Kommunalfinanzen in der strukturellen Krise

Ursachen, aktuelle Haushaltslagen und Reformoptionen

Dr. Ernst Wolowicz
Datenstand 28. September 2026

Gliederung:

1. Die schwache Stellung der Kommunen im föderalen Staat
2. Einnahmen und Ausgaben im Jahr 2025
3. Steigende Defizite und Verschuldung und ständiger Investitionsverschleiß
4. Die Haushaltsplanung 2027 in vier Großstädten
5. Reaktionen von Bund und kommunalen Verbänden
6. Das Sondervermögen hilft, ersetzt aber keine Grundfinanzierung
7. Zusammenfassung der Ursachen der kommunalen Haushaltskrise
8. Eine tragfähige Reform der Kommunalfinanzen
   Konnexität und Beteiligung · Sozialkosten · Steueranteile und Finanzausgleich · Altschulden · Investitionen · Fördervereinfachung · Steuerpolitische Finanzierung
9. Kommunale Handlungsfähigkeit ist demokratiepolitisch essenziell
10. Quellen und Datennachweise

Deutschlands Kommunen befinden sich nicht in einem vorübergehenden Liquiditätsproblem, sondern sie sind in einer strukturellen Finanzkrise. Im Jahr 2025 erreichte ihr Finanzierungsdefizit einschließlich der Extrahaushalte 31,9 Milliarden Euro. Gleichzeitig stieg der von den Kommunen wahrgenommene Investitionsrückstand auf 231,2 Milliarden Euro. Beide Größen zusammen betrachtet zeigen, dass laufende Ausgaben und langfristiger Substanzerhalt nicht mehr verlässlich aus den vorhandenen Einnahmen finanziert werden können.[1][2]

Die Krise wird häufig als Folge lokaler Ausgabenfreude dargestellt. Die Daten sprechen gegen diese Behauptung. Die Kommunen erfüllen einen großen Teil der unmittelbar erfahrbaren Staatsaufgaben, können aber nur einen begrenzten Teil ihrer Einnahmen selbst steuern. Sozialleistungen, Kinder- und Jugendhilfe, Eingliederungshilfe, Schulen, Verkehrsinfrastruktur, Klimaanpassung und Verwaltungsmodernisierung erzeugen wachsende Ausgaben. Zugleich entwickeln sich die kommunalen Steuern schwach und ungleich. Das Kernproblem ist deshalb die Trennung von Aufgabenentscheidung durch Bund und Land und Finanzierungsverantwortung bei den Kommunen.

Die schwache Stellung der Kommunen im föderalen Staat

Deutschland hatte am 31. Dezember 2025 insgesamt 10.753 Gemeinden. Verfassungsrechtlich sind sie keine eigenständige dritte staatliche Ebene, sondern Teil der Länder. Artikel 28 Absatz 2 des Grundgesetzes garantiert ihnen zwar das Recht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung zu regeln. Dieses Recht bleibt jedoch materiell begrenzt, wenn für Pflichtaufgaben und ein Mindestmaß freiwilliger Leistungen keine ausreichenden Mittel vorhanden sind.[3]

Kommunen wirken an der Bundesgesetzgebung nicht formalisiert mit, obwohl Bundesgesetze erhebliche Ausgaben vor Ort auslösen können. Die Länder vertreten im Bundesrat ihre eigenen Interessen, nicht notwendig die ihrer Gemeinden. So entsteht die Gefahr von Vereinbarungen zulasten eines nicht unmittelbar beteiligten Dritten. Die in vielen Landesverfassungen verankerte Veranlassungskonnexität – wer eine Aufgabe überträgt, muss ihre Kosten tragen – erfasst zudem nicht jede bundesrechtliche Leistung und gleicht Kostensteigerungen nicht immer vollständig oder dynamisch aus.

Die Stellung der Gemeinden unterscheidet sich damit grundlegend von derjenigen des Bundes und der Länder. Sie besitzen kein eigenes Mitwirkungsrecht auf Bundesebene und sie können Gesetze, die ihre Haushalte belasten, politisch nur mittelbar über kommunale Spitzenverbände, Landesregierungen und einzelne Abgeordnete beeinflussen. Diese Beteiligung kann fachlich wirksam sein, ist aber weder rechtlich garantiert noch mit einem Beteiligungsrecht verbunden. Zwischen der praktischen Verantwortung der Kommunen und ihrer institutionellen Macht besteht deshalb ein dauerhaftes Missverhältnis.

Das zeigt sich besonders bei politischen Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern. Beide Seiten können sich auf neue Leistungen, Standards oder Verwaltungsverfahren verständigen, während ein erheblicher Teil der Umsetzungskosten bei Städten, Landkreisen und Gemeinden anfällt. Für die Bürgerinnen und Bürger bleibt dennoch die Kommune der sichtbare Staat: Dort werden Anträge bearbeitet, soziale Hilfen organisiert, Kinder betreut, Schulen unterhalten und Infrastruktur bereitgestellt. Politische Verantwortung und öffentliche Wahrnehmung liegen damit häufig bei einer Ebene, die weder den gesetzlichen Auftrag noch seine Finanzierung vollständig bestimmt.

Ein Vergleich mit Österreich macht deutlich, dass eine andere institutionelle Beteiligung möglich ist. Dort werden die kommunalen Spitzenverbände bei Gesetzesvorhaben und Vereinbarungen, die Gemeinden betreffen, formal einbezogen. Das österreichische Modell lässt sich wegen der unterschiedlichen Verfassungsordnungen nicht unverändert übertragen. Es zeigt aber, dass kommunale Mitwirkung verbindlicher organisiert werden kann. Für Deutschland wäre zumindest ein grundgesetzlich oder einfachgesetzlich abgesichertes Beteiligungsverfahren mit frühzeitiger Kostenfolgenabschätzung sinnvoll.

Der verfassungsrechtliche Begriff der kommunalen Selbstverwaltung darf deshalb nicht auf Organisationsautonomie reduziert werden. Selbstverwaltung setzt voraus, dass nach Erfüllung der Pflichtaufgaben noch ein realer Spielraum für eigene politische Entscheidungen bleibt. Dazu gehören freiwillige Leistungen wie Kultur, Sport, Jugendangebote, Bibliotheken, Bürgerhäuser oder lokale Klimaschutzmaßnahmen. Werden diese Bereiche dauerhaft auf ein Minimum gekürzt, besteht die Kommune zwar rechtlich fort, verliert aber einen wesentlichen Teil ihrer demokratischen Gestaltungsfunktion.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Rechtsprechung hervorgehoben, dass die Garantie kommunaler Selbstverwaltung eine finanzielle Grundlage benötigt. Die konkrete Finanzausstattung wird überwiegend durch die Landesverfassungen, die kommunalen Finanzausgleichssysteme und die jeweilige Aufgabenverteilung bestimmt. Verfassungsrechtlich geschützt ist jedenfalls eine aufgabenangemessene Mindestausstattung, die neben den Pflichtaufgaben ein Mindestmaß eigenverantwortlicher Betätigung ermöglichen soll. Ob diese Schwelle angesichts historisch hoher Defizite, steigender Kassenkredite und wachsender Pflichtaufgaben überall noch erreicht wird, ist zunehmend zu bezweifeln.

Die Länder haben auf den langjährigen kommunalen Druck reagiert und in vielen Landesverfassungen oder Konnexitätsgesetzen das Prinzip verankert, dass bei der Übertragung neuer Aufgaben auch die Kosten ausgeglichen werden müssen. Diese Veranlassungskonnexität bleibt jedoch lückenhaft. Sie greift

häufig nur bei einer formalen Aufgabenübertragung durch das Land, nicht aber bei bundesgesetzlichen Leistungsausweitungen, mittelbaren Standardsteigerungen oder bereits bestehenden unterfinanzierten Aufgaben. Auch zeitverzögerte Kostensteigerungen durch Tarifabschlüsse, Inflation und wachsende Fallzahlen werden nicht immer automatisch berücksichtigt.

Die Bund-Länder-Einigung von 2026, nach der neue Bundesleistungsgesetze nur noch bei weitgehendem Ausgleich der zusätzlichen kommunalen Kosten beschlossen werden sollen, ist deshalb ein Fortschritt. Sie löst aber weder die Unterfinanzierung bestehender Aufgaben noch ersetzt sie eine rechtlich belastbare, vollständige und dynamische Konnexität.[4]

Einnahmen und Ausgaben im Jahr 2025

Für einen systematischen Vergleich werden hier die bereinigten Einnahmen und Ausgaben der kommunalen Kern- und Extrahaushalte in den Flächenländern herangezogen. Im Jahr 2025 standen Einnahmen von 391,4 Milliarden Euro den Ausgaben von 423,3 Milliarden Euro gegenüber. Das Defizit betrug damit 31,9 Milliarden Euro. Die Einnahmen stiegen gegenüber 2024 um 4,1 Prozent, die Ausgaben um 5,6 Prozent: Der Zuwachs von 15,3 Milliarden Euro auf der Einnahmenseite reichte nicht aus, um 22,4 Milliarden Euro zusätzliche Ausgaben zu decken. Alle folgenden Anteile beziehen sich jeweils auf die bereinigten Einnahmen beziehungsweise auf die bereinigten Ausgaben von 2025; sie beschreiben nicht den Anteil der Kommunen am Steueraufkommen des Gesamtstaates.[1]

„Bereinigt“ heißt, dass Kredite und ihre Tilgung nicht als Einnahmen oder Ausgaben für kommunale Aufgaben mitgerechnet werden. Nimmt eine Gemeinde 100 Millionen Euro Kredit auf, stehen dem Geldzufluss Schulden in derselben Höhe gegenüber; bei einer Tilgung von zehn Millionen Euro sinken Geldbestand und Schulden zugleich. Auch Zahlungen innerhalb der zusammengefassten kommunalen Ebene werden herausgerechnet, damit derselbe Betrag nicht doppelt erscheint. Neben den eigentlichen Gemeindehaushalten gehören Extrahaushalte zur Betrachtung: ausgegliederte öffentliche Einrichtungen oder Fonds, beispielsweise ein überwiegend öffentlich finanzierter kommunaler Kulturbetrieb.[41]

Bereich	Position	Mrd. €	Anteil in %
Einnahmen	**Bereinigte Einnahmen insgesamt**	**391,4**	**100,0**
	Zuweisungen von Bund und Ländern	161	41
	Steuern netto	136,5	34,9
	davon: Gewerbesteuer netto	62,8	16,0
	davon: Einkommensteueranteil[1]	49,6	12,7
	davon: Umsatzsteueranteil[1]	7,9	2,0
	davon: Grundsteuer	14,5	3,7
	Weitere Einnahmen (rechnerischer Rest)	93,8	24,0
	darin: Verwaltungs- und Benutzungsgebühren[2]	53,2	13,6
Ausgaben	**Bereinigte Ausgaben insgesamt**	**423,3**	**100,0**
	Personal	113,4	26,8
	Laufender Sachaufwand	99,1	23,4
	Soziale Geldleistungen	90,0	21,3
	Sachinvestitionen	53,9	12,7
	Weitere Ausgaben (rechnerischer Rest)	66,9	15,8

Beträge und Anteile sind gerundet. [1] Aus amtlichen Vorjahreswerten und Wachstumsraten für 2025 abgeleitet. [2] Grobe Hochrechnung aus 2024 und dem Zuwachs im ersten Halbjahr 2025; Beiträge sind nicht enthalten. Unterpositionen („davon“, „darin“) werden nicht erneut zur Gesamtsumme addiert. Rundungsdifferenzen sind möglich. [1][5][43][44]

Die Einnahmenseite der Übersicht gliedert sich in drei große Gruppen.

Zuweisungen von Bund und Ländern für laufende Aufgaben und Investitionen erreichten nach dem Kommunalen Finanzreport 2026 rund 161 Milliarden Euro oder etwa 41 Prozent aller bereinigten kommunalen Einnahmen. Dazu gehören allgemeine Mittel aus dem Finanzausgleich ebenso wie zweckgebundene Zuschüsse und Erstattungen. Diese größte Gruppe hängt wesentlich von Regeln und Entscheidungen von Bund und Ländern ab; ein Teil ist zweckgebunden oder setzt eigene Mittel der Kommunen voraus.[1]

Steuern erbrachten netto 136,5 Milliarden Euro und damit 34,9 Prozent der bereinigten Einnahmen. Die Netto-Gewerbesteuer machte mit 62,8 Milliarden Euro allein 16,0 Prozent sämtlicher kommunaler Einnahmen und rund 46 Prozent ihrer Steuereinnahmen aus. Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer lag bei rund 49,6 Milliarden Euro oder 12,7 Prozent der bereinigten Einnahmen; der Anteil an der Umsatzsteuer erreichte rund 7,9 Milliarden Euro oder 2,0 Prozent. Diese gerundeten Werte sind aus den amtlichen Beträgen für 2024 (46,1 beziehungsweise 7,6 Milliarden Euro) und den für 2025 gemeldeten Zuwächsen von 7,5 beziehungsweise 4,3 Prozent abgeleitet. Die Grundsteuer erbrachte 14,5 Milliarden Euro; das entspricht 3,7 Prozent aller bereinigten Einnahmen.[5][43] Während die Gemeinden die Hebesätze von Gewerbe- und Grundsteuer beeinflussen können, reagieren die Erträge der Gemeinschaftsteuern auf wirtschaftliche Entwicklung und gesetzliche Verteilungsschlüssel. Die Gewerbesteuer wuchs 2025 nur um rund ein Prozent; ihre Bedeutung macht die kommunalen Haushalte anfällig für örtliche Gewinnschwankungen.[1]

Die verbleibenden rund 93,8 Milliarden Euro entsprechen etwa 24,0 Prozent der bereinigten Einnahmen. Diese rechnerische Restgruppe umfasst verschiedene Positionen, darunter Verwaltungs- und Benutzungsgebühren, Beiträge, Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit und sonstige Zahlungen. Sie ist keine einzelne Steuer und auch keine einheitliche, frei verfügbare Finanzierungsquelle. Für die Verwaltungs- und Benutzungsgebühren weist die amtliche Statistik 2024 rund 49,2 Milliarden Euro aus; das waren 13,1 Prozent der damaligen bereinigten Einnahmen. Im ersten Halbjahr 2025 lagen die Gebühren bei 25,1 Milliarden Euro, 8,2 Prozent über dem Vorjahreszeitraum. Übertrüge man diesen Zuwachs nur als grobe Orientierung auf das ganze Jahr, ergäben sich rund 53,2 Milliarden Euro oder 13,6 Prozent der bereinigten Einnahmen 2025. Dies ist eine Hochrechnung, kein amtlicher Jahreswert. Beiträge kommen hinzu; eine belastbare gemeinsame Jahressumme von Gebühren und Beiträgen für 2025 wird hier nicht behauptet.[5][44] Gebühren für konkrete Leistungen können beispielsweise an die Kosten dieser Leistungen gebunden sein. Die drei Gruppen – Zuweisungen, Steuern und weitere Einnahmen – ergeben zusammen näherungsweise 100 Prozent; Rundungen bleiben möglich.

Bei den Ausgaben ist Personal mit rund 113,4 Milliarden Euro oder 26,8 Prozent die größte der hier ausgewiesenen Positionen. Die Beschäftigten arbeiten nicht nur in der allgemeinen Verwaltung, sondern beispielsweise in Kindertageseinrichtungen, Bauämtern, sozialen Diensten und der Umsetzung von Bundes- und Landesrecht. Die Personalausgaben sind durch Tarifverträge und den für die Aufgaben nötigen Personalbestand auf kurze Sicht nur begrenzt veränderbar.[1]

Der laufende Sachaufwand lag bei rund 99,1 Milliarden Euro oder 23,4 Prozent der bereinigten Ausgaben. Er umfasst unter anderem Energie, Mieten, IT, Dienstleistungen sowie Unterhaltung von Gebäuden, Straßen und technischen Anlagen. Sein Anstieg verlangsamte sich 2025 gegenüber den Vorjahren. Kurzfristige Einsparungen bei Betrieb und Instandhaltung können dennoch später höhere Kosten oder Leistungseinschränkungen verursachen.[1]

Für soziale Geldleistungen wurden rund 90 Milliarden Euro aufgewendet, entsprechend etwa 21,3 Prozent aller bereinigten Ausgaben. Diese Position wuchs gegenüber 2024 um rund sechs Prozent. Dazu zählen etwa Leistungen der Eingliederungshilfe und der Kinder- und Jugendhilfe sowie Hilfen zur Pflege. Die Kategorie erfasst Geldleistungen; Personal und Infrastruktur sozialer Einrichtungen können

in anderen Ausgabearten stehen. Sie bildet daher nicht sämtliche Kosten sozialer Aufgaben ab. Anspruchsvoraussetzungen und Leistungsstandards sind vielfach bundes- oder landesrechtlich vorgegeben.[1]

Sachinvestitionen beliefen sich auf 53,9 Milliarden Euro und damit auf 12,7 Prozent der bereinigten Ausgaben. Dazu zählen insbesondere Baumaßnahmen und der Erwerb von Sachvermögen; etwa 70 Prozent der Sachinvestitionen entfielen auf Bauten. Die Ausgaben stiegen nominal gegenüber 2024, blieben wegen höherer Baupreise real aber nahezu stehen. Investitionen sind hier als Ausgabe der ausführenden Kommune erfasst, auch wenn ein Projekt Zuschüsse von Bund oder Land erhält.[1]

Weitere Ausgaben von rechnerisch rund 66,9 Milliarden Euro oder 15,8 Prozent bleiben nach Abzug dieser vier Hauptgruppen. Dazu gehören unter anderem Zinsen und weitere Transfer- und Investitionsposten; die Restgröße ist keine einzelne amtliche Ausgabenkategorie. Personal, Sachaufwand, soziale Geldleistungen, Sachinvestitionen und die übrigen Positionen ergeben zusammen rund 100 Prozent der bereinigten Ausgaben. Teilbeträge wie Baumaßnahmen innerhalb der Sachinvestitionen oder die Gewerbesteuer innerhalb der Steuern dürfen nicht nochmals zur Gesamtsumme addiert werden.

Die Zusammensetzung erklärt den Haushaltsdruck: Steuern deckten nur rund ein Drittel der kommunalen Einnahmen, während Personal, laufender Sachaufwand und soziale Geldleistungen zusammen mehr als 70 Prozent der Ausgaben beanspruchten. Diese Gegenüberstellung weist keine unmittelbare Zweckbindung einzelner Steuern für bestimmte Ausgaben nach; sie zeigt die Größenordnung und unterschiedliche Steuerbarkeit der Positionen. Einnahmen und Kosten sind zudem regional ungleich verteilt. Finanzschwache Gemeinden sind stärker auf Zuweisungen angewiesen und treffen häufig zugleich auf hohe Soziallasten und einen großen Investitionsbedarf. Projektförderung kann einzelne Vorhaben ermöglichen, ersetzt aber keine verlässliche Finanzierung laufender Aufgaben und des Werterhalts.

Steigende Defizite und Verschuldung und ständiger Investitionsverschleiß

Die zeitliche Entwicklung zeigt die Beschleunigung der Krise. Das kommunale Finanzierungsdefizit einschließlich Extrahaushalten betrug 2023 6,6 Milliarden Euro, stieg 2024 auf 24,8 Milliarden Euro und erreichte 2025 den Rekordwert von 31,9 Milliarden Euro. Für die Kernhaushalte allein weist das Bundesfinanzministerium für 2025 bereinigte Einnahmen von 351,8 Milliarden Euro, Ausgaben von 381,1 Milliarden Euro und ein Defizit von 29,36 Milliarden Euro aus. Diese Differenz ist kein Fehler, sondern beruht vor allem auf der Einbeziehung beziehungsweise Ausklammerung kommunaler Extrahaushalte.[4][5][6]

Die kommunalen Spitzenverbände erwarten auch für 2026 bis 2029 jährliche Defizite von annähernd 30 Milliarden Euro: 29,7 Milliarden Euro im Jahr 2026, 29,6 Milliarden 2027, 28,9 Milliarden 2028 und 28,4 Milliarden Euro 2029. Ohne strukturelle Änderungen würden sich damit in vier Jahren fast 120 Milliarden Euro neue Fehlbeträge ansammeln.[7]

Die Verschuldung folgt dieser Entwicklung. Nach dem KfW-Kommunalpanel 2026 beliefen sich die kommunalen Schulden Ende 2025 auf rund 196 Milliarden Euro oder durchschnittlich 2.542 Euro je Einwohnerin und Einwohner. Gegenüber dem Vorjahr stiegen sie um 16 Prozent; die besonders problematischen Kassenkredite nahmen um 21 Prozent zu. Solche Kredite sichern Liquidität, schaffen aber kein Vermögen.[2]

Zwischen Defizit und Verschuldung besteht dabei ein sich selbst verstärkender Zusammenhang. Laufende Fehlbeträge erhöhen den Kreditbedarf; höhere Schulden lassen bei steigenden Zinsen

wiederum die Zinsausgaben wachsen und verengen den künftigen Handlungsspielraum. Muss eine Kommune Liquiditätskredite zur Finanzierung laufender Aufgaben einsetzen, werden Kosten in spätere Jahre verschoben, ohne dass ihnen ein Vermögenswert oder zusätzliche Einnahmen gegenüberstehen. Das unterscheidet sie grundlegend von Krediten für langlebige Investitionen.

Die Belastung ist räumlich sehr unterschiedlich. Kommunen mit hohen Altschulden starten selbst bei vergleichbarer Aufgabenerfüllung mit erheblich schlechteren Bedingungen in jede Haushaltsplanung. Zinsanstiege und auslaufende Kreditbindungen treffen sie stärker; zugleich begrenzen Aufsichtsrecht und fehlende Eigenmittel ihre Möglichkeit, neue Investitionen zu finanzieren oder Förderprogramme in Anspruch zu nehmen. So kann sich finanzielle Schwäche über Jahre verfestigen und regionale Ungleichheit verstärken.

Haushaltskonsolidierung allein kann diese Dynamik nicht auflösen. Werden freiwillige Leistungen, Instandhaltung und Investitionen gekürzt, verbessert sich der Kassenstand möglicherweise kurzfristig. Mittel- und langfristig steigen jedoch soziale und bauliche Folgekosten. Der nominelle Haushaltsausgleich kann daher mit einem realen Verlust kommunalen Vermögens und öffentlicher Leistungsfähigkeit erkauft werden.

Negative kommunale Netto-Bauinvestitionen von 2002 bis 2024

Die kommunalen Netto-Bauinvestitionen waren nach der im KfW-Kommunalpanel 2025 ausgewerteten Zeitreihe von 2002 bis 2024 durchgehend negativ. Von den Brutto-Bauinvestitionen werden die rechnerischen Abschreibungen abgezogen. Ein negativer Saldo bedeutet, dass die neuen kommunalen Bauinvestitionen den rechnerischen Werteverzehr des vorhandenen Baubestands nicht ausglichen. Unter dem Strich haben die Kommunen jedes Jahr nicht investiert, sondern de-investiert.[8]

Gerade die lange Dauer macht den Befund politisch bedeutsam. Ein einzelnes negatives Jahr könnte durch Großprojekte, Konjunktur oder Abrechnungszeitpunkte erklärt werden. Eine negative Reihe über mehr als zwei Jahrzehnte weist dagegen auf einen systematischen Substanzverzehr hin. Unterlassene Erhaltung wird nicht sofort sichtbar: Ein Schuldach, eine Brücke oder eine Straße kann noch genutzt werden, obwohl der Sanierungsbedarf wächst. Die fiskalische Belastung wird in spätere Haushalte verlagert und durch Baupreissteigerungen häufig vergrößert.

Die Jahre 2002 bis 2024 umfassen sehr unterschiedliche wirtschaftliche Phasen: die kommunale Haushaltskrise der frühen 2000er Jahre, die Finanz- und Wirtschaftskrise, die Niedrigzinsphase, die Pandemie und den Inflationsschub seit 2022. Dass der Netto-Bauinvestitionssaldo trotz wechselnder Konjunktur- und Zinsbedingungen negativ blieb, spricht für eine strukturell unzureichende Investitionsfähigkeit.[8]

Nominal steigende Bauausgaben können diesen Befund verdecken. Wenn Baupreise schneller wachsen als die Ausgaben oder der vorhandene Kapitalstock schneller abgeschrieben wird, verbessert sich die reale Substanz nicht. Ein hoher Bruttoinvestitionswert kann deshalb mit negativer Netto-Bauinvestition zusammenfallen. Für eine sachgerechte Bewertung müssen nominale Brutto-Bauinvestitionen, preisbereinigte Bauinvestitionen, Abschreibungen und der daraus gebildete Netto-Bauinvestitionssaldo getrennt betrachtet werden.

Der im KfW-Kommunalpanel abgefragte wahrgenommene Investitionsrückstand stieg von 215,7 Milliarden Euro 2024 auf 231,2 Milliarden Euro 2025. Davon entfielen 68,9 Milliarden Euro auf Schulen und 53,7 Milliarden Euro auf Straßen und Verkehr. [2][8]

Die Reichweite dieser Zahlen hat Grenzen. Junkernheinrich zeigt anhand der kommunalen Finanzdaten, dass der kassenmäßige Finanzierungssaldo nur Ein- und Auszahlungen erfasst. Er bildet weder den

Zustand des Infrastrukturvermögens noch alle Pensionslasten und Schuldenrisiken ab. Zudem können vorläufige Kassen- und spätere Jahresrechnungsergebnisse voneinander abweichen. Das Defizit ist daher ein wichtiger Krisenindikator, aber für sich genommen kein vollständiges Maß kommunaler Leistungsfähigkeit. Investitionsrückstand, Ergebnishaushalt, Schulden und Infrastrukturzustand müssen daneben betrachtet werden.Diese Gesamtbetrachtungim Sinne der kaufmännischen Buchführung führt aber nicht zu einem besseren Ergebnis, im Gegenteil sie verschlechtert das Ergebnis.[33]

Der Investitionsverschleiß hat neben der bilanziellen auch eine funktionale Seite. Ein Gebäude kann rein rechnerisch noch einen großen Wert darstellen und dennoch seine Aufgabe nur eingeschränkt erfüllen, wenn Dächer und Leitungen schadhaft, Räume energetisch unzureichend oder digitale Anschlüsse veraltet sind. Bei Straßen, Brücken und Kanalnetzen führt aufgeschobene Wartung zunächst zu kaum sichtbaren Qualitätsverlusten, später aber zu Sperrungen, Betriebsstörungen und wesentlich höheren Sanierungskosten. Der Verzicht auf Instandhaltung entlastet den aktuellen Haushalt sofort, während die Schäden erst in späteren Wahlperioden voll sichtbar werden.

Defizite, Schuldenanstieg und Investitionsverschleiß sind somit keine getrennten Erscheinungen. Strukturelle Fehlbeträge verdrängen Investitionen; unterlassene Investitionen vergrößern den Sanierungsbedarf; spätere Nachholmaßnahmen erhöhen wiederum Kreditbedarf und Zinslast. Eine tragfähige Finanzpolitik muss daher laufende Finanzausstattung, Altschuldenentlastung und langfristig planbaren Werterhalt miteinander verbinden.

Die Haushaltsplanung 2027 in vier Großstädten

Die aktuelle Planung für 2027 bestätigt, dass die Krise nicht auf traditionell finanzschwache Gemeinden begrenzt ist. Sie trifft inzwischen fast alle deutschen Kommunen. Bewusst werden hier deshalb beispielhaft vier Großstädte herausgestellt, die besonders finanzstark sind und deren Gewerbesteueraufkommen pro Kopf stets weit über dem kommunalen Durchschnitt liegt

Köln. Der am 2. September 2026 eingebrachte Entwurf des Doppelhaushalts 2027/2028 sieht für 2027 Gesamtaufwendungen von 7,15 Milliarden Euro und ein planerisches Defizit von 811,3 Millionen Euro vor. Für soziale Aufgaben sind rund 1,4 Milliarden Euro eingeplant. Trotz eines Konsolidierungsvolumens von rund 250 Millionen Euro pro Jahr gelingt kein Ausgleich; die Zinsaufwendungen steigen 2027 auf 233,4 Millionen Euro. Die Stadt kündigt ausdrücklich einen weiteren Anstieg der Verschuldung an. Eine belastbare isolierte Netto-Neuverschuldung für 2027 nennt die zusammenfassende Einbringung jedoch nicht. [9] Im ersten Veränderungsnachweis steigt das planerische Defizit für 2027 auf rund 811,7 Millionen Euro. Er weist im Finanzplan für 2027 einen Saldo aus Finanzierungstätigkeit von 1,465 Milliarden Euro aus; für 2028 sind es 1,641 Milliarden Euro, für 2029 2,025 Milliarden Euro und für 2030 2,067 Milliarden Euro. Diese Werte sind keine isoliert ausgewiesene Netto-Neuverschuldung: Die zugrunde liegenden Positionen umfassen neben Kreditaufnahmen und Tilgungen auch Rückflüsse und Gewährung von Darlehen sowie Kredite zur Liquiditätssicherung.[37]

Düsseldorf. Der am 24. September 2026 eingebrachte Doppelhaushalt veranschlagt für 2027 Erträge von 3,971 Milliarden Euro und Aufwendungen von 4,355 Milliarden Euro. Der Finanzplan weist für 2027 einen Finanzierungssaldo von rund 574,8 Millionen Euro aus. Die Investitionsauszahlungen betragen 448,4 Millionen Euro. Diese Größenordnung zeigt, dass neue Kredite nicht nur eine Randerscheinung, sondern ein tragendes Element der Haushaltsplanung werden.[10] Der Vorbericht zum Entwurf weist weitere Finanzierungssalden von 423,3 Millionen Euro für 2028, 279,0 Millionen Euro für 2029 und 261,5 Millionen Euro für 2030 aus. Diese Salden enthalten sowohl Investitions- als auch Liquiditätskredite und sind daher als gesamte geplante Kreditfinanzierung einzuordnen. Der Bestand der Investitions- und

Liquiditätskredite soll von zusammen rund 2,074 Milliarden Euro Anfang 2027 auf rund 3,603 Milliarden Euro Ende 2030 steigen. Die Stadt weist darauf hin, dass zusätzliche, noch nicht veranschlagte Investitionen die spätere Kreditplanung erhöhen können.[38]

München. Für 2027 lag am Stichtag noch kein abschließend beschlossener Haushalt vor. Der Eckdatenbeschluss vom 29. Juli 2026 weist für den Entwurf einen Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit von 151 Millionen Euro aus; damit fehlen gegenüber den vorgesehenen ordentlichen Tilgungen von 192 Millionen Euro noch rund 41 Millionen Euro. Zusätzliche Finanzierungsbeschlüsse würden die investiven Auszahlungen 2027 gegenüber dem bisherigen Finanzplan um rund 495 Millionen Euro erhöhen. Damit die dort vorgesehenen Kreditaufnahmen nicht steigen, beschloss der Stadtrat, die investiven Auszahlungen 2027 um mindestens 350 Millionen Euro zu verringern. Nach der bisherigen mittelfristigen Finanzplanung 2025 bis 2029 waren für 2027 rund 2,041 Milliarden Euro Netto-Neuverschuldung und ein Anstieg des Schuldenstands von rund 9,763 Milliarden Euro Ende 2026 auf rund 11,804 Milliarden Euro Ende 2027 vorgesehen. Für 2028 waren weitere 1,302 Milliarden Euro und für 2029 weitere 869 Millionen Euro Netto-Neuverschuldung eingeplant; über den Finanzplanungszeitraum summierte sie sich auf rund 8,59 Milliarden Euro. Der neue Eckdatenbeschluss enthält noch keine jährlich aufgeschlüsselte Netto-Neuverschuldung bis 2030. Er warnt jedoch, dass die Gesamtverschuldung zum Ende des neuen Finanzplanungszeitraums 2030 trotz der Konsolidierung auf deutlich über 14 Milliarden Euro steigen könnte. Die Finanzplanung 2026 bis 2030 soll erst im Herbst 2026 fortgeschrieben werden. Die älteren Jahreswerte sind daher keine neu beschlossenen Ansätze für 2027 bis 2030.[11][12]

Frankfurt am Main. Ein eigenständiger Haushaltsentwurf 2027 war am Stichtag noch nicht veröffentlicht. Der im März 2026 beschlossene Haushalt enthält eine mittelfristige Planung bis 2029. Im Magistratsentwurf standen den für diesen Zeitraum kumulierten Kreditaufnahmen von rund 3,50 Milliarden Euro Tilgungen von 1,06 Milliarden Euro gegenüber. Daraus ergibt sich eine geplante Netto-Neuverschuldung von rund 2,44 Milliarden Euro; der Schuldenstand soll bis 2029 auf etwa 6,01 Milliarden Euro steigen.[13][14] Die genannten Kredit- und Tilgungsbeträge stammen aus dem ursprünglichen Magistratsentwurf zum Haushalt 2026; der im März 2026 beschlossene Haushalt wurde in den Beratungen verändert. Ohne Abgleich mit der endgültigen Finanzplantabelle sollten die 2,44 Milliarden Euro deshalb nicht als unveränderter Wert der beschlossenen Fassung ausgegeben werden. Eine entsprechende städtische Planung für 2030 liegt bislang nicht vor.[39] Der inzwischen veröffentlichte Jahresabschluss für 2025 weist bereits eine tatsächliche Netto-Neuverschuldung von 308,98 Millionen Euro aus: 488,87 Millionen Euro neu aufgenommene Investitionskredite standen Tilgungen von 179,89 Millionen Euro gegenüber. Der Bestand an Investitionskrediten stieg damit von 2,71 Milliarden Euro Ende 2024 auf 3,02 Milliarden Euro Ende 2025. Dieser Istwert ersetzt die Planung für 2026 bis 2029 nicht, zeigt aber den bereits eingetretenen Schuldenanstieg.[40]

Die vier Beispiele sind nicht vollständig vergleichbar. Köln und Düsseldorf haben konkrete Entwürfe für 2027 vorgelegt; München arbeitet auf Grundlage eines Eckdatenbeschlusses, Frankfurt auf Grundlage der mittelfristigen Planung des Haushalts 2026.

Gemeinsam ist ihnen jedoch, dass selbst eine immer noch relative hohe Steuerkraft die wachsenden Sozial-, Personal-, Zins- und Investitionslasten nicht mehr zuverlässig deckt und die Netto-Neuverschuldung (Aufnahme neuer Kredite minus Tilgung alter Kredite) rapide in bislang nicht für möglich erachtete Höhen ansteigt.

Eine zusätzliche regionale Einordnung liefert die Haushaltsumfrage 2026 vom Städtetag NRW und vom Städte- und Gemeindebund NRW vom 22. September. Unter den 396 Städten und Gemeinden Nordrhein-Westfalens können nach den gemeldeten Haushaltsdaten nur sieben im Jahr 2026 ihre laufenden

Aufwendungen durch Erträge decken. 300 Kommunen müssen Rücklagen aufzehren oder einen Verlustvortrag nutzen; für die kommenden fünf Jahre erwarten 334 Gemeinden eine mangelhafte Finanzlage. Diese Verbandsumfrage beschreibt Haushaltslagen und Erwartungen in einem Bundesland, nicht bundesweite Jahresrechnungsergebnisse. Sie ergänzt die vier Beispiele von sehr finanzkräftigen Großstädten um Hinweise auf die ganze Bandbreite des Problems, die nicht nur in NRW fast alle Gemeinden erfasst.[34]

Reaktionen von Bund und kommunalen Verbänden

Seit der Bildung der Bundesregierung im Mai 2025 stehen die kommunalen Finanzen ausdrücklich auf der bundespolitischen Agenda. Der Ausgangspunkt war allerdings widersprüchlich: Einerseits erkannte der Bund den Investitionsstau, die wachsenden Soziallasten und die Altschuldenproblematik an. Andererseits blieb die verfassungsrechtliche Grundposition bestehen, dass vor allem die Länder für eine angemessene Finanzausstattung ihrer Kommunen verantwortlich sind. Die Bundesregierung konzentrierte sich deshalb zunächst auf Investitionsprogramme, Steuerkompensation und eine begrenzte Unterstützung besonders belasteter Länder, nicht auf eine umfassende Neuordnung der laufenden kommunalen Finanzierung.[4][31]

Im Juli 2025 beschloss das Bundeskabinett die gesetzlichen Grundlagen für den 100-Milliarden-Euro-Anteil des Infrastruktur-Sondervermögens für Länder und Kommunen. Damit wurde erstmals ein langfristiger Investitionsrahmen geschaffen, der über einzelne kurzfristige Förderprogramme hinausreicht. Aus kommunaler Sicht blieb jedoch offen, welcher Anteil tatsächlich bei Städten, Landkreisen und Gemeinden ankommt. Die Verteilung wird im Wesentlichen durch die Länder bestimmt; der Bund formuliert nur die Erwartung, dass mindestens 60 Prozent der Länderprogramme kommunaler Infrastruktur zugutekommen. Die kommunalen Verbände verlangten deshalb früh verbindliche Quoten, einfache Abrufverfahren und Zusätzlichkeit gegenüber bestehenden Landesmitteln.[28][32]

Mit der Modernisierungsagenda vom Oktober 2025 stellte die Bundesregierung außerdem schnellere Verfahren, digitale Verwaltungsleistungen und eine bessere Zusammenarbeit der staatlichen Ebenen in Aussicht. Für die Kommunen ist diese Agenda ambivalent. Standardisierte digitale Verfahren und weniger Nachweise können Personal entlasten. Neue technische Anforderungen erzeugen aber zunächst Investitions-, Betriebs- und Schulungskosten. Die kommunalen Verbände machten deshalb geltend, dass Verwaltungsmodernisierung nicht nur organisatorisch angeordnet, sondern dauerhaft finanziert und gemeinsam mit der kommunalen Praxis entwickelt werden muss.[30]

Im April 2026 konkretisierte der Bund mit dem Länder- und Kommunalentlastungsgesetz seine finanziellen Zusagen. Das Gesetz stellt bis 2029 insgesamt rund vier Milliarden Euro zusätzlich bereit, also etwa eine Milliarde Euro pro Jahr. Davon gehen jährlich 250 Millionen Euro an finanzschwache Länder zur Unterstützung bei kommunalen Altschulden. Außerdem sollen kommunale Steuerausfälle aus dem Investitionssofortprogramm bis 2029 durch Umsatzsteuerfestbeträge von insgesamt rund 13,5 Milliarden Euro ausgeglichen werden. Das verhindert, dass eine bundespolitisch gewollte steuerliche Entlastung für Unternehmen die kommunale Einnahmebasis zusätzlich schwächt.[31][4]

Die kommunalen Spitzenverbände bewerteten diese Schritte als notwendig, gemessen am strukturellen Defizit aber als unzureichend. Beim bundesweiten Aktionstag ‚Kommunen am Limit' im Juni 2026 forderten Deutscher Städtetag, Deutscher Landkreistag und Deutscher Städte- und Gemeindebund eine Übergangshilfe in der Größenordnung des jährlichen Defizits, höhere kommunale Anteile an den Gemeinschaftsteuern, eine Entlastung bei den Sozialausgaben und die konsequente Anwendung des Grundsatzes ‚Wer bestellt, bezahlt'. Mehr als 1.500 Kommunen beteiligten sich. Die gemeinsame Aktion

zeigte, dass die Krise nicht mehr als Problem einzelner finanzschwacher Städte oder Regionen behandelt werden kann.[7]

Der Deutsche Städte- und Gemeindebund konkretisierte die Forderungen in seiner Schweriner Erklärung vom 16. Juni 2026. Eingliederungshilfe, Kinder- und Jugendhilfe sowie Hilfe zur Pflege sollen jeweils zu einem Drittel von Bund, Ländern und Kommunen finanziert werden. Hinzu kommen ein Moratorium für neue Leistungsversprechen ohne gesicherte Finanzierung, eine frühzeitige kommunale Beteiligung an Gesetzgebung und Staatsmodernisierung sowie eine verlässliche Investitionsfinanzierung. Der Vorschlag verbindet damit kurzfristige Entlastung mit einer institutionellen Änderung: Kommunen sollen nicht erst nach einer gesetzlichen Entscheidung um Kostenerstattung kämpfen, sondern vorab an Aufgaben- und Finanzierungsentscheidungen beteiligt werden.[15]

Das am 30. Juli 2026 in Kraft getretene Länder- und Kommunalentlastungsgesetz markiert deshalb einen Fortschritt, aber keinen Systemwechsel. Die bereitgestellte Milliarde Euro pro Jahr entspricht nur einem kleinen Teil der für 2026 bis 2029 erwarteten jährlichen Defizite von annähernd 30 Milliarden Euro. Zudem fließen die Mittel überwiegend über die Länder, sodass Umfang, Zeitpunkt und Verteilung der tatsächlichen kommunalen Entlastung unterschiedlich ausfallen können. Ohne eine Neuordnung der Sozialkosten, dauerhaft höhere Steueranteile und eine vollständige Konnexität besteht die Gefahr, dass neue Hilfen lediglich einen Teil wachsender Fehlbeträge kompensieren.

Am 21. September 2026 verschärfte der Städte- und Gemeindebund seine Forderungen und verlangte, die für Kommunen vorgesehenen Mittel aus dem Infrastruktur-Sondervermögen zu verdoppeln. Begründet wurde dies mit dem weiter wachsenden Investitionsrückstand und der begrenzten Fähigkeit vieler Länder, ihre Kommunen aus eigenen Haushalten ausreichend zu beteiligen. Zugleich forderte der Verband pauschale, planbare und bürokratiearme Zuweisungen. Die Auseinandersetzung verlagerte sich damit von der bloßen Höhe des Sondervermögens auf die entscheidende Frage, welcher Anteil tatsächlich, zusätzlich und rechtzeitig bei den Kommunen ankommt.[16] Angesichts der Haushaltsprobleme des Bundes werden diese Forderungen aber vermutlich verhallen.

Das Difu-OB-Barometer 2026 bestätigt den Problemdruck aus Sicht der kommunalen Praktiker: Die befragten Stadtspitzen nannten die Kommunalfinanzen erneut als ihre wichtigste aktuelle Aufgabe, noch vor Wohnen und Wirtschaft; keine der befragten Kommunen erwartete eine schnelle Verbesserung. Insgesamt zeigt die Reaktion seit 2025 ein wiederkehrendes Muster. Der Bund reagiert mit investiven Programmen, Steuerkompensation und begrenzten Entlastungen, während die kommunalen Verbände eine dauerhafte Neuverteilung von Aufgaben, Sozialkosten und Steuereinnahmen verlangen. Die Differenz zwischen Bund und Kommunen liegt damit weniger in der Diagnose als in Reichweite und Verbindlichkeit der angebotenen Lösung.[17]

Das Sondervermögen hilft, ersetzt aber keine Grundfinanzierung

Das Sondervermögen für Infrastruktur und Klimaneutralität umfasst insgesamt 500 Milliarden Euro. Davon sind 100 Milliarden Euro gemeinsam für Länder und Kommunen vorgesehen, weitere 100 Milliarden für den Klima- und Transformationsfonds und 300 Milliarden für Investitionen des Bundes. Der Länder- und Kommunalanteil von insgesamt 100 Mrd. Euro kann nach den geltenden Regelungen bis 2042 eingesetzt werden. Tatsächliche Höhe, Zeitpunkt und kommunaler Anteil hängen von Abruf und Landesverteilung ab; eine bundeseinheitlich verbindliche Kommunalquote besteht nicht. Der Bund erwartete allerdings, dass mindestens 60 Prozent der Länderprogramme der kommunalen Infrastruktur zugutekommen.[32]

Eine Beispielrechnung verdeutlicht die reale überschaubare Größenordnung. Bayern kann aus dem 100-Milliarden-Euro-Anteil nach dem zugrunde gelegten Verteilungsschlüssel insgesamt mit rund 15,6 Milliarden Euro rechnen. Wie viel davon zusätzlich und nach welchen Kriterien an die mehr als 2.000 bayerischen Kommunen weiter gegeben wird, entschied der Freistaat allein und ohne Mitwirkung der Kommunen.. Er behält 40 % selbst und gibt nur 60 % an die Kommunen weiter.

Würde München rein modellhaft mit einem konstanten Anteil von rund zwölf Prozent (seinem Einwohneranteil) am kommunalen bayerischen Betrag beteiligt, ergäbe sich eine Größenordnung von insgesamt etwa 1,9 Milliarden Euro über die Laufzeit beziehungsweise durchschnittlich rund 190 Millionen Euro jährlich bei einer Laufzeit von 2026 bis 2036 bei einem jährlichen städtischen Investitionsvolumen von 2 bis 3 Mrd. Euro. Erfahrungsgemäß erhält München aber weniger als seinem Einwohneranteil von 12 % entsprechen würde. Das Beispiel zeigt: Das Sondervermögen kann einzelne Projekte unterstützen, aber die strukturelle Finanzierungslücke auch im investiven Bereich bei weitem nicht beseitigen.

Das Programm kann Investitionen ermöglichen oder vorziehen, beseitigt aber kein Defizit im laufenden Haushalt. Nach dem KfW-Kommunalpanel erwarteten nur 22 Prozent der Kommunen bereits 2026 höhere Investitionen infolge des Sondervermögens; für 2027 waren es 38 Prozent. Genehmigungen, Vergaben, Baupreise und Personalmangel begrenzen den Mittelabfluss. Entscheidend sind deshalb Zusätzlichkeit, pauschale und einfache Verteilung sowie die Fähigkeit, Planung und Unterhalt dauerhaft zu finanzieren.[2]

Zusammenfassung der Ursachen der kommunalen Haushaltskrise

Die kommunale Haushaltskrise hat keine einzelne Ursache. Sie entsteht aus dem Zusammenwirken einer unzureichenden laufenden Finanzausstattung, dynamisch wachsenden Pflichtausgaben, einer konjunkturabhängigen und regional ungleichen Einnahmebasis sowie eines über lange Zeit aufgeschobenen Substanzerhalts. Diese Faktoren verstärken sich gegenseitig: Wachsende laufende Ausgaben verdrängen Investitionen, unterlassene Instandhaltung erhöht spätere Sanierungskosten, und neue Kredite vergrößern bei steigenden Zinsen wiederum die Belastung der Ergebnishaushalte. Das Rekorddefizit von 2025 und der hohe Investitionsrückstand sind daher nicht zwei voneinander unabhängige Probleme, sondern unterschiedliche Erscheinungsformen derselben strukturellen Finanzierungslücke.[1][2]

An erster Stelle steht die institutionelle Trennung von Aufgabenentscheidung und Finanzierungsverantwortung. Bund und Länder bestimmen einen erheblichen Teil der gesetzlichen Leistungsansprüche, Qualitätsstandards und Verwaltungsverfahren, während die Kommunen die Leistungen vor Ort organisieren und einen wachsenden Teil der Kosten tragen. Formale Konnexitätsregeln erfassen diese Belastungen nur unvollständig. Sie greifen häufig nicht bei schrittweisen Standarderhöhungen, mittelbaren Folgekosten oder Aufgaben, deren Finanzierung ursprünglich auskömmlich erschien, deren Kosten sich aber durch Tarifabschlüsse, Preissteigerungen und steigende Fallzahlen wesentlich verändert haben. Die kommunale Ebene übernimmt damit Risiken, über deren Entstehung sie nur begrenzt entscheiden kann.[20][21]

Besonders deutlich zeigt sich diese Verschiebung bei den Sozialausgaben. Eingliederungshilfe, Kinder- und Jugendhilfe, Hilfe zur Pflege, Unterkunftskosten und weitere Leistungen reagieren auf demografische, soziale und rechtliche Entwicklungen. Kommunen können weder die Anspruchsvoraussetzungen noch die wesentlichen Leistungsstandards eigenständig verändern. Zugleich müssen sie Personal, Gebäude, IT und Verwaltungsverfahren bereitstellen. Werden Erstattungen als feste Pauschalen ausgestaltet, verlieren sie bei steigenden Preisen und Tarifentgelten real an Wert. Selbst

bei unveränderten Fallzahlen wächst dann der ungedeckte kommunale Anteil; bei zunehmendem Bedarf verschärft sich die Lücke zusätzlich. Die kommunale Haushaltskrise ist deshalb auch Ausdruck einer nicht ausreichend dynamisierten Kostenverteilung zwischen den staatlichen Ebenen.[7][15]

Auf der Einnahmeseite verbindet sich eine begrenzte eigene Steuerautonomie mit erheblichen konjunkturellen und räumlichen Unterschieden. Die Gewerbesteuer kann in wirtschaftsstarken Städten hohe Erträge liefern, schwankt aber mit Unternehmensgewinnen und konzentriert sich auf wenige Standorte. Der kommunale Anteil an Einkommen- und Umsatzsteuer stabilisiert die Einnahmen, folgt jedoch nur eingeschränkt den örtlichen Aufgabenlasten. Gebühren und Beiträge sind rechtlich sowie sozialpolitisch begrenzt und eignen sich nur sehr begrenzt zur Finanzierung allgemeiner Daseinsvorsorge. Kommunale Finanzausgleichssysteme mindern Unterschiede, gleichen sie aber nicht vollständig aus. Besonders belastete Gemeinden verfügen deshalb oft gerade dann über die geringsten eigenen Mittel, wenn Sozialbedarf, Infrastrukturverschleiß und Transformationsaufgaben besonders groß sind.[1][20]

Ein weiterer Ursachenkomplex liegt in der Personal- und Kapazitätsentwicklung. Kommunale Verwaltungen müssen zusätzliche Rechtsvorgaben umsetzen, Förderanträge bearbeiten, Vergaben durchführen, Bauvorhaben planen und digitale Systeme modernisieren. Gleichzeitig erschweren Fachkräftemangel, unbesetzte Stellen und befristete Projektfinanzierungen den Aufbau dauerhafter Kompetenz. Fehlende Planungskapazität führt dazu, dass selbst vorhandene Fördermittel verspätet oder gar nicht abgerufen werden. Dieser Befund darf nicht als mangelnde Investitionsbereitschaft missverstanden werden: Komplexe Programme mit kurzen Fristen, unterschiedlichen Nachweispflichten und hohen Eigenanteilen benachteiligen gerade finanzschwache Kommunen. Die Krise betrifft daher nicht nur die Höhe verfügbarer Mittel, sondern auch die institutionelle Fähigkeit, diese wirksam einzusetzen.[2][17]

Die über zwei Jahrzehnte negativen kommunalen Netto-Bauinvestitionen zeigen schließlich die zeitliche Dimension der Krise. Haushaltsengpässe wurden wiederholt dadurch aufgefangen, dass Wartung, Sanierung und Ersatzinvestitionen verschoben wurden. Kurzfristig entlastet dies den Haushalt, ohne unmittelbar einen offenen Leistungsausfall zu erzeugen. Langfristig sinkt jedoch der Gebrauchswert von Schulen, Straßen, Brücken, Verwaltungsgebäuden und technischen Netzen. Reparaturen werden teurer, Sperrungen wahrscheinlicher und Investitionsbedarfe bündeln sich. Baupreissteigerungen verschärfen diesen Effekt, weil derselbe reale Erhaltungsaufwand höhere nominale Ausgaben verlangt. Der sichtbare Investitionsrückstand ist deshalb teilweise das Ergebnis früherer Konsolidierungsentscheidungen und zugleich eine Vorbelastung künftiger Haushalte.[2][8]

Hinzu kommen Krisenfolgen und neue Transformationsaufgaben. Pandemie, Energiepreisschock, Inflation und Zinswende haben Ausgaben erhöht und Planungen verteuert. Gleichzeitig wachsen die Anforderungen an Klimaanpassung, energetische Sanierung, Digitalisierung, Bevölkerungsschutz, Wohnungsbau und Verkehrswende. Diese Aufgaben sind politisch und gesellschaftlich gut begründet, treffen aber auf kommunale Haushalte, deren finanzielle Reserven und personelle Kapazitäten bereits erschöpft sind. Zeitlich befristete Hilfsprogramme können einzelne Belastungsspitzen abfedern, schaffen jedoch keine verlässliche Grundlage für dauerhafte Betriebs-, Personal- und Unterhaltskosten. Je stärker reguläre Finanzierung durch wechselnde Förderprogramme ersetzt wird, desto größer werden Planungsunsicherheit und Verwaltungsaufwand.

Die Haushaltskrise ist somit weder allein ein Einnahmen- noch allein ein Ausgabenproblem. Sie beruht auf einer dauerhaften Fehlanpassung zwischen kommunalen Aufgaben, eigenen Steuerungsmöglichkeiten und verfügbarer Finanzierung. Lokale Fehlentscheidungen, unwirtschaftliche Strukturen oder überhöhte Standards können im Einzelfall zur Belastung beitragen und müssen

transparent überprüft werden. Sie erklären jedoch weder die bundesweit verbreiteten kommunalen Haushaltsdefizite noch den über lange Zeit aufgebauten Investitionsverschleiß. Eine wirksame Reform muss deshalb gleichzeitig die laufende Finanzausstattung stabilisieren, Sozialkosten verursachungsgerecht verteilen, Altschulden abbauen, den kommunalen Finanzausgleich bedarfsorientierter gestalten und Investitions- sowie Planungskapazitäten dauerhaft sichern. Einzelmaßnahmen können Entlastung schaffen; die strukturelle Krise lösen sie nur im Zusammenhang.

Eine tragfähige Reform der Kommunalfinanzen

Kurzfristige Hilfen sind notwendig, weil Leistungskürzungen und Investitionsstopps die Krise vertiefen würden. Dauerhaft braucht es jedoch eine Neuordnung des Verhältnisses von Aufgaben, Standards und Einnahmen. Sieben miteinander verbundene Reformbereiche sind dafür entscheidend.

Konnexität und kommunale Beteiligung

Neue oder ausgeweitete Aufgaben dürfen erst beschlossen werden, wenn ihre Investitions-, Personal-, Betriebs- und Folgekosten einschließlich der zu erwartenden Preis- und Tarifentwicklung geregelt sind. Eine vollständige Konnexität muss auch mittelbare Standardsteigerungen und bereits bestehende unterfinanzierte Aufgaben erfassen. Bund, Länder und kommunale Spitzenverbände sollten deshalb eine gemeinsame Aufgaben- und Kosteninventur erstellen und regelmäßig fortschreiben.

Kommunale Folgenabschätzungen müssen vor der Beschlussfassung stehen. Städte, Landkreise und Gemeinden benötigen dabei nicht nur Anhörungsrechte, sondern ausreichend Zeit, belastbare Daten und die Möglichkeit, Alternativen vorzuschlagen. So werden Kostenfolgen sichtbar, bevor neue Standards, Dokumentationspflichten oder digitale Verfahren beschlossen werden.

Eine wirksame Konnexitätsregel darf sich nicht auf den einmaligen finanziellen Ausgleich bei Übertragung einer neuen Aufgabe beschränken. Viele kommunale Belastungen entstehen erst im laufenden Vollzug: Fallzahlen steigen, Qualitätsstandards werden durch Rechtsprechung oder Verwaltungsvorschriften verdichtet, Tarifabschlüsse erhöhen Personalkosten und technische Anforderungen verändern sich. Deshalb muss die Finanzierung in festgelegten Abständen überprüft und automatisch angepasst werden können. Bleibt der Ausgleich auf dem Preis- und Aufgabenstand des Einführungsjahres stehen, wird eine zunächst finanzierte Aufgabe schrittweise zur kommunalen Dauerlast.

Notwendig ist außerdem eine klare Abgrenzung zwischen politisch erwünschten Mindeststandards und detaillierten Verfahrensvorgaben. Bund und Länder sollten Ziele, Leistungsansprüche und Schutzstandards bestimmen können, ohne jede organisatorische Einzelheit festzuschreiben. Kommunen benötigen Spielraum, Leistungen an örtliche Bedingungen anzupassen und kostengünstigere, gleichwertige Verfahren zu wählen. Dieser Spielraum darf keine Absenkung garantierter Rechte ermöglichen, kann aber unnötige Bürokratie und Doppelstrukturen vermeiden. Konnexität verbindet damit auskömmliche Finanzierung mit einer verantwortlichen Dezentralisierung des Vollzugs.

Für Bundesgesetze mit erheblichen kommunalen Auswirkungen sollte ein verbindlicher kommunaler Finanzcheck eingeführt werden. Er müsste Investitionskosten, dauerhaftes Personal, IT, Gebäude, Sachaufwand und absehbare Folgekosten getrennt ausweisen. Die Schätzung sollte gemeinsam von Bund, Ländern, kommunalen Spitzenverbänden und unabhängigen Sachverständigen erstellt werden. Bei großen Unsicherheiten wären Bandbreiten und Nachsteuerungsklauseln ehrlicher als eine scheinbar genaue Einmalprognose. Nach zwei oder drei Jahren sollte eine Evaluation prüfen, ob Annahmen und tatsächliche Kosten übereinstimmen.

Kommunen sollten bereits bei Problemdefinition, Variantenvergleich und Kostenmodellierung beteiligt werden. Ein dauerhaftes Gremium könnte Stellungnahmen veröffentlichen und begründete Antworten einfordern. Die parlamentarische Entscheidung bliebe unberührt, während finanzielle Folgen und Zuständigkeiten sichtbar würden.

Sozialkosten und dynamische Kostenerstattung

Für bundes- und landesgesetzlich bestimmte Sozial- und Jugendhilfeleistungen sind Finanzierungsanteile erforderlich, die automatisch mit Fallzahlen, Standards, Preisen und Tarifabschlüssen wachsen. Das bereits erwähnte vom Städte- und Gemeindebund vorgeschlagene Drittelmodell kann eine Ausgangsbasis sein, ersetzt aber keine genaue Aufgaben- und Wirkungsanalyse.

Pauschalen, die über Jahre unverändert bleiben, verlieren real an Wert. Nachvollziehbare Indizes sollten deshalb Fallzahlen, Tarifentwicklung, Sachkosten und regionale Besonderheiten verbinden. Eine solche Dynamisierung begrenzt die dauerhafte Verschiebung wachsender Sozialkosten auf die kommunale Ebene, ohne politische Überprüfungen auszuschließen.

Die einzelnen Sozialbereiche entwickeln sich unterschiedlich. Nach der Auswertung des Deutschen Jugendinstituts erreichten die öffentlichen Ausgaben für Kinder- und Jugendhilfe 2024 knapp 79 Milliarden Euro; etwa zwei Drittel entfielen auf Kindertagesbetreuung. Preisbereinigt stiegen die Ausgaben gegenüber 2023 um 6,2 Prozent. Gleichzeitig nahmen insbesondere bestimmte Hilfen zur Erziehung und Eingliederungshilfen für junge Menschen mit seelischer Behinderung zu, während die Entwicklung in der Kindertagesbetreuung teilweise anders verlief. Eine dynamische Erstattung sollte deshalb die Kosten- und Fallzahlentwicklung je Leistungsbereich differenziert prüfen.[35]

Eine Neuordnung sollte nach Leistungsbereichen unterscheiden. Bei bundesgesetzlich geregelten individuellen Ansprüchen spricht viel für einen hohen Bundesanteil, weil die Kommunen Anspruchsvoraussetzungen und Leistungsumfang kaum beeinflussen können. Die Länder müssen sich dort beteiligen, wo sie Ausführungsgesetze, Personalschlüssel und Qualitätsstandards bestimmen. Ein kommunaler Eigenanteil kann Anreize für wirtschaftliche Organisation und Prävention erhalten, darf aber nicht so hoch sein, dass steigende Fallzahlen den Haushalt einer einzelnen Stadt überfordern. Das Drittelmodell ist deshalb ein politisch nachvollziehbarer Einstieg, nicht für jede Leistung automatisch die sachgerechte Endverteilung.

Erstattung braucht überprüfbare Bezugsgrößen: Neben Fallzahlen zählen Betreuungsintensität, Tarif- und Preisentwicklung sowie regionale Kosten. Ein Härtefallmechanismus kann außergewöhnliche Sprünge abfedern. Öffentliche Daten ermöglichen es allen Ebenen, Abweichungen und Fehlanreize zu erkennen.

Die Finanzierung muss Prävention ermöglichen, statt nur nachträgliche Pflichtleistungen zu erstatten. Ausgaben für Jugendsozialarbeit, frühzeitige Familienhilfen, Barrierefreiheit, Pflegeberatung oder Wohnraumsicherung können später höhere Kosten vermeiden. Unter Haushaltsdruck werden jedoch gerade solche freiwilligen oder präventiven Angebote zuerst gekürzt, weil ihre Wirkung zeitlich verzögert und statistisch schwerer messbar ist. Ein Reformmodell sollte daher einen festen Präventionsanteil vorsehen und mehrjährige Programme finanzieren. Einsparungen entstehen häufig nicht im selben Haushalt oder bei derselben staatlichen Ebene, die zuvor die Präventionskosten getragen hat.

Gemeinsame Kerndaten und einfachere Schnittstellen zwischen Bund, Ländern, Leistungsträgern und Kommunen können Doppelprüfungen und Verwaltungskosten senken. Sie helfen auch, Kostensteigerungen nach Fallzahlen, Standards, Preisen oder Organisation zu unterscheiden, ohne den örtlichen Vollzug zentral im Detail zu steuern.

Steueranteile und kommunaler Finanzausgleich

Kommunen brauchen einen höheren und verlässlicheren Anteil an den Gemeinschaftsteuern. Bisher erhalten die Kommunen 15 % der Einkommensteuereinnahmen und derzeit 3,2 % der Umsatzsteuereinnahmen. Eine stärkere Beteiligung an Umsatz- und Einkommensteuer kann die schwankungsanfällige Einnahmebasis stabilisieren.

Höhere Steueranteile müssen dauerhaft und regelgebunden sein. Befristete Umsatzsteuerfestbeträge helfen in Krisen, tragen aber keine langfristigen Personal- und Investitionsentscheidungen. Ein fester kommunaler Anteil sollte nur ausnahmsweise geändert und bei neuen Aufgaben überprüft werden.

Wie stark höhere Steueranteile einzelne Kommunen tatsächlich entlasten, hängt auch von den Ausgleichssystemen ab. KfW Research berechnet für einen zusätzlichen kommunalen Prozentpunkt an der Umsatzsteuer bundesweit rund drei Milliarden Euro Mehreinnahmen; das ist eine modellhafte Reformrechnung. Regionale Steuerkraft und Rückwirkungen im kommunalen sowie im bundesstaatlichen Finanzausgleich können den örtlichen Nettoeffekt verändern und nach der KfW-Analyse im Einzelfall sogar negativ werden lassen. Steueranteile und Ausgleichsregeln müssen deshalb gemeinsam modelliert und so gestaltet werden, dass finanzschwache Kommunen tatsächlich zusätzliche Mittel behalten.[36]

Eine höhere Beteiligung an einer Gemeinschaftsteuer erhöht zunächst den Anteil der kommunalen Ebene. Ob eine finanzschwache Gemeinde davon profitiert, entscheidet sich erst bei den örtlichen Verteilungsschlüsseln und der Anrechnung ihrer Steuerkraft im Landesfinanzausgleich. Reformvorschläge sollten deshalb für verschiedene Gemeindetypen den Betrag vor und nach dem Ausgleich ausweisen. Nur so lässt sich beurteilen, ob neue Mittel die strukturellen Defizite tatsächlich verringern.

Die Gewerbesteuer erfüllt zwei Funktionen: Sie verschafft den Gemeinden eigene Einnahmen und stellt eine finanzielle Beziehung zwischen örtlicher Wirtschaft und kommunaler Infrastruktur her. Ihre Schwankungen und die starke Konzentration auf einzelne Unternehmen bleiben jedoch problematisch. Eine breitere Bemessungsgrundlage könnte die Einnahmen stabilisieren, darf aber nicht die Substanz kleiner Betriebe belasten. Freibeträge, Verlustverrechnung und lange Übergangsfristen sind deshalb unverzichtbar. Parallel sollte der Finanzausgleich extreme Einnahmeschwankungen dämpfen, ohne den Anreiz zur Pflege der eigenen Wirtschafts- und Standortbasis aufzuheben.

Die heutige Gewerbesteuer erfasst grundsätzlich Gewerbebetriebe, nicht aber Einkünfte aus einer rein freiberuflichen Tätigkeit, etwa einer selbständigen Arztpraxis oder Anwaltskanzlei. Eine Gemeindewirtschaftsteuer ist dagegen ein Reformvorschlag, der auch freie Berufe und gegebenenfalls weitere selbständige Tätigkeiten in die kommunale Steuerpflicht einbeziehen würde. Während die Gewerbesteuer an den Gewerbeertrag der bisherigen Steuerpflichtigen anknüpft, würde der Kreis der Zahlungspflichtigen und je nach Modell auch die Bemessungsgrundlage verbreitert. Dadurch könnten sich die Einnahmen auf mehr örtliche Wirtschaftsakteure verteilen und die Abhängigkeit von wenigen großen Betrieben sinken, ohne dass stabile Erträge in jeder Gemeinde garantiert wären. Damit kleine Praxen und Betriebe nicht unverhältnismäßig belastet werden, kämen Freibeträge, Übergangsregeln und je nach Modell eine Anrechnung auf die Einkommensteuer in Betracht; der kommunale Hebesatz sollte erhalten bleiben.

Der kommunale Finanzausgleich der Länder sollte stärker an tatsächlichen Aufgaben ausgerichtet werden. Neben Einwohnerzahlen sind soziale Lasten, Schülerzahlen, Tagesbevölkerung, Infrastruktur für das Umland, Flächengröße und demografische Entwicklung zu berücksichtigen. Ergänzend ist ein regelgebundener Stabilisierungsmechanismus sinnvoll, der bei starken Steuereinbrüchen zeitnah wirkt.

Großstädte tragen Kosten für soziale Dienste und Infrastruktur des Umlands; Flächengemeinden finanzieren Straßen, Schulen und Netze bei geringer Dichte. Ein begrenzter Satz transparenter, regelmäßig geprüfter Indikatoren kann diese Lasten besser erfassen als starre Einwohneransätze. Zu viele Sonderregeln würden das System undurchsichtig machen.

Bei starken Einbrüchen gegenüber einem mehrjährigen Steuertrend sollten frühzeitige Abschläge prozyklische Kürzungen verhindern. In guten Jahren fließen zusätzliche Einnahmen in Rücklagen; finanzschwache Gemeinden brauchen eine solidarische Länderkomponente. Der Mechanismus federt außergewöhnliche Konjunktureinbrüche ab.

Ein solcher Schutz gegen Steuerausfälle braucht klare Auslösekriterien und eine gesicherte Finanzierung. Zugleich sollten Abschläge später mit den tatsächlichen Steuereinnahmen abgeglichen werden. Der Mechanismus ersetzt keine auskömmliche Grundfinanzierung: Kommunen mit dauerhaft geringer Steuerkraft benötigen weiterhin einen bedarfsgerechten Finanzausgleich, auch wenn ihre Einnahmen in einem bestimmten Jahr nicht plötzlich zurückgehen.

Altschulden und kurzfristige Stabilisierung

Ein kommunaler Entschuldungsmechanismus sollte hoch belastete Gemeinden von alten Kassenkrediten befreien. Die Hilfe muss mit einer dauerhaft ausreichenden laufenden Finanzausstattung verbunden werden; andernfalls beginnt der Verschuldungszyklus erneut. Entschuldung, Liquiditätssicherung und struktureller Haushaltsausgleich sind deshalb gemeinsam zu regeln.

Kurzfristige Übergangshilfen bleiben notwendig, um Investitionsstopps und den Abbau besonders gefährdeter Leistungen zu verhindern. Sie dürfen jedoch nicht an die Stelle der strukturellen Neuordnung treten. Mehrjährige Zielwerte für Defizitabbau und Altschuldenentlastung sowie ein unabhängiger jährlicher Bericht würden Fortschritte und neue Belastungen überprüfbar machen.

Die Teilnahme an einer Altschuldenhilfe sollte sich nicht allein nach der absoluten Schuldenhöhe richten. Aussagekräftiger ist eine Kombination aus Liquiditätskrediten je Einwohner, Zinsbelastung, Steuerkraft, Sozialausgaben und dauerhaftem strukturellem Fehlbetrag. Dadurch würden sowohl große hochverschuldete Städte als auch kleinere Gemeinden mit geringer Tragfähigkeit erfasst. Die Berechnung muss auf vergleichbaren Daten beruhen und darf Kommunen nicht dafür bestrafen, dass sie ihre Finanzprobleme früh und transparent ausgewiesen haben, während andere Belastungen in Beteiligungen oder Nebenhaushalte verlagerten.

Bund, Land und Kommune sollten nach Leistungsfähigkeit beitragen. Das Land bleibt für Aufsicht und Finanzausgleich verantwortlich; der Bund sollte sich beteiligen, soweit Bundesaufgaben und Krisen die Schulden mitverursacht haben. Kommunale Beiträge können Konsolidierung und Transparenz umfassen. Pauschale Kürzungen bei Instandhaltung und Prävention wären kontraproduktiv.

Eine gemeinsame Entschuldungseinheit könnte Kreditvolumina bündeln, Zinsrisiken senken und Tilgungspläne erstellen. Vertrags- und Berichtspflichten dürfen die Vorteile nicht aufzehren. Haushaltsrechtlich muss klar sein, dass Zins- und Tilgungsrisiken tatsächlich von den Kommunen genommen werden.

Kurzfristige Stabilisierung sollte schließlich nach einem abgestuften Verfahren erfolgen. Zunächst müssen drohende Haushaltssperren, Investitionsabbrüche und die Schließung zentraler Einrichtungen verhindert werden. Anschließend sind strukturelle Fehlbeträge durch zusätzliche Einnahmen, Kostenerstattung und überprüfbare Effizienzmaßnahmen zurückzuführen. Erst danach kann ein dauerhaft tragfähiger Haushaltsausgleich verlangt werden. Ein unabhängiges Monitoring sollte nicht nur Defizite und Schulden messen, sondern auch Investitionsniveau, Infrastrukturzustand und Umfang

freiwilliger Leistungen. Sonst könnte formale Konsolidierung erneut durch verdeckten Substanzabbau erreicht werden.

Investitionen, Werterhalt und Planungskapazitäten

Kommunale Investitionsfinanzierung muss den gesamten Lebenszyklus einer Anlage abdecken. Neben Neubauten sind Wartung, Betrieb, energetische Modernisierung und spätere Erneuerung zu finanzieren. Für größere geförderte Projekte sollten deshalb Folgekosten und Instandhaltungsbudgets ausgewiesen werden. Finanzschwache Kommunen dürfen nicht an Eigenanteilen scheitern.

Zusätzliche Mittel wirken nur, wenn Bauämter, Kämmereien, Vergabestellen und technische Dienste Projekte vorbereiten können. Interkommunale Planungsgesellschaften, gemeinsame Vergabestellen, standardisierte Verfahren und verlässliche Personalkostenzuschüsse können die Umsetzung stärken, ohne die kommunalpolitische Entscheidung über das jeweilige Projekt zu verlagern.

Die Investitionsbeiträge von 2025 und 2026 bestätigen diesen Zusammenhang. Nach KfW Research tätigen die Kommunen etwa 40 Prozent der öffentlichen Investitionen; bei den öffentlichen Bauinvestitionen beträgt ihr Anteil rund 60 Prozent.[42] Vielerorts fehlen ihnen jedoch die erforderliche finanzielle Grundausstattung sowie ausreichende Planungs- und Umsetzungskapazitäten. Deshalb müssen zusätzliche Investitionsmittel mit vereinfachten Verfahren, langfristiger Planungssicherheit und einer Finanzierung des laufenden Unterhalts verbunden werden.[22][23]

Ein dauerhafter kommunaler Investitionsfonds könnte die bisherigen zeitlich begrenzten Programme ergänzen. Seine Mittel sollten nach transparenten Bedarfsindikatoren verteilt und über mehrere Jahre übertragbar sein. Vorrang benötigen Sanierung und Werterhalt, weil frühzeitige Instandhaltung häufig wirtschaftlicher ist als späterer Ersatzneubau. Ein öffentliches Infrastrukturmonitoring sollte dabei nicht nur ausgezahlte Mittel, sondern Baufortschritt, Substanzverbesserung und künftige Betriebsaufwendungen erfassen.

Für den kommunalen Klimaschutz zeigt sich dieselbe Diskrepanz besonders deutlich. Kommunen mit mehr als 2.000 Einwohnerinnen und Einwohnern planten zuletzt Klimainvestitionen von rund 2,5 Milliarden Euro jährlich; bis 2030 wird zugleich ein kommunaler Klimainvestitionsbedarf von insgesamt 68 Milliarden Euro genannt. Kleinteilige Programme, unterschiedliche Länderregeln und begrenzte Verwaltungskapazitäten erschweren den Abruf. Pauschale, verlässliche Mittel und die Stärkung der kommunalen Planungskapazität sind daher Voraussetzungen dafür, dass Klimaziele praktisch erreicht werden können.[27]

Fördervereinfachung und verbindliche Erfolgskontrolle

Zweckgebundene Einzelprogramme sollten soweit möglich durch pauschale, mehrjährige Zuweisungen ersetzt werden. Unterschiedliche Antragsportale, Nachweisregeln und Förderfristen binden Fachkräfte, die für Planung und Umsetzung fehlen. Sinnvoll sind ein gemeinsames Förderportal, einheitliche Grundbegriffe, die Mehrfachnutzung vorhandener Daten und stichprobenorientierte Kontrollen.

Mehr kommunaler Entscheidungsspielraum muss mit Transparenz, Wirkungskontrolle und interkommunalen Mindeststandards verbunden werden. Bund, Länder und kommunale Spitzenverbände sollten überprüfbare Ziele für Investitionen, Bearbeitungszeiten und Leistungsfähigkeit vereinbaren. Eine tragfähige Reform verbindet so kurzfristige Stabilisierung mit einer langfristigen institutionellen Verknüpfung von Aufgaben und Finanzierung.

Vereinfachung bedeutet nicht Verzicht auf Kontrolle, sondern eine andere Form der Kontrolle. Statt jeden einzelnen Ausgabeschritt vorab zu genehmigen, sollten Bund und Länder Ziele, zulässige

Verwendungsbereiche und wenige einheitliche Kennzahlen festlegen. Kommunen berichten anschließend digital und möglichst automatisiert über Ergebnisse. Prüfungen können risikoorientiert erfolgen. Das reduziert Bürokratie, erhält Rechenschaftspflicht und verlagert Verantwortung dorthin, wo die örtlichen Bedarfe am besten beurteilt werden können.

Steuerpolitische Finanzierungsvorschläge

Eine bessere kommunale Finanzausstattung setzt leistungsfähige Staatsfinanzen voraus. Umschichtungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen helfen den Gemeinden, schaffen für den Gesamtstaat aber noch keine zusätzlichen Einnahmen. Im Ergebnis sind diese Umschichtungen immer ein Nullsummenspiel. Deshalb muss eine Verbesserung der Gesamtsteuereinnahmen immer in eine umfassende Reformkonzeption einbezogen werden. Dabei müssen politische Zielsetzung, verfassungsrechtliche Ausgestaltung, ökonomische Reaktionen und administrativer Vollzug im Zusammenhang geprüft werden.

An Vorschlägen zur Verbesserung der Einnahmebasis des Staates mangelt es nicht. Beispielhaft sei hier ein Konzept dargestellt. Das DGB-Steuerkonzept in der Zeitschrift „Einblick“ vom Dezember 2025 veranschlagt modellhaft jährliche Mehreinnahmen von rund 28 Milliarden Euro aus einer Vermögensteuer oberhalb hoher Freibeträge, acht Milliarden aus einer Körperschaftsteuer von 25 Prozent, 17 Milliarden aus einer Finanztransaktionsteuer und zehn Milliarden aus besserer Bekämpfung von Steuer- und Finanzkriminalität. Für eine einmalige Vermögensabgabe nennt es je nach DIW-Variante 17 bis 34 Milliarden Euro.[19]

Für eine Finanztransaktionsteuer wäre entscheidend, welche Geschäfte erfasst werden und ob die beteiligten Staaten einheitliche Regeln anwenden. Ausweichmöglichkeiten und die Belastung langfristiger Anlagen müssten geprüft werden. Das errechnete Aufkommen lässt sich nicht ohne Weiteres als sicherer jährlicher Betrag in kommunale Haushalte einstellen. Zudem wäre zu regeln, welcher Anteil den Kommunen zufließt.

Bei der Vermögensteuer sind Freibeträge, Bewertungsregeln und Regeln für Betriebsvermögen von zentraler Bedeutung. Hohe Freibeträge können normales Wohneigentum und kleinere Betriebe schonen; realistische Bewertung und Stundungsmöglichkeiten können Liquiditätsprobleme begrenzen. Die unterschiedlichen Konzepte zur Vermögensteuer unterscheiden sich bei Sätzen, Freibeträgen und Verschonungsregelungen.

Bei Vermögensteuer und Vermögensabgabe ist der zeitliche Unterschied wichtig: Eine laufende Steuer könnte dauerhafte Aufgaben mitfinanzieren; eine einmalige Abgabe passt eher zu einem begrenzten Investitions- oder Entschuldungsprogramm. Bewertung, Erhebung und Stundungen müssen praktisch umsetzbar sein. Bund, Länder und Kommunen sollten ausweisen, welche Nettoerträge nach Verwaltungskosten und Wechselwirkungen mit anderen Steuern zu erwarten sind.

Eine einmalige Vermögensabgabe kann außergewöhnliche Finanzierungsbedarfe über längere Zeit auf sehr hohe Nettovermögen verteilen. Modelle unterscheiden sich bei Stichtag, Freibeträgen, Laufzeit und Zweckbindung. Eine Zweckbindung für kommunale Infrastruktur wäre denkbar, darf die reguläre Finanzausstattung aber nicht ersetzen.

Bei der Erbschaft- und Schenkungsteuer stehen Privilegien großen Betriebsvermögens und langfristige Verschonungsregeln zur Debatte. Vorschläge kombinieren hohe persönliche Freibeträge mit progressiven Tarifen, Mindestbesteuerung großer Übertragungen und langen Zahlungsfristen. Kleine Erbschaften sollen geschont, sehr große wirksamer besteuert werden. Wegen Zuständigkeit und Länderaufkommen wäre ein regelgebundener kommunaler Anteil gesondert zu klären.

Steuerreformen können Regionen unterschiedlich treffen. Zusätzliche Einkommen- oder Unternehmenssteuern entstehen zunächst dort, wo Einkommen erzielt oder Gewinne zugerechnet werden; die kommunalen Ausgaben folgen anderen Mustern. Deshalb sollten finanzstarke Städte, strukturschwache Gemeinden und ländliche Räume getrennt betrachtet werden. Erst der Finanzausgleich entscheidet, ob zusätzliche Mittel auch bei Kommunen mit hohen Sozial- und Infrastrukturkosten ankommen. Örtliche Steueranreize sollten erhalten bleiben.

Eine Einkommensteuerreform könnte hohe Einkommen stärker beteiligen und niedrige und mittlere entlasten. Diskutiert werden höhere Spitzen- und zusätzliche Tarifstufen sowie weniger Ausnahmen. Da Kommunen 15 Prozent des Einkommensteueraufkommens erhalten, sind Gesamtaufkommen und räumliche Verteilung gleichermaßen zu prüfen.

Bei der Unternehmensbesteuerung stehen höhere Körperschaftsteuer, Mindestbesteuerung, breitere Bemessungsgrundlagen und weniger Gewinnverlagerung zur Debatte. Kommunal entscheidend bleibt eine stabilere Gewerbesteuer. Eine Gemeindewirtschaftsteuer müsste kleine Selbständige und Betriebe durch Freibeträge und Übergangsregeln schützen.

Für die Umsetzung wäre ein mehrjähriger Finanzierungsrahmen sinnvoll. Er sollte zwischen dauerhaftem Steueraufkommen und einmaligen oder unsicheren Beträgen unterscheiden. Dauerhafte Personal- und Sozialausgaben dürfen nicht auf erwartete Sondereffekte gestützt werden. Jährliche Berichte könnten tatsächliches Aufkommen, kommunale Anteile und Ausgleichswirkungen zeigen. Fallen Erträge niedriger aus als angenommen, müssen Aufgabenfinanzierung und Verteilung überprüft werden.

Steuer- und Finanzkriminalität besser zu bekämpfen würde Milliarden an Mehreinnahmen bringen. Zusätzliche Einnahmen dadurch erfordern mehr Personal, bessere digitale Systeme, internationale Kooperation und konsequenteren Vollzug. Der jährliche Schaden durch Steuer- und Finanzkriminalität wird auf rund 100 Mrd. Euro geschätzt, ein Vielfaches des Missbrauchs von Sozialleistungen. Eine bessere Bekämpfung könnte nicht nur die Einnahmen erhöhen, sondern auch die Legitimität des Steuersystems stärken.[18]

Die Steuerreformkonzepte sind an Verteilungswirkungen, Konjunkturwirkung, Rechtssicherheit, Verwaltungsaufwand und dauerhaftem Aufkommen zu messen. Kommunen profitieren von neuen staatlichen Einnahmen nur, wenn ein verbindlicher Anteil dauerhaft bei ihnen ankommt.

Diese zusätzlichen Einnahmen dürfen nicht durch Kürzungen anderswo neutralisiert werden. Ein fester kommunaler Anteil könnte nach Steuerkraft und Aufgabenlast verteilt und im Finanzausgleich gesondert ausgewiesen werden.

Die Reform braucht einen Zeitplan: kurzfristig Defizite stabilisieren und Investitionsstopps vermeiden, mittelfristig Sozialkosten, Altschulden und Steueranteile neu ordnen, langfristig Aufgabenentscheidung und Finanzierung verbinden. Ein gemeinsamer Finanzrat könnte jährlich berichten und Korrekturen vorschlagen, ohne parlamentarische Entscheidungen zu ersetzen.

Kommunale Handlungsfähigkeit ist demokratiepolitisch essenziell

Die Finanzkrise wird vor Ort sehr konkret spürbar: längere Bearbeitungszeiten, geschlossene Einrichtungen, verschobene Schulsanierungen, schlechtere Straßen, ausgedünnter Nahverkehr und weniger Kultur, Jugend- oder Sportangebote. Gerade freiwillige Leistungen schaffen jedoch Begegnung, Teilhabe und Vertrauen. Werden sie dauerhaft zur Restgröße, verliert kommunale Selbstverwaltung ihren sichtbaren Inhalt.

Kommunale Einrichtungen sind zugleich Orte demokratischer Erfahrung. Ob Verwaltung erreichbar ist, der Bus fährt, die Schule funktioniert und öffentliche Räume gepflegt werden, prägt das Urteil über die Leistungsfähigkeit des Staates stärker als viele abstrakte Debatten. Dauerhafte Mängel erzeugen nicht automatisch Demokratieverdrossenheit; sie können aber das Gefühl verstärken, politische Entscheidungen hätten mit dem Alltag nichts mehr zu tun und liefern Steilvorlagen für rechtspopulistische Politik. Eine ausreichende Finanzausstattung ist keine Garantie für Vertrauen in Politik und Verwaltung, wohl aber eine notwendige Voraussetzung dafür.

Die Lösung der Haushaltskrise ist nicht allein Sache von Kämmerinnen, Oberbürgermeistern und Finanzministern, sondern auch von Gewerkschaften, Wohlfahrtsverbänden, Vereinen, Personal- und Betriebsräten, Elternvertretungen, Unternehmen und Nutzern kommunaler Einrichtungen. Betroffen von den Folgen der kommunalen Haushaltskrise sind letztendlich – wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß – alle Bürgerinnen und Bürger. Notwendig ist bundesweit und vor Ort die permanente Thematisierung der Ursachen und Lösungsansätze. Bundes- und LandespolitikerInnen dürfen nicht aus ihrer Verantwortung entlassen werden.

Demokratische Prioritätensetzung setzt nachvollziehbare Informationen voraus. Haushalte sollten daher verständlicher darstellen, welche Leistungen rechtlich gebunden sind, welche Folgekosten unterlassene Investitionen verursachen und welche Alternativen tatsächlich zur Entscheidung stehen. Bürgerbeteiligung darf nicht auf die Verteilung des Mangels reduziert werden. Sie gewinnt Glaubwürdigkeit erst dann, wenn kommunale Parlamente über einen realen finanziellen Spielraum verfügen und begründen können, warum bestimmte Vorhaben Vorrang erhalten.

Die zentrale Schlussfolgerung lautet: Kommunen können ihre Aufgaben nicht dauerhaft durch Kürzungen, höhere Gebühren, höhere kommunale Steuern und neue Kredite finanzieren. Bund und Länder müssen Aufgabenentscheidungen mit einer ausreichenden Finanzierung verbinden, Soziallasten neu ordnen und Investitionen verlässlich ermöglichen.

Nur dann wird aus der formalen Garantie kommunaler Selbstverwaltung wieder reale, materiell unterfütterte politische Handlungsfähigkeit.

Quellen und Datennachweise

Alle Onlinequellen wurden zuletzt am 28. September 2026 abgerufen.

[1] Bertelsmann Stiftung: Kommunaler Finanzreport 2026, 19.06.2026, https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Monitor_Nachhaltige_Kommune/Finanzreport2026.pdf
[2] KfW Research: KfW-Kommunalpanel 2026, 17.06.2026, https://www.kfw.de/%C3%9Cber-die-KfW/KfW-Research/KfW-Kommunalpanel.html
[3] Statistisches Bundesamt: Gemeindeverzeichnis und Verwaltungsgliederung, Stand 31.12.2025, https://www.destatis.de/DE/Themen/Laender-Regionen/Regionales/Gemeindeverzeichnis/_inhalt.html
[4] Bundesregierung: Bund entlastet Länder und Kommunen, 30.07.2026, https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/bund-entlastet-laender-kommunen-2 420 860
[5] Statistisches Bundesamt: Kommunen verzeichnen im Jahr 2024 Rekorddefizit von 24,8 Milliarden Euro, 01.04.2025, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2025/04/PD25_126_71 137.html
[6] Bundesministerium der Finanzen: Eckdaten zur Entwicklung und Struktur der Kommunalfinanzen, Stand 25.08.2026, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Oeffentliche-Finanzen/Foederale-Finanzbeziehungen/Kommunalfinanzen/Finanzlage/eckdaten-entwicklung-und-struktur-kommunalfinanzen.pdf
[7] Deutscher Städtetag, Deutscher Landkreistag und Deutscher Städte- und Gemeindebund: 30 Milliarden Euro Defizit pro Jahr, 22.06.2026, https://www.dstgb.de/publikationen/pressemitteilungen/30-milliarden-euro-defizit-pro-jahr-die-kommunalen-haushalte-kollabieren-fast-ueberall/
[8] KfW Research: KfW-Kommunalpanel 2025, https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-KfW-Kommunalpanel/KfW-Kommunalpanel-2025.pdf
[9] Stadt Köln: Stadtverwaltung bringt Haushalt 2027/2028 ein, 02.09.2026, https://www.stadt-koeln.de/politik-und-verwaltung/presse/mitteilungen/28 628/index.html
[10] Landeshauptstadt Düsseldorf: Haushaltsdaten 2027 und 2028, Entwurf, 24.09.2026, https://www.duesseldorf.de/finanzen/haushaltsplaene/haushaltsdaten-2027-und-2028
[11] Landeshauptstadt München: Haushaltsplan 2027, Eckdatenbeschluss, Sitzungsvorlage Nr. 26-32 / V 00 539, Vollversammlung vom 29.07.2026, https://risi.muenchen.de/risi/sitzungsvorlage/detail/9 702 323
[12] Landeshauptstadt München: Haushalt 2026 und mittelfristige Finanzplanung 2025 bis 2029, https://stadt.muenchen.de/infos/haushaltsreden-2026.html
[13] Stadt Frankfurt am Main: Beschluss zum Haushalt 2026, 06.03.2026, https://frankfurt.de/de-de/aktuelle-meldung/haushalt-und-finanzen/beschluss-zum-haushalt-2026/
[14] Stadt Frankfurt am Main: Haushaltsentwurf 2026 und Finanzplanung bis 2029, https://frankfurt.de/haushaltundfinanzen/informiert-bleiben/inhalt/haushaltsentwurf-2026-liegt-vor

[15] Deutscher Städte- und Gemeindebund: Schweriner Erklärung, 16.06.2026, https://www.dstgb.de/publikationen/pressemitteilungen/kommunale-handlungsfaehigkeit-garantieren-und-sichern/
[16] Deutscher Städte- und Gemeindebund: Sondervermögen wirksam nutzen – Mittel für Kommunen verdoppeln, 21.09.2026, https://www.dstgb.de/themen/finanzen/investitionen/sondervermoegen-wirksam-nutzen-mittel-fuer-kommunen-verdoppeln/
[17] Deutsches Institut für Urbanistik: OB-Barometer 2026, 12.06.2026, https://difu.de/presse/pressemitteilungen/2026-06-12/ob-barometer-2026-finanznot-und-wirtschaftssorgen-dominieren-kommunale-agenda
[18] Bundesministerium der Finanzen: Pressekonferenz zur Bekämpfung von Steuerkriminalität, 16.07.2026, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Video-Textfassungen/2026/textfassung-2026-07-16-steuekriminalitaet.html
[19] Deutscher Gewerkschaftsbund: einblick, Sonderausgabe 12/2025–01/2026, Wenn großer Reichtum zur Gefahr wird, https://www.dgb.de/fileadmin/download_center/Einblick/einblick_12-2025-01-2026.pdf
[20] Döring, Thomas/Wohltmann, Matthias: Massive Krise der Kommunalfinanzen, in: Wirtschaftsdienst, 105. Jg., Heft 8/2025, S. 583–590, https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2025/heft/8/beitrag/massive-krise-der-kommunalfinanzen.html
[21] Boettcher, Florian/von Kranck, Christian: Kommunalfinanzen ohne Spielraum. Entstehungsgeschichte einer Haushaltskrise, in: Wirtschaftsdienst, 106. Jg., Heft 6/2026, S. 401–410, https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2026/heft/6/beitrag/kommunalfinanzen-ohne-spielraum-entstehungsgeschichte-einer-haushaltskrise.html
[22] Borghorst, Malte/Brilon, Stefanie/Schumacher, Dirk: Kommunen: Zentrale Akteure für die Modernisierung der Infrastruktur, in: ifo Schnelldienst, 78. Jg., Heft 7/2025, S. 34–38, https://www.ifo.de/publikationen/2025/aufsatz-zeitschrift/kommunen
[23] Blesse, Sebastian/Hesse, Mario: Kommt das Geld bei den Kommunen an?, in: ifo Schnelldienst, 79. Jg., Heft 4/2026, S. 22–26, https://www.ifo.de/publikationen/2026/aufsatz-zeitschrift/kommt-das-geld-bei-den-kommunen-an
[24] Deutscher Städtetag: Städtetag aktuell 1/2026, Schwerpunkt Kommunalfinanzen, https://www.staedtetag.de/publikationen/staedtetag-aktuell/2026/heft-1
[25] Hesse, Mario/Lenk, Thomas/Starke, Tim: Stärkung der kommunalen Investitionsfähigkeit – aber wie?, in: Wirtschaftsdienst, 106. Jg., Heft 6/2026, S. 411–415, DOI: 10.2478/wd-2026-0101
[26] Dudek, Simon/Kallert, Andreas: Sparen auf dem Land: Die Folgen der Austeritätspolitik für kleine Kommunen, in: Wirtschaftsdienst, 106. Jg., Heft 6/2026, S. 426–430, DOI: 10.2478/wd-2026-0104
[27] Raffer, Christian/Scheller, Henrik: Kommunaler Klimaschutz: Kleinteilige Förderprogramme gefährden Zielerreichung, in: Wirtschaftsdienst, 106. Jg., Heft 6/2026, S. 421–425, DOI: 10.2478/wd-2026-0103
[28] Bundesministerium der Finanzen: Kabinett beschließt Gesetzentwürfe für 100 Milliarden Euro Investitionen der Länder und Kommunen, 02.07.2025, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2025/07/2025-07-02-kabinett-beschliesst-gesetzentwuerfe.html
[29] Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen: Kommunale Altschulden – historische Entlastung, Stand 23.12.2025, https://www.mhkbd.nrw/kommunale-altschulden-historische-entlastung
[30] Bundesregierung: Modernisierungsagenda für Staat und Verwaltung, 02.10.2025, https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/modernisierungsagenda-2386518
[31] Bundesministerium der Finanzen: Kommunen unterstützen, Deutschland modernisieren, 15.04.2026, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2026/04/2026-04-15-laender-und-kommunalentlastungsgesetz.html
[32] Bundesministerium der Finanzen: Wie der Bund die Kommunen entlastet, Stand 26.09.2026, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Foederale_Finanzbeziehungen/Kommunalfinanzen/entlastungen-der-kommunen-durch-den-bund.html
[33] Junkernheinrich, Martin: Kommunen in der fiskalischen Überforderungsfalle: hohe Defizite und multiple Krisenstrategie, Zeitschrift für Politikwissenschaft 35 (2025), S. 655–677, online veröffentlicht am 29.01.2026, https://doi.org/10.1007/s41358-025-00447-4
[34] Städtetag NRW und Städte- und Gemeindebund NRW: Haushaltsumfrage 2026 – Finanzkrise der Kommunen verfestigt sich, 22.09.2026, https://www.staedtetag-nrw.de/presse/pressemeldungen/2026/haushaltsumfrage-finanzkrise-kommunen-verfestigt-sich
[35] Deutsches Jugendinstitut: Ausgaben für Kinder- und Jugendhilfe erreichen mit knapp 79 Milliarden Euro neuen Höchstwert, 25.06.2026, https://www.dji.de/veroeffentlichungen/aktuelles/news/article/ausgaben-fuer-kinder-und-jugendhilfe-erreichen-mit-knapp-79-milliarden-euro-neuen-hoechstwert.html
[36] KfW Research: Reformoptionen für die Kommunalfinanzen – wie kann die kommunale Einnahmenbasis gestärkt werden?, Fokus Volkswirtschaft Nr. 547, 30.04.2026, https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-Fokus-Volkswirtschaft/Fokus-2026/Fokus-Nr.-547-April-2026-Kommunalfinanzen.pdf
[37] Stadt Köln: Erster Veränderungsnachweis Verwaltung zum Haushaltsentwurf 2027/2028, Finanzplan inkl. Veränderungsnachweis, S. 35, https://www.stadt-koeln.de/mediaasset/content/pdf20/veraenderungsnachweis_verwaltung_2027_2028.pdf
[38] Landeshauptstadt Düsseldorf: Vorbericht und Anlagen zum Haushaltsplan 2027/2028, Entwurf, S. 18–19, https://www.duesseldorf.de/fileadmin/Amt20/finanzen/haushaltsplaene/2027und2028/vorbericht_2027_2028_entwurf_bf.pdf
[39] Stadt Frankfurt am Main: Magistratsvorlage M 158 vom 31.10.2025, Entwurf Haushalt 2026 und Finanzplanung 2026–2029, S. 3, https://media.frankfurt.de/amt20/Haushaltsplaene/M_158_2025%20inkl.%20%C2%A7%206776.pdf
[40] Stadt Frankfurt am Main: Jahresabschluss 2025, S. 80, Tabelle 6-26 und Erläuterung zur Investitionskreditaufnahme, https://media.frankfurt.de/amt20/Jahresabschluesse/Jahresabschluss_2025.pdf
[41] Statistisches Bundesamt: Fachbegriffe der Finanz- und Personalstatistiken, https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Oeffentliche-Finanzen/fachbegriffe-finanz-personalstatistiken-pdf.pdf?__blob=publicationFile; Kassenstatistik des Öffentlichen Gesamthaushalts, https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Oeffentliche-Finanzen/Ausgaben-Einnahmen/Methoden/MethodischesKassenstatistik.html
[42] KfW Research: Investitionen in Deutschland, Abschnitt „Öffentliche Investitionen“, https://www.kfw.de/%C3%9Cber-die-KfW/KfW-Research/Dossier-Investitionen.html
[43] Statistisches Bundesamt: Kommunen verzeichnen im Jahr 2025 neues Rekorddefizit von 31,9 Milliarden Euro, 01.04.2026, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2026/04/PD26_114_71137.html
[44] Statistisches Bundesamt: Kommunales Finanzierungsdefizit im 1. Halbjahr 2025 bei 19,7 Milliarden Euro, 01.10.2025, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2025/10/PD25_358_71137.html

KI-Erklärung

Dr. Ernst Wolowicz verantwortet den gesamten Text; KI unterstützte bei Recherche, Endredaktion und Layout.