

h_da



Dramatische Lage der Kommunalfinanzen und deren Entwicklung

Vortrag im Rahmen der Bürgerversammlung der Gemeinde Lautertal
am 27. August 2025 in der Heidenberghalle im Ortsteil Gadernheim

Prof Dr. Thomas Döring (Hochschule Darmstadt)

Zwei Zitate zum Einstieg ins Thema I

„Wir weisen seit Jahren darauf hin, dass die kommunalen Finanzen sich in einer strukturellen Schieflage befinden. Das ganze Ausmaß wird immer deutlicher sichtbar. Defizite in nie gekannter Höhe türmen sich auf, absehbar steigende Kassenkredite läuten eine Zins-Schulden-Spirale ein und die Investitionen schrumpfen zusammen. Die föderale Finanzarchitektur ist völlig aus dem Gleichgewicht geraten.“

(Präsidenten der Kommunalen Spitzenverbände: Burkhard Jung – Deutscher Städtetag, Dr. Achim Brötel – Deutscher Landkreistag, Ralph Spiegler – Deutscher Städte und Gemeindebund)



Zwei Zitate zum Einstieg ins Thema II

„Wir erwarten, dass die Länder ihrer Aufgabe nachkommen, eine aufgabengerechte Finanzausstattung der Städte, Landkreise und Gemeinden sicherzustellen und eine Nachsteuerung der kommunalen Finanzausgleiche vornehmen. Wir erwarten vom Bund, der als Gesetzgeber für einen Großteil der Belastungen der Kommunen federführend verantwortlich ist, dass er nun zügig seinen Lösungsbeitrag zur kommunalen Finanzkrise leistet. “

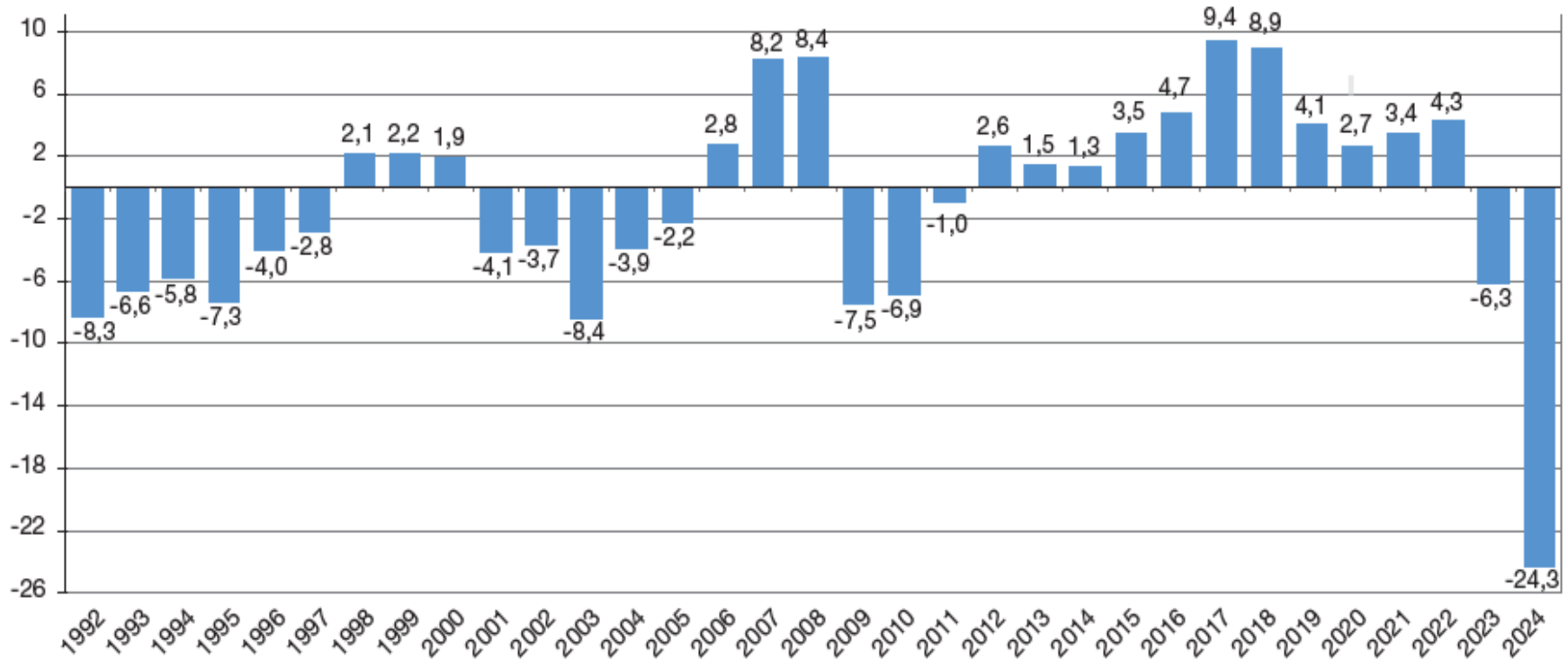
(Präsidenten der Kommunalen Spitzenverbände: Burkhard Jung – Deutscher Städtetag, Dr. Achim Brötel – Deutscher Landkreistag, Ralph Spiegler – Deutscher Städte und Gemeindebund)



Status quo der Kommunalfinanzzen I

Entwicklung der kommunalen Finanzierungssalden, 1992 bis 2024

in Mrd. €



Quelle: eigene Darstellung basierend auf Daten der Fachserie 14, verschiedene Reihen (Reihe 2: Vierteljährliche Kassenergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts, Reihe 3.1: Rechnungsergebnisse der Kern- und Extrahaushalte des öffentlichen Gesamthaushalts, Reihe 3.3: Rechnungsergebnisse der kommunalen Kern- und Extrahaushalte), des Statistischen Bundesamtes (bis 2022 Rechnungsergebnisse, 2023 und 2024 Kassenstatistik), verschiedene Jahrgänge.



Status quo der Kommunal- finanzen II

Finanzierungssalden der kommunalen Haushalte nach Flächenländern gegliedert, 2023 und 2024

in Mio. €

Bundesland	2023	2024
Baden-Württemberg	541,70	-3.042,60
Bayern	-2.282,90	-5.146,10
Brandenburg	140,30	-420,40
Hessen	-1.039,90	-2.926,30
Mecklenburg-Vorpommern	-174,80	-270,20
Niedersachsen	-1.219,80	-3.758,20
Nordrhein-Westfalen	-2160,60	-6.235,40
Rheinland-Pfalz	-562,60	-625,80
Saarland	79,20	-80,00
Sachsen	204,10	-687,30
Sachsen-Anhalt	47,70	-365,80
Schleswig-Holstein	-210,80	-805,80
Thüringen	295,30	79,40
Flächenländer West	-6.855,40	-22.620,20
Flächenländer Ost	512,60	-1.664,40
Flächenländer insgesamt	-6.343,20	-24.284,50

Quelle: eigene Darstellung basierend auf Daten des Statistischen Bundesamts, Kassenergebnisse der kommunalen Haushalte (Kernhaushalte), Statistischer Bericht Vierteljährliche Kassenergebnisse der Kern- und Extrahaushalte des Öffentlichen Gesamthaushalts, 1.-4. Vierteljahr 2023 und 1.-4. Vierteljahr 2024 (hier: Kernhaushalte).



Status quo der Kommunalfinanzen III

Einnahmen/Ausgaben	2023	2024	2025	2026	2027	2028
	in Milliarden Euro					
	Änderungen zum Vorjahr in %					
Einnahmen ²⁾	327,02	338,45	347,2	358,5	369,2	380,1
	6,7	3,5	2,6	3,3	3,0	3,0
<u>darunter:</u>						
Steuern	130,14	132,06	134,1	139,3	144,5	149,5
	7,1	1,5	1,5	3,9	3,7	3,5
<u>darunter:</u>						
Grundsteuern	13,93	14,48	14,7	14,9	15,1	15,2
	1,5	4,0	1,3	1,3	1,3	1,3
Gewerbesteuereinnahmen	61,95	62,13	61,7	65,0	67,1	69,2
	7,4	0,3	-0,7	5,4	3,3	3,0
Einkommensteueranteil	45,15	46,11	48,1	49,6	52,3	54,8
	10,0	2,1	4,3	3,2	5,3	4,9
Umsatzsteueranteil	7,51	7,55	7,7	7,9	8,1	8,3
	0,7	0,6	2,3	2,6	2,3	2,5
nachrichtlich:	67,69	68,18	67,6	71,3	73,6	75,8
Brutto-Gewerbesteueraufkommen	6,6	0,7	-0,8	5,4	3,3	3,0
Gebühren	22,64	24,35	26,1	27,5	28,8	29,8
	4,3	7,5	7,1	5,6	4,5	3,7
Laufende Zuweisungen von Land/Bund	124,03	129,44	133,1	136,7	139,8	143,2
	5,5	4,4	2,8	2,7	2,3	2,4
Investitionszuweisungen von Land/Bund	14,85	14,99	14,4	14,1	14,6	15,5
	15,3	0,9	-3,8	-2,2	3,8	6,0
Variante: zzgl. Sondervermögen Infrastruktur (LuKIFG)	14,85	14,99	14,4	16,6	18,4	20,0
	15,3	0,9	-3,8	15,1	10,8	8,9
Sonstige Einnahmen	35,35	37,62	39,6	40,9	41,5	42,1
	7,4	6,4	5,2	3,3	1,5	1,5



Status quo der Kommunalfinanzen IV

Einnahmen/Ausgaben	2023	2024	2025	2026	2027	2028
	in Milliarden Euro					
	Änderungen zum Vorjahr in %					
Ausgaben ²⁾	333,36	362,74	378,1	390,1	403,9	416,3
	9,5	8,8	4,2	3,2	3,5	3,1
<u>darunter:</u>						
Personal	80,91	88,11	94,8	100,8	107,3	111,1
	7,4	8,9	7,6	6,3	6,5	3,5
Sachaufwand	68,22	73,46	78,2	80,9	82,9	83,7
	8,3	7,7	6,4	3,5	2,5	1,0
Soziale Leistungen	75,63	84,51	90,5	96,4	102,5	108,9
	11,8	11,7	7,1	6,5	6,3	6,3
Zinsen	2,43	3,22	4,1	5,4	7,0	8,6
	37,5	32,1	28,0	31,0	29,0	24,0
Sachinvestitionen	41,81	44,50	38,4	32,3	28,4	26,7
	12,3	6,4	-13,7	-15,8	-12,0	-6,0
Variante: Sachinvestitionen zzgl. Sondervermögen Infrastruktur (LuKIFG)	41,81	44,50	38,4	34,8	32,2	31,2
	12,3	6,4	-13,7	-9,3	-7,5	-3,0
<u>davon:</u>						
Baumaßnahmen	31,94	33,89	29,5	25,1	22,1	20,7
	12,2	6,1	-13,0	-15,0	-12,0	-6,0
Erwerb von Sachvermögen	9,88	10,60	8,9	7,2	6,4	6,0
	12,6	7,3	-16,0	-18,6	-12,0	-6,0
Sonstige Ausgaben	64,35	68,95	72,1	74,3	75,8	77,2
	8,3	7,1	4,5	3,1	2,0	1,8
Finanzierungssaldo	-6,34	-24,28	-30,9	-31,6	-34,7	-36,1

Informationen zur Variante mit Sondervermögen (LuKIFG):

Die gesetzgeberische Umsetzung des Sondervermögens Infrastruktur und Kommunen ist noch nicht abgeschlossen. Für eine erste Abschätzung der Wirkung dieses Sondervermögens auf die kommunalen Investitionen hat die KSV unterstellt, das im Rahmen des LuKIFG eine schnelle Umsetzung mit schlanken Verfahren auch in den Ländern sowie ohne Zusatzlichkeitsregelungen und ohne Eigenanteile erfolgt. Dementsprechend werden erste Auszahlungen aus dem Sondervermögen bereits im Jahr 2026 unterstellt, die volle Wirkung zeigt sich annahmegemäß bereits ab dem Jahr 2029. Im Zusammenhang mit der Investitionstätigkeit notwendige Sachaufwendungen u.ä. wurden hierbei ausgeklammert.

1) Für die Jahre 2025 bis 2028 Schätzung auf Basis einer gemeinsamen Umfrage der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände und der Steuerschätzung von Mai 2025 sowie Daten aus dem Arbeitskreis Stabilitätsrat. Differenzen in den Summen durch Rundungen möglich.

2) Ohne besondere Finanzierungsvorgänge (insbesondere Schuldenaufnahmen u. -tilgungen, Rücklagenentnahmen u. -zuführungen, Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren), ohne kommunale Krankenhäuser.



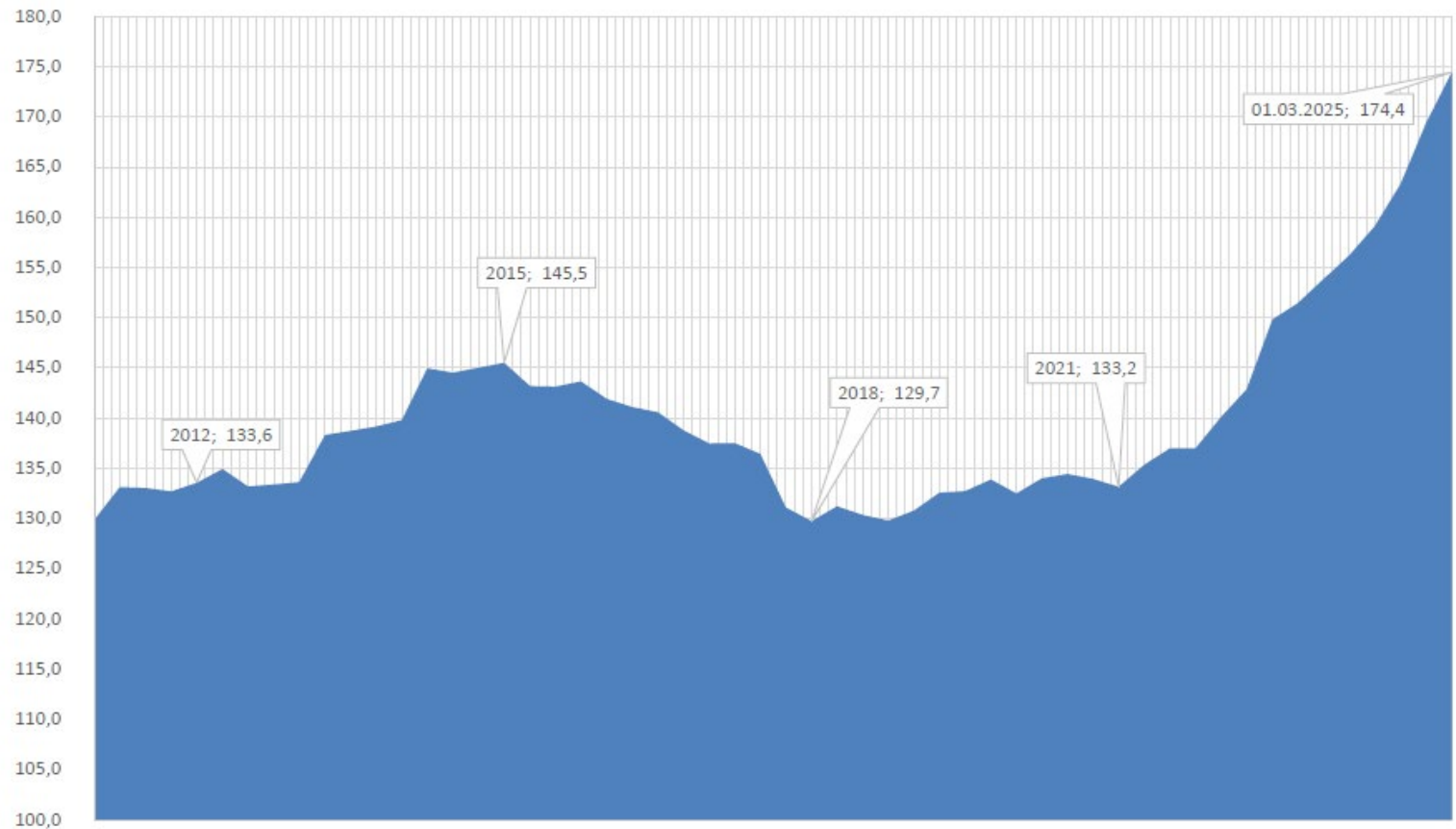
Status quo der Kommunalfinanzen V

- Finanzielle Lage der Kommunen verschlechtert sich rapide; deutliche **Zuwächse bei Kassenkrediten** und in weiterer Folge der kommunalen Verschuldung
- Erfolgreiche Konsolidierungsmaßnahmen der vergangenen Jahre drohen zunichte gemacht zu werden
- **Investitionsausgaben** nach stetigem Rückgang in den 1990er und 2000er Jahren seit 2017 wieder gestiegen – aber: negative Nettoinvestitionen
- Kommunaler **Investitionsrückstand** von 186 Mrd. Euro bei zugleich zusätzlichem Bedarf von 225 Mrd. Euro
- Gesunkener Modernitätsgrad der kommunalen Infrastruktur von 58,8 % (2000) auf 48,3 % (2023)
- In mehr als der Hälfte der Kommunen verzögern sich notwendige Investitionsprojekte



Status quo der Kommunalfinanzen VI

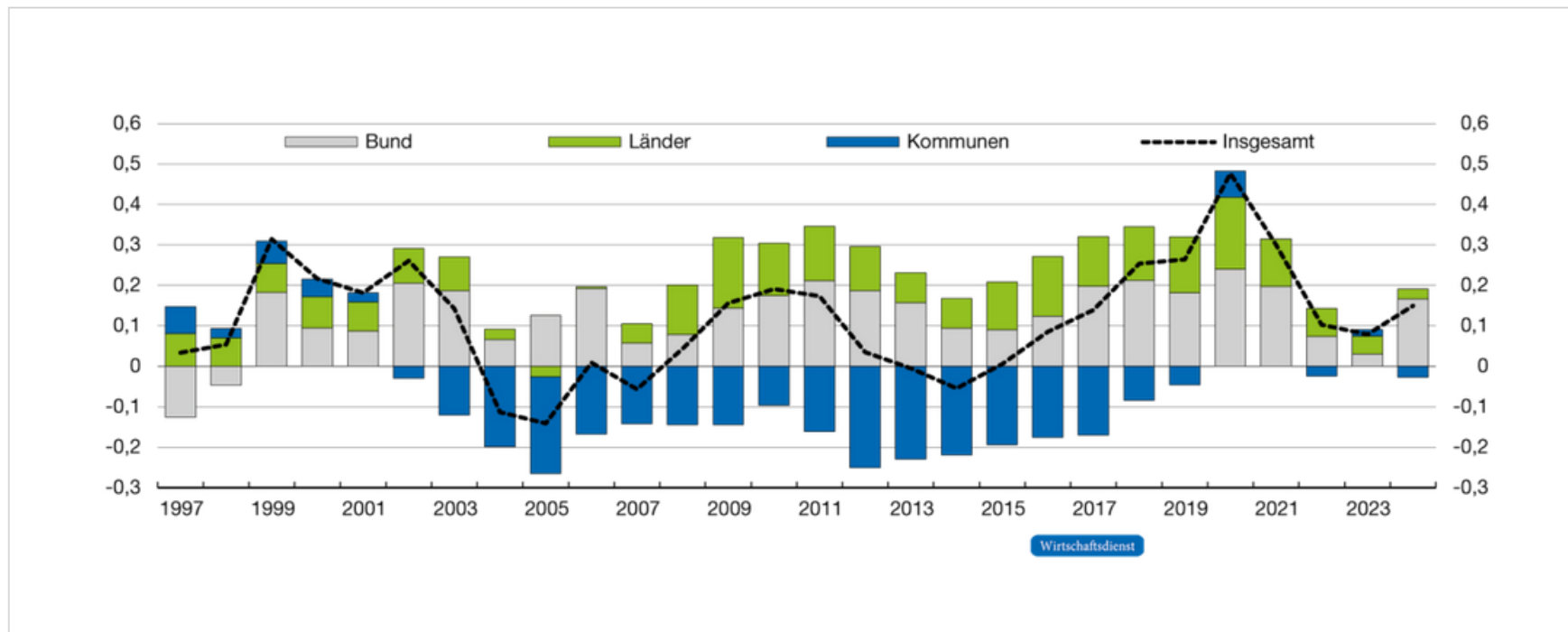
Kommunale Verschuldung 1. Quartal 2025 in Mrd. Euro (Kern- & Extrahaushalte)



Status quo der Kommunalfinanzen VII

Kapitalstock der Kommunen

Bruttoanlageinvestitionen abzüglich Abschreibungen, in % des BIP und Prozentpunkten



Quelle: OECD (2024c).



Status quo der Kommunal- finanzen VIII

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



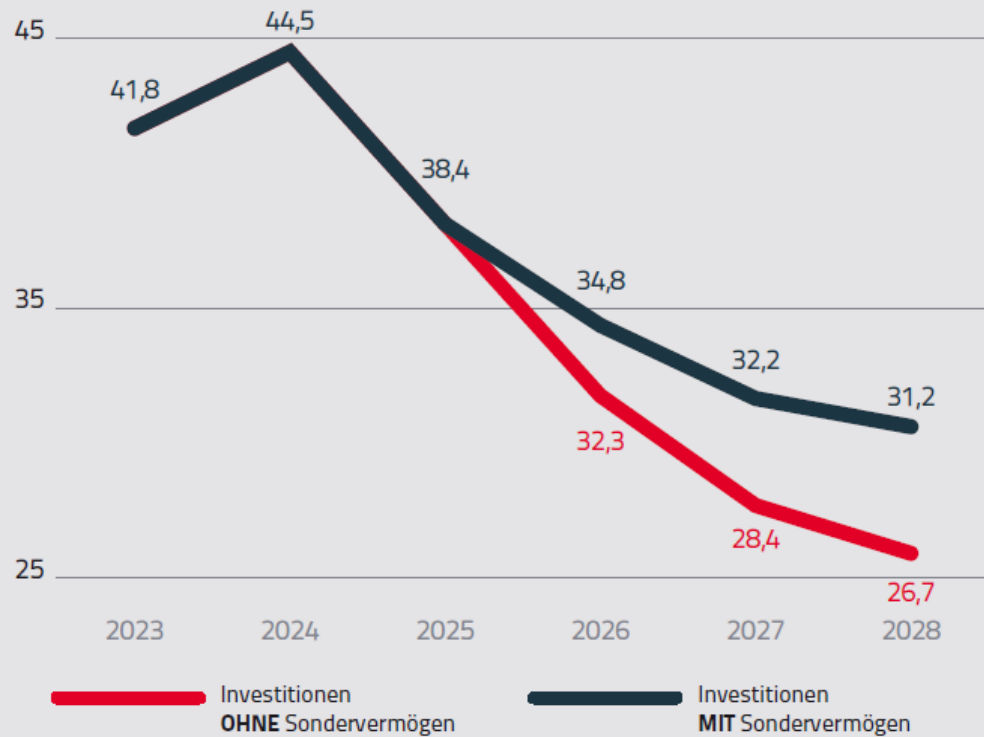
DEUTSCHER
LANDKREISTAG



DStGB

Investitionseinbruch wird abgeschwächt,
aber nicht verhindert

Kommunale Investitionen in Mrd. Euro



Prognose der kommunalen Spitzenverbände und eigene Zusammenstellung und Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.



Status quo der Kommunalfinanzen IX

- Anstieg der Ausgaben beim Personal- / Sachaufwand fällt schwächer aus als erwartet – aber: (1) Tarifabschlüsse aus 2023 lassen noch weiter steigende Personalausgaben erwarten; (2) Energiepreissteigerungen 2022/23 wirken noch nach.
- Stark ansteigende Ausgaben im Sozialbereich durch Zuwächse bei Regelbedarfen, fluchtbedingte Ausgaben, Grundsicherung für Arbeitssuchende etc.
- Zuwachs bei Zuweisungen von Bund und Ländern deckt nicht Anstieg der Ausgaben (insbes. im Sozialbereich - Problemfelder: Kinder- und Jugendhilfe, Bundesteilhabegesetz, Flüchtlingskostenfinanzierung, Krankenhausfinanzierung – zudem: Digitalisierung von Schulen, Ganztagsbetreuung in Grundschulen).



Status quo der Kommunal- finanzen X

Steigerung ausgewählter kommunaler Ausgaben 2024 im Vergleich zu 2023

Art der Ausgaben	Steigerungs- rate (in %)
Laufende Ausgaben	+9,60
darunter: Personalausgaben (Anteil: 28,7 %)	+8,90
Laufender Sachaufwand (Anteil: 23,9 %)	+7,70
Zinsausgaben (Anteil: 0,9 %)	+32,10
Sozialausgaben	+11,70
darunter: SGB-II-Ausgaben (ohne Option) (Anteil: 17,8 %)	+4,50
Asylbewerberleistungen (Anteil: 4,5 %)	+3,20
Grundsicherung im Alter (Anteil: 14 %)	+13,20
Eingliederungshilfe (Anteil: 26,8 %)	+13,60
Kinder- und Jugendhilfe (Anteil: 21,7 %)	+17,10

Quelle: eigene Darstellung basierend auf Daten des Statistischen Bundesamts, Kassenergebnisse der kommunalen Haushalte (Kernhaushalte), Statistischer Bericht Vierteljährliche Kassenergebnisse der Kern- und Extrahaushalte des Öffentlichen Gesamthaushalts, 1.-4. Vierteljahr 2023 und 1.-4. Vierteljahr 2024 (Sonderauswertung).



Ausgangspunkt für notwendige Reformen

- **Unausgewogene Verteilung** von Ausgabenlasten und Steuereinnahmen im öffentlichen Gesamthaushalt (Kern- und Extrahaushalte - 2023):
(1) Ausgabenanteil der Kommunen => 28,4 %,
(2) Steueranteil der Kommunen => 15,5 %
- Kommunen schon in „Normalzeiten“ auf eine **Aufstockung der Einnahmen** angewiesen – aktuelle Herausforderungen werden zu einem generellen fiskalischen Problem im Bundesstaat

Ohne Reformen droht Kommunen der Kollaps!



Ansatzpunkte für Reformen

Zwei Ansatzpunkte:

- **Kurzfristige (temporäre) Stützung der Kommunalfinanzen** (= keine Lösung von grundlegenden Strukturproblemen)
- **Mittel- und langfristig wirksame (grundlegende) Reformen** (= Lösungen, die an den Strukturproblemen der Kommunalfinanzen ansetzen)

Hinzu kommen weitere **flankierende Maßnahmen**



Kurzfristige Maßnahmen I

Entlastungen auf der Einnahmenseite der kommunalen Haushalte:

- **Wiederauflage von Stützungsmaßnahmen analog zur Corona-Pandemie** (z.B. in Gestalt der Kompensation von aktuellen Einnahmenausfällen bei der Gewerbesteuer)
- **Erhöhung des Umsatzsteueranteils** von 2 % auf 6 % (= 11,5 Mrd. Euro zusätzlich) – davon 2/3 verteilt nach EW mit kreisfreien Städten und Kreisen (= Soziallastenträger) als Steuergläubigern



Kurzfristige Maßnahmen II

Entlastungen auf der Ausgabenseite der kommunalen Haushalte:

- **Finalisierung des Abbaus von Altschulden**
(zur Entlastung von bestehenden Zins- und Tilgungsverpflichtungen)
- **(Rückwirkende) Inflationsanpassung des seit 2018 bestehenden 5-Mrd.-Festbetrags des Bundes** (gewährt zur Entlastung bei den Sozialausgaben insbesondere mit Blick auf die Eingliederungshilfe)

Bereits erfolgt: Verzicht auf kommunale Mitfinanzierung von bundesseitigen Steuerentlastungen



Mittel- bis langfristig wirksame Maßnahmen I

Eigenfinanzierungskraft und Finanzautonomie der Kommunen stärken:

- **Reform der bestehenden Gewerbesteuer** durch eine Ausweitung des Kreises der Steuerpflichtigen ebenso wie die Ergänzung um ertragsunabhängig Elemente (wahlweise Betriebs-/ Wertschöpfungssteuer)
- **Eigengestaltbarer Anteil an der Einkommensteuer** – hier vor allem in Form der Einführung eines Hebesatzrechts auf Basis von Art. 106 Abs. 5 GG
- **Grundsteuer** – Stichwort: „schlafender Riese“



Mittel- bis langfristig wirksame Maßnahmen II

Entlastungen auf der Ausgabenseite:

- **Dynamisierung des 5-Mrd.-Festbetrags des Bundes** zur stärkeren Entlastung bei den Sozialausgaben
- **Trennung zwischen „Sozialhaushalt“ und restlichem Kommunalhaushalt** mit Finanzierungsverantwortung für Sozialhaushalt bei Ländern
- **Beseitigung von „Konnexitätslücken“** durch strikte Anwendung des Prinzips der Veranlassungskonnexität („Wer bestellt, bezahlt“) im Unterschied zum Prinzip der Ausführungskonnexität (Art. 104a Abs. 1 GG) im Bund/Länder-Verhältnis



Mittel- bis langfristig wirksame Maßnahmen III

Entlastungen auf der Ausgabenseite:

- **Umwandlung Eingliederungshilfe** in eine Leistung der Sozialversicherung (z.B. analog zur Pflegeversicherung)
- **Umgestaltung des Finanzausgleichs** mit seiner starken „Vergangenheitsorientierung“ zugunsten der Berücksichtigung zukünftig steigender Finanzbedarfe, die sich noch nicht in den Ist-Ausgaben niederschlagen (z.B. im Bereich von Klimaschutz und Klimaanpassung)



Mittel- bis langfristig wirksame Maßnahmen IV

Flankierende Maßnahmen:

- **Bürokratieabbau** (z.B. (1) in Form der Reduzierung und Bündelung von Förderprogrammen unter Verzicht auf Eigenbeteiligung; (2) Reduzierung von Standards)
- **Digitalisierung der Verwaltung** zwecks Realisierung von Wirtschaftlichkeitsreserven mittels Zentralisierung, Standardisierung, Beschleunigung/Vereinfachung von Verfahren



Drei Zitate zum Abschluss

„Wir können unsere Probleme nicht mit derselben Denkweise lösen, mit der wir diese erzeugt haben“
(Albert Einstein)

„Chancen sind wie Taxis – man erkennt sie an den Rücklichtern“
(Christian Schuchardt – Oberbürgermeister der Stadt Würzburg)

„Kommunen sind für Bürgerinnen und Bürger der zentrale Ort politischer Teilhabe“
(Wegweiser Bürgergesellschaft.de)



h_da

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Kontakt Daten:
thomas.doering@h-da.de
06151-533-68743

Thomas Döring, Matthias Wohltmann

Massive Krise der Kommunalfinanzen

Die Finanzlage der Kommunen hat sich im vergangenen Jahr dramatisch verschlechtert. Städte, Landkreise und Gemeinden haben das Jahr 2024 mit einem bislang beispiellosen Rekorddefizit in Höhe von 24,3 Mrd. € abgeschlossen. Damit werden die bisherigen Rekordwerte aus den Jahren 1992 und 2003 um nahezu das Dreifache übertroffen. Gegenüber dem Vorjahr hat sich das Defizit sogar nahezu vervierfacht. Verantwortlich für die außergewöhnlich hohe Deckungslücke in den kommunalen Haushalten ist eine hohe Ausgabendynamik, welche den vorhandenen Einnahmewachstum deutlich übertrifft. Die kritische Lage der Kommunalfinanzen wird zwar im Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung wahrgenommen, konkrete Reformschritte werden jedoch nicht benannt. Ohne eine ebenso rasche wie umfassende Reform droht eine dauerhafte Schiefelage der Kommunalfinanzen mit erheblichen negativen Auswirkungen auf die von Städten, Landkreisen und Gemeinden zu erbringenden kommunalen Leistungen.

Die Lage der Kommunalfinanzen ist äußerst dramatisch und in ihrer aktuellen Ausprägung mit Blick auf die zurückliegenden Jahrzehnte historisch einzigartig. Im Jahr 2024 schlossen die Kernhaushalte von Städten, Landkreisen und Gemeinden in Summe mit einem bisher noch nie dagewesenen Finanzierungdefizit ab in Höhe von 24,3 Mrd. € (Kern- und Extrahaushalte: -24,8 Mrd. €).¹ Betroffen sind davon alle kommunalen Gebietskörperschaftsebenen: die kreisfreien Städte mit -9,4 Mrd. €, die kreisangehörigen Gemeinden mit -8,2 Mrd. €, die Landkreise mit -5,8 Mrd. € und die Höheren Kommunalverbände (Landeswohlfahrtsver-

bände, Landschaftsverbände, kommunale Sozialverbände etc.) mit -0,8 Mrd. €. Die bis dato höchsten Finanzierungsdefizite mussten die kommunale Ebene – einigungsbedingt – im Jahr 1992 (-8,3 Mrd. €) und – verursacht durch die seinerzeitige Unternehmenssteuerreform – im Jahr 2003 (-8,4 Mrd. €) hinnehmen. Damit fiel das 2024 zu verzeichnende Defizit nahezu dreimal so hoch aus wie die bislang höchsten Tiefststände. Gegenüber dem Vorjahr (-6,3 Mrd. €) hat sich das Defizit sogar nahezu vervierfacht (Abbildung 1). Während der negative Finanzierungssaldo im Jahr 2023 fast ausschließlich aus den Defiziten der Kommunen in den westlichen Flächenländern resultierte und die ostdeutschen Flächenländer diesbezüglich noch Überschüsse aufwiesen, zeigen die entsprechenden Vergleichsdaten für das Jahr 2024, dass mit Ausnahme Thüringens mittlerweile die Finanzierungssalden der kommunalen Ebene in sämtlichen Ländern negative Werte aufweisen (Tabelle 1). Damit hat sich innerhalb von kurzer Zeit die finanzielle Lage der Kommunen rapide verschlechtert. Mit dem damit einhergehenden erheblichen Anstieg der kommunalen Verschuldung insbesondere über Kassenkredite droht die Gefahr, dass die in der jüngeren Vergangenheit erfolgreichen Maßnahmen zur Konsolidierung der Haushalte von Städten, Gemeinden und Landkreisen – so etwa in Hessen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz oder auch dem Saarland – wieder zunichtegemacht werden.

Die Ursache für die ausgeprägte Schiefelage der kommunalen Haushalte ist nicht die stagnierende Wirtschaftsentwicklung in Deutschland in den zurückliegenden beiden Jahren aufgrund deutlich verschlechterter gesamtwirtschaftlicher Rahmenbedingungen. Ursächlich sind vielmehr bereits seit langem bestehende grundlegende strukturelle Probleme in den föderalen Finanzbeziehungen zw-

¹ Die Bewertung des negativen Finanzierungssaldos der kommunalen Kern- und Extrahaushalte für das Jahr 2024 als auf Rekordniveau hat auch dann Bestand, wenn man die bestehende Deckungslücke in Relation zu den kommunalen Ausgaben setzt. Siehe hierfür Borggrön et al. (2025) und Frankenberg et al. (2025).

© Der/die Autor/in 2025. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>). Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Prof. Dr. Thomas Döring ist Professor für Politik und Institutionen mit Schwerpunkt Institutionenökonomik an der Hochschule Darmstadt.

Matthias Wohltmann ist Beigeordneter für Öffentliche Finanzen beim Deutschen Landkreistag (DLT), Berlin.

