ZEW policy brief

// NR.16 | OKTOBER 2026

// Friedrich Heinemann (ZEW Mannheim und Universität Heidelberg),
Paul Steger (ZEW Mannheim und Universität Mannheim)

Ursachen und Folgen der kommunalen Finanzkrise

Die Gemeinden und Gemeindeverbände in Deutschland befinden sich seit 2022 in der tiefsten Finanzkrise seit der Wiedervereinigung. Ursächlich für die hohen Haushaltsdefizite seit dem Jahr 2022 ist die Ausgabenseite. Angesichts der hohen Bedeutung der deutschen Gemeinden in der öffentlichen Daseinsvorsorge und ihrer überragenden Bedeutung im Bereich der öffentlichen Investitionen, ist die schlechte Haushaltslage der deutschen Kommunen von großem öffentlichem Interesse. Ausschlaggebend für die Steigerungen der Ausgaben sind starke Kostensteigerungen beim Ausgabenposten „Soziales und Jugend“. Insbesondere auf die Eingliederungshilfe und Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe geht der starke Anstieg zurück. Die entstandenen Haushaltsdefizite werden bislang primär durch einen Anstieg der Verschuldung (sowohl Investitions- als auch Liquiditätskredite) sowie durch einen Abbau liquider Mittel ausgeglichen. Als weitere Folge zeigt sich jetzt schon, dass die Versteinerung der kommunalen Haushalte zunimmt: Ausgabenposten, die der Kommune vorgegeben sind, nehmen einen immer größeren Anteil der kommunalen Haushaltsmittel in Anspruch. Darüber hinaus konnten die Kommunen im Jahr 2024 lediglich noch 18 Prozent aller kommunalen Sachinvestitionen aus laufenden Einnahmen finanzieren. Mögliche Lösungen der Problemlage sind mit schwierigen Zielkonflikten konfrontiert. Eine vollständige Kompensation von Kommunen und Ländern durch den Bund ist aufgrund eigener schlechter Finanzlage kaum denkbar.

SCHLÜSSELERKENNTNISSE

- Die deutschen Kommunen stehen finanziell so schlecht da wie nie seit der Wiedervereinigung: 2024 erreicht das Defizit 6,6 % und steigt 2025 auf 7,7 % der bereinigten Ausgaben – mehr als in den bisherigen Tiefpunkten 1992 (5,3 %) und 2003 (5,6 %).
- Die Krise ist ausgabengetrieben und bundesweit einheitlich. Die Ausgaben beschleunigen nach 2022 von 5,0 % auf 9,6 % Wachstum pro Jahr, die Einnahmen bleiben mit 5,1 % im Trend. Real – also nach Preisbereinigung – wachsen die Ausgaben 2022–2024 um 11 %.
- Getragen wird der Anstieg von bundesrechtlich determinierten Sozialleistungen, allen voran der Eingliederungshilfe. Sie liegt 8,0 Mrd. EUR über ihrem eigenen Trend.
- Das Defizit wird bislang nicht durch Konsolidierung geschlossen, sondern durch Investitionskredite (2025: +15,1 Mrd. EUR), wieder steigende Kassenkredite (+7,1 Mrd. EUR) und den Abbau liquider Mittel (–5,9 Mrd. EUR).
- Zentrale Folge ist die Versteinerung der kommunalen Haushalte: 2 024 binden verpflichtende Ausgaben 51,8 % der Einnahmen, der laufende Überschuss deckt nur noch 18 % der Sachinvestitionen – 2022 waren es noch 80 %. Kommunale Investitionen werden somit zunehmend kreditfinanziert getätigt.

DIE AUSGANGSLAGE: DIE BEDEUTUNG DER KOMMUNALEN EBENE

Kommunen leisten einen Großteil der öffentlichen Investitionen in Deutschland

Die 10.747 Gemeinden und 294 Landkreise in Deutschland nehmen eine zentrale Stellung bei der Bereitstellung öffentlicher Güter und Leistungen ein. Besonders bei den öffentlichen Investitionen kommt ihnen eine Schlüsselrolle zu: Von den 63,6 Mrd. EUR an getätigten Sachinvestitionen der Kernhaushalte von Bund, Ländern und Gemeinden im Jahr 2024 entfielen 44,5 Mrd. EUR und damit gut 70 % auf die Gemeinden und Gemeindeverbände. Schließt man Extrahaushalte von Bund, Ländern und Gemeinden mit ein, wird immer noch fast jeder zweite Euro an Sachinvestitionen von den Gemeinden getätigt (Statistisches Bundesamt, 2025, eigene Berechnungen). Insbesondere bei den Baumaßnahmen, die den Hauptteil der Sachinvestitionen ausmachen, ist die Bedeutung der Kommunen herausragend: Im Jahr leisteten die Kommunen 74 % aller Baumaßnahmen im Kernhaushalt, unter Einbezug der Extrahaushalte waren es im Jahre 2024 immer noch rund 57 %. Eine Erhöhung der öffentlichen Investitionen ist ein zentrales Vorhaben der gegenwärtigen Bundesregierung. Die überragende Bedeutung der Gemeinden macht klar, dass die kommunale Seite hier mitgedacht werden muss.

Dazu kommt, dass Kommunen in vielen zukunftsrelevanten Politikfeldern ein hohes Maß an Gestaltungsfreiheit haben. Genauer unterscheidet man zwischen drei Ebenen an kommunalen Aufgaben. Bei den Pflichtaufgaben auf Weisung (beispielsweise Meldewesen oder Auszahlung bestimmter Sozialleistungen) wird das „Wie“ und „Ob“ von bundes- und landesgesetzlichen Regelungen vorgegeben. Bei den Pflichtaufgaben ohne Weisung (beispielsweise technische und bauliche Ausstattung der Schulen, Energie- und Wasserversorgung und Gemeindestraßen) entscheiden Gemeinden in größerem Maße über das „Wie.“ Bei den freiwilligen Aufgaben (Wirtschaftsförderung, Sportstätten und Bäder, Theater) obliegt den Gemeinden das „Wie“ und „Ob“.

Kommunale Handlungsspielräume sind volkswirtschaftlich essenziell

Insbesondere mit Blick auf die Pflichtaufgaben ohne Weisung und freiwilligen Aufgaben wird klar, dass kommunale Investitionen auch volkswirtschaftlich von großer Bedeutung sind: Unternehmen benötigen eine gute Verkehrsinfrastruktur zum Transport von Produkten, eine adäquate Kinderbetreuung ermöglicht eine Ausweitung des Arbeitsangebots sowie renovierte und gut ausgestattete Schulen sicherlich Einfluss auf den Bildungserfolg haben. Darüber hinaus sollten Kommunen auch aus ökonomisch-theoretischer Sicht zu größtmöglicher Eigenständigkeit befähigt sein: Die Theorie des Fiskalföderalismus besagt, dass besonders im Bereich der lokalen öffentlichen Güter (d.h. örtlich begrenzte staatliche Leistungen) die Finanzierung durch Gemeinden die örtlichen Präferenzen am besten widerspiegeln kann.

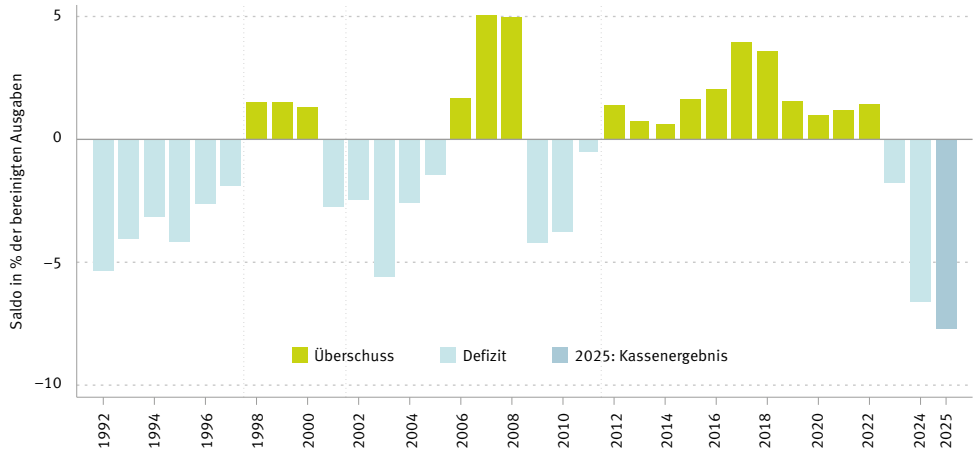
Angesichts der Bedeutung kommunaler Fiskalpolitik sollten die Kommunen über Spielräume verfügen, wichtige Zukunftsinvestitionen tätigen zu können. Allerdings lässt sich insbesondere seit 2022 eine signifikante Verschlechterung der kommunalen Finanzlage feststellen, die droht, die kommunale Investitionstätigkeit und die grundgesetzlich zugesicherte Finanzautonomie substanziell einzuschränken. Dieser Policy Brief präsentiert das Ausmaß dieser kommunalen Finanzkrise, diskutiert Ursachen und potenzielle Folgen.

DAS AUSMASS: DIE KOMMUNEN IN DER SCHLECHTESTEN FINANZLAGE SEIT DER WIEDERVEREINIGUNG

Kommunales Defizit 2025 bei 7,7 % der bereinigten Ausgaben

Nach Jahren substanzieller Überschüsse, insbesondere in den guten konjunkturellen Lagen nach der Erholung von der Finanzkrise 2009, ist es seit 2023 zu einer starken Verschlechterung gekommen. Seitdem sinkt der kommunale Finanzierungssaldo, gemessen durch die Differenz zwischen bereinigten Einnahmen und bereinigten Ausgaben[1], in beträchtlichem Ausmaß. Im Jahre 2023 betrug das Defizit der kommunalen Kernhaushalte knapp 6 Mrd. EUR, 2024 wuchs es auf 24,2 Mrd. EUR an und beträgt 2025 nach dem vorläufigen Kassenergebnis 29,4 Mrd. EUR. Auch im Jahr 2026 scheint sich die Situation nicht merklich zu stabilisieren: Nach vorläufigen Zahlen des statistischen Bundesamtes verharrt das aggregierte Haushaltsdefizit für das erste Halbjahr 2026 auf dem Niveau des ersten Halbjahres 2025 (Statistisches Bundesamt, 2026a). Abbildung 1 setzt diese Werte ins Verhältnis zu den Gesamtausgaben und somit in den historischen Kontext. Betrug das Defizit in den bisher haushaltspolitisch schlechten Jahren 1992 und 2003 noch 5,3 % beziehungsweise 5,6 % der bereinigten Ausgaben, sind es 2024 6,6 % und 2025 7,7 %. Die Kommunen befinden sich damit in der schlechtesten Finanzlage seit der deutschen Wiedervereinigung.

ABBILDUNG 1: FINANZIERUNGSSALDO DER GEMEINDEN UND GEMEINDEVERBÄNDE IN % DER BEREINIGTEN AUSGABEN (KERNHAUSHALTE), 1992–2025



ZEW-Berechnungen, Daten: Rechnungsergebnisse und vierteljährliche Kassenergebnisse der kommunalen Kernhaushalte, Statistisches Bundesamt.

Haushaltsdefizit primär ausgabengetrieben

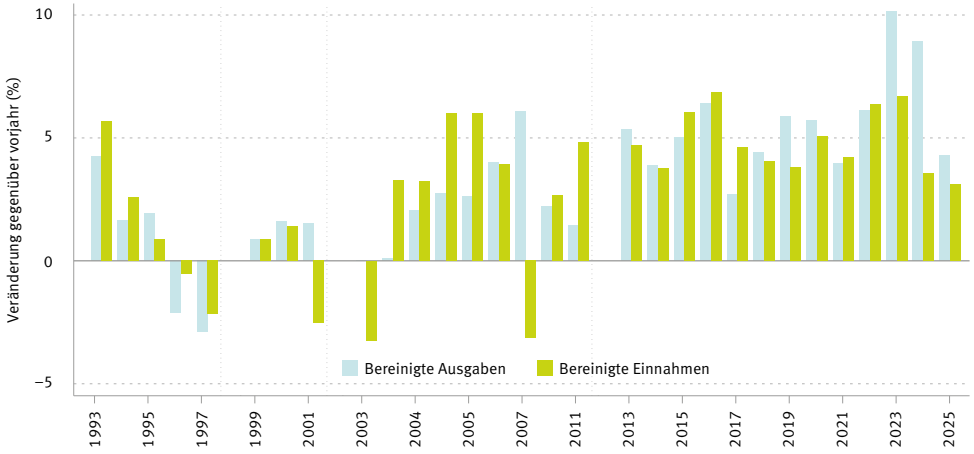
Ein Defizit kann durch einen Einbruch der Einnahmen oder aus einem überproportionalen Anstieg der Ausgaben entstehen. Abbildung 2 zeigt, dass beide Seiten zwischen 2012 und 2022 nahezu im Gleichschritt wuchsen und erst ab 2023 deutlich auseinanderlaufen. Zwischen 2022 und 2024 legten die bereinigten Ausgaben im Kernhaushalt um 20 % oder 61 Mrd. EUR zu, die bereinigten Einnahmen im Kernhaushalt dagegen nur um 10 % oder 32 Mrd. EUR. Im Mittel wuchsen die Ausgaben zwischen 2012 und 2022 jährlich um 5,0 %, zwischen 2022 und 2024 dagegen um 9,6 %. Auf der Einnahmenseite ist kein systematischer Unterschied zwischen beiden Perioden erkennbar: 5,0 % gegenüber 5,1 % pro Jahr. Die kommunale Finanzkrise ist damit primär ausgabengetrieben. Es liegt also eine grundsätzlich andere Dynamik vor als in bisherig schwierigen Haushaltsjahren.

1 Die „bereinigten“ Ausgaben und Einnahmen sind u.a. um interkommunale Zahlungen und durchlaufende Posten korrigiert.

Im Zuge der Finanzkrise 2009 entstand das kommunale Haushaltsloch durch einen konjunkturell bedingten starken Einbruch der Einnahmen (insbesondere bei der konjunktursensiblen) Gewerbesteuer. Gleichzeitig stiegen die Ausgaben im Vergleich zum Vorjahr stark: Hier könnten höhere Aufwendungen für soziale Leistungen bedingt durch höhere Arbeitslosigkeit, aber auch Ausgaben im Rahmen der konjunkturstützenden Maßnahmen ursächlich sein. Entscheidend ist, dass die Dynamik ab 2022 eine andere ist: Abschwächung beim Einnahmenwachstum, aber kein Einbruch und überproportional steigende Ausgaben.

Ebenso wichtig zu erwähnen ist, dass der Anstieg in den bereinigten Ausgaben nicht alleinig inflationsgetrieben und durch beispielsweise höhere Baukosten und Tarifabschlüsse verursacht wird, sondern auch einen realen Ausgabenanstieg darstellt. Preisbereinigt mit dem Deflator der staatlichen Konsumausgaben wuchsen die kommunalen Ausgaben zwischen 2022 und 2024 um durchschnittlich 5,3 % nach nur durchschnittlich 2,2 % pro Jahr im Jahrzehnt zuvor.

ABBILDUNG 2: JÄHRLICHES WACHSTUM DER BEREINIGTEN AUSGABEN UND EINNAHMEN (KERNHAUSHALTE), 1993–2025



ZEW-Berechnungen, Daten: Rechnungsergebnisse und vierteljährliche Kassenergebnisse der kommunalen Kernhaushalte, Statistisches Bundesamt; Bruchjahre 1998, 2002 und 2012 ausgeblendet; 2025 Kassenergebnis.

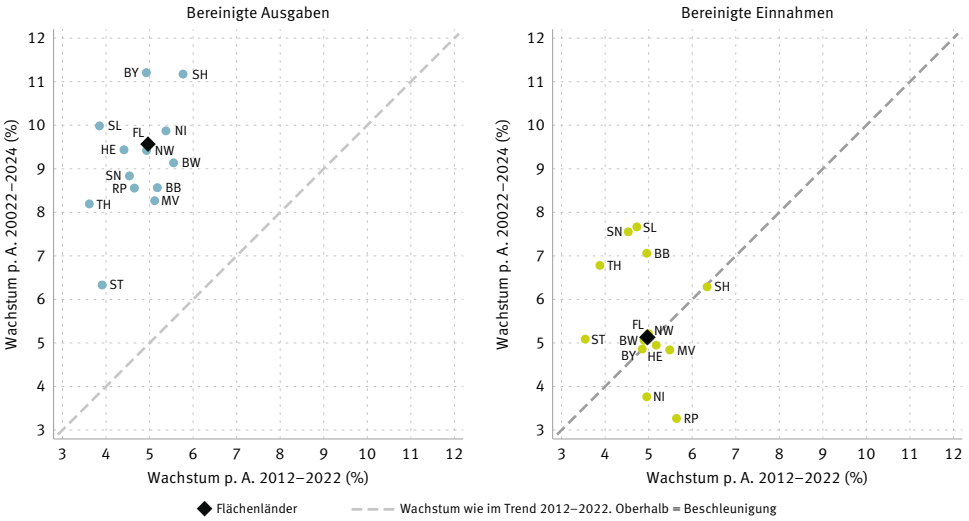
DIE DYNAMIK IST BUNDESWEIT EINHEITLICH

Bemerkenswert ist die Uniformität der Ausgabenentwicklung über die Kommunen aller Bundesländer hinweg. Abbildung 3 trägt das durchschnittliche jährliche Ausgabenwachstum 2022–2024 gegen das der Vorperiode (2012–2022) ab. Alle Länder liegen deutlich oberhalb der 45-Grad-Linie: Im Ergebnis, wuchsen die Ausgaben überall zuletzt schneller als im Jahrzehnt davor, mit einer Spanne von 6,3 % (Sachsen-Anhalt) bis 11,2 % (Bayern und Schleswig-Holstein).

Heterogenität bei der Einnahmenentwicklung

Auf der Einnahmenseite ist das Bild dagegen heterogen. Hier streuen die Länder um die Diagonale: In Niedersachsen (3,8 %) und Rheinland-Pfalz (3,3 %) verlangsamt sich das Einnahmenwachstum spürbar, in Sachsen (7,6 %), im Saarland (7,7 %) und in Thüringen (6,8 %) beschleunigt es sich. Die Ausgabenseite ist damit der gemeinsame Schock, während die Einnahmenseite die regionale Ungleichheit erzeugt. In Niedersachsen beispielsweise, dem Land mit der schlechtesten Defizitquote (–10,5 %), wuchsen die kommunalen Einnahmen zwischen 2022 und 2024 durchschnittlich nur um 3,9 %, während die Ausgaben fast um 10 % zulegten.

ABBILDUNG 3: WACHSTUM DER BEREINIGTEN AUSGABEN UND EINNAHMEN NACH LÄNDERN (KERNHAUSHALTE)

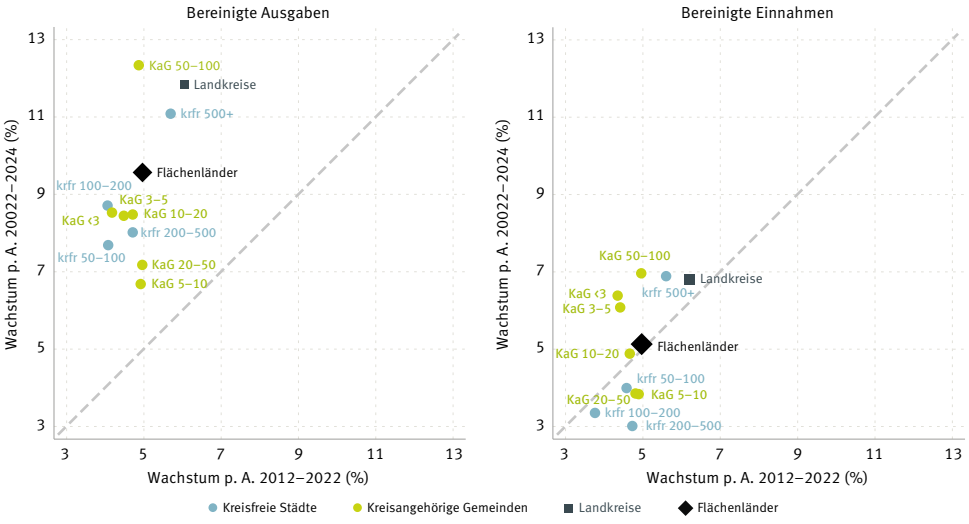


ZEW-Berechnungen, Daten: Rechnungsergebnisse der kommunalen Kernhaushalte, Statistisches Bundesamt.

Starke Ausgabenanstiege bei den Landkreisen und größeren Städten

Aufgeschlüsselt nach Körperschaftsgruppen und Gemeindegrößenklassen zeigt Abbildung 4 ein ähnliches Muster. Besonders kräftig steigen die Ausgaben bei den Landkreisen (11,8 % pro Jahr) und den kreisfreien Großstädten (11,1 %). Hier ist anzumerken, dass dies Rückkopplungseffekte auf die kreisangehörigen Gemeinden haben: Landkreise finanzieren sich primär über die Kreisumlage, geleistet von allen kreisangehörigen Gemeinden. Bei den Einnahmen stehen mittelgroße kreisfreie Städte am schlechtesten da, mit einem Einnahmenwachstum von um 3 % zwischen 2022 und 2024.

ABBILDUNG 4: WACHSTUM DER BEREINIGTEN AUSGABEN UND EINNAHMEN NACH KÖRPERSCHAFTSGRUPPEN UND EINWOHNERGRÖSSENKLASSEN

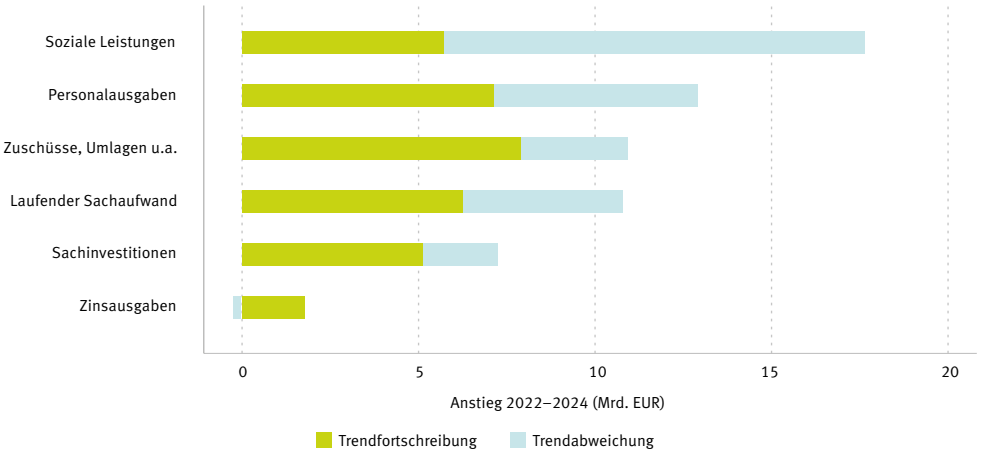


ZEW-Berechnungen, Daten: Rechnungsergebnisse der kommunalen Kernhaushalte, Statistisches Bundesamt.

URSACHEN: WELCHE AUSGABEN TREIBEN DIE KRISE?

Um zwischen normaler Fortschreibung und tatsächlicher Beschleunigung zu unterscheiden, wird für jede Position ein Trendwert gebildet: das Niveau von 2022, fortgeschrieben mit dem eigenen durchschnittlichen Wachstum der Jahre 2012 bis 2022. Die Differenz zum tatsächlichen Wert 2024 ist die Trendabweichung[2]. Mithilfe dieses Indikators kann dargestellt werden, ob und spezifisch welche Ausgabenposten seit dem Beginn des Auseinanderdriftens von Einnahmen und Ausgaben seit 2022 zum starken Anstieg der Ausgaben beigetragen haben.
Nach Ausgabearten[3] (Abbildung 5) wachsen alle Positionen über ihrem Trend. Das spricht für die Inflation als gemeinsamen Treiber, denn Tarifabschlüsse sowie Bau- und Beschaffungskosten wirken auf alle Arten.

ABBILDUNG 5: ANSTIEG DER AUSGABEN 2022–2024 NACH AUSGABEARTEN (KERNHAUSHALTE), ZERLEGT IN TRENDFORTSCHREIBUNG UND TRENDABWEICHUNG



ZEW-Berechnungen, Daten: Rechnungsergebnisse der kommunalen Kernhaushalte, Statistisches Bundesamt.

Die funktionale Gliederung nach Produktoberbereichen (Abbildung 6) ordnet dieselben Ausgaben nach Aufgaben. Dabei ist zu beachten, dass Personal- und Sachausgaben dem jeweiligen Aufgabenbereich zugerechnet werden: Baut eine Kommune beispielsweise eine Kita und stellt Erzieherinnen ein, erscheint beides unter Soziales und Jugend. Der Oberbereich Soziales und Jugend umfasst unter anderem wichtige Sozialleistungen, Jugendhilfe und Kindertagesbetreuung; Zentrale Verwaltung enthält beispielsweise Verwaltungssteuerung, Ordnungswesen, Brandschutz und Rettungsdienst; Gestaltung der Umwelt umfasst unter anderem Straßen, ÖPNV, Wasser- und Energieversorgung sowie Grünflächen; Zentrale Finanzleistungen bündelt Umlagen, Tilgung und Rücklagenbewegungen.

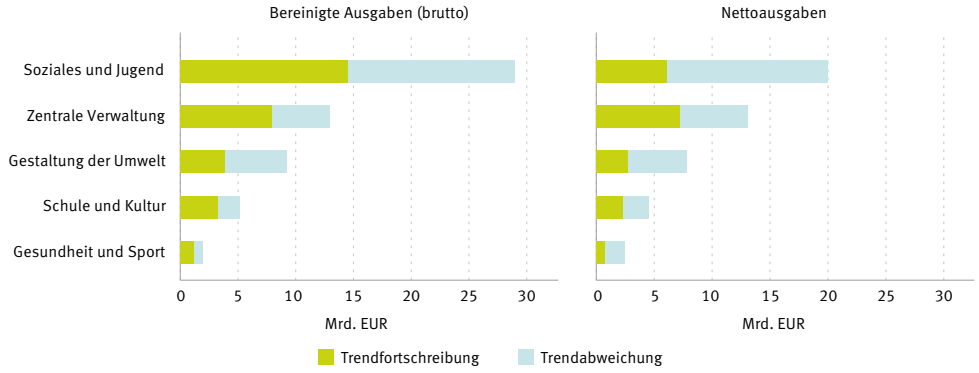
2 Mathematisch wird für die Ausgabenkategorie i folgendes berechnet: Trendabweichung = Veränderung $_{i,2024\text{-}2022}$ – Ausgabenhöhe $_{i,2022}$ × $[(1+g_{i,t})^2-1]$, wobei Veränderung $_{i,2024\text{-}2022}$ die absolute Veränderung eines Ausgabenpostens zwischen 2024 und 2022 darstellt und $g_{i,t}$ die jahresdurchschnittliche Wachstumsrate der betreffenden Ausgabenkategorie im vorherigen Zeitraum 2012 bis 2022.

3 Diese Darstellung entspricht der finanzwirtschaftlichen Darstellung. Diese ist dem Gruppierungsplan des Bundeshaushalts ähnlich. Beispielsweise wird hier der Bau einer Kindertagesstätte den Sachinvestitionen zugerechnet und nicht den sozialen Leistungen. Bei diesen handelt es sich um reine Geldtransfers an natürliche Personen. Für die soziale Leistungen wurden Geldtransfers der Leistungen der Sozialhilfe, Leistungen der Jugendhilfe, sonstige soziale Leistungen und Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz zusammengerechnet.

Starker Anstieg des Produktoberbereichs „Soziales und Jugend“ – Brutto und netto

Der absolute Anstieg wird klar vom Oberbereich Soziales und Jugend (Abbildung 6) getragen: 29,0 Mrd. EUR, davon 14,5 Mrd. EUR über Trend. Es folgt die Zentrale Verwaltung mit 13,0 Mrd. EUR. Schule und Kultur trägt dagegen nur 5,2 Mrd. EUR bei. Wichtig ist dabei: Der Anstieg verteilt sich nicht proportional zu den Ausgabenanteilen von 2022. Wäre allein die Inflation am Werk, müsste er das aber weitgehend tun. Die Verschiebung hat also Ursachen, die über einen reinen Inflationsschub hinausgehen. Kommunen leisten nicht alle Ausgaben aus eigener Kraft, sondern bekommen einen Teil der Ausgaben von Bund und Ländern erstattet. Aus diesem Grund werden dem Anstieg der Bruttoausgaben die Veränderung in den Nettoausgaben zur Seite gestellt. Diese messen die Bruttoausgaben einer Kommune abzüglich der ausgabenspezifischen Erstattungen von Bund und Ländern, die sie von dieser Seite erhalten haben. Auffällig ist, dass der absolute Anstieg geringer ausfällt: Im Oberbereich Soziales und Jugend wurden den Kommunen rund 10 Mrd. € an Mehrausgaben seit 2022 von Bund und Ländern erstattet. Jedoch sind die Nettoausgaben in diesem Oberbereich deutlich schneller über dem Trend gewachsen, als wenn man die Bruttoausgaben heranzieht (der rote Balken ist anteilsmäßig größer). Dies legt nahe, dass die Beschleunigung seit 2022 nicht mehr hinreichend von Bund und Ländern mitfinanziert wird.

ABBILDUNG 6: ANSTIEG DER AUSGABEN 2022–2024 NACH PRODUKTOBER-BEREICHEN (KERNHAUSHALTE), ZERLEGT IN TREND UND EXZESS, BRUTTO- UND NETTOAUSGABEN



ZEW-Berechnungen, Daten: Rechnungsergebnisse der kommunalen Kernhaushalte, Statistisches Bundesamt.

Die für die Kommunen relevanten Sozialleistungen sind unter anderem:

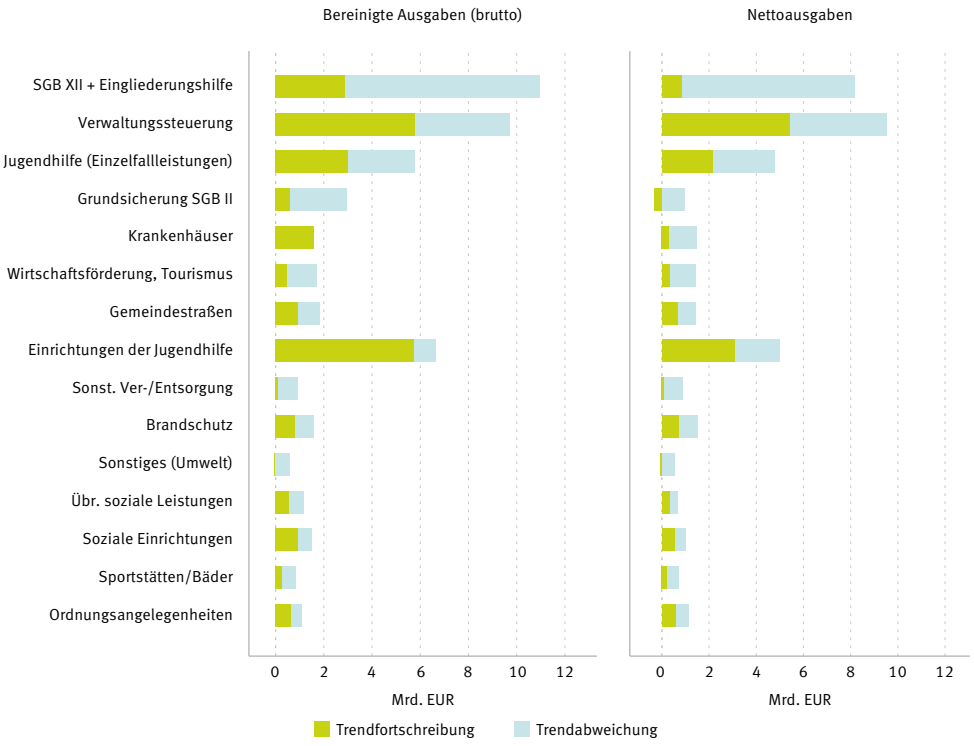
- SGB XII: Hilfen zum Lebensunterhalt, z.B. Sozialhilfe bei Erwerbsminderung, Hilfe zur Pflege. Verantwortlich sind hier die örtlichen Sozialämter.
- Eingliederungshilfe: Hilfen zur Teilhabe für Menschen mit Behinderungen, die sie für längere Zeit in der sozialen Teilhabe einschränken. Beispielsweise zählen hier Assistenzleistungen oder Leistungen zur Mobilität.
- Leistungen und Einrichtungen der Jugendhilfe: Unter die Leistungen zur Jugendhilfe fallen z.B. die Jugendsozialarbeit, Angebote zur Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen, Hilfen zur Erziehung oder Hilfen für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche. Die Einrichtungen der Jugendhilfe umfassen in zentraler Weise den Bau und Betrieb von Kindertagesstätten.
- Grundsicherung SGB II: Hier sind für die Kommunen insbesondere die Kosten der Unterkunft und Heizung zuständig.

Die Leistungen nach SGB XII und der Eingliederungshilfe[4] legen zusammen um 10,9 Mrd. EUR zu, davon 8,0 Mrd. EUR über Trend. Auch die Jugendhilfe schlägt mit knapp 6 Mrd. € zusätzlichen Ausgaben stark zu Buche (davon knapp 50 % über dem Trend). Auch Leistungen im Bereich der Grundsicherung/SGB II belasten die kommunalen Haushalte mit rund 3 Mrd. € mehr seit 2022.

Verletzung des Konnexitätsprinzips

Abgesehen von den Sozialausgaben besonders ins Gewicht fallen Ausgaben für Verwaltungssteuerung und -service (9,7 Mrd. EUR, davon 3,9 über Trend). Aufschlussreich ist der Kontrast zu den Kindertageseinrichtungen: Sie steigen mit 6,6 Mrd. EUR stark, liegen damit aber nur 0,9 Mrd. EUR über ihrem Trend. Auch zeigt sich hier, dass im Bereich der Sozialausgaben die Trendabweichung bei den Nettoausgaben deutlich über dem Trendanteil liegt, was eine inadäquate Finanzierung des Zuwachses durch Bund und Länder nahelegt. Da eine Kommune keine eigenständigen Sozialleistungen einführen kann und insbesondere von der Bundesebene vorgegeben werden, lässt die mangelnde Erstattung durch den Bund auf eine Verletzung des Konnexitätsprinzips schließen.

ABBILDUNG 7: DIE 15 GRÖSSTEN TREIBER UND DIE GRÖSSTEN GEGENBEWEGUNGEN AUF PRODUKTGRUPPENEBENE (KERNHAUSHALTE), 2022–2024



ZEW-Berechnungen, Daten: Rechnungsergebnisse der kommunalen Kernhaushalte, Statistisches Bundesamt.

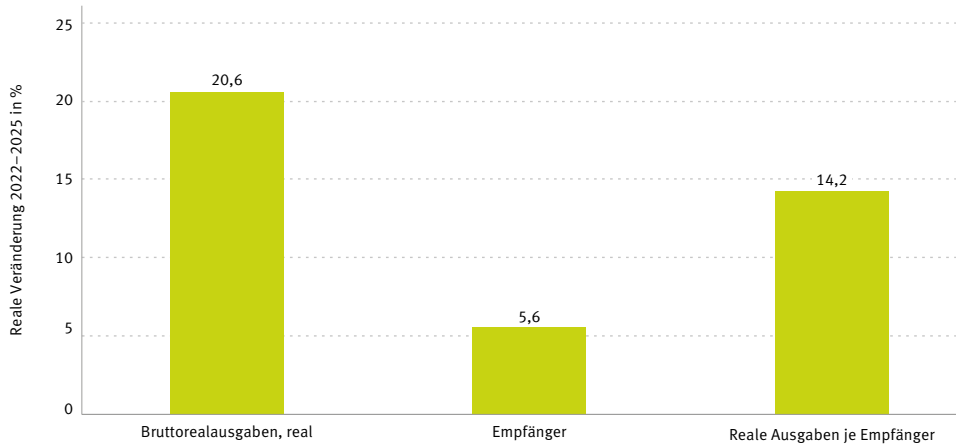
Ein Grund für die allgemeine Ausgabedynamik dürften die inflationären Folgen der Pandemie und dann der Energiekrisen nach Beginn der russischen Invasion der Ukraine seit 2022 sein. Steigende Preise verteuern Beschaffungen und Investitionen der Kommunen. Gleichzeitig erhöhen inflationsbedingte Tarifabschlüsse im öffentlichen Dienst die Personalkosten der Kommunen. In den Produktoberbereichen schlagen sich diese Kosten dann in allen Ausgabenkategorien nieder. Der Inflationseffekt erklärt somit nicht das überproportionale Wachstum einzelner Kategorien.

4 Die Eingliederungshilfe ist ein selbstständiger Posten und wird seit 2020 eigenständig geführt. Um eine zeitliche Vergleichbarkeit zu gewährleisten, wurden beide Posten in einer Zeitreihe zusammengefasst.

Leistungsausweitungen der Eingliederungshilfe

Als zusätzliche Erklärung kommen Leistungsausweitungen im Bereich Sozialleistungen und hier insbesondere der Eingliederungshilfen in Betracht. Abbildung 8 zeigt, dass die realen Bruttoausgaben der Eingliederungshilfe zwischen 2022 und 2025 um knapp 21 % gestiegen sind, während die Anzahl der Empfänger von Eingliederungshilfen lediglich um 5,6 % gestiegen ist. Das bedeutet, dass pro Empfänger die Ausgaben um 14,2 % innerhalb von drei Jahren gestiegen sind. Hier dürfte die Reform des Bundesteilhabegesetzes zum 01.01.2020 eine Rolle spielen: Anstatt pauschaler Leistungen an Trägereinrichtungen werden seit 2020 die individuellen Bedürfnisse anspruchsberechtigter Empfänger ins Zentrum gerückt. Dazu kommt, dass Freibeträge für Einkommen und Vermögen deutlich hochgesetzt wurden und das Einkommen und Vermögen der Ehepartner nicht länger herangezogen wird (Bundesministerium für Arbeit und Soziales). Verstärkend kommt hinzu, dass auf viele Leistungen der Eingliederungshilfe ein Rechtsanspruch besteht.

ABBILDUNG 8: REALE AUSGABEN, EMPFÄNGER UND FALLKOSTEN DER EINGLIEDERUNGSHILFE 2022–2025

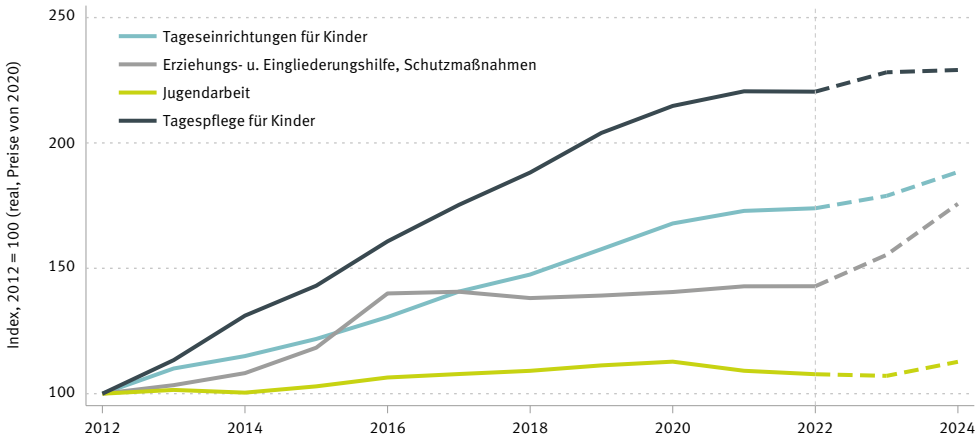


ZEW-Berechnungen, Daten: Empfänger- und Ausgabenstatistik der Eingliederungshilfe, Statistisches Bundesamt; deflationiert mit dem Preisindex der Konsumausgaben des Staates.

Erziehungs- und Eingliederungshilfen

Im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe sind es insbesondere die Ausgaben für Erziehungs- u. Eingliederungshilfe und für Schutzmaßnahmen (bestimmte Leistungen der Eingliederungshilfe für Kinder und Jugendliche werden statistisch separat in der Kinder- und Jugendhilfestatistik geführt), die seit 2022 stark wachsen. Abbildung 9 zeigt, dass die realen Ausgaben hierfür zwischen 2022 und 2024 um rund 23 % gewachsen sind und 2024 rund ein Viertel aller Ausgaben im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe ausmachen. Interessanterweise sind sie damit über den gesamten Beobachtungszeitraum ähnlich stark gewachsen wie die Tageseinrichtungen für Kinder (Kitas), die den größten Posten der Kinder- und Jugendhilfe darstellen. Unter Erziehungs- u. Eingliederungshilfe und Schutzmaßnahmen fallen zum Beispiel Integrationsbegleiter. Eine Ursache könnte beispielsweise der starke Anstieg an seelischen Beeinträchtigungen unter Kindern und Jugendlichen sein. Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes stiegen Eingliederungshilfen für Kinder und Jugendliche mit seelischen Behinderungen zwischen 2014 und 2024 um 115 % (Statistisches Bundesamt, 2026b). Dies spiegelt sich nun auch in den stark gestiegenen Ausgaben der Kommunen für die Kinder- und Jugendhilfe wider.

ABBILDUNG 9: KINDER- UND JUGENDHILFE: REALE AUSGABENENTWICKLUNG

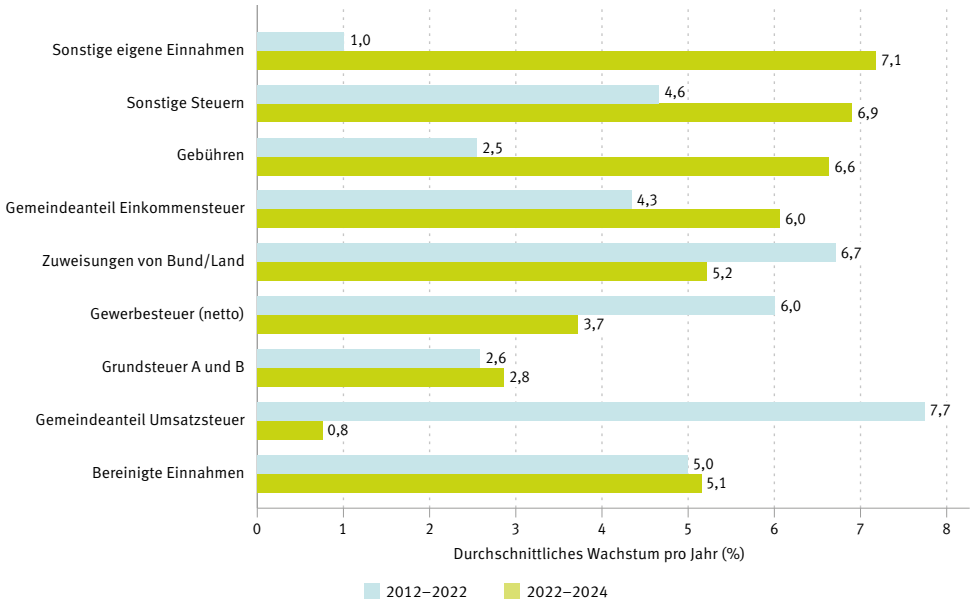


ZEW-Berechnungen, Daten: Ausgaben und Einnahmen der Kinder- und Jugendhilfe, Statistisches Bundesamt.

Gewerbesteuer-einnahmen wachsen langsamer

Auf der Einnahmenseite fällt die Verlangsamung einzelner Posten ins Gewicht. Die konjunktursensible Gewerbesteuer wuchs zwischen 2012 und 2022 im Mittel um 6,0 % jährlich, zwischen 2022 und 2024 nur noch um 3,7 %; 2024 stagnierte sie mit 0,3 %. Auch der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer verlor deutlich an Dynamik. Weil die Gewerbesteuer 2024 rund 18 % der bereinigten Einnahmen ausmacht, die Umsatzsteuer aber nur 2,2 %, wiegt die Gewerbesteuer ungleich schwerer. Bemerkenswert ist zudem die Entwicklung der Gebühren: Sie wuchsen zwischen 2022 und 2024 um 6,6 % durchschnittlich und damit schneller als die Einnahmen insgesamt. Das spricht für einen stärkeren Zugriff der Kommunen auf die einzige Einnahmequelle, über die sie selbst entscheiden und bei der kurzfristig kaum Ausweichreaktionen zu erwarten sind. Ähnliches gilt für andere kommunale Steuern wie die Zweitwohnungssteuer.

ABBILDUNG 10: ENTWICKLUNG BESTIMMTER EINNAHMEPOSTEN



ZEW-Berechnungen, Quelle: Rechnungsergebnisse der kommunalen Kernhaushalte, Statistisches Bundesamt.

FOLGEN I: WIE DAS DEFIZIT GEDECKT WIRD

Kommunen unterliegen einer strengen Haushaltsordnung: Kredite sind grundsätzlich nur zur Finanzierung von Investitionen zulässig, der Haushaltsausgleich ist verbindlich. Dass die Lücke zwischen bereinigten Einnahmen und Ausgaben dennoch besteht, zeigt, dass sie bislang nicht durch Konsolidierung geschlossen wurde. Abbildung 8 zerlegt, wie sie stattdessen gedeckt wird.

Kreditaufnahme und Abbau der liquiden Mittel schließen die Haushaltslücke

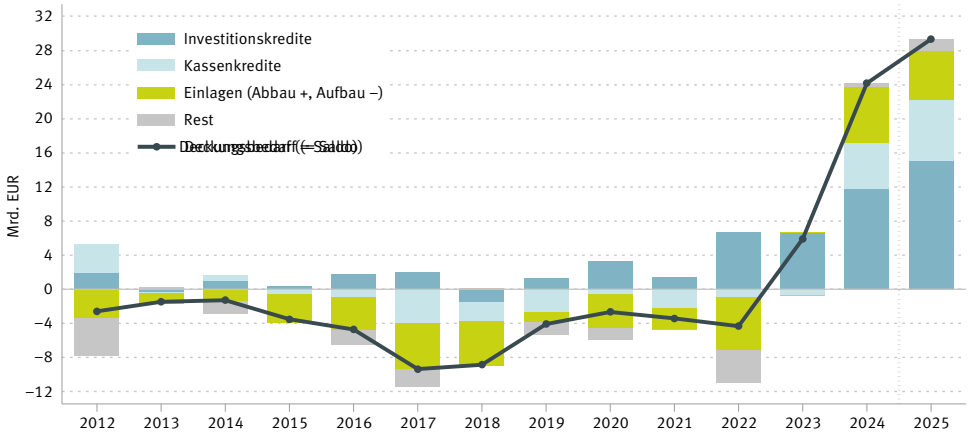
2024 standen einem Deckungsbedarf von 24,2 Mrd. EUR gegenüber: 11,8 Mrd. EUR zusätzliche Investitionskredite, 5,5 Mrd. EUR zusätzliche Kassenkredite (bereinigt um die Übernahme von 2,97 Mrd. EUR durch das Land Rheinland-Pfalz) und 6,5 Mrd. EUR Abbau von Bargeld und Einlagen. 2025 setzt sich das verschärft fort: 15,1 Mrd. EUR Kredite, 7,1 Mrd. EUR Kassenkredite und weitere 5,9 Mrd. EUR Liquiditätsabbau.

Zwei Befunde sind dabei besonders relevant. Erstens sind die liquiden Mittel der Kernhaushalte seit 2022 um rund 12 Mrd. EUR oder knapp 19 % gesunken. Zweitens haben die Kassenkredite nach einem Jahrzehnt konsequenten Abbaus wieder das Niveau von 2018 erreicht (2025: 36,6 Mrd. EUR gegenüber 35,2 Mrd. EUR im Jahr 2018). Der Konsolidierungserfolg der 2010er-Jahre ist damit in drei Jahren aufgezehrt.

Starke Kreditfinanzierung gefährdet Zusätzlichkeitsprinzip des SVIK

Daraus folgt eine Verschiebung in der Investitionsfinanzierung: Bei stark steigenden laufenden Ausgaben, real stagnierenden Investitionen und kräftig wachsenden Investitionskrediten werden kommunale Investitionen zunehmend nicht mehr aus dem laufenden Haushalt, sondern über Kredite finanziert. Das hat unmittelbare Konsequenzen für das Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität: Wenn die Mittel dort ankommen, wo der laufende Überschuss die Investitionen nicht mehr trägt, ersetzen sie tendenziell Kreditaufnahme, statt zusätzliche Investitionen auszulösen. Die Zusätzlichkeit ist damit gefährdet – ein Punkt, der in der Ausgestaltung und im Monitoring adressiert werden sollte. Wichtig ist ebenfalls, dass in Folge der stärkeren Kreditfinanzierung seit 2022 auch der Anteil der Zinsausgaben an den gesamten bereinigten Ausgaben steigt. Nach Jahren kontinuierlichen Rückgangs zwischen 2012 (2,14 %) und 2022 (0,58 %), steigt der Anteil seit 2022 wieder an. Zwar liegen sie im Jahr „nur“ bei knapp 1 % der gesamten kommunalen bereinigten Ausgaben, haben sich somit aber doch innerhalb von 2 Jahren verdoppelt. Der Trend dürfte sich durch das Zusammenwirken stark gestiegener Finanzierungskosten und steigender kommunaler Schulden beschleunigen.

ABBILDUNG 11: DECKUNG DES FINANZIERUNGSSALDOS. POSITIVE WERTE SIND FINANZIERUNGSQUELLEN, NEGATIVE MITTELVERWENDUNG



ZEW-Berechnungen, Daten: Rechnungsergebnisse und vierteljährliche der kommunalen Kernhaushalte, Jährliche Schulden d. öffentlichen Gesamthaushaltes, Finanzvermögen des öffentlichen Gesamthaushaltes (Statistisches Bundesamt).

FOLGEN II: DIE VERSTEINERUNG DER KOMMUNALEN HAUSHALTE

Rückgang der Bedeutung von Infrastruktur und Bildungsausgaben

Tabelle 1 zeigt die Anteile (in %) der jeweiligen Produktoberbereiche an den bereinigten Ausgaben zwischen 2012 und 2024. Auffallend ist der stetige Anstieg des Produktoberbereichs „Zentrale Verwaltung“ und „Soziales und Jugend.“ Gleichzeitig fallen insbesondere die Anteile des Oberbereichs „Schule und Kultur“ und „Gestaltung der Umwelt.“ Wichtig ist, dass insbesondere in diese zwei Oberbereiche viele Pflichtaufgaben ohne Weisung fallen wie z.B. die Sanierung von Schulen oder der örtlichen Infrastruktur, die bei knapper Kasse aufgeschoben werden könnten.

TABELLE 1: ANTEILE DER PRODUKTOBERBEREICHE AN DEN GESAMTEN BEREINIGTEN AUSGABEN

Jahr	Zentrale Verwaltung	Schule und Kultur	Soziales und Jugend	Gesundheit und Sport	Gestaltung der Umwelt	Zentrale Finanz-leistungen
2012	17,5	11,2	36,2	3,1	21,0	11,0
2016	18,2	10,1	41,0	2,9	18,0	9,8
2020	19,7	10,7	39,0	3,3	18,4	8,9
2021	19,9	19,9	39,3	3,5	18,2	8,2
2022	19,9	11,0	39,5	3,4	18,4	7,9
2023	19,8	10,9	40,4	3,2	18,1	7,5
2024	20,2	10,6	40,9	3,3	17,9	7,1

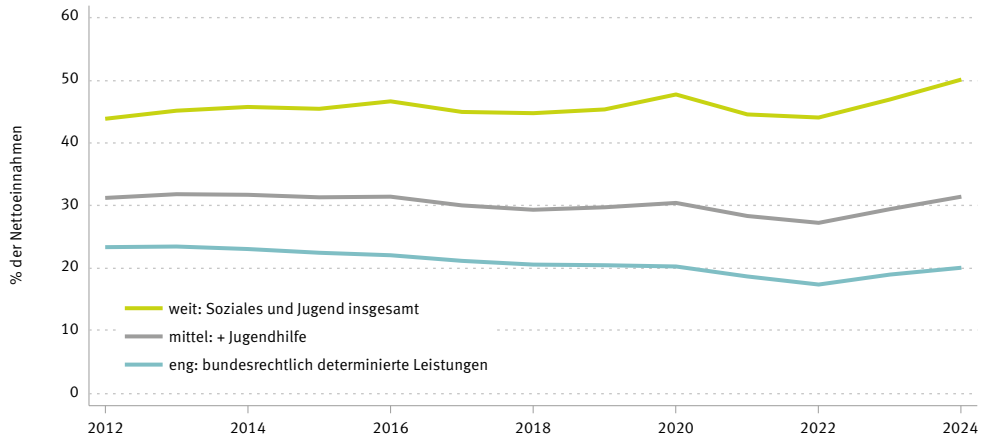
ZEW-Berechnungen, Daten: Rechnungsergebnisse der kommunalen Kernhaushalte, statistisches Bundesamt.

Allerdings lässt sich mit den einfachen Anteilen der Oberbereiche eine zunehmende Versteinerung der kommunalen Haushalte nicht zeigen. Der zentrale strukturelle Befund lässt sich an zwei Kennziffern fassen, die alle auf dieselbe Entwicklung zeigen: Der Anteil der Ausgaben, über die vor Ort nicht mehr entschieden werden kann, steigt und der finanzielle Spielraum für Übriges schrumpft.

50 % der frei zur Verfügung stehenden Einnahmen werden für „Soziales und Jugend“ verwendet

Eine erste Messzahl wäre, wie viel an eigener Einnahmekraft der Gemeinden eigens für soziale Zwecke aufgewendet werden muss (Nettoausgaben). Die eigene Einnahmekraft wird hier durch die Nettoeinnahmen der Gemeinden gemessen. Diese bilden die tatsächliche freie Mittelverfügbarkeit der Kommunen und beinhalten die gesamten Einnahmen einer Gemeinde abzüglich zweckgebundener Finanzmittel von Bund und Ländern (zweckgebundene Zuweisungen und Kostenerstattungen). In einer engen Variante wurden ausschließlich die bundesrechtlich determinierten Leistungen herangezogen. In einer mittleren Variante auch die Leistungen der Jugendhilfe, da die Gemeinden beispielsweise beim KiTa-Ausbau über mehr Autonomie verfügen. In einer weiten Variante wurden die Ausgaben für den Produktoberbereich „Soziales und Jugend“ insgesamt herangezogen. Bei allen drei Maßen zeigt sich ein substanzieller Anstieg der Sozialbindung seit 2022. Dies ist gleichbedeutend mit einem Rückgang an kommunaler Gestaltungsfreiheit.

ABBILDUNG 12: SOZIALBINDUNG DER EIGENEN MITTEL (ANTEIL DER SOZIALAUSGABEN AN DEN KOMMUNALEN NETTOEINNAHMEN IN %)

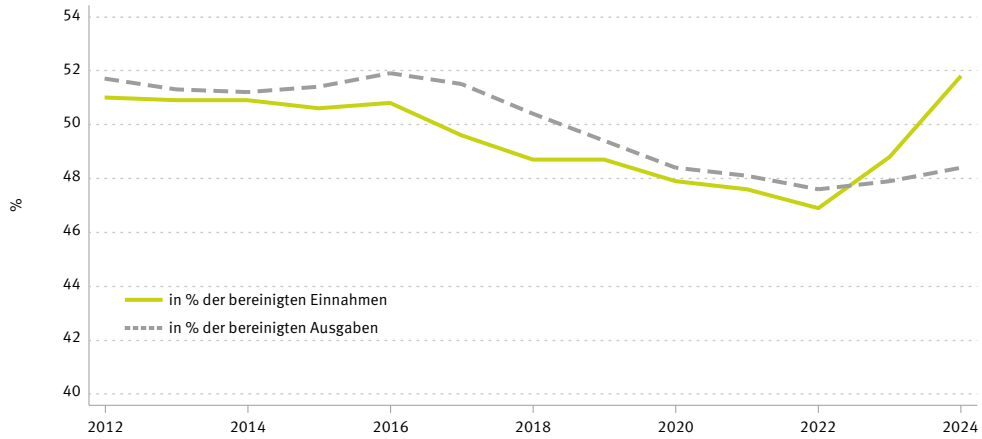


ZEW-Berechnungen, Daten: Rechnungsergebnisse der kommunalen Kernhaushalte, Statistisches Bundesamt.

Anteil gebundener Ausgaben steigt seit 2022 stark an

Eine weitere Möglichkeit, die Versteinerung zu erfassen, ist, die Anteile bestimmter fixierter Ausgabenarten an den gesamten (bereinigten) Einnahmen und den Nettoeinnahmen über die Zeit darzustellen. Abbildung 12 zeigt die Summe der Ausgaben für soziale Leistungen (fix, da bundesrechtlich determiniert), Personal (Tarifabschlüsse müssen von den Kommunen übernommen werden) und Zinsausgaben als Anteil an den bereinigten Einnahmen (rote Linie) sowie den bereinigten Ausgaben (graue, gestrichelte Linie). Der Anteil an den bereinigten Einnahmen stellt dar, wie viel der den Kommunen insgesamt zustehenden Geldmitteln gebunden ist. Dieser Anteil ist kontinuierlich von rund 51 % im Jahr 2012 auf rund 47 % im Jahr gefallen und steigt seit 2022 stark an. Im Jahr 2024 erreichte er einen Höchststand von 51,8 %. Das bedeutet, dass mehr als jeder zweite Euro der Einnahmen (in der kurzen Frist) fix ist. Anteilig an den bereinigten Gesamtausgaben ist bisher nur ein langsames Wachstum seit 2022 sichtbar. Hier spielt der starke Anstieg anderer Ausgaben wie beispielsweise für den laufenden Sachaufwand eine große Rolle, sodass der Nenner ähnlich stark wächst wie der Zähler.

ABBILDUNG 13: BEDEUTUNG VON SOZIALEN LEISTUNGEN, PERSONALAUSGABEN UND ZINSAUSGABEN (AUSGABEARTEN)

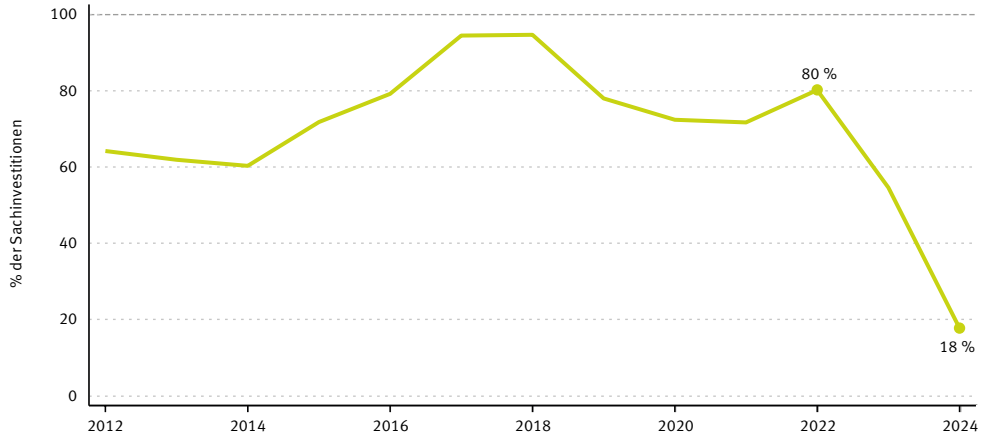


ZEW-Berechnungen, Daten: Rechnungsergebnisse der kommunalen Kernhaushalte, Statistisches Bundesamt.

Finanzierung der kommunalen Sachinvestitionen aus laufenden Einnahmen stark rückläufig

Am deutlichsten ist die Entwicklung bei der Finanzierungsstruktur der kommunalen Investitionen. Kommunen haben mehrere Möglichkeiten, Investitionen zu finanzieren. Einerseits können sie aus Überschüssen der laufenden Rechnung bzw. des Verwaltungshaushalts[5] finanziert werden. Überschüsse im Vermögenshaushalt werden dem Vermögenshaushalt zugeführt und können hier zur Finanzierung von Investitionen oder zur Tilgung von Krediten genutzt werden. Der Quotient aus einem Überschuss des Verwaltungshaushalts und der Sachinvestitionen verdeutlicht wie viel Prozent der kommunalen Investitionen aus laufenden Einnahmen finanziert werden[6]: Dieser Überschuss ist von 30,1 Mrd. EUR (2022) auf 22,9 Mrd. EUR (2023) und 7,9 Mrd. EUR (2024) eingebrochen. Folglich ist der Deckungsgrad der kommunalen Sachinvestitionen von 80 % auf 18 % gefallen (siehe Abbildung 10). Anders formuliert: Vier von fünf Euro kommunaler Investitionen müssen inzwischen aus Krediten, Zuweisungen oder Rücklagen kommen. Dies ist insofern problematisch, da die kommunalen Rücklagen endlich sind und der kommunalen Kreditaufnahme enge Grenzen gesetzt sind. Bei Einschränkungen der Kreditaufnahme durch die jeweilige Aufsichtsbehörde ist also mit einem Rückgang der kommunalen Investitionen zu rechnen. Das ist konsistent mit der Meldung des Statistischen Bundesamtes, dass die kommunalen Sachinvestitionen im ersten Halbjahr 2026 um 4,5 % unter den Sachinvestitionen des ersten Halbjahres 2025 liegen (Statistisches Bundesamt, 2026c).

ABBILDUNG 14: EIGENDECKUNGSGRAD DER KOMMUNALEN SACHINVESTITIONEN



ZEW-Berechnungen, Daten: Rechnungsergebnisse der kommunalen Kernhaushalte, Statistisches Bundesamt.

5 Der Saldo des Verwaltungshaushalt misst die Differenz zwischen laufenden Einnahmen (Steuern, Gebühren und Zuweisungen) und laufenden Ausgaben (Personal, Soziales, Sachaufwand, Zinsen)

6 $\text{Deckungsgrad}_t = \frac{\text{Saldo Verwaltungshaushalt}_t}{\text{Kommunale Sachinvestitionen}_t}$

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Ohne Verbesserung der kommunalen Finanzlage droht Rückgang der öffentlichen Investitionen

Die kommunale Finanzkrise ist kein rein konjunkturelles Phänomen. Sie entsteht primär durch Ausgabenzuwächse, bei denen die Kommunen über wenig Gestaltungsspielraum verfügen. Seit 2022 wuchsen insbesondere die Ausgaben für die Eingliederungshilfe, Jugendhilfe und Grundsicherung überproportional. Dieser Zuwachs ist auch bei den Nettoausgaben sichtbar, sodass die Schlussfolgerung nahe liegt, dass die Kommunen für diese Ausgabenzuwächse nicht adäquat kompensiert wurden. Eine problematische ökonomische Konsequenz ist, dass der Gestaltungsspielraum der Kommunen und der Eigendeckungsgrad der kommunalen Investitionen in den letzten Jahren rückläufig ist. Eine Verbesserung auf der Einnahmensicht ist den Kommunen aus eigener Kraft kaum möglich: Anhebung der Gewerbesteuerhebesätze würden die konjunkturelle Erholung gefährden und bei der Grundsteuer dürften Erhöhungen nach der Grundsteuerreform auf eine sehr sensible Öffentlichkeit stoßen, weil mit der Reform eine aufkommensneutrale Setzung der Hebesetze politisch zugesagt wurde. Bleibt eine Verbesserung der kommunalen Haushaltslage aus, ist mit einer Einschränkung freiwilliger Aufgaben und der kommunalen Investitionen zu rechnen, was sich negativ auf die Qualität öffentlicher Güter und das deutsche Wachstumspotenzial auswirken kann. Problematisch ist außerdem, dass in diesem Zusammenhang die Zusätzlichkeit durch das Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIK) in Gefahr gerät. Angesichts geringer Überschüsse im Verwaltungshaushalt könnten Kommunen bereits geplante Investitionen einfach mithilfe der Zuweisungen aus dem SVIK finanzieren. Die kommunalen Investitionen würden hier also bestenfalls konstant bleiben, aber nicht wie gewünscht merklich ansteigen.

Übernahme der Sozialausgaben durch den Bund unrealistisch

Einer Ausweitung der Kostenübernahme im Bereich der Sozialausgaben durch den Bund in Richtung einer vollen Kompensation ist aufgrund der engen Spielräume auf Bundesebene nicht realistisch: Durch die stark steigenden Verteidigungsausgaben, viele nach dem Auslaufen des SVIK wieder in den Kernhaushalt zu re-integrierende Investitionsprojekte und eine steigende Zinslast sind die Spielräume des Bundes gering. Deshalb ist es wichtig, die Treiber für die starken Anstiege bei den jeweiligen Sozialausgaben zu evaluieren mit dem Ziel, die Ausgaben zumindest nicht stärker als die Einnahmen wachsen zu lassen.

Stabilisierung der Kommunalfinanzen erfordert Verlangsamung des Ausgabedrucks

Konkrete Reformvorschläge wurden in einer Bund-Länder-Runde im April 2026 publik, die Vorschläge zur Entlastung der Kommunen machte (Bayerischer Rundfunk, 2026): Beispielsweise könnte die Einzelbetreuung im Rahmen der schulischen Integrationsbegleitung häufiger durch Pooling-Lösungen ersetzt werden. Darüber hinaus könnten Einkommens- und Vermögensfreibeträge abgesenkt werden. Im Gespräch ist auch, den Rechtsanspruch auf bestimmte Leistungen der Eingliederungs- oder Kinder- und Jugendhilfe wieder stärker durch eine Bedürftigkeitsprüfung zu ersetzen. Wie auch immer die Politik die damit verbundenen schwierigen Zielkonflikte entscheidet, so ist aus finanzpolitischer Sicht offenkundig, dass die Kommunalfinanzen ohne eine Verlangsamung des Ausgabedrucks keine Perspektive auf Stabilisierung haben. Wichtig ist zudem, das Problem auch von der wachstumspolitischen Seite her zu denken: Verbesserungen bei den Steuereinnahmen, insbesondere der für die Gemeinden wichtigen Gewerbesteuer, könnten die kommunalen Haushalte stabilisieren und einen Einbruch der kommunalen Investitionen verhindern. Hier kommt der allgemeinen Standort- und Wachstumspolitik von Bund und Ländern eine große Bedeutung zu. Wenn es gelingt, durch Steuerreformen, Bürokratieabbau und Verbesserung von Standortfaktoren das Potenzialwachstum in Deutschland nennenswert zu haben, wäre das auch für die kommunalen Finanzen ein wichtiger Beitrag.

LITERATUR

Statistisches Bundesamt, 2025. Vierteljährliche Kassenergebnisse der Kern- und Extrahaushalte des Öffentlichen Gesamthaushalts 1.-4. Vierteljahr 2024

Statistisches Bundesamt, 2026a. Pressemitteilung Nr. 351 vom 2. Oktober 2026: Öffentliches Finanzierungsdefizit im 1. Halbjahr bei 98,8 Milliarden Euro.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Das Bundesteilhabegesetz: *https://www.bmas.de/DE/Soziales/Teilhabe-und-Inklusion/Rehabilitation-und-Teilhabe/Bundesteilhabegesetz/bundesteilhabegesetz-art.html*

Statistisches Bundesamt, 2026b. Pressemitteilung Nr. N062 vom 9. September 2026: Schulbegleitung und Co.: Zahl der Eingliederungshilfe für junge Menschen mit seelischer Behinderung binnen zehn Jahren mehr als verdoopelt. *https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2026/09/PD26_N062_221.html*

Bayerischer Rundfunk, 2026. Sparpläne: Kürzungen bei Kinder- und Eingliederungshilfe *https://www.br.de/nachrichten/deutschland-welt/sparplaene-kuerzungen-bei-kinder-und-eingliederungshilfe,VGy1hQp*

//

Impressum

Autoren: Friedrich Heinemann (ZEW Mannheim und Universität Heidelberg), Paul Steger (ZEW Mannheim und Universität Mannheim)

Herausgeber: ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung
L 7, 1 · 68161 Mannheim · Deutschland · info@zew.de · www.zew.de · de.linkedin.com/company/zew-mannheim

Präsident: Prof. Dr. h. c. Achim Wambach, PhD · Kaufmännische Geschäftsführerin: Claudia von Schuttenbach

Ansprechpartner in der Pressestelle: Pascal Ausäderer · presse@zew.de

Anmerkung zum Zitieren aus dem Text: Es ist gestattet, Auszüge aus dem Text in der Originalsprache zu zitieren, insofern diese durch eine Quellenangabe kenntlich gemacht werden.

© ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH Mannheim

ZEW

Leibniz Gemeinschaft