

h_da



Massive Krise der Kommunalfinanzen

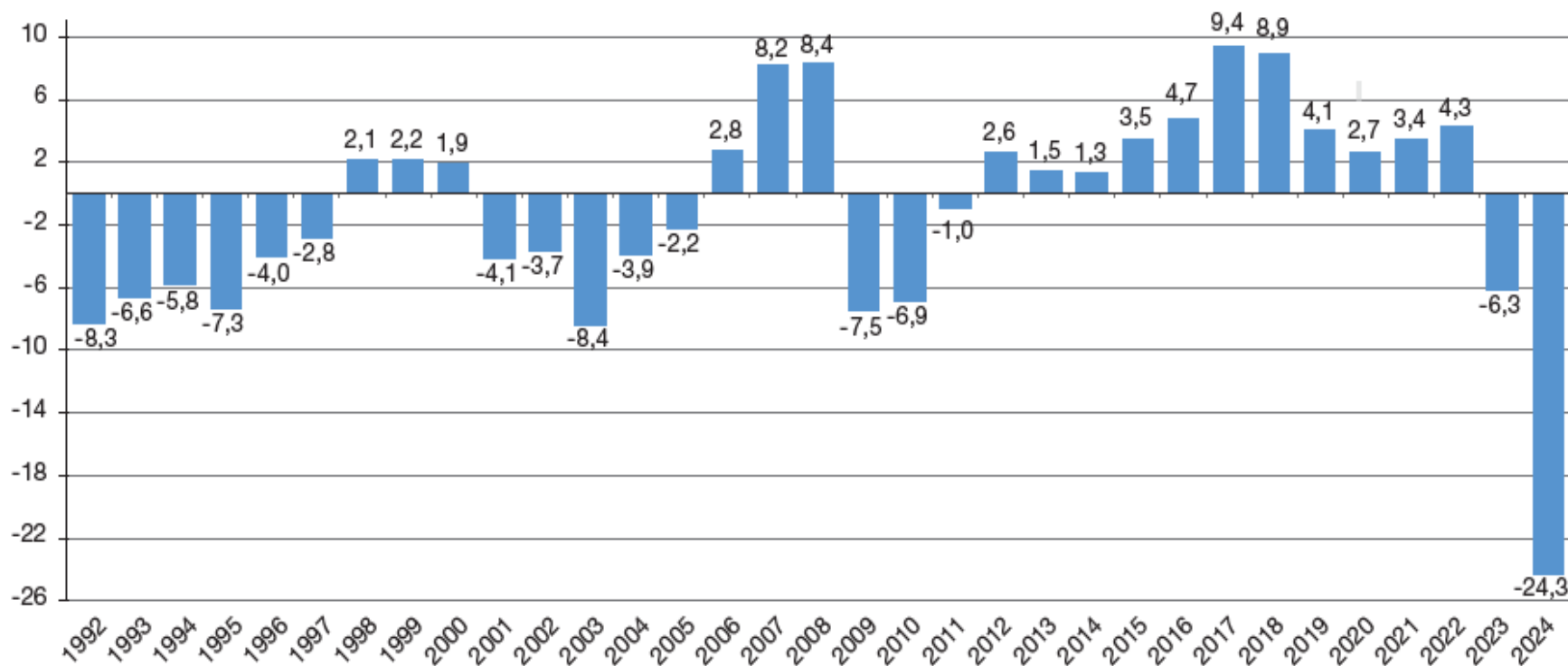
Vortrag im Rahmen der Bürgerversammlung der Gemeinde
Bischofsheim am 4. November 2025

Prof Dr. Thomas Döring (Hochschule Darmstadt)

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.



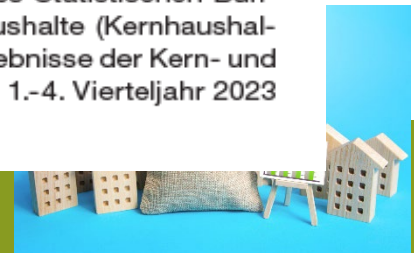
Status quo der Kommunal- finanzen II

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

Kommunalfinanzen 2023 bis 2028 in den Flächenländern

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
Gewerbsteuereinnahmen	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-Gewerbsteueraufkommen	6,6	0,7	-0,8	5,4	3,3	3,0
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
Finanzierungssaldo	-6,34	-24,28	-30,9	-31,6	-34,7	-36,1



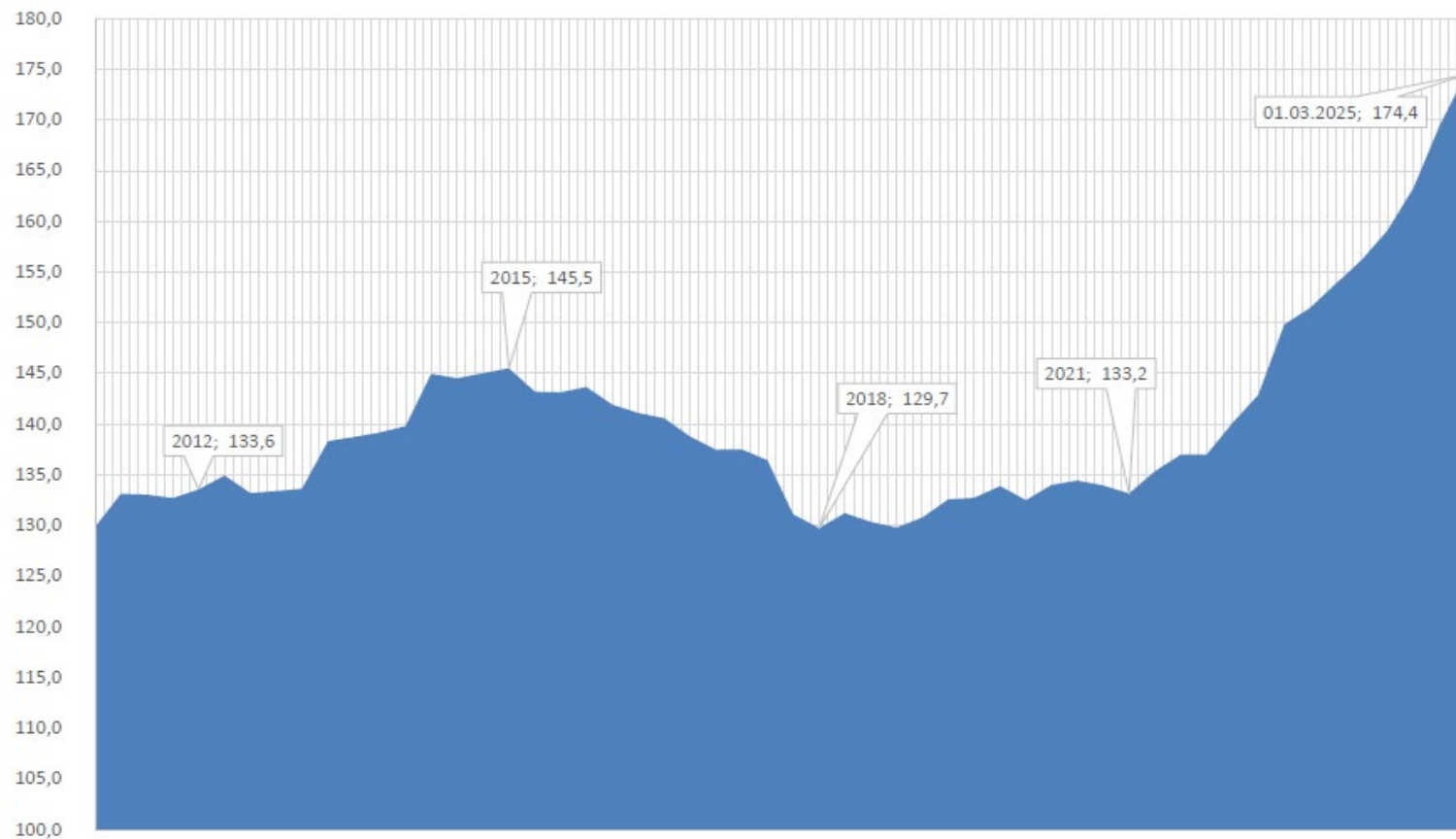
Status quo der Kommunalfinanzen V

- 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

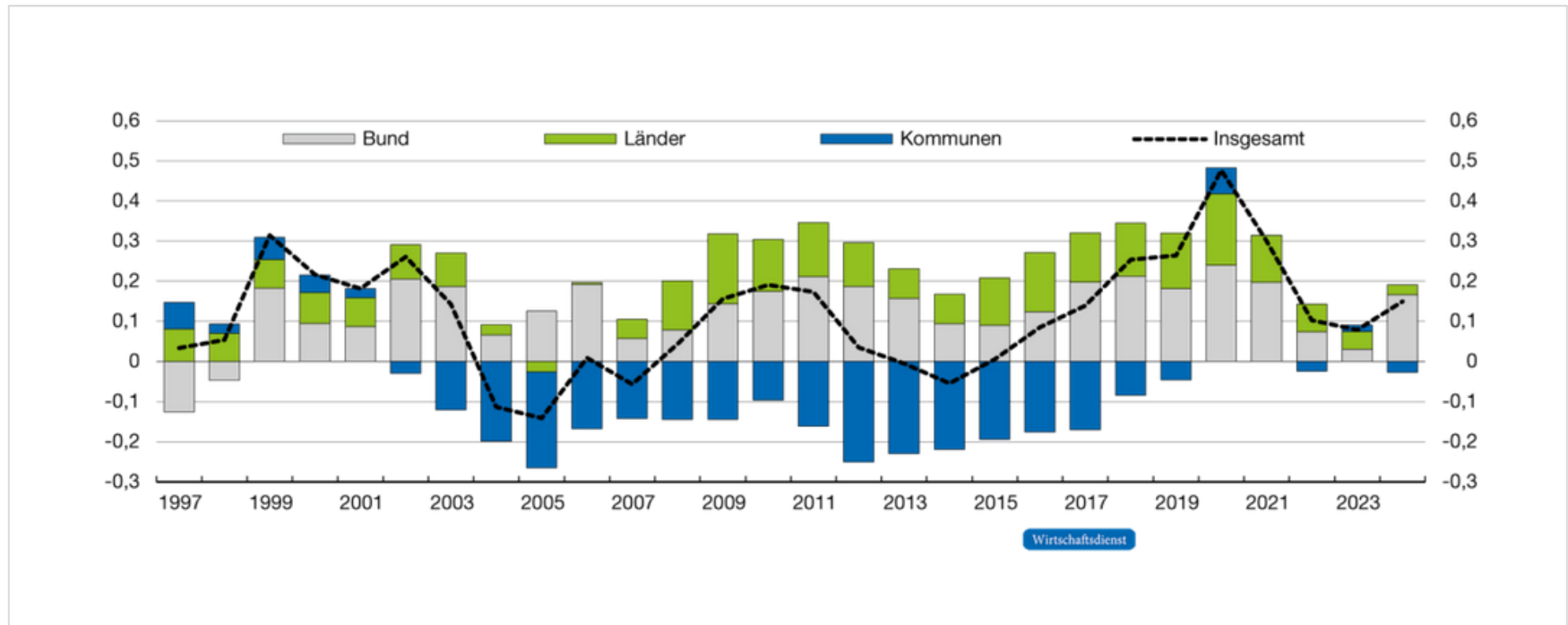
Kommunale Verschuldung 1. Quartal 2025 in Mrd. Euro (Kern- & Extrahaushalte)



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



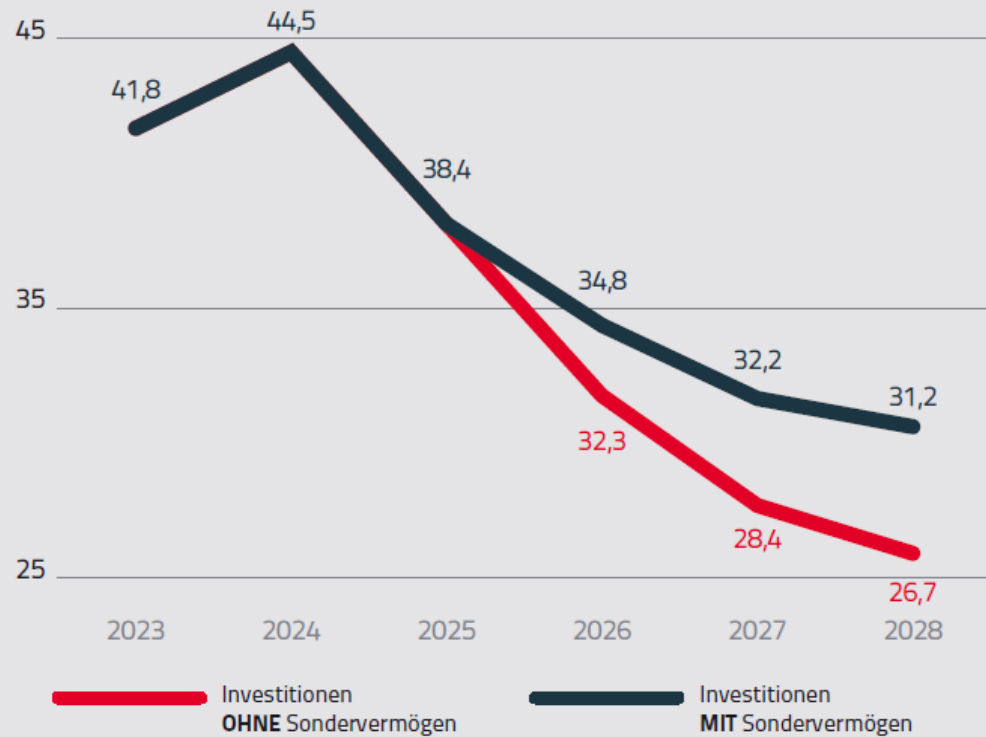
DEUTSCHER
LANDKREISTAG



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

- **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)
- **(Rückwirkende) Inflationsanpassung des seit 2018 bestehenden 5-Mrd.-Festbetrags des Bundes** (gewährt zur Entlastung bei den Sozialausgaben insbesondere mit Blick auf die Eingliederungshilfe)



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



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 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 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 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 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 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 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 Borggrat 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.

