

Florian Boettcher, Christian von Kraack

Kommunalfinanzen ohne Spielraum: Entstehungsgeschichte einer Haushaltskrise

Obwohl die Einnahmen der Kommunen in Deutschland weiter steigen, verschulden sich die Städte und Gemeinden wie nie zuvor. Der Grund ist, dass die Ausgaben überproportional gestiegen sind. Vor allem Personal- und Sozialtransferausgaben haben in den vergangenen Jahren stark zugenommen. Gleichzeitig schrumpft der Gestaltungsspielraum der Kommunen, weil deren Aufgabentätigkeit zunehmend rechtlich reguliert wird. Hinzu kommt: Der Anteil der kommunalen Investitionen an den Ausgaben hat sich in den letzten Jahrzehnten mehr als halbiert. Es wird höchste Zeit, die kommunale Selbstverwaltung in Deutschland effektiv, dauerhaft und flächendeckend zu revitalisieren.

Die Kommunen befinden sich aktuell in der schwersten Haushaltskrise seit der Gründung der Bundesrepublik. Nachdem sie bereits das Jahr 2024 in ihren Kernhaushalten mit einem bis dahin kaum vorstellbar hohen Finanzierungsdefizit von 24 Mrd. € abgeschlossen hatten, ist der Fehlbetrag im Jahr 2025 nochmals – auf nun 29,4 Mrd. € – angewachsen (Abbildung 1). Zum Vergleich: Vor 2024 belief sich das Rekorddefizit der deutschen Kommunen auf 8,6 Mrd. € (entstanden im Jahr 1992). Allein für die vergangenen drei Jahre (2023 bis 2025) summieren sich die Haushaltsfehlbeträge in den kommunalen Kernhaushalten somit auf atemberaubende 59,8 Mrd. €.

In Anbetracht der schwierigen Lage und der kaum besseren Aussichten kann es nicht verwundern, dass die Hilferufe und Warnungen von kommunaler Seite immer drängender werden. Der Deutsche Städtetag beschreibt die Situation der Kommunen wie folgt: „Die Defizite in Höhe von rund 30 Milliarden Euro sind historisch einmalig. Sie bedrohen die Kommunen existenziell.“ (Schuchardt, 2026).

Vor diesem Hintergrund werden der Zustand und die Entwicklung der Kommunalfinanzen nachfolgend genauer in den Blick genommen. Alle nachfolgenden empirischen

Überprüfungen haben die kommunalen Kernhaushalte¹ der Gesamtheit der Gemeinden und Gemeindeverbände in den Flächenländern der Bundesrepublik Deutschland zum Gegenstand.

Aktuelle Lage

Diese kommunale Haushaltskrise ist anders als frühere. Die bislang ungekannte Problemdimension ist dabei nicht die einzige Besonderheit. In der Vergangenheit korrespondierten kommunale Finanzierungsdefizite zumeist mit gravierenden Einnahmerückgängen. Dies gilt sowohl für die Defizitphase kurz nach der Jahrtausendwende (2001 bis 2005) als auch für den Haushaltseinbruch infolge der

1 Die Beschränkung auf die Kernhaushalte erfolgt vor dem Hintergrund der teils starken Veränderungen des Berichtskreises der Extrahaushalte, die sich speziell in Zeitreihenbetrachtungen negativ auf die Vergleichbarkeit und die Aussagekraft der Ergebnisse auswirken können.

© Der/die Autor:in 2026. 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.

Der Beitrag gibt ausschließlich die private Meinung der Autoren wieder.

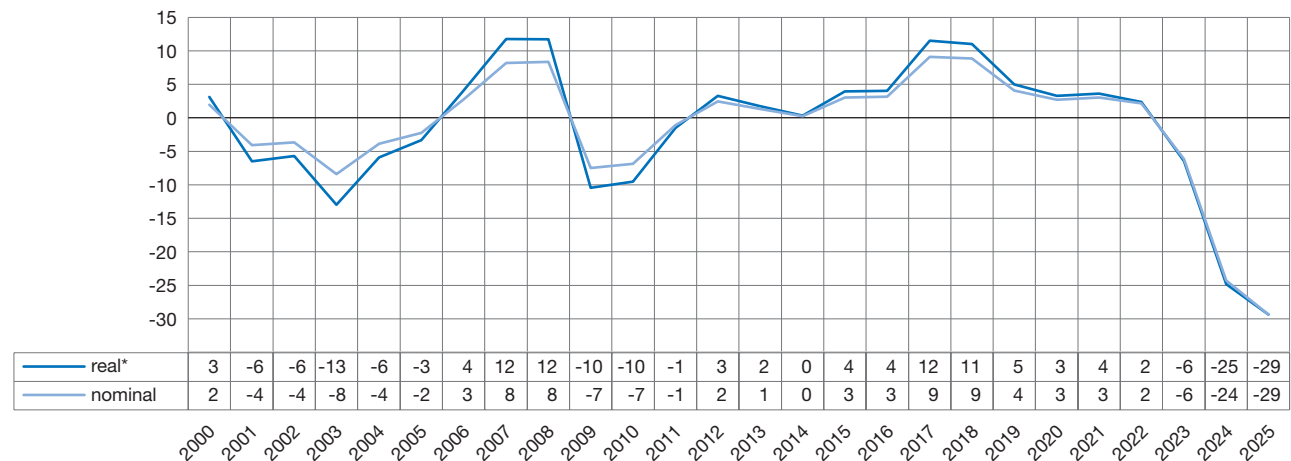
Dr. Florian Boettcher arbeitet im Referat 304 (Kommunales Haushaltsrecht, Finanzaufsicht, Haushaltssicherung, Finanz- und Haushaltsplanung) des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen.

Dr. Christian von Kraack ist Leiter der Abteilung „Kommunales“ im selben Ministerium.

Abbildung 1

Finanzierungssaldo der kommunalen Kernhaushalte in Deutschland

in Mrd. €



* Ermittelt anhand eines Kaufkraftindex auf Basis der Verbraucherpreise (2025 = 100).

Quelle: Statistisches Bundesamt (Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts [2000 bis 2013 sowie 2017 bis 2020; jew. Kernhaushalte] sowie vierteljährliche Kassenergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts [2014 bis 2016 sowie 2021 bis 2025; jew. Kernhaushalte], Verbraucherpreisindex), eigene Berechnungen.

Banken- und Wirtschaftskrise der Jahre 2009 und 2010. In beiden Fällen sind die kommunalen Einnahmen aufgrund rückläufiger Steuereinnahmen in erheblichem Maße gesunken (Abbildung 2).

Ganz anders stellt sich die Situation in der aktuellen Krise dar. Von einem Einnahmerückgang kann bislang keine

Rede sein. Im Jahr 2023, das gewissermaßen den Auftakt der aktuellen kommunalen Haushaltskrise markiert, sind die kommunalen Einnahmen in nominaler Hinsicht sogar stärker denn je gestiegen (+20,5 Mrd. € bzw. +6,7 %). Auch in den Jahren 2024 und 2025 konnten die Kommunen insgesamt ein durchaus nennenswertes Einnahmewachstum verzeichnen (Abbildung 2).

Abbildung 2

Veränderung der kommunalen Einnahmen und Ausgaben sowie Höhe des Finanzierungssaldos

in Mrd. €

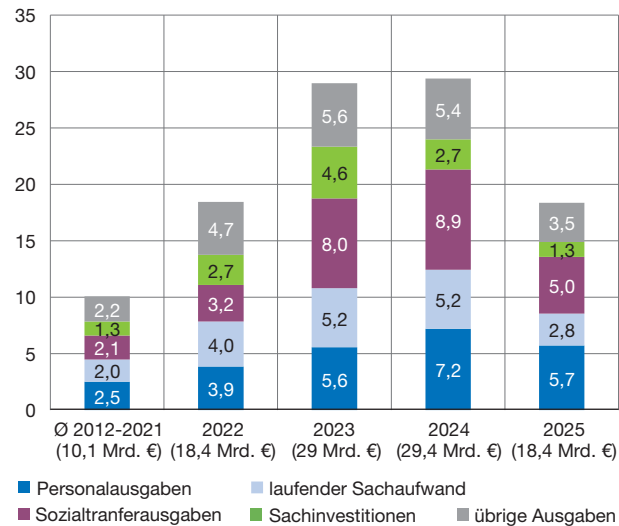


* Finanzierungssaldo (Niveau). ** Bereinigte Einnahmen (Veränderung gegenüber Vorjahr). *** Bereinigte Ausgaben (Veränderung gegenüber Vorjahr).

Quelle: Statistisches Bundesamt (Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts [2000 bis 2010] sowie vierteljährliche Kassenergebnisse der kommunalen Kernhaushalte [2011 bis 2025]), eigene Berechnungen.

Abbildung 3
Veränderung der kommunalen Ausgaben

in Mrd. €



Lesebeispiel: 2025 stiegen die Ausgaben insgesamt um 18,4 Mrd. €; dazu trugen die Personalausgaben mit einem Anstieg um 5,7 Mrd. € bei.

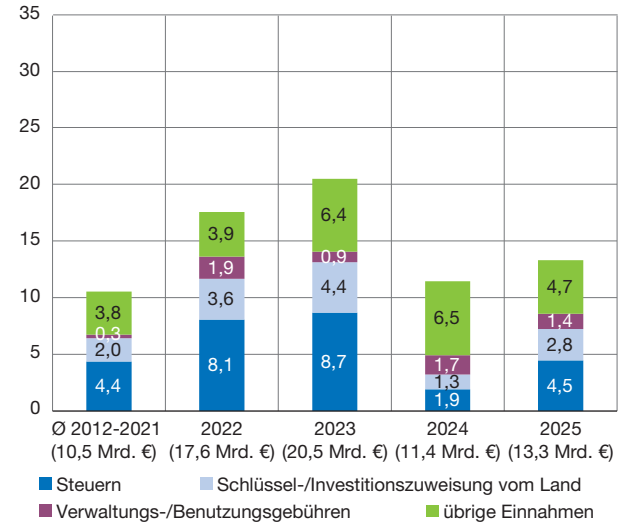
Quelle: Statistisches Bundesamt (Vierteljährliche Kassenergebnisse der kommunalen Kernhaushalte), eigene Berechnungen.

Anders als in vergangenen Krisen liegen die Defizitursachen derzeit ganz eindeutig auf der Ausgabenseite. Das Wachstum der kommunalen Ausgaben hat seit 2022 eine zuvor nicht gekannte und kaum vorstellbare Dynamik entfaltet. In den Jahren 2023 und 2024 ist es mit bundesweit jeweils fast 30 Mrd. € rund dreimal so hoch gewesen wie im „vorinflationären“ Zehnjahreszeitraum 2012 bis 2021. Im Jahr 2025 hat sich die Dynamik der Ausgaben erstmals wieder deutlich abgeschwächt; dennoch lag das Ausgabenwachstum mit einem Plus von bundesweit 18,4 Mrd. € weiterhin deutlich über dem langjährigen Durchschnitt (2012 bis 2021: +10,1 Mrd. €). Angesichts stark gestiegener Energiepreise infolge des Kriegs am Persischen Golf ist zudem zu befürchten, dass der im Jahr 2025 erfolgte Rückgang der kommunalen Ausgabendynamik nicht von Dauer sein wird.

Anhand der nach Ausgabearten differenzierten Darstellung der Ausgabenentwicklung in Abbildung 3 wird deutlich, dass die kommunalen Ausgaben seit 2022 auf breiter Front gestiegen sind. Haupttreiber waren dabei die kommunalen Sozialtransferausgaben, deren Wachstum sich gegenüber dem zehnjährigen Vergleichszeitraum mehr als vervierfacht hat. Darüber hinaus hat sich auch das Wachstum der kommunalen Personalausgaben sowie des laufenden Sachaufwands gegenüber dem Vergleichszeitraum 2012 bis 2021 erheblich beschleunigt. Allein diese drei Ausgabenpositionen legten in den Jahren 2023 und

Abbildung 4
Veränderung der kommunalen Einnahmen

in Mrd. €



Quelle: Statistisches Bundesamt (Vierteljährliche Kassenergebnisse der kommunalen Kernhaushalte), eigene Berechnungen.

2024 um knapp unter 19 bzw. etwas über 21 Mrd. € zu. Hinzu kommt die politisch gewollte und ökonomisch sinnvolle Steigerung der kommunalen Sachinvestitionen, die die Haushalte der Gemeinden und Gemeindeverbände ebenfalls erheblich belastet hat.

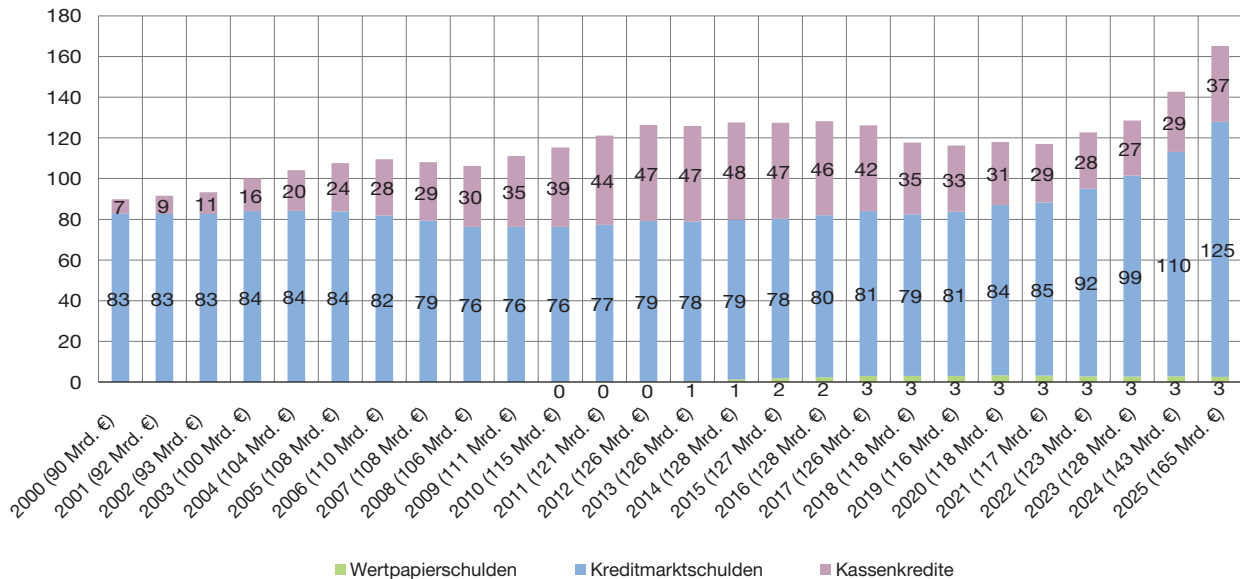
Ursächlich für den im Jahr 2025 erfolgten Rückgang der Dynamik bei den kommunalen Ausgaben ist insbesondere das deutlich gebremste Wachstum der kommunalen Sozialtransferausgaben. Verglichen mit der exorbitant hohen Zunahme in den Jahren 2023 und 2024 (+8 bzw. +8,9 Mrd. €) sind diese im Jahr 2025 nur noch verhalten gewachsen, wenngleich ihre Zunahme mit 5 Mrd. € noch immer mehr als doppelt so stark ausgefallen ist wie im langjährigen Durchschnitt der Jahre 2012 bis 2021.

Die anhaltende gesamtwirtschaftliche Stagnation der vergangenen Jahre hat die Aufkommensdynamik bei den kommunalen Steuereinnahmen sowie bei den Zuweisungen vom Land erkennbar reduziert (Abbildung 4). Dennoch ist zu betonen, dass sich die negativen Folgen der aktuellen Wirtschaftsschwäche bisher auf eine Verringerung des Einnahmewachstums beschränken; einen nominalen Rückgang der Einnahmen – wie in früheren Krisenphasen – mussten die Kommunen hingegen bislang nicht verkraften. Darüber hinaus ist darauf hinzuweisen, dass das nominale Wachstum der kommunalen Einzahlungen auch in den Rekorddefizitjahren 2024 und 2025 über dem Durch-

Abbildung 5

Kommunale Verbindlichkeiten im nicht-öffentlichen Bereich

in Mrd. €



Quelle: Statistisches Bundesamt (Jährliche Schulden der kommunalen Kernhaushalte [bis 2024] und vierteljährliche Schulden des Öffentlichen Gesamthaushalts [2025]), eigene Berechnungen.

schnitt des wirtschaftlich und fiskalisch überwiegend stabilen Vergleichszeitraums 2012 bis 2021 gelegen hat.

Infolge der hohen Finanzierungsdefizite sind auch die Verbindlichkeiten der Gemeinden und Gemeindeverbände in den vergangenen Jahren wieder deutlich gestiegen (Abbildung 5). Allein im Jahr 2025 sind die kommunalen Verbindlichkeiten im nicht-öffentlichen Bereich (etwa Schulden, die bei Banken und Sparkassen aufgenommen werden) per Saldo um 22 Mrd. € bzw. rund 15,4 % gestiegen. Die Zunahme ging dabei in etwa zu zwei Dritteln auf einen Aufwuchs bei den investiv verwendeten Kreditmarktschulden und um ein Drittel auf eine Zunahme bei den Kassenkrediten zurück. Speziell der Anstieg der kommunalen Kassenkredite, denen keine neu geschaffenen Vermögenswerte gegenüberstehen, ist ein deutliches Warnzeichen: Zum einen handelt es sich um die erste nennenswerte Zunahme der Kassenkredite seit mehr als zehn Jahren. Und zum anderen wurde mit der Zunahme ein erheblicher Teil der großen politischen und finanzwirtschaftlichen Anstrengungen der vergangenen Jahre zunichte gemacht, bei dem Versuch, die sogenannte kommunale Altschuldenproblematik zu lösen. Denn die indentierte Entlastungswirkung der (anteiligen) Schuldübernahme durch die Länder tritt nicht ein bzw. wird erheblich reduziert, wenn zwar alte Verbindlichkeiten übernommen wurden,

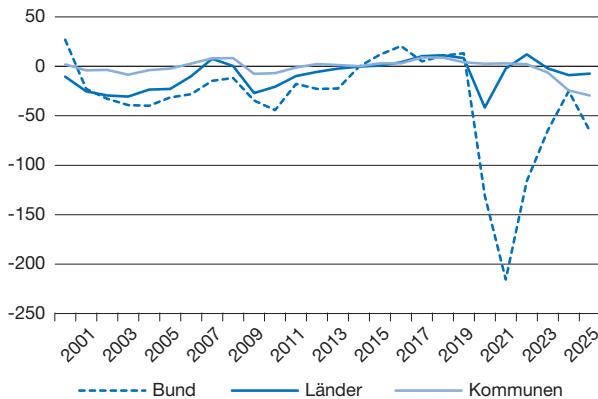
danach aber in schneller Geschwindigkeit wieder neue Schulden aufwachsen.

Angeichts der beschriebenen Entwicklung sind die Hilferufe aus den Kommunen in Richtung ihrer Länder sowie in Richtung des Bundes nachvollziehbar. Die staatlichen Vertreter zeigen hierfür zumeist viel Verständnis, weisen zugleich darauf hin, dass sie die Kommunen in den vergangenen Jahren bereits massiv unterstützt haben und dass ihre Möglichkeiten für weitere Entlastungsmaßnahmen angesichts der eigenen haushaltspolitischen Herausforderungen begrenzt sind. Vor diesem Hintergrund seien weitere Unterstützungsmaßnahmen zwar wünschenswert, aber aktuell kaum möglich.

Tatsächlich haben der Bund und die Länder die Kommunen in den vergangenen Jahren in erheblichem Maße unterstützt. Dies gilt speziell für die Zeit während der Coronapandemie. Beispielhaft sind in diesem Zusammenhang insbesondere der hälftig von Bund und Ländern finanzierte Ausgleich der Corona-bedingten Gewerbesteuermindereinnahmen im Jahr 2020 (Volumen: rund 11 Mrd. €) sowie die im Jahr 2020 erfolgte dauerhafte Anhebung der Bundesbeteiligung an den Kosten für Unterkunft und Heizung nach dem SGB II (Volumen: rund 3,5 Mrd. € in 2020 und aufwachsend auf 4,4 Mrd. € in 2024) zu nennen. Darüber hinaus haben verschiedene Länder in den

Abbildung 6
Finanzierungssalden der Kernhaushalte von Bund, Ländern und Kommunen

in Mrd. €



Quelle: Statistisches Bundesamt (Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts [2000 bis 2013 sowie 2017 bis 2020; jew. Kernhaushalte] sowie vierteljährliche Kassenergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts [2014 bis 2016 sowie 2021 bis 2025; jew. Kernhaushalte]), eigene Berechnungen.

vergangenen Jahren Programme zur Entlastung ihrer Kommunen von übermäßigen Verbindlichkeiten zur Liquiditätssicherung aufgelegt (Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, 2023).²

Des Weiteren profitieren die Kommunen von staatlichen Programmen zur Förderung der Investitionstätigkeit. Fiskalisch besonders bedeutsam ist dabei die Förderung auf der Grundlage des „Länder- und Kommunal-Infrastrukturfinanzierungsgesetz“ (LuKIFG), das die Verteilung der 100 Mrd. € aus dem insgesamt 500 Mrd. € starken Bundes-Sondervermögen für zusätzliche Investitionen in die Infrastruktur und zur Erreichung der Klimaneutralität regelt.

Bekanntermaßen beschränken sich die derzeitigen Probleme der öffentlichen Haushalte in Deutschland nicht auf die Kommunen. Auch die staatlichen Haushalte stehen vor großen Herausforderungen. So summierten sich die Finanzierungsdefizite des Bundes allein im Zeitraum von 2020 bis 2025 auf rund 620 Mrd. € (Abbildung 6). Und auch die Länder haben im genannten Zeitraum per Saldo rote Zahlen geschrieben: Bezogen auf den Zeitraum 2020 bis 2025 belaufen sich die Finanzierungsdefizite der Län-

dergesamtheit auf rund 50 Mrd. €, die zum Großteil auf das Jahr 2020 zurückzuführen sind.

Anhand der Zeitreihenbetrachtung wird jedoch auch deutlich, dass sich die Kernhaushalte der Kommunen seit 2021 deutlich schlechter entwickelt haben als die Länderhaushalte. In den Jahrzehnten zuvor hatte es hier hingegen entweder einen Entwicklungsgleichklang gegeben oder die kommunalen Haushalte hatten bessere Finanzierungssalden verzeichnet als diejenigen der Länder. Aus historischer Perspektive ist die aktuelle – durch hohe kommunale Defizite und deutlich bessere Haushaltsergebnisse der Länder gekennzeichnete – Entwicklung insofern eine absolute Neuheit.

Strukturelle Lage und Entwicklung der Kommunalhaushalte

Der Vergleich der Finanzierungssalden vermittelt zwar einen Eindruck von dem Ausmaß des bestehenden Kreditfinanzierungsbedarfs und gibt damit einen Hinweis darauf, ob eine Körperschaftsebene vor finanzwirtschaftlichen Herausforderungen steht, doch weder sagt er etwas über die jeweiligen Ursachen der Unterdeckung aus noch über die fiskalische Tragfähigkeit der Haushaltssituation. Letzteres gilt insbesondere für den Vergleich von öffentlichen Körperschaften mit unterschiedlichen rechtlichen und finanzwirtschaftlichen Autonomiegraden. Entsprechend ist der Vergleich der Finanzierungssalden der nur teilautonomen Kommunen mit den beiden staatlichen Ebenen, die über ungleich größere rechtliche Handlungsspielräume bei der Gestaltung ihrer Einnahmen, Aufgaben und Ausgaben verfügen, nur sehr eingeschränkt sinnvoll.

In Bezug auf die Frage, ob die Kommunen im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland aufgabenangemessen an den Einnahmen partizipieren, wird in der öffentlichen Debatte bisweilen ein Vergleich des kommunalen Einnahmen- und Ausgabenanteils angestellt. Eine seit einigen Jahren etablierte Möglichkeit zur Überprüfung der föderalstaatlichen Finanzmittelverteilung ist das Konzept der vertikalen Verteilungssymmetrie.³ Dieses basiert auf zwei miteinander kompatiblen finanzstatistischen Abgrenzungen der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben von Land und Kommunen und ist daher mit der Möglichkeit verbunden, die Verteilung der Einnahmen und Ausgaben zwischen diesen Ebenen daraufhin zu überprüfen, ob diese eine systematische Unwucht zulasten einer Ebene aufweist. Das Konzept stützt sich auf zwei kompatible Messgrößen: den

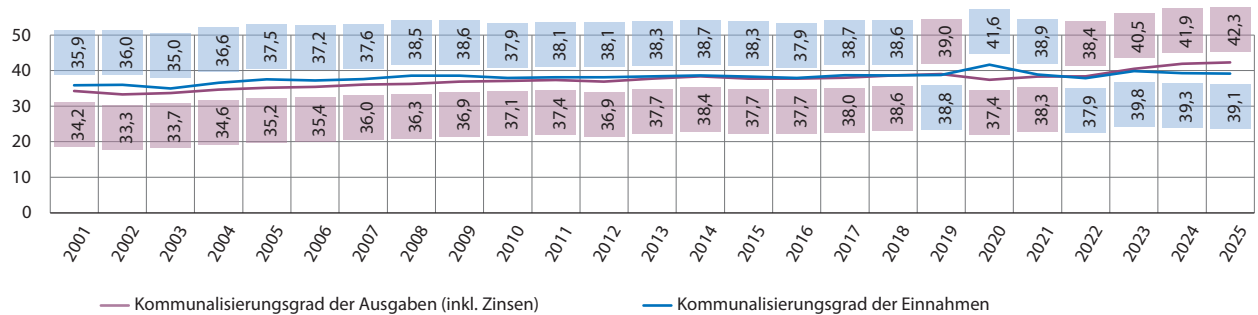
² Zum Altschuldenentlastungsgesetz Nordrhein-Westfalen siehe Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen (2025).

³ Zum Konzept siehe Boettcher und Holler (2012) sowie Boettcher et al. (2017). Einen Überblick über gutachterliche Anwendungen des Symmetriekonzepts gibt Schuß (2025, S. 38).

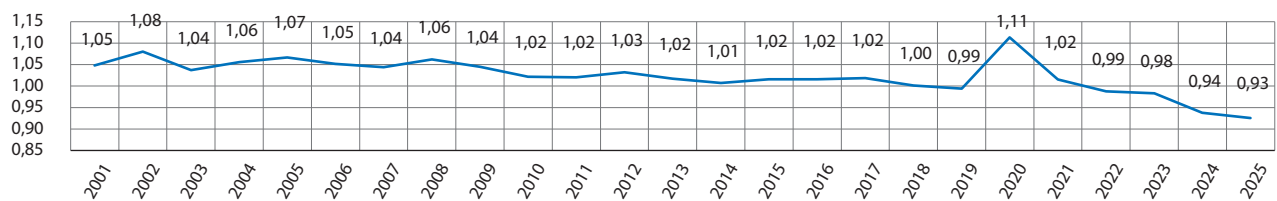
Abbildung 7

Kommunalisierungsgrade von Ausgaben und Einnahmen sowie Symmetriekoeffizient der Finanzmittelaufteilung

Kommunalisierungsgrade der Ausgaben (Deckungsmittelverbrauch) und Einnahmen (Deckungsmittelbestand) im Flächenländerdurchschnitt (%)



Symmetriekoeffizient der Finanzmittelverteilung zwischen Länder und Kommunen im Flächenländerdurchschnitt



Lesebeispiel: Im Jahr 2025 haben die Kommunen im Flächenländerdurchschnitt 42,3 % des gesamten Deckungsmittelverbrauchs von Ländern und Kommunen getätigt. Zugleich entfielen nur 39,1 % des Deckungsmittelbestands von Ländern und Kommunen auf die Gemeinden und Gemeindeverbände. Die Finanzmittelverteilung zwischen der Landesebene und den Kommunen war demzufolge asymmetrisch zulasten der Kommunen. Dies lässt sich daran ablesen, dass der Symmetriekoeffizient im Jahr 2025 einen Wert deutlich unter 1 aufwies. Bei einem Wert von 1 ist die Verteilung exakt symmetrisch (die Kommunalisierungsgrade der Ausgaben und Einnahmen entsprechen einander) und bei einem Wert über 1 ist die Verteilung asymmetrisch zugunsten der kommunalen Ebene.

Quelle: Statistisches Bundesamt (2001 bis 2011: Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts [Kernhaushalte]; seit 2012: Vierteljährliche Kassenergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts [Kernhaushalte] sowie auf der Kassenstatistik basierende Sonderauswertung zu Ausgaben für bzw. Einnahmen aus allgemeinen Zuweisungen und Umlagen), eigene Berechnungen.

Deckungsmittelverbrauch (Zuschussbedarfe, d. h. die nicht durch aufgabenspezifische Einnahmen gedeckten Ausgaben) auf der einen und den Deckungsmittelbestand (vor allem Steuern und allgemeine Zuweisungen) auf der anderen Seite.

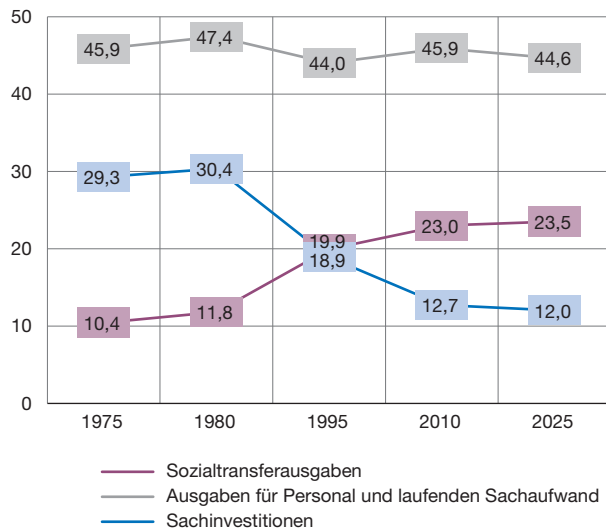
In Abbildung 7 sind die auf der Grundlage von Deckungsmittelverbrauch sowie Deckungsmittelbestand ermittelten Kommunalisierungsgrade der Ausgaben und Einnahmen im Flächenländerdurchschnitt dargestellt. Betrachtungszeitraum sind die Jahre 2001 bis 2025. Demnach ist der kommunale Anteil am gesamten Deckungsmittelverbrauch der (Flächen-)Länder und Kommunen im Betrachtungszeitraum 2001 bis 2025 sukzessive gestiegen und hat sich von 33,3 % im Jahr 2002 auf 42,3 % im Jahr 2025 erhöht – ein Anstieg um 9 Prozentpunkte bzw. mehr als ein Viertel.

Der Kommunalisierungsgrad der Einnahmen ist zu Beginn des Betrachtungszeitraums ebenfalls schrittweise gestiegen – von 35 bis 36 % in den Jahren 2001 bis 2003 auf 38 bis 39 % im Jahr 2008. Mit Ausnahme eines kurzzeitigen Anstiegs im Corona-Krisenjahr 2020 ist der kommunale Anteil an den Einnahmen seitdem weitgehend unverändert geblieben. Im Jahr 2025 belief er sich auf 39,1 % und lag damit in etwa auf dem Niveau von 2008.

Die Kommunalisierungsgrade von Ausgaben und Einnahmen können im Symmetriekoeffizienten der Finanzmittelaufteilung zu einer einzigen Zahl zusammengeführt werden. Dieser Koeffizient zeigt an, ob die Einnahmen und Ausgaben in einem bestimmten Zeitraum symmetrisch zwischen Land und Kommunen aufgeteilt waren (d. h. ob der Einnahmeanteil einer Ebene in diesem Zeitraum ihrem Anteil an den Ausgaben entsprach). Anhand von Abbil-

Abbildung 8
Kommunale Gesamtausgabenanteile* ausgewählter
Ausgabearten

in %



* Anteil an den bereinigten Ausgaben der kommunalen Kernhaushalte.

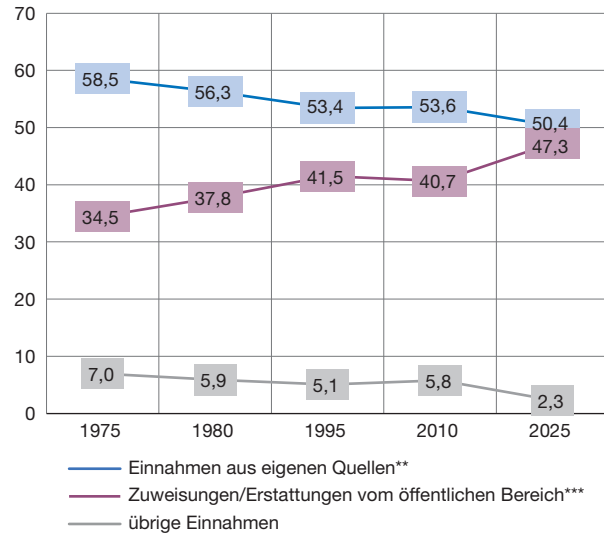
Quelle: Statistisches Bundesamt (bis 2010: Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts [Kernhaushalte]; 2025: Vierteljährliche Kassenergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts [Kernhaushalte]), eigene Berechnungen.

Abbildung 7 wird deutlich, dass die Finanzmittelaufteilung im Betrachtungszeitraum im Flächenländerdurchschnitt lange Zeit eine Asymmetrie zugunsten der Kommunen aufwies. Dies gilt insbesondere für das erste Jahrzehnt nach der Jahrtausendwende. In den 2010er Jahren hat sich die Asymmetrie zugunsten der Kommunen dann schrittweise verringert und im Jahr 2019 stellte sich erstmals im Betrachtungszeitraum eine Finanzmittelaufteilung ein, die minimal zulasten der Kommunen ging. Deutlich hervor sticht der starke Anstieg des Symmetriekoeffizienten im Jahr 2020: Aufgrund der umfassenden Unterstützungs- und Entlastungsmaßnahmen von Bund und Ländern ist die vertikale Finanzmittelaufteilung während der Coronapandemie sehr stark zugunsten der Kommunen ausgefallen. Seit 2022 ist der Koeffizient jedoch wieder negativ und in den Jahren 2024 und 2025 kam es den Daten zufolge sogar zu einem regelrechten Einbruch des Symmetriekoeffizienten. Mit anderen Worten: Am aktuellen Rand hat sich eine deutliche Asymmetrie der vertikalen Finanzmittelaufteilung zulasten der kommunalen Ebene eingestellt.

Auch wenn sich anhand der finanzstatistischen Daten überprüfen lässt, ob der Ausgaben- und der Einnahmeanteil einer Körperschaftsebene in einem ausgewoge-

Abbildung 9
Kommunale Gesamteinnahmeanteile* ausgewählter
Einnahmearten

in %



* Anteil an den bereinigten Einnahmen der kommunalen Kernhaushalte.

** Steuern, Gebühren/Beiträge, Einnahmen aus wirtschaftlicher Betätigung, Veräußerungserlöse. *** Zuweisungen und Erstattungen vom öffentlichen Bereich (ohne allgemeine Umlagen von Gemeinden/Gemeindeverbänden).

Quelle: Statistisches Bundesamt (bis 2010: Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts [Kernhaushalte]; 2025: Vierteljährliche Kassenergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts [Kernhaushalte]), eigene Berechnungen.

nen Verhältnis zueinander stehen, stößt dieser Vergleich dennoch auf Interpretationsgrenzen, da die betrachteten Ebenen im bundesdeutschen Föderalstaat hinsichtlich ihrer jeweiligen fiskalischen Autonomie nur bedingt vergleichbar sind. Während die staatlichen Ebenen maßgeblich über das „Ob“ und das „Wie“ des eigenen Aufgabenkatalogs (mit-)entscheiden können, gilt dies für die Kommunen nur bedingt. Bei steigender Pflichtaufgabenbelastung kann dies zur Folge haben, dass die Kommunen eigene, rechtlich freiwillige Leistungen zugunsten der pflichtigen Aufgaben zurückfahren müssen. Der Blick auf die Gesamteinnahmen- und Gesamtausgabenanteile ist für derartige Entwicklungen jedoch blind, obwohl sie für die Beurteilung der Selbstverwaltungsqualität durchaus von Bedeutung sind. Im Hinblick auf die Kommunen ist daher auch eine ausgabensymmetrische Einnahmeverteilung noch kein Garant für eine „faire“ föderale Lastenaufteilung.

Aus diesem Grund wird nachfolgend die Entwicklung der kommunalen Ausgaben-, Aufgaben- und Einnahmenstruktur genauer in den Blick genommen. Hierbei soll insbesondere überprüft werden, ob sich die Zusammen-

setzung der kommunalen Haushalte in den vergangenen Jahrzehnten nennenswert verändert hat. Abweichend von den vorangegangenen Darstellungen liegen den nachstehenden Betrachtungen dabei aus arbeitsökonomischen Gründen keine vollständigen Zeitreihen zugrunde. Stattdessen werden mit den Jahren 1975, 1980, 1995, 2010 und 2025 jeweils fünf Datenpunkte herausgegriffen, die einen Eindruck von der Entwicklung der kommunalen Finanzwirtschaft in den vergangenen fünf Jahrzehnten vermitteln sollen.

In Abbildung 8 sind die Gesamtausgabenanteile ausgewählter kommunaler Ausgabearten im Zeitraum von 1975 bis 2025 dargestellt. Anhand der Abbildung wird deutlich, dass sich die Ausgabenstruktur der deutschen Kommunen im Verlauf der vergangenen fünf Jahrzehnte erheblich verschoben hat. Während die Sachinvestitionen zu Beginn des Betrachtungszeitraums im – damals noch ausschließlich durch die westdeutschen Länder geprägten – Bundesdurchschnitt noch rund 30 % der kommunalen Ausgaben ausmachten, ist ihr Anteil im Verlauf der folgenden Jahrzehnte erheblich gesunken. Im Jahr 1995 betrug der Ausgabenanteil der Sachinvestitionen per Saldo noch rund 19 % und in den Jahren 2010 und 2025 belief sich ihr Anteil auf 12,7 bzw. 12,0 %.

Auf der anderen Seite hat sich der Ausgabenanteil der Sozialtransferausgaben im selben Zeitraum mehr als verdoppelt: In den Jahren 1975 und 1980 machten diese im Bundesdurchschnitt 10 bzw. rund 12 % der kommunalen Gesamtausgaben aus. In den Jahren 2010 und 2025 lag ihr Ausgabenanteil im Flächenländerdurchschnitt bei 23 bzw. 23,5 %. Bezogen auf die Ausgabenstruktur sind die Kommunalhaushalte somit heutzutage – trotz der in den vergangenen Jahren erfolgten Zunahme der kommunalen Investitionsausgaben – weitaus stärker gegenwartsorientiert als in früheren Jahrzehnten. Keine nennenswerten Verschiebungen zeigen sich hingegen beim Anteil der kommunalen Ausgaben für Personal und laufenden Sachaufwand, deren Summenwert in den betrachteten Jahren zwischen 44 und 47,4 % der kommunalen Gesamtausgaben lag.

Die strukturellen Veränderungen beschränken sich jedoch nicht auf die Ausgabenseite. Auch die Einnahmestruktur der deutschen Gemeinden und Gemeindeverbände hat sich in den vergangenen Jahrzehnten erkennbar verändert. Der Gesamteinnahmeanteil der kommunalen Einnahmen aus „eigenen Quellen“ (vor allem Einnahmen aus Steuern, Gebühren oder Beiträgen) hat sich im Verlauf der vergangenen fünf Jahrzehnte verringert. Bezogen auf die Gesamtheit der deutschen Kommunen ist ihr Anteil von fast 59 % im Jahr 1975 auf 50,4 % in 2025 gesunken (Abbildung 9). Spiegelbildlich dazu ist der Anteilswert der

Einnahmen aus „fremden Quellen“ (vor allem Zuweisungen und Zuschüsse, Kostenerstattungen) zwischen 1975 und 2025 von weniger als 35 % auf 47,3 % gestiegen.

Ein wesentlicher Grund für diese Entwicklung ist die im Betrachtungszeitraum erfolgte Wiedervereinigung Deutschlands und die Einbeziehung der weniger steuerstarken und daher in höherem Maße auf Zuweisungen angewiesenen Kommunen in den ostdeutschen Ländern. Darüber hinaus ist die Bedeutungszunahme der kommunalen Einnahmen aus fremden Quellen auf den Anstieg von Einnahmen aus Kostenerstattungen sowie Zweckzuweisungen zurückzuführen, die den Kommunen im Laufe der vergangenen Jahrzehnte von Seiten des Bundes und der Länder als Kompensation für die Übertragung neuer bzw. Veränderung bestehender Aufgaben gewährt wurden.

Die beschriebene Veränderung der Einnahmestruktur ist insofern problematisch, als die Kommunen bei Einnahmen aus eigenen Quellen ein erhöhtes Interesse an der Pflege derselben haben und zudem nicht vollends von dem Handeln Dritter abhängig sind.

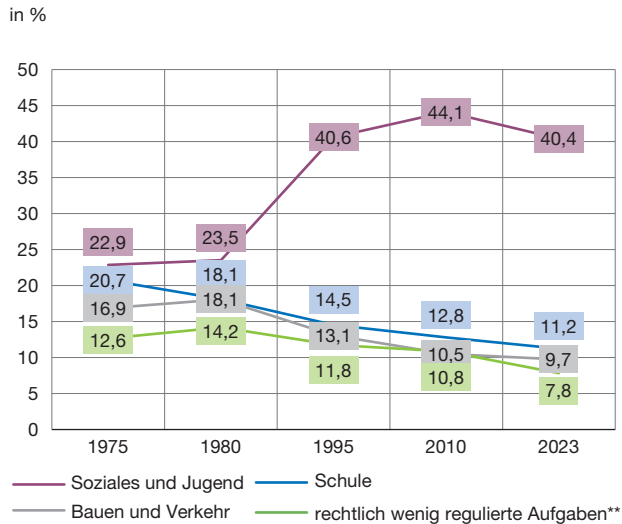
Die in Abbildung 8 gewählte Darstellung der nach Arten differenzierten Ausgaben vermittelt zwar einen ersten Eindruck von der kommunalen Ausgabenstruktur und ihrer Entwicklung, doch ihre Aussagekraft ist in doppelter Hinsicht begrenzt: Zum einen sagen die in dieser Weise abgegrenzten Daten nur sehr punktuell etwas darüber aus, in welchen Aufgabenbereichen die Ausgaben getätigt wurden – und genau die Beantwortung dieser Frage ist zentral, wenn überprüft werden soll, ob kommunale Selbstverwaltungsaufgaben im Laufe der Zeit durch Pflichtaufgaben verdrängt wurden. Und zum anderen greift der Blick auf die kommunalen Bruttoausgaben für eine Beurteilung der finanzwirtschaftlichen Belastung der Kommunen im Rahmen ihrer Aufgabenwahrnehmung angesichts vielfältiger Zuweisungen und Kostenerstattungen zu kurz.

Ergänzend zu der in Abbildung 8 dargestellten kommunalen Ausgabenstruktur wird daher in Abbildung 10 die Höhe und Entwicklung der Zuschussbedarfsanteile ausgewählter kommunaler Aufgabenbereiche im Verlauf der vergangenen fünf Jahrzehnte in den Blick genommen.⁴

Anhand von Abbildung 10 wird deutlich, dass sich die Aufgabenstruktur der deutschen Kommunen im Laufe der vergangenen fünf Jahrzehnte gravierend verändert hat. Insbesondere zwei gegenläufige Entwicklungen stechen

⁴ Da die nach Aufgabenbereichen differenzierten Einnahmen und Ausgaben ausschließlich im Rahmen der Finanzrechnungsstatistik erhoben werden, liegen diese aktuell nur bis 2023 vor.

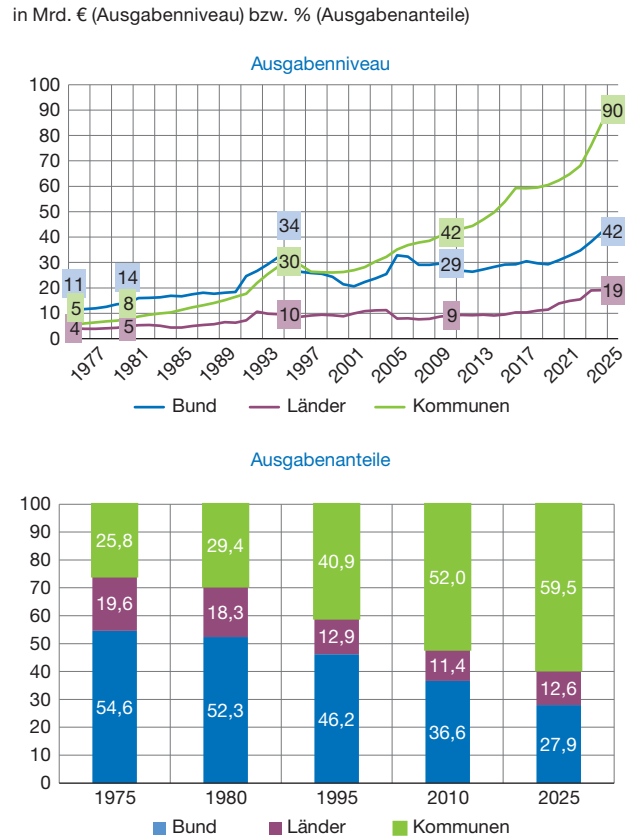
Abbildung 10
Kommunale Zuschussbedarfsanteile* ausgewählter Aufgabenbereiche
 in %



ins Auge: Einerseits hat sich der Zuschussbedarfsanteil des Aufgabenbereichs Soziales und Jugend im Betrachtungszeitraum sehr deutlich erhöht und lag im Jahr 2023 mit 40,4 % mehr als 75 % über dem Ausgangsniveau von rund 23 %. Andererseits hat sich – gewissermaßen spiegelbildlich dazu – der Zuschussbedarfsanteil anderer kommunaler Aufgabenbereiche im Betrachtungszeitraum erkennbar verringert. Dies gilt zum einen für den Bereich der Schulträgeraufgaben, dessen Zuschussbedarfsanteil sich im Verlauf der vergangenen fünf Jahrzehnte nahezu halbiert hat. Eine ähnliche Entwicklung zeigt sich im kommunalen Leistungsbereich „Bauen und Verkehr“. Und auch die relative fiskalische Bedeutung der rechtlich wenig regulierten kommunalen Aufgaben (hier erfasst über die Aufgabenbereiche Kultur, Wissenschaft, Sport, Erholungseinrichtungen, Wirtschaftsförderung und Tourismus) ist im Betrachtungszeitraum sichtbar zurückgegangen – von anfänglich teils mehr als 14 % der kommunalen Gesamtzuschussbedarfe auf weniger als 8 % im Jahr 2023.

Der Bedeutungsgewinn des Sozialbereichs ging somit sowohl zulasten der tendenziell potenzialwachstumsorientierten Bereiche Schule, Bauen und Verkehr als auch zulasten der rechtlich weitgehend freiwilligen kommunalen Leistungen. Die kommunale Aufgabentätigkeit ist in den vergangenen Jahrzehnten demnach sowohl zuneh-

Abbildung 11
Sozialtransferausgaben* von Bund, Ländern und Kommunen
 in Mrd. € (Ausgabenniveau) bzw. % (Ausgabenanteile)



* Erfasst über die Ausgaben für Renten, Unterstützungen und Ähnliches.

Quelle: Statistisches Bundesamt (bis 2023: Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts [Kernhaushalte]; 2024 und 2025: Vierteljährliche Kassenergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts [Kernhaushalte]), eigene Berechnungen.

mend rechtlich reguliert als auch in immer stärkerem Maße gegenwartsorientiert.

Fazit

Die finanzwirtschaftlichen Probleme der Kommunen sind aktuell unübersehbar. Ein schlichtes „weiter so“ ist keine Option, zumal im Falle einer Verfestigung der Finanzierungsdefizite ungleich größere Risiken für die kommunalen Haushalte (z. B. hinsichtlich der Liquiditätsversorgung der Kommunen) entstehen könnten. Die nachhaltige Überwindung der kommunalen Haushaltskrise muss daher für alle beteiligten Akteure oberste Priorität haben.

Neben temporären Soforthilfen für die Kommunen, zusätzlichen Konsolidierungsanstrengungen der betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbände selbst sowie einer strik-

ten Beachtung des Konnexitätsprinzips (wonach wer Aufgaben überträgt, auch die dafür nötigen finanziellen Mittel bereitstellen muss) sollte in diesem Zusammenhang noch ein weiterer Aspekt berücksichtigt werden: Die Kommunen nehmen im deutschen Sozialstaat bekanntermaßen eine zentrale Rolle ein. Begründet wird ihre wichtige Funktion für die Erbringung der größtenteils (bundes-) gesetzlich geregelten Sozialleistungen zumeist mit ihrer räumlichen Nähe zu den Leistungsempfängern, die eine effiziente und effektive Aufgabenerbringung erlaube. Ein Blick in die Vergangenheit zeigt jedoch, dass diese föderalstaatliche Aufgabenzuordnung nicht immer so ausgesehen hat. Zur Illustration ist in Abbildung 11 die Entwicklung der durch den Bund, die Länder und die Kommunen erbrachten Sozialtransferausgaben im Zeitraum von 1975 bis 2025 nach Körperschaftsebenen differenziert dargestellt.

Anhand der Zeitreihendarstellung wird deutlich, dass der föderalstaatliche Anteil des Bundes an den Sozialtransferausgaben bis Mitte der 1990er Jahre über dem Anteilswert der Kommunen gelegen hat (jeweils bezogen auf den Summenwert der Ausgaben des Bundes, der Länder sowie der Kommunen, d. h. ohne Betrachtung der Sozialversicherungen). Und noch im Jahr 2005 lagen der Bund und die Kommunen in dieser Hinsicht zumindest weitgehend gleichauf. Ganz anders stellte sich die Lage im Jahr 2025 dar, in dem die Kommunen für rund 60 % aller von Bund, Ländern und Kommunen getätigten Sozialtransferausgaben verantwortlich gewesen sind. Im Jahr 1975 belief sich ihr Anteil an den Sozialtransferausgaben noch auf rund ein Viertel. Umgekehrt hat sich der Sozialtransferausgabenanteil des Bundes im Betrachtungszeitraum von 55 % auf weniger als 28 % verringert. Dass die Kommunen zum zentralen Akteur im bundesdeutschen Sozialstaat geworden sind, ist somit eine vergleichsweise neue Entwicklung der vergangenen 20 Jahre.

Die Entscheidung, die Kommunen durch die Übertragung neuer oder die Veränderung bestehender Aufgaben zum zentralen Akteur im bundesdeutschen Sozialstaat zu machen und sie damit auch dem Risiko einer starken und dauerhaften Ausgabenexpansion auszusetzen, wurde politisch getroffen. Dies bedeutet jedoch auch, dass die Entscheidung revidiert werden kann, wenn sich herausstellt, dass die damit verbundenen Nachteile die Vorteile dieser föderalstaatlichen Zuordnung der Aufgabenerbringung überwiegen. In Anbetracht der skizzierten Entwicklung stellt sich die Frage, ob dieser Punkt nicht mittlerweile erreicht ist. Es ist zumindest überlegenswert, ob anstelle einer Diskussion über eine aufgabenangemessene finanzielle Entlastung der Kommunen im Sozialbereich nicht vielmehr über die Möglichkeiten einer ursachengerechten „Hochzonung“ der Sozialaufgaben debattiert werden sollte – mit dem Ziel, die kommunale Selbstverwaltung in Deutschland effektiv, dauerhaft und flächendeckend zu revitalisieren.

Literatur

- Boettcher, F., Freier, R., Geißler, R., Niemann, F.-S. & Schubert, M. (2017). *Kommunaler Finanzreport 2017 (Teil E: Finanzmittelverteilung zwischen Land und Kommunen)*. Bertelsmann Stiftung.
- Boettcher, F. & Holler, B. (2012). Das Konzept der vertikalen Verteilungssymmetrie. *Wirtschaftsdienst*, 92(4), 261–266.
- Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen. (2025, 23. Dezember). *Land Nordrhein-Westfalen wird fast neun Milliarden Euro kommunale Schulden in die Landesschuld übernehmen* [Pressemitteilung].
- Schuchardt, C. (2026). Hinter kommunalen Finanzkrisen steckt ein Muster. *Städtetag aktuell*, 1, 9.
- Schulz, E. (2025). Symmetrieeigenschaften des kommunalen Finanzausgleichs in Rheinland-Pfalz. *Fifo-Bericht*, Nr. 36. Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln.
- Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages. (2023). *Entwicklung kommunaler Altschulden in den Ländern und Instrumente zu deren Abbau* (WD 4 – 3000 - 042/23).

Title: *Municipal finances with no room for maneuver: The genesis of a budgetary crisis*

Abstract: *Although municipal revenues in Germany continue to rise, cities and municipalities are incurring debt as never before. This is because expenditures have risen disproportionately – specifically, personnel and social transfer costs have increased sharply in recent years. At the same time, the scope for independent action available to municipalities is shrinking, as their operational activities are becoming increasingly subject to legal regulation. Furthermore, the share of municipal investment within total expenditures has more than halved over the last few decades. It is high time to revitalise municipal self-government in Germany – effectively, sustainably, and nationwide.*