

1.3 Chance kommunale Finanzen: strukturell stärken

Die Kommunen haben im vergangenen Jahr das höchste Haushaltsdefizit ihrer Geschichte eingefahren – und das schon das zweite Jahr in Folge. Angesichts der gleichzeitig wachsenden Investitionsbedarfe und der Bedeutung der kommunalen Ebene für die Wahrnehmung des Staates in der Bevölkerung gilt es, die kommunalen Finanzen strukturell zu erüchtigen, auch und insbesondere in finanzschwächeren Kommunen.

Eine zumindest vorübergehend höhere Beteiligung der Kommunen an den Gemeinschaftssteuern kann die kommunalen Einnahmen erhöhen. So würden die Kommunen etwa 3 Mrd. EUR mehr erhalten, wenn ihr Anteil an der Umsatzsteuer um einen Prozentpunkt zu Lasten des Bundes erhöht würde.

Darüber hinaus ist es mittelfristig zielführend, Mittelzuflüsse planbarer und weniger konjunkturabhängig zu gestalten. Bund und Länder sollten dem Konnexitätsprinzip entsprechend Aufgaben- und Mittelzuweisungen stärker in Einklang bringen. Zudem gilt es, die Effizienz von Fördermittelprogrammen zu steigern, indem der bürokratische Aufwand für Beantragung und Nachweispflichten verringert wird.

Kommunen sind zentrale Träger der öffentlichen Investitionsaktivitäten. In Deutschland tätigen sie rund die Hälfte der öffentlichen Bruttobauinvestitionen¹ und finanzieren und betreiben einen großen Teil der Infrastruktur, die Voraussetzung für Produktivität und Beschäftigung ist. Dazu gehören Schulen und Kindertagesstätten, Straßen und öffentlicher Personennahverkehr, digitale Netze sowie Strom- und Wärmeenergieinfrastruktur. Investitionen in die lokale Infrastruktur prägen die Standortqualität und damit die langfristige Produktions- und Innovationsfähigkeit der Volkswirtschaft. Investitionen auf der kommunalen Ebene betreffen viele Bereiche des alltäglichen Lebens (bspw. Schwimmbäder, Rathäuser und Kulturangebote) und beeinflussen damit unmittelbar die Wahrnehmung des Staates insgesamt.²

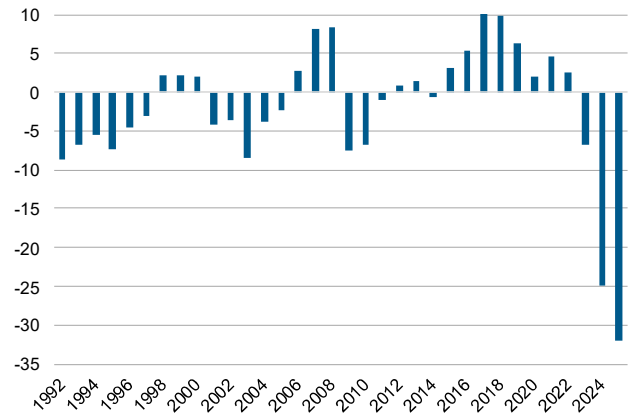
Kommunale Ausgaben steigen anhaltend stärker als die Einnahmen

Die Rekorddefizite der kommunalen Haushalte in den letzten beiden Jahren (Grafik 1.3.1) untermauern, dass die Kommunen in Deutschland mit großen finanziellen

Herausforderungen zu kämpfen haben, die struktureller Natur sind.

Grafik 1.3.1: Entwicklung des kommunalen Finanzierungssaldos

In Mrd. EUR



Quelle: Statistisches Bundesamt.

Zum einen ist die Entwicklung der Ausgaben größtenteils von den Kommunen nicht beeinflussbar. So haben Steigerungen bei den Baupreisen und den Personalkosten in den letzten Jahren zu deutlich höheren Ausgaben geführt. In vielen Bereichen, etwa im Sozialbereich, sind zudem die Aufgaben von übergeordneter Ebene festgelegt und höhere Ausgaben durch Gesetzesänderungen, die den Aufwand auf der kommunalen Ebene nur ungenügend berücksichtigen, belasten die Ausgabenseite zusätzlich (wie etwa bei der Eingliederungshilfe oder bei der Einführung der Ganztagschule). Ab dem Jahr 2027 ist geplant, dass der Bund bei Änderungen von Leistungsgesetzen 80 % des entstehenden Mehraufwands übernimmt.³ Um die aktuellen finanziellen Herausforderungen zu adressieren, werden jedoch weitere Maßnahmen benötigt.

Zum anderen wachsen die Einnahmen nicht im gleichen Maße wie die Ausgaben. Hinzu kommt, dass im Schnitt die Hälfte der kommunalen Steuereinnahmen auf die Gewerbesteuer zurückgehen. Daher schwanken die Einnahmen der Kommunen zum Teil erheblich im Konjunkturzyklus und mit dem wirtschaftlichen Erfolg einzelner Unternehmen.⁴ Diese Schwankungen erschweren die Planung und führen zu höheren Kosten und Verzögerungen z. B. bei Investitionsprojekten.

¹ Im Jahr 2024 entfielen laut den Daten der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung 48 % der von Bund, Ländern und Kommunen getätigten Bauinvestitionen auf die Kommunen.

² Vgl. Brand, S. et al. (2024): Hohe kommunale Investitionsbedarfe in öffentlichen Verwaltungsgebäuden, Fokus Volkswirtschaft 466, KfW Research.

³ Vgl. Ministerpräsidentenkonferenz vom 15.06.2026

⁴ Vgl. Hesse, M. et al. (2024): Strukturelle Stärkung der kommunalen Investitionsfähigkeit – Teil 1: Die kommunalen Investitionen im fiskal-föderalen Gefüge, KOMKIS Analyse 24.

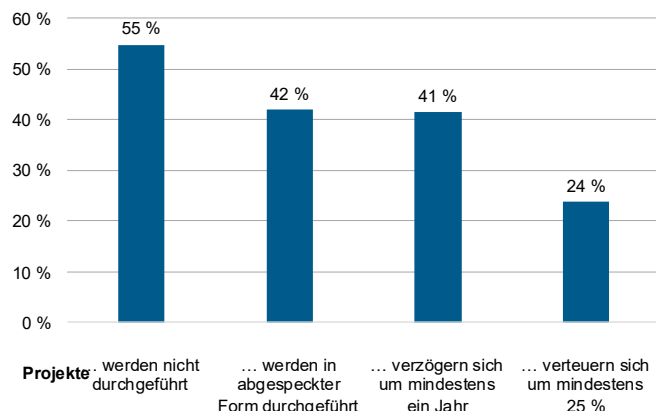
Einnahmen und Ausgaben regional sehr unterschiedlich verteilt

Typischerweise gehen höhere Ausgaben infolge struktureller Arbeitslosigkeit mit geringeren Gewerbesteuer-einnahmen einher, was die kommunalen Haushalte sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgaben-seite belastet. Eine Ausrichtung der Verteilung der Gemeinschaftssteuereinnahmen nach Wirtschaftskraft kann diese Entwicklung zusätzlich verstärken. Maßnahmen zur Stärkung der kommunalen Finanzen sollten daher auch die regionale Verteilungswirkung berücksichtigen.

Kommunale Sparbemühungen richten sich einerseits auf freiwillige Aufgaben, wie das Vorhalten von Sportanlagen, Wirtschaftsförderung und kulturelle Angebote.

Grafik 1.3.2: Wirkung unzureichender Eigenmittel (Zuweisungen, Steuereinnahmen) auf Investitionen

Anteil Zustimmung zu der Aussage in Prozent



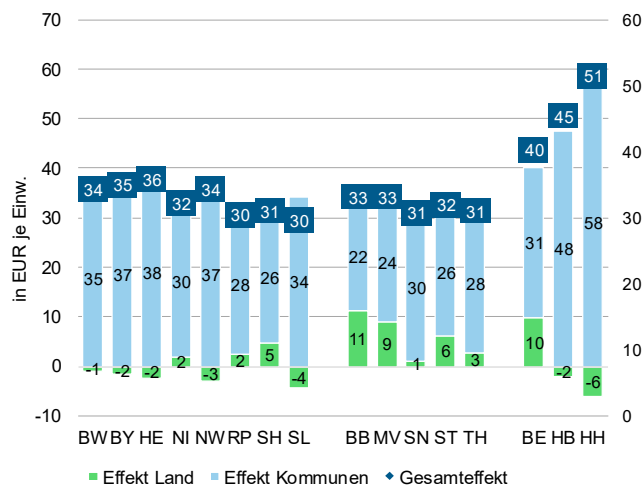
Quelle: KfW-Kommunalpanel 2024.

Andererseits führen unzureichende Haushaltsmittel dazu, dass Infrastrukturinvestitionen zurückgestellt werden (Grafik 1.3.2). Ansätze zur strukturellen Stärkung der kommunalen Finanzen zielen daher darauf ab, dass die Kommunen nicht nur ihre Pflichtaufgaben in der Daseinsvorsorge wahrnehmen, sondern auch aufgelaufene Investitionsrückstände abbauen und neuen Investitionsbedarfen begegnen können. Mögliche Maßnahmen betreffen sowohl die Ausgaben wie auch die Einnahmenseite. Da keine Einzelmaßnahme für sich genommen sowohl die Kommunen insgesamt wie auch insbesondere die finanzschwachen Regionen stärkt, die Planungssicherheit erhöht und das Konnexitätsprinzip besser berücksichtigt, ist ein sinnvoller politischer Kompromiss gefragt, der die Stärken und Schwächen der Optionen bestmöglich kombiniert.

⁵ Borghorst-Dilangu, M. et al. (2026): Reformoptionen für die Kommunalfinanzien – wie kann die kommunale Einnahmenbasis gestärkt werden? Fokus Volkswirtschaft 547, KfW Research.

Grafik 1.3.3: Effekte einer Anpassung der Verteilung der Umsatzsteuereinnahmen

Dargestellt sind die Effekte eines um einen Prozentpunkt erhöhten Anteils der Kommunen an der Umsatzsteuer zulasten des Bundes. Die Zahlen beziehen sich auf Daten aus dem Jahr 2022.



Quelle: Borghorst-Dilangu et al. (2026).⁵

Handlungsempfehlungen

Eine Erhöhung des kommunalen Umsatzsteueranteils kann die kommunalen Haushalte kurzfristig entlasten, bis weitere strukturelle Reformen umgesetzt worden sind. So würde eine Erhöhung des kommunalen Anteils an der Umsatzsteuer um einen Prozentpunkt zu Mehreinnahmen von rund 3 Mrd. EUR für die Kommunen führen (Grafik 1.3.3).⁶

Eine Erhöhung des kommunalen Anteils an der Einkommensteuer um einen Prozentpunkt würde in Summe zu ähnlichen Mehreinnahmen führen. Für die Umsatzsteuer spricht jedoch, dass diese bereits im Grundgesetz als flexibles Element für die Mittelverteilung über die föderalen Ebenen hinweg angelegt ist und dafür auch schon in der Vergangenheit genutzt wurde.

Darüber hinaus ist eine Anpassung des Verteilungsschlüssels der Umsatzsteuer auf der kommunalen Ebene zu empfehlen, um insbesondere finanzschwache Kommunen zu entlasten. Momentan orientiert sich die Verteilung der Umsatzsteuer hauptsächlich an der Wirtschaftskraft einer Gemeinde. Durch einen geänderten Verteilungsschlüssel, der wirtschaftlich schwächere Kommunen stärker berücksichtigt, könnte neben der Einnahmenerhöhung auch eine zielgerichtete Kanalisierung erreicht werden. Denkbar wäre hierfür eine stärkere Ausrichtung an der Einwohnerzahl.

⁶ Vgl. ebd.

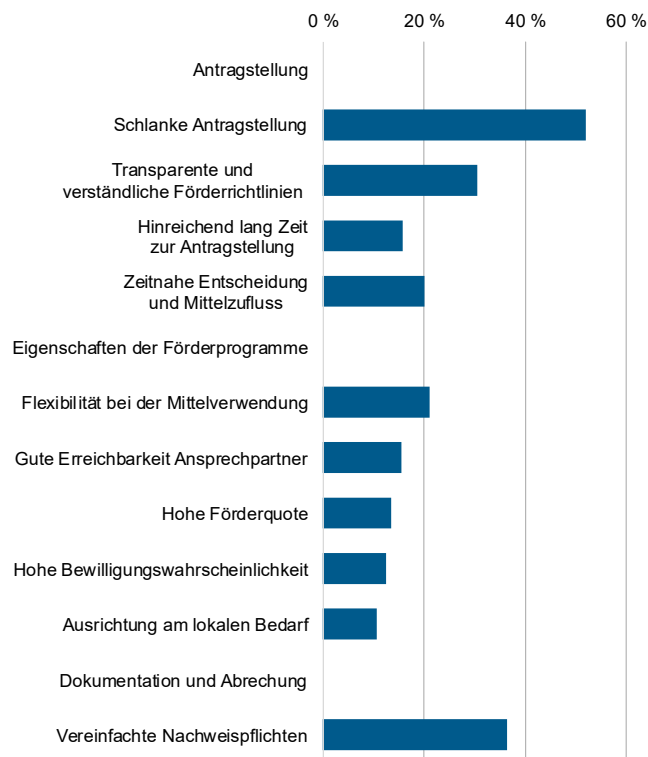
➡ **Eine Erhöhung der Zuweisungen durch die Länder ist der aktuell gesetzlich vorgesehene Weg, um die kommunalen Einnahmen zu erhöhen.** Eine Aufstockung der Zuweisungen im Rahmen der kommunalen Finanzausgleiche hat den Vorteil, dass die rechtlichen und verteilungspolitischen Rahmenbedingungen dafür existieren und nicht verhandelt werden müssen. Im Gegensatz zum Bund haben die Länder mehr Möglichkeiten, direkt Mittel an die Kommunen zu geben. Im Gegensatz zu den Steueranteilen berücksichtigen Verteilungsschlüssel dabei auch die Finanzschwäche der Kommunen. Die angespannte Haushaltslage der Länder setzt dem jedoch enge Grenzen. Selbst mit der neuen Verschuldungsmöglichkeit i. H. v. 0,35 % des BIP sind die Möglichkeiten in den Haushalten der Länder begrenzt. Empfehlenswert wäre, die neuen Schulden vorrangig zur Finanzierung von Investitionen zu nutzen, von denen die Kommunen einen Großteil tragen.

➡ **Bund und Länder stehen in der Verantwortung, das Konnexitätsprinzip in der Aufgabenübertragung besser zu berücksichtigen.** Die Daten der Kassenstatistik zeigen, dass das hohe kommunale Defizit sich vor allem aufgrund der im Vergleich zu den Einnahmen überproportional steigenden Ausgaben aufgebaut hat. Ein Großteil dieser Ausgaben ist für die Kommunen selbst nicht steuerbar, da viele Aufgaben in Umfang und Durchführung durch die übergeordneten Ebenen vorgegeben sind.

➡ **Eine stärkere Beteiligung an den Gemeinschaftssteuern anstelle der Gewerbesteuer könnte die Planbarkeit in den kommunalen Haushalten verbessern.** Generell erschwert die hohe Volatilität der kommunalen Einnahmen die Planung von Investitionen. Die Steuereinnahmen der Kommunen werden stark von der Gewerbesteuer getrieben, die von den jährlich schwankenden Ergebnissen weniger oder im Extremfall nur eines einzigen Unternehmens abhängt. Auch eine Verbreiterung der Steuerbasis könnte einen Beitrag zur Stabilisierung der Gewerbesteuerentnahmen leisten, beispielsweise wenn auch freiberuflich Tätige miteinbezogen werden.⁷ Darüber hinaus reduzierte eine Harmonisierung der Körperschaftsteuer und der Gewerbesteuer den bürokratischen Aufwand für Kommunen und Unternehmen.

Grafik 1.3.4: Was macht ein praktikables Förderprogramm aus?

Auswertung der Freitextantworten im KfW-Kommunalpanel 2025, Anteile der Antworten, die auf die jeweilige Eigenschaft abzielen in Prozent



Quelle: Blesse et al. (2026).⁸

➡ **Ein unbürokratischerer Zugang erleichtert den Einsatz von Fördermitteln.** Der bürokratische Aufwand für die Beantragung und Verwaltung von Fördermitteln (d. h. zweckgebundene Zuweisungen von EU, Bund und Ländern an die Kommunen) wird von den Kommunen als relevantes Hemmnis wahrgenommen. Bund und Länder können diesen Aufwand reduzieren und den Mittelabruf und -verwendung effizienter gestalten. Etwa ein Fünftel der kommunalen Infrastruktur wird über Fördermittel finanziert,⁹ jedoch geht dies mit einem erheblichen Personal- und Verwaltungsaufwand bei den Kommunen einher.

Digitalisierung der Fördermittelvergabe kann die Effizienz steigern. Förderrichtlinien sollten transparent und verständlich, die Antragstellung möglichst schlank gehalten sein. Auch vereinfachte Nachweispflichten bei der Abrechnung und stichprobenartige Prüfungen zählen auf die Praktikabilität und die Effizienz von Fördermitteln ein.

⁷ Zu den Auswirkungen verschiedener Reformvorschläge zur Gewerbesteuer vgl. Bach, S. und F. Fossen (2008): Reforming the German Local Business Tax – Lessons from an International Comparison and a Microsimulation Analysis, Finanzarchiv 64(2), S. 245–272.

⁸ Blesse, S. et al. (2026): Was öffentliche Förderprogramme praktikabel macht – 10 Kriterien aus der Perspektive kommunaler Kämmerer, ifo-Schnelldienst 02/2026.

⁹ Vgl. Raffer, C. et al (2025): KfW-Kommunalpanel 2025, KfW Research. Die hier zitierten Ergebnisse beziehen sich auf zweckgebundene Zuschüsse und Zuwendungen aus den Haushalten von EU, Bund und Ländern an die Kommunen, nicht jedoch auf Förderkredite etwa vonseiten der KfW oder der Landesförderinstitute.