

Rekorddefizit und Zukunftssorgen: zur aktuellen Lage der kommunalen Haushalte

Nr. 499, 9. Mai 2025

Autoren: Dr. Malte Borghorst, Tel. 069 7431-96268, malte.borghorst@kfw.de,

Dr. Stefanie Brilon, Tel. 069 7431-99767, stefanie.brilon@kfw.de,

Dr. Christian Raffer, raffer@difu.de

Die Finanzlage der Kommunen in Deutschland hat sich in den zurückliegenden beiden Jahren stark verschlechtert. Für das Haushaltsjahr 2024 ist gar ein Rekorddefizit von 24,8 Mrd. EUR zu verzeichnen. Eine Vorabauswertung des KfW-Kommunalpanels 2025 zeigt, dass sich die Stimmung der Kämmerereien erneut deutlich eintrübt.

Während 17 % der Kommunen ihre Finanzsituation für das zurückliegende Jahr mit „gut“ oder „sehr gut“ bewerten, bezeichnet jede dritte Kommune ihre Situation als „mangelhaft“ (36 %), acht Prozentpunkte mehr als vor zwei Jahren. In Städten ab 50.000 Einwohner trifft diese Einordnung sogar für eine Mehrheit (56 %) zu. Auch für das begonnene Haushaltsjahr verharren die Einschätzungen im negativen Bereich. Mit Blick auf die nächsten fünf Jahre gehen 44 % der Kommunen von einer „sehr nachteiligen“ Entwicklung aus, was einen deutlichen Anstieg (um 14 Prozentpunkte) im Vergleich zum Vorjahr darstellt.

Die pessimistischen Haushaltserwartungen schlagen sich tendenziell in einem Rückgang der kommunalen Investitionsaktivitäten nieder. Das beschlossene Sondervermögen Infrastruktur, das 100 Mrd. EUR an Mitteln für Länder und Kommunen vorsieht, kann dazu beitragen, den aufgelaufenen Investitionsrückstand zu reduzieren. Es löst jedoch nicht die strukturellen Finanzierungs Herausforderungen vieler Kommunen.

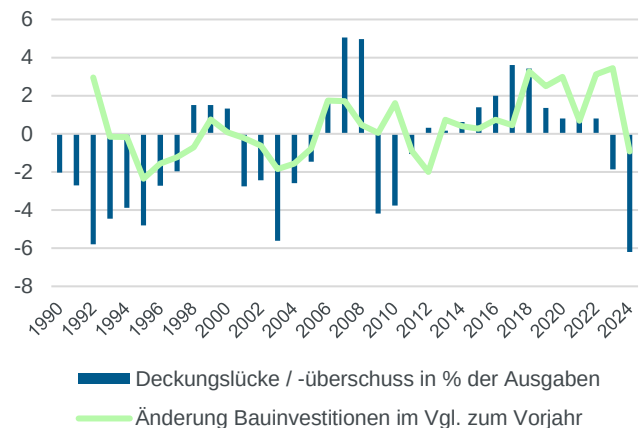
Kommunales Haushaltsdefizit auf Rekordniveau

Das Jahr 2024 haben die kommunalen Kern- und Extrahaushalte mit einem Defizit von 24,8 Mrd. EUR abgeschlossen, dem höchsten seit 1990.¹ Das ist nicht nur absolut ein Rekordwert. Auch im Verhältnis zu den Ausgaben der Gemeinden und Kommunen zeigt sich, dass ein ähnliches Defizit zuletzt nur nach der Wiedervereinigung und im Jahr 2003 zu verzeichnen war (Grafik 1).

Im Vergleich zu 2023, dem Jahr in dem die Kommunen erstmals seit 2011 wieder einen negativen Finanzierungssaldo (– 6,6 Mrd. EUR) hatten, ergibt sich nun eine Vervielfachung auf 24,3 Mrd. EUR allein in den Kernhaushalten.

Grafik 1: Finanzierungssaldo der kommunalen Kern- und Extrahaushalte

In Prozent der Ausgaben und Veränderung der kommunalen Bauinvestitionen im Vorjahresvergleich



Anmerkungen: Finanzierungssaldo: bis 2010: Kernhaushalte, ab 2011: Kern- und Extrahaushalte; Bauinvestitionen: basierend auf der VGR, ab 2021 handelt es sich um vorläufige Werte.

Quelle: Statistisches Bundesamt.

Ausgaben steigen stärker als Einnahmen

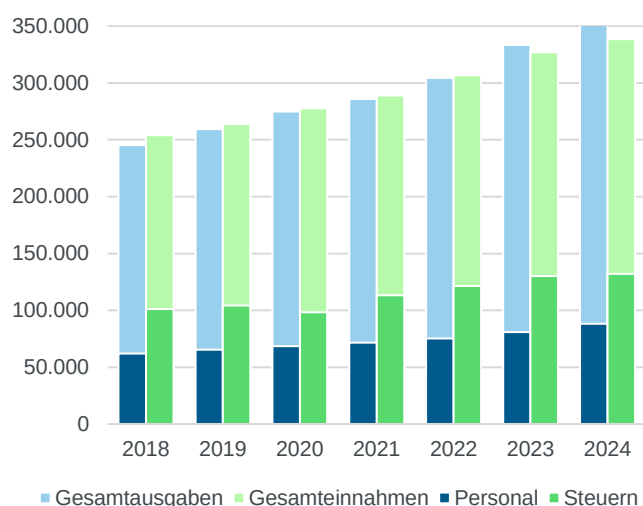
Getrieben wird das Defizit vor allem von kräftig gestiegenen Ausgaben in den Kernhaushalten der Gemeinden und Gemeindeverbände, insbesondere für Sozialleistungen (+11,7 %) und Personalausgaben (+8,9 %), bei denen sich Tarifsteigerungen und Personalzuwächse² zum Beispiel im Kita-Bereich bemerkbar machen.³ Unter den Sozialleistungen stiegen beispielsweise die Ausgaben für Eingliederungshilfe um 13,6 % und die Ausgaben für die Kinder- und Jugendhilfe um 17 %. Darüber hinaus haben höhere Energie- und Mietkosten, die Ausgaben für Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU) steigen lassen. Auch der laufende Sachaufwand ist um 7,7 % gestiegen. Insgesamt ergaben sich für die kommunalen Kernhaushalte bereinigte Ausgaben in Höhe von 362,7 Mrd. EUR, was einem Plus von 8,8 % im Vergleich zum Vorjahr entspricht (Grafik 2).

Dem gegenüber wuchsen die bereinigten Einnahmen der Kernhaushalte nur um 3,5 % auf 338,5 Mrd. EUR an. Insbesondere blieb der Anstieg bei den Steuereinnahmen mit +1,5 % hinter den beiden Vorjahren zurück, in denen die Steuereinnahmen

jeweils um 7,1 % zugenommen hatten. Die Einnahmen aus den Gewerbesteuern erfuhren zuletzt nur einen schwachen Zuwachs um 0,3 % auf 62,1 Milliarden Euro. Und auch die Steuerschätzung für die kommenden Jahre wurde im Oktober 2024 substanziell nach unten korrigiert.⁴ Unterm Strich zeigen die Daten der amtlichen Statistik deutlich, wie sehr sich die finanzielle Lage der Kommunen in Deutschland zuletzt verschärft hat.

Grafik 2: Einnahmen und Ausgaben der kommunalen Kernhaushalte

In Mio. EUR

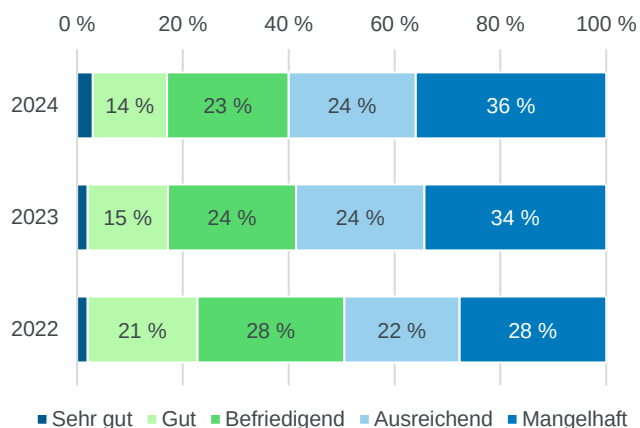


Quelle: Statistisches Bundesamt.

Die Stimmung in den Kämmereien verschlechtert sich

Die deutliche Verschlechterung des aggregierten kommunalen Finanzierungssaldos geht mit einer entsprechend kritischen Bewertung der Finanzlage vor Ort einher, wie erste Ergebnisse des aktuellen KfW-Kommunalpanels 2025 zeigen.⁵ So erlaubt das KfW-Kommunalpanel Einblicke auf der Ebene einzelner Kommunen. Es zeigt, dass es zuletzt offenbar immer weniger Gemeinden, Städten und Kreisen gelungen ist, einen ausgeglichenen Haushalt aufzustellen. Entsprechend hat sich die Stimmung in den Kämmereien verschlechtert. Gleichzeitig zeigen sich wie in den Vorjahren erhebliche Unterschiede in der Bewertung der Finanzsituation seitens der Kommunen.

Grafik 3: Bewertung der Finanzsituation im zurückliegenden Jahr durch die Kämmereien

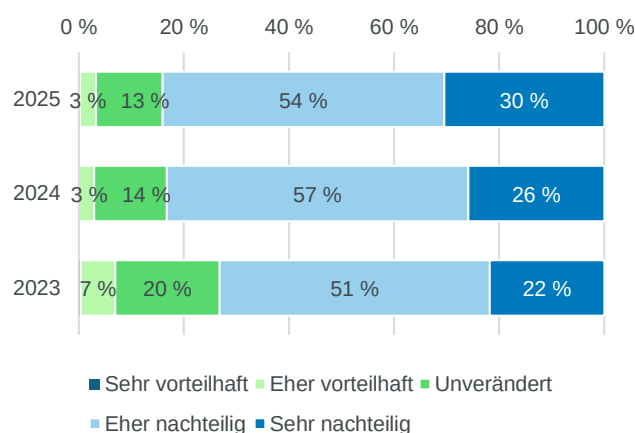


Quelle: KfW-Kommunalpanel

Größere Kommunen sind stärker betroffen

Aktuell bewerten nur etwa 4 von 10 Kommunen ihre Finanzsituation als „befriedigend“ oder besser, die restlichen ca. 60 % der Kommunen kommen zu einer deutlich pessimistischeren Einschätzung. Insbesondere bewerten 36 % der deutschen Kommunen ihre Finanzsituation im Haushaltsjahr 2024 als „mangelhaft“ (Grafik 3). Zwei Jahre zuvor lag dieser Anteil noch bei 28 % und damit 8 Prozentpunkte niedriger. Weitere 24 % der Kommunen gaben Anfang 2025 an, dass ihre Finanzsituation im letzten Jahr lediglich „ausreichend“ war. Nach Kommungröße analysiert zeigt sich darüber hinaus, dass der Anteil der Kommunen mit der Bewertung „mangelhaft“ mit steigender Einwohnerzahl zunimmt. Während es bei den kleinen Kommunen (2.000–5.000 Einwohner) 34 % sind, liegt der Anteil bei den Städten mit mehr als 50.000 Einwohnern bei 56 %.

Grafik 4: Bewertung der Finanzsituation für das bevorstehende Haushaltsjahr

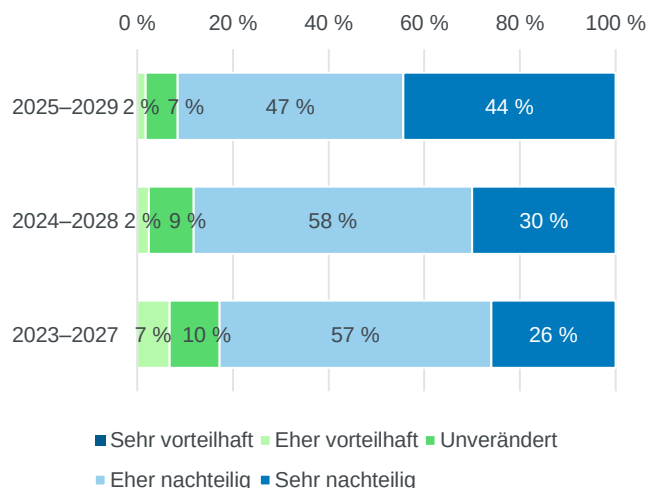


Quelle: KfW-Kommunalpanel

Verhaltener Ausblick auf die zukünftige Finanzlage

Mit Blick auf die Zukunft werden die Kämmereien um eine Bewertung der Finanzsituation des kommenden Haushaltsjahres (2025) sowie der kommenden fünf Jahre gebeten. Im Vergleich zur Vorjahresbefragung ist bei beiden Fragen kein Anwachsen der negativen Antworten zu beobachten. Mit 84 % ist der Anteil der Kommunen, die die erwartete eigene Finanzsituation im Haushaltsjahr 2025 als „eher nachteilig“ oder als „sehr nachteilig“ bewerten, etwa so hoch wie im Vorjahr (Grafik 4). Auch der Anteil der Kommunen, die in den nächsten fünf Jahren eine „eher nachteilige“ oder „sehr nachteilige“ Entwicklung erwarten, hat sich mit rund 91 % im Vergleich zur Vorjahresbefragung nur wenig verändert (Grafik 5). Der Anteil der negativen Einschätzungen verharrt damit auf einem hohen Niveau und bleibt weiterhin höher als noch vor zwei Jahren.

Innerhalb der pessimistischen Gruppe hat sich zudem eine deutliche Verschiebung ergeben: So stieg der Anteil der Kommunen, die mittelfristig (5 Jahre) eine „sehr nachteilige“ Entwicklung erwarten, um 14 Prozentpunkte im Vergleich zum Vorjahr an, während der Anteil der Kommunen mit der Bewertung „eher nachteilig“ um elf Prozentpunkte zurückging. Die finanziellen Zukunftsaussichten haben sich damit erneut und deutlich eingetrübt.

Grafik 5: Beurteilung der Finanzlage in den nächsten 5 Jahren

Quelle: KfW-Kommunalpanel

Investitionsrückgang befürchtet

Die kommunalen Spitzenverbände gingen in ihrer letzten Gemeinschaftsprognose von weiter steigenden und anhaltend hohen Defiziten⁶ in Verbindung mit einem Rückgang der kommunalen Investitionen aus. Für das laufende Jahr 2025 prognostizieren sie ein Minus von 1,5 % bei den Bauinvestitionen.⁷

Auch in der Vergangenheit waren kommunale Haushaltsdefizite mit einem Rückgang der Bauinvestitionen verbunden (Grafik 1). Insbesondere die Finanzkrisen der Jahre 2003 und 2009 führten zu einem anschließenden Einbruch der Investitionstätigkeit. Legt man zudem die Annahme zugrunde, dass negative Zukunftserwartungen die Investitionsbereitschaft dämpfen, wie man es im privatwirtschaftlichen Sektor beobachtet,⁸ so lässt die trübe Stimmung in den Kammereien befürchten, dass in den kommenden Jahren die Investitionen deutlich sinken könnten.

Strukturelle Ertüchtigung der Kommunalfinanzen für Stärkung der Investitionsfähigkeit

Angesichts der angespannten Kassenlage stellt sich die Frage, wie die Kommunen einerseits Investitionsrückstände beispielsweise bei Straßen und Schulen beseitigen und gleichzeitig neue Herausforderungen wie den Ausbau von Energieverteilnetzen finanzieren sollen.⁹ Das beschlossene Sondervermögen Infrastruktur, das 100 Mrd. EUR an Mitteln für Länder und Kommunen vorsieht, kann einen wichtigen Beitrag zur Reduzierung des Investitionsrückstandes leisten. Es löst jedoch nicht die strukturellen Finanzierungsherausforderungen vieler Kommunen, etwa das Auseinanderlaufen von Baupreisen und Steuereinnahmen.

Schon seit Längerem steht daher die Forderung nach einer stärkeren Berücksichtigung des Konnexitätsprinzips („wer bestellt, bezahlt“) in der kommunalen Aufgabenerfüllung im Raum. Diese findet sich auch im Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung, ebenso wie die „systemische Verbesserung der Kommunalfinanzen“ – wenngleich ohne Konkretisierung zur Finanzierung. Aber auch Ansätze wie ein höherer Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer werden diskutiert.¹⁰ Mit Blick auf die Investitionsfähigkeit der Kommunen kommt zudem der verlässlichen Planbarkeit der Einnahmen eine wichtige Rolle zu. Die Konjunkturabhängigkeit der Gewerbesteuer wirkt dem indes entgegen.

Das KfW-Kommunalpanel

Das KfW-Kommunalpanel ist eine jährliche Kammereibefragung, die seit 2009 vom Deutschen Institut für Urbanistik im Auftrag der KfW durchgeführt wird. Für das „KfW Kommunalpanel 2025“ wurden im ersten Quartal 2025 insgesamt 2839 Kommunen mit mehr als 2.000 Einwohnern befragt. Mit 962 auswertbaren Antworten lag der Rücklauf bei 33,9 Prozent. Die Ergebnisse des KfW-Kommunalpanels stehen repräsentativ für Gemeinden, Städte und Kreise mit mehr als 2.000 Einwohnern. Die umfassenden Ergebnisse der Befragung werden voraussichtlich im Juni dieses Jahres veröffentlicht.

¹ Alle Zahlen in diesem und dem folgenden Abschnitt sind dem vorläufigen Kassenergebnis der öffentlichen Haushalte gemäß der Pressemitteilung des Statistischen Bundesamtes vom 1. April 2025 entnommen, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2025/04/PD25_126_71137.html.

² Laut Statistischem Bundesamt ist die Anzahl der Beschäftigten im öffentlichen Dienst auf kommunaler Ebene zum 30.06.2023 im Vergleich zum Vorjahr um knapp 2 % gestiegen. Neuere Daten liegen noch nicht vor.

³ Vgl. Stat. Bundesamt, Pressemitteilung Nr. 242 vom 21. Juni 2024, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2024/06/PD24_242_741.html?templateQueryString=personal+kommunen

⁴ BMF-Monatsbericht November 2024 – Steuerschätzung Oktober 2024: Abwärtsrevision der erwarteten Steuereinnahmen <https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/Ausgabe/2024/11/Inhalte/Kapitel-3-Analysen/3-1-steuerschaetzung-oktober-2024.html#doc434528bodyText1>

⁵ Die repräsentative Kammereibefragung unter Kommunen mit mehr als 2.000 Einwohnern wird seit dem Jahr 2009 jährlich vom Deutschen Institut für Urbanistik (Difu) im Auftrag der KfW durchgeführt. Die vorliegende Publikation berichtet erste Ergebnisse zur Bewertung der Finanzlage in Form einer Vorabauskopplung des Hauptberichts, der im Juni erscheinen wird.

⁶ Siehe Presseerklärung der Kommunalen vom 2. Juli 2024 Spitzenverbände Deutscher Städtetag, Deutscher Landkreistag und Deutscher Städte- und Gemeindebund veröffentlichen Prognosedaten: <https://www.staedtetag.de/presse/pressemitteilungen/2024/kommunen-droht-rekorddefizit-bund-und-laender-muessen-in-der-oeffentlichen-finanzpolitik-umsteuern>

⁷ Vgl. <https://www.staedtetag.de/presse/pressemitteilungen/2024/kommunen-droht-rekorddefizit-bund-und-laender-muessen-in-der-oeffentlichen-finanzpolitik-umsteuern>

⁸ Vgl. Gennaioli, N., Ma, Y. und A. Shleifer (2016): Expectations and Investment. NBER Macroeconomics Annual, 30(1), S. 379–431.

⁹ Bspw. sind 80 % der deutschen Straßen in kommunaler Hand und der Investitionsrückstand bei Schulgebäuden liegt in der Verantwortung der Kommunen: Wolff, S., und M.Köller (2015). Investitionen in kommunale Straßen und Verkehrsinfrastruktur – Neue Wege wagen – Fokus Volkswirtschaft. KfW Economic Research, S. 1–4.

¹⁰ Hesse, M., Bender, C., Starke, T. und T. Lenk (2024): Strukturelle Stärkung der kommunalen Investitionsfähigkeit, Teil 2: Die fiskalischen Transmissionskanäle unter dem Brennglas, KOMKIS Analyse, Nr. 25, Leipzig, <https://doi.org/10.36730/2020.4.komkisa.25>