

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 Einnahmenzuwachs 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 Schieflage 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 Finanzierungsdefizit 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 musste 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 kommunale 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 Schieflage 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 zwi-

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 Borghorst 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 (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

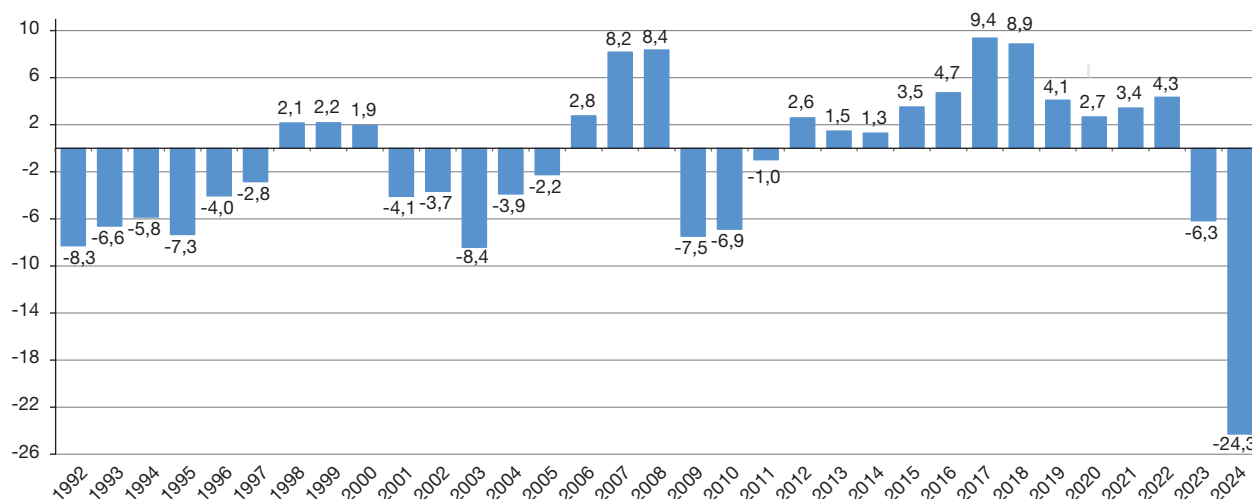
Prof. Dr. Thomas Döring ist Professor für Politik und Institutionen mit Schwerpunkt Institutionenökonomik an der Hochschule Darmstadt.

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

Abbildung 1

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.

schen Bund, Ländern und Kommunen, die unter den gegebenen Bedingungen geringen wirtschaftlichen Wachstums wie ein „Brandbeschleuniger“ wirken.

Es muss überraschen, dass die extreme Schieflage der kommunalen Finanzen im jüngsten Bundestagswahlkampf keine nennenswerte Aufmerksamkeit erfahren hat. Zumindest findet sich im Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung hierzu unter anderem die Aussage, dass mit einem Zukunftspakt von Bund, Ländern und Kommunen die finanzielle Handlungsfähigkeit von Städten, Landkreisen und Gemeinden gestärkt und eine umfassende Aufgaben- und Kostenkritik vorgenommen werden soll (CDU, CSU & SPD, 2025, TZ 1755-56), ohne jedoch genauer auszuführen, wie eine grundlegende Reform der Kommunalfinanzen aussehen könnte. Viel gewonnen ist damit noch nicht. Auch soll bei Gesetzen, welche die Kommunen betreffen, ab sofort die Kommunalverträglichkeit hinsichtlich ihrer finanziellen und organisatorischen Auswirkungen unter Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände geprüft werden (CDU, CSU & SPD, 2025, TZ 1760-62). Die Kommunen sollen deutlich entlastet und die Ausgabendynamik durchbrochen werden (CDU, CSU & SPD, 2025, TZ 3635-37). Darüber hinaus wird eine Kommission zur Sozialstaatsreform angekündigt (CDU, CSU & SPD, 2025, TZ 453-62), ohne dass jedoch zu all diesen Punkten weitere inhaltliche Konkretisierungen folgen. Es wird zudem eine Beteiligung des Bundes an der Lösung des kommunalen Altschuldenproblems in Höhe von jährlich 250 Mio. € in Aussicht gestellt (CDU, CSU & SPD, 2025, TZ 1764-66), was an den strukturellen Proble-

Tabelle 1

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).

Tabelle 2

Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben der Kommunen, 2022 bis 2024

Einnahmen / Ausgaben	2022		2023		2024	
	in Mrd. €	Änderung zum Vorjahr in %	in Mrd. €	Änderung zum Vorjahr in %	in Mrd. €	Änderung zum Vorjahr in %
Einnahmen gesamt	306,55	6,1	327,02	6,7	338,45	3,5
Steuern	121,46	7,1	130,14	7,1	132,05	1,3
Grundsteuer A und B	13,27	2,0	14,11	2,9	14,48	2,6
Gewerbesteuer (netto)	57,70	13,9	61,92	7,3	62,13	0,3
Einkommensteueranteil	41,03	2,5	45,15	10,0	46,11	2,1
Umsatzsteueranteil	7,46	-9,2	7,51	0,6	7,55	0,7
Gebühren	21,71	9,8	22,64	4,3	24,35	7,5
Laufende Zuweisungen Land/Bund	117,56	6,5	123,99	5,5	129,44	4,4
Investitionszuweisungen Land/Bund	12,89	8,9	14,84	15,2	14,99	1,0
Sonstige Einnahmen	32,93	-2,2	35,23	7,0	36,02	2,2
Ausgaben gesamt	304,40	6,4	333,36	9,5	362,74	8,8
Personal	75,34	5,4	80,91	7,4	88,11	8,9
Sachaufwand	62,99	6,8	68,22	8,3	73,46	7,7
Soziale Leistungen	67,67	5,0	75,63	11,8	84,51	11,7
Zinsen	1,77	-4,3	2,43	37,4	3,22	32,1
Sachinvestitionen	37,23	7,7	41,81	12,3	44,50	6,4
Sonstige Ausgaben	59,40	8,7	64,35	8,3	68,95	7,1
Finanzierungssaldo	2,15		-6,34		-24,3	

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).

men der Kommunalfinanzierung allerdings nichts ändern dürfte und auch der Höhe nach nur sehr begrenzt geeignet ist, einen nennenswerten Entlastungsbeitrag zu leisten.

Nicht zuletzt findet sich im Koalitionsvertrag ein politisches Bekenntnis zur sogenannten Veranlassungskonnektivität („wer bestellt, bezahlt“, CDU, CSU & SPD, 2025, TZ 3623-28). Ein solches, nicht bindendes Bekenntnis war auch bereits im Koalitionsvertrag der Vorgängerregierung enthalten und hat das aktuelle Rekorddefizit nicht verhindern können. Unter der Überschrift „Förderung von Schulen“ findet sich schließlich der nicht näher konkretisierte und in diesem Kontext überraschende Satz „Wir werden keine neuen Aufgaben, Standards und Rechtspflichten auf die Kommunen übertragen“ (CDU, CSU & SPD, 2025, TZ 3648-49). Unabhängig davon wurde darüber hinaus bereits zum Ende der vergangenen Legislaturperiode von Bundestag und Bundesrat mit Art. 143h GG ein (kreditfinanziertes) „Sondervermögen Infrastruktur“ in Höhe von 500 Mrd. € mit einer Laufzeit von zwölf Jahren beschlossen, aus dessen Mitteln 100 Mrd. € für Investitionen an Länder und Kommunen fließen sollen. Noch ist offen, welcher Anteil hiervon tatsächlich in welcher Form den Kommunen zur Verfügung stehen wird. Unabhängig davon wird das

Investitionspaket allenfalls ein anderes Problem – den Investitionsrückstand – abmildern können. Es trägt aber zur Lösung des 25 Mrd. €-Defizits nicht bei.

Entwicklung von Einnahmen und Ausgaben

Ein Blick auf die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben zeigt, dass das kommunale Defizit vor allem ausgabengetrieben ist. Während die kommunalen Einnahmen 2024 insgesamt um 3,5 % zunahmen, wuchsen die Ausgaben weitaus stärker um 8,8 % auf (Tabelle 2). Allerdings zeigt sich bei näherer Betrachtung ebenso, dass auch der Einnahmewachstum nicht uneingeschränkt für alle Finanzierungsquellen der Kommunen gilt. Vielmehr ist festzustellen, dass bei den für die Finanzautonomie von Städten und Gemeinden bedeutsamen eigengestaltbaren Einnahmen in Form von Grund- und Gewerbesteuer die Zuwächse deutlicher hinter dem Anstieg der gesamten kommunalen Einnahmen zurückgeblieben sind. So wuchs das Aufkommen der Grundsteuer im Jahr 2024 im Vergleich zum Vorjahr um 2,7 %. Beim Gewerbesteueraufkommen (netto) ist aufgrund der stagnierenden Wirtschaftsentwicklung und angesichts der ausgeprägten Konjunkturreaktivität dieser Steuer ein noch geringeres Wachstum

in Höhe von 0,3 % zu verzeichnen. Inflationsbereinigt haben sich die Einnahmen aus den beiden genannten Steuerquellen 2024 sogar negativ entwickelt.

Letzteres trifft nicht zu auf die Zuweisungen von Bund und Ländern, die um 4,4 % (laufende Zuweisungen) bzw. um 1,0 % (investive Zuweisungen) gestiegen sind. Damit war auch der erfolgte Zuwachs bei den Zuweisungen von Bund und Ländern keineswegs ausreichend, um den Anstieg bei den kommunalen Ausgaben – und hier insbesondere jenen im Sozialbereich – auch nur annähernd kompensieren zu können.

Richtet man den Blick auf die Ausgabenentwicklung, steht hinter dem hohen Ausgabenwachstum mit +9,6 % vor allem eine starke Zunahme bei den laufenden Ausgaben (Tabelle 3). In dieser Ausgabenkategorie haben mit 28,7 % die Personalausgaben immer noch den höchsten Anteil (Tabelle 3). Sie nahmen im vergangenen Jahr deutlich um 8,9 % zu. Neben dem hohen Tarifabschluss steht dahinter vor allem der Bedarf nach zusätzlichem Personal, welches benötigt wird, um neu hinzugekommene und inhaltlich erweiterte Aufgaben bewältigen zu können. Als Beispiele können hier das WohngeldPlus, die von Bund und Ländern vereinbarte Aufstockung des Personals im öffentlichen Gesundheitsdienst oder auch der Bereich der Kindertagesbetreuung genannt werden. Der laufende Sachaufwand, der 23,9 % der laufenden Ausgaben ausmacht, nahm 2024 ebenfalls deutlich um 7,7 % zu. Neben den immer noch bestehenden Nachwirkungen der Energiepreissteigerungen dürften hierfür insbesondere die Defizite aus dem Krankenhausbereich ursächlich sein.

Die höchsten Zuwachsraten verzeichneten jedoch – neben den Zinsausgaben (+32,1 %), die allerdings nur 0,9 % der laufenden Ausgaben ausmachen – die kommunalen Ausgaben für soziale Leistungen mit +11,7 %. In der öffentlichen Wahrnehmung stehen bei ihnen zwar vor allem die kommunalen Ausgaben nach SGB II (insbesondere Kosten für Unterkunft und Heizung) ebenso wie die Asylbewerberleistungen im Blickpunkt. Tatsächlich machen erstgenannte Ausgaben mit 17,8 % weniger als ein Fünftel der kommunalen Sozialausgaben aus und stiegen zudem im vergangenen Jahr lediglich vergleichsweise moderat um 4,7 % (Tabelle 3). Ein ebenfalls nur geringer Aufwuchs mit lediglich 3,2 % ist bei den Asylbewerberleistungen zu verzeichnen, nachdem sie im Jahr zuvor sogar um 7,9 % zurückgegangen waren. Eine sehr hohe Ausgabendynamik mit +13,6 % ist demgegenüber bei der Eingliederungshilfe festzustellen, die mit 22,7 Mrd. € finanziell deutlich gewichtiger ist und mehr als ein Viertel (26,8 %) der kommunalen Sozialausgaben umfasst. Fiskalisch ebenfalls bedeutend sind zudem die Ausgaben der Kinder- und Jugendhilfe in und außerhalb von Einrich-

Tabelle 3
Steigerung ausgewählter kommunaler Ausgaben
2024 im Vergleich zu 2023

Art der Ausgaben	Steigerungsrate (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).

tungen (18,3Mrd. € = 21,7 %), die mit 17,1 % noch stärker zugenommen haben. Schließlich sind auch die (allerdings vom Bund vollstätteten) Leistungen zur Grundsicherung im Alter, die sich 2024 auf rund 10 Mrd. € beliefen und deren Anteil an den kommunalen Sozialausgaben 14 % ausmacht, um 13,2 % gestiegen.² Inhaltlich werden die genannten Sozialaufgaben allesamt bundesrechtlich geregelt, während deren Ausführung der kommunalen Ebene obliegt, wobei die Regelzuständigkeit bei den Landkreisen und kreisfreien Städten liegt.

Rückstand bei den Infrastrukturinvestitionen

Der hohe negative Finanzierungssaldo der Kommunen im Jahr 2024 wiegt umso schwerer, wenn man zugleich berücksichtigt, dass Städte, Landkreise und Gemeinden bezogen auf die von ihnen bereitzustellende Infrastruktur (Straßen, Schulen, ÖPNV, Bevölkerungsschutz etc.) bereits seit geraumer Zeit einen erheblichen Investitionsrückstand aufweisen. Je nach Untersuchung hierzu beläuft sich diese Investitionslücke bzw. der bestehende Investitionsbedarf auf Werte zwischen 186Mrd.€ und 225Mrd.€ (Brand & Salzgeber, 2024; Raffer & Scheller, 2024; Dullien et al., 2024). Der Investitionsstau ist dabei kein kurzfristiges Phänomen, sondern die stark rückläufige Investitionstätigkeit

2 Zudem weisen auch die Ausgaben für die Hilfe zum Lebensunterhalt eine hohe Steigerungsrate auf, die allerdings fiskalisch nicht gewichtig ist. Dies trifft ebenso auf die Hilfe zur Pflege zu, die zu rund 80 % von den Kommunen getragen wird, sich in Zukunft aber aufgrund stetig steigender Pflegeausgaben zu einer „Zeitbombe“ entwickeln könnte.

der Kommunen hat bereits in den 1990er Jahren eingesetzt und sich in den frühen 2000er Jahren weiter fortgesetzt. Die kommunale Ebene ist die einzige öffentliche Ebene, die seit 2003 durchgehend negative Nettoanlageinvestitionen aufweisen. Ein gewisser Aufholprozess setzte erst ab 2017 ein angesichts erhöhter Investitionszuschüsse von Bund und Ländern sowie einer wachstumsbedingt günstigen Einnahmenentwicklung, ohne jedoch den Investitionsstau nennenswert verringern oder positive Nettoanlageinvestitionen erreichen zu können. Tatsächlich verzögern sich aktuell in mehr als der Hälfte der Kommunen nicht nur aus finanziellen Gründen, sondern ebenso aufgrund von Personalmangel notwendige Investitionsprojekte zum Teil erheblich.

Die Beteiligung von Ländern und Kommunen an dem bereits erwähnten „Sondervermögen Infrastruktur“ im Umfang von 100 Mrd. € wird an dieser prekären Situation im Bereich der kommunalen Infrastruktur kaum etwas grundlegend ändern. Rein rechnerisch und unter der (zwar wenig realistischen) Annahme, dass die Länder ihren Anteil am Sondervermögen an die Kommunen vollständig durchreichen, stünden bei der geplanten Laufzeit des Sondervermögens von zwölf Jahren den Kommunen im besten Fall jährliche Investitionsmittel in Höhe von 8,3 Mrd. € zur Verfügung. Stellt man diesen Betrag dem zum aktuellen Zeitpunkt ermittelten Investitionsrückstand gegenüber und verteilt diesen auf die kommenden zwölf Jahre, würde daraus je nach vorliegender Schätzung ein jährlicher Nachholbedarf in Höhe von 15,5 Mrd. € bzw. 18,7 Mrd. € resultieren. Die schon bei dieser rein statischen Betrachtung auch im für die Kommunen günstigsten Fall, d. h. einer alleinigen Verwendung der Mittel für kommunale Zwecke, verbleibende Finanzierungslücke in der Größenordnung zwischen 7,2 Mrd. € und 10,4 Mrd. € dürfte aus Sicht eines dynamisch sich fortentwickelnden Investitionsbedarfs und dem aktuell hohen kommunalen Finanzierungsdefizit noch weit größer ausfallen, ohne dass zum aktuellen Zeitpunkt klar ist, wie diese Lücke durch entsprechende Einnahmen der Kommunen gedeckt werden kann.

Kommunales Rekorddefizit ist keine Momentaufnahme

Das kommunale Rekorddefizit 2024 ist allerdings nicht nur die Momentaufnahme eines Jahres. Es ist vielmehr Resultat einer seit Jahren bestehenden strukturellen Schieflage der Kommunalfinanzen. Während die Kommunen mit 28,4 % (aktuellste Datenbasis: 2023) deutlich mehr als ein Viertel der Ausgaben des öffentlichen Gesamthaushalts (ohne Sozialversicherungen) verausgaben, haben sie nur einen Anteil an den Steuereinnahmen von rund einem Siebtel bzw. 14,2 % (Stand 2023). Die Kommunen sind damit strukturell auf Unterfinanzierung angelegt und bedürfen somit bereits

in „normalen Zeiten“ regelmäßig aufstockender Zuwendungen seitens der Bundes- und Landesebene. Bei einer kommunalen Haushaltslage wie der aktuellen wiegt diese strukturelle Unterfinanzierung problemverschärfend. Hinzu kommt, dass de facto die Hälfte der kommunalen Einnahmen nicht eigenbestimmt ist, sondern von der Entscheidung Dritter über ihre Höhe und Ausgestaltung abhängt. Verantwortlicher Adressat sind nach der verfassungsrechtlichen Ordnung dabei zuvörderst die Länder.

Alle Landesverfassungen verpflichten die jeweiligen Landesregierungen dazu, den Kommunen die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Mittel zur Verfügung zu stellen, wobei die kommunalen Finanzausgleiche der Länder mit einem Anteil von rund 60 % an den insgesamt an die Kommunen fließenden Zuweisungen und einem bundesweiten Volumen von 73,7 Mrd. € (2024) das Herzstück bilden. Die Struktur und Entwicklung der kommunalen Finanzausgleiche in den einzelnen Ländern zeigen sich dabei recht unterschiedlich, wobei die mit Blick auf die Vergangenheit dauerhaft hohen Kassenkreditbestände der Kommunen in einzelnen Ländern wie Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen, dem Saarland oder auch Sachsen-Anhalt maßgeblich auf Probleme in der Zielerreichung hinweisen. Tatsächlich haben sich die Kommunalfinanzen in der Vergangenheit in Krisenzeiten regelmäßig nicht als resilient erwiesen.

Strukturelle Fehlstellungen und einnahmenseitige Reformoptionen

Aber nicht nur in quantitativer Hinsicht ist das kommunale Steuersystem strukturell nicht adäquat aufgestellt. Dies gilt vielmehr auch unter qualitativen Aspekten. So ist die kommunale Ertragsbeteiligung an den öffentlichen Steuereinnahmen ausgesprochen „wirtschaftslastig“. Diese starke Orientierung des kommunalen Steuereinnahmensystems am Wirtschaftserfolg, wie sie vor allem in der Gewerbesteuer als der zentralen eigengestaltbaren Steuerquelle von Städten und Gemeinden seinen Niederschlag findet, mag in seinen Anfängen und 1969 bei der Finanzverfassungsreform noch zum kommunalen Aufgabenkanon gepasst haben. Seitdem ist aber vor allem der Wohlfahrtsstaat gewachsen und der kommunale Aufgabenbestand immer „soziallastiger“ geworden. Rund zwei Fünftel der bereinigten Gesamtausgaben der Kommunen entfallen mittlerweile auf den Produktbereich „Jugend und Soziales“, was zu der Feststellung führt, dass Einnahmen- und Ausgabenstruktur damit immer weniger zusammenpassen.

Mit dem Rekorddefizit im Jahr 2024 sind die strukturellen Fehlstellungen in der Kommunalfinanzierung schonungslos in aller fiskalischer Härte offenbar geworden. Das durch die Unternehmensteuerreform bedingte Rekorddefizit Anfang der 2000er Jahre führte zur Einsetzung

der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen und zur Suche nach Lösungen. Auch nach dem mit der aktuellen Situation vergleichbaren „Absturz“ der Kommunalfinanzen in den Jahren 2009 und 2010 von in Summe 14,4 Mrd. € wurde eine entsprechende Kommission eingesetzt. Derzeit fehlt es jedoch noch an politischen Verlautbarungen, wie auf die historisch bislang einmalige Krisensituation der Kommunalfinanzen reagiert werden soll. Neben der bereits erwähnten Idee eines noch näher zu konkretisierenden Zukunftspakts von Bund, Ländern und Kommunen, um die finanzielle Handlungsfähigkeit von Städten, Landkreisen und Gemeinden zu stärken, wird im Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung darüber hinaus zwar die zentrale Rolle der Kommunen in der Umsetzung staatlicher Aufgaben ausdrücklich anerkannt, wobei die Koalitionäre „eine faire Aufgaben- und Finanzierungsverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen“ anstreben. Damit soll sichergestellt werden, dass kommunale Aufgaben angemessen ausgestattet werden und neue Verpflichtungen mit einer entsprechenden finanziellen Unterstützung einhergehen (CDU, CSU & SPD, 2025, Tz. 1756-60). Wie dies jedoch geschehen soll, bleibt dabei letztlich offen.

Eine ebenso naheliegende wie kurzfristig wirksame Maßnahme zur Milderung der bestehenden Finanzierungslücke auf kommunaler Ebene und zur Erhöhung der Resilienz der kommunalen Finanzen besteht in der von den kommunalen Spitzenverbänden vorgeschlagenen Erhöhung des Umsatzsteueranteils von bislang 2 % auf zukünftig 6 % verbunden mit einer auf diesen Erhöhungsteil bezogenen Änderung des bisherigen Verteilschlüssels in Form einer ausschließlichen Orientierung an der Einwohnerzahl (Wohlthmann, 2024). Dies könnte für kommunale Mehreinnahmen in Höhe von 11 bis 12 Mrd. € sorgen. Eine Veränderung der Umsatzsteueranteile von Bund, Ländern und Kommunen ist naheliegend, da der Umsatzsteuerverteilung schon seit geraumer Zeit eine „Scharnierfunktion“ in den föderalen Finanzausgleichsbeziehungen zur einnahmenseitigen Anpassung an Verschiebungen im Gefüge von Aufgaben und damit verbundenen Ausgaben zwischen Bund, Ländern und Kommunen zukommt. Dieser Vorschlag kann als Soforthilfe schnell greifen, lässt aber weitere Maßnahmen für die zentralen strukturellen Ursachen der gegenwärtigen kommunalen Finanzkrise nicht obsolet werden. Mit Blick auf die Einnahmenseite ist hier vor allem auf die lediglich eingeschränkte Finanzautonomie der Kommunen aufgrund der starken Abhängigkeit von Zuweisungen höherer Ebenen zu verweisen. Neben der Grundsteuer, deren Finanzierungspotenzial jedoch nicht umfassend ausgeschöpft wird und die insofern als „schlafender Riese“ gilt (Zimmermann & Döring, 2019), verfügen Städte und Gemeinden lediglich in Form der Gewerbesteuer über eine weitere eigengestaltba-

re Einnahmenquelle. Diese kann aber bekanntermaßen aufgrund ihrer ausgeprägten Konjunkturreaktivität nur begrenzt zur Stabilisierung der kommunalen Einnahmen beitragen, wie die jüngste Entwicklung des Gewerbesteueraufkommens neuerlich gezeigt hat. Hinzu kommt, dass die Landkreise – sieht man von der fiskalisch unbedeutenden Jagdsteuer ab – über keinerlei eigengestaltbare Finanzierungsquelle verfügen. Deren Ausgaben werden fast vollständig aus Zuweisungen und Mitteln der Kreisumlage finanziert.

Zur Realisierung eines nachhaltigeren Gemeindefinanzierungssystems und einnahmenseitig einer höheren Resilienz der Kommunalfinanzen steht daher eine grundlegende Reform der Gewerbesteuer in Form einer Verbreiterung bzw. Neugestaltung der Bemessungsgrundlage nach wie vor auf der Agenda. In diese Richtung lässt sich auch der Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung lesen, wenn dort sowohl von einer „Weiterentwicklung der Gewerbesteuer“ unter Absicherung der kommunalen Einnahmen die Rede ist als auch für „mehr kommunale finanzielle Autonomie und Gestaltungsmöglichkeiten“ (CDU, CSU & SPD, 2025, TZ 3631-33) votiert wird. Hierzu wurden bereits in der ersten Hälfte der 2000er Jahre viele Reformvorschläge vorgelegt, ohne dass es jedoch bei irgendeinem dieser Vorschläge bislang zu einer politischen Umsetzung gekommen ist. An Aktualität mangelt es all diesen Reformmodellen nicht (siehe für einen Überblick hierzu etwa Döring & Feld, 2005 mit weiteren Literaturverweisen). Die Diskussion um diese Reformvorschläge sollte nicht nur umgehend wiederaufgenommen werden, sondern darüber hinaus möglichst auch zu einem implementationsfähigen Ergebnis führen.

Unter der Zielsetzung einer Stärkung der kommunalen Finanzautonomie und einer Reduzierung der Abhängigkeit von Zuweisungen ist darüber hinaus über den Ersatz des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer durch eine – durch Einführung eines Hebesatzrechts auf Grundlage von Art. 106 Abs. 5 GG bewirkte – direkte Einkommensbesteuerung der Bürger durch ihre Kommunen erneut nachzudenken. Damit würden die fiskalische Äquivalenz und ein damit einhergehendes Kostenbewusstsein der Bürger auf der kommunalen Ebene gefördert. Auch hierzu gab es in der Vergangenheit bereits eine Reihe von Vorschlägen, auf die zurückgegriffen werden kann, ohne dass diese hier nochmals benannt werden müssen (Fuest & Thöne, 2003; Döring, 2007). Gleiches gilt für die grundsätzliche Beteiligung der Landkreise am staatlichen Steueraufkommen bis hin zu deren Ausstattung mit einer eigenen Steuerquelle, um zugleich auch die Haushalte der kreisangehörigen Städte und Gemeinden nicht länger mit einer immer stärker steigenden Kreisumlage zu belasten, wie es gerade aktuell der Fall ist.

Ausgabendynamik brechen – bestehende Konnexitätslücken schließen

Wie bereits festgestellt, liegen die Ursachen des aktuellen Rekorddefizits der Kommunen nicht vorrangig auf der Einnahmenseite der Haushalte von Städten, Landkreisen und Gemeinden. Vielmehr sind diese auf eine hohe Ausgabendynamik insbesondere im Bereich der kommunalen Sozialausgaben zurückzuführen. Ausgabenzuwächse in einer Größenordnung von mehr als 10 %, wie sie aktuell bei den kommunalen Ausgaben für soziale Leistungen bewältigt werden müssen, können von einem öffentlichen Haushalt – wenn überhaupt – nur schwer aufgefangen werden. Unabhängig von der nötigen Stärkung der kommunalen Einnahmenseite muss daher auch an die kommunalen Ausgaben für soziale Leistungen herangegangen und zumindest ihre Wachstumsdynamiken gerade in den Bereichen mit hohen Zuwachsraten deutlich zurückgeführt werden.

Herangegangen werden muss auch an die unzureichende Anwendung des Konnexitätsprinzips in seiner Variante einer strikten Ausrichtung an der Aufgabenveranlassung (siehe bereits Geske, 1998; Döring, 2004). Im Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung findet sich diesbezüglich nur ein politisches Bekenntnis zur Veranlassungskonnexität („wer bestellt, bezahlt“) im Unterschied zum Prinzip der Ausführungskonnexität, wie es im Verhältnis von Bund und Ländern in Art. 104a Abs. 1 GG festgeschrieben ist. Bis zum Aufgabendurchgriffsverbot gemäß Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG im Zuge der Föderalismusreform im Jahr 2006 (Döring & Voigt, 2006) konnte der Bund auf Basis der bundesrechtlichen Zuständigkeitsbestimmungen im Bereich der Sozialgesetzgebung die Konnexitätsverpflichtung aushebeln, wobei der Bund keine direkten Ausgleichs an die Kommunen zahlen durfte (und auch nicht wollte) und die Länder nicht zahlen mussten. Mit der Verankerung des Durchgriffsverbots ist es dem Bund zwar untersagt, Aufgaben an die Kommunen zu übertragen, um sowohl deren Finanzhoheit als auch Organisationshoheit als wesentliche Bestandteile des mit Art. 28 Abs. 2 GG garantierten kommunalen Selbstverwaltungsrechts zu schützen. Vielmehr bleibt eine entsprechende Aufgabenübertragung ausschließlich den Ländern vorbehalten.

Allerdings gilt das genannte Verbot nicht rückwirkend, so dass davon solche Aufgabenübertragungen des Bundes – nicht zuletzt auch im Bereich der Sozialausgaben – angenommen sind, die vor Umsetzung der Föderalismusreform 2006 erfolgten. Das Durchgriffsverbot betrifft nur neue Aufgabenzuweisungen oder mit ihnen gleichzusetzende wesentliche Veränderungen bereits zuvor erfolgter Aufgabenübertragungen an die Kommunen. „Altaufgaben“ und deren fiskalisch dynamische Entwicklung fallen folglich nicht unter diese Regelung und stellen insofern eine „Konnexitätslücke“ dar, die im Sinne einer umfassenden Verwirkli-

chung des Prinzips der Veranlassungskonnexität geschlossen werden sollte. Ein Teilbeitrag dazu könnte sein, die im Zuge der COVID-19-Pandemie erfolgte (dauerhafte) Erhöhung der Bundesbeteiligung an den Kosten für Unterkunft und Heizung in der Grundsicherung für Arbeitssuchende von vormals bis zu 50 % auf aktuell bis zu 75 % auch bei allen übrigen Geldleistungsgesetzen gemäß Art. 104a Abs. 3 GG zur Anwendung zu bringen, wie etwa den Asylbewerberleistungen oder auch der Hilfe zum Lebensunterhalt.

Anders als im Fall des Verhältnisses von Bund und Kommunen, wo es keine verfassungsrechtlich bindenden direkten Mehrbelastungsausgleichsverpflichtungen gibt, wurden schon im Laufe der 1990er Jahre in den jeweiligen Landesfassungen entsprechende Konnexitätsregeln verankert. Um die Kommunen zukünftig finanziell zu entlasten, sollten die Konnexitätsregeln auf Landesebene strikt angewandt werden. Tatsächlich weigern sich die Länder bislang trotz der Stoßrichtung von Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG sowie der landesverfassungsrechtlichen Verpflichtungen zum Mehrbelastungsausgleich allerdings, auch für solche kommunalen Mehrausgaben, die aufgrund von bundes- oder europarechtlichen Aufgaben(-änderungen) entstehen, entsprechend einzutreten. Als Grund hierfür wird in aller Regel auf die fehlende Veranlassung solcher Mehrausgaben durch das Land verwiesen, was für die Kommunen insbesondere dann zu fiskalischen Härten führt, wenn sich mit solchen bundes- oder europarechtlichen Aufgabenzuweisungen eine dynamische Ausgabenentwicklung verbindet.

Eine Möglichkeit, solche Strategien der Länder zur „Konnexitätsvermeidung“ zu unterbinden, könnte darin bestehen, dass die Finanzierungsverantwortung für entsprechende Aufgaben auf die Länderebene übertragen wird. Dazu müssen bestehende bundesrechtliche Zuständigkeitsbestimmungen wie etwa § 3 SGB XII aufgehoben werden. Dies kann nicht nur zu einer fiskalischen Entlastung der Kommunen führen, sondern hätte aus politökonomischer Sicht zudem den Vorteil, dass die Länder anders als die Kommunen über eine bessere Verhandlungsposition gegenüber dem Bund verfügen, wenn es um den finanziellen Ausgleich bundes- oder europaseitig veranlasster Mehrbelastungen geht. Eine weitere Reformoption zur Entlastung der Kommunen bei den Sozialausgaben könnte auch in einer Änderung der Organisationsform bestimmter Sozialleistungen bestehen.

Weiterer Reformbedarf

Unter der Zielsetzung einer Steigerung der Resilienz der Kommunalfinanzen ist neben den bislang bereits genannten Reformoptionen darüber hinaus noch auf weitere Maßnahmen zu verweisen, die nachfolgend jedoch lediglich in knapper Form benannt werden sollen. Dies betrifft zum einen die Notwendigkeit einer Erweiterung

der Finanzbedarfsermittlung in den kommunalen Finanzausgleichssystemen der Länder, die es erlaubt, neu hinzugekommene Aufgaben und damit verbundene Ausgabensteigerungen zeitnah im Rahmen der Bedarfsberechnung zu berücksichtigen, wie dies etwa auf Maßnahmen der Kommunen im Bereich von Klimaschutz und Klimaanpassung zutrifft. Bislang verhindert die ausgeprägte „Vergangenheitsorientierung“ der kommunalen Finanzausgleichssysteme bezogen auf die zur Anwendung kommende empirische Datengrundlage bei der Erfassung solcher neu entstandenen Ausgabenbedarfe, dass diese zu einer gegenwartsorientierten Finanzbedarfsermittlung führen. Erste Vorschläge, wie dieses Problem gelöst werden könnte, liegen – illustriert am Beispiel der Berücksichtigung von Klimaschutzaspekten im kommunalen Finanzausgleich – bereits vor (Döring et al., 2025).

Weiterer Handlungsbedarf jenseits des kommunalen Finanzausgleichs besteht zudem im Bereich der Förderpolitik von Bund und Ländern. Die gegenwärtige Förderpraxis ist dabei nicht nur durch eine Vielzahl an mit spezifischen Zweckbindungen versehenen Förderprogrammen gekennzeichnet. Auch setzen diese Programme für eine entsprechende Inanspruchnahme seitens der Kommunen in aller Regel eine finanzielle Eigenbeteiligung voraus. Dies führt zum einen in nicht wenigen Fällen zu einer verzerrten Mittelallokation dergestalt, dass Kommunen in von Bund oder Land geförderten Bereichen Ausgaben tätigen, auch wenn dort keineswegs der dringendste Ausgabenbedarf besteht. Zum anderen führt die Eigenbeteiligung dazu, dass vor allem solche Kommunen von dieser Art der Fördermittelvergabe profitieren, die über die notwendigen finanziellen und personellen Ressourcen zur Teilnahme an entsprechenden Programmen verfügen, nicht aber jene Kommunen, bei denen der Förderbedarf am größten ist (Kurz, 2024). Um zu vermeiden, dass förderbedürftige, aber finanzschwache Städte, Gemeinden und Landkreise auf die Nutzung von Bundes- oder Landesförderungen verzichten müssen, wäre nicht allein eine Bündelung vorhandener Förderangebote notwendig, sondern vor allem auch der weitgehende Verzicht auf Förderprogramme mit Eigenbeteiligung zugunsten von pauschalen (zweckungebundenen) Mittelzuweisungen von Land und Bund, wenn die Kommunen ausgabenseitig effektiv entlastet werden sollen.

Sollen zur Entlastung der kommunalen Haushalte unnötige Ausgabensteigerungen vermieden werden, sollten schließlich auch von Bund oder Land festgelegte Standards der kommunalen Aufgabenerfüllung wirksam reduziert werden, um stärker „eine Politik des Machbaren als des Wünschbaren“ (Kurz, 2024) zu praktizieren. Nur umfassende Reformen, die von der neuen Bundesregierung gemeinsam mit den Ländern möglichst rasch auf den Weg zu bringen sind und die sowohl die zuletzt genannten Maßnahmen als auch jene davor identifizierten Veränderungsnotwendigkeiten (Schließen von Konnexitätslücken, Ausweitung der kommunalen Steuerbasis) umfassen, können dazu beitragen, die von den Kommunen erbrachten Leistungen auch in Zukunft zu sichern.

Literatur

- Brand, S. & Salzgeber, J. (2024, Mai). Kommunen nehmen schlechtere Finanzlage und höheren Investitionsrückstand wahr. *KfW Research / KfW-Kommunalpanel 2024 – Kurzfassung*.
- Borghorst, M., Brilon, S. & Raffer, C. (2025, Mai). Rekorddefizit und Zukunftssorgen – zur aktuellen Lage der kommunalen Haushalte. *KfW Research – Fokus Volkswirtschaft*, 499.
- CDU, CSU & SPD (2025). *Verantwortung für Deutschland – Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD*. 21. Legislaturperiode.
- Döring, T. (2004). Konnexitätsprinzip. *Wirtschaftswissenschaftliches Studium*, 33(10), 609–613.
- Döring, T. (2007). Das Gemeindesteuersystem erneut auf dem Prüfstand. *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 56(1), 25–53.
- Döring, T. & Feld, L. P. (2005). Reform der Gewerbesteuer: Wie es Euch gefällt? – eine Nachlese. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 6(2), 207–232.
- Döring, T. & Voigt, S. (2006). Reforming Federalism German Style – A First Step in the Right Direction. *Intereconomics*, 41(4), 201–208.
- Döring, T., Gerhards, E. & Thöne, M. (2025). Implementierung eines Klimansatzes im kommunalen Finanzausgleich – Probleme und Lösungsmöglichkeiten. *Jahrbuch für öffentliche Finanzen*, 17(1), 389–399.
- Dullien, S., Iglesias, S. G., Hüther, M. & Rietzler, K. (2024, Mai). Herausforderungen für die Schuldenbremse – Investitionsbedarfe für die Infrastruktur und für die Transformation. *IMK Policy Brief*, 168.
- Frankenberg, D., Junkernheinrich, M. & Micosatt, G. (2025). Kommunalfinanzen im Jahr 2024. *Jahrbuch für öffentliche Finanzen*, 17(1), 282–312.
- Fuest, C. & Thöne, M. (2003). Ein modifiziertes Zuschlagsmodell zur Reform der Gemeindesteuer. *Wirtschaftsdienst*, 83(3), 164–169.
- Geske, O.-E. (1998). Eine neue Finanzverfassung zur Wiederherstellung eines strikten Konnexitätsprinzips? *Wirtschaftsdienst*, 78(9), 556–564.
- Kurz, P. (2024). *Gute Politik – Was wir dafür brauchen*. S. Fischer.
- Raffer, C. & Scheller, H. (2024). *KfW-Kommunalpanel 2024*.
- Wohltmann, M. (2024). Kernaussagen und Schlussfolgerungen zu den Kreisfinanzen 2023/24. *Der Landkreis*, 10/2024, 440–442.
- Zimmermann, H. & Döring, T. (2019). *Kommunalfinanzen – Eine Einführung in die finanzwissenschaftliche Analyse der kommunalen Finanzwirtschaft* (4. Aufl.). Franz Steiner Verlag.

Title: A serious crisis in German local government finances

Abstract: The financial situation of local authorities in Germany has deteriorated dramatically over the past year. Cities, municipalities and districts ended 2024 with an unprecedented deficit of €24.3 billion. This is almost three times higher than previous record levels, which were set in 1992 and 2003. Compared to the previous year, the deficit has almost quadrupled. This exceptionally high shortfall in municipal budgets is due to spending that significantly exceeds revenue growth. The critical state of municipal finances is also referenced in the coalition agreement of the new German federal government, although no specific reform measures have yet been outlined. Without rapid and comprehensive reform, however, there is a risk of permanent imbalances in municipal finances, which would have a significant negative effect on the services provided by cities, municipalities and districts.