



ERGEBNISDOKUMENTATION

KOMMUNALFORUM FINANZEN

Kommunale Finanzen im Spannungsfeld: Reformbedarfe für Nachhaltigkeit, Handlungsfähigkeit und Demokratie

05. September 2025 | NRW.BANK Düsseldorf

INHALTE

Einführung	3
Grußworte	3
Keynote: Kommunale Finanzen und Nachhaltigkeit: Eine Einordnung mit Erkenntnissen aus der Studie NRW.BANK.Fokus Kommunen 2024	5
Paneldiskussion: Grundlegende Reformbedarfe: Welche Lösungswege holen die Stadtfinanzen aus der Krise und fördern eine Nachhaltige Entwicklung	6
 Arbeitskreis I: Interkommunale Disparitäten grund- legend angehen	8
 Arbeitskreis II: Nachhaltige Einnahmestruktur neudenken	12
 Arbeitskreis III: Wirkungsorientierte Ausgaben- steuerung etablieren	16
Impuls: Starke Kommunen oder schwache Trans- formation: Thesen aus dem Dialog Nachhaltige Stadt	18
Schlussworte	18

Die Kommunen in Deutschland und insbesondere in NRW kämpfen mit einer sich zunehmend verschlechternden Finanzlage – nach einem Rekorddefizit im Jahr 2024 sehen auch die Aussichten auf das Jahr 2025 trüb aus (siehe [KfW Research](#)). Es wird deutlich, dass zahlreiche Kommunen vor strukturellen Finanzierungsherausforderungen stehen, mit starken Auswirkungen auf die kommunale Handlungsfähigkeit, sozial-ökologische Transformation und Demokratie. Als Netzwerk zur Stärkung und Professionalisierung kommunaler Nachhaltigkeitsprozesse sieht die LAG 21 NRW die Relevanz dieser strukturellen Finanzierungsfragen im Licht der Nachhaltigen Entwicklung zu diskutieren. Im Rahmen des Projekts „K3: Konstruktiv. Kritisch. Kooperativ. Dynamik für Nachhaltigkeit in NRW entfachen“, gefördert durch das Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr NRW, wurde daher ein Expert*innendialog in Kooperation mit der NRW.BANK initiiert.

Das **Kommunalforum Finanzen** fand am 05. September 2025 mit ca. 70 Expert*innen in den Räumlichkeiten und in Kooperation mit der NRW.BANK in Düsseldorf statt. Die Teilnehmenden aus dem Finanzwesen, der Wissenschaft, den kommunalen Kämereien NRW sowie der Zivilgesellschaft diskutierten zur gegenwärtigen Finanzsituation in den Kommunen. Zentrale Frage der Veranstaltung war, wie die Kommunen Nordrhein-Westfalens finanziell aufgestellt und organisiert sein müssen, um eine zukunftsfähige Daseinsvorsorge und Infrastruktur sicherzustellen und diese mit Nachhaltigkeitszielen in Einklang zu bringen. Das Programm bot Einblicke aus der Wissenschaft und Praxis in die derzeitige Haushaltssituation in den Kommunen und beleuchtete aktuelle Forderungen der Kommunen. Es wurde deutlich, dass die bestehende kommunale Finanzkrise Zukunftsinvestitionen und damit die aktive Gestaltung der sozial-ökologischen Transformation in den Kommunen erheblich beeinträchtigt. In drei Arbeitskreisen zu den Kerndimensionen interkommunale Disparitäten, kommunale Einnahmestrukturen und Ausgabensteuerung wurden daher konkrete



Michael Brocker, Journalist und Moderator, führte durch den Tag.

Diskussionsergebnisse als Handlungsempfehlungen gemeinsam erarbeitet, um Kommunen in ihren (finanziellen) Gestaltungsmöglichkeiten und ihrer Zukunftsfähigkeit zu stärken.

Einführung und Grußworte

Das Kommunalforum Finanzen wurde von **Dr. Klaus Reuter**, geschäftsführender Vorstand der LAG 21 NRW, eröffnet. Er erläuterte, dass bei der Entwicklung von Transformationsgedanken auch unweigerlich das Finanzierungssystem reformiert werden und an die neuen Anforderungen angepasst werden müsse. Gerade in Nordrhein-Westfalen, einem Bundesland, welches von Transformationsprozessen und interkommunalen Disparitäten geprägt ist, sei ein Diskurs über die Stärkung der kommunalen Finanzsituation als Grundlage für eine sozialökologische Transformation in den Kommunen zentral. Dazu müssten aus Reuters Sicht Ziele und Finanzen in den Kommunen zusammengedacht werden, um ein wirkungsorientiertes Handeln zu erreichen.

Auch **Thomas Kull**, Abteilungsleiter Öffentliche Kunden der NRW.BANK, erklärte die nachhaltige kommunale Entwicklung in seiner Begrüßung zu einem wichtigen Anliegen, bei dem die NRW.BANK unter-



Dr. Klaus Reuter



Thomas Kull



Viktor Haase



Josef Hovenjürgen

stützen möchte. Die NRW.BANK, als größte Institution der Kommunalfinanzierung in Nordrhein-Westfalen, besitze ein klares Bewusstsein für die großen Herausforderungen in den Kommunen. Mit der Entschuldung der Kommunen, unterstützt durch das Altschuldenentlastungsgesetz des Landes, sei ein erster wichtiger Schritt getan. Dennoch seien die Kommunen auf eine solidere Finanzausstattung angewiesen. Daher hoffe er auf gewinnbringende Diskussionen und eine nachhaltige Wirkung der Veranstaltung.

Staatssekretär Viktor Haase, Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr NRW, bedankte sich in seinem Grußwort bei den Teilnehmenden für das große Interesse an der Veranstaltung. Auch er äußerte die Notwendigkeit, Nachhaltigkeit und Finanzen zusammenzudenken. Neben der Klima- und der Biodiversitätskrise könne man auch von einer „Investitionskrise“ sprechen, die im Zuge der Nachhaltigen Entwicklung mitdiskutiert werden müsse.

International seien nur 18 % der SDGs auf dem richtigen Weg zur Zielerreichung. Gleichzeitig gebe es internationale Bestrebungen, die sich eindeutig entgegen einer Nachhaltigen Entwicklung bewegen. Dadurch bestehe auf globaler Ebene die Gefahr des „Ökodumping“. Die Kommunen in Deutschland befänden sich allerdings schon weit auf ihrem Weg zur Nachhaltigkeit. Es gebe bereits in vielen Kommunen Nachhaltigkeitsinstrumente, sodass über 50 % der Bevölkerung in Nordrhein-Westfalen von diesen Instrumenten erreicht würden.

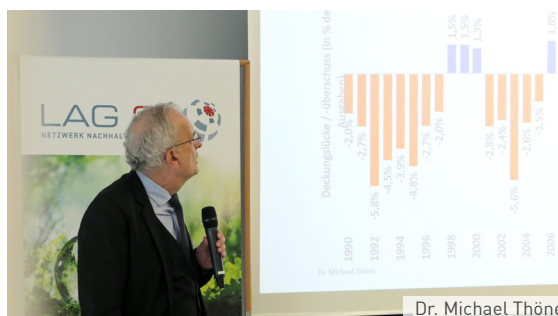
Auch Herr Staatssekretär Haase sprach im Hinblick auf die Altschuldenlösung in Nordrhein-Westfalen von einem ersten wichtigen Schritt. Im nächsten Schritt müssten nun die Gelder des Bundes aus dem Sondervermögen möglichst unbürokratisch an die Länder und Kommunen verteilt und weitere Finanzierungswege für die Kommunen erschlossen werden.

Parlamentarischer Staatssekretär Josef Hovenjürgen, Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung NRW, betrachtete Kommunen in seinem Grußwort als Gesicht des Staates, die einen Großteil der staatlichen Infrastruktur und der alltäglichen Aufgaben tragen. Doch sieht auch er ein erhebliches Defizit bei den Investitionen: Während die Investitionsquote in den Kommunen 1980 noch bei 16 Prozent gelegen habe, liege sie aktuell bei etwa fünf Prozent. Das Problem sei unter anderem eine Fremdbestimmung kommunaler Haushalte durch immer mehr Ausgaben, auf die sie kaum bis keinen Einfluss hätten. Bei der Übertragung von Aufgaben von Bund, Land und teilweise auch Europa an die Kommunen müssten gleichzeitig die notwendigen fiskalischen Mittel zur Verfügung gestellt werden: „Wenn Kommunen das Gesicht des Staates sind, müssen wir das Gesicht auch wahren können.“ Die Bevölkerung müsse vom Staat schnellere und weniger bürokratische Lösungen der Probleme vor Ort sowie einen Sicherheitsrahmen erwarten können, was sie allerdings nicht von einer Eigenverantwortung befreie.

KEYNOTE

Kommunale Finanzen und Nachhaltigkeit: Eine Einordnung mit Erkenntnissen aus der Studie NRW.BANK.Fokus Kommunen 2024

Dr. Michael Thöne, geschäftsführender Direktor des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln, lieferte als Diskussionsgrundlage Zahlen und Fakten zur kommunalen Haushaltssituation, indem er die Ergebnisse der Studie **NRW.BANK.Fokus Kommunen 2024** vorstellte. Er zeigte auf, dass die Deckungslücke in den kommunalen Haushalten 2024 so stark wie nie war und für das Jahr 2025 mit einem Minus von 30,9 Mrd. Euro eine noch angespanntere Situation angenommen werden kann. In einer Abstufung von „sehr gut“ bis „mangelhaft“ stuft schon 2025 keine Kommune in NRW ihre Finanzsituation in der Kategorie „sehr gut“ oder „gut“ ein. Dr. Thöne stellte die Frage in den Raum, ob die Kommunen ein Einnahmen- oder ein Ausgabenproblem hätten. Tatsächlich treffe beides zu. Die kommunalen Einnahmen stagnierten mehr oder weniger und lägen zum Teil unterhalb der Inflationsrate. Gleichzeitig stiegen die kommunalen Ausgaben, insbesondere im Bereich Personalausgaben durch neue Tarifabschlüsse und im Bereich der Sozialausgaben. Die schlechte finanzielle Ausstattung der Kommunen führe gerade im Infrastrukturbereich zu



großen Investitionsrückständen. Vor allem die Bereiche Schulen, Straßen und Verkehr, öffentliche Verwaltungsgebäude, offene Ganztagsbetreuung in Schulen und Brand- und Katastrophenschutz seien von ausbleibenden Investitionen betroffen.

Die Kombination der bestehenden kommunalen Probleme, wie die schlechte Einnahmestruktur bei gleichzeitig steigenden Ausgaben in Verbindung mit dem Problem einer wachsenden Fachkräftelücke, beschreibt Dr. Thöne als einen „perfekten Sturm“, der die Kommunen derzeit treffe. Jede siebte Stelle werde bis 2030 in den Kommunen nicht besetzt werden können, in den besonders transformationsrelevanten Bereichen wie Bauen und Wohnen oder räumliche Planung könne sogar jede vierte Stelle betroffen sein. Neben dem finanziellen Aspekt werfe die sinkende Personalverfügbarkeit die Frage auf, wer die notwendigen Transformationsprozesse im Bereich Infrastrukturwende, Energiewende, Klimaanpassung etc. als „zusätzliche“ Aufgabe in den Kommunen überhaupt umsetzen soll. Selbst wenn Geld da wäre, fehle es an Fachkräften, die die Investitionen begleiten und auf den Weg bringen könnten.

>> zu den Folien der Präsentation



PANELDISKUSSION

Grundlegende Reformbedarfe: Welche Lösungswege holen die Stadtfinanzen aus der Krise und fördern eine Nachhaltige Entwicklung



In der Paneldiskussion diskutierten die Beigeordnete **Dr. Christine Wilcken**, ständige Stellvertreterin des Geschäftsführers und Leiterin des Dezernats Klima, Umwelt, Wirtschaft, Brand- und Katastrophenschutz des Städtetags NRW, **Prof. Dr. Dörte Diemert**, Kämmerin der Stadt Köln, **Silke Ehrbar-Wulfen**, 1. Beigeordnete und Kämmerin der Stadt Recklinghausen sowie Sprecherin des Bündnisses „Für die Würde unserer Städte“ und **Lara Werdehausen**, Research Fellow bei FiscalFuture, Lösungswege für die defizitäre Finanzausstattung der Kommunen in Nordrhein-Westfalen.

Die Teilnehmerinnen bestätigten die von Dr. Thöne dargestellte Problemlage aus ihrer eigenen Arbeit heraus. Prof. Dr. Diemert erläuterte, dass auch in Köln die Ausgaben, vor allem im Bereich Soziales, sehr hoch seien - und das bei gleichzeitig geringen Einnahmen. Es müsste eine Vielzahl an Zukunftsaufgaben finanziert werden, doch bereits das Alltagsgeschäft belaste die kommunalen Haushalte zu stark. Dies benannte Prof. Dr. Diemert als strukturelles Problem, welches nur mit einem ganzheitlichen Lösungsansatz angegangen werden könne.

Frau Ehrbar-Wulfen unterschied in dem Zuge zwischen Altaufgaben, Normalaufgaben und Neuaufgaben. Altaufgaben umfassen die Tilgung der Altschulden und den Abbau des Investitionsrückstaus, unter Normalaufgaben fasst sie das Alltagsgeschäft zusammen und die Neuaufgaben beschreiben Maßnahmen im Bereich der Transformation rund um Themen wie Klima, Digitalisierung und Krisenschutz. Laut Ehrbar-Wulfen würden die Normalaufgaben im Diskurs zu wenig beachtet. Dabei seien alle Fachbereiche und alle Kommunen bereits hier von der nicht auskömmlichen Finanzausstattung betroffen.

Frau Dr. Wilcken bezeichnete die aktuelle Situation der Kommunen als Verschuldungsspirale. Die Altschuldenlösung sei ein „Strohalm“, aber keine Lösung für die defizitäre Lage. Es bestehe die Gefahr, sich in der Frage nach kleinteiligem Sparen zu verzetteln. Die wichtigsten Ansatzpunkte sind für sie ein höherer Umsatzsteueranteil für die Kommunen sowie die strenge Einhaltung des Konnexitätsprinzips.

Frau Werdehausen wies darauf hin, dass bei der gesamten Haushaltsdebatte auch die Generationengerechtigkeit nicht aus den Augen verloren werden dürfe, welche einen essenziellen Aspekt der Nachhaltigen Entwicklung darstellt. Ein Instrument hierfür stelle das Youth Budgeting dar, das die Berücksichtigung der Belange junger und zukünftiger Generationen im Haushaltsprozess fördern solle.

Nach einem Weg zu mehr Nachhaltigkeit im städtischen Haushalt gefragt, beschrieb Ehrbar-Wulfen ein Präventionsproblem. Häufig finanzierten die Kommunen reaktive

Maßnahmen, wie beispielsweise die Aufstockung des Ordnungsdiensts, um Zwischenfälle in der Innenstadt zu verhindern. Dabei wäre es zielführender, das Geld in die Ursache, nämlich in die Bekämpfung der sozialen Ungleichheit, zu investieren.

Als Lösungsansatz für eine bessere und gleichzeitig nachhaltige kommunale Finanzausstattung könnten Green Bonds, dienen, also grüne Schuldscheine, wie sie in Köln zum Einsatz kommen. Frau Prof. Dr. Diemert sieht, dass die Kapitalmärkte eine Rolle in der Transformation spielen werden, gab aber zu bedenken, dass auch dieser Ansatz Verschuldung für die Kommunen bedeute. Daher müsse man sich immer die Frage stellen, was der kostbare Euro, der investiert wird, in der Gesellschaft bewirkt.

Frau Werdehausen wies zudem darauf hin, dass Zukunftsinvestitionen, im Gegensatz zu Liquiditätskrediten, einen Mehrwert erzeugen, indem sie kurzfristig zu einer Verbesserung des öffentlichen Kapitalstocks und langfristig zu mehr Zukunftsfähigkeit führen.

Das Sondervermögen des Bundes könne für diese notwendigen Zukunftsinvestitionen genutzt werden, um wettbewerbs- und zukunftsfähig zu bleiben. Laut den Teilnehmerinnen sei dieses aber eher „ein Tropfen auf den heißen Stein“, da es weder das strukturelle Probleme der kommunalen Finanzsituation angehe noch langfristig wirke. So decke es nicht die durch Investitionen



Lara Werdehausen



Dr. Christine Wilcken



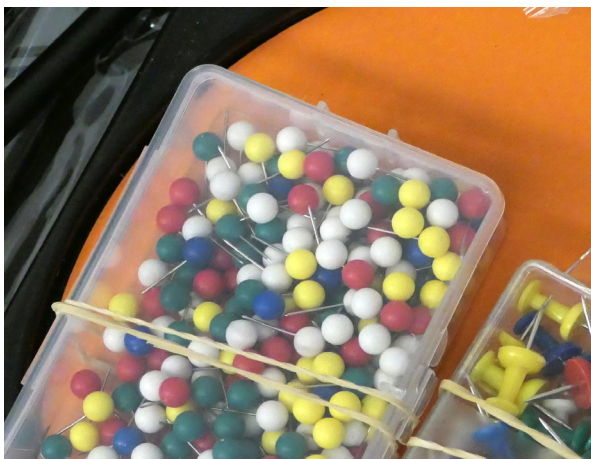
Silke Ehrbar-Wulfen



Prof. Dr. Dörte Diemert

entstehenden Folgekosten. Außerdem sei es entscheidend, wie das Sondervermögen an die Kommunen verteilt werde. Bei den Kommunen müsse auch der finanzielle Anteil des Sondervermögens ankommen, den sie tatsächlich vor Ort in staatliche Aufgaben investieren.

Alle Teilnehmerinnen sehen derzeit ein Möglichkeitsfenster, um das grundlegende Finanzierungsproblem der Kommunen anzugehen. Es bestünde ein anderes Bewusstsein für die Problematik also noch vor einigen Jahren. Durch die Altschuldenlösung in Nordrhein-Westfalen und das Sondervermögen des Bundes zeige sich, dass ehrliches Interesse an einer Lösung bestehe. Jetzt bedürfe es struktureller Änderungen, um die von den Kommunen wahrgenommenen Aufgaben auch entsprechend zu finanzieren.



ARBEITSKREISE

In der anschließenden Arbeitsphase wurden in Kleingruppen von circa 20 Teilnehmenden die drei Kerndimensionen interkommunale Disparitäten, kommunale Einnahmestrukturen und Ausgabensteuerung diskutiert und konkrete Eckpunkte und Handlungsempfehlungen herausgearbeitet. ➤



ARBEITSKREIS I

Interkommunale Disparitäten grundlegend angehen

Dr. Michael Thöne, Geschäftsführender Direktor des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln, leitete den Arbeitskreis fachlich zum Thema der interkommunalen Disparitäten.

Zu Beginn der Arbeitsphase stellte **Dr. Katja Rietzler**, Referatsleitung Steuer- und Finanzpolitik am Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung, die Problemlage und Lösungswege zu der kritischen kommunalen Finanzlage und der Überwindung kommunaler Disparitäten vor. Sie identifizierte in ihrem Impuls schwächelnde Einnahmen und gleichzeitig stark steigende Ausgaben, insbesondere im Bereich der Sozialausgaben, als zentrales Problem im Hinblick auf die Finanzsituation Deutschlands. Bei deutschlandweiten Vergleichen zeige sich tendenziell, dass Infrastrukturinvestitionen regional zurückgehen, wenn die Sozialausgaben steigen. Als möglichen Lösungsweg zeigte Dr. Rietzler die Verbesserung der kommunalen Einnahmestruktur durch die weiter unten diskutierten Hebel sowie eine allgemein wachstumsfördernde Wirtschaftspolitik auf. Außerdem bezeichnete Dr. Rietzler die Altschulden der Kommunen als Konnexitätsschulden, die daher auch von Bund und Land mitgetragen und künftig durch die strenge Einhaltung des Konnexitätsprinzips verhindert werden sollten. Aus wissenschaftlicher Sicht sei zudem eine Verbesserung der Datengrundlage notwendig, um statistisch abgesicherte Entscheidungen treffen und Maßnahmen ergreifen zu können.

>> zu den Folien der Präsentation



Daran anschließend lieferte **Martin Murrack**, Stadtdirektor und Stadtkämmerer der Stadt Duisburg, einen Einblick in die kommunale Praxis anhand der Haushaltssituation der Stadt Duisburg. Die Zahlen aus Duisburg bestätigten die von Dr. Rietzler vorgestellte Problemlage der hohen Sozialausgaben und schwächelnden Einnahmen. Daneben treiben unter anderem die Personalkosten die Ausgaben in der Kommune weiter voran. Gegen diese Entwicklung könnten die Kommunen, so Murrack, nicht ansparen. Gleichzeitig gelte für das Ruhrgebiet, dass die Steuereinnahmen der Ruhrgebietsstädte signifikant hinter denen anderer Städte in NRW zurückblieben. So würden sich interkommunale Disparitäten verstärken, die auch durch Zuwendungen (v.a. Schlüsselzuweisungen) nicht vollständig ausgeglichen werden könnten. Auch das allgemeine Finanzdefizit der Kommunen lässt sich aus Sicht Murracks nicht durch Altschuldenhilfe und Infrastruktursondervermögen ausgleichen. Es bedürfe einer auskömmlichen und dynamischen Finanzierung der Soziallasten und eine Anhebung der Verbundquote.

>> zu den Folien der Präsentation



Die an die Impulse anknüpfende Diskussion orientierte sich an den folgenden fünf Themenbereichen und lieferte hierzu einzelne Handlungsansätze zur Minderung interkommunaler Disparitäten und der Verbesserung der kommunalen Finanzsituation im Allgemeinen, um die kommunale Gemeinschaftsaufgabe Nachhaltigkeit angehen zu können:

Auch wenn sich die Finanzkrise der Kommunen nicht allein durch eine bessere Einnahmesituation lösen lässt, stellt die **Einnahmenverbesserung** einen wichtigen Hebel auf dem Weg hin zu transformationsfähigen Kommunen dar. Durch die starke Konjunkturabhängigkeit der für Kommunen elementaren Gewerbesteuer stellt sie keine verlässliche Einnahmequelle für die Kommunen dar. Als Extrembeispiel kann hier die Coronakrise genannt werden, die in den Kommunen allgemein zu einem immensen Rückgang der Gewerbesteuern geführt hat, der vom Bund abgefangen werden musste – gleichzeitig profitierten einzelne Unternehmen wie beispielsweise Biontec und damit der kommunale Haushalt von Mainz (kurzfristig) stark von der Krise. Hier zeigt sich, wie anfällig die Gewerbesteuer ist. Um die Einnahmen von Kommunen zu verbessern, sollten daher folgende Aspekte näher beleuchtet werden:

- Eine **Erhöhung des kommunalen Anteils an der bundesweit erhobenen Umsatzsteuer** stärkt den kommunalen Haushalt langfristig als konjunkturunabhängigere und damit verlässlichere Einnahmequelle.



Dr. Michael Thöne (l.) & Martin Murrack

- Neben einem höheren kommunalen Anteil an der Umsatzsteuer kann die **Einführung einer bundesweiten Digitalsteuer mit angemessener Weitergabe an die Kommunen** die kommunale Einnahmestruktur verbessern.
- Die Verbesserung der kommunalen Einnahmen kann ferner durch eine **Reform der Gewerbesteuer** erzielt werden, indem zum Beispiel die Bemessungsgrundlage für die Steuer erweitert wird. Neben der Einbeziehung weiterer Berufsgruppen, wie beispielsweise Freiberufler*innen, sind weitere Einnahmen durch eine Berücksichtigung weiterer Rechtsformen wie Familienstiftungen oder Personengesellschaften denkbar.

Darüber hinaus besteht der dringende Bedarf einer **Reform der Fördersysteme**, um finanzschwache Kommunen zu unterstützen, denen häufig die personellen und/oder zeitlichen Ressourcen für aufwändige Förderverfahren oder geforderte Eigenanteile fehlen.

- Der **Zugang zu Fördergeldern** muss vereinfacht und bürokratische Hürden müssen abgebaut werden. Eine **pauschalisierte Zuweisung** zweckgebundener Gelder sowie eine einfache und **ergebnisorientierte Förderung**, die weniger die sachgerechte Ausgabe, sondern mehr die Zielerreichung in den Blick nimmt, könnten einen **zielgerichteten und flexiblen Einsatz** der Gelder in den Kommunen gewährleisten.

Der Bereich der kommunalen Einnahmestruktur mit den verschiedenen Ansatzpunkten wurde im **Arbeitskreis II** tiefergehend diskutiert.

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 Auf-



gaben und damit einhergehenden Bedarfen haben. In der Praxis zeigt sich häufig, dass das System bestehende Problemlagen manifestiert: Finanzschwache Kommunen besitzen weniger Handlungsspielraum für Investitionen und Präventionsmaßnahmen, die eine Angleichung der Lebensverhältnisse und eine bessere Finanzsituation begünstigen könnten. Durch die elementare Bedeutung der Gewerbesteuer für die kommunalen Haushalte besteht gleichzeitig eine hohe Abhängigkeit von den örtlichen Gewerbebetrieben, was zu Konkurrenzdruck zwischen den Kommunen führen kann.

- Die tatsächlichen Bedarfe der Kommunen werden im Finanzausgleichssystem nicht genügend abgebildet. Hier sollten **neue bzw. andere Verteilungskriterien** geprüft werden, um die faire und bedarfsgerechte Finanzierung der Kommunen zu verbessern.

Eine faire und bedarfsgerechte Verteilung der zur Verfügung stehenden Gelder muss insbesondere auch bei der Verteilung des Sondervermögens für Infrastruktur und Klimaneutralität erzielt werden.

- Das Verhältnis kommunaler Investitionen an den öffentlichen Aufgaben in NRW muss sich bei der **Weitergabe des Sondervermögens** an die Kommunen durch das Land Nordrhein-Westfalen wiederfinden.

Die Kommunen können die ihnen übertragenen Aufgaben mit den bestehenden Finanzausgleichen nicht kostendeckend wahrnehmen. Dies stellt für alle Kommunen eine Herausforderung dar, die sie nicht selbstständig lösen können. Gleichzeitig verstärkt es interkommunale Disparitäten, denn nicht alle Kommunen leiden gleichermaßen unter den hohen Sozialausgaben und einer schwächelnden Konjunktur vor Ort. Kommunen mit einer ohnehin schlechteren Ausgangslage werden häufig zusätzlich belastet. Eine kostendeckende Finanzierung der übertragenden Aufgaben ist



daher Grundvoraussetzung für funktionsfähige Kommunen.

- Das **Konnexitätsprinzip** muss bei der Aufgabenübertragung durch Bund und Land an die Kommunen konsequent eingehalten werden.
- Bei der Finanzierung von Aufgaben, die durch die Kommunen übernommen werden sollen, müssen die daraus resultierenden **Folgekosten** berücksichtigt und dauerhaft mitfinanziert werden.

Darüber hinaus sollte gemeinsam mit den Kommunen überlegt werden, welche Aufgaben tatsächlich am besten von den Kommunen selbst übernommen werden können, weil lokales Wissen und lokale Bedarfe besonders relevant sind (z.B. Klimaanpassung), und welche Aufgaben eventuell auf übergeordneter Ebene angesiedelt werden können, um Synergien und Standardisierungen zu nutzen (z.B. Schule/Bildung, wirtschaftliche Jugendhilfe, Eingliederungshilfe).



- Die Kommunen und das Land Nordrhein-Westfalen sollten unter Berücksichtigung des lokalen Wissens in den Kommunen und möglicher Synergie- und Standardisierungseffekte gemeinsam prüfen, ob eine **Übertragung einzelner kommunaler Aufgaben an das Land oder den Bund** eine sinnvolle Entlastung für die Kommunen darstellen kann. Das Recht auf kommunale Selbstverwaltung ist dabei zwingend zu beachten.
- Dort, wo **Synergien bei der Aufgabenwahrnehmung** bestehen könnten, sollten diese sowohl auf Landes- als auch auf kommunaler Ebene identifiziert und genutzt werden. Es gilt teure und personalbindende Doppelstrukturen zu vermeiden und abzubauen.

Die **finanzpolitischen Beziehungen zwischen dem Bund und den Ländern** beeinflussen auch die Haushaltssituation der Kommunen, da sie über Steuerverteilungen, Zuweisungen und Ausgleichsmechanismen die finanziellen Spielräume auf kommunaler Ebene mitbestimmen. Daher bieten sich auch hier Anknüpfungspunkte, um der Haushaltskrise auf kommunaler Ebene zu begegnen:

- Vor dem Hintergrund der knappen Kassen auf allen Ebenen müssen nicht nur auf kommunaler, sondern ebenso auf Bundes- und Landesebene **Ausgaben effizient und zielorientiert** getätigt werden.

- Analog zum kommunalen Finanzausgleich wird im Zusammenhang mit dem Länderfinanzausgleich eine Verschärfung von Disparitäten gesehen. Ein **bedarfsgerechter Länderfinanzausgleich** muss daher gestärkt werden. Dazu sollte z.B. die kommunale Finanzkraft beim Länderfinanzausgleich zu 100 % statt zu den bestehenden 75 % berücksichtigt werden.

Die hohen **Altschulden** in den kommunalen Haushalten, die in Nordrhein-Westfalen hauptsächlich über Kassenkredite abgebildet werden, stellen ein großes Problem dar. Daher ist es zu begrüßen, dass für Nordrhein-Westfalen mit dem Gesetz zur anteiligen Entschuldung von Kommunen eine Lösung gefunden wurde, bei der das Land einen Teil der Schulden für die Kommunen übernimmt und ihnen so Luft verschafft. Auch die geplante Beteiligung des Bundes an der Übernahme kommunaler Altschulden stellt ein Novum dar, das das entstandene Bewusstsein für die Thematik auf Bundesebene deutlich macht. Dennoch ist das Problem der knappen kommunalen Kassen so grundlegend, dass es ohne **strukturelle Lösungen** immer wieder zu einer Neuverschuldung in den nordrhein-westfälischen Kommunen kommen wird.



ARBEITSKREIS II

Nachhaltige Einnahmestruktur neudenken

Dr. Christian Raffer, wissenschaftlicher Projektleiter im Forschungsbereich Infrastruktur, Wirtschaft und Finanzen am Deutschen Institut für Urbanistik (Difu), führte durch den Arbeitskreis und startete mit einer Einleitung zur strukturellen Unterfinanzierung in Kommunen. Dazu stellte er den wahrgenommenen Investitionsrückstand sowie Finanzierungssalden der Kommunen in Deutschland vor. Die Investitionsbedarfe stünden einem Fehlbetrag in zweistelliger Milliardenhöhe in den kommenden drei Jahren gegenüber, sodass die Investitionen für die Kommunen nicht aus eigener Kraft zu schultern seien. Gleichzeitig käme es durch das Auseinanderfallen von Einnahmen und Ausgaben zu massiven strukturellen Defiziten.

>> zu den Folien der Präsentation

Daran anknüpfend stellte **Prof. Dr. Gunnar Schwarting**, Honorarprofessor an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer, verschiedene Thesen zur Zukunft der kommunalen Einnahmen vor. Angesichts von hohen Finanzierungsdefiziten und einem Investitionsstau von mehr als 210 Mrd. Euro erfordere es entschlossenes Handeln. Als eine Lösung für eine verlässlichere Einnahmequelle bei gleichzeitiger Stärkung der finanziellen Autonomie in den Kommunen nannte Prof. Dr. Schwarting die Weiterentwicklung der Gewerbesteuer hin zu einer Wertschöpfungssteuer. Auch in der Findung neuer Steuern, wie zuletzt der Verpackungssteuer oder der Grundsteuer C, sah er keine nachhaltige Einnahmequelle. Gebühren böten nur dort einen Ansatzpunkt, wo bisher keine Kostendeckung erreicht bzw. noch keine zweckgebundene



Gebühr erhoben werde. Bei den Zuweisungen durch die Länder zeige sich die Problematik, dass sich erhebliche Unterschiede zwischen den Ländern entwickelt hätten. Unabhängig davon sei unklar, ob zusätzliche Mittel durch die Bundesebene bereitgestellt bzw. generiert werden könnten. Prof. Dr. Schwarting zog daher das „vorsichtige Fazit“, dass die Kommunalhaushalte über die Einnahmenseite ohne grundlegende Reformen nicht wieder ins Lot gebracht werden könnten.

Abschließend hielt **Dr. Stefanie Brilon**, Senior Economist der KfW Bankengruppe, einen Impuls zur Perspektive von Green Finance auf kommunaler Ebene. In Deutschland liege der Fokus bei ESG-Bonds insbesondere auf Green Bonds, die vor allem auf Landes- und Bundesebene genutzt würden. Auf kommunaler Ebene spielten sie hingegen bisher nur eine untergeordnete Rolle. Während die Nutzung herkömmlicher Schuldscheine zur Finanzierung ihrer Investitionen bei größeren Kommunen durchaus ein Thema sei, habe bislang lediglich eine kleine Zahl von Vorreiter-Kommunen grüne Schuldscheine oder Bonds begeben. Daher stellte Dr. Brilon in ihrem Fazit



potenzielle Hemmnisse im Bereich Green Finance für die Kommunen vor. Als zentrale Punkte identifizierte sie einerseits den Mangel an Wissen und Erfahrung im Umgang mit den Finanzierungswerkzeugen sowie den Mangel an qualifiziertem Personal als organisationale Hemmnisse. Andererseits stellten der hohe Aufwand bzw. die hohen Kosten der Begebung von Green Bonds ein ökonomisches Hemmnis dar.

Die an die Impulse anschließende Diskussion im Rahmen des Arbeitskreises führte zu den folgend verschriftlichten Empfehlungen.

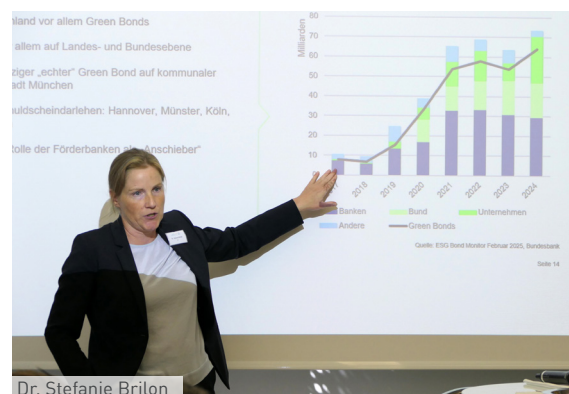
Zur Verbesserung der kommunalen Einnahmestruktur sind **Förderreformen** ein wichtiger Hebel:

- **Programme reduzieren und bündeln:** Einführung von „One in, one out“, Sunset-Klauseln und Zusammenführung/Bündelung bzw. Integration in den kommunalen Finanzausgleich oder themenspezifische Budgets. Statt kleinteiliger Projektförderung sollten, wo möglich, Förderprogramme durch pauschale Mittel oder regulatorische Vorgaben in Verbindung mit einer strikten Einhaltung der Konnexität ersetzt werden.
- **Prozesse verschlanken und digitale Werkzeuge nutzen:** Es braucht einheitliche Vorgaben, klare Kriterien, weniger Prüferfordernisse, Abbau der Pflicht zu Eigenanteilen und flexibleren Umgang mit dem vorzeitigen Baubeginn zur Vereinfachung der Förderprozesse.
- **Wirkungsorientierung stärken:** Programme sollten auf Ergebnisse statt Nachweisformalitäten ausgerichtet werden. Die Wirkungsprüfungen kann nicht pauschal auf die Kommunen abgewälzt werden.
- **Fördermittelmanagement der Kommunen professionalisieren:** Dies kann z. B. durch eigene Stellen im Fördermittelmanagement in den Kommunen

und der Nutzung von digitalen Tools wie „Reflecta“ zur besseren Orientierung im Förderdschungel erfolgen.

- **Gute Praxis nutzen:** Erfolgreiche Beispiele wie „Gute Schule“, „Billigkeitsrichtlinie“, „Lebendige Innenstadt“ sollten als Referenzprogramme für einfache Antragstellung, verlässliche Finanzierung und klare Förderlogik dienen. Andere Bundesländer wie Sachsen sind darüber hinaus Vorreiter beim Thema Förderreform (Förderkommissionen I und II). Hier sollte geprüft werden, welche der dort gefundenen Lösungsansätze übertragbar sind.

Im Arbeitskreis wurde deutlich, dass es angesichts der enormen Investitionsbedarfe der Kommunen für Banken schon allein bilanzlogisch kaum möglich sein dürfte, die notwendigen Summen über herkömmliche Kommunalkredite abzudecken. Diese Lücke könnte privates Kapital perspektivisch schließen. Allerdings stehen Kommunen beim Thema Finanzierung und privates Kapital vor strukturellen, politischen und praktischen Herausforderungen. Zwar gibt es ausreichend privates Kapital im Markt, auch passende Investitionsvehikel (z. B. Green Bonds oder Fondsmodelle) existieren, doch es fehlt an funktionierenden Schnittstellen, um Kommunen – insbesondere kleinere – sinnvoll anzubinden. Viele Städte und Gemeinden denken bei privatem Kapital zudem reflexhaft an öffentlich-private Partnerschaften, obwohl es heute (auch) um andere Finanzierungs-





formen geht. Privates Kapital spielt in der Finanzierungslogik der Kommunen aktuell noch eine untergeordnete Rolle. Für Investoren ist Standardisierung entscheidend, d. h., es müsste möglich sein, eine Vielzahl sehr ähnlicher kommunaler Projekte zusammenzufassen und diese mit privatem Kapital zu finanzieren. Aufgrund der Heterogenität der Kommunen ist diese Skalierbarkeit aber nur schwer umsetzbar. Ergänzend wurden Bürgerbeteiligungen und Publikumsfonds genannt, die aber nur begrenzte Volumina mobilisieren können.

- **Bündelung von privatem Kapital durch NRW-Bank und Ausgabe als Förderkredite:** Aus der zentralen Hürde mangelnder Skalierbarkeit kommunaler Projekte lässt sich als Handlungsempfehlung ableiten, dass das Bundesland NRW über ihre Landesbank Förderkredite für einen klar definierten Projekttyp ausgibt und für die Kommunen Tilgung und Zinsen übernimmt (entsprechend dem Förderprogramm „Gute Schule“). Dies ließe sich mit einem Green Bond refinanzieren, der entsprechend privates Kapital einsammelt.

Reformen im kommunalen Finanzausgleich wurden von den Teilnehmenden als möglich bezeichnet. Prinzipiell denkbar wäre eine Ausweitung der Verbundmasse; diese müsse aber die finanzielle Symmetrie zwischen Ländern und Kommunen berücksichtigen (d. h., das Mehr für die Kommunen entspräche immer einem Weniger für die Länder). Die häufig geführte Debatte um eine kommunale Mindestfinanzausstattung

wurde als irreführend kritisiert. Stattdessen brauche es nachvollziehbare, messbare Kriterien für eine bessere Mittelverteilung. Zugleich wurde darauf hingewiesen, dass derzeit kein Indikator im Finanzausgleichssystem existiert, der kommunale Investitionsbedarfe abbildet, da diese nur schwer zu erfassen sind. Als Kern einer sinnvollen Reform wurde schließlich gefordert, den Anteil allgemeiner, nicht zweckgebundener Zuweisungen deutlich zu erhöhen, um mehr kommunale Finanzautonomie zu ermöglichen.

- **Stärkere kommunale Finanzautonomie im KFA:** Die Vergrößerung der Verbundmasse zugunsten der Kommunen im KFA hat als Reform nur begrenzte Umsetzungswahrscheinlichkeit, da die Bundesländer mehr Finanzmittel einbringen und entsprechend selbst auf diese verzichten müssten. Vielversprechender wäre es darum, innerhalb der Ausgleichssysteme die Mittel möglichst bedarfsgerecht zu verteilen und zudem den Anteil allgemeiner Zuweisungen zu erhöhen. Dies würde die kommunale Finanzautonomie stärken.

Im Arbeitskreis wurde deutlich, dass höhere kommunale Anteile an Gemeinschaftssteuern zwar kurzfristig Entlastung bringen können, jedoch zentrale strukturelle Probleme – insbesondere die fehlende Konnexität bei Sozialausgaben – nicht lösen. Eine Umverteilung der Einkommensteuer nach Bundesaufkommen statt Wohnsitz könnte bundesweite Ungleichgewichte reduzieren, gilt politisch aber als unrealistisch. Der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer dient als „bewegliches Scharnier“ gerade in Krisenzeiten, bietet aber nur vorübergehende Entlastung. Als langfristiger Weg wurde die Stärkung eigener kommunaler Einnahmequellen betont. Gleichzeitig wurde kritisiert, dass eine Ausweitung der Gemeinschaftsteueranteile die Finanzautonomie der Kommunen schmälert. Ein kommunales Hebesatzrecht auf die Einkommensteuer – wie in der Schweiz – wurde als Möglichkeit genannt, birgt aber Risiken wachsender





interkommunaler Disparitäten und müsste über den Finanzausgleich kompensiert werden. Zudem bleibt das Problem, dass eine Umverteilung innerhalb des Steuerverbunds die gesamtstaatlichen Einnahmen nicht erhöht, sondern nur verschiebt.

- **Einnahmeautonomie stärken:** Kommunale Eigenfinanzkraft stärken statt nur umverteilen - Reformen sollten weniger auf die Erhöhung von Gemeinschaftssteueranteilen setzen und stärker auf Einnahmeautonomie ausgerichtet sein, etwa durch tragfähige Instrumente mit Hebesatzrecht, die Wachstum und Planungssicherheit kombinieren.

Zur Gewerbesteuer wurde festgehalten, dass frühere Reformen sie als verlässliche Gemeindesteuer geschwächt haben. Eine „gute Kommunalsteuer“ müsse planbar, stabil, wachstumsorientiert, örtlich zuordenbar und mit Hebesatzautonomie verbunden sein – Kriterien, die die heutige Gewerbesteuer nur bedingt erfüllt. Genannte Reformoptionen umfassen eine breitere Bemessungsgrundlage (z. B. Lohnsummen, Kapital) sowie einen erweiterten Kreis



Prof. Dr. Gunnar Schwarting

der Steuerpflichtigen (Einbezug von freien Berufen, Landwirtschaft). Gleichzeitig bestehen auf kommunaler Seite starke Vorbehalte: Viele Städte und Gemeinden befürchten, durch eine Reform schlechter gestellt zu werden.

- **Reform der Gewerbesteuer hin zu einer Wertschöpfungsteuer mit Absicherung und klaren Zielen verknüpft:** Eine Weiterentwicklung der Gewerbesteuer sollte die Steuerbasis verbreitern und die Kriterien örtlicher Radizierbarkeit, Stabilität und Hebesatzautonomie sichern.





ARBEITSKREIS III

Wirkungsorientierte Ausgabensteuerung etablieren

Benjamin Holler, Referent des Städtetags NRW, leitete den Arbeitskreis und erläuterte zu Beginn die aktuellen Rahmenbedingungen der kommunalen Haushaltsführung. Er beobachte eine katastrophale Finanzsituation, die sich in flächendeckend defizitären Haushalten niederschläge. Vor diesem Hintergrund müsse wirkungsorientierte Steuerung in erster Linie als wirkungsorientierte Konsolidierung funktionieren. Kommunen sollten in wirkungsschwachen Produkten Chancen zur Aufwandsminderung erkennen. Die Einsparungen sollten wiederum anteilig auch in den betroffenen Budgeteinheiten wirken. So entsteht ein Anreiz, Konsolidierungsoptionen aufzudecken.

>> zu den Folien der Präsentation

Simone Kaspar, Stellvertreterin des Präsidenten der gpaNRW, referierte zum Status Quo und stellte fest, dass Haushaltsrecht und -systematik grundsätzlich Möglichkeiten zur wirkungsorientierten Steuerung schaffen. Konkrete Ziele würden aber bisher nur selten mit dem Haushalt verbunden. Oft fehle es an einer klaren strategischen Ausrichtung, expliziten Festlegung und der politischen Legitimation der Zielsetzung. Herausforderungen in der Praxis stellten für die Wirkungsorientierung insbesondere Daten und Indikatoren, die politische Umsetzbarkeit sowie die Konsolidierungslogik dar. Neben einem Einblick in den Status Quo von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen lieferte sie Erklärungsansätze für den aktuellen Umsetzungsstand.

Mona Rybicki, Bereichsleitung Netzwerke bei der LAG 21 NRW, stellte das Konzept des kommunalen Nachhaltigkeitshaushalts vor. Vor dem Hintergrund begrenzter kommunaler



Dr. Ferdinand Schuster (l.) & Benjamin Holler

ler Finanzressourcen wird durch den Nachhaltigkeitshaushalt auf Basis des doppelten Produkthaushalts eine wirkungsorientierte Steuerung mit dem Haushalt etabliert. Ziel des Instruments sei es, die Finanzmittel nach Nachhaltigkeitszielsetzungen auszurichten und so Nachhaltige Entwicklung nicht als zusätzliche Aufgabe, sondern integralen Bestandteil aller Tätigkeiten zu verankern.

>> zu den Folien der Präsentation

Anschließend erörterte **Dr. Ferdinand Schuster**, Geschäftsführer des Instituts für den öffentlichen Sektor der KPMG, die Potenziale, Erfolgsfaktoren und Herausforderungen des Nachhaltigkeitshaushalts. Als Potenziale benannte er Steuerungsmöglichkeiten, Motivation, Innovationsvorsprung, Wettbewerbs- und Kommunikationsvorteile. Für eine effektive Nutzung und Integration sei unter anderem die Kommunikation des Instruments in die Verwaltung und die Politik entscheidend. Ein weiterer Erfolgsfaktor sei der Wechsel von einer inputorientierten Planung zur Zielbudgetierung. Dem stünden als Herausforderungen die Dominanz der Inputsteuerung in der kommunalen Praxis und eine starke Strategiezurückhaltung der Politik gegenüber.

>> zu den Folien der Präsentation



Die Diskussion im Rahmen des Arbeitskreises führte zu den folgenden Empfehlungen:

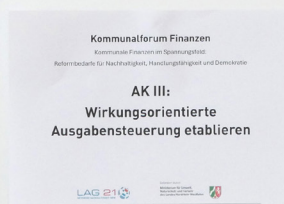
- Für mehr **Zielorientierung** sollten strategisches Denken, Knowhow und langfristiges Handeln sowie Bilder und Visionen der Stadtentwicklung **im politischen Diskurs** verankert, Priorisierung eingefordert und Rollenverständnisse geschärft werden. Mögliche Umsetzungsformate dafür sind Zukunftswerkstätten und Fortbildungen mit und für die Politik.
- Vor dem Hintergrund des Konsolidierungsdrucks und Fachkräftemangels sollten Verwaltungsprozesse vereinfacht werden nach dem Motto: schneller, schlanker, digitaler. Hier benötigt es neue Perspektiven und Begeisterung, um ein aktives **Changemanagement in den Kommunen** zur Umsetzung von neuen Prozessen anzustoßen. Denkbar zur Förderung sind eine Initiative des Landes sowie die Erarbeitung gemeinsamer Muster und Standards auf kommunaler Ebene.
- Die Entwicklung der kommunalen Haushaltslage in vielen Kommunen verdeutlicht, dass kommunale **Konsolidierungsprozesse** langfristig und dauerhaft angelegt werden müssen.
- Die Arbeit mit standardisierten, praktikablen, steuerungsrelevanten **Nachhaltigkeitskennzahlen** als Steuerungsinstrument stärkt Vergleichbarkeit, Transparenz und Wirkungsorientierung. Dies sollte bei einer Überarbeitung des NKF-Kennzahlensets berücksichtigt werden. Die Erarbeitung von Vorschlägen für Nachhaltigkeitskennzahlen könnte durch LAG 21 NRW und gpaNRW gemeinsam angegangen werden.



Simone Kaspar



Mona Rybicki



IMPULS

Starke Kommunen oder schwache Transformation: Thesen aus dem Dialog Nachhaltige Stadt

In einem abschließenden Impuls stellte **Silja-Kristin Vogt**, wissenschaftliche Referentin in der Geschäftsstelle des Rates für Nachhaltige Entwicklung, die elf Thesen des Dialogs Nachhaltige Stadt „**Starke Kommunen oder schwache Transformation**“ vor und zeigte damit zentrale Forderungen auf, die zu einer starken sozial-ökologischen Transformation in den Kommunen führen sollen. Unter anderem fordert der Dialog Nachhaltige Stadt mehr Flexibilität und neue Wege in Finanzierungsfragen sowie auskömmliche Transformationsbudgets für Kommunen, eine größere Wirkungsorientierung in den Haushalten von Bundes- über Landes- bis hin zur kommunalen Ebene und die Etablierung der kommunalen Pflichtaufgaben Klimaschutz und Klimaanpassung mit einer ausreichenden Finanzierung entsprechend des Konnexitätsprinzips. Um genügend Kapital für die Transformation zu generieren, solle außerdem zum einen die Schuldenbremse reformiert und zum anderen mehr privates Kapital mobilisiert werden.

Ergebnispräsentation der Arbeitskreise und Schlussworte

Im Anschluss an das Programm hatten die Teilnehmenden die Möglichkeit, sich anhand in der Arbeitsphase erstellter Poster die Ergebnisse der Arbeitskreise anzuschauen und weiter zu diskutieren. Abschließende Worte für das Kommunalforum Finanzen formulierte **Dr. Klaus Reuter**, in denen er sich bei allen Teilnehmenden für die rege Beteiligung und den gewinnbringenden Austausch im Rahmen der Veranstaltung bedankte. Er hoffe darauf, die erarbeiteten Eckpunkte und Handlungsempfehlungen bei einer nächsten Veranstaltung gemeinsam weiterdenken zu können.



IMPRESSUM

Herausgeber:

Landesarbeitsgemeinschaft Agenda 21 NRW e.V. (LAG 21 NRW)
Deutsche Straße 10
44339 Dortmund
www.lag21.de
info@lag21.de

V.i.S.d.P.:

Dr. Klaus Reuter

Autorinnen:

Jasmin Gesing
Mona Rybicki

Gestaltung & Fotos

Lukas Vering

11/2025

Folgen Sie in den Sozialen Medien:

