KOMMUNALE FINANZEN IM SPANNUNGSFELD

Reformbedarfe für Nachhaltigkeit, Handlungsfähigkeit und Demokratie

Handlungsempfehlungen der LAG 21 NRW

basierend auf Erkenntnissen des „Kommunalforums Finanzen“ vom 05.09.2025

LAG 21
NETZWERK NACHHALTIGKEIT NRW

Ausgangslage

Die finanzielle Handlungsfähigkeit, und damit eine zukunftsfähige und an Nachhaltigkeitszielen ausgerichtete Daseinsvorsorge und Infrastruktur ist aktuell in zahlreichen Kommunen infrage gestellt. Trotz des Infrastrukturpakets des Bundes können notwendige Investitionen und Zukunftsaufgaben der Wärmewende, des Klimaschutzes, der Klimaanpassung, des sozialen Ausgleichs, der Kreislaufwirtschaft, der Bildung oder auch der Biodiversität nicht ausreichend finanziert werden. Die Deckungslücke in den kommunalen Haushalten war 2024 so groß wie nie und die eigene Finanzsituation wird von den NRW-Kommunen überwiegend als mangelhaft bewertet.[1] Die Kommunen benötigen aber zwangsläufig eine bessere finanzielle Ausstattung, wenn die notwendigen Zukunftsaufgaben vor Ort angegangen und die sozialökologische Transformation in den Kommunen aktiv gestaltet werden sollen. Das kommunale Finanzsystem ist vielfältig und komplex, es stellt sich die Frage:

Welche Reformen bedarf es, um Handlungs- und Zukunftsfähigkeit der Kommunen zu sichern und die Nachhaltigkeit und Demokratie vor Ort zu stärken?

Im September 2025 hat die Landesarbeitsgemeinschaft Agenda 21 NRW e.V. (LAG 21 NRW) gemeinsam mit der NRW.BANK diese Frage im „Kommunalforum Finanzen" aufgegriffen. Dort wurde mit 70 geladenen Expert*innen aus Kommunen, Wissenschaft, Wirtschaft und Zivilgesellschaft Reformbedarfe im kommunalen Finanzsystem diskutiert, die einen Beitrag zu Nachhaltigkeit, Handlungsfähigkeit und Demokratiesicherung leisten können. Insbesondere wurden hierbei drei Hauptthemenfelder angesprochen: Interkommunale Disparitäten, Einnahmestrukturen und Ausgabensteuerung.

Auf Basis der Diskussionen, Beiträge und Ergebnisse des Dialogs **spricht sich die LAG 21 NRW daher für folgende Empfehlungen aus:**

[1] Thöne (2025): Kommunale Finanzen und nachhaltige Leistungsfähigkeit. Eine aktuelle Einordnung mit Erkenntnissen aus der Studie NRW.BANK.Fokus Kommunen 2024. Vortrag. Kommunalforum Finanzen. Düsseldorf 05.09.2025. | *PDF*

Umsatzsteuer

Eine **Erhöhung des kommunalen Anteils an der bundesweit erhobenen Umsatzsteuer** stärkt den kommunalen Haushalt mittelfristig als konjunkturunabhängigere und damit verlässlichere Einnahmequelle. Langfristig sollten Reformen weniger auf die Erhöhung von Gemeinschaftssteueranteilen setzen und stärker auf Einnahmeautonomie ausgerichtet sein, etwa durch tragfähige Instrumente mit Hebesatzrecht, die Wachstum und Planungssicherheit kombinieren.

Digitalsteuer

Neben einem höheren kommunalen Anteil an der Umsatzsteuer kann die **Einführung einer bundesweiten Digitalsteuer** mit angemessener Weitergabe an die Kommunen die kommunale Einnahmestruktur verbessern.

Gewerbesteuer

Eine zusätzliche Verbesserung kann ebenfalls durch eine **Reform der Gewerbesteuer** erzielt werden, indem z.B. die Bemessungsgrundlage für die Steuer erweitert wird. Neben der Einbeziehung weiterer Berufsgruppen, wie beispielsweise Freiberuflern, sind Mehreinnahmen durch die Berücksichtigung weiterer Rechtsformen wie Familienstiftungen oder Personengesellschaften denkbar. Eine Weiterentwicklung der Gewerbesteuer hin zu einer Wertschöpfungssteuer sollte die Steuerbasis verbreitern und die Kriterien örtlicher Radizierbarkeit, Stabilität und Hebesatzautonomie sichern.

Förderung

Der **Zugang zu Förderungen muss vereinfacht und bestehende Hürden abgebaut werden**. Eine pauschalisierte Zuweisung zweckgebundener Gelder könnte hierbei eine einfache und ergebnisorientierte Förderung der Kommunen gewährleisten. Die Reduzierung von Programmen und die Verschlankung von Prozessen sind hier erste wichtige Schritte. Zudem sollten digitale Werkzeuge und bestehende erfolgreiche Beispiele zur Vereinfachung herangezogen werden.

Finanzausgleich

Der kommunale Finanzausgleich kann interkommunale Disparitäten nicht zu Gänze überwinden oder für Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse sorgen. Seine Aufgabe ist es, die finanziellen Auswirkungen derartiger Disparitäten deutlich zu mildern, sofern sie Einfluss auf die kommunalen Aufgaben und damit einhergehenden Bedarfe haben. In der Praxis zeigen sich jedoch häufig Konkurrenzdruck zwischen den Kommunen im Hinblick auf die Einwerbung der Gewerbesteuer sowie deutlich unterschiedliche Ausgangsbedingungen aufgrund der vorherrschenden sozialdemografischen Faktoren. Die tatsächlichen Bedarfe der Kommunen werden im Finanzausgleich nicht genügend berücksichtigt. Ein **fairerer und solidarischerer Finanzausgleich** hilft den Kommunen und kann die demokratiegefährdenden Folgewirkungen zu starker Disparitäten einfangen. Hier sollten neue bzw. andere Verteilungskriterien diskutiert werden.

Sondervermögen

Es ist anzuerkennen, dass im bestehenden Haushaltsplan ein besonderer Fokus auf die Unterstützung der Kommunen gelegt wird und auch 60 % des Sondervermögens den Kommunen zugutekommen soll. Dennoch besitzen die Kommunen einen Investitionsanteil von 78 % an den öffentlichen Ausgaben, so dass hier nochmals zu überdenken ist, ob der **Anteil des Sondervermögens erhöht werden** kann.

Nachhaltigkeitshaushalt

Ein **wirkungsorientierter Nachhaltigkeitshaushalt** kann als Steuerungsinstrument die Verteilung von Finanzmitteln an Nachhaltigkeitszielen und -kennzahlen ausrichten. Damit wird Nachhaltigkeit von einer zusätzlichen Aufgabe zu einem **Grundprinzip für das kommunale Kerngeschäft**, da nur im Rahmen der Haushaltsplanung eine hinreichende Zuteilung von Personal- und Finanzressourcen sichergestellt werden kann. Neben der Verwaltung wird dabei insbesondere die Politik angesprochen und befähigt, strategische Prioritäten und langfristige Zielsetzungen effizienter zu verfolgen. Insbesondere in Zeiten knapper Kassen ist es notwendig diese Aspekte im politischen Diskurs zu stärken und die kommunalen Ausgaben zielorientiert zu steuern.

Konnexitätsprinzip

Das **Konnexitätsprinzip** muss bei der Aufgabenübertragung durch Bund und Land an die Kommunen **konsequent eingehalten** und die oftmals daraus resultierenden Folgekosten dauerhaft mitfinanziert werden.

Ausgaben

Vor dem Hintergrund fehlender Finanzen auf allen Ebenen müssen die **Ausgaben nicht nur auf kommunaler, sondern ebenso auf Bundes- und Landesebene effizient und zielorientiert**, insbesondere auch unter Berücksichtigung der Anforderungen der sozial-ökologischen Transformation, getätigt werden.

Altschulden

Mit dem Gesetz zur anteiligen Entschuldung von Kommunen auf Landesebene und der Bereitschaft zur Übernahme kommunaler Altschulden auf Bundesebene zeichnet sich eine erste Verbesserung der kommunalen Situation hinsichtlich der hohen **Altschulden** nordrhein-westfälischer Kommunen ab. Das Problem ist in vielen Städten allerdings so grundlegend, dass es ohne **strukturelle Lösungen** immer wieder zu einer Neuverschuldung kommen wird, da sozialdemografische Faktoren, Bestand an Gewerbe, Industrien und Einwohner*innen oftmals nicht in den Einflussfaktoren kommunalen Handelns liegen.

Herausgeber:
Landesarbeitsgemeinschaft Agenda 21 NRW e.V. (LAG 21 NRW)
Deutsche Straße 10 | 44339 Dortmund | 0231 936960 0
info@lag21.de | www.lag21.de

V.i.S.d.P: Dr. Klaus Reuter
Ansprechpartnerin: Mona Rybicki | m.rybicki@lag21.de