Helaba

# Im Fokus: Deutschland
## 27. Januar 2025

## Finanzlage der Kommunen stark angespannt

**Die schwache Konjunktur hinterlässt deutliche Spuren bei den Einnahmen der Kommunen. Bei gleichzeitig steigenden Ausgaben fallen in vielen kommunalen Haushalten hohe Defizite an.**



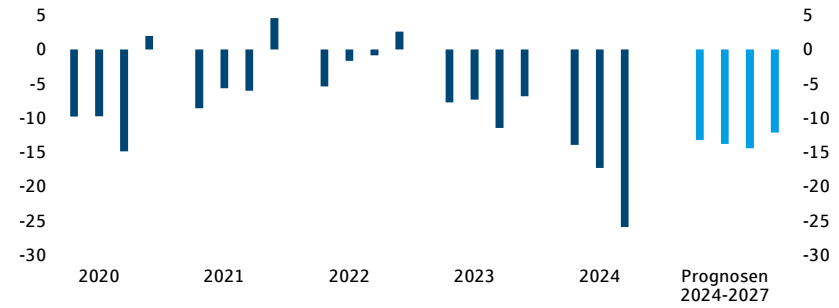
Dr. Stephan Brand
Nachhaltigkeit &
Öffentliche Finanzen
T 069/91 32-46 59

Knappe finanzielle Ressourcen in den öffentlichen Haushalten bergen für die Politik immer viel Sprengstoff. Davon kann die Ampel-Koalition ein Liedchen singen, führte doch insbesondere der Streit über den Bundeshaushalt zum Ende der Koalition. Auch auf der kommunalen Ebene verändert sich die Tonlage: War die letzte Dekade von Finanzierungsüberschüssen geprägt, rutschten die Kommunen in der bundesweiten Betrachtung 2023 erstmals ins Defizit. Für 2024 ist mit einem deutlich **negativen Ergebnis** zu rechnen, das sich wahrscheinlich ins laufende Jahr fortsetzt. Die aktuellsten verfügbaren Daten zur bundesweiten Finanzlage der Kommunen entstammen der vierteljährlichen Kassenstatistik. Das Statistische Bundesamt hat Ende Januar 2025 die Zahlen für das dritte Quartal 2024 veröffentlicht.

Der kommunale **Finanzierungssaldo** zum 30. September 2024 liegt demnach bei -25,9 Mrd. Euro in den Kern- und Extrahaushalten. Dies sind nochmals 14,5 Mrd. Euro weniger als zum gleichen Zeitpunkt des Vorjahres, als das Defizit bereits 11,4 Mrd. Euro betrug. Erfahrungsgemäß bessern sich die Zahlen im vierten Quartal zwar, von einem Sprung über die Nulllinie kann jedoch nicht ausgegangen werden. Im Juli 2023 gingen die kommunalen Spitzenverbände in ihrer Prognose noch von einem Defizit von rund 13 Mrd. Euro aus, was mittlerweile aber überholt sein dürfte, weil mit noch schlechteren Haushaltssalden zu rechnen ist.

**Kommunaler Finanzierungssaldo zuletzt deutlich im Minus**

Jeweils Quartale, Mrd. Euro



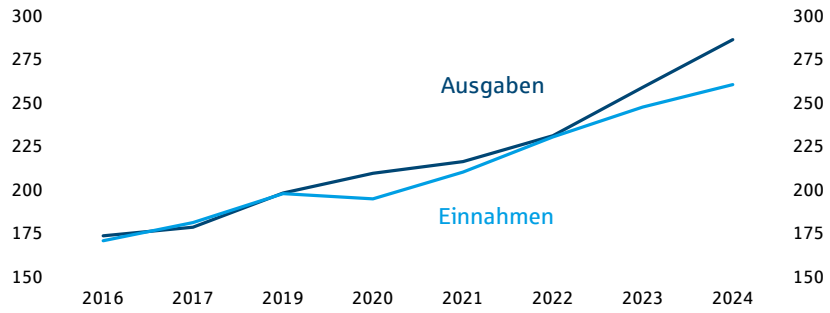

* Finanzierungssaldo nach vierteljährlicher Kassenstatistik, ab 2024 Prognose der kommunalen Spitzenverbände.
Quellen: Statistisches Bundesamt, Kommunale Spitzenverbände, Helaba Research & Advisory

### Kommunale Ausgaben wachsen schneller als die Einnahmen

Gründe für das Defizit liegen vor allem auf der **Ausgabenseite**. Während die Gesamteinnahmen im Vorjahresvergleich um 5,2 % auf 260,6 Mrd. Euro zulegten, wuchsen die Gesamtausgaben um 10,6 % auf 286,6 Mrd. Euro. Die schwache konjunkturelle Lage zeigte sich bei den **verhaltenen Steuermehreinnahmen** der Kommunen. Hier lag der Zuwachs bei 1,3 % auf 87,8 Mrd. Euro, was weniger ist als ursprünglich in der Steuerschätzung erwartet wurde. Diese ging noch von Steuermehreinnahmen von 2,9 % aus. Dem gegenüber **wuchsen die Ausgaben** der Städte, Gemeinden und Landkreise vor allem für soziale Sicherung und Personal deutlich. Treiber waren höhere Ausgaben für die Kosten der Unterkunft und Heizung aufgrund der höheren Energiepreise sowie einer gestiegenen Anzahl an Bürgergeld-Empfängern. Die höheren Personalkosten sind vor allem eine Folge des Tarifabschlusses für den öffentlichen Dienst sowie der zusätzlichen Stellen insbesondere in der Kinderbetreuung.

**Kommunale Ausgaben laufen den Einnahmen davon**

Bereinigte Gesamteinnahmen und -ausgaben, jeweils 3. Quartal, Mrd. Euro




*Kern- und Extrahaushalte nach vierteljährlicher Kassenstatistik jeweils zum 30.09.
Quellen: Statistisches Bundesamt, Helaba Research & Advisory

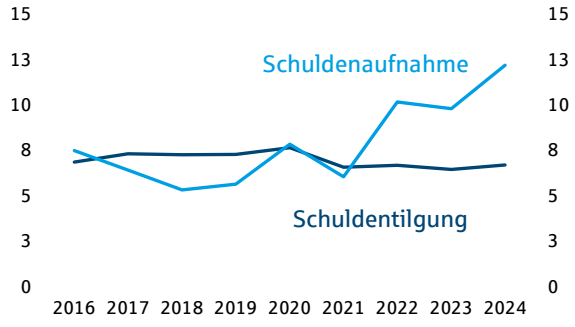
Die angespannte Finanzlage hat in vielen Kommunen zur Folge, dass der **Haushaltsausgleich** nur noch erreicht werden kann, wenn an anderen Stellen gespart wird. Gekürzt werden kann jedoch entweder bei freiwilligen Leistungen – die schätzungsweise nur weniger als 10 % ausmachen – oder bei den Investitionen, die einen Anteil von 12 % am kommunalen Gesamthaushalt haben. Angesichts der aufgelaufenen **Investitionsrückstände** sowie der investiven Mehrbedarfe für die verschiedenen transformativen Herausforderungen sind das keine guten Aussichten für die Instandhaltung und den notwendigen Ausbau der öffentlichen Infrastruktur.

## Kommunale Verschuldung nimmt sowohl bei Investitions- wie Kassenkrediten zu

Diese Ausgangslage hat auch Auswirkungen auf die **Verschuldung**. Die Dynamik bei den kommunalen Schulden nimmt wieder Fahrt auf, wobei der überwiegende Teil auf Bankkredite entfällt und weniger als 2 % in Form von Wertpapierschulden vorliegt. Drei Viertel der kommunalen Kreditaufnahme erfolgt bei Landesbanken, Sparkassen und Förderbanken. Die **Höhe der Kreditaufnahme** orientiert sich an den Konditionen und damit der Wirtschaftlichkeit dieses Finanzierungsinstruments sowie an den im Haushalt verfügbaren Finanzmitteln. In konjunkturell schwachen Zeiten können die Kommunen bei geringen Einnahmen einen Teil des Finanzbedarfs über Kredite decken bzw. kofinanzieren, bis sie ab einem gewissen Punkt ihre Investitionsplanungen eindampfen müssen. Derzeit finanzieren die Kommunen 12,2 Mrd. Euro am Kreditmarkt, wobei die Nettokreditaufnahme mit 5,5 Mrd. Euro um 2,1 Mrd. Euro höher liegt als im Vorjahresquartal. Für ihre Schulden zahlen die Kommunen derzeit **Zinsen** in Höhe von 2,8 Mrd. Euro, was einer Durchschnittsverzinsung von 2,2 % bezogen auf den Gesamtschuldenstand entspricht. Das Zinsniveau hat nach dem Ende der Niedrigzinsphase seit 2022 deutlich angezogen. Am aktuellen Rand fallen höhere Konditionen an, die sich erst zeitverzögert im Bestand niederschlagen werden.

**Nettokreditaufnahme der Kommunen steigt**

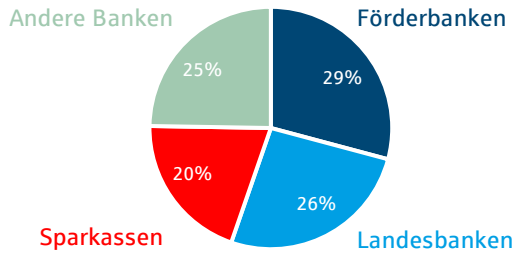
Schuldenaufnahme und -tilgung, jeweils 3. Quartal, Mrd. Euro




*Ohne kaufm. buchende Extrahaushalte nach vierteljährlicher Kassenstatistik.
Quellen: Statistisches Bundesamt, Helaba Research & Advisory

**Stabile Struktur der kreditgebenden Banken**

Kreditvergabe nach Bankengruppen, September 2024, %

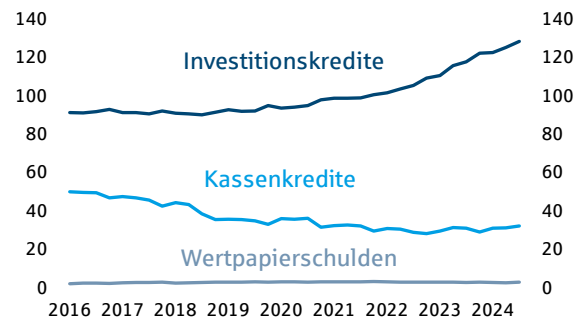



*Kredite an Kommunen einschl. Zweckverbände nach Bankenstatistik.
Quellen: Deutsche Bundesbank, Helaba Research & Advisory

Kommunen können im Rahmen der haushaltsrechtlichen Vorgaben Kredite zur Finanzierung von Investitionen oder für einen kurzfristigen Liquiditätsausgleich aufnehmen. Der **Bestand an fundierten Kommunalkrediten** zum 30.09.2024 von 128,3 Mrd. Euro (10,7 Mrd. Euro mehr als zum Vorjahreszeitpunkt) ist ein Ausdruck der **gestiegenen Investitionsausgaben**, die mit 35,3 Mrd. Euro um 9,4 % höher liegen als im dritten Quartal 2023.

**Kommunale Schulden nehmen zu**

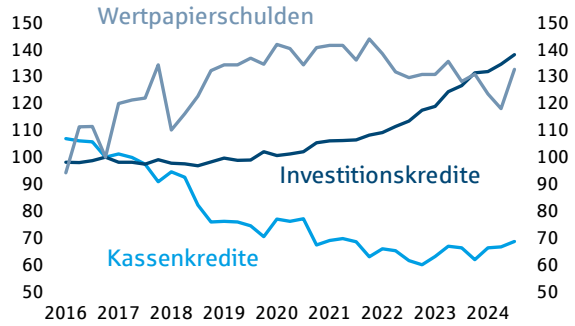
Schuldenarten, jeweils Quartale, Mrd. Euro




* Kern- und Extrahaushalte nach vierteljährlicher Schuldenstatistik, 2024 bis Q3.
Quellen: Statistisches Bundesamt, Helaba Research & Advisory

**Zunehmende Dynamik bei allen Schuldenarten**

Schuldenarten, jeweils Quartale, Index (31.12.2016=100)




*Kern- und Extrahaushalte nach vierteljährlicher Schuldenstatistik, 2024 bis Q3.
Quellen: Statistisches Bundesamt, Helaba Research & Advisory

Den größten Anteil unter den Investitionen machen Baumaßnahmen aus, auf die 24,8 Mrd. Euro und damit 1,6 Mrd. Euro mehr entfallen, wobei die Mehrausgaben nicht nur durch eine gesteigerte Bautätigkeit, sondern vor allem durch höhere Baupreise bedingt sein dürften.

Einen zwischenzeitlichen Liquiditätsbedarf können Kommunen über Kassenkredite decken. Bauen sich jedoch größere Bestände an Kassenkrediten über einen längeren Zeitraum auf, gilt dies als Alarmzeichen einer unzureichenden Finanzausstattung. Über die letzten Jahre konnte der **Bestand an Kassenkrediten** – auch dank mehrerer Entschuldungsprogramme in einigen Bundesländern – kontinuierlich abgebaut werden und erreichte Ende 2022 mit 28,1 Mrd. Euro den niedrigsten Stand seit 17 Jahren. Seitdem nimmt die Summe der Kassenkredite wieder zu. Sie lag am 30.09.2024 bei bundesweit 32,2 Mrd. Euro, was einer Zunahme von 1,1 Mrd. Euro zum Vorjahreszeitpunkt entspricht.

Eigentlich stehen die Haushaltsregeln und die Entschuldungsprogramme einer übermäßigen Kassenkreditverschuldung entgegen. Daher sollte der jüngste Anstieg kritisch beobachtet werden. Dies gilt umso mehr, als es in Nordrhein-Westfalen bislang keinen expliziten **Abbau der Altschulden** gegeben hat, obwohl die Kommunen dort mit 21,3 Mrd. Euro 66 % der bundesweiten Kassenkredite der Kommunen auf sich vereinen.[1] Die **Landesregierung** hat Mitte 2024 einen erneuten Vorschlag für deren Teilentschuldung vorgelegt. In Anbetracht der Größenordnungen hofft NRW auf eine Beteiligung des Bundes. Die **Bundesregierung** hat Mitte Januar 2025 einen Referentenentwurf für eine Änderung des Grundgesetzes veröffentlicht, um eine Bundesbeteiligung an der Altschuldenübernahme zu ermöglichen. Ob dieser Vorschlag eine Mehrheit findet oder durch die nächste Bundesregierung aufgegriffen wird, ist ungewiss. Bislang kam es diesbezüglich zu keiner Einigung, auch weil Länder mit niedrigerer Verschuldung eine Bundesbeteiligung kritisch sehen.

## Entwicklungsrichtung der Kommunalfinanzen ist besorgniserregend

Insgesamt ist die Lage der Kommunalfinanzen prekär. Obwohl die kommunale Ebene von großen Unterschieden zwischen strukturstarken und -schwachen Regionen geprägt ist, trifft die derzeitige Wirtschaftsschwäche nahezu alle Kommunen, sodass häufiger **unausgeglichene Haushalte** eine Konsolidierung erfordern. Die fiskalischen Möglichkeiten der Kommunen sind dadurch begrenzt, dass sie weder auf der Einnahme- noch auf der Ausgabenseite allzu große eigene Spielräume haben. Neben einer **Erhöhung** der lokalen Abgaben (insbesondere Grund- und Gewerbesteuer) verbleiben daher häufig nur **Kürzungen** bei den freiwilligen Leistungen und den öffentlichen Investitionen. Verhindern ließe sich das nur, wenn die Kommunen durch Zuweisungen und Fördermittel von Bund und Ländern oder aber durch eine anziehende Konjunktur höhere Einnahmen verbuchen könnten.

[1] Wir veröffentlichen in Kürze ein Update von „Zahlen & Fakten: Nordrhein-Westfalen“ in der Reihe **„Im Fokus: Bundesländer“**

An diese **Grundstruktur des deutschen Fiskalföderalismus** scheint sich gegenwärtig keine der Parteien im Bundestagswahlkampf heranzuwagen; zumindest deuten die Wahlprogramme eher auf eine Anpassung der etablierten Strukturen hin.[2] Trotzdem setzen etliche avisierte Politikvorhaben darauf, dass die kommunale Ebene leistungs- und lieferfähig bleibt. Spätestens bei der administrativen Umsetzung wird die Finanzausstattung der Kommunen darum auf die Agenda auch der Bundespolitik rücken, umso stärker, wenn sich die wirtschaftliche Lage in Deutschland nicht aufhellt. Es wird aber nicht damit getan sein, ein wenig an den Einnahmen zu schrauben, sondern es müssen auch die Ausgaben und damit die Aufgaben überprüft werden. Dies zeigt, wie nötig eine erneute **Föderalismusreform** ist, die ausgehend vom Aufgabenbestand der föderalen Ebenen die Einnahmen so verteilt, dass die Finanzbedarfe gedeckt werden.



Hier können Sie sich für unsere Newsletter anmelden:
**https://news.helaba.de/research/**


## Herausgeber und Redaktion

Helaba Research & Advisory

Redaktion:
Dr. Stefan Mitropoulos

Verantwortlich:
Dr. Gertrud R. Traud
Chefvolkswirtin/
Head of Research & Advisory



Neue Mainzer Str. 52-58
60311 Frankfurt am Main
T +49 69 / 91 32 – 20 24
**research@helaba.de**

Internet: **www.helaba.com**



## Disclaimer

Die Publikation ist mit größter Sorgfalt bearbeitet worden. Sie enthält jedoch lediglich unverbindliche Analysen und Prognosen zu den gegenwärtigen und zukünftigen Marktverhältnissen. Die Angaben beruhen auf Quellen, die wir für zuverlässig halten, für deren Richtigkeit, Vollständigkeit oder Aktualität wir aber keine Gewähr übernehmen können. Sämtliche in dieser Publikation getroffenen Angaben dienen der Information. Sie dürfen nicht als Angebot oder Empfehlung für Anlageentscheidungen verstanden werden.


[2] Siehe dazu: **Was passiert mit den föderalen Finanzen nach der Bundestagswahl?**