

Christian Raffer, Henrik Scheller
Oktober 2025

Kommunale Grundfinanzierung

*Für starke Kommunen und
gerechte Lebensverhältnisse*



Impressum

Herausgeberin

Friedrich-Ebert-Stiftung e.V.
Godesberger Allee 149
53175 Bonn
info@fes.de

Herausgebende Abteilung

Abteilung Analyse, Planung und Beratung
www.fes.de/apb

Inhaltliche Verantwortung und Redaktion

René Bormann

Kontakt

René Bormann
Rene.Bormann@fes.de

Bestellungen

apb-publikation@fes.de

Lektorat

Sönke Hallmann

Design

Bergsee, blau

Titelbild

picture alliance / SZ Photo | Sebastian Gabriel

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung e.V. (FES). Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet. Publikationen der FES dürfen nicht für Wahlkampfzwecke verwendet werden.

Der dieser Studie zugrunde liegende Datensatz wird nach Abschluss der Auswertungen, sofern vertragliche Regelungen oder interne Richtlinien der Friedrich-Ebert-Stiftung dem nicht entgegenstehen, im Archiv der sozialen Demokratie veröffentlicht. Forschungsdaten veröffentlichen wir unter <https://collections.fes.de>.

Oktober 2025

© Friedrich-Ebert-Stiftung e.V.

ISBN 978-3-98628-750-4

Weitere Publikationen der Friedrich-Ebert-Stiftung finden Sie hier:

➤ www.fes.de/publikationen



Christian Raffer, Henrik Scheller
Oktober 2025

Kommunale Grundfinanzierung

*Für starke Kommunen und
gerechte Lebensverhältnisse*

Inhalt

Vorwort	3
1. Einleitung	4
2. Die Haushaltslage der Kommunen in Deutschland	6
2.1 Die Einnahmesituation der Kommunen	6
2.2 Der kommunale Finanzausgleich	9
2.3 Die Ausgaben der Kommunen	10
2.4 Einnahmen versus Ausgaben: Betrachtung der Salden	12
2.5 Verschuldung der Kommunen	13
2.6 Öffnet sich die Schere der finanziellen Leistungsfähigkeit?	15
3. Investitionsbedarfe	17
4. Prognosen zur künftigen Entwicklung der kommunalen Haushaltslage	20
5. Förderprogramme	22
6. Zwischenfazit	25
7. Handlungsempfehlungen	26
7.1 Abbau struktureller Unterfinanzierung	26
7.2 Abbau der kommunalen Altschulden	31
7.3 Rückführung von Investitionsrückständen sowie Bewältigung künftiger Investitionsbedarfe	31
8. Fazit	34
Abkürzungsverzeichnis	36
Abbildungsverzeichnis	36
Literaturverzeichnis	37
Die Autoren	44

Vorwort

In den Kommunen erleben die Menschen alltäglich, wie es um die öffentliche Daseinsvorsorge in Deutschland bestellt ist. Allerdings bestehen zwischen den einzelnen Kommunen durchaus große Ungleichheiten – das hat der *Sozio-ökonomische Disparitätenbericht* der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) in den vergangenen Jahren gezeigt. Insofern fallen auch die Erfahrungen der Bürger_innen mit der öffentlichen Daseinsvorsorge sehr unterschiedlich aus. Verbunden mit diesen Disparitäten sind zudem unterschiedliche Entwicklungs- und Aufstiegschancen, was wiederum auf das Vertrauen der Menschen in unsere Demokratie Einfluss hat – mit regional stark divergierenden Werten.

Behindert wird das Aufschließen strukturschwacher Regionen gegenwärtig vor allem durch die unzureichende Finanzausstattung, die sich in den kommunalen Altschulden und einer Investitionsschwäche niederschlägt. Die bestehenden horizontalen und vertikalen Finanzausgleichsmechanismen zwischen Bund, Ländern und Kommunen sowie die europäische Regionalförderung reichen folglich nicht aus, um den Anspruch des Grundgesetzes der „gleichwertigen Lebensverhältnisse“ in Deutschland zu erfüllen. Auch die Sonderprogramme des Bundes scheinen nicht zur Genüge zu greifen. Notwendig ist daher eine Neuordnung der Gemeindefinanzierung, die unabhängig von Sonderprogrammen allen Kommunen eine auskömmliche Finanzierung bereitstellt und so ein solidarisches Miteinander statt eines „Race to the Bottom“ fördert.

Der Blick auf Einnahmen und Ausgaben der Kommunen zeigt, dass die Ausgaben der Kommunen in den zurückliegenden Jahren schneller als die Einnahmen gestiegen sind – etwa bei der sozialen Sicherung, der Integration Geflüchteter, der Kinderbetreuung und Bildung oder beim Ausbau des öffentlichen Nahverkehrs. Hinzu kommen der vielerorts beobachtbare Investitionsstau und die hohen Investitionsbedarfe im Bereich Klimaschutz. Das verdeutlicht: Unsere Kommunen sind strukturell unterfinanziert. Von daher lassen sich die notwendigen Investitionen in Klimaschutz, digitale Transformation, Mobilitätswende, Bildung und Gesundheitsfürsorge in vielen Kommunen nur mehr mithilfe der anderen föderalen Ebenen bewältigen.

Um Empfehlungen für die Neuordnung der Gemeindefinanzierung zu geben, ist es deshalb erforderlich, genau zu verstehen, wie sich die kommunalen Einnahmen und Ausgaben konkret entwickelt haben und was die treibenden Kräfte dieser Entwicklung waren. Genau dieser Fragestellung geht das vorliegende Gutachten nach und leitet aus den

gewonnenen Erkenntnissen Handlungsvorschläge ab. Es basiert auf Analysen von Christian Raffer und Henrik Scheller, die in drei Workshops mit Expert_innen aus Politik, Wissenschaft und Verbänden diskutiert und gemeinsam weiterentwickelt wurden.

Das Gutachten bestätigt den allgemeinen Eindruck nachdrücklich: Die finanzielle Situation der Kommunen spannt sich merklich an. Gründe hierfür sind der starke Anstieg der Personalausgaben sowie Ausgaben für soziale Leistungen. Die schwierige Situation spiegelt sich im KfW-Kommunalpanel wider, laut dem 80 Prozent der Kommunen ihre künftige Finanzsituation negativ einschätzen. Erschwerend wirkt die schon angesprochene, stark ausgeprägte Heterogenität der kommunalen Finanzkraft. Finanzschwache Kommunen sind vielfach kaum mehr in der Lage, Investitionen durchzuführen oder freiwillige Leistungen zu erbringen. Angesichts der in den vergangenen Jahrzehnten aufgebauten Investitionsrückstände sowie der notwendigen Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen ist dies alarmierend.

Für eine Neuordnung der Gemeindefinanzen, die allen Kommunen ihre Grundfinanzierung absichert, empfiehlt das Gutachten eine stärkere Übernahme von Sozialausgaben durch den Bund, die Einrichtung eines Konnexitätsprüfungsausschusses, eine bundesweite Lösung für die Altschuldenfrage, Förderprogramme zu harmonisieren, zu digitalisieren und als feste Budgets auszugestalten, die Verteilung der Gemeinschaftssteuern anzupassen und schließlich die Gewerbesteuer zu einer Wertschöpfungssteuer weiterzuentwickeln.

Ich wünsche Ihnen eine anregende Lektüre.

René Bormann

1. Einleitung

Städte, Landkreise und Gemeinden sind in Deutschland für die Bereitstellung umfassender Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge verantwortlich und bilden damit das Rückgrat des Gemeinwesens. Zugleich kommt ihnen eine wichtige Rolle bei der sozialökologischen Transformation zu. Eine grundlegende Voraussetzung, um diesen Aufgaben gerecht zu werden, ist eine auskömmliche Finanzausstattung. Seit jeher sind die finanziellen Möglichkeiten unter den deutschen Kommunen allerdings sehr heterogen verteilt. Finanzstärkeren stehen finanzschwache Kommunen gegenüber, die sich zudem regional, beispielsweise in Ostdeutschland, Nordrhein-Westfalen oder Rheinland-Pfalz und dem Saarland, ballen. Zwar haben die wachstumsstarken Jahre bis 2020 dazu geführt, dass mit Blick auf einschlägige sozioökonomische Kernindikatoren wie Beschäftigung und Einkommen, aber auch fiskalische Variablen wie Steuereinnahmen im Schnitt alle Kommunen eine allgemeine Niveauanhebung verzeichnen konnten. Die grundlegenden regionalen Ungleichheiten haben sich dadurch allerdings nur bedingt verringert (Gohla/Hennicke 2023).

Hinzu kommt, dass Bund und Länder der kommunalen Ebene in den vergangenen Jahren zusätzliche Aufgaben übertragen haben, die allerdings nicht immer von einem entsprechenden Mittelzuwachs begleitet waren und damit faktisch das Konnexitätsprinzip¹ unterlaufen haben (stellvertretend: Wieland 2017; Köppen 2022). Insgesamt haben sich darum die finanziellen Spielräume der Kommunen eher verengt als erweitert. Die gegenwärtige und auch absehbare Konjunkturlage führt nicht nur dazu, dass die kommunalen Haushalte insgesamt eine starke Anspannung aufweisen – im Jahr 2024 haben sie gemäß amtlicher Kassenstatistik ein Rekorddefizit von 24,8 Milliarden Euro verzeichnet (Destatis 2025b). Darüber hinaus dürften sich aufgrund dessen auch die regionalen Disparitäten in weiten Teilen Deutschlands weiter verfestigen und die Verwirklichung des grundgesetzlich verankerten Leitbildes einer Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse (Art. 72 Abs. 2 GG, Art. 91a Abs. 1 GG und Art. 106 Abs. 3 GG) erschweren.

Zusammengenommen begründen diese ersten Befunde die analyseleitende These, dass Kommunen in Deutschland im Sinne der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse strukturell unterfinanziert sind. Ihre allgemeine Finanzausstattung ist dauerhaft ungenügend, um mittel- und langfristig einen substanziellen Beitrag zur näherungsweisen Verwirklichung dieses Leitbildes leisten zu können. Zur empirischen Prüfung dieser These hat das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) das vorliegende Gutachten im Auftrag der FES erstellt. Methodisch werden dazu verschiedene Einnahmearten der Städte, Landkreise und Gemeinden ins Verhältnis zu ihren zentralen Ausgabenverpflichtungen gesetzt und zudem eine Analyse der Heterogenität wesentlicher Fiskalvariablen im Zeitverlauf vorgenommen.²

Die Zusammenschau aus Einnahmen- und Ausgabe­seite lässt den Schluss zu, dass aufgrund einer unterdurchschnittlichen Einnahmenbasis bei wachsenden Aufgaben- und Ausgabenbelastungen aktuell von einer unzureichenden Finanzausstattung der Kommunen gesprochen werden kann. Hinzu kommt, dass sich in den vergangenen zwei Jahrzehnten die Heterogenität in der kommunalen Finanzausstattung verschärft hat und die Schere innerhalb der kommunalen Landschaft in Deutschland damit auseinandergegangen ist. Ändert sich an der gegenwärtigen Finanzierungsstruktur nichts, dürfte es in den kommenden Jahren immer schwieriger werden, interkommunale Disparitäten im Sinne gleichwertiger Lebensverhältnisse abzubauen. Im Gegenteil: Im Vergleich zwischen den Regionen dürften sich die unterschiedlichen Haushaltsbelastungen der Gemeinden, Städte und Landkreise eher noch verschärfen, wenn das Thema der allgemeinen kommunalen Finanzausstattung in der neuen Legislaturperiode nicht grundlegenden Reformen unterzogen wird. Eine Verschärfung der separaten Finanz- und Haushaltslage auf kommunaler Ebene wäre vor allem deshalb bedenklich, da die Kommunen in Deutschland über 50 Prozent aller öffentlichen Bauinvestitionen (Destatis 2024a) tätigen und deshalb maßgeblich für die sozialökologische Transformation der öffentlichen Infrastrukturnetze verantwortlich zeichnen. Fehlen ihnen dafür die Mittel, dürfte auch die Transformation insgesamt

¹ Das Konnexitätsprinzip soll eine angemessene Finanzausstattung der Kommunen sicherstellen, die ihre Ausgabenlast adäquat abbildet. Insbesondere bei der Übertragung von neuen oder zusätzlichen Aufgaben durch höhere Ebenen ist eine hinreichende Finanzierung zu regeln („Veranlassungskonnexität“) (Schwarting 2019).

² Eine solche Gegenüberstellung ist erforderlich, da der Gesetzgeber das Leitbild der gleichwertigen Lebensverhältnisse nicht abschließend durch spezifische Zielwerte und Indikatoren einfachgesetzlich konkretisiert hat. In politischen Diskussionen (BMI, BMELV, BMFSFJ 2021; Bundesministerium des Innern (BMI) 2019; Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) 2020) und wissenschaftlichen Analysen (Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) 2016; Junkernheinrich 2019; Südekum/Rademacher 2024; Scheller 2005) wird deswegen auf unterschiedliche Sets an Indikatoren zurückgegriffen.

ins Stocken geraten und die Erreichung des Klimaneutralitätsziels bis 2045 deutlich erschweren. Entsprechend positiv ist es zu werten, dass sich die neue Bundesregierung in ihrem Koalitionsvertrag auf ein Sondervermögen Infrastruktur geeinigt hat, das mit 500 Milliarden Euro an Kreditermächtigungen ausgestattet wurde, und über das sie in den kommenden zwölf Jahren auf allen staatlichen Ebenen erhebliche Investitionen tätigen will (CDU et al. 2025). Da aufgrund der aktuell angespannten Finanzlage gleichzeitig jedoch mit einem Rückgang der kommunalen Investitionen gerechnet wird (Bundesvereinigung Kommunale Spitzenverbände 2024), besteht Anlass zur Sorge, dass die Bundesmittel zumindest teilweise dazu genutzt werden könnten, vor allem sich auftuende Finanzierungslücken zu kompensieren. Auch um diesem Risiko angemessen zu begegnen, bedarf es jenseits des vorübergehenden Sondervermögens einer grundlegenden Neuausrichtung des Gemeindefinanzsystems.

Aus diesem Grund werden in der vorliegenden Studie überblicksartig entsprechende Reformempfehlungen problematisiert, die sich aus der empirischen Analyse ableiten lassen (Kapitel 7) und geeignet scheinen, die strukturelle Unterfinanzierung der Kommunen in Deutschland zu mindern. Diskutiert werden dazu eine mögliche Reform der Gewerbesteuer, eine etwaige Anpassung der Verteilung der Gemeinschaftssteuern zugunsten der Kommunen sowie eine Harmonisierung der kommunalen Finanzausgleichssysteme über die Bundesländer hinweg. Eine weitere Option, die auch immer wieder in die politische Debatte eingebracht wird, ist die (kurzfristige) Übernahme von Sozialausgaben durch den Bund. Darüber hinaus werden der Abbau von Altschulden sowie die Möglichkeiten zur Bewältigung bestehender Investitionsbedarfe über kommunale Investitionsfonds oder Reformen der Förderprogrammlandschaft in den Blick genommen.

Aus diesen Überlegungen lässt sich als Fazit und Ausblick (Kapitel 8) ableiten, dass weitergehende Reformen im System der kommunalen Einnahmen wünschenswert sind, politisch aber nur schwer und vor allem nicht kurzfristig umzusetzen sein dürften. Um die Kommunen kurzfristig zu entlasten, erscheinen daher die Übernahme von Soziallasten, eine ausreichende Bundesbeteiligung an der Übernahme noch bestehender Altschulden und die an den kommunalen Bedarfen ausgerichtete Ausgestaltung des Sondervermögens Infrastruktur als geeignete Ansätze der Wahl. Grundlage für das vorliegende Gutachten waren neben der Auswertung kommunaler Finanzdaten vor allem drei Workshops mit Kommunalfinanzexpert_innen aus Wissenschaft und Praxis im zweiten Halbjahr 2024. Die sachkundigen Beiträge sind in die Formulierung der Handlungsempfehlungen mit eingeflossen.

2. Die Haushaltslage der Kommunen in Deutschland

Die Finanz- und Haushaltslage der Städte, Kreise und Gemeinden in Deutschland zeichnet sich seit jeher durch ausgeprägte Disparitäten aus – sowohl im interkommunalen als auch im interregionalen Vergleich. Die eine kommunale Finanzlage gibt es mithin nicht. So erklärt sich beispielsweise, warum selbst in einem an sich finanzstarken Bundesland wie Bayern finanzkräftigere Kommunen etwa in Oberbayern traditionell eher finanzschwachen Kommunen in Nordbayern gegenüberstehen. Diese Ungleichverteilung lässt sich auf die weiteren Bundesländer übertragen und muss mitgedacht werden, wenn im Folgenden die Finanzsituation der lokalen Ebene im Aggregat untersucht wird. Zunächst geht dabei der Blick auf die Einnahmen- und Ausgabenseite. Daran schließt sich eine Analyse der Salden, der Verschuldung und der aktuell abschätzbaren Investitionsbedarfe der Kommunen in Deutschland an. Darüber hinaus wird auf die Rolle der kommunalen Finanzausgleichssysteme der Länder und auf die Verteilung von Fördermitteln auf die kommunale Ebene eingegangen.

2.1 Die Einnahmesituation der Kommunen

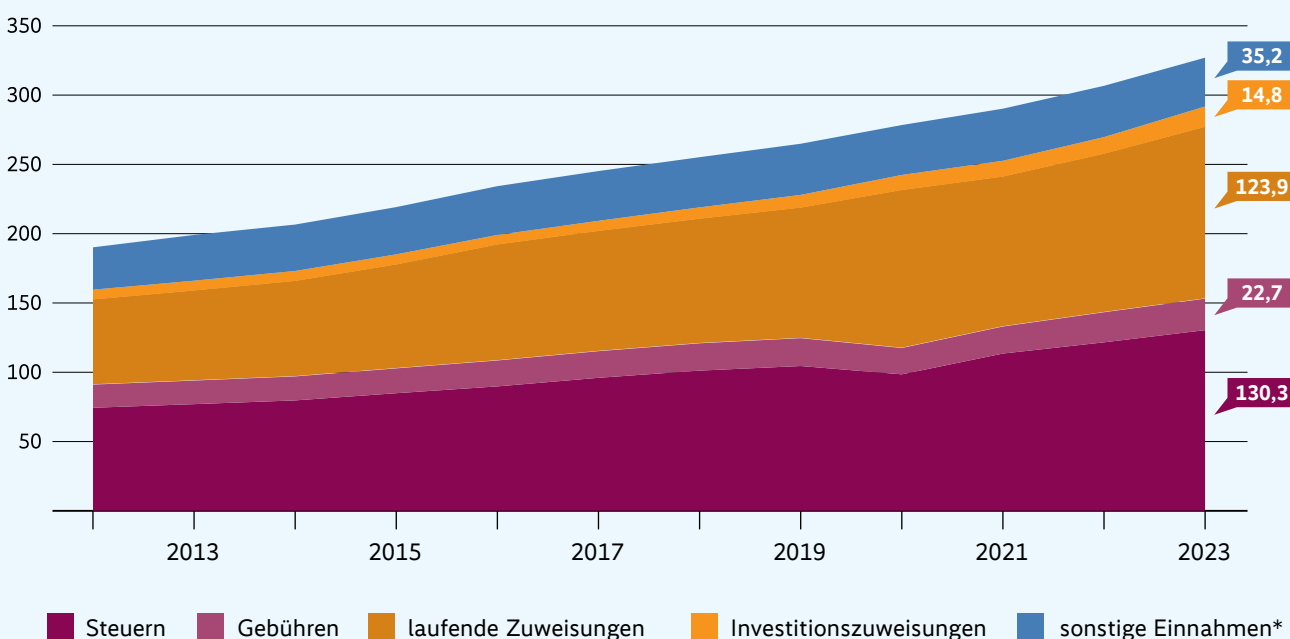
Die laufenden Einnahmen der deutschen Kommunen bestehen im Wesentlichen aus Steuern, Zuweisungen und Gebühren (siehe Abbildung 1). Dabei hat sich die Zusammensetzung dieser Bestandteile über die vergangenen Jahre nur geringfügig verändert – so ist zum Beispiel zwischen 2012 und 2023 der Anteil der laufenden Zuweisungen von Bund und Land um 5,6 Prozentpunkte (von 32,3 auf 37,9 Prozent) angestiegen, was vor allem auf die Übernahme der Kosten sozialer Leistungen bzw. auf Kostenerstattungen für die Aufnahme von Geflüchteten zurückzuführen ist (Schwartz 2019).

Die Steuereinnahmen machen gemäß Rechnungsstatistik mit stabil knapp 40 Prozent der Gesamteinnahmen den wesentlichen Bestandteil der kommunalen Einnahmen aus. Sie sind insbesondere auch darum von Bedeutung, da die Kommunen sie als allgemeine Deckungsmittel frei verwenden können. Sie setzen sich aus einer Reihe unterschiedlicher

Abb. 1

Entwicklung der nominalen Einnahmen der Kommunen

in Mrd. Euro

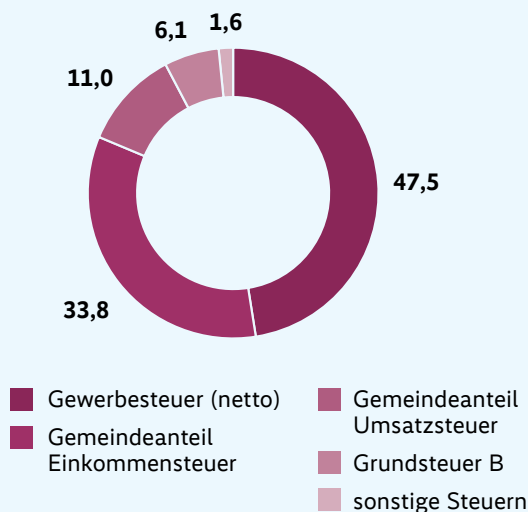


* Unter „Sonstiges“ fallen bspw. Einnahmen aus Veräußerungen von Beteiligungen oder Sachen des Anlagevermögens, Einnahmen aus Mieten und Pachten oder auch Konzessionsabgaben. Quelle: Deutscher Städtetag 2023b; Bundesministerium der Finanzen 2024a.

Steuereinnahmen der Kommunen*

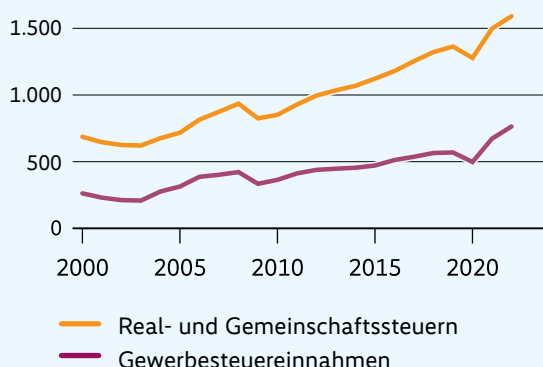
Zusammensetzung, regionale Unterschiede und Entwicklung

Zusammensetzung der Einnahmen in %

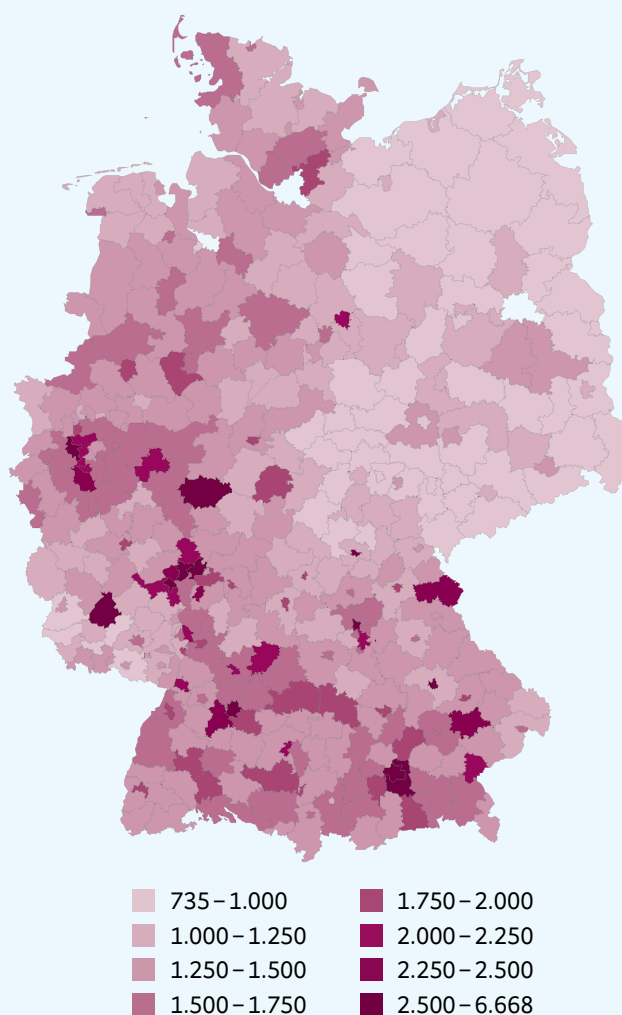


Entwicklung

in Euro pro Einwohner_in



Regionale Verteilung der Real- und Gemeinschaftssteuern in Euro pro Einwohner_in**



* Alle Steuern inkl. steuerähnliche Einnahmen. Quelle: Rechnungsstatistik 2022 & Realsteuerdaten der amtlichen Statistik.

** Stadtstaaten und Regionen mit mangelnder Datenverfügbarkeit bleiben unberücksichtigt.

Einzelsteuern zusammen. Neben den sogenannten Realsteuern (Gewerbe- und Grundsteuer A, B und C), für die die Kommunen ein eigenes Hebesatzrecht besitzen, und den Gemeindeanteilen an den Gemeinschaftssteuern (Einkommensteuer, Umsatzsteuer) gibt es weitere Aufwands- und Verbrauchsteuern, wie etwa die Hunde- oder Zweitwohnungsteuer, die allerdings nur mit marginalen Summen zum Gesamtsteueraufkommen einer Kommune beitragen. Die Liste dieser „Bagatelsteuern“ ist nicht abschließend, woraus sich das Steuerfindungsrecht der Kommunen ableiten lässt (Schwartz 2022). Anzumerken ist jedoch, dass dieses Recht von diversen Einschränkungen begleitet wird, die es bei der Einführung neuer Steuern mit örtlichem Bezug zu berücksichtigen gilt. Insofern kommt es heute nur sehr selten vor, dass Kommunen eine komplett neue Steuer einführen. Beispielhaft dafür steht etwa die Tübinger Verpackungssteuer (Bundesverfassungsgericht 2025).

Gemessen an ihrem Volumen ist die Gewerbesteuer die mit Abstand bedeutendste Kommunalsteuer. Im Jahr 2022 erbrachte sie rund 48 Prozent der gesamten gemeindlichen Steuereinnahmen (siehe Abbildung 2). Mit einem guten Drittel der kommunalen Steuereinnahmen im selben Jahr war der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer die zweitbedeutendste Steuerart, gefolgt von der Grundsteuer B mit elf Prozent und dem Gemeindeanteil der Umsatzsteuer mit 6,1 Prozent. Betrachtet man die Entwicklung der Steuereinnahmen über den Verlauf der vergangenen zwei Jahrzehnte hinweg, so zeigt sich ein konstantes Wachstum. Es wurde lediglich von Einbrüchen bei der Gewerbesteuer aufgrund der Finanzkrise 2009 sowie der Coronakrise 2020 unterbrochen. Im Jahr 2020 haben Bund und Länder diesen Einbruch mit umfangreichen Finanzhilfen ausgeglichen (Boettcher et al. 2021). An der Entwicklung der Gewerbesteuererinnahmen über die Zeit wird zudem deutlich, wie

stark diese mit der konjunkturellen Entwicklung schwankt (Kühl 2021).

Die regionale Verteilung der gemeindlichen Pro-Kopf-Steuereinnahmen (ohne Verbrauch- und Aufwandsteuern) des Jahres 2022 zeigt, wie heterogen die kommunale Ausstattung mit eigenen Steuereinnahmen in der Realität ist (siehe Abbildung 2). Während die Kommunen in Ostdeutschland, in Teilen von Rheinland-Pfalz und im Saarland vorwiegend unterdurchschnittliche Steuereinnahmen auswiesen, sah es im Süden der Republik deutlich besser aus. Gleiches gilt im Übrigen auch in Teilen Nordrhein-Westfalens.

Zu berücksichtigen ist dabei, dass es sich bei den Pro-Kopf-Steuereinnahmen jeweils um die durchschnittlichen Pro-Kopf-Einnahmen aller Gemeinden eines Kreises handelt (vgl. Abbildung 2). Das bedeutet: Werden die Gemeinden eines Landkreises mit einer im Schnitt hohen Steuerkraft im Jahr 2022 dargestellt, so kann und wird dieses Ergebnis nicht selten durch ein oder wenige große Unternehmen in nur einer oder einigen wenigen Gemeinden im Landkreis beeinflusst. Beispielhaft hierfür lässt sich der nordbayerische Landkreis Tirschenreuth in der Oberpfalz mit seinen 26 Städten und Gemeinden anführen, der für das Jahr 2022 im Bundesvergleich deutlich überdurchschnittliche Steuereinnahmen pro Einwohner_in auswies (vgl. Abbildung 2). Verantwortlich waren dafür im Wesentlichen die Gewerbesteuererinnahmen in der Kleinstadt Kemnath, die – gemessen pro Einwohner_in – aufgrund weniger großer

Unternehmen am Ort mehr als 13 Mal so hoch waren wie im Schnitt der restlichen Kommunen im Kreis. An diesem Beispiel lässt sich gut erkennen, dass sich die Einnahmeheterogenität der Kommunen selbst dann noch zeigt, wenn man geografisch tief in einzelne Kreise hineinzoomt.

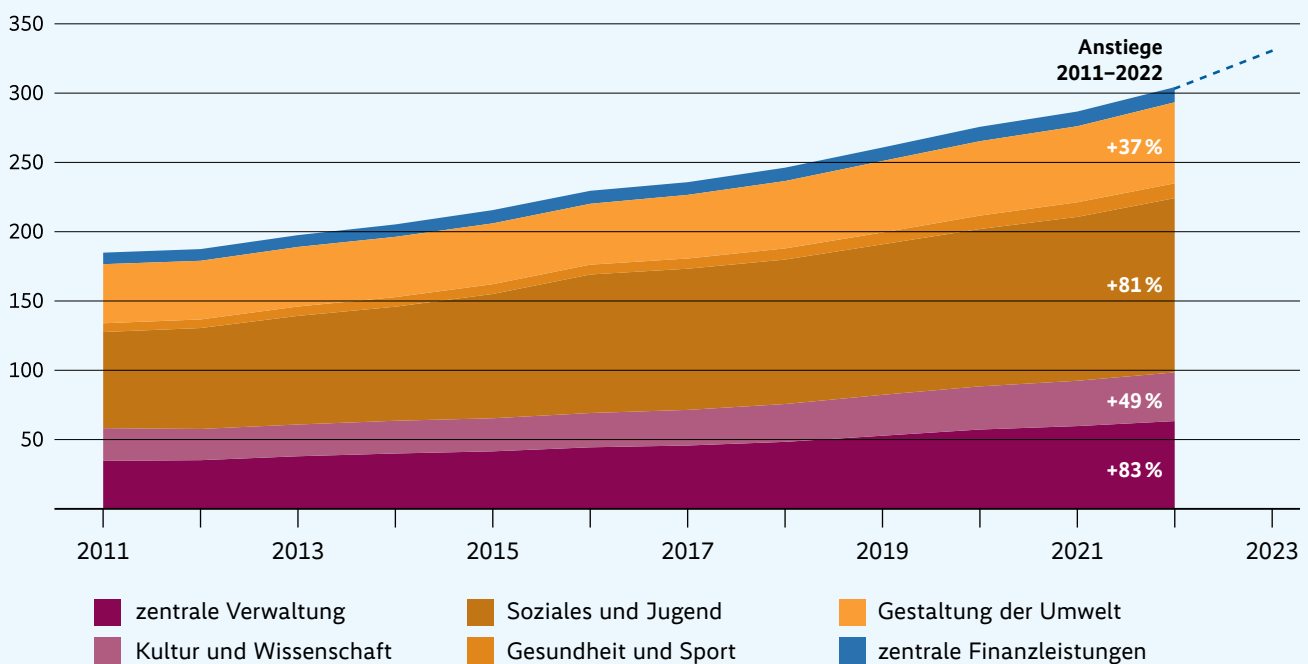
Bei der Analyse der Einnahmesituation der Kommunen ist darüber hinaus zu berücksichtigen, dass sich die Einnahmestruktur der Gemeindeverbände – also auch der Landkreise – wesentlich von der Einnahmestruktur der Städte und Gemeinden unterscheidet. Die große Bedeutung, die die Steuereinnahmen für die Städte und Gemeinden haben, findet sich bei den Kreisen nicht wieder (Schwartz 2019). Aus diesem Grund erheben Kreise einen Großteil ihres Mittelbedarfs über Umlagen, die die kreisangehörigen Kommunen an sie abzuführen haben. In der Konsequenz überträgt sich eine konjunkturell oder strukturell bedingte Einnahmeschwäche der Kommunen in einem Landkreis immer auch auf die Gemeindeverbände.

Zusammenfassend lässt sich festhalten: Entwicklung und Struktur der kommunalen Einnahmen verdeutlichen die Relevanz der laufenden Zuweisungen sowie der Steuereinnahmen im Einnahmemix der Städte, Landkreise und Gemeinden. Neben der heterogenen Verteilung der Steuereinnahmen stellt die hohe Konjunkturreagibilität der Gewerbesteuer die Gemeinden und Städte in wirtschaftlichen Schwächephase regelmäßig vor große Herausforderungen, die sich über das System der Kreisumlagen mittelbar auch auf die Landkreise übertragen.

Abb. 3

Ausgaben der Kommunen nach Produktbereichen

in Mrd. Euro



Quelle: Rechnungsstatistik (2022–2022) sowie Kassenstatistik (2023).

Entwicklung der Tarifverdienste und Mitarbeitenden in den Kommunen

Veränderungsraten im Vergleich zum Vorjahr in Prozent

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Tarif-verdienst*	1,1	3,5	2,8	3,0	2,4	2,4	2,4	3,2	3,1	1,1	1,4	1,8	–	11,5**
kommunal Beschäftigte	0,9	1,4	1,5	1,5	0,8	1,7	1,6	2,1	2,5	2,6	3,8	2,6	2,2	k. A.

* TVöD für Bund und Gemeinden. 2018–2020 sowie 2024 mittlere Tarifierhöhung.

** Ohne Inflationsausgleichsprämie.

Quelle: Destatis 2024c, 2024b.

2.2 Der kommunale Finanzausgleich

Um die beschriebenen Einnahmedisparitäten der Kommunen innerhalb eines Landes zu mindern, existiert in jedem Flächenland ein kommunaler Finanzausgleich (KFA). Der Bestand dieser Ausgleichssysteme ist zwar grundgesetzlich abgesichert (Art. 106 Abs. 7 Satz 1 GG). Allerdings unterliegt ihre konkrete Ausgestaltung der Landesgesetzgebung der jeweiligen Bundesländer, sodass die Vielfalt der einzelnen Systeme entsprechend groß ist. Der KFA verteilt einerseits Einnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände horizontal so um, dass übermäßige Finanzkraftunterschiede zwischen ihnen ausgeglichen werden. Andererseits verteilt er vertikal auch Einnahmen des Landes finanzkraft- und partiell bedarfsorientiert auf die Gemeinden, sodass ihre finanzielle Mindestausstattung gesichert wird (Bundesministerium der Finanzen 2024a).

Beide Einnahmequellen des KFA – also Einnahmen der Gemeinden selbst und Einnahmen des jeweiligen Bundeslandes – werden dabei zunächst auf Landesebene in der sogenannten Finanzausgleichs- bzw. Verbundmasse zusammengefasst und anschließend wieder auf die Kommunen verteilt (Bundesministerium der Finanzen 2024a). Für die Bestimmung ihrer vertikalen Komponente gibt es mit dem Verbundquotenverfahren und dem bedarfsorientierten Verfahren zwei unterschiedliche Systematiken. Das Verbundquotenverfahren bestimmt einen jährlichen festen Prozentsatz der Steuereinnahmen des Landes, der den Kommunen als Verbundmasse zukommt (Böll-Stiftung o. J.). Der bedarfsorientierte Ansatz fokussiert die tatsächlichen Aufgaben- und damit auch Finanzbelastungen der Kommunen (Bundesministerium der Finanzen 2024a). Die horizontale Komponente wird von vergleichsweise finanzstarken Kommunen als Umlage in die Finanzausgleichsmasse eingebracht. Der größte Teil der Finanzausgleichsmasse wird schließlich als Schlüsselzuweisung (all-

gemeine Deckungsmittel) jenen Kommunen zugewiesen, deren Finanzbedarf unter ihrer Finanzkraft liegt.

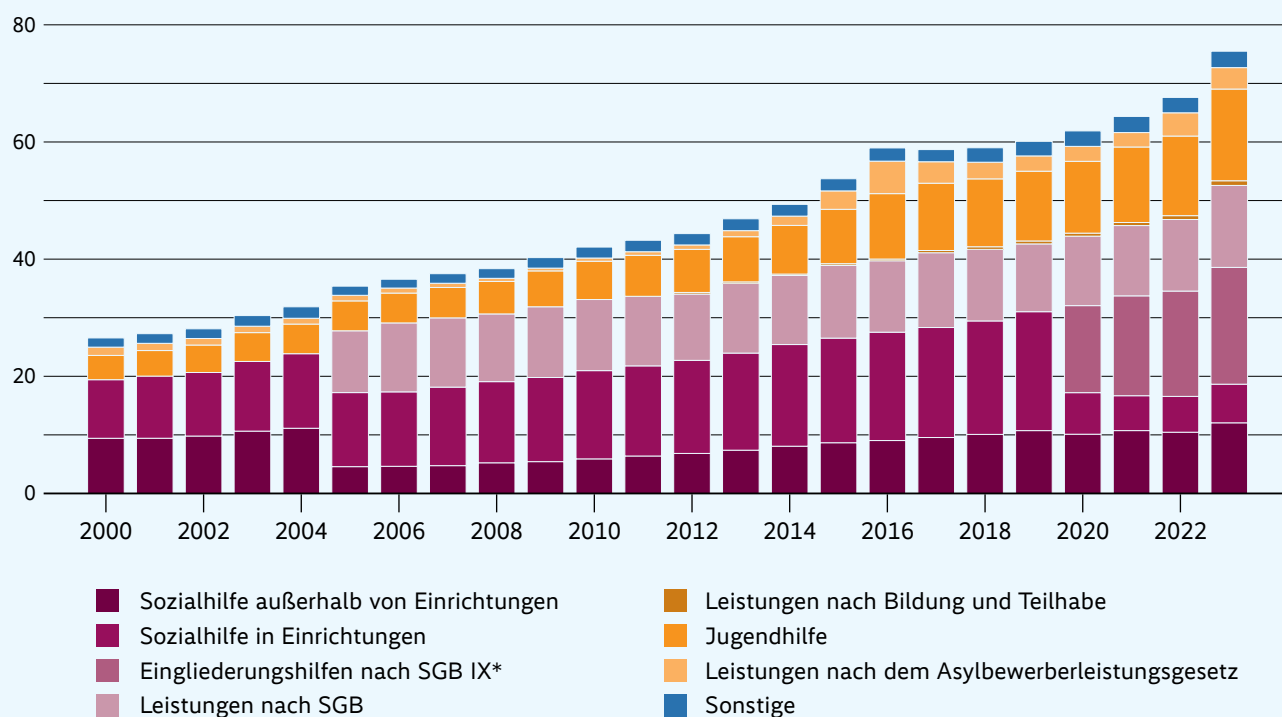
Da der exakte Finanzbedarf einer Kommune über eine große Zahl von Kommunen hinweg nur schwer zu ermitteln ist, werden in den Ländern normierte Verfahren zur Bestimmung angewandt (Bundesministerium der Finanzen 2024a). Diese berücksichtigen gemeinde- und funktions-spezifische finanzielle Anforderungen mithilfe eines Hauptansatzes sowie weiteren Neben- bzw. Ergänzungsansätzen. In Summe bilden sie den Gesamtansatz. Der zentrale Hauptansatz berücksichtigt die Zahl der Einwohner_innen, die in größeren Kommunen stärker gewichtet wird (sogenannte Einwohnerveredelung). Dahinter steht die Annahme, dass städtische Zentren mehr öffentliche Leistungen – auch für ihr jeweiliges Umland – zu erbringen haben. Ergänzungsansätze erfassen bestimmte bedarfssteigernde Tatbestände (wie z. B. besondere Soziallasten). Der Gesamtansatz ist für die Bestimmung der Höhe der Schlüsselzuweisungen maßgeblich. Zusätzlich zu den Schlüsselzuweisungen gewähren die Länder den Gemeinden zweckgebundene Finanzzuweisungen.

Diese stark vereinfachte Darstellung des KFA darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass es sich bei den landesspezifischen Ausgestaltungen um komplexe, sich ständig verändernde Systeme handelt.³ In seiner fiskalischen Bedeutung ist der Finanzausgleich dennoch kaum zu unterschätzen. So repräsentierte die Finanzausgleichsmasse in Nordrhein-Westfalen rund 17 Prozent der bereinigten kommunalen Einnahmen des Jahres 2022 gemäß Rechnungsstatistik (Land Nordrhein-Westfalen 2021), während es im Bundesland Sachsen rund 26 Prozent waren (Freistaat Sachsen 2021). Zudem handelt es sich hier um den Durchschnitt über alle Kommunen. Gerade in finanzschwachen Kommunen dürften die Zuweisungen aus dem KFA oft die wesentliche Einnahmequelle darstellen.

³ Der Deutsche Landkreistag stellt laufend aktualisierte Übersichten über die KFA der Länder bereit (vgl. Deutscher Landkreistag 2024).

Sozialleistungen der Kommunen*

in Mrd. Euro



* Durch Änderungen in der Kassenstatistik ab dem Jahr 2020 wird die Eingliederungshilfe nach SGB IX separat ausgewiesen. Dadurch verringern sich die Beträge bei der Sozialhilfe außerhalb von Einrichtungen und deutlich bei der Sozialhilfe in Einrichtungen. Quelle: Kommunalfinanzstatistik Destatis. Datenzusammenstellung des Deutschen Städtetags.

2.3 Die Ausgaben der Kommunen

Die Ausgaben der Kommunen sind in den vergangenen Jahren dynamisch angestiegen (siehe Abbildung 3). Im Jahr 2023 lagen sie gemäß Kassenstatistik bei insgesamt 333 Milliarden Euro. Die größten Anteile entfielen dabei auf die Produktbereiche „Soziales und Jugend“, gefolgt von „zentrale Verwaltung“ sowie „Gestaltung der Umwelt“. Die mit Abstand größten Zuwächse der letzten Jahre waren in den Bereichen „Soziales und Jugend“ sowie „zentrale Verwaltung“ zu verzeichnen. In beiden Produktbereichen erhöhten sich die Ausgaben vom Jahr 2011 bis zum Jahr 2022 jeweils um mehr als 80 Prozent und haben sich damit knapp verdoppelt.

Der Anstieg in der zentralen Verwaltung ist im Wesentlichen auf gestiegene Personalausgaben im öffentlichen Dienst zurückzuführen. Wie Tabelle 1 zeigt, stehen hinter dieser Entwicklung zwei Faktoren. Einerseits haben die Tarifverdienste der Beschäftigten in den Gemeinden gemäß TVöD bis auf das Jahr 2023 kontinuierlich zugenommen – mit einem besonders starken Anstieg im Jahr 2024 in Höhe von 11,5 Prozent. Andererseits ist aber auch die Zahl

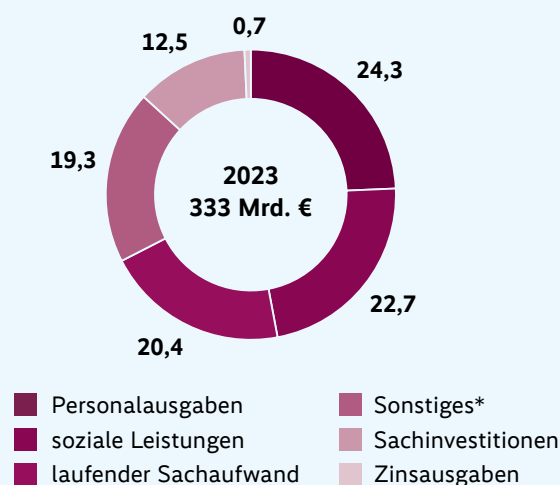
der Beschäftigten seit 2011 durchgehend angestiegen, auf zuletzt 2,6 Millionen Menschen. Keine andere staatliche Ebene in Deutschland beschäftigt damit mehr Mitarbeitende als die Kommunen. Diese Anstiege sind etwa auf die Bereiche zentrale Verwaltung und Personal für Kindertagesbetreuung zurückzuführen (Hentze/Kauder 2024).⁴ Hinzu kommt ein besonders starker Anstieg im Jahr 2020 bis 2022, der auf zusätzliche Bedarfe in Zusammenhang mit der Bewältigung der Coronapandemie zurückzuführen sein dürfte.

Der starke Ausgabenzuwachs im Bereich „Soziales und Jugend“ ist auf die zunehmende Übertragung von sozialen Aufgaben auf die kommunale Ebene zurückzuführen – hier etwa im Bereich der Jugendhilfe oder der Unterbringung von Geflüchteten. Ein genauerer Blick auf die Sozialausgaben (Abbildung 4) zeigt, dass zuletzt vor allem die Steigerungen in der Eingliederungshilfe nach SGB IX zu einem Ausgabenzuwachs geführt haben (Destatis 2024e). Dazu zählen finanzielle Unterstützungsleistungen, Sachleistungen, technische Hilfsmittel oder Rehabilitationsleistungen, die es Menschen mit Behinderung ermöglichen, gleichberechtigt am gesellschaftlichen Leben teilzuhaben (Jethon

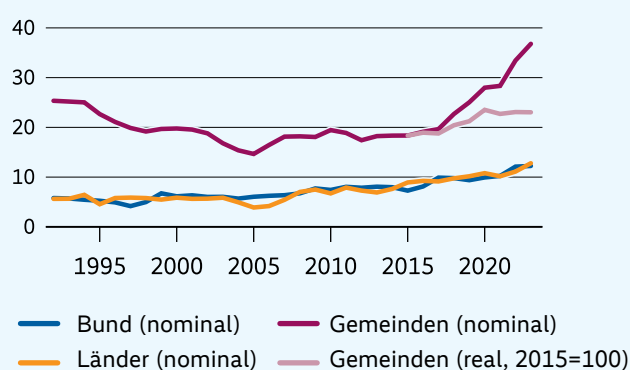
⁴ Gleichzeitig ist die Mitarbeitendenzahl im kommunalen Aufgabenbereich „Wohnungswesen, Städtebau, Raumordnung und kommunale Gemeinschaftsdienste“ sowie „Finanzwirtschaft“ gesunken. Dieser Rückgang wurde durch die genannten Anstiege in anderen Bereichen jedoch überkompensiert.

Ausgaben und Bauinvestitionen der Kommunen

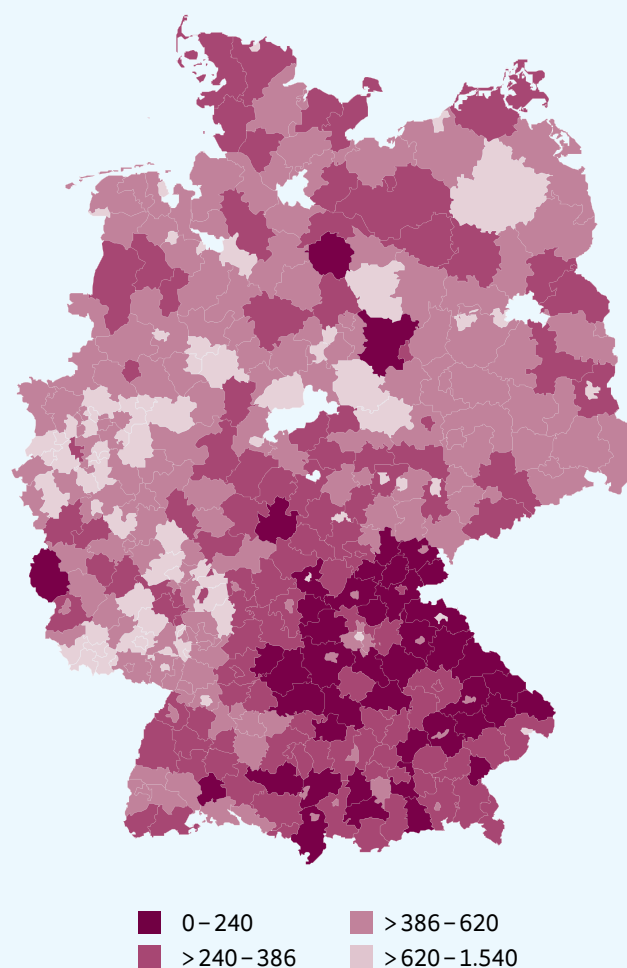
Zusammensetzung der Ausgaben
in %



Bauinvestitionen
in Euro pro Einwohner_in



Regionale Verteilung der Bauinvestitionen
in Euro pro Einwohner_in im Jahr 2022**



* Hierzu gehören beispielsweise der Erwerb von Beteiligungen, ausgegebene Zuweisungen/Zuschüsse für Investitionen sowie laufende Übertragungen, die nicht unter den Bereich „soziale Leistungen“ fallen. Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Kassenstatistik der Kommunen (Karte), der Rechnungsstatistik (Tortendiagramm) sowie der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (Liniendiagramm).

** Stadtstaaten und Regionen mit mangelnder Datenverfügbarkeit bleiben unberücksichtigt.

2024). Weitere Treiber waren die Sozialhilfe außerhalb von Einrichtungen, Leistungen nach SGB sowie die Jugendhilfe. Zusammengefasst machten diese vier Bereiche im Jahr 2023 knapp 80 Prozent der gesamten kommunalen Sozialausgaben aus.

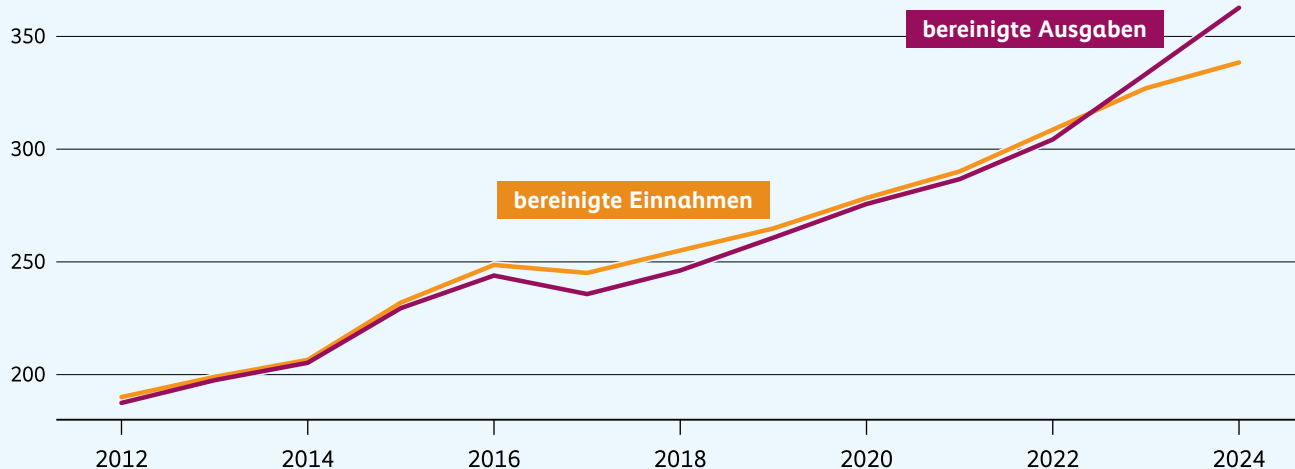
Werden die kommunalen Ausgaben nicht nach Aufgabenbereichen ausgewertet, sondern nach Ausgabentypen, so entfielen im Jahr 2023 gut 24 Prozent auf Personalausgaben und rund 23 Prozent auf soziale Leistungen. Ein gutes Fünftel war dem laufenden Sachaufwand zuzuordnen – darunter fallen etwa Aufwendungen für den Unterhalt von Verwaltungsgebäuden oder Straßen, für Geräte, Mieten, Pachten oder Steuern. Lediglich rund 12,5 Prozent der Ausgaben des kommunalen Gesamthaushalts werden durchschnittlich für Sachinvestitionen getätigt – etwa den Bau von Brücken, Sporthallen oder die Beschaffung von Sach-

gütern, wie beispielsweise Feuerwehrwagen, Büroausstattung und IT-Lizenzen für die Verwaltung und Rechenzentren. 3 von 4 Euro an Sachinvestitionen wiederum fließen in reine Baumaßnahmen, denen mit Blick auf die kommunale Infrastruktur eine besondere Bedeutung zukommt.

Wie in Abbildung 5 zu sehen ist, sind die Gemeinden und Gemeindeverbände für einen deutlich höheren Anteil der Bauinvestitionen verantwortlich als die Länder und der Bund. Darüber hinaus sind die nominalen kommunalen Bauinvestitionen seit 2016 stark angestiegen. Ursache dafür ist vor allem, dass gerade in den zurückliegenden Jahren die Baupreise außergewöhnlich stark gestiegen sind. Werden diese Baupreissteigerungen herausgerechnet, fällt der Anstieg der realen kommunalen Bauinvestitionen deutlich geringer aus (siehe Abbildung 5). Von 2020 bis 2023 stagnierte die Entwicklung sogar. Hinzu kommt, dass Um-

Bereinigte kommunale Einnahmen und Ausgaben

in Mrd. Euro



Quelle: Rechnungsstatistik der Gemeinden und Gemeindeverbände (bis 2022) sowie Kassenstatistik (für 2023/24).

fang und Volumen der Bauinvestitionen zwischen den Kommunen im Bundesgebiet zum Teil stark variieren. Die Deutschlandkarte in Abbildung 5 zeigt die durchschnittlichen Bauinvestitionen pro Einwohner_in aller Gemeinden eines Landkreises im Jahr 2022. Offensichtlich sind die Kommunen im Süden des Landes häufig besser dazu in der Lage, in Straßen oder Schulgebäude zu investieren, als die Gemeinden im Rest des Landes.

Eine wichtige Unterscheidung im Bereich der kommunalen Ausgaben kann darüber hinaus anhand der Anteile getroffen werden, die durch pflichtige Aufgaben⁵ gebunden sind, und dem Rest – also dem Anteil, über den eine Kommune sowohl über das Ob als auch das Wie entscheiden kann. Aufgrund fehlender Datengrundlage sei exemplarisch auf die Stadt Potsdam verwiesen, die im Doppelhaushalt 2023/24 einen Anteil von rund 90 Prozent an pflichtigen Ausgaben berichtet (Stadt Potsdam 2023). Gerade finanzschwachen Kommunen bleibt in finanziell angespannten Zeiten oft wenig anderes übrig, als den ohnehin geringen Anteil für freiwillige Aufgaben weiter zu kürzen – was dann zum Beispiel zulasten freiwilliger Kultur-, Sport- oder Sozialangebote geht (Brilon et al. 2025).

Zusammengefasst verdeutlicht die Analyse der kommunalen Ausgaben einen kontinuierlichen Anstieg über die Zeit, der wesentlich auf Steigerungen bei den Personalausgaben sowie bei den Sozialausgaben zurückzuführen ist. Ur-

sachen dafür sind neben einem Aufwuchs in Teilen des Personalbestandes hohe Preis- und Tarifsteigerungen sowie zusätzlich durch Bund und Länder übertragene Aufgaben im Sozialbereich. Ein Großteil der kommunalen Ausgaben ist darüber hinaus in Pflichtaufgaben gebunden, was den tatsächlichen Entscheidungsspielraum im Bereich der freiwilligen Leistungen gerade in Zeiten knapper Kassen einschränkt.

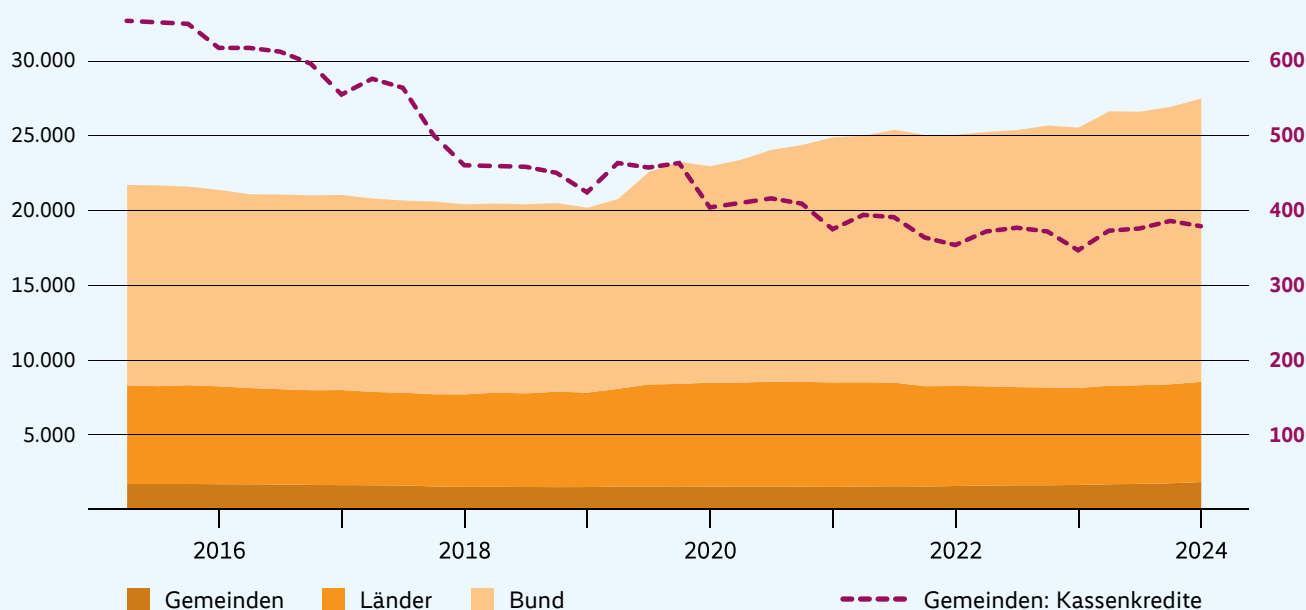
2.4 Einnahmen versus Ausgaben: Betrachtung der Salden

Werden die Einnahmen und die Ausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände in den vergangenen Jahren gegenübergestellt, so zeigt sich in beiden Größen zwischen 2012 und 2023 ein deutlicher und paralleler Anstieg von rund 190 Milliarden Euro (2012) auf rund 330 Milliarden Euro in 2023 (vgl. Abbildung 6). Bis auf 2023 lag das Niveau der Einnahmen in jedem Jahr knapp über dem der Ausgaben, was einem aggregierten Finanzierungsüberschuss der kommunalen Ebene entspricht. In Summe haben die Kommunen in diesen Jahren also mehr eingenommen als ausgegeben. Im Jahr 2023 kehrte sich dieses Verhältnis das erste Mal seit 2011 um: Die kommunalen Kernhaushalte verzeichneten wieder ein Defizit, das sich aggregiert auf rund 6,3 Milliarden Euro aufsummierte. Diese ohnehin schon angespannte Situation hat sich im Jahr 2024 noch einmal

⁵ Unter Pflichtaufgaben fallen pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben, zu deren Erfüllung die Kommunen gesetzlich verpflichtet sind, sowie übertragene staatliche Aufgaben, Pflichtaufgaben nach Weisung und Auftragsangelegenheiten (Gern/Brüning 2019).

Verschuldung aller staatlichen Ebenen

in Euro pro Einwohner_in



Quelle: Destatis Reihe 71311-0002.

deutlich verschärft. Mit 24,3 Milliarden Euro fuhren die Kommunen im Kernhaushalt zuletzt ein Rekorddefizit ein (Destatis 2025b).

Bei einer näheren Betrachtung der Primärsalden auf der einzelgemeindlichen Ebene – also der Differenz zwischen den Einnahmen ohne Nettokreditaufnahme und den Ausgaben abzüglich der Zinszahlungen – wird zudem deutlich, dass die Zahl der Kommunen, die in einem Haushaltsjahr ein Defizit ausweisen, im Zeitverlauf erheblichen Schwankungen unterliegt und naheliegender Weise stark konjunkturabhängig ist. Gemäß den aufbereiteten und harmonisierten Daten der Kassenstatistik des Datenportals „Wegweiser Kommune“ lag der Anteil der defizitären Kommunen mit mehr als 5.000 Einwohner_innen im Jahr 2022 bei 8,4 Prozent, während er in den Finanzkrisenjahren 2009/2010 mit jeweils mehr als 30 Prozent deutlich höher lag. Zum Redaktionsschluss des vorliegenden Gutachtens lagen für die Jahre 2023 und 2024 noch keine Werte zum kommunalen Primärsaldo im „Wegweiser Kommune“ vor. Mit Blick auf die Zahl der defizitären Kommunen und die rezessive Konjunktorentwicklung im Jahr 2024 ist jedoch mit einem erneuten Anstieg zu rechnen. Darauf deuten auch aktuelle Erkenntnisse aus verschiedenen Kommunalbefragungen hin (siehe z. B. Solbrig et al. 2024; Kühl/Hollbach-Grömig 2024; Raffer/Scheller 2024; Städtetag/StGB NRW 2024).

So betrug beispielsweise gemäß KfW-Kommunalpanel der Anteil der Kommunen in Deutschland mit mehr als 2.000 Einwohner_innen, die für das Jahr 2023 von einem nicht ausgeglichenen Haushalt ausgingen, rund 16 Prozent –

wobei dieser Anteil am Ende höher ausgefallen sein dürfte, da zum Befragungszeitpunkt bei weiteren 27 Prozent noch offen war, ob der Ausgleich gelingen würde (Raffer/Scheller 2024). Bei einer Umfrage unter den NRW-Kommunen im Sommer 2024 rechnete sogar die ganz überwiegende Mehrheit damit, dass sie keinen ausgeglichenen Haushalt würde vorlegen können (Städtetag/StGB NRW 2024).

Die Betrachtung der kommunalen Finanzierungssalden führt zusammengefasst somit deutlich vor Augen, dass die Finanzsituation der Gemeinden, Städte und Kreise zuletzt regelrecht aus dem Ruder gelaufen ist. Offensichtlich gelingt es aktuell immer weniger Kommunen in Deutschland, einen ausgeglichenen Haushalt aufzustellen.

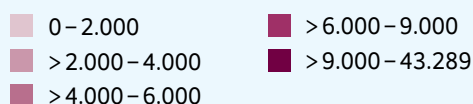
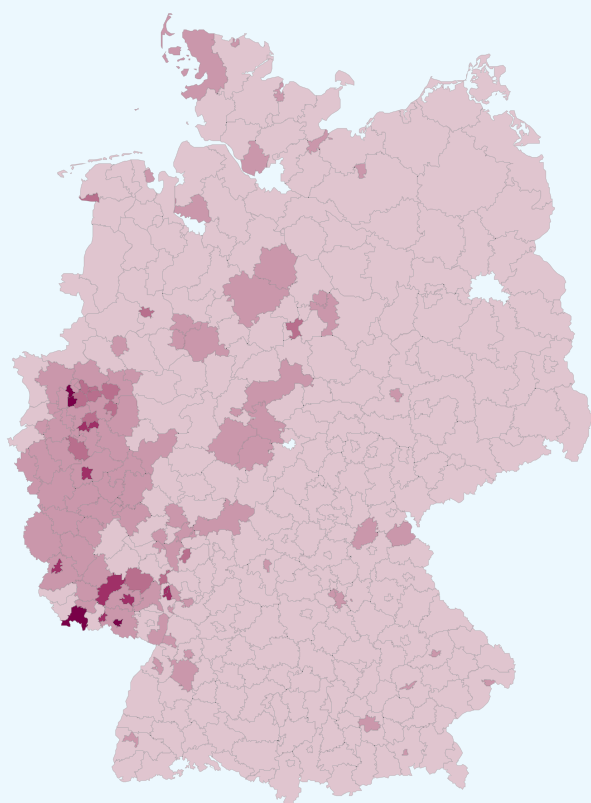
2.5 Verschuldung der Kommunen

Im Vergleich der in den Kernhaushalten erfassten Verschuldung der staatlichen Ebenen (ohne Sozialversicherungen) wird deutlich, dass der kommunale Anteil an den gesamtstaatlichen Kassen- und Investitionskrediten einschließlich Wertpapierschulden mit rund sechs bis sieben Prozent eher gering und über die Jahre vergleichsweise stabil ausfällt (siehe Abbildung 7). Während die Verschuldung pro Einwohner_in in den Gemeinden und Gemeindeverbänden zum 31.12.2024 bei 1.837 Euro lag, betrug sie bei den Ländern zum selben Stichtag 6.701 Euro und beim Bund sogar 18.960 Euro. Dieses Verhältnis ist insofern bemerkenswert, als dass die Kommunen für einen erheblichen Teil der Infrastrukturinvestitionen verantwortlich sind – im Jahr 2023

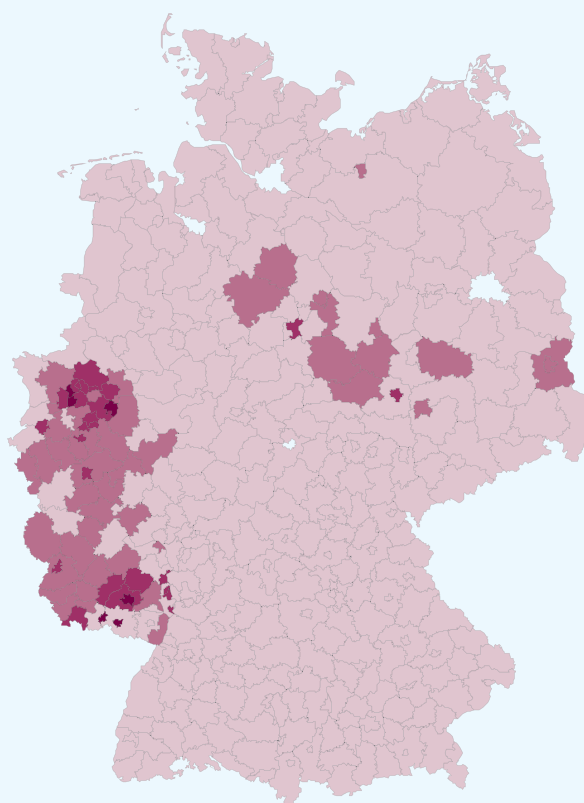
Durchschnittliche Verschuldung der Gemeinden

in Euro pro Einwohner_in im Jahr 2022*

Gesamtverschuldung



Kassenkredite



* Unberücksichtigt bleiben die Schulden der Landkreise; Stadtstaaten und Regionen mit mangelnder Datenverfügbarkeit bleiben ebenfalls unberücksichtigt.
Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Kassenstatistik.

kamen die Kommunen für rund 53 Prozent der Bruttobauinvestitionen aller drei staatlichen Ebenen auf (Destatis 2024a). Wie Abbildung 7 zudem zeigt, wurde der gesamtstaatliche absolute Schuldenzuwachs seit Eintreten der Coronakrise im Frühjahr 2020 im Wesentlichen vom Bund getragen.

Ein genauerer Blick auf die Verschuldung der Kommunen zeigt, dass die längerfristigen Kredite beim nichtöffentlichen Bereich bereits seit Mitte 2022 merklich ansteigen und Ende Dezember 2024 einen Stand von durchschnittlich 1.423 Euro pro Einwohner_in erreichten, während sie vor der Coronakrise noch bei rund 1.000 Euro pro Einwohner_in lagen. Im Vergleich dazu bewegt sich der kommunale Kassenkreditbestand (kurzfristige Kredite zur Liquiditätssicherung) in den letzten Jahren eher seitwärts und lag Ende Dezember 2024 auf einem durchschnittlichen Niveau von 378 Euro pro Einwohner_in, nachdem er sich zuvor

von 2016 bis 2022 kontinuierlich verringert hatte (siehe Abbildung 7).

Hinter diesem Durchschnittswert verbirgt sich jedoch erneut eine erhebliche Disparität unter den Kommunen. Abbildung 8 (linke Karte) zeigt die durchschnittlichen Schulden pro Einwohner_in den Gemeinden im Jahr 2022, aggregiert auf Kreisebene. Die Gesamtverschuldung ist in den westdeutschen Bundesländern Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Saarland, aber auch in Teilen Niedersachsens und Schleswig-Holsteins höher als im Rest Deutschlands. Besonders deutlich wird die Disparität anhand der kommunalen Altschulden- bzw. Kassenkreditbestände, die sich im Wesentlichen in Kommunen in Rheinland-Pfalz, Saarland und Nordrhein-Westfalen, aber auch in Sachsen-Anhalt konzentrieren (siehe Abbildung 8, rechte Karte).

Hohe Kassenkreditbestände gelten gemeinhin als Indikator für eine angespannte Haushaltssituation (Deutsche Bundesbank 2021). Dies ist insofern gut nachvollziehbar, als dass der Kassenkredit dem Überziehungskredit der privaten Haushalte ähnelt und auf Liquiditätsprobleme in der Gestalt hindeutet. Das heißt, dass laufende Verpflichtungen ohne entsprechende Brückenfinanzierungen nicht termingerecht bedient werden könnten. Im übertragenen Sinn bedeutet dies, dass Kommunen mit hohen Kassenkreditbeständen zum Teil dauerhaft „in den Dispo gerutscht“ sind und sich aus eigener Kraft nur schwer daraus befreien können. Vor diesem Hintergrund ist es nachvollziehbar, dass es in der Vergangenheit immer wieder sogenannte Altschuldenprogramme gab, mit denen die Kassenkreditlast der Kommunen auf die jeweiligen Länder übertragen wurde. Dazu gehörte zuletzt etwa die sogenannte Hessenkasse (Boddenberg 2020). Auch Rheinland-Pfalz und das Saarland haben in der jüngeren Vergangenheit entsprechende Entschuldungsprogramme aufgelegt, um ihre Kommunen zu entlasten (Landesregierung Rheinland-Pfalz 2024; Drammeh 2018). Anfang 2025 hat nun auch das Land Nordrhein-Westfalen einen entsprechenden Gesetzentwurf zur Entschuldung der Kommunen vorgelegt (Landtag NRW 2025).

Abschließend lässt sich somit festhalten, dass angesichts ihres relativen Anteils an der gesamtstaatlichen Schuldenlast die Schulden der Kommunen zunächst wenig Anlass zur Sorge zu geben scheinen. Dass die langfristigen Kredit schulden in den letzten Jahren deutlich gestiegen sind, verweist auf die Investitionstätigkeit der Kommunen. Problematisch sind vielmehr die hohen Kassenkreditbestände, die sich in wenigen Bundesländern konzentrieren und am aktuellen Rand wieder ansteigen. Die betroffenen Länder – Saarland, Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen – haben zuletzt jedoch eigene Programme zur Übernahme dieser „Altschulden“ aufgelegt. Zu einer Beteiligung des Bundes an diesen Programmen ist es bislang gleichwohl noch nicht gekommen.

2.6 Öffnet sich die Schere der finanziellen Leistungsfähigkeit?

Das vorliegende Gutachten widmet sich auch der Frage, wie sich die Verteilung der fiskalischen Leistungsfähigkeit der Kommunen im Zeitverlauf entwickelt hat. Immer wieder findet sich in der öffentlichen Debatte das Argument, dass die Schere zwischen finanzschwachen und finanzstarken Kommunen weiter auseinandergehen würde (GStB RP 2019; Brand 2015; Garcia et al. 2020). Um diese Frage näher zu untersuchen, werden im Folgenden gängige Ungleichheitsmaße für eine Reihe zentraler Fiskalvariablen über einen längeren Zeitverlauf analysiert.

Die betrachteten Maße zur Bewertung von Ungleichverteilung sind das Verhältnis des 90. und des 10. Perzentils der Verteilung (P90/10) sowie der Gini-Koeffizient. Zum besseren Verständnis des P90/10-Verhältnisses stelle man sich eine Gruppe von 100 Gemeinden vor, die aufsteigend nach der Höhe ihrer Verschuldung aufgereiht werden. Das P90/10-Verhältnis drückt nun aus, um wie viel höher die Verschuldung der Gemeinde auf Platz 90 (90. Perzentil) ist als die Verschuldung der Gemeinde auf Platz 10 (10. Perzentil). Beträgt das Verhältnis beispielsweise 5, so ist die Gemeinde des 90. Perzentils fünf Mal so hoch verschuldet wie die Kommune des 10. Perzentils. Ein Anstieg dieses Maßes würde auf das oben als Hypothese eingeführte Auseinandergehen der Schere hinweisen. Das zweite betrachtete Standardmaß zur Messung der Ungleichheit einer Verteilung ist der Gini-Koeffizient. Er kann Werte zwischen 0 und 1 annehmen. Je höher der Wert, umso stärker ist die gemessene Ungleichheit ausgeprägt (DIW o. J.; Heinemann 2008).

Analysiert werden die Fiskalvariablen „soziale Leistungen“, „Sachinvestitionen“, „Verschuldung“ und „Liquiditätskredite“ des „Wegweiser Kommune“. Die Datenbank stellt basierend auf der amtlichen Kassenstatistik vergleichbare Daten für

Entwicklung regionaler Disparitäten bei kommunaler Verschuldung

Tab. 2

	2006			2014			2022		
	Gini	P90/10	Mittel Euro pro Einwohner_in	Gini	P90/10	Mittel Euro pro Einwohner_in	Gini	P90/10	Mittel Euro pro Einwohner_in
soz. Leistungen*	0,25	4,55	368	0,27	4,98	495	0,26	4,93	670
Sachinvestitionen**	0,34	5,02	257	0,38	6,82	302	0,36	5,60	475
Verschuldung**	0,42	9,96	829	0,48	16,79	981	0,49	20,69	957
Liquiditätskredite**	0,58	37,56	126	0,57	38,00	268	0,63	82,19	162

* Soziale Leistungen – Ungleichheitsmaße berechnet auf Ebene der Kreise (als Summe der Kreise und aller kreisangehörigen Gemeinden) und kreisfreien Städte (N=369). Werte zur Berechnung: Euro pro Einwohner_in.

** Sachinvestitionen, Verschuldung und Liquiditätskredite – Ungleichheitsmaße berechnet auf Ebene der Gemeinden und Städte mit mehr als 5.000 Einwohner_innen (ohne Kreise) (N=3092).

Quelle: Eigene Berechnungen, Datenquelle: Kommunale Haushaltsdaten aus dem Datenportal „Wegweiser Kommune“.

Entwicklung regionaler Disparitäten bei kommunalen Steuereinnahmen*

	2012			2022		
	Gini	P90/10	Mittel Euro pro Einwohner_in	Gini	P90/10	Mittel Euro pro Einwohner_in
Steuereinnahmen	0,271	2,995	674	0,273	2,845	1166

* Summe aus Grundsteuer A, B, Gewerbesteuer (netto) sowie den Gemeindeanteilen an Umsatz- und Einkommensteuer. Berechnung für alle Gemeinden und Städte in Deutschland. Basierend auf Euro pro Einwohner_in. Quelle: Realsteuerdatei Destatis.

alle Kommunen mit mehr als 5.000 Einwohner_innen in Deutschland zur Verfügung. Betrachtet werden die Jahre 2006, 2014 und 2022. Im Vergleich dazu wird die Entwicklung der Ungleichverteilung der Steuereinnahmen auf Basis der amtlichen Realsteuerstatistik für alle deutschen Kommunen für die Jahre 2012 und 2022 bewertet.

Bei den „soziale Leistungen“ und „Sachinvestitionen“ ist die Ungleichverteilung unter den Kommunen in Deutschland mit Ausgaben in diesen Kategorien zwischen 2006 und 2022 angestiegen (siehe Tabelle 2). Gleichzeitig ist es aber auch so, dass die betrachteten Maße im Jahr 2014 moderat höher lagen als 2022. Das bedeutet, dass die Schere bei den Ausgaben in der ersten Hälfte der betrachteten Periode bis 2014 auseinandergegangen ist, seither aber eher stagniert bzw. leicht zurückgeht – das aber bei konstant steigenden durchschnittlichen Ausgaben. Ein verstärktes Auseinanderdriften zwischen 2014 und 2022 kann hier also nicht festgestellt werden.

Etwas anders sieht es bei den Verschuldungsvariablen aus. Sowohl bei der Gesamtverschuldung als auch bei den Kassen- bzw. Liquiditätskrediten stieg die Ungleichverteilung unter den verschuldeten Kommunen zwischen 2006 und 2022 an. Während die Gesamtverschuldung über alle drei betrachteten Jahre durchgehend stieg, nahm die Ungleichverteilung bei den Kassenkrediten erst seit 2014 zu, wohingegen sie zuvor mehr oder minder konstant geblieben war. Das Auseinanderdriften der Kommunen mit Blick auf ihre Verschuldung hat indes ein erhebliches Tempo. So waren die Kommunen im 90. Perzentil der Verteilung im Jahr 2006 noch knapp zehn Mal so hoch verschuldet wie die Kommunen im 10. Perzentil. Im Jahr 2022 hat sich dieses Verhältnis mehr als verdoppelt.

Im Vergleich dazu hat sich die Ungleichverteilung bei den Steuereinnahmen zwischen den Jahren 2012 und 2022 trotz steigender durchschnittlicher Einnahmen kaum verändert (vgl. Tabelle 3). So stiegen die durchschnittlichen Steuereinnahmen der Kommunen zwar von 674 Euro auf 1.166 Euro pro Kopf an, der Gini-Koeffizient aber lag in beiden Jahren bei rund 0,27. Auch das P90/10-Verhältnis veränderte sich zwischen den beiden betrachteten Jahren kaum.

Zusammenfassend lässt sich damit feststellen, dass die Ungleichverteilung der Kommunen mit mehr als 5.000 Einwohner_innen in Deutschland nicht nur mit Blick auf die Sozialausgaben und Sachinvestitionen, sondern vor allem hinsichtlich der Verschuldung seit 2006 zugenommen hat. Im Vergleich dazu blieb die Ungleichverteilung bei den Steuereinnahmen unter allen Kommunen seit dem Jahr 2012 relativ konstant. Interpretiert man den Kassenkreditbestand einer Kommune als Indikator für ihre finanzielle Leistungsfähigkeit, so trifft der Befund der „aufgehenden Schere“ in den vergangenen Jahren zu. Trotz sinkender durchschnittlicher Kassenkreditbelastung zwischen 2014 und 2022 stiegen sowohl der Gini-Koeffizient als auch das P90/10-Verhältnis in dieser Zeit an. Dahinter stehen auch Entschuldungsprogramme wie etwa die Hessenkasse, die zahlreiche Kommunen von der Schuldenlast befreit haben, weshalb sich die Kassenkreditlast bei einer nun kleineren Gruppe an Kommunen ballt. Angesichts laufender und künftig zu erwartender Entschuldungsprogramme im Saarland, in Rheinland-Pfalz und in Nordrhein-Westfalen ist davon auszugehen, dass die Ungleichverteilung künftig wieder zurückgehen dürfte.

3. Investitionsbedarfe

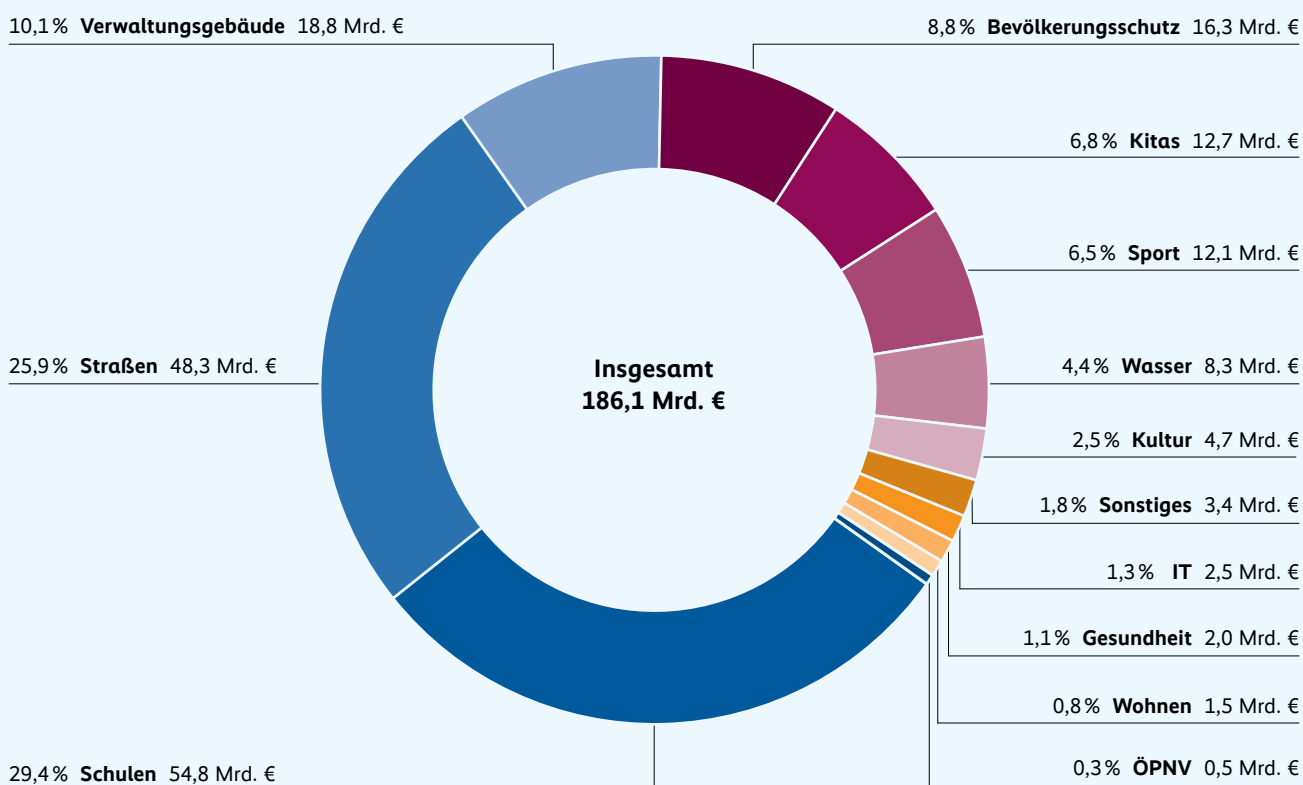
Zu den zentralen Herausforderungen der kommunalen Finanz- und Haushaltswirtschaft zählen – neben den fortlaufend steigenden Sozialausgaben – zum Teil erhebliche Investitionsrückstände, die in den vergangenen Jahren ebenfalls durch einen Aufwuchs sowie eine regional disparate Entwicklung gekennzeichnet waren. Eine Ursache für diesen Rückstand dürfte auch in der vergleichsweise niedrigen Investitionsquote begründet liegen: Im internationalen Vergleich liegt Deutschland seit Jahren mit 2,6 Prozent des BIP etwa einen Prozentpunkt (Stand: 2022) unter dem Durchschnittswert der OECD-Länder (Feld et al. 2024; OECD 2016). „Investitionsrückstand“ entsteht dadurch, dass – gemessen an den jeweils geltenden Standards und Normen – notwendige Investitionen in der Vergangenheit nicht ausreichend getätigt wurden. Die Höhe des Rückstands wird durch das Investitionsvolumen beschrieben,

das notwendig wäre, um die Infrastruktur auf den heute erforderlichen Erhaltungszustand (in Quantität und Qualität) zu bringen (Raffer/Scheller 2024; Brand et al. 2020). Der Erfassung des (wahrgenommenen) Investitionsrückstands, wie sie beispielsweise in Befragungen und Hochrechnungen wie dem KfW-Kommunalpanel vorgenommen wird, liegt damit eine vergangenheitsbezogene Perspektive zugrunde, mit der Nachhol- bzw. Ersatzbedarfe der Kommunen ermittelt werden. Mit Blick auf die notwendige sozial-ökologische Transformation der öffentlichen Infrastrukturen infolge des Klimawandels und anderer „globaler“ Megatrends gilt es jedoch, zusätzlich die in die Zukunft gerichteten Erweiterungs- bzw. Transformationsbedarfe zu erheben (Reidenbach et al. 2008). Dies erfolgt meist durch makroökonomische Bedarfsschätzungen (stellvertretend (BMWi 2020; Dullien et al. 2024; Krebs/Steitz 2021b).

Wahrgenommener Investitionsrückstand

2023 in Mrd. Euro

Abb. 9



Quelle: Raffer/Scheller 2024.

Der wahrgenommene Investitionsrückstand der Kommunen ab 2.000 Einwohner_innen in Deutschland, der jährlich vom Deutschen Institut für Urbanistik im Rahmen des KfW-Kommunalpanels mittels einer Kämmererbefragung erhoben und hochgerechnet wird, betrug im Jahr 2023 rund 186,1 Milliarden Euro (siehe Abbildung 9) (Raffer/Scheller 2024). Dies war ein relativer Anstieg im Vergleich zum Vorjahr um 12,4 Prozent, der im Wesentlichen auf die hohen Preissteigerungen im Baugewerbe zurückzuführen ist. In den beiden Jahren zuvor hatten die Anstiege beim Investitionsrückstand prozentual bei jeweils rund fünf Prozent gelegen. Die Infrastrukturbereiche mit den höchsten Investitionsrückständen bilden dabei seit Jahren die Schulinfrastruktur (2023: 54,8 Milliarden Euro), die Straßen- und Verkehrsinfrastruktur (2023: 48,3 Milliarden Euro) und die Infrastruktur zum Bevölkerungsschutz (2023: 16,3 Milliarden Euro).

Den Investitionsrückständen standen dabei für das Jahr 2023 geplante Investitionen der Kommunen von insgesamt rund 43 Milliarden Euro und damit etwa 1,7 Milliarden Euro oder 4,1 Prozent mehr als im Vorjahr gegenüber. In der Vorjahresbefragung war für 2022 noch von 41,3 Milliarden Euro ausgegangen worden (Raffer/Scheller 2024). Mit Blick auf die unterschiedlichen Infrastrukturbereiche planen die Kommunen dabei ihre größten Investitionsblöcke in den Bereichen der Schulinfrastruktur (11,9 Milliarden Euro) und der Straßen- und Verkehrsinfrastruktur (10,6 Milliarden Euro). Darauf folgten mit deutlich geringerem Gesamtvolumen die für 2023 geplanten Investitionen in die Infrastruktur zum Bevölkerungsschutz (z. B. Feuerwehren und Katastrophenschutz) im Umfang von rund 3,8 Milliarden Euro sowie in die Infrastruktur zur Kinderbetreuung (rund 3,6 Milliarden Euro).

Eine wiederkehrende Frage, die auch mit Blick auf die hier im Mittelpunkt stehende Problematik der hinreichenden kommunalen Finanzausstattung zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse von Relevanz ist, gilt der geographischen Verteilung kommunaler Investitionen. Anhand amtlicher Daten zu den investiven Bauausgaben der Gemeinden (ohne Landkreise) im Jahr 2022 (siehe Abbildung 5) lässt sich zeigen, dass das Niveau der Bauausgaben pro Kopf im Jahr 2022 gerade in süddeutschen Kommunen häufig überdurchschnittlich hoch war, während die Bauausgaben von Städten und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen oder auch in Rheinland-Pfalz flächendeckend deutlich unter dem bundesweiten Durchschnitt von rund 386 Euro pro Einwohner_in lagen. Die kommunalen Investitionen folgen also deutlich regionalen Mustern, die vor allem zugunsten der finanzstarken Kommunen Süddeutschlands ausfallen.

Die kommunale Investitionstätigkeit wird noch durch eine weitere Eigenart geprägt: In den vergangenen Jahren konnten erhebliche Differenzen zwischen geplanten und tatsächlich verausgabten Investitionen in den Kommunen mit mehr als 2.000 Einwohner_innen identifiziert werden (Raffer/Scheller 2024). Alleine für das Haushaltsjahr 2023 lag die entsprechende Lücke bei 37 Prozent. Mehr als ein Drit-

tel der zu Beginn des Haushaltsjahres geplanten Investitionen wurden somit letztlich nicht getätigt. Die voraussichtlich tatsächlich verausgabten Investitionen lagen im Jahr 2023 bei rund 27 Milliarden Euro. Die Ursachen für dieses Phänomen sind vielfältig und reichen von Liefer- und/oder Kapazitätsengpässen in der Bauwirtschaft über Personal-mangel in den planenden Fachverwaltungen, aufwändigen Planungs-, Genehmigungs- und Vergabeverfahren bis hin zu öffentlichen Partizipationsprozessen, die dafür sorgen, dass sich Investitionsprojekte verzögern und damit trotz haushalterischer Veranschlagung gar nicht oder nur verzögert umgesetzt werden können (Raffer/Scheller 2024; Scheller et al. 2021).

Neben vergangenheitsbezogenen Erhebungen zu bestehenden Investitionsrückständen, die behoben werden müssten, um die öffentlichen Infrastrukturen in den gesetzlich vorgeschriebenen Stand zu versetzen, liegen inzwischen auch diverse makroökonomische Schätzungen zu den darüber hinaus erforderlichen Transformationsbedarfen vor. Diese geben aber bestenfalls eine Richtung vor, da sie mit erheblichen Unsicherheiten belegt sind. Denn um derartige Langfristprojektionen vornehmen zu können, bedarf es der Setzung diverser Annahmen, deren Voraussetzungen sich im Zeitverlauf verändern können (Deutscher Bundestag 2024). Zudem gilt es, unterschiedliche Zeithorizonte sowie divergierende Finanzierungsbetroffenheiten und -zuständigkeiten zu berücksichtigen. So haben etwa die Kommunen nur einen Teil dieser geschätzten Transformationsbedarfe zu tragen – und auch hier ist zwischen Infrastrukturen zu unterscheiden, die in den direkten Zuständigkeitsbereich der Kernverwaltungen einerseits und der Stadtwerke, öffentlichen Unternehmen und Beteiligungen andererseits fallen. Gleichwohl sind Abschätzungen zu den Transformationsbedarfen sowohl als strategische Planungsgrundlage für die Politik als auch für die Finanzmärkte (Banken, Versicherungen, institutionelle Anleger etc.) relevant. Trotz aller Unschärfen der vorliegenden Transformationsbedarfsschätzungen lassen sich nur so adäquate Finanzierungsformen in einem Mix aus öffentlichen und privaten Instrumenten entwickeln.

Zur Erreichung der Klimaneutralitätsziele und der dafür erforderlichen Senkung des CO₂-Ausstoßes der deutschen Wirtschaft um 95 Prozent bis zum Jahr 2050 liegen Schätzungen von gesamtwirtschaftlichen Kosten von 1,7 Billionen Euro (Dena 2018) bis zu 2,3 Billionen Euro vor (Gerbert et al. 2018). Burret et al. (2021) errechnen sogar ein gesamtwirtschaftliches Investitionsvolumen von rund 5 Billionen Euro zur Umsetzung entsprechender Klimaschutzmaßnahmen über alle Sektoren hinweg. Davon entfällt rund ein Zehntel auf den Staat (Brand/Römer 2022). Mit Blick auf die Investitionen der öffentlichen Hand errechnen (Krebs/Steitz 2021a) Bedarfe in Höhe von 460 Milliarden Euro, um die deutschen Klimaziele bis zum Jahr 2030 zu erreichen. Rund 170 Milliarden Euro wären davon auf der kommunalen Ebene zu mobilisieren. Im Vergleich dazu gingen Bardt et al. (2019) noch von geringeren gesamtsstaatlichen Investitionsbedarfen zur Dekarbonisierung zwischen 2020 und

2030 aus, in dem sie – je nach Berücksichtigung der verschiedenen Teilsektoren – eine Spannbreite zwischen 75 und 135 Milliarden Euro veranschlagten. In einer Überarbeitung dieser Studie aus dem Jahr 2024 bewegte sich die Schätzung für die gesamtstaatlichen Dekarbonisierungsbedarfe bereits in einer Spannbreite zwischen 200 und 288 Milliarden Euro (Dullien et al. 2024). Heilmann et al. (2024) setzen in ihrer großangelegten Studie die investiven Bedarfe für die Klima- und Energiewende in Bezug zu weiteren Finanzbedarfen der öffentlichen Hand. Insgesamt schätzen sie einen zusätzlichen Finanz- und Investitionsbedarf über alle föderalen Ebenen hinweg von rund 782 Milliarden Euro von 2025 bis 2030, wovon rund 218 Milliarden Euro auf die Kommunen entfallen. Ihr Anteil an den investiven Klimaanpassungsmaßnahmen wird mit rund 28 Milliarden Euro, ihr Anteil an Maßnahmen zur Dekarbonisierung mit 37,8 Milliarden Euro veranschlagt.

Ein wesentliches Element zur Erreichung der Klimaneutralität bildet die Energiewende – also die Umstellung von fossilen auf regenerative Energieträger. Um die entsprechenden Ziele der Energiewende bis 2030 bzw. 2035 zu erreichen, wäre ein geschätztes gesamtstaatliches Investitionsvolumen zwischen 860 Milliarden Euro (BCG 2021) und rund 1,2 Billionen Euro erforderlich, wovon rund 721 Milliarden Euro in den Jahren 2023 bis 2030 und weitere rund 492 Milliarden Euro in den Jahren 2031 bis 2035 anfallen würden (EY/BDEW 2024: 7). Dies würde jährliche Zusatzinvestitionen von mehr als 100 Milliarden Euro erfordern, was mehr als 2,5 Prozent des BIP entspräche. Exemplarisch lässt sich dabei auf die unterschiedlichen Schätzungen für die Ausbaukosten der deutschen Strom- und Gasnetze (Übertragungs- bzw. Transport- und Verteilnetze) verweisen, die zu einem nicht unerheblichen Anteil von den kommunalen Stadtwerken zu stemmen wären. Diese reichen von rund 420 Milliarden Euro bis 2037 (Kölschbach Ortego/Steitz 2024) über 472 Milliarden Euro bis 2035 (EY/BDEW 2024: 7) bis zu rund 650 Milliarden Euro bis 2045 (Bauermann et al. 2024). In der Modellierung unterschiedlicher Szenarien zeigt sich, dass beim Umbau des Energiesystems hin zur Klimaneutralität in einem Szenario, das auf Technologieoffenheit und größtmögliche Wahlfreiheiten setzt, mit jährlichen Mehrkosten von rund 54 Milliarden Euro bis zum Jahr 2045 zu rechnen wäre. Bereits durch ein systematisches Erschließen von Einsparpotenzialen in der Energienachfrage ließen sich diese jährlichen Mehrkosten auf knapp 28 Milliarden Euro bis 2045 reduzieren (Thelen et al. 2024).

Zusammenfassend ist festzuhalten: Die kommunalen Investitionsbedarfe sind sowohl mit Blick zurück, also auf die Behebung aufgelaufener Infrastrukturdefizite, als auch mit Blick nach vorn auf die notwendige Transformation der Infrastruktur erheblich. Mittlerweile liegt eine Vielzahl von Schätzungen dazu vor, die in ihrer Gesamtheit deutlich machen, dass die Kommunen die notwendigen Investitionen nicht aus eigener Kraft werden stemmen können. Dass sie allerdings getätigt werden müssen, liegt auf der Hand. Denn während ein dauerhaft hoher Investitionsrückstand

in Form maroder Infrastrukturen die gesamtwirtschaftliche Produktion beeinträchtigt, gehen mit einem Nichthandeln in Fragen des Klimawandels erhebliche Folgekosten einher. Je nach unterstellter Entwicklung des Klimawandels errechnen Flaute et al. (2022) kumulierte Folgekosten durch Extremwetterereignisse bis 2050 von 280 bis 900 Milliarden Euro.

4.

Prognosen zur künftigen Entwicklung der kommunalen Haushaltslage

Die volkswirtschaftliche Entwicklung in Deutschland weist mit Blick auf das BIP-Wachstum seit 2021 einen rückläufigen Trend auf (SVR 2024). Im Jahr 2024 betrug das Negativwachstum –0,2 Prozent im Vergleich zum Vorjahr (Destatis 2025a). Auch für die folgenden Jahre kann bestenfalls mit einem sehr moderaten Wachstum gerechnet werden (Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2025). Die führenden Wirtschaftsforschungsinstitute gingen im Frühjahr 2025 in ihrer Gemeinschaftsdiagnose von einem Wachstum in Höhe von 0,1 Prozent im Jahr 2025 und 1,3 Prozent im Jahr 2026 aus. Diese gebremste Entwicklung hat auch unmittelbare Auswirkungen auf die künftige Einnahmesituation der Kommunen. So ging die Steuerschätzung vom Oktober 2024 zwar von einem weiteren moderaten Anwachsen der gemeindlichen Steuereinnahmen aus, musste diese aber im Vergleich zur Oktober-Steuerschätzung des Vorjahres merklich nach unten korrigieren (siehe Abbildung 10). Legt man diese Zahlen zugrunde, so müssen die Kommunen in den Jahren 2025 bis 2028 mit insgesamt rund 8 Milliarden Euro weniger an Steuereinnahmen auskommen, als noch im Oktober 2023 angenommen worden war.

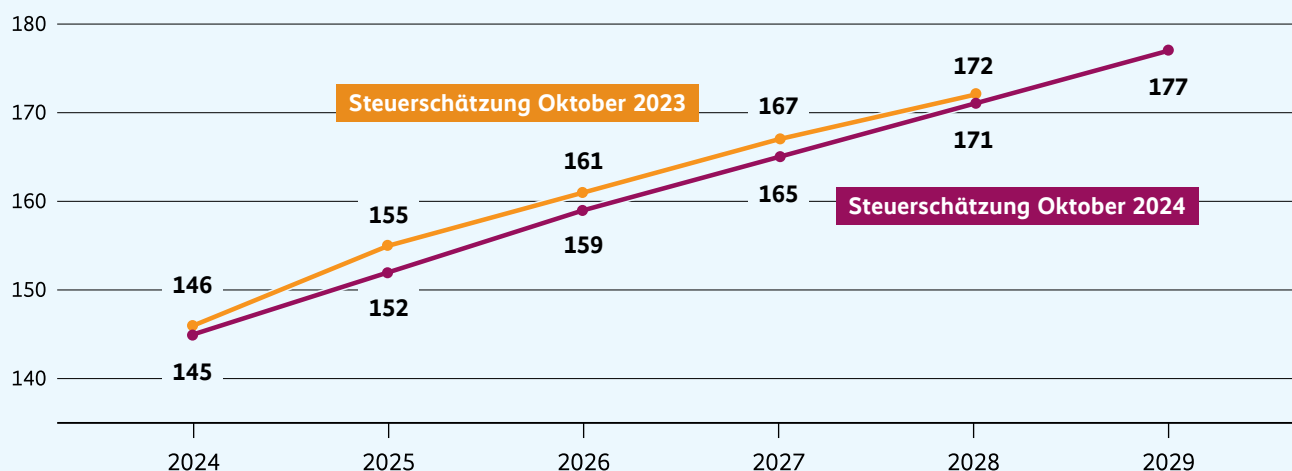
Im Vergleich zu den Sozialausgaben, die gemäß der Prognose der kommunalen Spitzenverbände auch in den kommenden Jahren dynamisch aufwachsen werden, ist davon auszugehen, dass sich das aggregierte Finanzierungsdefizit der Kommunen verfestigen wird (Bundesvereinigung Kommunale Spitzenverbände 2024). Wie Abbildung 11 zeigt, rechneten die Spitzenverbände in ihrer Prognose des Jahres 2024 bis zum Jahr 2027 mit einem Defizit zwischen 12,1 und 14,4 Milliarden Euro. Auch wenn dahinter eine ausgesprochen heterogene kommunale Finanzsituation steht, in der nicht jede Kommune den Haushaltsausgleich verfehlt, ist die prognostizierte Entwicklung als Indiz dafür zu werten, dass sich die Haushaltslage von Gemeinden, Städten und Kreisen in Deutschland aktuell und auch in den nächsten Jahren insgesamt stark anspannen wird.

Gerade im Vergleich mit den zwei Jahrzehnten bis zum Jahr 2023 wird darüber hinaus deutlich, dass sich in der kommunalen Finanzierungssituation das Verhältnis zwischen Einnahmen und Ausgaben strukturell und nachhaltig verschoben hat und – gemessen an den gegenwärtigen und

Abb. 10

Prognose der Steuereinnahmen der Gemeinden

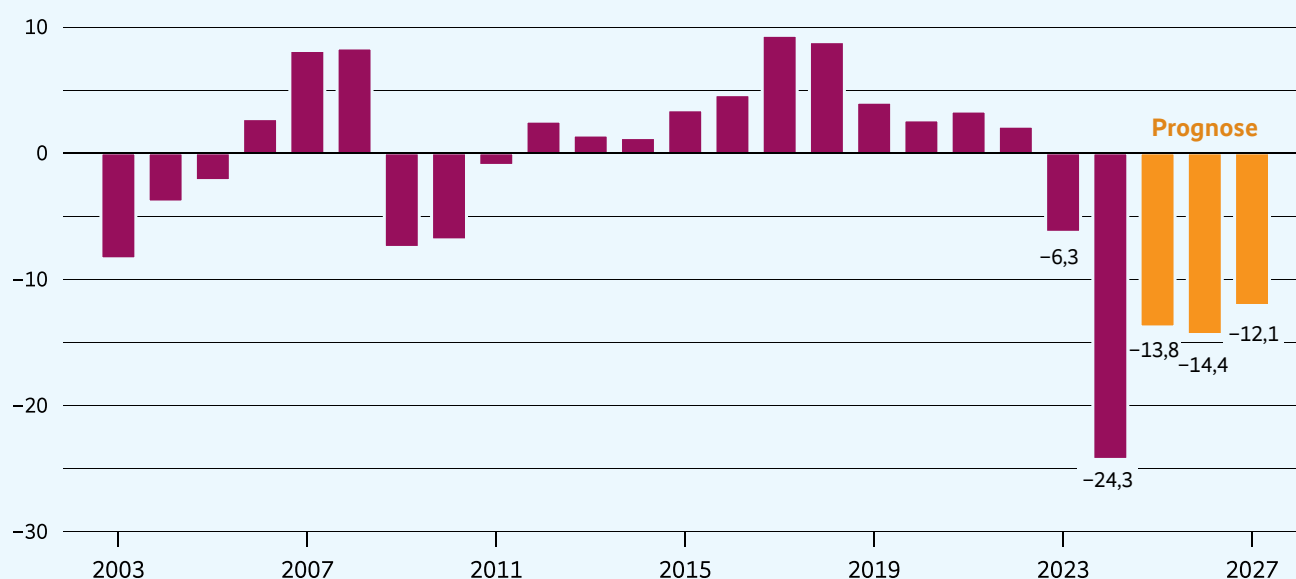
in Mrd. Euro



Quelle: Ergebnisse der 165. und 167. Steuerschätzung des Arbeitskreises Steuerschätzungen.

Finanzierungssalden der kommunalen Kernhaushalte

in Mrd. Euro



Quelle: Amtliche Kassenstatistik sowie Prognose der Bundesvereinigung Kommunale Spitzenverbände 2024.

künftigen Ausgabeverpflichtungen – die finanzielle Ausstattung der Gemeinden nicht mehr ausreichen dürfte.

Dies ist insbesondere darum problematisch, weil bereits in den vergangenen Jahren erhebliche Investitionsbedarfe in der kommunalen Infrastruktur aufgelaufen sind und angesichts der sozialökologischen Transformation mit weiteren Bedarfen in dreistelliger Milliardenhöhe zu rechnen ist (siehe oben).

Insgesamt zeigt sich: Die Prognosen zur künftigen wirtschaftlichen Entwicklung und – damit zusammenhängend – der finanziellen Situation der Kommunen für die kommenden Jahre geben wenig Grund zur Hoffnung, dass sich die aktuell angespannte Lage bald aufhellen wird. Vor allem die Betrachtung der Finanzierungssalden verweist auf eine sich verfestigende Unwucht im Verhältnis zwischen Ausgaben und Einnahmen von Städten, Landkreisen und Gemeinden.

5. Förderprogramme

Kommunen finanzieren ihre Investitionstätigkeit zu rund einem Viertel über Zuschüsse und Zuwendungen aus Förderprogrammen von Bund, Ländern und der EU (Raffer/Scheller 2024; Brand et al. 2025). Insbesondere finanzschwächere Kommunen würden viele Investitionen wohl gar nicht oder nur mit größerer zeitlicher Verzögerung tätigen, wenn sie nicht die Chance hätten, Förderzuschüsse aus entsprechenden Programmen zu beantragen. Die Förderdatenbank des Bundes (BMWK 2025) weist inzwischen mehr als 1.000 Förderprogramme für Kommunen sowie Institutionen und Akteure aus, die im kommunalen Kontext tätig sind (Stand: Januar 2025). Diese Vielzahl an Förderprogrammen geriet in den letzten Jahren zunehmend in Kritik (Kunzmann et al. 2021; Hesse 2024; Scheller et al. 2021; Raffer 2022). Viele Kommunen weisen darauf hin, dass es immer schwerer werde, den Überblick über geeignete Fördermöglichkeiten zu behalten, entsprechende Antragsanforderungen fristgerecht zu erfüllen und die zeitliche Zuteilung von Fördertranchen mit den Leistungsphasen zur technischen Realisierung geförderter Investitionsvorhaben in Einklang zu bringen (Scheller et al. 2021). Auch die administrative Abwicklung von Fördermaßnahmen durch entsprechende Nachweisprüfungen ist oft komplex, da die unterschiedlichen Fördermittelgeber variierende Anforderungen stellen und nicht selten verschiedene Prüfinstanzen (Bundes- und Landesrechnungshöfe, Kommunalaufsichten und EU) dieselben Vorhaben kontrollieren (Hengstenberg 2023).

Der Bund hat einen Teil der besonders bedeutsamen Programme zur Förderung strukturschwacher Regionen im Jahr 2020 im Gesamtdeutschen Fördersystem (GFS) zusammengeführt – auch wenn die Zuständigkeit für die einzelnen Programme bei den jeweiligen Fachministerien verblieben ist. Die so gebündelten Programme lassen sich zu drei Gruppen clustern. Zur ersten Gruppe zählen Programme, die ausschließlich strukturschwachen Regionen vorbehalten sind. Dazu zählen u. a. die Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW), das ERP-Regionalprogramm, das Bundesbürgerschaftsprogramm, das Programm „Innovation & Strukturwandel“ sowie das Förderprogramm Innovationskompetenz (INNO-KOM). Die zweite Gruppe bilden Programme, die bundesweit angeboten werden und die besondere Förderkonditionen einschließlich höherer För-

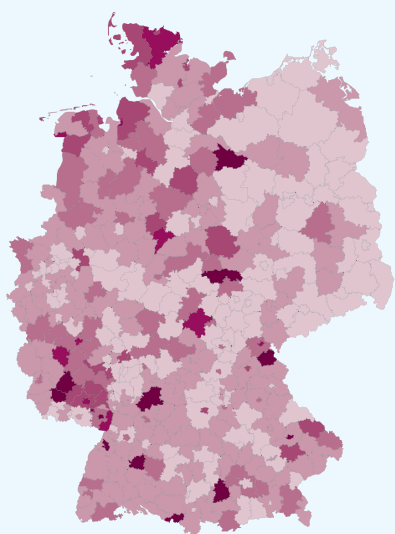
dersätze für strukturschwache Regionen vorsehen. Dazu zählen u. a. die Programme ERP-Kapital für Gründung, Zentrales Innovationsprogramm Mittelstand (ZIM), die Förderung überbetrieblicher Bildungsstätten und das Programm „Digital jetzt – Investitionsförderung für KMU“. Die dritte Programmgruppe setzt sich aus Programmen zusammen, die aufgrund besonderer Schwerpunktsetzungen einen überproportionalen Mitteleinsatz in strukturschwachen Regionen erzielen. Dazu zählen z. B. die Städtebauförderung, das Bundesprogramm „Mehrgenerationenhaus“ und „Lokale Partnerschaften für Demokratie“. Ziel der Zusammenführung der unterschiedlichen Förderprogramme im GFS war es, strukturschwachen Regionen und Kommunen im gesamten Bundesgebiet gemäß dem im Grundgesetz formulierten Postulat von der „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ eine gebündelte und verzahnte, transparente und zielgerichtete Unterstützung aus verschiedenen Förderprogrammen anbieten zu können. Schwerpunkte der Förderung bilden Anreize zur Umsetzung von Investitionen, Innovationen, Gründungen und Fachkräfteinitiativen sowie zum Breitbandausbau und der digitalen Entwicklung, der Realisierung städtebaulicher Maßnahmen einschließlich sozialer Themen.

Die Verteilung der Mittel im Rahmen des GFS, dargestellt in Pro-Kopf-Werten nach Kreisen im Jahr 2022, zeigt deutlich, dass es insbesondere die Landkreise in den ostdeutschen Ländern sind, die von Förderungen im Rahmen der unterschiedlichen Programme profitieren (siehe Abbildung 12). Schwerpunkte in diesen Regionen bilden wiederum die früheren „Zonenrandgebiete“, die Grenzkreise zu Polen und Tschechien sowie die bisherigen Braunkohleregionen, die inzwischen als anerkannte Strukturwandelregionen zusätzlich durch Zuschüsse im Rahmen des „Strukturstärkungsgesetzes“ und dem „Investitionsgesetz Kohleregionen“ (InvKG) besonders gefördert werden. In den westdeutschen Ländern erhalten lediglich einige Kreise im Saarland und Rheinland-Pfalz sowie Niedersachsen leicht höhere Zuschüsse im Rahmen der GFS-Förderprogramme. Diese regional sehr eindeutige Schwerpunktsetzung im GFS lässt sich darauf zurückführen, dass sich die Verteilung einer Vielzahl der im GFS zusammengefassten Programme an der indikatorenbasierten Ermittlung der regionalen „Strukturschwäche“ orientiert, aus der sich auch die von der EU notifizierte GRW-Fördergebietskulisse ergibt.⁶ Diese sieht

⁶ Die Fördergebietskulisse und die Strukturschwäche von Regionen wird auf Basis einer regionalen Abgrenzung der 223 Arbeitsmarktregionen sowie des sogenannten GRW-Regionalindikatorenmodells ermittelt. Zu dessen einzelnen Indikatoren zählen die „regionale Produktivität“ (Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen 2018) (Gewichtung: 37,5 Prozent), die durchschnittliche Unterbeschäftigtenquote 2017 bis 2019 (Gewichtung: 37,5 Prozent), die Entwicklung der Zahl der Erwerbsfähigen 2017 bis 2040 (Gewichtung: 17,5 Prozent) und der sogenannte Infrastrukturindikator (Gewichtung: 7,5 Prozent).

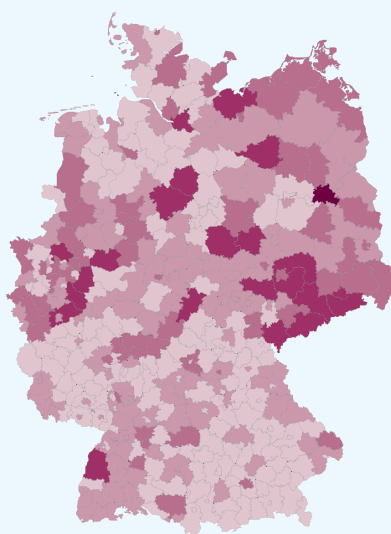
Regionale Verteilung von Fördermitteln (nach Kreisen)

**Fördermittel der
Nationalen Klimaschutzinitiative**
Euro pro Kopf, 2014–2024



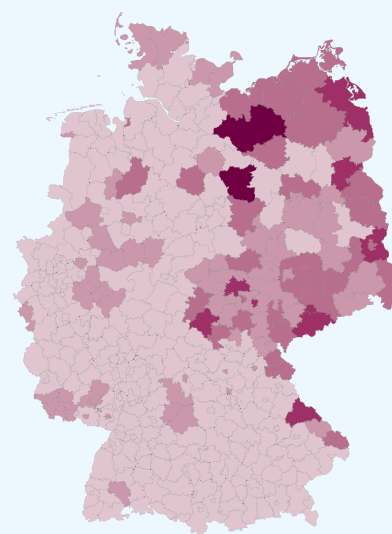
0,06–10	>30–40
>10–20	>40–50
>20–30	>50–143

Städtebauförderung
insgesamt in Mio. Euro, 2022



0–1,28	>5,17–14,1
>1,28–2,81	>14,1–41,53
>2,81–5,17	

**Gesamtdeutsches Fördersystem
für strukturschwache Regionen**
Euro pro Kopf, 2022



44–45	>216–363
>45–116	>363–557
>116–216	

Quelle: Förderportal Bund, Die Bundesregierung 2024.

förderfähige Regionen gemäß der für Deutschland höchsten Fördergebietskategorie C mit und ohne Grenzzuschlag nur noch in den ostdeutschen Bundesländern vor.⁷ Die Evaluation der Förderkohorten 2009 bis 2020 der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW)“ aus dem Jahr 2024 zeigt, dass die Förderung von Betrieben in strukturschwachen Regionen eine deutlich positive Wirkung auf Wachstum und Beschäftigung hatte (Brachert et al. 2024).

Zu einem der ältesten Förderinstrumente in der Bundesrepublik zählen – neben den Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91 a bis e GG – die Finanzhilfen nach Art. 104b bis f GG. Danach kann der Bund, „soweit dieses Grundgesetz ihm Gesetzgebungsbefugnisse verleiht, den Ländern Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und der Gemeinden (Gemeindeverbände) gewähren, die (1.) zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder (2.) zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder (3.) zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums erforderlich sind“. Entspre-

chende Förderungen werden nur auf Antrag und in einem Windhundverfahren⁸ der Kommunen für einen maximalen Zeitraum von sieben Jahren gewährt – ein Rechtsanspruch besteht nicht. Dies verweist auf den administrativen und finanziellen Aufwand, den Kommunen für eine Antragstellung und Projektabwicklung erbringen müssen.

Unter dem Dach von Art. 104b GG werden seit 1971 auch die Programme der Städtebauförderung geführt, die zu den etabliertesten Förderprogrammen in der Bundesrepublik zählen. Die Förderung erfolgt dabei im Rahmen von drei Einzelprogrammen, deren administrative Abwicklung jedoch einheitlich durch eine Verwaltungsvereinbarung geregelt wird. Zu den Programmen der Städtebauförderung zählen im Einzelnen:

→ das Programm „Lebendige Zentren – Erhalt und Entwicklung der Stadt- und Ortskerne“, mit dem „städtebauliche Gesamtmaßnahmen zur Anpassung, Stärkung, Revitalisierung und zum Erhalt von Stadt- und Ortskernen, historischen Altstädten, Stadtteilzentren und Zentren in

⁷ Fördergebietstypen der Kategorien A und B gemäß der europäischen Strukturpolitik existieren in Deutschland schon seit der Osterweiterung der EU im Jahr 2004 nicht mehr.

⁸ Die Anträge werden chronologisch nach der Einreichung ausgewertet und nicht etwa nach Dringlichkeit priorisiert.

Ortsteilen, zur Profilierung und Standortaufwertung sowie zum Erhalt und zur Förderung der Nutzungsvielfalt umgesetzt werden sollen;

- das Programm „Sozialer Zusammenhalt – Zusammenleben im Quartier gemeinsam gestalten“, mit dem „Investitionen in städtebauliche Gesamtmaßnahmen zur Stabilisierung und Aufwertung von Stadt- und Ortsteilen, die aufgrund der Zusammensetzung und wirtschaftlichen Situation der darin lebenden und arbeitenden Menschen erheblich benachteiligt sind“, umgesetzt werden sollen;
- das Programm „Wachstum und nachhaltige Erneuerung – Lebenswerte Quartiere gestalten“, mit dem die „nachhaltige Erneuerung zur Bewältigung des wirtschaftlichen und demografischen Wandels in Gebieten, die von erheblichen städtebaulichen Funktionsverlusten und Strukturveränderungen betroffen sind“, vorangetrieben werden soll (VV-Städtebauförderung 2024).

Bereits die Zweckbestimmungen und Fördertatbestände der Programme zur Städtebauförderung indizieren, dass sich die von Bund und Ländern zur Verfügung gestellten Finanzmittel regional deutlich heterogener im Raum verteilen als etwa bei der GRW (siehe Abbildung 12). Zwar profitieren auch hier in der Pro-Kopf-Verteilung der Förderzuschüsse die ostdeutschen Kreise erkennbar – insbesondere in Sachsen und Thüringen. Allerdings gibt es daneben auch weitere große Förderschwerpunkte in Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Hessen. Und selbst in Bayern und Baden-Württemberg gibt es einzelne Kreise, die von Mitteln aus den Programmen der Städtebauförderung im Jahr 2022 in überdurchschnittlicher Weise profitiert haben.

Neben Investitionszuschüssen, Darlehen und Kreditbürgschaften, die die Hauptförderarten des Bundes und der Länder in den GSF-Programmen bilden, kann der Bund den Kommunen im Rahmen geeigneter Förderprogramme gemäß Bundeshaushaltsordnung (BHO) auch Zuwendungen gewähren. So sieht § 23 BHO vor: „Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Leistungen an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke (Zuwendungen) dürfen nur veranschlagt werden, wenn der Bund an der Erfüllung durch solche Stellen ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann.“ Ein solches Interesse hat der Bund beispielsweise in der Förderung des kommunalen Klimaschutzes, da die Potenziale für entsprechende Maßnahmen auf dieser Ebene erheblich sind, Klimaschutz aber nur zu den „freiwilligen Aufgaben“ von Städten, Landkreisen und Gemeinden zählt. Im Zeitraum von 2008 bis 2024 hat der Bund deshalb im Rahmen der „Nationalen Klimaschutzinitiative“ (NKI) Klimaschutzprojekte in Höhe von rund 2 Milliarden Euro gefördert, die Gesamtinvestitionen von über 6,2 Milliarden Euro ausgelöst haben (BMWK 2024). Mit der sogenannten Kommunalrichtlinie als Teilmaßnahme der NKI fördert der Bund auch in besonderer Weise Städte, Land-

kreise und Gemeinden. Die regionale Pro-Kopf-Verteilung dieser Mittel in den Jahren 2014 bis 2024 auf Kreisebene zeigt, dass hier insbesondere die westdeutschen Länder profitieren. Schwerpunkte liegen dabei vor allem auf den Küstenregionen Schleswig-Holsteins, verschiedenen Kreisen in Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz sowie einzelnen Kreisen in Bayern (siehe Abbildung 12). Insgesamt streut die regionale Verteilung der NKI-Fördermittel somit deutlich breiter.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass Förderprogramme von Bund und Ländern – trotz zunehmender Kritik – eine essenzielle Finanzierungsquelle kommunaler Investitionen bilden (siehe auch Raffer/Scheller 2024), wonach Kommunen im Jahr 2023 rund 22 Prozent ihrer Investitionen über Fördermittel finanziert haben. Dies gilt insbesondere für finanzschwächere sowie kleinere und mittlere Kommunen, die oft über nicht hinreichende eigene Deckungsmittel verfügen, um (größere) Investitionsmaßnahmen aus eigener Kraft zu finanzieren. Die regionale Mittelverteilung und die dadurch erzielten Förderwirkungen variieren dabei zum Teil erheblich zwischen den Programmen. Maßgebliche Gründe dafür sind die in den Programmen politisch definierten Zweckbestimmungen und Fördertatbestände, der sich daraus ergebende Adressatenkreis, aber auch die Förderarten sowie die administrativen und haushalterischen Rahmenbedingungen in den Kommunen vor Ort. Unabhängig von den intendierten und tatsächlich erzielten Verteilungswirkungen der Programme im Raum bleiben grundsätzliche Fragen von Effizienz, Effektivität und Legitimität bestehen, die schon seit Langem im theoretischen und politischen Diskurs problematisiert werden (stellvertretend: Scharpf et al. 1976; Kropp 2010; Scheller/Schmid 2008).

Allein die vorstehende Zusammenstellung der wesentlichen Förderinstrumente der Kommunal- und regionalen Strukturförderung zeigt somit, wie komplex die Förderlandschaft in Deutschland ausgestaltet ist. Aus Sicht der Kommunen führt diese Komplexität und der damit einhergehende bürokratische Aufwand regelmäßig dazu, dass sich notwendige Investitionsprojekte vor Ort verzögern oder gar nicht erst umgesetzt werden (Raffer/Scheller 2024). Obwohl der regionalen Strukturförderung durchaus eine positive Wirkung bescheinigt werden kann, muss dem deutschen Fördersystem aus Sicht der Kommunen ein erheblicher Reformbedarf attestiert werden (Raffer 2022; Kunzmann et al. 2021).

6.

Zwischenfazit

Der Vergleich der Einnahmen- und der Ausgabenseite der Kommunen zeigt, dass aufgrund einer nicht bedarfsgerechten Einnahmenbasis bei wachsenden Aufgaben- und Ausgabenbelastungen aktuell von einer unzureichenden Finanzausstattung der Kommunen gesprochen werden muss. Verantwortlich dafür sind einerseits die Steuereinnahmen, die angesichts der stagnierenden konjunkturellen Lage hinter den Erwartungen zurückbleiben, und andererseits die stark steigenden Ausgaben für die Erfüllung sozialer Aufgaben sowie die Personalkostensteigerungen.

Hinzu kommt, dass in den betrachteten Fiskalvariablen nicht nur eine stark ausgeprägte Heterogenität der Finanzausstattung innerhalb der kommunalen Landschaft besteht. Darüber hinaus hat sich diese in den vergangenen zwei Jahrzehnten teilweise verschärft. Ändert sich an der gegenwärtigen Finanzierungsstruktur nichts, dürfte sich diese Gemengelage in den kommenden Jahren weiter anspannen, was die Kommunen erheblich dabei einschränken wird, sowohl ihren laufenden Aufgabeverpflichtungen als auch zusätzlichen Transformationsanforderungen gerecht zu werden.

Die zugrundeliegenden strukturellen Herausforderungen des Gemeindefinanzsystems sind seit Langem bekannt (Schwarting 2022), wurden in den wirtschaftlich starken Jahren seit der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 allerdings vom robusten Einnahmewachstum kaschiert. Wie sich an den kommunalen Finanzierungssalden der Jahre 2023 und 2024 ablesen lässt, treten sie in der gegenwärtigen wirtschaftlichen Krisensituation nun jedoch in aller Deutlichkeit zutage. Nach gegenwärtiger Lage dürfte sich daran auch in den kommenden Jahren wenig ändern. Vorübergehende fiskalische Maßnahmen zur Investitionsstärkung, wie das geplante Sondervermögen Infrastruktur, aber auch kommunale Altschuldenlösungen auf Landesebene oder neue Förderprogramme in einer ohnehin überkomplexen Förderlandschaft, bringen dabei nur vorübergehende und punktuelle Entlastungen. An der Grundproblematik strukturell unterfinanzierter Kommunen ändern sie nichts.

7.

Handlungsempfehlungen

Im Folgenden werden Handlungsempfehlungen und Optionen zur Reform des Gemeindefinanzsystems dargestellt. Die Systematisierung der Vorschläge orientiert sich an den drängendsten Handlungsfeldern, die mit Blick auf die Herausforderungen der kommunalen Haushalte aktuell diskutiert werden. Als Erstes werden Optionen aufgeführt, die zu einem Abbau der strukturellen Unterfinanzierung der Kommunen beitragen können, bevor der Abbau von Altschulden sowie Möglichkeiten zur Bewältigung bestehender Investitionsbedarfe diskutiert werden.

7.1 Abbau struktureller Unterfinanzierung

Die Frage nach der dauerhaften Sicherung einer auskömmlichen Finanzierung der Kommunen in Deutschland kann näherungsweise sowohl über die Einnahme- als auch über die Ausgabeseite erfolgen. In der politischen Umsetzung bedürfte es jedoch eines Mixes aus beiden Ansätzen. Dabei ist die Diskussion über eine einnahmeseitige Reform der Gemeindefinanzen nicht neu. Im Jahr 2002 befassten sich damit etwa die von der Bundesregierung eingesetzte „Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen“ (Zwick et al. 2003) bzw. im Jahr 2010 eine Gemeindefinanzkommission (Deutscher Bundestag 2010). Beide führten allerdings nicht zu einer umfassenderen Reform, die die kommunale Finanzsituation nachhaltig verbessert hätte (Schwarting 2022). Im Folgenden werden einnahmeseitige Reformoptionen für die Gewerbesteuer, die Verteilung der Gemeinschaftssteuern sowie die kommunalen Finanzausgleichssysteme diskutiert. Ausgabeseitig wird exemplarisch der Ansatz einer strukturellen Reduzierung der kommunalen Sozialausgaben bzw. eine entsprechende Übernahme durch den Bund problematisiert.

7.1.1 Reform der Gewerbesteuer: Weiterentwicklung hin zu einer Wertschöpfungsteuer

Die Gewerbesteuer unterliegt seit Jahren verschiedenen Kritikpunkten, die sich u. a. auf die Heterogenität der Hebesätze zwischen den Kommunen, die Möglichkeit zur Beeinflussung der Höhe des Gewinns durch legale Maßnahmen (z. B. Verlustvorträge, Steuergestaltung, Abschreibung etc.) oder den hohen Verwaltungsaufwand beziehen (Hesse et al. 2024a). Nicht zuletzt ist die Gewerbesteuer in der Vergangenheit auch immer wieder Gegenstand von politischen Reformen gewesen, was sie – zusätzlich zu ihrer hohen

Konjunkturreagibilität – zu einer schwer planbaren Einnahmequelle für Städte und Gemeinden macht (Schwarting 2022). Gleichwohl halten die Kommunen an ihr fest. Eine komplette Abschaffung mit Kompensation über eine stärkere Beteiligung an den Gemeinschaftssteuern scheint in mehrfacher Hinsicht politisch nicht konsensfähig.

Zunächst ist der Anspruch der Gemeinden auf eine eigene, auf wirtschaftliche Tätigkeit bezogene Realsteuer mit eigenem Hebesatzrecht grundgesetzlich verankert (Art. 28 Abs. 2 GG). Eine Abschaffung würde dementsprechend hohen gesetzgeberischen Hürden von Bundestag und Bundesrat unterliegen. Bei einem kompletten Verzicht darauf (etwa zugunsten einer höheren Umsatzsteuerbeteiligung) würden die Kommunen zudem die einzig nennenswerte eigenständige Steuer verlieren (Schwarting 2022). Hinzu kommt, dass Unternehmen von zahlreichen öffentlichen Dienstleistungen der Kommune profitieren, weshalb ihre Besteuerung durch die Kommune im Sinne des Äquivalenzprinzips grundsätzlich sinnvoll erscheint (Brümmerhoff 2007). Schließlich stellt die Gewerbesteuer eine Beziehung zwischen Gemeinde und Wirtschaft her und spiegelt die besonderen Belastungen wider, die ihr aus der Bereitstellung von Arbeitsplätzen durch die Unternehmen entstehen (Schwarting 2022). Auch die von der Gewerbesteuer ausgehende Anreizwirkung spricht dafür, grundsätzlich an ihr festzuhalten. Der Ausblick auf künftige Gewerbesteuerentnahmen schafft einen Anreiz für Gemeinden und Städte, gegebenenfalls auch eher unattraktive Unternehmen vor Ort anzusiedeln.

In den vergangenen Jahrzehnten wurde die Gewerbesteuer mehrfach reformiert. Aus heutiger Perspektive werden diese Reformen in der Literatur als „schleichender Abbau der Gewerbesteuer“ bezeichnet (Schwarting 2022). Wesentlich dafür waren vor allem die Abschaffung der Lohnsummensteuer im Jahr 1980 sowie der Gewerkekapitalsteuer 18 Jahre später. So entfiel im Jahr 1980 auf Basis des Steueränderungsgesetzes die von den Gemeinden fakultativ zu erhebende Lohnsummensteuer, weshalb seitdem die Lohnsumme der örtlichen Betriebe nicht mehr zu ihrer Besteuerung herangezogen werden kann. Im Jahr 1998 wurde darüber hinaus die sogenannte Gewerkekapitalsteuer abgeschafft. Das Gewerkekapital war bis dahin zusätzlich zum Ertrag für die Berechnung der Gewerbesteuer genutzt worden und hatte im Vergleich dazu eine deutlich geringere Anfälligkeit für konjunkturelle Schwankungen. Als Kom-

pensation für beide Reformen erhielten die Kommunen jeweils höhere Anteile an den Gemeinschaftssteuern.⁹

Angesichts der aktuellen Herausforderungen besteht nicht nur die Notwendigkeit, sondern auch die Chance, die beschriebene jahrzehntealte Diskussion über die Reform der Gewerbesteuer neu aufzunehmen. Ein wichtiger Vorschlag besteht darin, die Gewerbesteuer zu einer Wertschöpfungssteuer mit eigenem Hebesatzrecht auszubauen.¹⁰ Die Wertschöpfung als Bemessungsgrundlage würde dabei als Summe aus Löhnen, Mieten, Zinsen und Gewinnen erfasst (Oberhauser 1983) und der Kreis der Steuerpflichtigen auf die freien Berufe sowie die Land- und Forstwirtschaft, aber auch den öffentlichen Sektor ausgeweitet. Dadurch würde nicht nur dem Grundsatz der Gleichmäßigkeit der Besteuerung¹¹ (Brümmerhoff 2007), sondern auch dem Prinzip der örtlichen Radizierbarkeit¹² stärker Rechnung getragen. Danach sollten Steuereinnahmen einer Kommune im Idealfall aus der Besteuerung von Steuersubjekten und -objekten entstammen, die ihrem eigenen Gebiet zuzurechnen sind, und nicht über Transferzahlungen vereinnahmt werden müssen. Eine so ausgestaltete Wertschöpfungssteuer wäre zudem weniger stark konjunkturabhängig, da z. B. Lohnsummen nicht im selben Maß mit der wirtschaftlichen Entwicklung schwanken wie der Gewerbeertrag von Unternehmen. Ein weiterer, viel diskutierter Vorschlag zur Reform der Gewerbesteuer hin zu einer kommunalen Wirtschaftssteuer aus dem Jahr 2006 sah darüber hinaus die Hinzunahme des Anlagevermögens zur Berechnung der Besteuerung des Gewerbes vor (Witte/Tebbe 2006).

Eine mögliche Ausweitung des Kreises der Steuerpflichtigen bei zunächst unveränderten Steuersätzen würde die kommunalen Gewerbesteuererinnahmen erhöhen. Dadurch würde sich zudem ein Spielraum dafür eröffnen, das mittlerweile vergleichsweise hohe Hebesatzniveau in Deutschland zu mindern, das oft als ein Beitrag zu einer im internationalen Vergleich hohen Unternehmensbesteuerung kritisiert wird (Bundesministerium der Finanzen 2024c). Mit Blick auf die Heterogenität bei den kommunalen Hebesätzen wird darüber hinaus vorgeschlagen, die Möglichkeiten zur Bildung lokaler „Steueroasen“ zu mindern (Junkernheinrich/Micosatt 2023), was kleinräumige Disparitäten verringern würde. Dazu könnte der Bund entweder den Mindesthebesatz von 200 Prozent noch einmal erhöhen oder die Rolle der Produktionsstandorte in der Steuerzerlegung stärken.

Bewertung

Die Hinzunahme der Lohnsumme und weiterer Betriebsausgaben zur Berechnung der Bemessungsgrundlage einer Wertschöpfungssteuer sowie die Erweiterung des Kreises der Steuerpflichtigen erscheinen prinzipiell als sinnvolle Vorschläge, um die Gewerbesteuererinnahmen der Kommunen gleichermaßen weniger konjunkturanfällig zu machen und bei gleichbleibendem Hebesatzniveau die daraus resultierenden Erträge für Städte und Gemeinden nachhaltig zu erhöhen. Im besten Fall würde dies den Spielraum zu Hebesatzsenkungen eröffnen und die Unternehmensbesteuerung in Deutschland international konkurrenzfähiger machen. Eine Besteuerung des Gewerbekapitals hingegen liefe Gefahr, die Substanz der Unternehmen zu besteuern und das Risiko der Kapitalflucht (trotz geltender Wegzugssteuer) zu erhöhen. Sie ist darum eher kritisch zu bewerten. Mit Blick auf die politische Umsetzbarkeit einer derart grundlegenden Reform ist jedoch darauf hinzuweisen, dass sie trotz mehrerer Anläufe in den vergangenen Jahrzehnten nicht kompromissfähig war und die Kommunen selbst wie auch ihre Verbandsvertretungen einer Gewerbesteuerreform eher zurückhaltend bis ablehnend gegenüberstehen, da sie immer auch eine interkommunale Umverteilung mit sich brächte. Die (kurzfristigen) Umsetzungschancen sind darum gering. Deshalb sollte der Fokus stärker auf einen der folgenden Reformvorschläge gelegt werden.

7.1.2 Anpassung der Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern

Die Gemeinden erhalten nach geltendem Recht feste Anteile an den drei aufkommensstarken Gemeinschaftssteuern. Im Einzelnen sind das 15 Prozent der Einkommensteuer, zwölf Prozent der Kapitalertragsteuer und knapp zwei Prozent der Umsatzsteuer – was effektiv nach Hinzurechnung von Festbeträgen jedoch eher einem Anteil von 2,8 Prozent (2024) entspricht (Bundesministerium der Finanzen 2024b, 2023; Hesse et al. 2024a; Hesse et al. 2024c). Während die Kommunen bereits seit dem Gemeindefinanzreformgesetz von 1969 an der Einkommensteuer beteiligt werden, diente die Beteiligung an der Umsatzsteuer im Jahr 1998 dazu, den Wegfall der Gewerbekapitalsteuer (siehe oben) zu kompensieren (Schwarting 2022).

Der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer wird über einen Schlüssel verteilt, der stark auf die Wirtschaftskraft einer

⁹ Schwarting (2022) liefert eine detaillierte Diskussion der Reformprozesse.

¹⁰ Ein entsprechender Vorschlag wurde bereits im Jahr 1982 vom wissenschaftlichen Beirat des Bundesfinanzministeriums gemacht (Oberhauser 1983).

¹¹ Durch die Ausweitung der Steuerpflichtigen blieben einzelne gewinnorientierte Wirtschaftstätigkeiten nicht länger von der Besteuerung ausgeschlossen.

¹² Unter dem Fachbegriff „Radizierbarkeit“ wird „Zurechenbarkeit“ verstanden. Die örtliche Radizierbarkeit in Bezug auf die Gewerbesteuer meint die Zurechnung der von Unternehmen verursachten Kosten bzw. erlangten Vorteile, z. B. durch die Nutzung der gemeindlichen Infrastruktur (Brümmerhof 2007: 537).

Kommune abstellt und sich aus dem Gewerbesteueraufkommen, den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und den sozialversicherungspflichtigen Entgelten für jede einzelne Gemeinde zusammensetzt (Hesse et al. 2024c; Bundesministerium der Finanzen 2024a; Deutscher Bundestag 2021). Wie sich die Umsatzsteuer auf die Bundesländer aufteilt, bleibt bei der Verteilung unberücksichtigt. Anders ist es bei der Zuordnung des Gemeindeanteils der Einkommensteuer auf einzelne Kommunen, die zunächst über das Wohnsitzprinzip erfolgt. Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer setzt sich dabei aus einem Anteil von 15 Prozent am Aufkommen der Lohnsteuer und der veranlagten Einkommensteuer und mit zwölf Prozent am Aufkommen der Kapitalertragsteuer zusammen (MdFE Brandenburg o. J.). Für das Wohnsitzprinzip wird der Anteil des bundesweiten Aufkommens der Einkommensteuer ermittelt, der auf die einzelnen Bundesländer entfällt (Schwarting 2022). Der Anteil, den die Kommunen des jeweiligen Bundeslandes erhalten, wird schließlich über eine Schlüsselzahl auf Basis des Anteils einer Gemeinde am landesweiten Aufkommen (unter Berücksichtigung von Kappungsgrenzen) auf die Gemeinden verteilt (Aßmann/Kaiser 2021).

Um die Finanzsituation der Kommunen dauerhaft zu verbessern, liegt eine Anpassung der Verteilung der Gemeinschaftssteuern zugunsten der Kommunen nahe. Bei der Umsatzsteuer handelt es sich grundsätzlich um eine ergiebige Steuerquelle, die zudem stetig wächst und nur geringfügigen Schwankungen im Konjunkturverlauf unterliegt (Schwarting 2022). Die Erhöhung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer brächte den Kommunen eine sicherere und besser planbare Einnahmequelle als die Gewerbesteuer und könnte entweder über die Anhebung der prozentualen Beteiligung oder aber über dauerhaft höhere Festbeträge bewerkstelligt werden (Hesse et al. 2024a). Ein weiterer Reformansatz besteht in der Anpassung des Verteilungsschlüssels in Richtung Wirtschaftsschwäche. Im Augenblick gewichtet er die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit einer Kommune stark und befördert so das potenzielle Auseinanderdriften der Kommunen in ihrer Finanzstärke. Als alternativer Verteilungsschlüssel mit neutralerer oder sogar angleichender Wirkung werden die Einwohnerzahl oder Wirtschaftsschwäche (anstatt von Wirtschaftsstärke) vorgeschlagen. Solche Indikatoren könnten etwa die lokale Arbeitslosenquote oder negativ gewichtete Gewerbesteuereinnahmen sein.

Mit Blick auf die Einkommensteuer ließe sich die Stabilisierung der kommunalen Finanzausstattung ebenfalls entweder über eine Erhöhung des prozentualen Anteils, der auf die Kommunen entfällt, oder aber über eine Anpassung des Verteilungsschlüssels bewerkstelligen, der eine Gewichtung über Wohnsitz- und Betriebsstättenprinzip vornimmt, um Konflikten zwischen urbanen Zentren und Umlandgemeinden künftig stärker zu begegnen (Hesse et al. 2024a). Ein Verteilungsschlüssel, der darüber hinaus gezielt die Zahl der Beschäftigten vor Ort berücksichtigen würde, könnte

zudem helfen, die Heterogenität in den gemeindlichen Einnahmen aus der Einkommensteuer ein Stückweit zu glätten.

Simulationsrechnungen zeigen, dass sowohl eine Erhöhung der Einkommen- als auch der Umsatzsteuer zu höheren Steuereinnahmen der Kommunen in allen Bundesländern führen würden (Hesse et al. 2024a). Allerdings ist dabei zu berücksichtigen, dass aufgrund von Kompensationseffekten im bundesstaatlichen Finanzausgleich wirtschaftsstarke Länder auf Landesebene Einnahmen in den Landeshaushalten verlieren würden, während sich wirtschaftsschwache Länder über Zugewinne freuen könnten. Obgleich der Gesamteffekt für Länder und Kommunen in allen Bundesländern positiv wäre, stellt sich die Frage, ob die wirtschaftsstärkeren Bundesländer und vor allem auch der Bund dazu bereit wären, zugunsten der Kommunen auf Einnahmen aus den Gemeinschaftssteuern zu verzichten.

Bewertung

Da eine Erhöhung der Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern die Verteilung zwischen den föderalen Ebenen verändert, die gesamtstaatlichen Steuereinnahmen aber gleichblieben, müssten Bund oder Länder zwangsläufig auf Anteile zugunsten der Kommunen verzichten. Gerade in Phasen der konjunkturellen Schwäche erscheint es zweifelhaft, ob eine derartige Neuverteilung politisch umsetzbar und auch sinnvoll ist. Hinzu kommt, dass die vertikale Verteilung der Einkommensteuer grundgesetzlich festgelegt ist (Art. 106 Abs. 3) und eine Anpassung hohe gesetzgeberische Hürden zu bewältigen hätte. Grundsätzlich einfacher wäre eine Anpassung der vertikalen Verteilung der Umsatzsteuer zu bewerkstelligen, die im Grundgesetz ohnehin als flexibles Element angelegt ist.

Im Vergleich dazu vielversprechender erscheint eine Anpassung der Verteilungsschlüssel von Umsatz- oder Einkommensteuer, die die Verteilung unter den Kommunen bestimmen. Würde sich die Verteilung der Umsatzsteuer etwa stärker als bisher auf den Indikator Wirtschaftsschwäche (statt -stärke) beziehen, würde künftig auch stärker von wirtschaftsstarken zu wirtschaftsschwachen Kommunen umverteilt, was mit Blick auf die beschriebene Heterogenität der Finanzkraft zu begrüßen wäre. Hinzu kommt, dass die Umsatzsteuereinnahmen bundesweit und nicht nur innerhalb der Bundesländer umverteilt werden. Auch die Reform der Einkommensteuerverteilung könnte den Aufkommensdisparitäten in der kommunalen Landschaft entgegenwirken. Von eigenen Hebesatz- oder Zuschlagsrechten der Kommunen auf einzelne Gemeinschaftssteuern ist allerdings abzuraten, da damit finanzschwächere Kommunen benachteiligt würden.

7.1.3 Anpassungen im kommunalen Finanzausgleich

Die Systeme des kommunalen Finanzausgleichs (KFA) der Länder spielen eine zentrale Rolle in der finanziellen Ausstattung der Kommunen – auch wenn sich diese in ihrer Ausgestaltung von Land zu Land unterscheiden. Eine Reform dieser Systeme kann deshalb ebenfalls dazu beitragen, die finanzielle Basis der Kommunen zu stärken. Ausgehend von den gemeinsam geteilten Kernelementen der kommunalen Finanzausgleichssysteme sollte auch ein modernisierter KFA grundsätzlich auf einem „Dreiklang“ aus horizontalem Finanzausgleich, vertikalem Finanzausgleich und einer Finanzausgleichsumlage basieren. Als wesentlicher Ansatz zur Anpassung sollten die finanziellen Bedarfe der Kommunen möglichst objektiv und präzise bestimmt werden – auch wenn hier politische Ermessensspielräume nie gänzlich ausgeblendet werden können. Dies hätte den Vorteil, dass die Mittelverteilung stärker den tatsächlichen finanziellen Belastungen vor Ort folgt. Mit Blick auf den horizontalen Finanzausgleich erfordert dies, die Dotierung für einzelne Aufgaben wie Bildung, Infrastruktur oder soziale Dienstleistungen zu stärken. Dafür sind normative Bedarfsansätze sowie aufgabenspezifische Regressionsanalysen am besten geeignet, gefolgt von Gesamtregressionen, modifizierten Korridorverfahren und der schlichten Anerkennung von Ausgaben als Bedarfe.¹³

Hinzu kommt, dass die Vergleichbarkeit der KFA-Systeme über die Bundesländer hinweg erhöht werden sollte. Ziel müsste es sein, Unterschiede in der Leistungsfähigkeit der Kommunen künftig stärker auszugleichen. Dies umfasst die kontinuierliche Verbesserung der Transparenz sowie die Stärkung eines „Grundfinanzierungsschutzes“, der im Sinne des gesetzlich verankerten Mindestbedarfs sicherstellt, dass jede Kommune über die notwendigen Mittel verfügt, um ihre pflichtigen und darüber hinaus auch freiwilligen Aufgaben erfüllen zu können. Viele der bestehenden KFA-Systeme basieren auf politischen Kompromissen der Vergangenheit, die heute oft nicht mehr zeitgemäß sind. Diese Regelungen sollten kritisch überprüft und gegebenenfalls angepasst werden, um eine gerechtere Mittelverteilung zwischen Land und Kommunen sowie interkommunal zu erreichen. Neben der Bedarfsorientierung sollte darüber hinaus eine ergänzende Ergebnisorientierung etabliert werden. Dies könnte dazu beitragen, die Effektivität der Mittelverwendung zu verbessern.

Bewertung

Eine Reform der kommunalen Finanzausgleichssysteme der Länder, die die Bedarfe der Kommunen möglichst präzise berücksichtigt, Transparenz schafft und historisch gewachsene Fehlallokationen und -anreize überwindet, ist eine zentrale Säule der zielgerichteten Stärkung kommunaler Finanzausstattung. Der Ansatz eines „Finanzausgleichsdreiklangs“ sollte dafür mit einer klaren Aufgaben- und Ergebnisorientierung kombiniert werden. Da die KFAs in den Ländern regelmäßig evaluiert werden müssen, bietet sich auf diese Weise eine Möglichkeit, Reformen voranzutreiben. Gleichwohl ist die Harmonisierung von je individuellen und auch etablierten Standards über alle Bundesländer hinweg aufwändig. Die politische Herausforderung besteht darin, die landesspezifischen Interessen aller Akteure zu berücksichtigen.

7.1.4 Entlastung bei den Soziallasten

Da eine Reform der kommunalen Steuereinnahmen politisch nur schwer umsetzbar erscheint, ist die Entlastung der Kommunen bei den Sozialausgaben ein praktikablerer Ansatz, um die Haushalte von Städten, Landkreisen und Gemeinden dauerhaft zu stabilisieren. Dieses Ziel kann grundsätzlich auf zwei Arten erreicht werden: erstens über die Übernahme kommunaler Ausgaben durch die Bundesebene im Bereich der Geldleistungsgesetze (Art. 104a Abs. 3 und 4 GG) oder zweitens über die Reduzierung der Ausgaben bzw. deren Fixierung auf dem aktuellen Niveau (stellvertretend Junkernheinrich/Micosatt 2024). Beispiele für Kostenübernahmen durch den Bund waren in der jüngeren Vergangenheit die vollständige Übernahme der Ausgaben für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung seit 2018 sowie die Aufstockung der Beteiligung an den Ausgaben bei Leistungen für Unterkunft und Heizung im SGB II (KdU) (Bundesministerium der Finanzen 2024d).¹⁴

Vergangene Entlastungspakete haben verdeutlicht, dass die Übernahme von Sozialausgaben eine wirksame und im Bedarfsfall auch kurzfristig umzusetzende Maßnahme sein kann. Es hat sich gezeigt, dass beispielsweise mit der sukzessiven Übernahme von weiteren Anteilen an den KdU durch den Bund eine zielgenaue Entlastung im Sinne der Bedarfsgerechtigkeit verbunden war, da von ihr vor allem finanzschwache Kommunen profitierten (Hansmann 2024). Anzumerken ist jedoch auch, dass jährliche Entlastung um fixe Beträge aufgrund von Inflation über die Zeit an Wert verlieren (Junkernheinrich/Micosatt 2023).

¹³ Die Reihung ist das Ergebnis verschiedener Fortentwicklungsvorhaben von kommunalen Finanzausgleichen, durchgeführt vom Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstitut (FiFo) in Köln (Döring et al. 2021; Gerhards et al. 2019; Gerhards et al. 2021; Gerhards/Thöne 2023).

¹⁴ Gegenwärtig übernimmt der Bund ca. 74 Prozent der KdU (Hesse et al. 2024a).

Soll eine finanzielle Entlastung der Kommunen kurzfristig erreicht werden, so erscheint ein erneutes Paket zur Stärkung der kommunalen Finanzkraft unter Beteiligung der Länder grundsätzlich sinnvoll. Im Sinne einer praktikablen Umsetzung empfiehlt es sich, damit verbundene Mittel über die Länder an die Kommunen zu verteilen, da die Länder über etablierte Systeme der bedarfsgerechten Mittelverteilung verfügen. Eine schlichte Anhebung der kommunalen Anteile an der Einkommen- oder Umsatzsteuer als Ausgleich für hohe Soziallasten ohne eine gleichzeitige Anpassung der Verteilungsschlüssel ist im Vergleich dazu weniger gut geeignet, da dies eher finanzstärkere Kommunen begünstigt (siehe oben). Bei der Übernahme von Sozialausgaben sollte der Blick insbesondere auf die Bereiche der Eingliederungs- sowie der Jugendhilfe gerichtet werden, da hier die Kostendeckungsgrade der Kommunen am niedrigsten sind (Hansmann 2024). Die Finanzierungsverantwortung der Eingliederungshilfe, die im Jahr 2023 bundesweit mit rund 25,4 Milliarden Euro zu Buche schlug, liegt derzeit allein bei Ländern und Kommunen (Jethon/Klieve 2023; Destatis 2024e), wobei die Kommunen einen Großteil davon tragen. Ein Reformvorschlag zu ihrer Entlastung richtet sich darauf, die Kosten der Eingliederungshilfe zwischen den Ebenen „dynamisch zu dritteln“ (Jethon 2024).

Zwei Punkte gilt es dabei jedoch zu berücksichtigen. Zunächst ist die Aufteilung der Kosten für soziale Leistungen nicht in allen Bundesländern einheitlich zwischen Landes- und Kommunalebene aufgeteilt. So wird beispielsweise die Eingliederungshilfe im Saarland und in Sachsen-Anhalt komplett von der Landesebene übernommen, während in den restlichen Flächenländern entweder die Kommunen allein dafür aufkommen (z. B. in NRW) oder Mischsysteme existieren (Regionalverband Saarbrücken 2023). In der Konsequenz würden von der Übernahme der Kosten der Eingliederungshilfe durch den Bund die Kommunen nicht in jedem Bundesland gleichermaßen profitieren. Auch unterschiedliche Trägerstrukturen vor Ort machen die konkrete Entlastungswirkung schwer prognostizierbar (Geißler/Niemann 2015).

Der zweite Punkt rührt an den Sachverhalt, dass schon heute viele kommunale Sozialleistungen in die Übernahme durch den Bund gebracht worden sind und der Spielraum für zusätzliche Kompensationen damit vergleichsweise gering ist. Der Bund darf sich nämlich nur an Geldleistungen gemäß Art. 104a Abs. 3 GG beteiligen (Hansmann 2024). Um die Finanzsituation der Kommunen strukturell – also im Rahmen des bestehenden Systems der Grundfinanzierung – zu verbessern, eignen sich letztlich also nur Bundesmittel im Rahmen von Geldleistungsgesetzen (Hesse et al. 2024c). Entsprechend müssen Sozialleistungen, an denen der Bund sich finanziell beteiligt, in der Höhe objektivierbar sein (Geißler/Niemann 2015). Da eine Normierung aufgrund individueller lokaler Lösungen oft nicht möglich ist, scheidet ein großer Teil der Sozialleistungen von vorneher ein aus.

In der Folge kann ein weiterer Lösungsansatz für die angespannte kommunale Finanzsituation darin liegen, dass weniger neue bzw. keine weiteren (sozialen) Aufgaben mehr an die Kommunen übertragen werden (DStGB 2024; Junkernheinrich/Micosatt 2024). Denkbar wäre auch, dass Kommunen einzelne Aufgaben abgeben, bei denen kein lokaler Ermessensspielraum besteht. Auch wenn es sich nicht um eine Sozialleistung handelt, so verweist die aktuelle Diskussion um die Leistung der Kfz-Zulassung darauf, dass eine Reduzierung des kommunalen Leistungsspektrums denkbar und möglich ist (DStGB 2025). Für den Fall, dass ein derartiges Aufgabenmoratorium nicht durchsetzbar ist und die Kommunen auch künftig weitere Aufgaben übernehmen, könnte ein sogenannter Konnexitätsprüfungsausschuss eingeführt werden. Dieser sollte in allen Gesetzgebungsprozessen von Bund und Ländern eine striktere und wirksamere Konnexitätsprüfung vornehmen, um etwaige Zusatzbelastungen der Kommunen zu vermeiden oder zumindest adäquat zu kompensieren. Der Ausschuss könnte beim Bundesrat angesiedelt werden und hätte zu prüfen, dass Art. 84 Abs. 1 GG („Aufgabenübertragungsverbot“) eingehalten wird.

Bewertung

Zur Übernahme sozialer Ausgaben der Kommunen durch den Bund erscheint zum gegenwärtigen Zeitpunkt eine weitere Maßnahme nach dem Vorbild früherer Entlastungspakete (etwa des 5-Milliarden-Entlastungspakets aus dem Jahr 2018) sinnvoll. Ein solches Paket sollte vor allem auf die Themenfelder Eingliederungs- und Jugendhilfe abzielen. Einer vollen Übernahme der Kosten der Unterkunft steht die kommunale Ebene indes selbst eher kritisch gegenüber, da diese damit zur reinen Auftragsangelegenheit würde und die Kommunen Ermessensspielräume bei der Ausführung verlören. Alternativ steht die Reformempfehlung im Raum, die jährliche Entlastung von 5 Milliarden Euro aus dem letzten Reformpaket an die Inflation anzupassen und für die Zukunft zu dynamisieren (Junkernheinrich/Micosatt 2023). Beide Maßnahmen würden die Kommunen entlasten. Die politische Umsetzbarkeit wird dadurch erschwert, dass auch der Bund einer strikten und durch die Schuldenbremse selbst verordneten Ausgabenbegrenzung unterliegt. Sie schränkt den Spielraum für mögliche Kostenübernahmen gerade in Phasen des schwachen Wirtschaftswachstums ein. Mittelfristig wäre darüber hinaus die Etablierung eines eigenen Konnexitätsausschusses denkbar.

7.2 Abbau der kommunalen Altschulden

Fortschritte sind aktuell beim Abbau kommunaler Altschulden zu beobachten. Alle besonders betroffenen Länder haben in den vergangenen Jahren eine (Teil-)Entschuldung ihrer Kommunen vorgenommen oder gehen diese aktuell an (Drammeh 2018; Boddenberg 2020). Letzteres trifft auf Nordrhein-Westfalen zu, das jüngst ein eigenes Programm aufgelegt hat. Dieses Programm kommt zur rechten Zeit, da die Kassenkreditbestände im bevölkerungsreichsten Bundesland besonders hoch sind. Mit gut 21 Milliarden Euro konzentrierten sich dort zuletzt zwei Drittel der gesamtdeutschen kommunalen Altschulden (Destatis 2024d). Da eine Altschuldenlösung gezielt die Eigenfinanzierungskraft von finanzschwachen Kommunen stärkt, ist sie ein aktiver Beitrag zur Reduzierung fiskalischer Disparitäten.

Dennoch erscheint es notwendig, dass auch die neue Bundesregierung an der Zusage der Vorgängerregierung zur Beteiligung an einer Altschuldenlösung anknüpft und darüber hinaus sich mit weiteren Bundesländern ins Benehmen setzt, die bislang keine eigene Lösung auf den Weg gebracht haben. Die neue Bundesregierung hat im Koalitionsvertrag eine jährliche Beteiligung in Höhe von 250 Millionen Euro angekündigt (CDU et al. 2025). Allerdings sind die Kassenkreditbestände in den Bundesländern jenseits von Nordrhein-Westfalen vergleichsweise gering, sodass es den Landeshaushalten gegebenenfalls zugemutet werden kann, eigene Entschuldungsprogramme auf den Weg zu bringen. Ungeachtet der Frage, welche Bundesländer in den Blick genommen werden, muss ein Altschuldentilgungsfonds so konzipiert sein, dass die Fähigkeit einer Kommune, Investitionskredite aufzunehmen, vom ersten Tag an wiederhergestellt ist und nicht erst nach Tilgung der Schuld gegenüber dem Fonds. Andernfalls vergeht unter Umständen eine längere Phase, in der die Kommune trotz des Schuldenschnitts nicht dazu in der Lage ist, Infrastrukturinvestitionen vorzunehmen.

Kommunale Entschuldungsprogramme dürfen darüber hinaus immer nur als Ultima Ratio im System der Kommunalfinanzierung angesehen und mit strikten Maßgaben für eine Neuverschuldung versehen werden. Denn ansonsten entfalten solche „Bailouts“ – wie in der Finanzwissenschaft hinlänglich beschrieben (Rodden 2002) – negative Anreize für das künftige Ausgabeverhalten der Kommunen, da diese nach einem Schuldenschnitt begründet davon ausgehen könnten, dass ihnen auch dann beigestanden würde, wenn sie in der Zukunft zu stark in die Verschuldung rutschten. Darüber hinaus liegt die Ursache für steigende Kassenkreditbestände in der strukturellen Unterfinanzierung der Kommunen angesichts wachsender Aufgabenlasten. Solange also die Aufgaben- und/oder Finanzierungsstruktur der Kommunen nicht geändert wird, bleibt das Risiko eines erneuten Aufwuchses der Kassenkredite in der Zukunft hoch.

Bewertung

Eine Bundesbeteiligung zur Reduzierung der Altschulden scheint geboten und wäre eine zielgenaue fiskalische Entlastungsmaßnahme zur Wiederherstellung der kommunalen Handlungsfähigkeit, die zudem auch wesentlich zum Abbau der fiskalischen Heterogenität in der kommunalen Landschaft beitragen könnte. Entsprechend ist auch die Willensbekundung im Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung zur Unterstützung der Länder mit 250 Millionen Euro pro Jahr zu begrüßen – wenngleich die konkrete Umsetzung des Vorhabens erst noch erfolgen muss. Dies darf aber nicht die einzige Maßnahme sein. Parallel dazu muss die strukturelle Unterfinanzierung der Kommunen durch weitergehende Reformen behoben werden.

7.3 Rückführung von Investitionsrückständen sowie Bewältigung künftiger Investitionsbedarfe

7.3.1 Kommunale Investitionsfonds

In den vergangenen Jahren haben die deutschen Kommunen einen erheblichen Investitionsrückstand aufgebaut (siehe oben). Mittlerweile haben erste Bundesländer damit begonnen, diesem durch kommunale Investitionsfonds auf Landesebene zu begegnen. So stellt das Bundesland Schleswig-Holstein seinen Kommunen für das Jahr 2025 insgesamt 70 Millionen Euro vorrangig als zinsvergünstigte Darlehen für kommunale Infrastrukturinvestitionen zur Verfügung (Schleswig-Holstein 2024). Ebenfalls über einen kommunalen Investitionsfonds wurden im Jahr 2024 in Hessen insgesamt 327 Millionen Euro als Darlehensförderung für kommunale Investitionen ausgereicht (Finanzministerium Hessen 2024). Beide Bundesländer finanzieren diese Fonds über Sondervermögen. Zuletzt hat auch die neue Bundesregierung ein umfassendes Sondervermögen zur Infrastrukturfinanzierung in Höhe von 500 Milliarden Euro über eine Laufzeit von zwölf Jahren auf den Weg gebracht (CDU et al. 2025). 100 Milliarden Euro davon sollen direkt an die Länder und Kommunen gehen, weitere 100 Milliarden Euro sollen dem Klima- und Transformationsfonds zugeführt werden, über den sie zumindest zum Teil wiederum als Fördermittel an Kommunen ausgereicht werden könnten, beispielsweise über die Nationale Klimaschutzinitiative. Die Details der Mittelverteilung waren zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Gutachtens lediglich in ihren Grundzügen bekannt. So haben sich die Finanzminister der Länder etwa am 12. Mai darauf verständigt, die 100 Milliarden Euro nach dem Königsteiner Schlüssel¹⁵ vertei-

¹⁵ Der Königsteiner Schlüssel regelt die Länderanteile bei gemeinsamen Finanzierungen und ist eine jährlich neu berechnete Verteilungsquote unter den Bundesländern. Sie basiert zu zwei Dritteln auf dem Steueraufkommen und zu einem Drittel auf der Bevölkerungszahl der Länder (GWK o. J.).

len zu wollen (MDR 2025). Der zum Redaktionsschluss dieser Studie vorliegende Gesetzesentwurf überlässt die konkrete Mittelverteilung aber den Ländern (Deutscher Bundestag 2025).

Aus Sicht der Kommunen ist es zentral, dass die Länder einen möglichst großen Teil mit möglichst wenigen Auflagen durchreichen – etwa als allgemeine Investitionszuwendungen über die kommunalen Finanzausgleichssysteme der Länder. Angesichts der enormen Investitions Herausforderungen muss darüber hinaus angemerkt werden, dass die Mittel jedoch kaum ausreichen werden, um bestehende Infrastrukturrückstände abzubauen und künftige Transformations Herausforderungen zu meistern. Vielmehr ist angesichts der aktuell dramatischen Finanzlage der Kommunen zu befürchten, dass die zusätzlichen Bundesmittel vor allem dazu genutzt werden, um das gegenwärtige Niveau der kommunalen Investitionen zumindest annähernd zu halten (Borghorst et al. 2025).

An darüber hinausgehenden Expertenvorschlägen für Investitionsfonds des Bundes mangelte es zuletzt nicht (Geißler 2021). Auch der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) hat sich in seinem Jahresgutachten 2024 für die Bildung eines Infrastrukturfonds für den Bereich der Verkehrsinfrastruktur ausgesprochen (SVR 2024). Während sich die Bildung von Sondervermögen in Bundes- oder Landeshaushalten dem Kritikpunkt geringerer Haushaltstransparenz ausgesetzt sieht (Bundesrechnungshof 2023), hat dieses haushalterische Werkzeug den Vorteil, dass es die Mittel dauerhaft der alternativen, gegebenenfalls eher kurzfristig orientierten konsumtiven Mittelverwendung im Bundeshaushalt entzieht. Ein Beispiel dafür ist das auslaufende Kommunalinvestitionsförderungsgesetz, über das der Bund in den vergangenen Jahren – vermittelt über die Länder – finanzschwachen Kommunen insgesamt 7 Milliarden Euro an Investitionsfördermitteln zur Verfügung gestellt hat (Bundesministerium der Finanzen 2025c, 2025d). Diese Fördermittel speisten sich ebenfalls aus einem entsprechenden Sondervermögen des Bundes (Bundesrechnungshof 2023).

Bewertung

Kommunale Infrastrukturfonds zur Durchführung dringend benötigter Investitionen sind auf Landesebene bereits gängig. Auch auf Bundesebene gehören Sondervermögen schon lange zum Standardrepertoire in der Haushaltsführung – gegenwärtig existieren beim Bund insgesamt 29 davon, darunter das Sondervermögen Bundeswehr, der Klima- und Transformationsfonds, der Fonds zum Kinderbetreuungsaufbau oder eben der Kommunalinvestitionsförderungsfonds (Bundesrechnungshof 2023). Da die Notwendigkeit der Un-

terstützung gerade finanzschwacher Kommunen in ihrer Investitionstätigkeit mittlerweile allgemein anerkannt ist, ist das Sondervermögen Infrastruktur der neuen Bundesregierung ein richtiges Signal. Aktuell werden die technischen Details zur Abwicklung des Sondervermögens ausgehandelt. Vor diesem Hintergrund können drei zentrale Empfehlungen gegeben werden:

(1) Die Verteilung der Mittel auf die Länder nach dem Königsteiner Schlüssel führt zwar einerseits dazu, dass die bedürftigen Kommunen in Nordrhein-Westfalen einen guten Teil der Mittel erhalten werden. Gleiches gilt allerdings auch für die steuerkräftigen Bundesländer Bayern und Baden-Württemberg. Die Kommunen in den ostdeutschen Bundesländern, aber auch in Rheinland-Pfalz, dem Saarland und Teilen Hessens sollten abweichend vom Königsteiner Schlüssel relativ stärker berücksichtigt werden. Sie verfügen über eine im Schnitt relativ geringe Steuerkraft und sind angesichts der notwendigen Investitionen in besonderer Weise auf Hilfe angewiesen.

(2) Innerhalb der Bundesländer müssen die Mittel bürokratiearm an die Kommunen weitergereicht werden. Dies spricht gegen zusätzliche Förderprogramme. Denkbar wäre aber zum Beispiel eine Auszahlung als allgemeine Investitionszuweisungen im Rahmen der kommunalen Finanzausgleichssysteme oder als sogenannte Förderbudgets (siehe folgender Abschnitt).

(3) Das Sondervermögen Infrastruktur löst nicht das Problem der strukturellen Unterfinanzierung der Kommunen in Deutschland. Außerdem erscheinen die in Aussicht gestellten Mittel mit Blick auf die gegenwärtig drohende Investitionszurückhaltung, auf die Höhe bestehender Investitionsrückstände bzw. transformativer Investitions Herausforderungen unzureichend. Die Länder sollten darum einen möglichst großen Teil der Mittel an die Kommunen weitergeben und den zusätzlichen Verschuldungsspielraum aufgrund der Reform der Schuldenbremse dazu nutzen, ihre Investitionen bzw. die ihrer Kommunen zu stärken. Eine Option sollte darüber hinaus die Fortführung und gegebenenfalls auch Aufstockung des Sonderfonds zum Kommunalinvestitionsförderungsgesetz des Bundes sein, mit dem in den letzten Jahren gute Erfahrungen gemacht worden sind (Bundesministerium der Finanzen 2025b).

7.3.2 Reformen der Kommunalförderung

Gegenwärtig wird die Förderlandschaft als unübersichtlich, kleinteilig und komplex in der Beantragung und Administration wahrgenommen (Kunzmann et al. 2021; Raffer 2022). Gerade kleinere bzw. finanzschwache Kommunen haben dadurch strukturelle Nachteile, da sie nicht über ausreichende finanzielle und/oder personelle Ressourcen verfügen, um geeignete Programme zu identifizieren, eine Beantragung zu bewerkstelligen und die Abwicklung zu betreuen. Vor diesem Hintergrund ist eine Reform der Fördermittelpraxis aus kommunaler Sicht notwendig. Sie sollte auf eine Harmonisierung von Beantragungs- und Abwicklungsstandards, einfacheren Informationsmöglichkeiten und auf eine stärkere Digitalisierung setzen. Ein weiterer Ansatz zur Vereinfachung der komplexen Förderprogrammlandschaft ist es, Landesprogramme soweit möglich in den kommunalen Finanzausgleich zu integrieren (Hesse et al. 2024b).

Vielversprechend erscheint darüber hinaus der Vorschlag, den Kommunen Fördermittel im Bereich Klimaschutz als feste Budgets mit einer langen Laufzeit zur Verfügung zu stellen (Deutscher Städtetag 2023a). Diese wirkungsorientierte Vergabe von Förderpauschalen zur autonomen Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen setzt im Kern auf Pauschalierung und langfristige Verstetigung sowie eine Flexibilisierung der kommunalen Klimaschutzförderung durch Bund und Länder. Auf diese Weise soll eine Abkehr von der Vielzahl an technisch und administrativ kleinteiligen Förderprogrammen vollzogen werden, die die autonomen Gestaltungsmöglichkeiten der Kommunen inzwischen zu stark einschränken.

Jede Kommune soll für diesen Zweck zehn Jahre lang ein festes Budget an Fördermitteln erhalten, das gemeinsam von Bund und Ländern getragen wird (Deutscher Städtetag 2023a). Aus diesem Budget können die Kommunen eigene Projekte finanzieren. Die Fördersumme für ein Projekt wird dabei weder an die Projektkosten gekoppelt noch als einheitlicher Betrag pro Maßnahme festgelegt. Stattdessen wird die Klimawirksamkeit eines Projekts, gemessen an den eingesparten Emissionen, quantifiziert. Die Fördersumme ergibt sich aus der Klimawirksamkeit multipliziert mit einem festgelegten Förderbetrag pro Einheit. Die Standards zur Quantifizierung der Klimawirksamkeit sollen auf Basis anerkannter wissenschaftlicher Methoden und Erkenntnisse definiert werden. Der Nachweis der Klimawirksamkeit der beantragten Maßnahmen sollte – nach Ansicht des Städtetages – durch zertifizierte Institutionen wie Klimaschutzagenturen oder spezialisierte Planungsbüros erfolgen.

Die Fördermittel werden gemäß den Vorstellungen des Städtetages nach der Einwohnerzahl auf die kommunalen Budgets verteilt. Dieser Verteilungsschlüssel ist zwar einerseits pragmatisch und intuitiv nachvollziehbar, weil damit größere Kommunen höhere Budgets erhalten. Er unterliegt zugleich aber der Kritik, dass vergangene Investitionen einer Kommune unberücksichtigt bleiben (Kühl/Scheller

2024). Damit erhielt eine Kommune, die bereits viele Klimaschutzmaßnahmen umgesetzt hat und deren Bedarf an Förderung damit gering ist, ein ebenso hohes Budget wie eine gleich große Kommune, die bislang noch nicht in den Klimaschutz investiert hat.

Erste Erfahrungen mit der stärkeren Nutzung von Förderbudgets liegen auf Landesebene mittlerweile vor. So wurden in Sachsen z. B. Mittel aus der sogenannten „Klimamillion“ (Gesetz über das Kommunale Energie- und Klimabudget) oder in Nordrhein-Westfalen aus der „Sportpauschale“ als frei zu allozierende Budgets an die Kommunen ausgegeben.

Bewertung

Die Debatte um eine Vereinfachung der Förderprogrammlandschaft in Deutschland wird bereits seit einigen Jahren geführt. Umfassende Reformfortschritte sind dennoch bislang nicht zu beobachten. Der weitgehenden Umwidmung zweckgebundener Fördermittel in Pauschalen mit geringerer Zweckbindung steht zudem das politökonomische Argument entgegen, dass die Fördermittelgeber – also Bund und Länder – damit Steuerungsmöglichkeiten („Goldene Zügel“) aus der Hand geben müssten. Das macht große Reformen in der Kommunalförderung nicht weniger dringlich. Ihre schnelle Umsetzung erscheint damit aber eher unwahrscheinlich. Gleichwohl erscheint die stärkere Nutzung von Förderbudgets eine empfehlenswerte Maßnahme zur Reduktion des administrativen Aufwands, der regelmäßig mit der Kommunalförderung einhergeht und die kommunale Investitionstätigkeit hemmt.

8.

Fazit

Im vorliegenden Gutachten wurde die These untersucht, inwieweit die allgemeine Finanzausstattung der Kommunen hinreichend im Sinne einer Erreichung des im Grundgesetz formulierten Leitbildes gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet ist. Aus diesem Grund wurden in der Analyse die kommunalen Einnahmen den Ausgaben im Zeitverlauf gegenübergestellt, die Verschuldung der Städte, Landkreise und Gemeinden in ihrer regionalen Verteilung problematisiert und zudem die Entwicklung von fiskalischen Disparitäten in der kommunalen Landschaft analysiert.

Die Zusammenschau aus Einnahmen- und Ausgabenseite führt zu dem Schluss, dass die allgemeine Finanzausstattung der Kommunen aufgrund einer unterdurchschnittlichen Einnahmenbasis bei wachsenden Aufgaben- und Ausgabenbelastungen aktuell und auch perspektivisch als unzureichend bezeichnet werden muss. Hinzu kommt, dass sich in den vergangenen zwei Jahrzehnten die Heterogenität in der kommunalen Finanzsituation in manchen fiskalischen Variablen verschärft hat und die Schere zwischen finanzstärkeren und finanzschwächeren Kommunen in Deutschland dementsprechend auseinandergegangen ist. Ändert sich an der gegenwärtigen Finanzierungsstruktur nichts, dürfte sich diese haushalterische Heterogenität im interkommunalen als auch interregionalen Vergleich in den kommenden Jahren weiter verschärfen. Dies wird die Kommunen jedoch erheblich dabei einschränken, sowohl ihren Beitrag zu gleichwertigeren Lebensverhältnissen zu leisten als auch ihren Transformationsaufgaben gerecht zu werden. Selbst der Abbau bestehender Infrastrukturrückstände dürfte damit zunehmend schwieriger werden.

Aus diesen Befunden wurden Reformempfehlungen abgeleitet, die geeignet scheinen, die strukturelle Unterfinanzierung der Kommunen zu mindern. Als Fazit lässt sich festhalten, dass weitergehende Reformen am System der kommunalen Einnahmen, wie etwa eine Reform der Gewerbesteuer oder eine stärkere Berücksichtigung der Kommunen bei der Verteilung der Gemeinschaftssteuern, zwar wünschenswert, politisch aber nur schwer und vor allem nicht kurzfristig umzusetzen sein dürften. Um die Kommunen dennoch kurzfristig zu entlasten, erscheinen die Übernahme von Soziallasten durch den Bund, eine Beteiligung des Bundes an den Entschuldungsprogrammen der Länder sowie eine möglichst bürokratiearme Umsetzung des Sondervermögens Infrastruktur als geeignete Instrumente, die im Sinne einer Reformkaskade zuerst angegangen werden sollten. Grundsätzlich ist und bleibt eine

kritische Überprüfung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen als mittelfristige Handlungsempfehlung gleichwohl relevant und letztlich auch dringend geboten.

Derartige Reformen befreien die Kommunen jedoch nicht davon, künftig auch selbst nach Möglichkeiten zu suchen, um sparsam mit den ihnen zur Verfügung stehenden Haushaltsmitteln umzugehen und diese effizient einzusetzen. Damit halten sie selbst einen Hebel zum Umgang mit der angespannten Finanzsituation in Händen. Bevor sie sich komplett aus einzelnen freiwilligen Leistungen oder ganzen Investitionsprojekten zurückziehen, sollte z. B. zunächst darüber nachgedacht werden, welche freiwilligen Bestandteile pflichtiger Aufgaben notwendig sind oder an welcher Stelle sich einzelne Verwaltungsbereiche besser verzahnen und auch digitalisieren lassen. Letztlich bleibt damit die Auflösung der prekären finanziellen Situation der Kommunen in Deutschland eine Gemeinschaftsaufgabe von Bund, Ländern und Gemeinden.

Abkürzungsverzeichnis

BHO	Bundeshaushaltsordnung
ERP	European Recovery Programme
GFS	Gesamtdeutsches Fördersystem
GRW	Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“
INNO-KOM	Förderprogramm Innovationskompetenz
InvKG	Investitionsgesetz Kohleregionen
KdU	Kosten der Unterkunft
KFA	Kommunaler Finanzausgleich
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
NKI	Nationale Klimaschutzinitiative
SGB	Sozialgesetzbuch
SVR	Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung
TVöD	Tarifvertrag für den Öffentlichen Dienst
ZIM	Zentrales Innovationsprogramm Mittelstand

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1	Entwicklung der nominalen Einnahmen der Kommunen	6
Abb. 2	Steuereinnahmen der Kommunen	7
Abb. 3	Ausgaben der Kommunen nach Produktbereichen	8
Abb. 4	Sozialleistungen der Kommunen	10
Abb. 5	Ausgaben und Bauinvestitionen der Kommunen	11
Abb. 6	Bereinigte kommunale Einnahmen und Ausgaben	12
Abb. 7	Verschuldung aller staatlichen Ebenen	13
Abb. 8	Durchschnittliche Verschuldung der Gemeinden	14
Abb. 9	Wahrgenommener Investitionsrückstand	17
Abb. 10	Prognose der Steuereinnahmen der Gemeinden	20
Abb. 11	Finanzierungssalden der kommunalen Kernhaushalte	21
Abb. 12	Regionale Verteilung von Fördermitteln (nach Kreisen)	23
Tab. 1	Entwicklung der Tarifverdienste und Mitarbeitenden in den Kommunen	9
Tab. 2	Entwicklung regionaler Disparitäten bei kommunaler Verschuldung	15
Tab. 3	Entwicklung regionaler Disparitäten bei kommunalen Steuereinnahmen	16

Literaturverzeichnis

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (2016): Daseinsvorsorge und gleichwertige Lebensverhältnisse neu denken – Perspektiven und Handlungsfelder, Positionspapier aus der ARL 108, Hannover.

Aßmann, Sandra; Kaiser, Tristan (2021): Schlüsselzahl bestimmt Gemeindeanteil an der Einkommensteuer: Ermittlung und Verwendung der Schlüsselzahlen in Berlin und Brandenburg, in: Zeitschrift für amtliche Statistik Berlin Brandenburg, S. 24–30.

Bardt, Hubertus; Dullien, Sebastian; Hüther, Michael; Rietzler, Katja (2019): Für eine solide Finanzpolitik: Investitionen ermöglichen, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung, IMK Report 152.

Bauermann, Tom; Kaczmarczyk, Patrick; Krebs, Tom (2024): Ausbau der Stromnetze: Investitionsbedarfe; IMK – Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (Study 97), https://www.imk-boeckler.de/fpdf/HBS-009011/p_imk_study_97_2024.pdf (9.1.2025).

BCG (2021): Klimapfade 2.0: Ein Wirtschaftsprogramm für Klima und Zukunft, Gutachten für den BDI, Boston Consulting Group (BCG), <https://bdi.eu/publikation/news/klimapfade-2-0-ein-wirtschaftsprogramm-fuer-klima-und-zukunft/> (9.1.2025).

BMI, BMELV, BMFSFJ (2021): Politik für gleichwertige Lebensverhältnisse: Zwischenbilanz der 19. Legislaturperiode, Die Bundesregierung, Berlin, https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2021/04/zwischenbericht-gleichwertige-lebensverhaeltnisse.pdf;jsessionid=954FE17FC4E8FD495FA6CB8CAC734193.live891?__blob=publicationFile&v=8 (30.6.2024).

BMW (2020): Öffentliche Infrastruktur in Deutschland: Probleme und Reformbedarf, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Ministerium/Veroeffentlichung-Wissenschaftlicher-Beirat/gutachten-oeffentliche-infrastruktur-in-deutschland.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (9.1.2025).

Boddenberg, Michael (2020): Entschuldung der Kommunen im Rahmen der Hessenkasse, in: Ländlicher Raum 3, S. 72–74.

Boettcher, Florian; Freier, Ronny; Geißler, René (2021): Kommunalen Finanzreport, Bertelsmann Stiftung.

Böll-Stiftung (o. J.): Kommunalen Finanzausgleich, https://kommunalwiki.boell.de/index.php/Kommunalen_Finanzausgleich (25.5.2025).

Borghorst, Malte; Brilon, Stefanie; Raffer, Christian (2025): Rekorddefizit und Zukunftssorgen: Zur aktuellen Lage der kommunalen Haushalte, KfW Research, Fokus Volkswirtschaft 499.

Brachert, Matthias; Dettmann, Eva; Schneider, Lutz; Titze, Mirko (2024): Evaluation der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW)“ durch einzelbetriebliche Erfolgskontrolle: Evaluationsbericht, in: IWH Studies 3 (2024), https://www.iwh-halle.de/fileadmin/user_upload/publications/iwh_studies/iwh-studies_2024-03_de_GRW-Evaluationsbericht.pdf (24.4.2025).

Brand, S. (2015): Paradigmenwechsel in der Kommunalfinanzierung – der lange Schatten der Finanzkrise, in: Wirtschaftsdienst 95 (1), S. 51–55, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2015/heft/1/beitrag/paradigmenwechsel-in-der-kommunalfinanzierung-der-lange-schatten-der-finanzkrise.html> (25.5.2025).

Brand, S.; Römer, D. (2022): Öffentliche Investitionsbedarfe zur Erreichung der Klimaneutralität in Deutschland, KfW Research, Fokus Volkswirtschaft 395.

Brand, Stephan; Krone, Elisabeth; Scheller, Henrik; Steinbrecher, Johannes (2020): Zur Messung kommunaler Investitionsrückstände: Zwischen begrifflichen Abgrenzungsschwierigkeiten, statistischen Brüchen und notwendiger Methodenvielfalt, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin, <https://repository.difu.de/items/d45caaca-953f-4de0-a230-9ae156aa4979> (9.1.2025).

Brand, Stephan; Salzgeber, Johannes; Hesse, Mario; Starke, Tim; Bender, Christian (2025): Steuern, Zuweisungen oder Fördermittel – wie stärkt man die kommunale Investitionsfähigkeit?, in: Junkernheinrich, Martin; Koriath, Stefan; Lenk, Thomas; Ranscht-Ostwald, Anja; Scheller, Henrik; Woisin, Matthias (Hrsg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen, 2024 (2), Stuttgart, S. 123–144.

Brilon, Stefanie; Raffer, Christian; Zahn, Frida von (2025): Kommunale Sportstätten: Große Bedeutung und hoher Investitionsbedarf, KfW Research, Fokus Volkswirtschaft 482.

Brümmerhoff, Dieter (2007): Finanzwissenschaft, München, Wien.

Bundesministerium der Finanzen (2023): Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer in der Gemeindefinanzreform, Bundesministerium der Finanzen, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Foederale_Finanzbeziehungen/Kommunalfinanzen/gemeindeanteil-an-der-einkommensteuer.html (25.5.2025).

Bundesministerium der Finanzen (2024a): Bund-Länder-Finanzbeziehungen auf der Grundlage der Finanzverfassung 2024, Berlin, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/bund-laender-finanzbeziehungen-2023.pdf?__blob=publicationFile&v=5 (25.5.2025).

Bundesministerium der Finanzen (2024b): Die Beteiligung der Gemeinden am Aufkommen der Umsatzsteuer, Berlin, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Oeffentliche_Finanzen/Foederale_Finanzbeziehungen/Kommunalfinanzen/Gemeindefinanzreform/beteiligung-der-gemeinden-am-umsatzsteuer-aufkommen.pdf?__blob=publicationFile&v=5 (20.8.2024).

Bundesministerium der Finanzen (2024c): Die wichtigsten Steuern im internationalen Vergleich, Berlin, <https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/Ausgabe/2024/08/Inhalte/Kapitel-3-Analysen/3-3-steuern-im-internationalen-vergleich-2023.html> (25.5.2025).

Bundesministerium der Finanzen (2024d): Entlastung der Kommunen durch den Bund, Berlin, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Foederale_Finanzbeziehungen/Kommunalfinanzen/entlastungen-der-kommunen-durch-den-bund.html (3.1.2025). **Bundesministerium der Finanzen (2025a):** Entwurf eines Gesetzes zur Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen von Ländern und Kommunen, Referentenentwurf zum Länder-und-Kommunal-Infrastrukturfinanzierungsgesetz – LuKIFG.

Bundesministerium der Finanzen (2025a): Entwurf eines Gesetzes zur Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen von Ländern und Kommunen, Referentenentwurf zum Länder-und-Kommunal-Infrastrukturfinanzierungsgesetz – LuKIFG.

Bundesministerium der Finanzen (2025b): Evaluierung des Infrastrukturprogramms nach dem Kommunalinvestitionsfördergesetz (Kapitel 1): Vorläufige Bilanz, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Oeffentliche_Finanzen/Foederale_Finanzbeziehungen/Kommunalfinanzen/Foerderung-Investitionen/evaluierung-des-infrastrukturprogramms.pdf?__blob=publicationFile&v=5 (9.1.2025).

Bundesministerium der Finanzen (2025c): Umsetzung des Infrastrukturprogramms in den Ländern: Kommunalinvestitionsfördergesetz Kapitel 1 (KInvFG I), Berlin, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Oeffentliche_Finanzen/Foederale_Finanzbeziehungen/Kommunalfinanzen/Foerderung-Investitionen/umsetzung-kinvfg-I.pdf?__blob=publicationFile&v=8 (3.1.2025).

Bundesministerium der Finanzen (2025d): Umsetzung des Schulsanierungsprogramms in den Ländern: Kommunalinvestitionsfördergesetz Kapitel 2 (KInvFG II), Berlin, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Oeffentliche_Finanzen/Foederale_Finanzbeziehungen/Kommunalfinanzen/Foerderung-Investitionen/umsetzung-kinvfg-II.pdf?__blob=publicationFile&v=9 (3.1.2025).

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) (2020): Heimatbericht, Berlin, https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/heimat-integration/BMI20017-heimatbericht-2020.pdf?__blob=publicationFile&v=7 (30.6.2024).

Bundesministerium des Innern (BMI) (2019): Unser Plan für Deutschland: Gleichwertige Lebensverhältnisse überall, Schlussfolgerungen von Bundesminister Horst Seehofer als Vorsitzendem sowie Bundesministerin Julia Klöckner und Bundesministerin Dr. Franziska Giffey als Co-Vorsitzenden zur Arbeit der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“, Berlin, https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/heimat-integration/gleichwertige-lebensverhaeltnisse/unser-plan-fuer-deutschland-langversion-kom-gl.pdf;jsessionid=954FE17FC4E8FD495FA6CB8CAC734193.live891?__blob=publicationFile&v=5 (30.6.2024).

Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) (2025): Förderdatenbank: Ihr Weg zum passenden Förderprogramm, <https://www.foerderdatenbank.de/FDB/DE/Home/home.html> (28.5.2025).

Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) (2024): Die Nationale Klimaschutzinitiative: Bilanz 2008–2023, Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz., https://www.klimaschutz.de/sites/default/files/mediathek/dokumente/Pra%CC%88sentation_NKI_Zahlen_2008-2023.pdf (9.1.2025).

Bundesrechnungshof (2023): Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an das Bundesfinanzministerium über die Sondervermögen des Bundes und die damit verbundenen Auswirkungen auf die Haushaltstransparenz sowie die Funktionsfähigkeit der Schuldenregel, https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2023/sondervermoegen-volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=6 (25.5.2025).

Bundesvereinigung Kommunale Spitzenverbände (2024): Kommunalfinanzen in den Flächenländern 2022 bis 2027.

Bundesverfassungsgericht (2025): Erfolgreiche Verfassungsbeschwerde gegen Tübinger Verpackungssteuersatzung, Beschluss vom 27. November 2024 – 1 BvR 1726/23, Karlsruhe, <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2025/bvg25-006.html> (23.4.2025).

Burret, Heiko; Kirchner, Almut; Kreidelmeyer, Sven; Spillmann, Thorsten; Ambros, Jakob; Limbers, Jan et al. (2021): Beitrag von Green Finance zum Erreichen von Klimaneutralität in Deutschland, Studie von Prognos, Nextra Consulting und NKI – Institut für nachhaltige Kapitalanlagen – im Auftrag der KfW.

CDU; CSU; SPD (2025): Verantwortung für Deutschland: Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD – 21. Legislaturperiode, https://www.koalitionsvertrag2025.de/sites/www.koalitionsvertrag2025.de/files/koav_2025.pdf (25.5.2025).

Dena (2018): dena-Leitstudie Integrierte Energiewende: Impulse für die Gestaltung des Energiesystems bis 2050, https://www.dena.de/fileadmin/dena/Dokumente/Pdf/9261_dena-Leitstudie_Integrierte_Energiewende_lang.pdf (25.5.2025).

Destatis (2024a): Arbeitsunterlage Investitionen, 2. Vj. 2024, Bruttoinvestitionen des Staates nach Teilsektoren (Tabellenblatt 3.6.1), https://www.statistischebibliothek.de/mir/receive/DEHeft_mods_00161895 (25.5.2025).

Destatis (2024b): Beschäftigte im öffentlichen Dienst: Personalstandstatistik des öffentlichen Dienstes (Code: 74111-0001), <https://www-genesis.destatis.de> (25.5.2025).

Destatis (2024c): Entwicklung der Tarifverdienste im öffentlichen Dienst in Deutschland ab 2005, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Verdienste/Tarifverdienste-Tarifbindung/Tabellen/entwicklung-tarifverdienste-im-oeffentlichen-dienst-ab-2005.html#fussnote-5-1188162> (25.5.2025).

Destatis (2024d): Vorläufiger Schuldenstand der Gemeinden/Gemeindeverbände am 30.9.2024 (inkl. Extrahaushalte), Genesis (Destatis-Datenbank), Reihe 71311-0003.

Destatis (2024e): 1.017.190 Personen erhielten 2023 Leistungen der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Soziales/Sozialhilfe/eingliederungshilfe.html> (3.1.2025).

Destatis (2025a): Bruttoinlandsprodukt: Ausführliche Ergebnisse zur Wirtschaftsleistung im 4. Quartal 2024, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2025/02/PD25_069_811.html (24.4.2025).

Destatis (2025b): Kommunen verzeichnen im Jahr 2024 Rekorddefizit von 24,8 Milliarden EUR, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2025/04/PD25_126_71137.html (16.4.2025).

Deutsche Bundesbank (2021): Kommunalfinanzen: Ansätze zur Begrenzung von Kassenkrediten und zur Vermeidung von Haushaltsschließungen, Monatsbericht Juni 2021.

Deutscher Bundestag (2010): Diskussion über die Neuordnung der Kommunalfinanzen, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Ausarbeitung, WD4 – 3000 – 247/10, <https://www.bundestag.de/resource/blob/409640/0f335317888ca03d9b08c4c93ac83d03/wd-4-247-10-pdf-data.pdf> (25.5.2025).

Deutscher Bundestag (2021): Überblick zum Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern: Zur Struktur, Entwicklung und Bedeutung des Finanzausgleichs, Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, WD 4 – 3000 – 056/21, <https://www.bundestag.de/resource/blob/850474/6d276d4e4406ed-c5d28b0d0e5f1ca17d/wd-4-056-21-pdf-data.pdf> (25.5.2025).

Deutscher Bundestag (2024): Zur Berechnung der Investitionskosten für die Energiewende, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Kurzinformation, WD 5 – 3000 – 135/24 (16.09.2024), <https://www.bundestag.de/resource/blob/1019134/59b54bba98e93b9fecf43013668d86b3/wd-5-135-24-pdf.pdf> (9.1.2025).

Deutscher Bundestag (2025): Drucksachen 21/779 sowie 21/1085.

Deutscher Landkreistag (2024): Der kommunale Finanzausgleich: Detaillierte Darstellung für jedes Bundesland, fortlaufend aktualisiert, <https://www.landkreistag.de/images/stories/themen/Kreisfinanzen/grafiken2024/KFAs.pdf> (25.5.2025).

Deutscher Städtetag (2023a): Finanzierung des kommunalen Klimaschutzes effizient, effektiv und flexibel gestalten: Modellskizze für ein effizientes und wirkungsvolles Verfahren zur Finanzierung kommunaler Klimaschutzmaßnahmen, <https://www.staedtetag.de/files/dst/docs/Publikationen/Weitere-Publikationen/2023/kommunalen-klimaschutz-klug-foerdern-modellskizze-2023.pdf> (3.1.2025).

Deutscher Städtetag (2023b): Stadtfinanzen 2023, in: Beiträge zur Stadtpolitik 120.

Die Bundesregierung (2024): Gleichwertigkeitsbericht 2024: Für starke und lebenswerte Regionen in Deutschland, <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Wirtschaft/gleichwertigkeitsbericht-der-bundesregierung-2024.html> (9.1.2025).

DIW (o. J.): Gini-Koeffizient (DIW Glossar), https://www.diw.de/de/diw_01.c.413334.de/gini-koeffizient.html (25.5.2025).

Döring, T.; Gerhards, E.; Schrogl, F.; Thöne, M. (2021): Fortentwicklung des horizontalen kommunalen Finanzausgleichs im Saarland, Sofia/FiFo, sofia Berichte 6.

Drammeh, Njema (2018): Saarlandpakt für Kommunen, in: Kommunal, 16.11.2018, <https://kommunal.de/saarlandpakt-fuer-kommunen> (25.5.2025).

DStGB (2024): Kommunalfinanzen im freien Fall, <https://www.dstgb.de/themen/finanzen/kommunalfinanzen/kommunalfinanzen-in-freiem-fall/> (25.5.2025).

DStGB (2025): Kurswechsel einleiten – starke Kommunen möglich machen, <https://www.dstgb.de/publikationen/pressemitteilungen/kurswechsel-einleiten-starke-kommunen-moeglich-machen/> (5.1.2025).

Dullien, Sebastian; Gerards Iglesias, Simon; Hüther, Michael; Rietzler, Katja (2024): Herausforderungen für die Schuldenbremse: Investitionsbedarfe in der Infrastruktur und für die Transformation, Institut der deutschen Wirtschaft Köln e. V., IW-Policy Paper 2, Köln.

EY; BDEW (2024): Fortschrittsmonitor 2024: Energiewende, Ernst & Young; Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft e. V., https://www.bdew.de/media/original_images/2024/04/24/fortschrittsmonitor_2024_zCu1QX7.pdf (9.1.2025).

Feld, Lars P.; Hassib, J.; Langer, M.; Nientiedt, D. (2024): Die Schuldenbremse: Ein Garant für nachhaltige Haushaltspolitik, Studie im Auftrag der Friedrich-Naumann-Stiftung, https://www.freiheit.org/sites/default/files/2024-04/a4_gutachten-schuldenbremse_de.pdf (9.1.2025).

Finanzministerium Hessen (2024): Über 327 Millionen Euro für Investitionen von Hessens Kreisen, Städten und Gemeinden, <https://finanzen.hessen.de/presse/ueber-327-millions-euro-fuer-investitionen-von-hessens-kreisen-staedten-und-gemeinden> (3.1.2025).

Flaute, M.; Reuschel, S.; Stöver, B. (2022): Volkswirtschaftliche Folgekosten durch Klimawandel: Szenarioanalyse bis 2050, GWS. Osnabrück, GWS Research Report 02 (2022).

Freistaat Sachsen (2021): Finanzausgleichsmasseggesetz 2021/2022, SächsGVBl, <https://www.revosax.sachsen.de/vorschrift/19077-Finanzausgleichsmasseggesetz-2021-2022#p2> (25.5.2025).

Garcia, Sebastian Camarero; Janeba, Eckhard; Sieglösch, Sebastian; Ungerer, Martin; Wambach, Achim; Kühl, Carsten; Scheller, Henrik (2020): Kommunale Antworten auf die globale Corona-Krise: Finanzen, Innovationskraft und Lebensqualität verbessern, Kurzexpertise im Auftrag des Deutschen Städtetages, https://difu.de/sites/default/files/media_files/2020-09/Kurzexpertise_St%C3%A4dtetag_fina_200819.pdf (25.5.2025).

Geißler, Rene (2021): Ein kommunales Investitionsprogramm für das nächste Jahrzehnt, Dezernat Zukunft (Fachtexte), <https://dezernatzukunft.org/ein-kommunales-investitionsprogramm-fuer-das-naechste-jahrzehnt/> (25.5.2025).

Geißler, Rene; Niemann, Friederike-Sophie (2015): Kommunale Sozialausgaben: Wie der Bund sinnvoll helfen kann, Bertelsmann Stiftung, https://www.landkreis-prignitz.de/globalcontent/documents/asyl/Kommunale_Sozialausgaben_bertelsmann.pdf (25.5.2025).

Gerbert, P.; Herhold, P.; Burchardt, J.; Schönberger, S.; Rechenmacher, F.; Kirchner, A. et al. (2018): Klimapfade für Deutschland, Studie von BCG und Prognos im Auftrag des BDI.

Gerhards, E.; Gutsche, J.-M.; Kreuter, H.; Schrogl, F.; Thöne, M. (2019): Bedarfsgerechte Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Schleswig-Holstein, FiFo Köln/GGR, FiFo-Berichte 27.

Gerhards, E.; Koldert, B.; Schrogl, F.; Thöne, M. (2021): Überprüfung des vertikalen und horizontalen Finanzausgleichs in Thüringen, FiFo Köln, FiFo-Berichte 30.

Gerhards, E.; Thöne, M. (2023): Finanzwissenschaftliche Überprüfung des Beschulteansatzes im kommunalen Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen, FiFo Köln, FiFo-Berichte 32.

Gern, Alfons; Brüning, Christoph (2019): Deutsches Kommunalrecht, Baden-Baden.

Gohla, Vera; Hennicke, Martin (2023): Ungleiches Deutschland: Sozioökonomischer Disparitätenbericht 2023, Friedrich-Ebert-Stiftung, FES Diskurs, <https://www.fes.de/ungleiches-deutschland> (25.5.2025).

GStB RP (2019): Schere zwischen armen und reichen Kommunen schließen!, <https://www.gstbrp.de/publikationen/pressemeldungen/2019/schere-zwischen-armen-und-reichen-kommunen-schliessen/> (25.5.2025).

GWK (o. J.): Königsteiner Schlüssel: Gemeinsame Wissenschaftskonferenz (GWK), <https://www.gwk-bonn.de/themen/finanzierung-von-wissenschaft-und-forschung/koenigsteiner-schluessel> (9.1.2025).

Hansmann, Marc (2024): Kommunen auf dem Weg zum Bundessozialamt?, in: Junkernheinrich, Martin; Koriöth, Stefan; Lenk, Thomas; Scheller, Henrik; Woisin, Matthias; Ranscht-Ostwald, Anja (Hrsg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen, Stuttgart, S. 425–438.

Heilmann, Felix; Gerresheim, Nils; Henze, Levi; Huwe, Vera; Kölschbach Ortego, Axel; Krahé, Max et al. (2024): Was kostet eine sichere, lebenswerte und nachhaltige Zukunft? Öffentliche Finanzbedarfe für die Modernisierung Deutschlands, Dezernat Zukunft, <https://www.econstor.eu/handle/10419/303029> (25.5.2025).

Heinemann, Maik (2008): Messung und Darstellung von Ungleichheit, Leuphana Universität Lüneburg, Institut für Volkswirtschaftslehre, Working Paper Series in Economics 108, Lüneburg.

Hengstenberg, Dirk (2023): Erfolge einer beratenden Finanzkontrolle – einfache Verwaltung und geringe Anlagerisiken im Europäischen Sozialfonds Mecklenburg-Vorpommern, in: Junkernheinrich, Martin (Hrsg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen (2023) 2, unter Mitarbeit von Stefan Koriöth, Thomas Lenk, Anja Ranscht-Ostwald, Henrik Scheller und Matthias Woisin, Stuttgart, S. 191–208.

Hentze, Tobias; Kauder, Björn (2024): Öffentlicher Dienst: mehr Personal, noch mehr Bedarf, Institut der deutschen Wirtschaft Köln e.V., IW-Kurzbericht 2 (2024).

Hesse, Mario (2024): Fluch und Segen staatlicher Fördermittel, in: Müller, Michael W. (Hrsg.): Mittelbare Verhaltenssteuerung: Konzept, Wirkungen, Kritik, Perspektiven der Rechts- und Wirtschaftswissenschaften, Berlin, Heidelberg, S. 27–51.

Hesse, Mario; Bender, Christian; Starke, Tim; Lenk, Thomas (2024a): Strukturelle Stärkung der kommunalen Investitionsfähigkeit: Teil 2: Die fiskalischen Transmissionskanäle unter dem Brennglas, KOMKIS Analyse 25, Leipzig.

Hesse, Mario; Kratzmann, Alexander; Sydow, Julia; Tyufekchieva, Kristina (2024b): Überführung von Landesförderprogrammen in den kommunalen Finanzausgleich in Sachsen: Eine finanzwissenschaftliche Untersuchung, KOMKIS Analyse 22, Leipzig.

Hesse, Mario; Starke, Tim; Bender, Christian; Lenk, Thomas (2024c): Strukturelle Stärkung der kommunalen Investitionsfähigkeit: Teil 1: Die kommunalen Investitionen im fiskal-föderalen Gefüge, KOMKIS Analyse 24, Leipzig.

Jethon, André (2024): Finanzierung der Eingliederungshilfe „dynamisch dritteln“, in: Jethon, André (Hrsg.): Stadtfinanzen zwischen Nachhaltigkeit und Krise, Tagungsband Lünener Gespräche 2024: Echte Experten. Echte Meinungen. Echter Austausch. Frankfurt am Main S. 100–111.

Jethon, André; Klieve, Lars Martin (2023): Die Ohnmacht vor der Eingliederungshilfe, Kommunalpolitische Blätter – Blog, <https://kopo.de/blog/2023/10/20/die-ohnmacht-vor-der-eingliederungshilfe/> (3.1.2025).

Junkernheinrich, Martin (2019): Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse und die Kommunalfinanzen, in: Wirtschaftsdienst 99 (S1), S. 36–43, DOI: 10.1007/s10273-019-2430-z.

Junkernheinrich, Martin; Micosatt, Gerhard (2023): Kommunalfinanzbericht Metropole Ruhr 2023, Regionalverband Ruhr.

Junkernheinrich, Martin; Micosatt, Gerhard (2024): Kommunalfinanzen im Jahr 2023: Hohes Defizit und Rückgewinnung kommunaler Handlungsfähigkeit, in: Junkernheinrich, Martin; Koriath, Stefan; Lenk, Thomas; Scheller, Henrik; Woisin, Matthias; Ranscht-Ostwald, Anja (Hrsg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen, Stuttgart, S. 307–347.

Kölschbach Ortego, Axel; Steitz, Janek (2024): Kapitalengpässe lösen, Netzkosten reduzieren: Effekte staatlicher Beteiligungen auf den Stromübertragungsnetzausbau, Dezer-nat Zukunft, Papers 307985, <https://ideas.repec.org/p/zbw/dzimps/307985.html> (9.1.2025).

Köppen, Dominik (2022): Probleme und Lösungsansätze landesrechtlicher Konnexitätsregelungen aus ökonomischer Perspektive, Dissertation, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften, Speyer.

Krebs, Tom; Steitz, Janek (2021a): Öffentliche Finanzbedarfe für Klimainvestitionen, Forum for a new economy/Agora Energiewende, Working Papers 03 (2021).

Krebs, Tom; Steitz, Janek (2021b): Öffentliche Finanzbedarfe für Klimainvestitionen im Zeitraum 2021–2030, Forum New Economy, Working Papers 3, <https://ideas.repec.org/p/agz/wpaper/2103.html> (9.1.2025).

Kropp, Sabine (2010): Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung, Wiesbaden.

Kühl, Carsten (2021): Die Konjunkturabhängigkeit des Gemeindesteuersystems im Fokus: Die Corona-Krise gibt neuen Anlass für eine alte Diskussion, Friedrich-Ebert-Stiftung, WISO Direkt 07 (2021), Bonn.

Kühl, Carsten; Hollbach-Grömig, Beate (2024): Finanzen und Geflüchtete größte aktuelle Herausforderungen: Klimafragen bleiben für die Zukunft auf der Agenda, OB-Barometer 2024, Deutsches Institut für Urbanistik, <https://difu.de/publikationen/2024/ob-barometer-2024> (7.1.2025).

Kühl, Carsten; Scheller, Henrik (2024): „Gemeinschaftsaufgabe kommunaler Klimaschutz“: Machbarkeitsstudie, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin.

Kunzmann, Melanie; Oltmanns, Nina; Anton, Stefan; Batscheider, Markus; Guse, Lisa (2021): Analyse der kommunalen Förderlandschaft: Der 8-Punkte-Plan für erfolgreiche Förderprogramme, Deutscher Städtetag und PD (Berater der öfftl. Hand), <https://www.pd-g.de/pd-perspektiven-reihe/foerdermittelanalyse> (3.1.2025).

Land Nordrhein-Westfalen (2021): Gemeindefinanzierungsgesetz 2022: GFG 2022, https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_show_historie?p_id=25932 (25.5.2025).

Landesregierung Rheinland-Pfalz (2024): Historischer Schuldenschnitt für Kommunen: Land übernimmt drei Milliarden Euro Altschulden, <https://www.rlp.de/service/pressemitteilungen/detail/historischer-schuldenschnitt-fuer-kommunen-in-rheinland-pfalz-land-uebernimmt-drei-milliarden-euro-altschulden-ministerpraesidentin-malu-dreyer-ueber-reicht-ersten-bescheid> (21.12.2024).

Landtag NRW (2025): Entwurf eines Gesetzes: „Gesetz zur anteiligen Entschuldung von Kommunen im Land Nordrhein-Westfalen“, <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV18-3609.pdf> (23.4.2025).

MdFE Brandenburg (o. J.): Gemeindeanteil an Steuern, Ministerium der Finanzen und für Europa (MdFE), <https://mdfe.brandenburg.de/mdfe/de/themen/haushalt-und-finanzen/kommunalfinanzen/gemeindeanteil-an-steuern/> (9.5.2025).

MDR (2025): Länder einigen sich auf Verteilung der Milliarden aus Sondervermögen, <https://www.mdr.de/nachrichten/deutschland/politik/sondervermoegen-laender-verteilung-geld-infrastruktur-100.html> (12.5.2025).

Oberhauser, Alois (1983): Kommunale Wertschöpfungssteuer – ein Ersatz für die Gewerbesteuer, in: Information zur Raumentwicklung (6/7), S. 431–444.

OECD (2016): Die OECD in Zahlen und Fakten 2015–2016: Wirtschaft, Umwelt, Gesellschaft, https://www.oecd.org/de/publications/die-oecd-in-zahlen-und-fakten-2015-2016_factbook-2015-de.html (9.1.2025).

Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2024): Gemeinschaftsprognose Herbst 2024, https://gemeinschaftsdiagnose.de/wp-content/uploads/2024/10/GD24H_final.pdf (25.5.2025).

Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2025): Geopolitischer Umbruch verschärft Krise: Strukturreformen noch dringlicher, Gemeinschaftsdiagnose #1-2025, https://gemeinschaftsdiagnose.de/wp-content/uploads/2025/04/IfW_Kiel_GD_1_2025_web.pdf (24.4.2025).

Raffer, Christian (2022): Benchmarkstudie Förderprogramm-landschaften/-strategien im Ländervergleich, Im Auftrag der Kommission zur Konsolidierung von Förderprogrammen und Weiterentwicklung der sächsischen Förderstrategie beim Sächsischen Staatsministerium der Finanzen, Difu (Sonderveröffentlichung), <https://difu.de/publikationen/2022/benchmarkstudie-foerderprogrammlandschaften-strategien-im-laendervergleich> (3.1.2025).

Raffer, Christian; Scheller, Henrik (2024): KfW-Kommunalpanel 2024, Kammereibefragung im Auftrag der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), <https://www.kfw.de/%C3%9Cber-die-KfW/KfW-Research/KfW-Kommunalpanel.html> (25.5.2025).

Regionalverband Saarbrücken (2023): Geisterdebatte um Eingliederungshilfen, Saarbrücken, https://www.regionalverband-saarbruecken.de/verwaltung-politik/regionalverband/bekanntmachungen/archiv/detail?tx_news_pi1%5Baction%5D=detail&tx_news_pi1%5Bcontroller%5D=News&tx_news_pi1%5Bnews%5D=44&cHash=044e52ce655f7d98018f63d6226fac21 (3.1.2025).

Reidenbach, Michael; Bracher, Tilmann; Grabow, Busso; Schneider, Stefan; Seidel-Schulze, Antje (2008): Investitionsrückstand und Investitionsbedarf der Kommunen: Ausmaß, Ursachen, Folgen und Strategien, Unter Mitarbeit von Klaus-Dieter Beißwenger, Edition Difu – Stadt, Forschung, Praxis 4, Berlin.

Rodden, J. (2002): The Dilemma of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance around the World, in: *American Journal of Political Science* 46 (6), S. 670–687.

Scharpf, Fritz Wilhelm; Reissert, Bernd; Schnabel, Fritz (1976): Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Monographien Ergebnisse der Sozialwissenschaften 1, Kronberg.

Scheller, Henrik (2005): Politische Maßstäbe für eine Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, Lüdenscheid.

Scheller, Henrik; Rietzler, Katja; Raffer, Christian; Kühl, Carsten (2021): Baustelle zukunftsfähige Infrastruktur: Ansätze zum Abbau nichtmonetärer Investitionshemmnisse bei öffentlichen Infrastrukturvorhaben, WISO Diskurs 12 (2021), <https://library.fes.de/pdf-files/wiso/17978.pdf> (9.1.2025).

Scheller, Henrik; Schmid, Josef (Hrsg.) (2008): Föderale Politikgestaltung im deutschen Bundesstaat: Variable Verflechtungsmuster in Politikfeldern, Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung 32, Baden-Baden, <http://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:bsz:31-epflicht-1224878> (25.5.2025).

Schleswig-Holstein (2024): Kommunalen Investitionsfonds (KIF), https://www.schleswig-holstein.de/DE/landesregierung/themen/inneres-sicherheit-verwaltung/kommunales/KommunaleFoerderung/_documents/kif (3.1.2025).

Schwarting, Gunnar (2019): Der kommunale Haushalt, Finanzwesen der Gemeinden, Band 2, Berlin.

Schwarting, Gunnar (2022): Kommunale Steuern, Finanzwesen der Gemeinden, Band 9, Berlin.

Solbrig, Maria; Kairies-Lamp, Nina; Schuser, Ferdinand (2024): Pessimistische Aussichten: Umfrage zur Finanzsituation im öffentlichen Sektor, in: *Public Governance* 1 (Frühjahr), S. 13–15.

Stadt Potsdam (2023): Wo kann der Haushaltsplan verändert werden?, <https://buergerbeteiligung.potsdam.de/content/wo-kann-der-haushaltsplan-veraendert-werden> (25.5.2025).

Städtetag, StGB NRW (2024): Städte und Gemeinden in wachsender Finanznot – ausgeglichener Haushalt wird zur seltenen Ausnahme, <https://www.kommunen.nrw/presse/pressemitteilungen/detail/dokument/staedte-und-gemeinden-in-wachsender-finanznot-ausgeglicher-haushalt-wird-zur-seltenen-ausnahme.html> (25.5.2025).

Südekum, Jens; Rademacher, Philip (2024): Regionale Disparitäten in der Transformation, Gütersloh.

SVR (2024): Versäumnisse angehen, entschlossen modernisieren: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/gutachten/jg202425/JG202425_Gesamtausgabe.pdf (3.1.2025).

Thelen, Connor; Nolte, Hannah; Kaiser, Markus; Jürgens, Patrick; Müller, Paul; Senkpiel, Charlotte; Kost, Christoph (2024): Wege zu einem klimaneutralen Energiesystem: Bundesländer im Transformationsprozess, Fraunhofer-Institut für Solare Energiesysteme (ISE), Freiburg, <https://www.ise.fraunhofer.de/de/veroeffentlichungen/studien/wege-zu-einem-klimaneutralen-energiesystem.html> (9.1.2025).

Wieland, Joachim (2017): Flüchtlinge als Herausforderung für die Finanzverfassung, in: *Die öffentliche Verwaltung* (1), S. 9–15.

Witte, Kirsten; Tebbe, Günter (2006): Von der Gewerbesteuer zur kommunalen Wirtschaftssteuer, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/GP_Von_der_Gewerbesteuer_zur_kommunalen_Wirtschaftssteuer.pdf (25.5.2025).

Zwick, Marcus; Buschle, Nicole; Habla, Heike; Maiterth, Ralf (2003): Reform der Gemeindefinanzen – die kommunale Einnahmeseite: Quantifizierung der Auswirkungen der zurzeit diskutierten Vorschläge zur Gewerbesteuerreform mittels Mikrosimulationsmodellen, in: *Wirtschaft und Finanzen* 7 (2003), S. 633–647.

Die Autoren

Dr. Christian Raffer ist wissenschaftlicher Projektleiter am Forschungsbereich Infrastruktur, Wirtschaft und Finanzen des Deutschen Instituts für Urbanistik. Seine Forschungsschwerpunkte liegen in den Bereichen Kommunalfinanzen und kommunale Haushaltsführung, Regionalökonomie, Empirie sowie kommunale Nachhaltigkeitssteuerung.

Dr. Henrik Scheller leitet das Team Wirtschaft, Finanzen und Nachhaltigkeitsindikatorik des Deutschen Instituts für Urbanistik. Seine Arbeitsfelder sind Finanz- und Haushaltspolitik der Kommunen, Investitionspolitik und Infrastrukturfinanzierung der Kommunen, Mischfinanzierungen, föderale Finanzbeziehungen sowie kommunale Finanzausgleichssysteme.

Die Friedrich-Ebert-Stiftung

Die Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) wurde 1925 gegründet und ist die traditionsreichste politische Stiftung Deutschlands. Dem Vermächtnis ihres Namensgebers ist sie bis heute verpflichtet und setzt sich für die Grundwerte der Sozialen Demokratie ein: Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität. Ideell ist sie der Sozialdemokratie und den freien Gewerkschaften verbunden.

Die Friedrich-Ebert-Stiftung fördert die Soziale Demokratie vor allem durch:

- politische Bildungsarbeit zur Stärkung der Zivilgesellschaft;
- Politikberatung;
- internationale Zusammenarbeit mit Auslandsbüros in über 100 Ländern;
- Begabtenförderung;
- das kollektive Gedächtnis der Sozialen Demokratie mit u. a. Archiv und Bibliothek.

Die Abteilung Analyse, Planung und Beratung der Friedrich-Ebert-Stiftung

Die Abteilung Analyse, Planung und Beratung der Friedrich-Ebert-Stiftung versteht sich als Zukunftsradar und Ideenschmiede der Sozialen Demokratie. Sie verknüpft Analyse und Diskussion. Die Abteilung bringt Expertise aus Wissenschaft, Zivilgesellschaft, Wirtschaft, Verwaltung und Politik zusammen. Ihr Ziel ist es, politische und gewerkschaftliche Entscheidungsträger_innen zu aktuellen und zukünftigen Herausforderungen zu beraten und progressive Impulse in die gesellschaftspolitische Debatte einzubringen.

Weitere Veröffentlichungen

Der Deutschlandfonds – Finanzierung von Investitionen und Unternehmensbeteiligungen

Impuls Juli 2025

<https://library.fes.de/pdf-files/a-p-b/22198.pdf>

Was macht gutes Leben aus? Zum Zusammenhang von Daseinsvorsorge und Wohlbefinden

Analyse April 2025

<https://library.fes.de/pdf-files/a-p-b/21985.pdf>

Abgebaut, abgehängt, abgewählt – Wie kann Daseinsvorsorge die Demokratie stärken?

Impuls Juli 2025

<https://library.fes.de/pdf-files/a-p-b/22243.pdf>

Milliardenvermögen steuerfrei erben – die Verschonungsregel machts möglich

Impuls März 2025

<https://library.fes.de/pdf-files/a-p-b/21937.pdf>

Ungleiches Deutschland – Sozioökonomischer Disparitätenbericht 2023

FES diskurs September 2023

<https://library.fes.de/pdf-files/a-p-b/20534-20240307.pdf>

Soziale Frage Klimawandel – Klimaanpassung als sozialpolitische Gestaltungsaufgabe

FES diskurs September 2024

<https://library.fes.de/pdf-files/a-p-b/21344-20240911.pdf>

Volltexte und weitere Publikationen der Friedrich-Ebert-Stiftung unter:

www.fes.de/publikationen



Kommunen unter Druck – Zeit für eine neue Finanzordnung

Ob marode Schulen, ausgedünnter Nahverkehr oder fehlende Kitaplätze – vielerorts geraten Kommunen bei der öffentlichen Daseinsvorsorge an ihre Grenzen. Die Ursachen liegen tiefer: Eine strukturelle Unterfinanzierung, wachsende Sozialausgaben und ein unübersichtliches Fördersystem schnüren den Handlungsspielraum immer weiter ein. Die Konsequenz: Die Schere zwischen finanzstarken und -schwachen Kommunen geht weiter auf – mit Folgen für soziale Teilhabe, Zusammenhalt und Klimaschutz. Dieses Gutachten analysiert die Ursachen der Schieflage und zeigt Wege auf, wie eine solidarische Grundfinanzierung endlich gelingen kann. Denn starke Kommunen sind kein Luxus – sie sind das Fundament unserer Demokratie.