betonung der Anforderungen an kommunale Steuern und die betriebswirtschaftliche Steuerlehre) gegenüber. Die Konzentration auf eine Unternehmenssteuer – und damit die Körperschaftssteuer – würde zwar mit einer deutlichen Vereinfachung einhergehen. Mit Blick auf die Anreizeffekte in einem föderalen System gewichten wir die Vorteile einer kommunalen Wirtschaftsteuer allerdings hoch. Die Gewerbesteuer ist ein wichtiges „Interessenband“ zwischen Wirtschaft und Kommune. Es liegt auch im Interesse der Wirtschaft, einen Teil ihrer Steuern in ihrer Standortkommune zu entrichten und dort als wichtig wahrgenommen zu werden.

Die unterschiedliche Steuerkraft der Kommunen wird durch den kommunalen Finanzausgleich, zu dem die Länder verpflichtet sind, ausgeglichen. Dies gilt auch für lokal unterschiedliche Ausgabenbedarfe. Im Falle einer unzureichenden Dotation des kommunalpolitischen Finanzausgleichs kann dennoch – insbesondere für strukturschwache Kommunen – eine Unterfinanzierung bestehen.

Die Kommunen können überall auch örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern wie die Hundesteuer oder die Zweitwohnungsteuer erheben. Die Erhebung und regelmäßige Anpassung dieser Steuern ist geeignet, einen nützlichen Beitrag zu den kommunalen Haushalten zu leisten. Das gilt nicht zuletzt, weil ihr Aufkommen im kommunalen Finanzausgleich nicht angerechnet wird und nach Abzug der Erhebungskosten dem Haushalt ungeschmälert zu-

gutekommt.

### **Zur kommunalen Wirtschaftssteuer schlagen wir vor:**

- 48.** Eine kommunale Wirtschaftssteuer sollte erhalten bleiben. Die Möglichkeiten einer Verbreiterung der Bemessungsgrundlage und/oder die Erweiterung des Kreises der Steuerpflichtigen bei der Gewerbesteuer sind zu prüfen.

### **4.3.2 Grundsteueraufkommen**

#### **Das kommunale Grundsteueraufkommen ist zu erhöhen.**

Die kommunalen Grundsteuererträge<sup>6</sup> bewegen sich im internationalen Vergleich konstant auf sehr niedrigem Niveau, obwohl die Immobilien- und Bodenpreise stark gestiegen sind. So erzielt Deutschland bei der Besteuerung von unbeweglichem Vermögen mit rund 0,4 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) nur etwa die Hälfte des Durchschnittsaufkommens der OECD-Mitgliedsstaaten (rund 1 Prozent, USA: 2,5 Prozent). Die jüngste Grundsteuerreform hat das Gesamtaufkommen gegenüber dem Vorjahr nicht spürbar erhöht (0,6 Prozent), was auch politisch gewollt war.

Zudem weist die Grundsteuer mehrere Eigenschaften auf, die sie als geeignete Gemeindesteuer qualifizieren (Konjunkturalneutralität, örtlicher Bezug, Fühlbarkeit und Transparenz). Als Sollertragsteuer auf Grundstückseigentum weist die Grundsteuer eine stabile Bemessungsgrundlage und damit korrespondierende Aufkommenspotenziale auf. Die Grundsteuereinnahmepotenziale könnten zu einer substanziellen Stärkung der kommunalen Eigenfinanzierungskraft genutzt werden. Allerdings würde erst ein Mehraufkommen von mindestens 50 Prozent ausreichen, um die jüngsten kommunalen

Finanzierungsdefizite zu einem Drittel abzudecken. Sie kann also nur ein kleinerer Teil der Gesamtlösung sein. Dabei ist zu berücksichtigen, dass eine lokale Steuer nicht zur Lösung des bundes- und landesgesetzlich verursachten Sozillastenproblems geeignet ist.

Im Gegensatz zur Gewerbesteuer können die Steuerpflichtigen sich der Grundsteuer kaum entziehen und ihr Aufkommen ist nicht konjunkturabhängig. Die Belastungswirkungen der Grundsteuer sind sozial, weil sie für die Bezieher:innen von Grundbesitz über die Kosten der Unterkunft getragen wird und die Belastung stark einkommensabhängig ist; wer über mehr Geld verfügt, nimmt in aller Regel auch mehr und teureren Grund in Anspruch. Weil sie über die Miete umgelegt wird, ist sie für alle Einwohner:innen spürbar und geeignet, den Wähler:innen die Kostenfolgen politischer Entscheidungen deutlich zu machen. Dabei ist der Hebesatz wegen der sehr unterschiedlichen Grundsteuerwerte kein sachgerechter Indikator für die Belastungswirkung.

Im Gegensatz zur wachstums- und konjunktur-reagiblen Gewerbesteuer ist bei der Grundsteuer – bedingt durch die langjährige Konstanz der Grundsteuerwerte – nicht davon auszugehen, dass deren Aufkommen mit den inflationsbedingten Ausgabensteigerungen der Kommunen Schritt halten kann. Um einen gleichbleibenden Anteil der Grundsteuer an der Finanzierung der kommunalen Aufgaben zu sichern, muss sie deshalb regelmäßig angehoben werden.

### **Zur Erhöhung der Grundsteuereinnahmen schlagen wir vor:**

- 49.** Die Grundsteuer B wird durch eine Anhebung der Hebesätze regelmäßig an die Inflation bzw. die kommunale Aufgaben- und Ausgabenentwicklung angepasst.

<sup>6</sup> Diese Arbeit bezieht sich auf die Grundsteuer B, nicht auf die für Betriebe der Land- und Forstwirtschaft geltende Grundsteuer A.

### 4.3.3 Entgelte und sonstige Einnahmen

**Die Möglichkeiten der Erhöhung von Entgelten und sonstigen Einnahmen sind kostenorientiert auszuschöpfen.**

Gebühren und Entgelte machen einen erheblichen Teil der kommunalen Einnahmen aus. Sie haben einen für die Einwohner:innen erkennbaren Bezug zu einer bestimmten kommunalen Leistung und sie schärfen das Bewusstsein für den Zusammenhang zwischen Aufgabenerfüllung und finanzieller Belastung. Sie müssen dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz folgend wegen steigender Kosten allerdings regelmäßig angepasst werden, auch wenn das Leistungsniveau gleich bleibt.

Vielerorts bleiben diese Einnahmen aber deutlich hinter dem rechtlich Möglichen und wirtschaftlich Sinnvollen zurück. Die entstehenden Lücken werden aus allgemeinen Deckungsmitteln geschlossen, etwa weil die Gebührenberechnung anspruchsvoll ist oder mit Rücksicht auf die Zahlungspflichtigen entgegen wirtschaftlicher Vernunft auf Kostendeckung verzichtet wird.

Nicht nur bei verschiedenen sozialen Aufgaben der Kommunen muss finanziell auf vorrangig Unterhaltspflichtige zurückgegriffen werden. Nicht selten versuchen diese sich der Erfüllung zu entziehen. Die Verfolgung dieser Ansprüche ist eine rechtlich anspruchsvolle Aufgabe. Sie unterscheidet sich in der Wahrnehmungsform – es geht um Anspruchsdurchsetzung, nicht um Hilfe – deutlich von der sonstigen Tätigkeit der Sozialverwaltung.

**Zur Erhöhung von Entgelten und sonstigen Einnahmen schlagen wir vor:**

**50.** Die Kommunen schöpfen ihre Möglichkeiten der Gebührenerhebung aus, wie z. B. grundstücksbezogene Gebühren (Abwasser, Abfall, Straßenreinigung).

**51.** Die Kommunalaufsicht der Länder unterstützt die Gemeinden in Gebührenfragen. Dabei hat die Erhebung von Gebühren Vorrang vor der Erhebung von Steuern.

**52.** Anerkannte Einnahmen der Kommunen – wie z. B. die Straßenausbaubeiträge – werden von den Ländern nicht abgeschafft.

**53.** Die Verfolgung von Unterhaltsleistungen wird bei einer zentralen staatlichen Stelle gebündelt, bei einer Reihe von Sozialleistungen können vorrangig verpflichtete Private herangezogen werden.

## 4.4 | Kommunale Anteile an der Umsatzsteuer und/oder Einkommensteuer

**Der kommunale Anteil an der Umsatzsteuer und/oder an der Einkommensteuer ist zu erhöhen, um die kommunale Finanzkraft strukturell zu verbessern.**

Die kommunalen Rekorddefizite der letzten Jahre und die alarmierenden Prognosen für die Finanzierungssalden der kommenden Jahre sind darauf zurückzuführen, dass die Ausgaben deutlich schneller steigen als die Einnahmen („Ausgabenschere“). Diese anhaltende Saldenentwicklung zeigt, dass es sich nicht um ein vorübergehendes Phänomen, sondern vielmehr um ein strukturelles Finanzierungsdefizit handelt.

Deshalb bietet sich zur nachhaltigen Stärkung der gemeindlichen Steuerkraft eine Erhöhung des kommunalen Anteils an mindestens einer aufkommensstarken Gemeinschaftsteuer an. Im Jahr 2024 resultierten 37,5 Prozent des gesamten Steueraufkommens aus der Einkommensteuer und 31,6 Prozent aus der Umsatzsteuer (BMF 2025). Ein Prozentpunkt der Einkommensteuer entsprach damit etwa 3,6 Milliarden Euro, bei der Umsatzsteuer sind es 3,0 Milliarden Euro. Dieses Instrument ist als Sofort- und als Strukturhilfe nutzbar.

Am Umsatzsteueraufkommen sind die Kommunen mit zwei Prozent beteiligt, rechnet man noch die Festbeträge nach § 1 Finanzausgleichsgesetz (FAG) hinzu, waren es im Jahr 2024 2,8 Prozent. Während die Umsatzsteuer bei der Verteilung zwischen den Ländern (gem. §§ 2 und 4 FAG) eine stark finanzkraftangleichende Wirkung hat, führt der Verteilungsschlüssel beim Gemeindeanteil nach dem Gemeindefinanzreformgesetz (GemFinRefG) zu einer Spreizung des Aufkommens, da er sich an der wirtschaftlichen Aktivität in einer Gemeinde orientiert.<sup>7</sup> Um den Anteil einer einzelnen Gemeinde zu berechnen, werden als Indikatoren das Gewerbesteueraufkommen zu 25 Prozent, die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten zu 25 Prozent (Arbeitsortprinzip) sowie die sozialversicherungspflichtigen Entgelte zu 50 Prozent herangezogen (§ 5a Abs. 2 GemFinRefG). Dieses System begünstigt attraktive Wirtschaftsstandorte durch die Betonung der Anzahl der Arbeitsplätze und der Entgelte. Diese Kommunen haben in der Regel auch hohe Gewerbesteueraufkommen (vgl. Hesse et al. 2024: 66–75).

Da sich die Zuordnung der Einkommensteueranteile am Wohnort des Steuerpflichtigen orientiert und die Kommunen hier mit 15 Prozent am Aufkommen beteiligt werden, ist die Erhöhung des kommunalen Einkommensteueranteils eine weitere relevante Option, die allerdings im Gegensatz zu den einfachgesetzlichen Regelungen bei der Umsatzsteuer eine Grundgesetzänderung erfordern würde. Die Verteilung des kommunalen Einkommensteueranteils folgt dem örtlichen Aufkommen, wirkt aber durch eine Kappungsgrenze des zu versteuernden Einkommens der Steuerpflichtigen (40.000 Euro/80.000 Euro) partiell finanzkraftangleichend. Da bei der Berechnung zusätzlich das Einkommen-

steueraufkommen des jeweiligen Landes einbezogen wird, erhalten Gemeinden mit identischer Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer je nach Landeszugehörigkeit unterschiedliche Steuerbeteiligungen. Dabei profitieren finanzschwache Kommunen systematisch stärker, wenn sie in einem insgesamt steuerstarken Land liegen (vgl. Frankenberg und Bergholz 2026).

### **Zur Erhöhung des kommunalen Steueranteils schlagen wir vor:**

- 54.** Der Anteil der Kommunen am Umsatzsteueranteil und/oder am Einkommensteueraufkommen wird angehoben. Diese Erhöhung wird vergleichbar der Lastenteilung bei den Corona-hilfen von Bund und Ländern gemeinsam getragen, indem ihre Anteile an diesen Gemeinschaftssteuern reduziert werden.
- 55.** Bei einer höheren Umsatzsteuerbeteiligung der Kommunen werden die zusätzlichen Umsatzsteuerpunkte nicht nach dem bisherigen System, sondern nach einem einwohner- bzw. sozialbedarfsorientierten Schlüssel verteilt. Damit erhalten finanzschwächere Kommunen sowie Kommunen mit hohen sozialen Lasten einen höheren Anteil.
- 56.** Die gemeindliche Einkommensteuerbeteiligung wird von einer länderspezifischen auf eine bundesweit einheitliche Bemessungsgrundlage umgestellt. Durch den damit einhergehenden bundesweiten Ausgleich der Einkommensteuerkraft auf gemeindlicher Ebene werden Kommunen mit identischer Einkommensteuerkraft bundesweit gleichbehandelt.

<sup>7</sup> Dies ist darauf zurückzuführen, dass 1998 die Beteiligung der Kommunen am Umsatzsteueraufkommen als Ersatz für die entgangenen Einnahmen aufgrund der Abschaffung der Gewerkekapitalsteuer eingeführt wurde (vgl. Art. 106 Abs. 5a GG). Während das Grundgesetz den Verteilungsschlüssel nur abstrakt als orts- und wirtschaftsbezogen definiert, regelt das Gemeindefinanzreformgesetz dessen spezifische Umsetzung. Seit 2018 erfolgt die Verteilung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer über einen bundeseinheitlichen Verteilungsschlüssel, der alle drei Jahre neu berechnet wird.

## 4.5 | Kommunalen Finanzausgleich

### Die Länder stellen eine aufgabenangemessene Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs sicher.

Die besondere Verantwortung der Länder wird bereits daran deutlich, dass nur Bund und Länder „Staatsqualität“ aufweisen und die Gemeinden und Gemeindeverbände staatsorganisatorisch Teil der Länder sind. Staatliche Zuweisungen sind für die Kommunen eine wesentliche Ergänzung der originären Einnahmen aus Steuern, Gebühren und sonstigen Abgaben. Je geringer die Eigenfinanzierungskraft, desto ausgeprägter ist – bei gleichem Aufgabenbestand – ihre Transferabhängigkeit.

Der kommunale Finanzausgleich ist das Instrument, mit dem die Länder die Gemeinden und Gemeindeverbände an ihren Einnahmen aus den Gemeinschaftsteuern beteiligen müssen (Art. 106 Abs. 7 GG). Alle Flächenländer führen einen übergemeindlichen Finanzausgleich durch und haben diesen Anspruch jeweils in den Landesverfassungen verankert. Sein Umfang steht unter dem Vorbehalt der finanziellen Leistungsfähigkeit des jeweiligen Landes. Diese finanzpolitische „Ertrags- und Gefahrengemeinschaft“ von Land und Kommunen impliziert auch eine Lastenteilung. Deshalb können vom Land auch kommunale Eigenanstrengungen eingefordert werden. Mit der Höhe der Finanzausgleichsmasse entscheiden die Länder somit auch über die ihnen verbleibenden Budgetspielräume. Der kommunale Finanzausgleich erfüllt drei Kernfunktionen:

1. Als wesentliche Funktion gilt die Aufstockung kommunaler Einnahmen (vertikale Dimension des Finanzausgleichs: Höhe der Finanzausgleichsmasse).
2. Die Verringerung interkommunaler Disparitäten auf ein Maß trägt dazu bei, für alle Gemeinden die finanziellen Voraussetzungen zur Erfüllung ihrer Aufgaben zu schaffen (horizontale Dimension des Finanzausgleichs).

3. Aus allokatonspolitischen Gründen wird die Finanzkraft nicht vollständig auf den berechneten Bedarf angehoben, um einen Anreiz für die Kommunen zu setzen, ihre Ressourcen effizient zu verwenden und eigene Einnahmepotenziale auszuschöpfen.

Die Bedeutung der Zuweisungen der Länder an ihre Kommunen wird durch ihren Anteil an den kommunalen Deckungsmitteln verdeutlicht. Zum einen ist bundesweit erkennbar, dass aufgrund des großen Anteils des kommunalen Finanzausgleichs nicht wie ursprünglich intendiert von einer subsidiären Finanzierungsfunktion gesprochen werden kann, und zum anderen, dass sein Gewicht und damit seine Bedeutung deutlich zwischen den einzelnen Ländern differiert. Dabei ist zu beachten, dass bereits die Abgrenzung und Zuordnung von Aufgaben- und Ausgabenkompetenzen zwischen Landes- und kommunaler Ebene („passiver Finanzausgleich“) auch Einfluss auf das Zuweisungsvolumen hat. Länderübergreifende Vergleiche sind aufgrund abweichender Aufgabenverteilung zwischen Land und Kommunen (sogenannter „Kommunalisierungsgrad“) somit unter Vorbehalt zu interpretieren.

Neben den Schlüsselzuweisungen (innerhalb der Finanzausgleichsmasse) erhalten die Kommunen noch andere (Zweck-)Zuweisungen von ihren Ländern. So wurde 2025 in sieben Flächenländern weniger als die Hälfte der Gesamtzuweisungen an die Kommunen innerhalb der Finanzausgleichsmasse ausgereicht (vgl. Tabelle 1). Die Vergrößerung des Anteils finanzkraftunabhängiger Zuweisungen an die Kommunen mindert sowohl die Ausgleichswirkung des kommunalen Finanzausgleichs als auch die kommunale Autonomie („goldene Zügel“). Solche finanzkraftunabhängigen Transfers, insbesondere Kostenerstattungen oder aufgabenbezogene Mehrbelastungsausgleichsleistungen (Konnexitätsleistungen) können Disparitäten verstärken, da finanzstarke/abundante Kommunen ebenfalls entlastet werden, ohne dass dies auf den Ausgleichsanspruch durchschlägt.

TABELLE 1 | Anteil und Struktur der Zuweisungen der Länder an ihre Kommunen

Land	Anteil der Zuweisungen an den (kommunalen) allgemeinen Deckungsmitteln (2024)	Anteil der Zuweisungen innerhalb und außerhalb der FAG-Masse (netto) an den Gesamtzuweisungen (2025)
Baden-Württemberg	40,0 %	54,4 %
Bayern	43,6 %	37,7 %
Hessen	39,3 %	69,4 %
Niedersachsen	51,6 %	40,4 %
Nordrhein-Westfalen	52,5 %	38,7 %
Rheinland-Pfalz	53,4 %	48,2 %
Saarland	49,0 %	69,5 %
Schleswig-Holstein	55,8 %	39,7 %
Brandenburg	66,3 %	45,4 %
Mecklenburg-Vorpommern	68,1 %	38,9 %
Sachsen	62,7 %	51,5 %
Sachsen-Anhalt	65,4 %	50,7 %
Thüringen	67,0 %	63,1 %

Quelle: Eigene Berechnungen nach Lenk, Hesse und Starke 2025: 67 u. 71

#### Zur Wahrnehmung der Verantwortung der Länder schlagen wir vor:

57. Die Dotation des kommunalen Finanzausgleichs ist regelmäßig zu überprüfen und sachgerecht anzupassen.
58. Aufgabengerechte allgemeine Zuweisungen haben strikten Vorrang gegenüber zweck- bzw. antragsgebundenen Zuweisungen.
59. Die Länder stellen ein Mindestniveau von Investitionszuweisungen sicher. Dies gilt insbesondere im Zuge notwendiger Anpassungsinvestitionen aufgrund der demografischen Entwicklung.
60. Die Informationstransparenz und Vergleichbarkeit wird durch bundesweit verbindliche Vorgaben des Bundes für das kommunale Rechnungswesen gestärkt.

## 4.6 | Folgewirkungen in den Finanzausgleichssystemen und Nettobetrachtung

**Eine nachhaltige Stärkung der Kommunen erfordert eine ganzheitliche Reform der föderalen Finanzbeziehungen, die auf die Nettoeinnahmenseffekte bei den Kommunen abstellt.**

Eine Stärkung der Gemeinden ist kein isoliertes Ereignis, sondern ein Eingriff in die empfindlichen Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen. Deshalb muss bei einer Reform auf die Nettoeffekte abgestellt werden. Jede finanzielle Veränderung – ob durch die Entlastung bei Pflichtaufgaben oder eine Erhöhung kommunaler Steuereinnahmen – löst eine Kettenreaktion im föderalen Gefüge aus. Da die Haushalte der verschiedenen Ebenen über Umlagen und Zuweisungen eng miteinander verflochten sind, darf keine Maßnahme isoliert betrachtet werden. Ziel muss eine ganzheitliche Neujustierung sein, die sicherstellt, dass die

zusätzliche Liquidität tatsächlich vor Ort ankommt und nicht an anderer Stelle durch gekürzte Landesmittel oder steigende Transferlasten wieder neutralisiert wird.

Dies betrifft sowohl die

- dreizehn vertikalen kommunalen Finanzausgleiche (KFA) – also zwischen dem jeweiligen Flächenland und seinen Kommunen –
- als auch im bundesstaatlichen Finanzausgleich (BFA)
  - zum einen den horizontalen Ausgleich zwischen den Ländern und
  - zum anderen den vertikalen Ausgleich und damit das Verhältnis zwischen Ländergesamtheit und Bund.

Würden die Kommunen beispielsweise im Sozialbereich durch Aufgabenübertragung auf das Land oder den Bund massiv entlastet, ergäben sich je nach Ausgestaltung zwei Szenarien:

- Bliebe es im Rahmen des jeweiligen kommunalen Finanzausgleichs trotz Aufgabenfortfalls bei den bisherigen Zuweisungen, führte dies im Saldo zu einer deutlichen Verbesserung der kommunalen Finanzlage, während die Landeshaushalte durch die Aufgabenübernahme entsprechend belastet würden.
- Eine haushaltsneutrale Aufgabenübertragung für beide Ebenen wäre nur möglich, wenn zeitgleich die Mittel im KFA gekürzt würden. Die vertikale Verteilung zwischen Land und Kommunen müsste hierbei durch eine Anpassung der Verbundquoten bzw. des Aufteilungsverhältnisses (basierend auf dem Gleichmäßigkeitsgrundsatz) neu justiert werden.

Politische Kompromisse zwischen diesen beiden Extremen sind wahrscheinlich, um die Kommunen zumindest ein Stück weit zu entlasten.

Da der bundesstaatliche Finanzausgleich einnahmensorientiert ist, gibt es bei Aufgabenübertragungen keine direkten Auswirkungen im Rahmen des Verteilungsmechanismus. Sollte der Bund eine Aufgabe übernehmen, kann es im Rahmen der Überprüfung der Umsatzsteuerzuordnung auf Basis von Deckungsquotenberechnungen zu einer Anpassung kommen. Sollte dies der Fall sein, wirken sich die jeweiligen geringeren Einnahmen eines Landes wieder auf die vertikale Verteilung in den jeweiligen kommunalen Finanzausgleichssystemen aus.

Sollen die kommunalen Haushalte durch eine höhere Beteiligung an den Gemeinschaftsteuern entlastet werden, würde dies die Finanzausgleichssysteme, die ja einnahmeorientiert sind, unmittelbar betreffen. So werden im bundesstaatlichen Finanzausgleich (BFA) durch höhere Steuereinnahmen der Kommunen sowohl beim vertikalen Ausgleich zwischen Bund und Ländern als auch beim horizontalen Finanzkraftausgleich zwischen Ländern Effekte ausgelöst. Beim Finanzkraftausgleich zwischen den Ländern wird die Gemeindesteuerkraft zu 75 Prozent in die Finanzkraftmesszahl des Landes mit einbezogen. Eine Änderung der Gemeindesteuerkraft bewirkt bei finanzkräftigen Ländern höhere Beiträge oder bei finanzschwachen Ländern geringere Zuweisungen. Durch die unvollständige Berücksichtigung der kommunalen Finanzkraft wird die reale innerdeutsche Spreizung zwischen finanzkräftigen und finanzschwachen Ländern nur zum Teil (zu 75 Prozent) berücksichtigt und führt im Vergleich zu einer vollständigen Berücksichtigung zu geringeren Beiträgen bzw. Zuweisungen im Finanzkraftausgleich bei der Umsatzsteuerzuordnung auf die Länder und damit zu einer geringeren Angleichung der Finanzkraft.

Darüber hinaus spielt die gemeindliche Steuerkraft auch bei den Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) eine Rolle. Bei den allgemeinen BEZ (§ 11 Abs. 1 FAG), die der Bund den leistungsschwachen Ländern gewährt, führt eine höhere Finanzkraftmesszahl c. p. zu einer Reduktion der BEZ in Höhe von rund 80 Prozent dieser Mehreinnahmen für das entsprechende Land und entlastet damit den Bund. Bei

den Sonder-BEZ zum Ausgleich unterdurchschnittlicher kommunaler Steuereinnahmen kann es bei Ländern, wo dieser Sachverhalt vorliegt, sogar zu Transferentzugsraten über 100 Prozent kommen; dies betrifft insbesondere alle ostdeutschen Länder und das Saarland (vgl. Lenk und Glinka 2017: 506–512).

Durch diese Effekte im BFA kann es dann Rückwirkungen auf den vertikalen KFA in den betroffenen Ländern geben, da nun den betroffenen Landeshaushalten weniger Mittel zur Verfügung stehen (vgl. zu den Effekten die beispielhaften Berechnungen in Hesse et al. 2024).

In den vertikalen kommunalen Finanzausgleichen bewirkt eine Einnahmenerhöhung der Gemeinden in Verbindung mit den Effekten aus dem BFA in den Länderhaushalten, dass sich dies (deutlich) im kommunalen Anteil an der Finanzmasse (Summe aller Landessteuern und Gemeindesteuern) widerspiegelt und zu Anpassungen führt. Der der kommunalen Ebene zustehende Anteil wird üblicherweise als Finanzausgleichsmasse (FAG-Masse) bezeichnet. Die Festlegung der FAG-Masse ist in den einzelnen Ländern unterschiedlich geregelt. Entsprechend hängt die Reaktion auf Änderungen der Finanzkraft vom jeweiligen Dotationsverfahren ab. In Ländern, in denen Verbundquoten- und Bedarfsverfahren Anwendung finden, ist kurzfristig keine automatische Anpassung zu erwarten. In Ländern, in denen der Gleichmäßigkeitsgrundsatz angewandt wird, geschieht dies hingegen automatisch. Dort fließen kommunale Mehreinnahmen zu einem erheblichen Teil in den jeweiligen Landeshaushalt, umgekehrt erhalten Kommunen bei Mehreinnahmen der Länder einen Anteil.

Erhöhen sich bei einzelnen Gemeinden die Steuereinnahmen, da diese Gemeinden ihren Hebesatz bei der Gewerbesteuer und oder den Grundsteuern erhöht haben, hat dies zunächst keine direkten Auswirkungen, da in den KFA mit einheitlichen nivellierten (oft landesdurchschnittlichen) Hebesätzen gerechnet wird.

Handelt es sich um erhebliche („unerwartete“) Steuereinnahmen – sei es durch temporäre Sondereffekte (wie den durch BioNTech bedingten Gewerbesteueranstieg der Stadt Mainz 2021/22) oder durch eine dauerhafte Gewerbeansiedlung (wie die Tesla Gigafactory in Grünheide) –, dürfte dies mittelfristig den Nivellierungshebesatz beeinflussen. Die Folgen wären analog zu einer allgemeinen Erhöhung der Gemeindefinanzkraft: Es käme zu entsprechenden Anpassungen im kommunalen Finanzausgleich (KFA) des Landes und Effekten im bundesstaatlichen Finanzausgleich (BFA) (s. o.).

### **Unter Berücksichtigung der Effekte in den Finanzausgleichssystemen schlagen wir vor:**

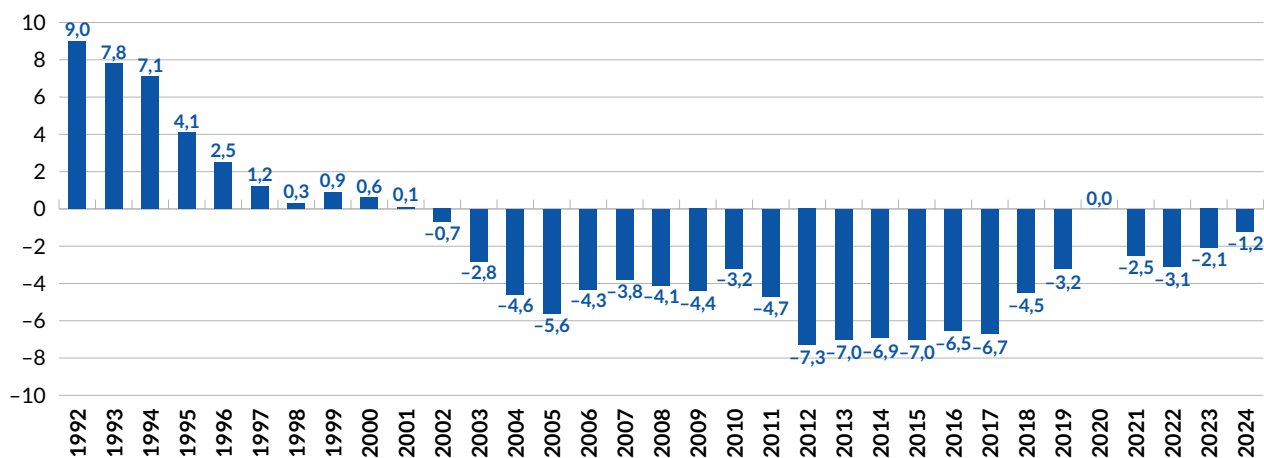
- 61.** Bei Entscheidungen zur Stärkung der kommunalen Finanzkraft werden die Umverteilungseffekte innerhalb der Finanzausgleichssysteme unmittelbar berücksichtigt, um sicherzustellen, dass die angestrebte quantitative Wirkung bei den Kommunen auch tatsächlich ankommt.

## **4.7 | Kommunalen Investitionsrückstand und Refinanzierung**

**Der kommunale Investitionsrückstand wird abgebaut und die Refinanzierung am tatsächlichen Kapitalbedarf ausgerichtet.**

Dass Deutschland ein Infrastrukturproblem hat, ist keine neue Information. Die Notwendigkeit einer Strategie zur Stärkung der kommunalen Investitionsfähigkeit ist politisch weitgehend unstrittig. Der kommunale Investitionsrückstand wird durch das Deutsche Institut für Urbanistik für das Jahr 2024 auf rund 215 Milliarden Euro beziffert (vgl. Raffer, Scheller und von Zahn 2025: 18). Die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung zeigt, dass die kommunale Investitionspolitik durch einen langanhaltenden Nettovermögensverzehr gekennzeichnet ist. Die Nettoinvestitionen der Gemeinden als öffentliche Hauptsachinvestitionsträger liegen seit 2002 weitgehend im negativen Bereich (vgl. Abbildung 3).

Abbildung 3 | Nettobauinvestitionen der Gemeinden 1992 bis 2024 in jeweiligen Preisen, in Mrd. Euro



Quelle: Statistisches Bundesamt 2025

| BertelsmannStiftung

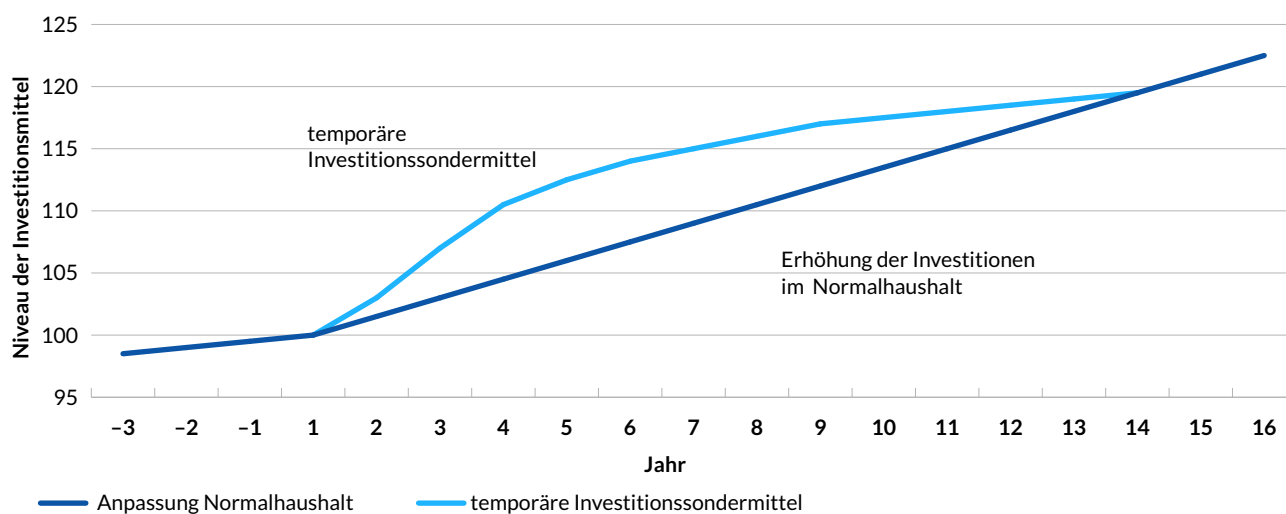
Der Stärkung der kommunalen Investitionskraft kommt mit Blick auf die Stärkung gleichwertiger Lebensverhältnisse in den finanzschwachen Kommunen eine besondere Bedeutung zu. Aufgrund von Konsolidierungsnotwendigkeiten konnten finanzschwache Kommunen oft nur so viel investieren, wie es die zweckgebundenen Investitionszuweisungen zugelassen haben. Sie haben ihre Bauverwaltung zudem an die geringeren Investitionsmöglichkeiten angepasst und konnten deshalb auch die wachsenden Fördermittel der letzten Jahre nur zögerlich nutzen und Projekte umsetzen (vgl. Hesse, Lenk und Starke 2026: 411–415).

Daher ist der Entwicklung des Arbeitskräftepotenzials mehr Aufmerksamkeit zu geben. Die Fachkräfte in Bauverwaltung und Bauwirtschaft sind bzw. werden absehbar zu einem relevanten Engpassfaktor, denn der bereits bestehende Fachkräftemangel wird sich in den nächsten Jahren aufgrund der demografischen Entwicklung verstärken (vgl. Frankenberg, Hestermann und Junkernheirich 2026). Der Engpassfaktor Arbeitskraft könnte zudem zu einem Kostentreiber werden, wenn die Knappheiten zu höheren Löhnen führen.

Die Investitionsstrategie sollte auf eine dauerhafte Erhöhung der kommunalen Investitionsfähigkeit abzielen, die höhere Infrastrukturausgaben ermöglicht sowie mittel- und langfristig auf einem höheren Niveau verstetigt. Durch die investiven Sonderfonds des Bundes kann ein Einstieg in diesen Prozess gefunden werden (► Abbildung 4). Damit wird aber das Problem der Dauerfinanzierung des kommunalen Infrastrukturbestandes noch nicht gelöst. Dazu sind eine schrittweise Verbesserung der kommunalen Finanzausstattung und eine Erhöhung der Investitionskraft herbeizuführen.

Dies kann durch eine Erhöhung der Einnahmen (z. B. eine Erhöhung des kommunalen Anteils an der Umsatzsteuer mit einem bedarfsorientierten Verteilungsschlüssel) oder aber durch eine Begrenzung des Ausgabenwachstums (z. B. im Sozialbereich) erreicht werden. Am Ende müssen die Kommunen in der Lage sein, die Abschreibungen auf die Investitionen zu erwirtschaften, damit nicht wieder das passiert, was in den letzten 20 Jahren geschehen ist: ein Substanzverzehr der kommunalen Infrastruktur.

Abbildung 4 | Erhöhung des Investitionsmittel (modellhafter Verlauf)



Quelle: eigene Darstellung

| BertelsmannStiftung

### Zum Abbau des kommunalen Investitionsrückstandes schlagen wir vor:

62. Die Kommunen bauen ihren Investitionsrückstand kurz- und mittelfristig – unterstützt durch Sondermittel des Bundes und der Länder – ab.
63. Die kommunalen Investitionen werden schrittweise auf einem höheren und am tatsächlichen Investitionsbedarf orientierten Niveau verstetigt.
64. Die höhere Investitionstätigkeit ist bei der Erhebung der originären Gemeindesteuern (Grund- und Gewerbesteuer), bei der kommunalen Beteiligung an den Gemeinschaftssteuern bzw. im kommunalen Finanzausgleich zu berücksichtigen.
65. Pauschale Investitionszuweisungen und/oder allgemeine Deckungsmittel werden der antragsgebundenen Projektförderung vorgezogen.
66. Die Refinanzierung des kommunalen Investitionsbedarfs wird schrittweise am Kapitalbedarf orientiert.

## 4.8 | Vermeidung neuer und Abbau alter Schulden

### Die kommunale Schuldenpolitik hat sich an der Vermeidung neuer Schulden und dem Abbau alter Schulden zu orientieren.

Das kommunale Verschuldungsproblem wurde über mehrere Jahrzehnte aufgebaut und verstärkt sich derzeit wieder ganz erheblich. Ab Mitte der 1960er Jahre nahmen zunächst die Investitionskredite zu. Erst als die Grenzen der kommunalen Leistungsfähigkeit die Aufnahme von Investitionskrediten begrenzten, kam es zur verstärkten Aufnahme von Kassenkrediten, die ab dem Jahr 2000 zu einem dauerhaften Finanzierungselement wurden und insbesondere im Saarland sowie in Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen und Hessen zu de facto nicht mehr allein durch die Kommunen zu tilgenden Schuldenständen führte. Durch eine Zweckentfremdung der Kassenkredite wurden laufende Ausgaben, z. B. im Sozialbereich, finanziert. Die Funktion der Kassenkredite wandelte sich von einer unterjährigen Kreditaufnahme im Sinne eines kommunalen „Dispos“ zu einem mittel- und langfristigen Instrument zur Finanzierung struktureller De-

fizite. Dieser Weg war eine Sackgasse. Nach einigen fiskalisch besseren Jahren mit einer Tilgung von Krediten nimmt die Kommunalverschuldung derzeit jedoch wieder verstärkt und sehr schnell zu.

Dies erfordert eine Neujustierung der kommunalen Schuldenpolitik:

- Die Kassenkredite werden aktuell wieder verstärkt zur Finanzierung der strukturellen Lücke herangezogen. Dies ist finanzpolitisch hochproblematisch und bedarf eines strikten Vermeidungskurses. Die Finanzierung von laufenden Ausgaben durch Kredite führt erneut in eine Überschuldungsfalle. Hinzu kommt, dass die aktuelle kommunale Finanzsituation die Tilgung der noch bestehenden kommunalen Altschulden auf absehbare Zeit nicht ermöglicht. Die im Koalitionsvertrag vorgesehene Abfinanzierung der kommunalen Altschulden in Höhe von 250 Millionen Euro pro Jahr ist daher zeitnah umzusetzen und über die Legislaturperiode hinaus fortzuführen und angesichts des Aufbaus neuer Schulden durch die Länder zu flankieren. Zur Vermeidung neuer Schulden ist in einem ersten Schritt der Ausgleich der Haushalte erforderlich. In einem zweiten Schritt sind dann die Kassenkredite abzubauen.
- Da mit Investitionskrediten der Erhalt und Aufbau von Vermögen verbunden ist, wurden sie bislang als weniger problematisch eingeschätzt. Diese Einschätzung bedarf einer Neujustierung, denn auch diese Kredite führen zu Zins- und Tilgungsverpflichtungen, die in vielen Kommunen auf absehbare Zeit nicht finanziert werden können und die Ergebnishaushalte in der Zukunft stark belasten werden. Auch die Investitionsverschuldung muss sich an der dauerhaften finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommunen orientieren.

- Die Kommunalverschuldung ist durch ausgeprägte Disparitäten geprägt, die sich derzeit wieder verstärken. Viele finanzschwache Kommunen mit hohen Kassenkrediten können nur ein vergleichsweise geringes Investitionsniveau finanzieren und tun dies mit einem überproportionalen Niveau von Investitionskrediten. Diese Disparitäten stehen im Konflikt zum Leitbild gleichwertiger Lebensverhältnisse und sind beim finanzpolitischen Instrumenteneinsatz – z. B. durch bedarfsorientierte Verteilungsschlüssel – zu berücksichtigen.

Damit entsteht eine angesichts knapper Kassen schwierige Gemengelage. Steuert die Politik nicht konsequent dagegen, wird das Wachstum an Neuschulden wieder Höchststände erreichen und die alten Schuldenstände in vielen Kommunen übertreffen. Zu den noch nicht getilgten Altschulden können sie zu einem massiven und kaum noch kontrollierbaren Problem auswachsen. Die Konsequenz wären – beim Ausbleiben eines wachstumpolitischen Befreiungsschlages – erneute Konsolidierungs- und Entschuldungsprogramme, wobei die Zahl der betroffenen Kommunen weitaus höher läge als in früheren Jahren. Je schneller Bund, Länder und Kommunen die kommunale Finanzierungslücke schließen, desto eher kann eine Verschuldungskrise abgewendet werden. Die Hilfen von Bund und Ländern sind dabei zielgerichtet auf die bedürftigen Kommunen zu konzentrieren. Die über viele Jahre praktizierte Politik, dass von einer finanzpolitischen Lösung möglichst viele und am besten alle Länder profitieren, ist weder sachgerecht noch finanzierbar.

**Zur Vermeidung neuer Schulden und zum Abbau alter Schulden schlagen wir vor:**

- 67.** Das „Kauf von Zeit“ durch die Zulassung von neuen Kassenkrediten darf nur sehr kurzfristig genutzt werden.
- 68.** Die strukturelle Finanzierungslücke wird durch geeignete Maßnahmen von Ländern, Bund und Kommunen geschlossen und damit der Neuschuldenaufbau gebremst. Besondere Aufmerksamkeit gilt der Dynamik auf der Ausgabenseite.
- 69.** Die Höhe der Investitionskredite orientiert sich an der dauerhaften finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommunen.
- 70.** Künftig hat die Tilgung bestehender kommunaler Kassenkredite Vorrang vor der Aufnahme neuer Kommunalschulden.

## 5 | Zum Schluss: Es geht nur gemeinsam – Bund, Länder und Kommunen müssen ihre Beiträge leisten

---

In der Diagnose besteht weitgehend Einigkeit. Die Kommunen in der Bundesrepublik Deutschland befinden sich in der größten kommunalen Finanzkrise seit der Deutschen Einheit. Und auch davor konnte in den alten Ländern keine annähernd so große finanzielle Schieflage beobachtet werden. Die Neuschulden wachsen deutlich schneller als in früheren Krisen. Die Perspektive ist ein weiterer Verlust an kommunaler Handlungsfähigkeit. Die Erfolge jahrelanger Konsolidierungsmaßnahmen und Entschuldungsprogramme gehen in kurzer Zeit verloren. Dies gilt es zu stoppen. Dazu bedarf es eines Mixes aus Sofortmaßnahmen sowie mittel- und langfristig wirkenden Strukturreformen.

Die Kommunen fordern Hilfen und Lösungen von Bund und Ländern. Beide stecken jedoch in einer Selbstblockade. Der Bund verweist angesichts eigener finanzieller Engpässe auf die Finanzierungsverantwortung der Länder. Zahlreiche kommunalrelevante Reformansätze des Koalitionsvertrages, die das Ausgabenproblem der Kommunen verringern könnten, liegen auf Eis. Der Bund hilft zwar bei Investitionen und wird die Mindereinnahmen durch die Unternehmenssteuersenkungen des sogenannten „Investitionsboosters“ kompensieren. Dies wird aber nicht zu einer Senkung der bereits bestehenden Defizite führen. Die verfassungsrechtlich für die Finanzausstattung der Kommunen zuständigen Länder schweigen sich derweil weitgehend aus und fordern die Lösung von Bund und Kommunen. Die Kommunen bemühen sich um eine Kürzung der Aufgaben und Ausgaben, sie erhöhen die Einnahmen und fühlen sich dennoch in einer Vergeblichkeitsfalle.

Ein Nichthandeln wird dramatische Folgen für die kommunalen Leistungen und damit für die Bürger:innen und die Wirtschaft haben. Wir möchten betonen: Der Weg aus der Krise ist nur möglich, wenn Bund, Länder und Kommunen relevante und möglichst abgestimmte Lösungsbeiträge leisten.

### **Bund und Länder finanzieren von ihnen verursachte kommunale Ausgaben**

Über Jahrzehnte hat der Bund im Einvernehmen mit den Ländern neue Aufgaben und Standards in Gesetzen gegossen, vom Anspruch auf einen Kindergartenplatz über die U3-Betreuung und das Bundesteilhabegesetz bis zur Ganztagsbetreuung. Mit der Durchführung der Aufgaben wurden die Kommunen belastet. Die Finanzierung des Aufgabenaufwuchses und die damit verbundenen Kostensteigerungen folgte dann zeitverzögert, unzureichend oder gar nicht. Die unerfreulichen Folgen dieser Praxis machen sich immer stärker bemerkbar. Mittlerweile machen die Sozial- und Jugendhilfe einschließlich Kindertagesstätten im Durchschnitt der Flächenländer gut die Hälfte der kommunalen Ausgaben aus. In strukturschwachen Gemeinden mit höheren sozialen Belastungen wird dies noch übertroffen. Nur rund die Hälfte der Ausgaben wird durch Zuweisungen und Kostenerstattungen refinanziert. Notwendig ist daher ein konsequenter und ehrlicher Umgang mit der Veranlassungskonnexität (► Empfehlungen 4.2 „Konnexität“). Hier sind die Kommunen zu schützen.

## Ein klarer Rahmen und klare Zuständigkeiten in den Ländern

Die Länder müssen ihren Aufgaben bei der überörtlichen Trägerschaft für die Eingliederungshilfe und die Jugendhilfe, beim überörtlichen Nahverkehr und der Sicherung der Krankenhausversorgung nachkommen. Sie sind zuständig für die finanzielle Ausstattung der Kommunen, für einen angemessenen Rechtsrahmen (► Empfehlungen 2.1 „Rechtsrahmen“) und für eine handlungsfähige Kommunalaufsicht (► Empfehlungen 4.3.3 „Entgelte und sonstige Einnahmen“). Der Verzicht auf klare Landesregelungen, um die Konnexitätsfolgen zu vermeiden, ist keine Lösung. Die Lockerung der Haushaltsaufsicht in Krisenzeiten verschiebt die Lösung der finanziellen Probleme nur in die Zukunft. Bei der Schuldenpolitik bedarf es eines Paradigmenwechsels (► Empfehlungen 4.8 „Vermeidung neuer und Abbau alter Schulden“).

## Abbau von Regulierungen und Ausbau kommunaler Handlungsspielräume

In den letzten Jahrzehnten wurden aber nicht nur neue Aufgaben geschaffen. Sie werden auch sehr detailverliebt (Planungsrecht, Vergaberecht), am Einzelfall orientiert (► Empfehlungen 3.1 „Sozial- und Jugendhilfepolitik“) und mit viel Kontrolle (► Empfehlungen 2.3 „Förderpolitik“) administriert. Risiko- und Fehlervermeidung stehen hoch im Kurs und die Anreize, vor Ort neue Wege zu gehen, sind zu gering. Daher ist ein Rückbau an Komplexität dringend erforderlich. Kommunale Selbstverwaltung braucht Handlungsspielräume für Eigeninitiative. Die Kommunen sind in erster Linie für die Durchführung kommunaler und nicht staatlicher Aufgaben da. Freiwillige (besser: nicht regulierte) Aufgaben sind von zentraler Bedeutung. Daher müssen Bund und Länder verzichtbare Regulierungen zurückfahren. Nur so wird Lösungskompetenz vor Ort gesichert.

## Neue Aufgabenteilung und Digitalisierung

In einer Zeit, in der wir Urlaubsflüge und Autokäufe ganz selbstverständlich mit dem Smartphone abwickeln können, müssen auch kommunale Dienstleistungen konsequent zentralisiert und durchgängig digitalisiert werden. Die reine Online-Beantragung von Wohngeld, Geburtsurkunden oder der Kfz-Zulassung reicht dabei nicht aus. Die eigentliche Aufgabe liegt im Backoffice: Hier müssen die Prozesse hinter den Bürgerportalen vollautomatisiert und medienbruchfrei weiterverarbeitet werden, um die Verwaltung spürbar zu entlasten. Dies erfordert einen zentralen Digitalisierungsrahmen und abgestimmte Softwarelösungen (► Abschnitt 2.4 „Digitalisierung“), aber auch einen klügeren Umgang mit dem Datenschutz (► Empfehlungen 2.5 „Datenschutz“). Das geht nicht ohne Bund und Länder. Kommunen sind besonders dort gefragt, wo es um die einzelfallorientierte Beratung (► Empfehlungen 3.1 „Sozial- und Jugendhilfepolitik“) und um die präventive Verbesserung des Lebens in den Kommunen geht.

## Fiskalische Überforderung und Prioritätensetzung

Der alleinige Blick auf die Defizitentwicklung unterschätzt die Größe der finanziellen Herausforderungen. Neben den laufenden Defiziten existieren hohe „Altschulden“ (aus Kassenkrediten und hohem Investitionsrückstand). Und die aktuelle Neuverschuldung generiert neue „Altschulden“. Gleichzeitig führen die Maßnahmen zur Stärkung der Klimaresilienz und im Bevölkerungsschutz zu neuen bzw. steigenden Bedarfen. Die daraus resultierenden Finanzierungsaufgaben, z. B. im kommunalen Investitionsbereich (► Empfehlungen 4.7 „Investitionsrückstand“), erfordern sachgerechte Strategien. Diese werden sich nur in einem wachstumspolitischen Umfeld und nur schrittweise finanzieren lassen. Dazu bedarf es einer neuen politischen Prioritätensetzung.

## Zwischen temporärer Soforthilfe und Strukturreformen

Diese Strukturreformen bieten den Ausweg aus einer finanzpolitischen Sackgasse. Im deutschen Föderalismus mit seinen zahlreichen Einzelinteressen lassen sie sich jedoch erfahrungsgemäß nur unter dem unmittelbaren Druck einer Krise durchsetzen. Deshalb ist jetzt die Zeit zum Handeln: Der Reformbedarf ist bekannt, die Umsetzung längst überfällig. Einfach wird dieser Prozess nicht. Der Rückbau von Bürokratie und Förderstrukturen konfliktiert zwangsläufig mit Sach- und Ressortinteressen. Zudem schränkt eine bessere Finanzausstattung der Kommunen den Spielraum von Bund und Ländern ein – etwa durch eine stärkere Beteiligung der Kommunen an den Gemeinschaftssteuern oder Erhöhungen der Finanzmassen in den Kommunalfinanzausgleichssystemen (► Abschnitt 4.4. „Kommunale Anteile an der Umsatzsteuer und/oder Einkommensteuer“ und ► 4.5 „Kommunaler Finanzausgleich“) –, sofern Bund und Länder die Unterstützung der Kommunen nicht ihrerseits durch zusätzliche Steuereinnahmen gegenfinanzieren. Da diese Prozesse Zeit benötigen, die Defizite parallel jedoch weiter auflaufen, drängt die Zeit. Schnelles Handeln ist zwingend erforderlich, um den fortschreitenden Verfall von Schulen oder die Schließung von Bibliotheken und Schwimmbädern abzuwenden.

Will man die kommunale Ebene finanziell nicht weiter abstürzen lassen und in der Konsequenz jahrelange Diskussionen um die Verringerung struktureller Defizite und den Abbau neuer Altschulden mit sehr hohen politischen Folgekosten riskieren, dann bedarf es zunächst temporärer Sofortmaßnahmen:

- Eine strikte kommunale Haushaltsdisziplin muss durch Hilfen der Länder und des Bundes flankiert werden.

- Auf der Einnahmenseite stehen insbesondere zur Diskussion
  - eine Erhöhung der kommunalen Anteile an der Umsatzsteuer und/oder Einkommensteuer getragen von Bund und Ländern,
  - eine bessere Dotation des kommunalen Finanzausgleichs durch die Länder und
  - eine Erhöhung der Grundsteuer durch die Kommunen.

Die finanziellen Lasten sind somit gemeinsam zu schultern. Die Lösung allein vom Bund zu fordern, ist unrealistisch. Die Kommunen besitzen zwar eigene Handlungsspielräume, können die anstehenden Probleme innerhalb des engen, von Bund und Ländern vorgegebenen Rechtsrahmens jedoch nicht im Alleingang bewältigen. Hier stehen insbesondere die Länder in der Pflicht, die die direkte Verantwortung für ihre Kommunen tragen – zumal ihre finanzielle Lage im Durchschnitt besser ist als von Bund und Kommunen. Der notwendige finanzielle Lückenschluss erfordert daher kurzfristige Maßnahmen von Bund, Ländern und Kommunen, die von allen drei Ebenen – bspw. zu jeweils rund einem Drittel – zu finanzieren sind. Diese temporären Sofortmaßnahmen sollten für jede Ebene spürbare Einschnitte bedeuten, um gleichzeitig den Druck zur Umsetzung der tiefgreifenden Strukturmaßnahmen aufrechtzuerhalten.

Ziel muss es sein, über die hier angeregten Strukturreformen hinaus den Handlungsspielraum und die Eigenverantwortung vor Ort konsequent zu erhöhen. Durch Geld allein wird sich das Problem nicht lösen lassen. Es gilt, durch eine Neuorganisation von Aufgaben und Finanzierung die richtigen Anreize zu setzen und das System durch technischen Fortschritt zu stärken, indem beispielsweise:

- Bund und Länder von ihnen verursachte kommunale Ausgaben finanzieren und das Konnexitätsprinzip „Wer bestellt, bezahlt!“ umgesetzt wird,

- der Rahmen und die Zuständigkeiten in den Ländern für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben bei der überörtlichen Sozial- und Jugendhilfe und beim überörtlichen ÖPNV klar gesetzt und erfüllt werden,
- mittels Reduzierung der Bürokratie und Zentralisierung digital unterstützter Aufgaben beim Bund die Handlungsspielräume der Kommunen erweitert und
- in den Kommunen sachgerechte Strategien für die Zukunft von der Personalbedarfs- bis zur Qualifizierungspolitik entwickelt und umgesetzt werden.

Dies ermöglicht wieder mehr lokale Eigenständigkeit und stärkt die Attraktivität des (lokalen) Engagements für die Bürger:innen. Nichthandeln ist keine Lösung.

Die Auflistung der Einzelempfehlungen, die nachfolgend nochmals dokumentiert werden (S. 100–105), zeigt die Fülle der Handlungsmöglichkeiten und Handlungsnotwendigkeiten auf.

# Einzelempfehlungen des Expertenrates im Überblick

---

Im Folgenden sind die Einzelempfehlungen zu den einzelnen in der vorliegenden Studie behandelten Herausforderungen zusammengefasst. Zur besseren Übersicht sind die Überschriften der Abschnitte, auf die diese Empfehlungen Bezug nehmen, in Klammern angegeben:

## **Rechtsrahmen (► Abschnitt 2.1)**

1. Bund und Länder überprüfen regelmäßig den rechtlichen Rahmen für die kommunale Selbstverwaltung, streichen entbehrlich gewordene Beschränkungen, ergänzen erforderliche Bestimmungen und prüfen in geeigneten Fällen die Möglichkeit der Befristung.
2. Vor zusätzlichen Belastungen passen Bund und Länder die verfassungsrechtlichen Bestimmungen zum Schutz der Kommunen so an, dass sie sachgerechte Regelungen, die auch im Interesse der Kommunen liegen, nicht verhindern.
3. Die Länder sorgen für eine Mindestgröße der Gemeinden, die es ihnen erlaubt, eine eigene hauptamtliche Verwaltung zu unterhalten.
4. Die Länder heben die Sonderregelung über die Zusammensetzung des Jugendhilfeausschusses auf.

## **Aufgabenzuordnung (► Abschnitt 2.2)**

5. Der Bund übernimmt das Kfz-Zulassungswesen in seine Zuständigkeit, die Familienkasse der Bundesagentur für Arbeit übernimmt die

Zuständigkeit für regelgebundene finanzielle Sozialleistungen.

6. Die Länder übernehmen die Aufgaben und die Finanzierung der überörtlichen Träger der Sozial- und der Eingliederungshilfe, die Aufgabenträgerschaft für den überörtlichen Nahverkehr und die Zuständigkeit für die Sicherung der Krankenhausversorgung.
7. Den Gemeinden wird die Versorgung mit Kindertagesstätten – eine Aufgabe im Grenzbereich von Jugendhilfe und Bildung – übertragen

## **Förderpolitik (► Abschnitt 2.3)**

8. Der Bund errichtet eine bundesweite digitale Förderplattform, die einen Gesamtüberblick über die Förderlandschaft gibt und die vollständige Abwicklung der Förderprozesse – bis hin zur Erfolgskontrolle – umfasst.
9. Förderprogramme werden – sofern sie auf verwandte Fördergegenstände zielen – ressortübergreifend für gleiche oder ähnliche Förderziele gebündelt. Frei werdende Mittel werden in die kommunale Grundfinanzierung überführt oder als Investitionspauschalen ausgereicht.
10. Projektförderungen für Daueraufgaben sind durch verstetigte, dynamisierte Zuweisungen im Rahmen der Regelfinanzierung – z. B. durch den kommunalen Finanzausgleich – zu ersetzen.

- 11. (Verbleibende) Förderprogramme werden vereinfacht und pauschaliert, um die Kommunen von einzelmaßnahmenbezogenen Antrags- und Nachweispflichten zu entlasten.
- 12. Die ziel- und wirkungsorientierte Ausgestaltung und Evaluation von Förderprogrammen wird angestrebt und forciert.

#### **Digitalisierung (► Abschnitt 2.4)**

- 13. Bund und Länder gewährleisten den Auf- bzw. Ausbau eines flächendeckenden Glasfaser- und 5G-Netzes, beschleunigen durch Vorgaben zur Standardisierung und Zentralisierung Routineprozesse und setzen die Registermodernisierung auf Ebene von Bund, Ländern und Kommunen um.
- 14. Zur weiteren Beschleunigung von Digitalisierung und Staatsmodernisierung erfolgt eine konsequente Bündelung aller strategischen Digitalisierungs-, Modernisierungs- und E-Government-Kompetenzen auf Bundesebene (D-Stack). Kommunen werden dabei auf Augenhöhe in die Entwicklungen eingebunden (z. B. im IT-Planungsrat und in der FITKO). Länderlösungen werden nur dort priorisiert, wo es technische Gründe für dezentrale Lösungen gibt. Lösungen aus dem Programm Smart Country werden eingebunden und die Programmverantwortung wird in das Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung (BMDS) verlagert.
- 15. Durch eine Ende-zu-Ende-Digitalisierung werden Anträge online medienbruchfrei, KI-unterstützt verarbeitet und weitgehend automatisiert. In Registern gespeicherte Daten werden verwaltungsintern und behördenübergreifend genutzt und nach dem Prinzip „Standard vor Individuallösung“ Synergieeffekte erzielt.

- 16. Pflichtaufgaben ohne Ermessensspielraum werden auf Basis verbindlicher, einheitlicher Standards durchgeführt, Effizienzpotenziale mittels eines zentralen digitalen Portals genutzt und – wo Zentralisierung fehlt, als Second-Best-Ansatz – von Kommunen entwickelte Softwarelösungen von anderen Kommunen z. B. über den Marktplatz für EfA-Leistungen übernommen.

- 17. Zur Sicherstellung der (digitalen) Vollzugstauglichkeit folgen Regelungs- und Gesetzgeber dem Grundsatz „Law as Code“. Der Datenschutz wird vereinfacht und digitaltauglich gemacht, um Verwaltungsprozesse mittels Künstlicher Intelligenz rechtssicher automatisieren zu können.

- 18. Für mehr Effizienz und Sicherheit werden kommunale Rechenzentren zeitnah konsolidiert und modernisiert, zum Schutz vor Cyberangriffen wird die Datensicherheit weitgehend zentralisiert und das kommunale Personal für die digitale Zukunft fit gemacht.

#### **Datenschutz (► Abschnitt 2.5)**

- 19. Bund und Länder regeln den Datenschutz möglichst einfach und einheitlich. Bereichsspezifische Sonderregelungen etwa für den Sozialdatenschutz können reduziert werden.

- 20. Sie führen ein einheitliches Identifizierungsverfahren für die breite Anwendung digitalisierter Verfahren ein.

- 21. Die Informationspflichten gegenüber den Betroffenen werden verringert und der Zugriff auf vorhandene Daten in Verwaltungsverfahren wird erleichtert.

- 22. Einwilligungslösungen werden möglichst durch Widerspruchslösungen ersetzt und Einwilligungen werden erleichtert.

- 23. Die Pflicht zur Einsetzung von kommunalen Datenschutzbeauftragten wird abgeschafft. Die Überwachung der Compliance im Datenschutz wird an die sonst im öffentlichen Bereich geltenden Standards zur Sicherung der Rechtmäßigkeit angepasst.
- 24. Die Evaluation des mittel- und langfristigen Erfolgs amtlichen Handelns wird ermöglicht. Der Datenschutz darf diese nicht behindern.

#### **Sozial- und Jugendhilfepolitik (► Abschnitt 3.1)**

- 25. Die Organisation des kommunalen Sozialbereichs wird bürgerfreundlicher gestaltet und durch die Nutzung der Digitalisierung effektiver und effizienter administriert.
- 26. Standardisierte Aufgaben werden mit einem höheren Grad an Pauschalierung zentral von Bund und Ländern wahrgenommen und finanziert. Einzelfälle mit Sonderbedarfen werden vor Ort behandelt.
- 27. Die Hilfe zur Pflege wird durch den Ausbau der Pflegeversicherung und eine deutliche Stärkung der Beteiligung von Bund und Ländern finanziert.
- 28. Die überörtliche Eingliederungshilfe wird von den Ländern finanziert.
- 29. Deutlich überproportionale Ausgabensteigerungen einzelner Hilfearten werden von den durchführenden Akteuren zeitnah dokumentiert, erklärt und bewertet.
- 30. Die örtliche Kinder- und Jugendhilfe wird als eine originäre Aufgabe der Kommunen im Rahmen einer aufgabenangemessenen Finanzausstattung finanziert.

#### **Personalbedarfs- und Qualifizierungsplanung (► Abschnitt 3.2)**

- 31. Der Bund modernisiert das Tarif- und Dienstrecht zur Steigerung der Arbeitgeberattraktivität z. B. durch Erweiterung der kommunalen Ermessensspielräume im Tarif- und Dienstrecht und leichteren Zugang für Quer- und Seiteneinsteiger:innen.
- 32. In den Kommunen wird eine strategische Personalbedarfs- und Qualifizierungsplanung vorgenommen, um unbesetzte Stellen in ihren Verwaltungen transparent zu erfassen und Prognosen für vorausschauende Qualifizierungsmaßnahmen zu stellen.
- 33. Die Potenziale der interkommunalen Zusammenarbeit werden ausgeschöpft, indem z. B. kleinere Kommunen Fachpersonal gemeinsam nutzen und in geeigneten Fällen mit privaten Partnern zusammenarbeiten.

#### **Öffentlicher Personennahverkehr (► Abschnitt 3.3)**

- 34. Der Bund schafft einen leistungsfähigen rechtlichen Rahmen für die Entwicklung des ÖPNV. Er setzt verlässliche Vorgaben für die Fahrplan- und die Tarifgestaltung, die Aufgabenträgern und Verkehrsunternehmen ihre Entscheidungen ermöglichen.
- 35. Die Länder übernehmen die Aufgabenträgerschaft für den überörtlichen Verkehr und die damit verbundene finanzielle Verantwortung.
- 36. Finanzielle Belastungen und Risiken durch die landes- oder bundesweite Koordination des Nahverkehrs gehen nicht einseitig zulasten der Kommunen.

### Haushaltsaufsicht (► Abschnitt 3.4)

- 37. Bund und Länder führen bundesweit einheitliche, landesspezifisch ergänzbare Kennzahlensysteme zur Steigerung der Vergleichbarkeit ein. Kritische Kennzahlen lösen eine rechtliche Verpflichtung zur Erarbeitung von Konsolidierungskonzepten aus.
- 38. Quantitative Kommunaldaten werden durch sozioökonomische Berichterstattung und regionale und/oder Größenklassenvergleiche ergänzt, um komplexe Haushaltslagen (insbesondere vulnerabler Kommunen) umfassender zu bewerten.
- 39. Konsolidierungsfortschritte der Kommunen werden einem kontinuierlichen Monitoring unterzogen, bei unzureichender Umsetzung greifen verbindliche aufsichtsrechtliche Anordnungen als Interventionsinstrument.
- 40. Systemische Defizite bei der Mehrzahl der Gemeinden erfordern eine Anpassung der vertikalen Finanzverteilung und/oder eine Aufgabenkritik.
- 41. Zeitpläne für Haushaltsaufstellung und Genehmigung werden strikt eingehalten, um Phasen der vorläufigen Haushaltsführung zu vermeiden bzw. zu verringern.

### Finanzielle Gesamtaufgabe (► Abschnitt 4.1)

- 42. Für die kommunale Grundfinanzierung, die unzureichend erfüllten Altaufgaben sowie für neue Aufgaben werden durch Kommunen, Länder und Bund sachgerechte Finanzierungsstrategien entwickelt.
- 43. Zukünftig wird der beschränkten Tragfähigkeit der kommunalen Haushalte stärker Rechnung getragen. Dies erfordert eine neue Setzung der politischen Prioritäten.

### Konnexität (► Abschnitt 4.2)

- 44. Der Bund führt wo möglich die Zuständigkeiten für die Gesetzgebung und für den Vollzug nach dem Prinzip „Wer bestellt, bezahlt“ zusammen.
- 45. Die Länder berichten jährlich zeitnah über die finanzielle Lage der Kommunen, um Herausforderungen für die kommunalen Finanzen rechtzeitig erkennen und über angemessene Ausgleichsmaßnahmen entscheiden zu können.
- 46. Die Länder stellen die regelbasierte Kompensation unvermeidlicher gesetzgeberisch veranlasster Belastungen der Kommunen sicher.
- 47. Die Länder ermitteln in einem geeigneten Verfahren mindestens alle zwei Jahre die gesetzgeberisch veranlasste Gesamtbelastung bzw. den Zuschussbedarf der kommunalen Ebene und sehen zeitnah einen entsprechenden Ausgleich vor („Schutzfunktion“).

### Besteuermix (► Abschnitt 4.3.1)

- 48. Eine kommunale Wirtschaftssteuer sollte erhalten bleiben. Die Möglichkeiten einer Verbreiterung der Bemessungsgrundlage und/oder die Erweiterung des Kreises der Steuerpflichtigen bei der Gewerbesteuer sind zu prüfen.

### Grundsteueraufkommen (► Abschnitt 4.3.2)

- 49. Die Grundsteuer B wird durch eine Anhebung der Hebesätze regelmäßig an die Inflation bzw. die kommunale Aufgaben- und Ausgabenentwicklung angepasst.

### Entgelte und sonstige Einnahmen (► Abschnitt 4.3.3)

- 50. Die Kommunen schöpfen ihre Möglichkeiten der Gebührenerhebung aus, wie z. B. grundstücksbezogene Gebühren (Abwasser, Abfall, Straßenreinigung).

- 51. Die Kommunalaufsicht der Länder unterstützt die Gemeinden in Gebührenfragen. Dabei hat die Erhebung von Gebühren Vorrang vor der Erhebung von Steuern.
- 52. Anerkannte Einnahmen der Kommunen – wie z. B. die Straßenausbaubeiträge – werden von den Ländern nicht abgeschafft.
- 53. Die Verfolgung von Unterhaltsleistungen wird bei einer zentralen staatlichen Stelle gebündelt, bei einer Reihe von Sozialleistungen können vorrangig verpflichtete Private herangezogen werden.

#### **Kommunale Umsatzsteuer- und Einkommensteueranteile (► Abschnitt 4.4)**

- 54. Der Anteil der Kommunen am Umsatzsteueranteil und/oder am Einkommensteueraufkommen wird angehoben. Diese Erhöhung wird vergleichbar der Lastenteilung bei den Coronahilfen von Bund und Ländern gemeinsam getragen, indem ihre Anteile an diesen Gemeinschaftssteuern reduziert werden.
- 55. Bei einer höheren Umsatzsteuerbeteiligung der Kommunen werden die zusätzlichen Umsatzsteuerpunkte nicht nach dem bisherigen System, sondern nach einem einwohner- bzw. sozialbedarfsorientierten Schlüssel verteilt. Damit erhalten finanzschwächere Kommunen sowie Kommunen mit hohen sozialen Lasten einen höheren Anteil.
- 56. Die gemeindliche Einkommensteuerbeteiligung wird von einer länderspezifischen auf eine bundesweit einheitliche Bemessungsgrundlage umgestellt. Durch den damit einhergehenden bundesweiten Ausgleich der Einkommensteuerkraft auf gemeindlicher Ebene werden Kommunen mit identischer Einkommensteuerkraft bundesweit gleichbehandelt.

#### **Kommunaler Finanzausgleich (► Abschnitt 4.5)**

- 57. Die Dotation des kommunalen Finanzausgleichs ist regelmäßig zu überprüfen und sachgerecht anzupassen.
- 58. Aufgabengerechte allgemeine Zuweisungen haben strikten Vorrang gegenüber zweck- bzw. antragsgebundenen Zuweisungen.
- 59. Die Länder stellen ein Mindestniveau von Investitionszuweisungen sicher. Dies gilt insbesondere im Zuge notwendiger Anpassungsinvestitionen aufgrund der demografischen Entwicklung.
- 60. Die Informationstransparenz und Vergleichbarkeit wird durch bundesweit verbindliche Vorgaben des Bundes für das kommunale Rechnungswesen gestärkt.

#### **Nettoeffekte (► Abschnitt 4.6)**

- 61. Bei Entscheidungen zur Stärkung der kommunalen Finanzkraft werden die Umverteilungseffekte innerhalb der Finanzausgleichssysteme unmittelbar berücksichtigt, um sicherzustellen, dass die angestrebte quantitative Wirkung bei den Kommunen auch tatsächlich ankommt.

#### **Investitionsrückstand (► Abschnitt 4.7)**

- 62. Die Kommunen bauen ihren Investitionsrückstand kurz- und mittelfristig – unterstützt durch Sondermittel des Bundes und der Länder – ab.
- 63. Die kommunalen Investitionen werden schrittweise auf einem höheren und am tatsächlichen Investitionsbedarf orientierten Niveau verstetigt.

- 64. Die höhere Investitionstätigkeit ist bei der Erhebung der originären Gemeindesteuern (Grund- und Gewerbesteuer), bei der kommunalen Beteiligung an den Gemeinschaftssteuern bzw. im kommunalen Finanzausgleich zu berücksichtigen.
- 65. Pauschale Investitionszuweisungen und/oder allgemeine Deckungsmittel werden der antragsgebundenen Projektförderung vorgezogen.
- 66. Die Refinanzierung des kommunalen Investitionsbedarfs wird schrittweise am Kapitalbedarf orientiert.

**Vermeidung neuer und Abbau alter Schulden**  
 (► Abschnitt 4.8)

- 67. Das „Kauf von Zeit“ durch die Zulassung von neuen Kassenkrediten darf nur sehr kurzfristig genutzt werden.
- 68. Die strukturelle Finanzierungslücke wird durch geeignete Maßnahmen von Bund, Ländern und Kommunen geschlossen und damit der Neuschuldenaufbau gebremst. Besondere Aufmerksamkeit gilt der Dynamik auf der Ausgabe Seite.
- 69. Die Höhe der Investitionskredite orientiert sich an der dauerhaften finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommunen.
- 70. Künftig hat die Tilgung bestehender kommunaler Kassenkredite Vorrang vor der Aufnahme neuer Kommunalschulden.

# Literatur

---

- Bundesministerium der Finanzen (BMF) (2025). „Vorläufige Abrechnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs für das Jahr 2024“. <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Oeffentliche-Finanzen/Foederale-Finanzbeziehungen/Laenderfinanzausgleich/abrechnung-ausgleichsjahr-2024.html> (Download 15.6.2026).
- Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) (2019). Unser Plan für Deutschland – Gleichwertige Lebensverhältnisse überall. Berlin. <https://www.bmbfsfj.bund.de/resource/blob/137240/e94cf2ffab8768fd37a1e632db3ee51e/schlussfolgerungen-kommission-gleichwertige-lebensverhaeltnisse-langversion-data.pdf> (Download 15.6.2026).
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (Hrsg.) (2026). Empfehlungen der Kommission zur Sozialstaatsreform. Berlin. <https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Soziales/Modernisierung-Sozialstaat/abschlussbericht-sozialstaatskommission.pdf?blob=publicationFile&v=3> (Download 2.4.2026).
- CDU, CSU und SPD (2025). „Verantwortung für Deutschland. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 21. Legislaturperiode“. Berlin. [https://www.koalitionsvertrag2025.de/sites/www.koalitionsvertrag2025.de/files/koav\\_2025.pdf](https://www.koalitionsvertrag2025.de/sites/www.koalitionsvertrag2025.de/files/koav_2025.pdf) (Download 2.4.2026).
- Deutscher Städtetag (2025). „Sind bereit, Aufgaben abzugeben – aber ohne Rosinenpickerei!“. Pressemitteilung. 1.10.2025. <https://www.staedtetag.de/presse/pressemitteilungen/2025/sind-bereit-aufgaben-abzugeben-aber-ohne-rosinenpickerei> (Download 2.4.2026).
- Frankenberg, Dominik (2026). „Personelle und finanzielle Herausforderungen für ländliche Kommunen im demographischen Wandel“. *Krisen ländlicher Räume, Ursachen und Folgen von Austeritätspolitik in Kommunen*. Hrsg. Andreas Kallert und Simon Dudek. Bielefeld. 201–218.
- Frankenberg, Dominik, und Christian Bergholz (2026). „Regionale Verteilungseffekte des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer: Status quo und Reformoptionen“. *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, H. 2, Bd. 75.
- Frankenberg, Dominik, Sibylle Hestermann und Martin Junkernheinrich (2026). „Finanzielle Handlungsfähigkeit der Kommunen im demografischen Wandel. Wirkungszusammenhänge und Belastungsschwerpunkte“. *Ageing Smart – Digitale Instrumente im kommunalen Kontext*. Hrsg. Annette Spellerberg und Stefan Ruzika. Wiesbaden. 467–505.
- Frankenberg, Dominik, Martin Junkernheinrich und Gerhard Micosatt (2026). „Kommunal Finanzen im Jahr 2025. Rekorddefizite und Rekordverschuldung – gekommen, um zu bleiben?“ *JÖFIN Jahrbuch für öffentliche Finanzen/Journal of Public Finance and Fiscal Federalism*. Band 2, Heft 1. Hrsg. Martin Junkernheinrich, Stefan Koriath, Thomas Lenk, Anja Ranscht-Ostwald, Henrik Scheller und Matthias Woisin. Stuttgart.
- Hesse, Mario, Thomas Lenk und Tim Starke (2026). „Stärkung der kommunalen Investitionsfähigkeit – aber wie? Strategien zur Überwindung der kommunalen Investitionskrise – Analyse der strukturellen Herausforderungen und Lösungswege“. *Wirtschaftsdienst* (106) 6. 411–415, Hamburg. <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2026/heft/6/beitrag/staerkung-der-kommunalen-investitionsfaehigkeit-aber-wie.html> (Download 15.6.2026).

- Hesse, Mario, Tim Starke, Christian Bender und Thomas Lenk (2024). Strukturelle Stärkung der kommunalen Investitionsfähigkeit, Teil 1 und 2. *KOMKIS Analysen* Nr. 24 und 25. Hrsg. Universität Leipzig. Leipzig. <https://ul.qucosa.de/api/qucosa%3A92562/attachment/ATT-0/> und [https://kowitz.de/wp-content/uploads/2025/04/025\\_KOMKIS\\_Analyse\\_-\\_Strukturelle\\_Staerkung\\_der\\_kommunalen\\_Investitionsfaehigkeit\\_-\\_Teil\\_2.pdf](https://kowitz.de/wp-content/uploads/2025/04/025_KOMKIS_Analyse_-_Strukturelle_Staerkung_der_kommunalen_Investitionsfaehigkeit_-_Teil_2.pdf) (Download 2.4.2026).
- Jäkel, Julia, Thomas de Maizière, Peer Steinbrück und Andreas Voßkuhle (Hrsg.) (2025). „Initiative für einen handlungsfähigen Staat“. Freiburg.
- Junkernheinrich, Martin (2025). „Kommunen in der fiskalischen Überforderungsfalle: Hohe Defizite und multiple Krisenstrategie“. *Kommunale Daseinsvorsorge im Wandel*. Hrsg. Christoph Strünck und Uwe Wagschal. *Zeitschrift für Politikwissenschaft* (35) 4. 665–677.
- Junkernheinrich, Martin, und Gerhard Micosatt (2023). Monitoring des Saarlandpaktes und Daten- und Kennzahlensystem zu den Haushalten der saarländischen Kommunen. Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Inneres, Bauen und Sport des Saarlandes. Bottrop und Kaiserslautern.
- Junkernheinrich, Martin, und Gerd Micosatt (2026, im Druck). „Finanzierung der kommunalen Sozialausgaben“. *Wer finanziert den Sozialstaat? Entwicklungslinien, Problemlagen, Reformoptionen und Entlastungspotentiale kommunaler Haushalte*. Hrsg. Marc Hansmann und André Jethon. Berlin.
- Klieve, Lars Martin (2026). „Den übertragenen Wirkungskreis neu denken“. *Der Neue Kämmerer* 1/2026. 1 u. 4.
- Lenk, Thomas, Mario Hesse und Tim Starke (2025). „Gemeindefinanzbericht Sachsen 2024/2025“. *Sachsenlandkurier Dezember 2025*. Hrsg. Universität Leipzig, Institut für Öffentliche Finanzen und Public Management. Leipzig. [https://www.wifa.uni-leipzig.de/fileadmin/Fakult%C3%A4t\\_Wifa/Institut\\_f%C3%BCr\\_%C3%B6ffentliche\\_Finzen\\_und\\_Public\\_Management/GFB\\_2024-2025.pdf](https://www.wifa.uni-leipzig.de/fileadmin/Fakult%C3%A4t_Wifa/Institut_f%C3%BCr_%C3%B6ffentliche_Finzen_und_Public_Management/GFB_2024-2025.pdf) (Download 2.4.2026).
- Lenk, Thomas, und Philipp Glinka (2017). „Der neue bundesstaatliche Finanzausgleich – eine Reform und viel Reformaufschub“. *Wirtschaftsdienst* (97) 7. 506–512.
- Ministerpräsidentenkonferenz (MPK) (2025). Beschlüsse der MPK am 4. Dezember 2025 in Berlin. <https://www.rlp.de/mpk/mpk-beschluesse/beschluesse-der-mpk-am-4-dezember-2025-in-berlin> (Download 2.4.2026).
- Nationaler Normenkontrollrat (Hrsg.) (2024). *Gute Gesetze. Digitale Verwaltung. Weniger Bürokratie. Momentum nutzen. Wirkung zeigen. Jahresbericht 2024*. Berlin. [https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/SharedDocs/Downloads/DE/Jahresberichte/2024-jahresbericht.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/SharedDocs/Downloads/DE/Jahresberichte/2024-jahresbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=3) (Download 2.4.2026).
- Oebbecke, Janbernd (2024). „Nordrhein-Westfalen und seine Kommunal Finanzen“. *der gemeinschaftshaushalt* (125) 12. 265–270.
- Raffer, Christian, Henrik Scheller und Frida von Zahn (2025). „KfW-Kommunalpanel 2025“. Hrsg.: KfW-Bankengruppe. Frankfurt/Main. <https://repository.difu.de/server/api/core/bitstreams/54784dee-3fdc-4538-a179-6444cfa75c24/content> (Download 7.4.2026).
- Reformkommission Sachsen (2026). „Handlungsempfehlungen für die sächsische Staatsregierung, Reformkommission zur ‚Stärkung und Entlastung der Kommunen‘“. Dresden. [https://www.staatsregierung.sachsen.de/download/staatsregierung/Abschlussbericht\\_Reformkommission.pdf](https://www.staatsregierung.sachsen.de/download/staatsregierung/Abschlussbericht_Reformkommission.pdf) (Download 4.5.2026).
- Statistisches Bundesamt (2025). VGR Investitionen. 1. u. 2. Vierteljahr 2025. Wiesbaden. (= Statistischer Bericht, EVAS-Nr. 81000).
- Transparenzkommission des Landes Nordrhein-Westfalen (Martin Junkernheinrich, Falk Ebinger, Lars Martin Klieve, Janbernd Oebbecke und Karin Welge) (2022). „Kommunale Selbstverwaltung und staatliche Regulierung – Zur Ausgestaltung des Handlungsrahmens durch das Land“. *Forum Öffentliche Finanzierung*, Band 18. Berlin. <https://opal.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV17-6009.pdf> (Download 7.4.2026).

# Abkürzungsverzeichnis

---

BEZ	Bundesergänzungszuweisungen	JOEFIN	Jahrbuch für öffentliche Finanzen
BA	Bundesagentur für Arbeit	KFA	kommunale Finanzausgleichsrechnungen
BFA	bundesstaatlicher Finanzausgleich	KFM	Kommunales Finanz-Monitoring
BIP	Bruttoinlandsprodukt	Kfz	Kraftfahrzeug
BMDS	Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung	KSR	Kommission zur Sozialstaatsreform
BMF	Bundesministerium der Finanzen	LHO SN	Landeshaushaltsordnung Sachsen
DGUV	Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung	MPK	Ministerpräsidentenkonferenz
EfA	„Einer für Alle“	ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
FAG	Gesetz über den kommunalen Finanzausgleich	ÖPP	öffentlich-private Zusammenarbeit
FAG-Masse	Finanzausgleichsmasse	RUBIKON	rechnerunterstütztes Haushaltsbewertungs- und Informationssystem der Kommunen
FITKO	Föderale IT-Kooperation	VFR	Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung
FWS	Frühwarnsystem	VV-K	Verwaltungsvorschriften für Zuwendungen zur Projektförderung an kommunale Körperschaften
GemFinRefG	Gemeindefinanzreformgesetz	Ziff.	Ziffer
GG	Grundgesetz		
HGrG	Haushaltsgrundsätze-gesetz		
ID-Nummer	Identifikationsnummer		



## Adresse | Kontakt

Bertelsmann Stiftung  
Carl-Bertelsmann-Straße 256  
33311 Gütersloh  
Telefon +49 5241 81-0  
[www.bertelsmann-stiftung.de](http://www.bertelsmann-stiftung.de)

Dr. Kirsten Witte  
Director  
Zentrum für Nachhaltige Kommunen  
Telefon +49 5241 81-81030  
[kirsten.witte@bertelsmann-stiftung.de](mailto:kirsten.witte@bertelsmann-stiftung.de)