

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



5. August 2025

Prognose der Kommunalfinanzen

Fachliche Erläuterung

Kommunalhaushalte im Kollaps – bislang undenkbare Verschuldungsspirale droht

Seit mehreren Jahren warnen die kommunalen Spitzenverbände aufgrund der rasant steigenden Ausgaben insbesondere im Sozialbereich aber auch für das Personal vor einer drohenden kommunalen Finanzkrise. Verbunden mit einer ernsten und langanhaltenden Wachstumspause der deutschen Wirtschaft sind die Befürchtungen wahr geworden, sogar weitaus schlimmer als angenommen. Im vergangenen Jahr lag das Defizit in den kommunalen Kernhaushalten in noch nie dagewesener Rekordhöhe bei 24,3 Mrd. Euro. In den kommenden Jahren wird nach der aktuellen Prognose der kommunalen Spitzenverbände das Defizit nicht schrumpfen, sondern schrittweise auf mehr als 35 Mrd. Euro pro Jahr anwachsen. Damit einhergehen werden massive Liquiditätsprobleme, eine Explosion der Kassenkreditverschuldung und ein Absturz der Investitionen auf allen kommunalen Ebenen in allen Ländern.

Der Deutsche Städtetag, der Deutsche Landkreistag und der Deutsche Städte- und Gemeindebund erwarten, dass der Bund und die Länder dem flächendeckenden Kollaps der Kommunalhaushalte entschieden und kraftvoll entgegenzutreten und schnellstmöglich handeln. Allein mit Wirtschaftswachstum werden die kommunalen Haushalte nicht stabilisiert. Die kommunalen Spitzenverbände sind überzeugt, dass die Krise nur dann gelöst werden kann, wenn die kommunalen Haushalte strukturell und beständig stabilisiert werden. Das Sondervermögen Infrastruktur und Klimaanpassung leistet dies nicht. Es sieht zwar für die kommenden 12 Jahre für Investitionen der Länder und Kommunen ca. 8 Mrd. Euro pro Jahr vor und kann damit den Einbruch der kommunalen Investitionen etwas abfedern; es ändert aber nichts an der Höhe des kommunalen Finanzierungsdefizits und ersetzt nicht die dringend nötige Reform der föderalen Finanzbeziehungen. Die Kommunen benötigen dauerhaft zur Verfügung stehende zusätzliche Einnahmen und Entlastung bei bestehenden Ausgabeverpflichtungen in Höhe von 20 bis 30 Milliarden Euro pro Jahr. Dazu müssen drei Elemente ineinandergreifen:

- Erwartet wird insbesondere eine Stärkung der kommunalen Einnahmen durch einen signifikant höheren Anteil an der Umsatzsteuer. Bereits jetzt leisten die Kommunen etwa ein Viertel der gesamtstaatlichen Ausgaben, erhalten aber nur ein Siebtel der Steuereinnahmen. Dieser „Gap“ muss dringend verringert werden. Eine Stabilisierung der Kommunalfinanzen

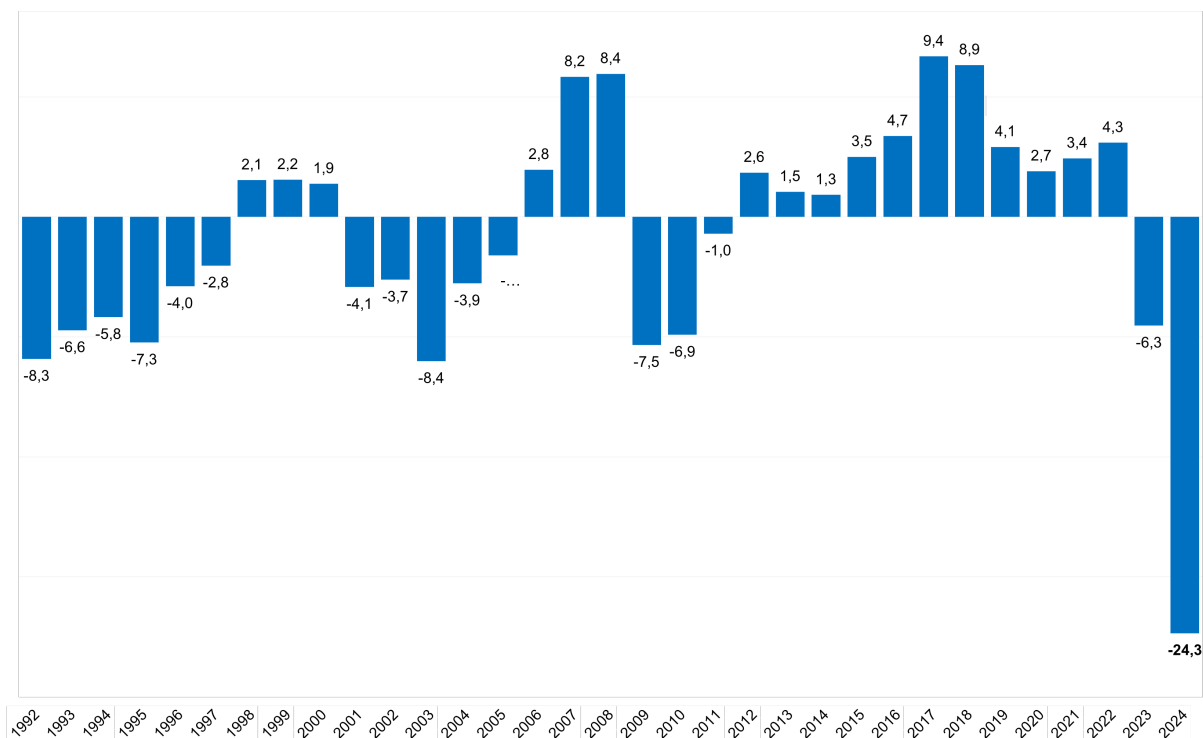
darf nicht zu einer noch stärkeren Abhängigkeit der Kommunen von Transfers von Bund und Ländern führen.

- Die Ausgabendynamik bei den Sozialausgaben muss durchbrochen werden. Wachstumsraten von 10 % p.a. oder mehr zwingen jeden Haushalt in die Knie. Auch das aktuelle Wachstum der Personalausgaben ist zu hoch. Neben den hohen Tarifabschlüssen der Vergangenheit sind dafür insbesondere Personalzuwächse aufgrund neuer und inhaltlich immer komplexer werdender Aufgaben verantwortlich. Hier muss beim Gesetzgeber ein Umdenken eintreten.
- Die Überprüfung bestehender Standards und die Suche nach einfacheren Verfahren hat bislang nicht die gewünschten und notwendigen Erfolge gezeigt. Oftmals müssen Städte, Landkreise und Gemeinden sinnvolle freiwillige Ausgaben streichen, weil sie gesetzlich zu anderen, vielleicht weniger sinnvollen Ausgaben gezwungen sind.

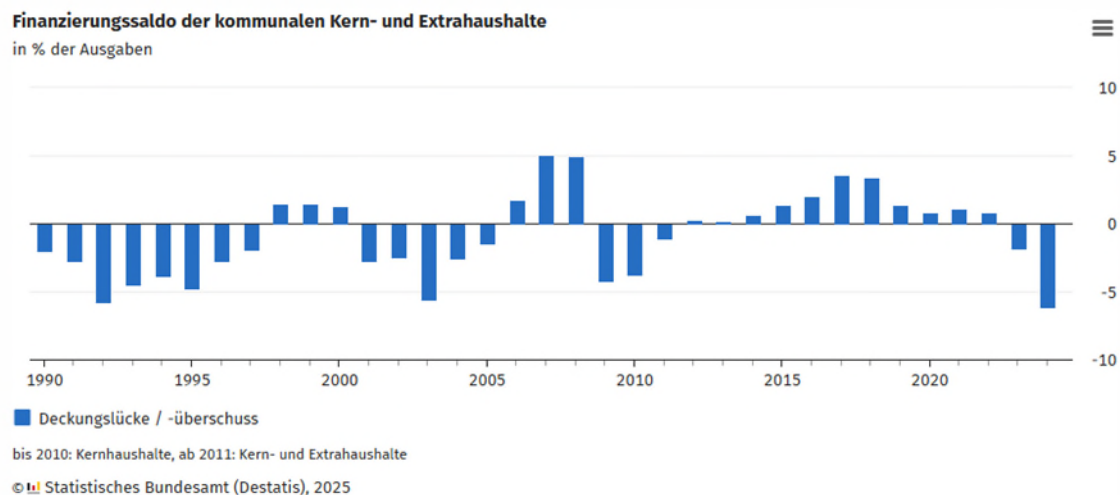
Rückschau auf die Kommunalfinanzen im Jahr 2024

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. 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 (Landeswohlfahrtsverbände, Landschaftsverbände, kommunale Sozialverbände etc.) mit -0,8 Mrd. €. Mit dem letztjährigen Defizit 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. Die Lage der kommunalen Haushalte ist katastrophal.

Entwicklung der kommunalen Finanzierungssalden, 1992-2024 (in Mrd. €)



Die nachfolgende Grafik, die vom Statistischen Bundesamt erstellt wurde, zeigt dass nicht nur in absoluten Zahlen, sondern auch in Relation zum kommunalen Gesamthaushalt seit der Wiedervereinigung kein vergleichbar hohes Defizit verkraftet werden musste:



Die aktuelle kommunale Haushaltskrise geht nicht nur tiefer als die bisherigen Krisen. Im Vergleich zu den früheren Krisen ist die aktuelle Situation nicht durch ein besonderes Ereignis hervorgerufen worden, wie die hohen Defizite der ostdeutschen Kommunen nach der Wiedervereinigung oder der Einbruch der Gewerbesteuer nach der Unternehmenssteuerreform Anfang der 2000er Jahre, sie hat weitreichende strukturelle Gründe. Daher bedarf sie struktureller Lösungen.

Die Ausgaben, zu denen die Kommunen gesetzlich verpflichtet sind und bei denen sie nur einen sehr geringen Gestaltungsspielraum haben, wachsen ungebremst, ihre Einnahmen stagnieren. Einzelne Kennzahlen verdeutlichen dies:

- Die Ausgaben für soziale Leistungen sind – trotz eines recht stabilen Arbeitsmarktes – im vergangenen Jahr um 11,7 % gestiegen. Haupttreiber waren Kinder- und Jugendhilfe nach SGB VIII (+17,1 %), die Ausgaben für Eingliederungshilfen nach dem SGB IX (+13,6 %) und die Leistungen der Sozialhilfe nach dem SGB XII (+12,4 %). Dass selbst die Ausgaben für die Kosten der Unterkunft trotz nahezu konstanter Empfängerzahlen um 4,5 % gestiegen sind, ist auch eine Folge der angespannten Lage auf den Wohnungsmärkten.
- Die Personalausgaben sind um 8,9 % gestiegen – nicht nur eine Folge der Tarifierungen, sondern auch eine Folge zusätzlicher Personalbedarfe aufgrund der immer aufwändiger gewordenen Aufgabenanforderungen und Verwaltungsvorschriften. Diese machen mühsam erzielte Digitalisierungsgewinne zunichte.
- Auch wenn sie im Jahr 2024 noch keine dramatische Auswirkung auf die Finanzlage hatte, ist die Entwicklung der Zinsausgaben mit Blick auf die Zukunft im besonderen Maß besorgniserregend: Die kommunalen Zinsausgaben stiegen innerhalb eines Jahres um mehr als 30 %. Der Einstieg in eine explosive Zins-Defizit-Spirale kündigt sich an.
- Das Wachstum der Investitionen ist insbesondere von der Finanzlage der Vorjahre abhängig – schließlich benötigt die Umsetzung von Investitionsvorhaben nach der Bereitstellung von Haushaltsmitteln immer einen gewissen Zeitraum. Das Investitionswachstum von 6,4 % kann

daher nicht als eine Entwarnung verstanden werden, sondern ist lediglich ein Hinweis auf vergangene, bessere Zeiten.

- Auf der Einnahmenseite waren die kommunalen Haushalte mit einem mäßigen Verlauf konfrontiert: Die Steuereinnahmen stiegen lediglich um 1,5 %, die Zahlungen von Bund und Ländern (inkl. Ausgleichsleistungen) um 4,4 %. Die Schlüsselzuweisungen der Länder, die den wichtigsten Bestandteil dieser Zahlungen darstellen, stiegen schwächer als die Inflationsrate um 2,0 %.

Im Ergebnis übersteigen die Ausgaben der Kommunen ihre Einnahmen immer mehr, das kommunale Defizit wächst und die Rücklagen sind aufgezehrt.

Kommunalfinanzen in den Jahren 2025 und folgende

In den kommenden Jahren werden die kommunalen Haushalte Defizite von 30 Mrd. Euro oder mehr verkräften müssen. Die kommunalen Rücklagen sind vielerorts bereits vollständig aufgezehrt. Zu erwarten sind daher massive Liquiditätsprobleme, eine Explosion der Kassenkreditverschuldung und ein Absturz der Investitionen. Viele Kommunen werden vor der Situation stehen, dass ihre Schulden höher sind als ihre Infrastruktur wert ist.

Die weiter wachsenden Defizite sind das Ergebnis der Kombination von (v.a. aufgrund der gesetzlichen Vorgaben) weiter hohen Ausgabenzuwächsen und demgegenüber gering zunehmenden Einnahmen, die die Kommunalhaushalte überlastet. Sie lägen noch höher, wenn die Kommunen nicht - notgedrungen - ihre Investitionen und andere gesetzlich nicht normierte Ausgaben kürzen würden. Es besteht eine massive strukturelle Schieflage der Kommunalfinanzen.

Zur Prognose:¹

Die Prognose der Kommunalfinanzen bezieht das Sondervermögen Infrastruktur und Klimaschutz nur nachrichtlich ein. Dies erfolgt unter der technischen Annahme, dass das Sondervermögen Infrastruktur und Klimaschutz so umgesetzt wird, wie es die entsprechenden Gesetzentwürfe der Bundesregierung vorzeichnen. Es wird in der Projektion davon ausgegangen, dass die Länder ihrer politischen Verantwortung gegenüber den Kommunen gerecht werden und mindestens 60 % der ihnen zufließenden Bundesmittel für zusätzliche kommunale Investitionen verwenden. Mit dem Sondervermögen Infrastruktur und Klimaschutz zusammenhängende kommunale Eigenanteile oder Zusatzaufwendungen werden nicht angesetzt. Treten sie entgegen dieser Annahme ein, würde dies das prognostizierte Defizit erhöhen.

Die Entwicklung der Steuereinnahmen folgt der Prognose des Arbeitskreises Steuerschätzungen ohne weitere Hinzurechnungen oder Abzüge. Die absehbare Steuerentwicklung liegt mit einer Aufkommenssteigerung von 1,5 % im Jahr 2025 leicht unterhalb der erwarteten Inflationsrate, in den Jahren

¹ Die Reihenfolge in der nachfolgenden Darstellung dieser Effekte orientiert sich an der üblichen Reihung der Statistik und ist nicht als Reihenfolge im Sinne der Bedeutung, des Belastungsvolumens oder einer Kausalkette zu verstehen.

2026 mit Werten von 3,5 % bis 3,9 % oberhalb der erwarteten Inflationsrate. Die Gewerbesteuer geht annahmegemäß im aktuellen Jahr leicht zurück, holt dies aber im Jahr 2026 mit der erhofften konjunkturellen Erholung wieder auf. Wesentliche Wachstumsbeiträge liefert der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer. An dieser Stelle ist jedoch darauf hinzuweisen, dass Anpassungen des Grundfreibetrages sowie zusätzliche Tarifänderungen regelmäßig vorgenommen werden, um die Wirkungen der Inflation zu kompensieren (Abbau der kalten Progression). Dieser Effekt ist in der Prognose des AK Steuerschätzungen und somit auch in der vorliegenden Prognose der KSV nicht enthalten. Unter Berücksichtigung der erwarteten Steuersenkungen ist nur von einem Anstieg der Steuereinnahmen auszugehen, der weitgehend der Inflationsrate entspricht. In der Prognose wurden die durch den Investitionsbooster stattfindenden Verschiebungen zwischen den verschiedenen Steuerarten (Minus v.a. bei der Gewerbesteuer, kompensierendes Plus bei dem Umsatzsteueranteil) nicht abgebildet. Die kommunalen Spitzenverbände begrüßen sehr, dass beim Investitionsbooster die Kommunen von Belastungen ausgenommen sind und insoweit eine noch größere Ausweitung des kommunalen Defizits verhindert wird.

Neben den Steuereinnahmen kommt im Finanzierungssystem der Kommunen vor allem den Zuweisungen der Länder (einschl. der weitergeleiteten Bundesbeteiligungen an den Kosten der Unterkunft und Heizung sowie an der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung sowie verschiedenen Förderprogrammen) eine überragende Bedeutung zu. Deren Entwicklung ist insbesondere von der Entwicklung der Steuereinnahmen der Länder geprägt: Auf Grundlage der vorliegenden Informationen - auch aus den mittelfristigen Finanzplanungen der Länder – geht die Prognose bis zum Ende des Prognosezeitraumes nur noch von unzureichenden Wachstumsraten zwischen 2,3 % und 2,8 % aus. Dies ist nur geringfügig mehr als die zu erwartende Inflationsrate. Die unterstellten Wirkungen des 100 Mrd.-Euro-Anteils der Länder und Kommunen am Sondervermögens Infrastruktur und Klimaanpassung ist hierbei berücksichtigt.

Das Wachstum der Personalausgaben ist durch den aktuellen Tarifabschluss geprägt. Zugleich werden die Kommunen gezwungen, trotz eigener Digitalisierungsanstrengungen ihren Personalkörper so weit wie möglich aufrecht zu erhalten – Hintergrund sind zunehmend schwierig und dementsprechend personalaufwändig zu administrierende Gesetze. Daher muss trotz der Finanzkrise von einem Zuwachs der Personalausgaben von anfangs 7,6 %, später 3,5 % ausgegangen werden.

Der laufende Sachaufwand entwickelt sich moderat. Steigerungsraten von anfangs 6,4 %, später lediglich 1,0% entsprechen zunächst den Spätfolgen der hohen Inflation der Vorjahre und der Defizitsituation der kommunalen Krankenhäuser. In den Folgejahren ist mit massiven Einsparungen und steigenden Unterhaltsdefiziten zu rechnen.

Die Entwicklung der Ausgaben für soziale Leistungen setzt sich aus zwei sich unterschiedlich entwickelnden Komponenten zusammen: Einerseits ist ein im Vergleich zu den übrigen kommunalen Ausgaben deutlich überproportionales dauerhaftes Wachstum derjenigen Sozialausgaben, die nicht konjunkturabhängig sind bzw. an Flüchtlingsbewegungen anknüpfen, zu beobachten. Dies betrifft insbesondere die Kinder- und Jugendhilfe, die Eingliederungshilfe, die Hilfe zur Pflege, die Grundsicherung im Alter und die Hilfe zum Lebensunterhalt. Davon zu unterscheiden sind andererseits die kommunalen Ausgaben für soziale Leistungen, die besonders deutlich auf krisen- und konjunkturabhängige Sonderentwicklungen reagieren. Dies sind auf kommunaler Ebene insbesondere die Kosten

der Unterkunft und Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Der in den vergangenen Jahren zu beobachtende Anstieg der Sozialausgaben ist insbesondere auf die hohe Ausgabendynamik des ersten Blocks, der auch rund zwei Drittel der kommunalen Ausgaben für soziale Leistungen ausmacht, zurückzuführen. Auch für die kommenden Jahre muss deswegen von einem überproportionalen Wachstum der Ausgaben für soziale Leistungen ausgegangen werden. Konkret erwarten die kommunalen Spitzenverbände Wachstumsraten zwischen 6,3 % und 7,1 %.

Die Zinsausgaben sind sowohl durch die Zinswende als auch durch den anlässlich des letztjährigen und der prognostizierten Defizite unvermeidbaren Schuldenanstieg geprägt. Die Prognose macht deutlich, dass den Kommunen eine Zins-Schulden-Spirale droht. Ausgehend von einem Zinsniveau von gut 3 Mrd. Euro im Jahr 2024 sind im Jahr 2028 bereits Zinszahlungen in Höhe von knapp 8 Mrd. Euro aufzubringen – mehr als eine Verdoppelung in nur 5 Jahren. Der Anstieg der kommunalen Zinslast geht dabei zu etwas weniger als der Hälfte auf die Auswirkungen der Zinswende zurück (Portfolioeffekt, auslaufende günstige Kredite müssen durch höher verzinsten Kredite refinanziert werden). Etwas mehr als die Hälfte des Anstiegs des Zinsaufwandes resultiert aus der defizitgetriebenen Aufnahme neuer Schulden.

Die Entwicklung der kommunalen Investitionen ist kurzfristig durch die Entwicklung der Baupreise und die Finanzlage der Vorjahre bestimmt, mittelfristig insbesondere durch die Finanzlage bestimmt. Daher wird – vor dem Hintergrund der weitgehend ausgeglichenen Kommunalhaushalte in den Vorjahren – für dieses Jahr noch eine merkliche nominale Steigerung der Investitionen unterstellt. In den Jahren 2026 ff. brechen die nicht durch das Sondervermögen finanzierten Investitionen dramatisch ein. Das Sondervermögen kann – je nach Ausgestaltung in den Ländern - den nominalen Einbruch Investitionen deutlich abschwächen, allerdings nicht vollständig verhindern. Die erhoffte „Investitionsoffensiv“ kann angesichts der sonstigen finanziellen Rahmenbedingungen vom Sondervermögen zumindest auf kommunaler Ebene nicht bewerkstelligt werden.

Einzelne besondere Belastungsfaktoren für die Kommunalhaushalte – man denke an die Finanzierung der Energiewende oder die unterfinanzierten kommunalen Krankenhäuser – wirken sich je nach Fallkonstellation vor Ort bei unterschiedlichen Einnahmen- und Ausgabenarten aus. So kann z.B. der erhöhte Finanzierungsbedarf von Stadtwerken verringerte Ausschüttungen zur Folge haben (Rückgang der sonstigen Einnahmen) aber auch einen erhöhten Zuschussbedarf im ÖPNV bewirken (erhöhte sonstige Ausgaben).

Datengrundlage der Prognose, Methoden

Datengrundlage

Die Prognose bündelt Informationen aus verschiedenen Datenquellen. Zugrunde gelegt werden:

- die Ergebnisse einer aktuellen Umfrage der kommunalen Spitzenverbände mit über 1200 teilnehmenden Städten, Landkreisen, Gemeinden und höheren Kommunalverbänden: Sie erfasst die Ergebnisse des Haushaltsjahres 2024 sowie Werte aus den Haushaltsplanungen 2025 bis 2028.
- die Ergebnisse der vierteljährlichen Kassenstatistik (2024) bzw. der Jahresrechnungsstatistiken (bis 2023) des Statistischen Bundesamtes

- die Prognose des Arbeitskreises Steuerschätzungen vom Mai 2025
- die Ergebnisse der vierteljährlichen Gewerbesteuerumfrage des Deutschen Städtetages
- soweit hilfreich weitere Analysen und Prognosen anderer Stellen (z.B. IAB) sowie Erkenntnisse aus der laufenden Arbeit der kommunalen Spitzenverbände.

Methoden

Im Rahmen der Prognoseerstellung verwenden die kommunalen Spitzenverbände einen Methodenmix, wobei je nach Jahr und Einnahmen- bzw. Ausgabenart unterschiedliche Methoden zum Einsatz kommen. Generell lässt sich sagen, dass bei der Prognose des aktuellen Jahres ein besonderer Schwerpunkt auf die Umfrage zu den Haushaltsplanungen gesetzt wird, wobei Erkenntnisse über aktuelle Entwicklungen, wie z.B. den Tarifabschluss, zur Ergänzung herangezogen werden. Für die Folgejahre erfolgt unter Abgleich mit den Haushaltsplanungen der Städte, Landkreise, Gemeinden und höheren Kommunalverbände verstärkt eine Trendfortschreibung unter Rückgriff auf die Kassen- bzw. Jahresrechnungsstatistik, korrigiert um zu erwartende Effekte z.B. aufgrund der wirtschaftlichen Entwicklung oder einer zu erwartenden Steigerung von Bezieher von Leistungen nach dem SGB II (anerkannte Flüchtlinge). Hinzuweisen ist zudem auf die Bedeutung der Ergebnisse des Arbeitskreises Steuerschätzungen für die Prognose der Steuereinnahmen oder der Haushaltsplanungen der Länder für die Prognose der Entwicklung der Zuweisungen.

Die Prognose umfasst allein die kommunalen Kernhaushalte, die Extrahaushalte werden nicht betrachtet. Auslagerungen oder auch Kommunalisierungen größeren Maßstabs sind nicht bekannt.