



DEUTSCHER
LANDKREISTAG

Prof. Dr. Hans-Günter Henneke

Deutscher Bundestag
Frau Lisa Paus, MdB
Vorsitzende des Haushaltsausschusses
Platz der Republik 1
11011 Berlin

**Geschäftsführendes
Präsidentialmitglied**

Ulrich-von-Hassell-Haus
Lennéstraße 11
10785 Berlin

Tel.: 030 590097-320
Fax: 030 590097-420

E-Mail: Meike.Hinrichs
@Landkreistag.de

AZ: I

Datum: 11.8.2025

**Öffentliche Anhörung des Haushaltsausschusses zum Entwurf des
Haushaltsbegleitgesetzes 2025 und zum Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung eines
Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität**

BT-Drs. 21/778 und 779

Geschäftszeichen: PA 8/22

Sehr geehrte Frau Paus,

zu den o.g. Gesetzentwürfen nehme ich nach einer Vorbemerkung wie folgt Stellung:

Die Städte, Landkreise und Gemeinden haben das Haushaltsjahr 2024 mit einem – sich bereits im Herbst 2024 abzeichnenden – Defizit von 24,3 Mrd. Euro abgeschlossen. Im ersten Quartal 2025 betrug das Defizit 16,73 Mrd. Euro und lag damit um 3,33 Mrd. Euro über dem Defizit des Vorjahres.

Zu diesem Befund schweigt nicht nur der Koalitionsvertrag geradezu dröhnend, sondern auch die seit dem 6. Mai 2025 amtierende Bundesregierung, die in einer Antwort auf eine Kleine Anfrage von Bündnis 90/Die Grünen (BT-Drs. 21/970, 9) zwar eingeräumt hat,

„dass die kommunale Ebene mit einem erheblichen Finanzierungsdefizit konfrontiert ist“,

dann aber eine Änderung der Umsatzsteuerverteilung zugunsten der Kommunen mit dem Argument ablehnt, dass auch

„der Bundeshaushalt ebenfalls vor massiven finanziellen Belastungen“

steht.

Aus kommunaler Sicht ist dazu festzustellen, dass ein wechselseitiges Aufeinanderzeigen in concreto nicht weiterführt, zumal es die Kommunen – anders als der Bund – nicht in der Hand haben, selbst einen Weg aus dem Dilemma zu finden. Die Kommunen bedürfen umgehend sowohl einer dauerhaften strukturellen Einnahmeverbesserung als auch massiver Entlastungen auf der Ausgabenseite. Insofern sind Bund und Länder jeweils gefordert.

DEUTSCHER LANDKREISTAG - DER KOMMUNALE SPITZENVERBAND repräsentiert
● 57,3 Mio. Einwohner ● 68 % der Bevölkerung ● 73 % der Aufgabenträger ● 96 % der Fläche DEUTSCHLANDS
● 105,9 Mrd. € Haushaltsvolumen, davon ● 40,3 Mrd. € Ausgaben für soziale Leistungen

Dem Ausschuss ist das vorliegende Dokument in nicht barrierefreier Form zugeleitet worden.

Vor diesem Hintergrund ist es richtig und aus kommunaler Sicht als Einzelmaßnahme sehr zu begrüßen, dass die Lücke bei den Sofort-Transformationskosten der Krankenhäuser aus den Jahren 2022 und 2023 durch einen aus Bundesmitteln zu finanzierenden, zeitlich befristeten Rechnungszuschlag bei gesetzlich krankenversicherten Patienten bei stationärer Behandlung geschlossen werden soll. Auch der konkrete Transferweg wird begrüßt.

Die in Art. 3 § 2 Abs. 2 Nr. 3 KTFG vorgesehene Änderung, wonach

„Ausgleichsleistungen geleistet werden, um beim Strompreis und beim Gaspreis zu entlasten“,

lehnen wir dagegen ab!

Zwar ist das Vorhaben als solches in der Sache zu begrüßen. Mit der vorgesehenen Regelung sollen diese konsumtiven Maßnahmen aber statt wie geboten aus dem Bundeshaushalt aus dem Klima- und Transformationsfonds finanziert werden, was Inhalt und Intention des Sondervermögens in Art. 143h Abs. 1 GG diametral widerspricht. Die finanziellen Möglichkeiten zur Tötigung von gebotenen Zukunftsinvestitionen werden damit quantitativ sachwidrig eingeschränkt. Dieses Bedenken haben die kommunalen Spitzenverbände bereits gegenüber dem Referentenentwurf geltend gemacht und im Detail näher ausgeleuchtet.

Hinsichtlich des Sondervermögen-Errichtungsgesetzes trifft der festgestellte Befund zu, dass der öffentliche Kapitalstock real an Wert verliert und die Infrastruktur zunehmend an Qualität und Leistungsfähigkeit einbüßt, was sich aber im kommunalen Bereich angesichts der desolaten, eingangs genannten Finanzsituation trotz der Sondervermögenserrichtung unter Einbeziehung der Kommunen nicht substantiell ändern wird.

Die vorgesehene Definition des Begriffs der „Zusätzlichkeit“ in § 4 Abs. 3, der sich nicht auf einzelne Maßnahmen, sondern auf den 10 % der im Bundeshaushalt veranschlagten Ausgaben für Investitionen übersteigenden Betrag bezieht, ist zu begrüßen.

Richtig ist auch, die in § 11 – anders als noch im Referentenentwurf – vorgesehene Verpflichtung, die vom Sondervermögen aufgenommenen Kredite spätestens ab dem 1.1.2044 innerhalb eines angemessenen Zeitraumes zurückzuführen.

Hinsichtlich der Erwartung, dass die Investitionen nicht nur des Bundes und der Länder, sondern auch die der Kommunen „signifikant erhöht werden“ müssten, können seitens der Kommunen keine nicht zu realisierenden Illusionen genährt werden.

In ihrer am 5.8.2025 veröffentlichten Prognose über die Entwicklung der Kommunalfinanzen bis 2028 legen die kommunalen Spitzenverbände dar, dass der angesichts der desolaten strukturellen Finanzlage der Kommunen ab 2025 zu erwartende massive Investitionseinbruch durch die Errichtung des Sondervermögens zwar abgeschwächt, aber nicht verhindert werden kann (Anlage).

Mit freundlichen Grüßen



Henneke

Anlage

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



Pressemitteilung

5. August 2025

Kommunale Spitzenverbände veröffentlichen Prognose für Kommunalfinanzen

Kommunalhaushalte kollabieren – bislang undenkbare Verschuldungsspirale droht

Die kommunalen Spitzenverbände warnen aufgrund der rasant steigenden Ausgaben vor einer dramatischen kommunalen Finanzkrise und fordern nachhaltige Reformen. Die kommunalen Ausgaben steigen besonders im Sozialbereich, aber auch für das Personal. Verbunden mit einer langanhaltenden Wachstumspause der deutschen Wirtschaft ist die Lage weitaus schlimmer als bisher ohnehin schon befürchtet. Im vergangenen Jahr lag das Defizit in den kommunalen Kernhaushalten in noch nie dagewesener Rekordhöhe bei fast 25 Milliarden Euro.

Zu den heute veröffentlichten Prognosedaten zur kommunalen Finanzlage sagten die Präsidenten der kommunalen Spitzenverbände Oberbürgermeister Burkhard Jung (Deutscher Städtetag), Landrat Dr. Achim Brötel (Deutscher Landkreistag) und Bürgermeister Ralph Spiegler (Deutscher Städte- und Gemeindebund): **„Wir weisen seit Jahren darauf hin, dass die kommunalen Finanzen sich in einer strukturellen Schieflage befinden. Das ganze Ausmaß wird immer deutlicher sichtbar. Defizite in nie gekannter Höhe türmen sich auf, absehbar steigende Kassenkredite läuten eine Zins-Schulden-Spirale ein und die Investitionen schrumpfen zusammen. Die föderale Finanzarchitektur ist völlig aus dem Gleichgewicht geraten.“**

In den kommenden Jahren wird sich das Defizit nach der aktuellen Prognose der kommunalen Spitzenverbände nicht verringern, sondern im Gegenteil schrittweise auf mehr als 35 Milliarden Euro pro Jahr anwachsen. Damit gehen massive Liquiditätsprobleme einher, die Kassenkreditverschuldung wird explodieren und Investitionen in Kommunen und in den Ländern werden abstürzen. Die kommunalen Rücklagen sind vielerorts bereits vollständig aufgezehrt.

Ursache für die weiter wachsenden Defizite der Kommunalhaushalte sind die ungebremst ansteigenden Ausgaben, vor allem durch gesetzliche Vorgaben, und gleichzeitig deutlich zu gering zunehmende Einnahmen. Im Ergebnis werden die

Kommunalhaushalte überlastet und sind strukturell unterfinanziert. Die Defizite lägen noch höher, wenn die Kommunen nicht notgedrungen ihre Investitionen und andere gesetzlich nicht vorgeschriebene Ausgaben zusammenstreichen würden.

Seit langem weisen die kommunalen Spitzenverbände darauf hin: Die Kommunen haben – auch unter Berücksichtigung der Inflation und des enttäuschend geringen Wirtschaftswachstums – weniger ein Einnahmenproblem. Problematisch sind vor allem die rasant wachsenden Ausgaben, ohne dass die Kommunen darauf einen wesentlichen Einfluss haben. Die Präsidenten der kommunalen Spitzenverbände machten deutlich: **„Wir erwarten, dass die Länder ihrer Aufgabe nachkommen, eine aufgabengerechte Finanzausstattung der Städte, Landkreise und Gemeinden sicherzustellen und eine Nachsteuerung der kommunalen Finanzausgleiche vornehmen. Wir erwarten vom Bund, der als Gesetzgeber für einen Großteil der Belastungen der Kommunen federführend verantwortlich ist, dass er nun zügig seinen Lösungsbeitrag zur kommunalen Finanzkrise leistet. Dies bedeutet: Erstens und kurzfristig die kommunalen Einnahmen durch einen signifikant höheren Anteil an der Umsatzsteuer dauerhaft stärken. Bereits jetzt leisten die Kommunen deutlich mehr als ein Viertel der gesamtstaatlichen Ausgaben, erhalten aber nur ein Siebtel der Steuereinnahmen. Zweitens muss die Ausgabendynamik bei den Sozialausgaben durchbrochen werden. Steigerungsraten in diesem Bereich von jährlich 10 Prozent oder sogar darüber hinaus zwingen jeden Haushalt in die Knie. Drittens gilt es, konsequent die Standards zu überprüfen und einfachere Verfahren zu etablieren. Oftmals müssen Städte, Landkreise und Gemeinden sinnvolle freiwillige Ausgaben für Sportvereine, den ÖPNV oder die Wirtschaftsförderung streichen, weil sie gesetzlich zu anderen Ausgaben gezwungen sind.“**

Die Zeiten weitgehend ausgeglichener Kommunalhaushalte sind vorbei. Defizite, Nothaushalte, harte Konsolidierungsdiskussionen gehören zur neuen Realität in den Rathäusern und Landratsämtern. Die Kommunalpolitik muss mit den Finanzproblemen vor Ort umgehen. Der eigene Gestaltungsspielraum der Kommunen reicht aber bei weitem nicht aus, um die strukturelle Unterfinanzierung zu lösen. Denn Gesetze werden auf Bundes- und Landesebene gemacht, hier erwarten wir grundlegende Reformen.

Kontakt:

Deutscher Städtetag, Timm Steinborn, Pressesprecher, Tel.: 0 30/3 77 11-130

Deutscher Landkreistag, Dr. Markus Mempel, Pressesprecher, Tel.: 0 30/59 00 97-312

Deutscher Städte- und Gemeindebund, Alexander Handschuh, Pressesprecher, Tel.: 0 30/7 73 07-253

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



5. August 2025

Prognose der Kommunalfinanzen

Fachliche Erläuterung

Kommunalhaushalte im Kollaps – bislang undenkbare Verschuldungsspirale droht

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

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

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

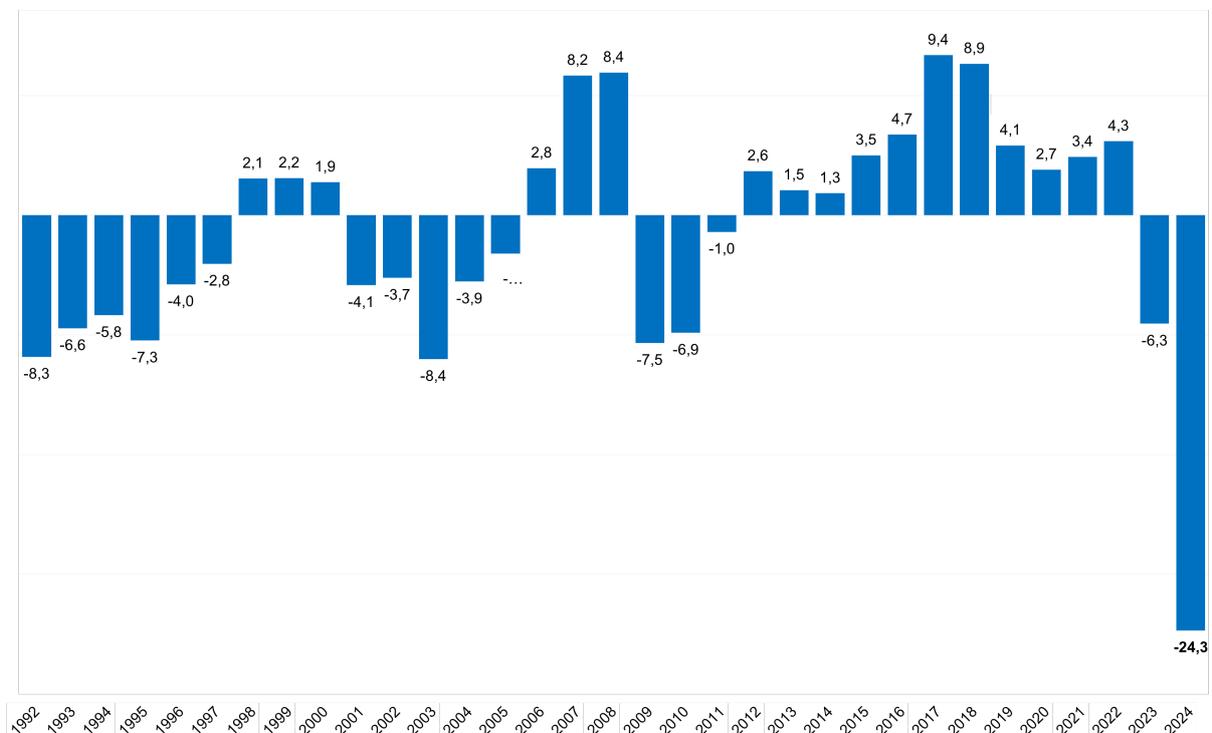
darf nicht zu einer noch stärkeren Abhängigkeit der Kommunen von Transfers von Bund und Ländern führen.

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

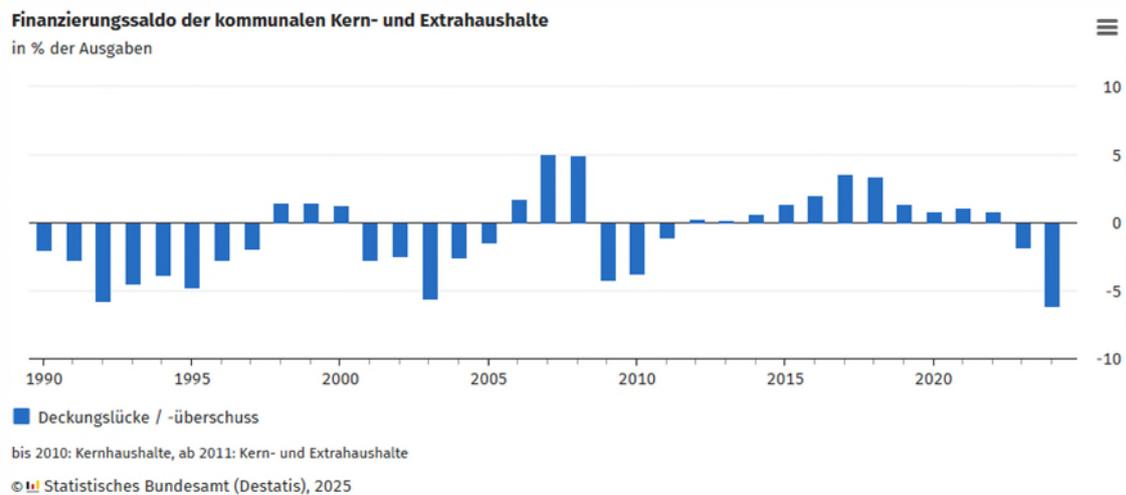
Rückschau auf die Kommunalfinanzen im Jahr 2024

Die Finanzlage der Kommunen hat sich im vergangenen Jahr dramatisch verschlechtert. Städte, Landkreise und Gemeinden haben das Jahr 2024 mit einem bislang beispiellosen Rekorddefizit in Höhe von 24,3 Mrd. € abgeschlossen. Betroffen sind davon alle kommunalen Gebietskörperschaftsebenen: die kreisfreien Städte mit -9,4 Mrd. €, die kreisangehörigen Gemeinden mit -8,2 Mrd. €, die Landkreise mit -5,8 Mrd. € und die Höheren Kommunalverbände (Landeswohlfahrtsverbände, Landschaftsverbände, kommunale Sozialverbände etc.) mit -0,8 Mrd. €. Mit dem letztjährigen Defizit werden die bisherigen Rekordwerte aus den Jahren 1992 und 2003 um nahezu das dreifache übertroffen. Gegenüber dem Vorjahr hat sich das Defizit sogar nahezu vervierfacht. Die Lage der kommunalen Haushalte ist katastrophal.

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



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



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

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

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

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

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

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

Kommunal Finanzen in den Jahren 2025 und folgende

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

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

Zur Prognose:¹

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Datengrundlage der Prognose, Methoden

Datengrundlage

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

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

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

Methoden

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

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

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



Kommunalfinanzen 2023 bis 2028 in den Flächenländern

Einnahmen/Ausgaben	2023	2024	2025	2026	2027	2028
	in Milliarden Euro Änderungen zum Vorjahr in %					
Einnahmen ²⁾	327,02	338,45	347,2	358,5	369,2	380,1
	6,7	3,5	2,6	3,3	3,0	3,0
<i>darunter:</i>						
Steuern	130,14	132,06	134,1	139,3	144,5	149,5
	7,1	1,5	1,5	3,9	3,7	3,5
<i>darunter:</i>						
Grundsteuern	13,93	14,48	14,7	14,9	15,1	15,2
	1,5	4,0	1,3	1,3	1,3	1,3
Gewerbesteuererinnahmen	61,95	62,13	61,7	65,0	67,1	69,2
	7,4	0,3	-0,7	5,4	3,3	3,0
Einkommensteueranteil	45,15	46,11	48,1	49,6	52,3	54,8
	10,0	2,1	4,3	3,2	5,3	4,9
Umsatzsteueranteil	7,51	7,55	7,7	7,9	8,1	8,3
	0,7	0,6	2,3	2,6	2,3	2,5
<i>nachrichtlich:</i>						
Brutto-Gewerbesteueraufkommen	67,69	68,18	67,6	71,3	73,6	75,8
	6,6	0,7	-0,8	5,4	3,3	3,0
Gebühren	22,64	24,35	26,1	27,5	28,8	29,8
	4,3	7,5	7,1	5,6	4,5	3,7
Laufende Zuweisungen von Land/Bund	124,03	129,44	133,1	136,7	139,8	143,2
	5,5	4,4	2,8	2,7	2,3	2,4
Investitionszuweisungen von Land/Bund	14,85	14,99	14,4	14,1	14,6	15,5
	15,3	0,9	-3,8	-2,2	3,8	6,0
Variante: zzgl. Sondervermögen Infrastruktur (LuKIFG)	14,85	14,99	14,4	16,6	18,4	20,0
	15,3	0,9	-3,8	15,1	10,8	8,9
Sonstige Einnahmen	35,35	37,62	39,6	40,9	41,5	42,1
	7,4	6,4	5,2	3,3	1,5	1,5
Ausgaben ²⁾	333,36	362,74	378,1	390,1	403,9	416,3
	9,5	8,8	4,2	3,2	3,5	3,1
<i>darunter:</i>						
Personal	80,91	88,11	94,8	100,8	107,3	111,1
	7,4	8,9	7,6	6,3	6,5	3,5
Sachaufwand	68,22	73,46	78,2	80,9	82,9	83,7
	8,3	7,7	6,4	3,5	2,5	1,0
Soziale Leistungen	75,63	84,51	90,5	96,4	102,5	108,9
	11,8	11,7	7,1	6,5	6,3	6,3
Zinsen	2,43	3,22	4,1	5,4	7,0	8,6
	37,5	32,1	28,0	31,0	29,0	24,0
Sachinvestitionen	41,81	44,50	38,4	32,3	28,4	26,7
	12,3	6,4	-13,7	-15,8	-12,0	-6,0
Variante: Sachinvestitionen zzgl. Sondervermögen Infrastruktur (LuKIFG)	41,81	44,50	38,4	34,8	32,2	31,2
	12,3	6,4	-13,7	-9,3	-7,5	-3,0
<i>davon:</i>						
Baumaßnahmen	31,94	33,89	29,5	25,1	22,1	20,7
	12,2	6,1	-13,0	-15,0	-12,0	-6,0
Erwerb von Sachvermögen	9,88	10,60	8,9	7,2	6,4	6,0
	12,6	7,3	-16,0	-18,6	-12,0	-6,0
Sonstige Ausgaben	64,35	68,95	72,1	74,3	75,8	77,2
	8,3	7,1	4,5	3,1	2,0	1,8
Finanzierungssaldo	-6,34	-24,28	-30,9	-31,6	-34,7	-36,1

Informationen zur Variante mit Sondervermögen (LuKIFG):

Die gesetzgeberische Umsetzung des Sondervermögens Infrastruktur und Kommunen ist noch nicht abgeschlossen. Für eine erste Abschätzung der Wirkung dieses Sondervermögens auf die kommunalen Investitionen hat die KSV unterstellt, dass im Rahmen des LuKIFG eine schnelle Umsetzung mit schlanken Verfahren auch in den Ländern sowie ohne Zusätzlichkeitsregelungen und ohne Eigenanteile erfolgt. Dementsprechend werden erste Auszahlungen aus dem Sondervermögen bereits im Jahr 2026 unterstellt, die volle Wirkung zeigt sich annahmegemäß bereits ab dem Jahr 2029. Im Zusammenhang mit der Investitionstätigkeit notwendige Sachaufwendungen u.ä. wurden hierbei ausgeklammert.

1) Für die Jahre 2025 bis 2028 Schätzung auf Basis einer gemeinsamen Umfrage der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände und der Steuerschätzung von Mai 2025 sowie Daten aus dem Arbeitskreis Stabilitätsrat. Differenzen in den Summen durch Rundungen möglich.

2) Ohne besondere Finanzierungsvorgänge (insbesondere Schuldenaufnahmen u. -tilgungen, Rücklagenentnahmen u. -zuführungen, Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren), ohne kommunale Krankenhäuser.

Prognose der kommunalen Spitzenverbände und eigene Zusammenstellung und Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Investitionseinbruch wird abgeschwächt, aber nicht verhindert

Kommunale Investitionen in Mrd. Euro

