

Die Zusammensetzung der kommunalen Aus- gaben in Deutschland

Eine Betrachtung über 30 Jahre

Björn Kauder

Köln, 24.10.2025

IW-Report 48/2025

Wirtschaftliche Untersuchungen,
Berichte und Sachverhalte

**Herausgeber**

Institut der deutschen Wirtschaft Köln e. V.

Postfach 10 19 42

50459 Köln

Das Institut der deutschen Wirtschaft (IW) ist ein privates Wirtschaftsforschungsinstitut, das sich für eine freiheitliche Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung einsetzt. Unsere Aufgabe ist es, das Verständnis wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Zusammenhänge zu verbessern.

Das IW in den sozialen Medien

x.com

[@iw_koeln](#)

LinkedIn

[@Institut der deutschen Wirtschaft](#)

Instagram

[@IW_Koeln](#)

Autor

Dr. Björn Kauder

Senior Economist für Finanz- und Steuerpolitik

kauder@iwkoeln.de

0221 – 4981-516

Alle Studien finden Sie unter

www.iwkoeln.de

In dieser Publikation wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit regelmäßig das grammatikalische Geschlecht (Genus) verwendet. Damit sind hier ausdrücklich alle Geschlechteridentitäten gemeint.

Stand:

September 2025

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	4
1 Einleitung	5
2 Datengrundlage	7
3 Höhe der gesamten kommunalen Ausgaben	10
4 Zusammensetzung der Ausgaben	12
4.1 Prozentuale Zusammensetzung der Ausgaben	12
4.2 Ausgaben pro Einwohner	13
4.3 Ausgaben als Anteil am Bruttoinlandsprodukt.....	14
4.4 Unterkategorien	15
4.5 Ein näherer Blick auf die sozialen Leistungen	17
4.6 Personalausgaben und Sachinvestitionen.....	19
5 Fazit	23
6 Abstract.....	25
Tabellenverzeichnis.....	26
Abbildungsverzeichnis.....	27
Literaturverzeichnis	27

JEL-Klassifikation

H72 – Staats- und Kommunalhaushalte und Ausgaben

H50 – Staatsausgaben: Allgemeines

H10 – Struktur und Umfang der Staatstätigkeit: Allgemeines

Zusammenfassung

Die Lage der kommunalen Finanzen ist ein Dauerthema in der finanzpolitischen Debatte. Die Defizite der Kommunen sind am aktuellen Rand wieder angestiegen, ebenso wie der Investitionsrückstand. Häufig fokussiert die öffentliche Debatte auf die Einnahmenseite der Kommunen. Der vorliegende Beitrag beleuchtet indes die Ausgabenseite, um der Frage auf den Grund zu gehen, wie sich die kommunalen Ausgaben auf verschiedene Aufgaben aufteilen und wie sich die Werte im Zeitablauf verschoben haben. Hierzu wird die Entwicklung der Ausgabenanteile gegliedert nach Aufgaben seit den frühen 1990er Jahren betrachtet. Neben den Anteilen bestimmter Ausgaben an den Gesamtausgaben wird auch die Entwicklung der Pro-Kopf-Ausgaben sowie der Ausgaben relativ zum Bruttoinlandsprodukt untersucht. Zudem wird betrachtet, wie sich die Höhe der kommunalen Ausgaben insgesamt entwickelt hat.

Die Ergebnisse zeigen, dass die (inflationsbereinigten) kommunalen Ausgaben pro Einwohner in den 1990er und frühen 2000er Jahren nahezu unverändert blieben. Zwischen 2004 und 2022 erhöhten sich die Ausgaben hingegen um 40 Prozent und zogen in den Jahren 2023 und 2024 nochmals deutlich an. Relativ zum Bruttoinlandsprodukt wird am aktuellen Rand wieder das Niveau der frühen 1990er Jahre erreicht und im vergangenen Jahr sogar deutlich überschritten.

In der Zusammensetzung der kommunalen Ausgaben zeigen sich beträchtliche Verschiebungen über die vergangenen 30 Jahre. Die Oberkategorie Soziales und Jugend hat deutlich an Gewicht zugelegt, ihr Anteil an den Gesamtausgaben hat sich um die Hälfte auf 38 Prozent erhöht. Dies liegt insbesondere am Ausbau der Kinderbetreuung, aber auch am Zuwachs bei den Sozialleistungen. Bedenklich ist vor allem der ebenfalls enorme Zuwachs der Oberkategorie Zentrale Verwaltung, dessen Anteil ebenfalls um rund die Hälfte auf 21 Prozent zulegte. Deutlich rückläufig waren die Ausgaben für die Gestaltung der Umwelt (von 34 auf 20 Prozent), welche beispielsweise den Straßenbau umfassen. Ferner sind die Ausgaben für Zentrale Finanzleistungen deutlich zurückgegangen, worin sich unter anderem die günstige Zinsentwicklung zeigt. Die Ausgabenanteile für Schule und Kultur sowie Gesundheit und Sport waren ebenfalls rückläufig.

Die Personalausgaben pro Einwohner blieben in den 1990er und 2000er Jahren weitgehend konstant. Seit Beginn der 2010er Jahre ist der inflationsbereinigte Wert jedoch um 44 Prozent gestiegen. Da die Gesamtausgaben der Kommunen ebenfalls anwuchsen, liegt der Anteil der Personalausgaben an den gesamten kommunalen Ausgaben konstant bei ungefähr 25 Prozent. Die Sachinvestitionen haben sich in den 1990er und frühen 2000er Jahren halbiert. Erst seit Ende der 2010er Jahre ist ein Aufwärtstrend sichtbar. Ihr Anteil an den kommunalen Budgets verharrt indes auf niedrigem Niveau bei etwa 12 Prozent.

1 Einleitung

Die finanzielle Lage der Kommunen hat sich zuletzt verschärft. Nach positiven Finanzierungssalden in den Jahren 2012 bis 2022 verbuchten die Kommunen 2023 erstmals wieder ein Defizit, welches im vergangenen Jahr auf einen Rekordwert von 24,8 Milliarden Euro anstieg. Als Grund für diese Entwicklung werden insbesondere die Anpassungen der Regelsätze im Bereich der Sozialhilfe und im Bürgergeld angeführt, wodurch die kommunalen Ausgaben schneller wuchsen als die Einnahmen (Statistisches Bundesamt, 2025a). Somit überrascht es nicht, dass rund 36 Prozent der Kommunen ihre finanzielle Lage im vergangenen Jahr als „mangelhaft“ bezeichneten (KfW Research, 2025). Die laufenden Defizite stellen nicht das einzige Problem dar. Für das Jahr 2024 wird ein kommunaler Investitionsrückstand von 216 Milliarden Euro berichtet (KfW Research, 2025). Mit dem Sondervermögen Infrastruktur stehen zwar Mittel bereit, welche auch den Kommunen zugutekommen dürften. Dieses Sondervermögen ist auf zwölf Jahre angelegt und sieht vor, dass die Länder 100 Milliarden Euro erhalten, welche durch den Bund finanziert werden. Doch selbst wenn dieser Betrag vollständig an die kommunale Familie weitergereicht würde, wäre es kaum mehr als ein Tropfen auf den heißen Stein: Es blieben gut 8 Milliarden Euro pro Jahr.

Der gesellschaftliche und wirtschaftliche Wandel ist nicht nur ein dauerhafter Begleiter in der Untersuchung von finanzpolitischen Entwicklungen, sondern regelmäßig ihre Ursache. Da sich Gesellschaft und Wirtschaft ununterbrochen weiterentwickeln, ergeben sich naturgemäß auch stets Verschiebungen in der finanzpolitischen Prioritätensetzung. So sind die gestiegenen Ausgaben für die Betreuung von Kindern das direkte Resultat der politisch gewünschten höheren Partizipation von Frauen auf dem Arbeitsmarkt. Eine höhere Unsicherheit über politische und wirtschaftliche Entwicklungen äußert das Wahlvolk über eine zunehmende Präferenz für Ausgaben im Bereich soziale Sicherung. Investive Tätigkeiten, deren Erträge erst in (ferner) Zukunft sichtbar werden, kommen in der Budgetgestaltung dann möglicherweise zu kurz. Einige Verschiebungen in der kommunalen Ausgabenstruktur ergeben sich auch ganz ohne politische Beschlüsse. Steigt beispielsweise die Arbeitslosigkeit, so steigen die damit verbundenen Ausgaben von selbst („automatischer Stabilisator“).

Vor diesem Hintergrund untersucht der vorliegende Beitrag die Ursachen der verstetigten kommunalen Finanzkrise durch einen Blick auf die Ausgabenseite. Zu diesem Zwecke werden nicht nur die gesamten Ausgaben, sondern auch die Ausgabenzusammensetzung der Kommunen in den vergangenen 30 Jahren betrachtet, um der Frage auf den Grund zu gehen, wie sich die kommunalen Ausgaben auf verschiedene Aufgaben aufteilen und wie sich die Werte im Zeitablauf verschoben haben (vgl. auch Dorn et al., 2018). Es werden Ausgabenanteile an den gesamten Ausgaben, (preisbereinigte) Ausgaben pro Einwohner sowie Ausgaben relativ zum Bruttoinlandsprodukt betrachtet.

Zu bedenken ist, dass die gesetzlichen Grundlagen für kommunale Ausgaben häufig auf einer höheren Gebietskörperschaftsebene festgelegt werden. Insbesondere im Sozialbereich folgen die Verpflichtungen zu kommunalen Ausgaben der Bundesgesetzgebung – mit zum Teil nur geringen Spielräumen für die Gestaltung durch die Kommunen. Allerdings erhalten die Kommunen vom Bund Erstattungen, die in der Vergangenheit mehrfach aufgestockt wurden. Bei anderen Ausgaben, zum Beispiel für Sportstätten und Bäder oder auch bei der Straßenreinigung, haben die Kommunen große Spielräume, wenngleich die Leistungen hier häufig schon weit heruntergefahren wurden. Welcher Anteil der Ausgaben in der Macht der Kommunen liegt, lässt sich empirisch kaum bestimmen. Die Ergebnisse dieses Beitrags sind daher bei weitem nicht allein das Resultat kommunaler politischer Willensbildung.

Wie sich zeigt, haben sich sowohl die Ausgaben der Höhe nach als auch die Ausgabenschwerpunkte im Zeitverlauf deutlich verändert. In den 1990er und 2000er Jahren blieben die (inflationsbereinigten) Ausgaben pro Einwohner nahezu unverändert. Zwischen 2004 und 2022 erhöhten sich die Ausgaben hingegen um 40 Prozent; die deutliche Expansion der Ausgaben setzte sich in den beiden vergangenen Jahren fort. Auch die kommunalen Ausgaben relativ zum Bruttoinlandsprodukt stiegen zuletzt an und übertreffen nun wieder das Niveau der frühen 1990er Jahre.

In den einzelnen Oberkategorien zeigen sich massiv gestiegene Ausgaben für Soziales und Jugend (insbesondere durch die Ausweitung der Kinderbetreuung) sowie für die Verwaltung. Dem stehen rückläufige Ausgaben für die Gestaltung der Umwelt entgegen. Die Oberkategorie Gestaltung der Umwelt umfasst etwa den Straßenbau und den öffentlichen Personennahverkehr. Unter anderem durch die gesunkenen Zinsen haben sich die Ausgaben im Bereich Zentrale Finanzleistungen spürbar reduziert. Trotz deutlich gesteigener Aufwendungen für das Personal blieb der Anteil der Personalausgaben am Budget konstant. Der Anteil der Sachinvestitionen an den kommunalen Ausgaben verharret auf niedrigem Niveau.

2 Datengrundlage

Dieser Beitrag nutzt Daten des Statistischen Bundesamts, welche bis zum Berichtsjahr 2019 in der Fachserie 14 Reihe 3.3 (Rechnungsergebnisse der kommunalen Kern- und Extrahaushalte) veröffentlicht wurden. Die jüngeren Jahrgänge finden sich unter gleichem Titel im Statistischen Bericht 71718. Betrachtet werden sämtliche deutschen Kommunen für die Berichtsjahre 1992 bis 2022, mit Ausnahme der Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen. Daten für die Jahre ab 2023 sind in der Rechnungsstatistik noch nicht verfügbar. Auf einzelne Ergebnisse der Kassenstatistik, die bis 2024 vorliegt, wird an geeigneter Stelle eingegangen.

Die Daten geben an, welche Mittel für insgesamt sechs Oberkategorien verausgabt wurden, sowohl in Kern- als auch in Extrahaushalten. In den Jahrgängen bis 2010 erfolgte die Darstellung des Statistischen Bundesamts noch in zehn Oberkategorien; diese werden im Folgenden wie in Tabelle 2-1 gezeigt zusammengefasst. Die Daten bis 2010 umfassen die Ausgaben in Kernhaushalten und kommunalen Zweckverbänden. Hierdurch kommt es zu einem Strukturbruch, der ausweislich der Daten quantitativ jedoch vernachlässigbar ist. Für jede Oberkategorie werden die Ausgaben ferner in einzelne Unterkategorien aufgeschlüsselt.

Tabelle 2-1: Oberkategorien

Die Oberkategorien der Jahre bis 2010 werden in die sechs Oberkategorien der jüngeren Klassifikation überführt

Oberkategorie	Oberkategorien bis 2010
Soziales und Jugend	Soziale Sicherung
Zentrale Verwaltung	Allgemeine Verwaltung + Öffentliche Sicherheit und Ordnung
Gestaltung der Umwelt	Bau- und Wohnungswesen, Verkehr + Öffentliche Einrichtungen, Wirtschaftsförderung + Wirtschaftliche Unternehmen, allgemeines Grund- und Sondervermögen
Schule und Kultur	Schulen + Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege
Zentrale Finanzleistungen	Allgemeine Finanzwirtschaft
Gesundheit und Sport	Gesundheit, Sport, Erholung

Quellen: eigene Darstellung; Statistisches Bundesamt, Berichtsjahre 1992-2022

Im Einzelnen handelt es sich bei den Oberkategorien um Ausgaben für Soziales und Jugend, Zentrale Verwaltung, Gestaltung der Umwelt, Schule und Kultur, Zentrale Finanzleistungen sowie Gesundheit und Sport. Unter Soziales und Jugend werden beispielsweise Sozialleistungen nach dem Sozialgesetzbuch und Kinderbetreuung erfasst. Bei den Ausgaben für Zentrale Verwaltung handelt es sich im Wesentlichen um Verwaltungssteuerung und -service, aber auch um Ordnungsangelegenheiten oder den Brandschutz. Die umfassendste Aufgliederung erfolgt in der Position Gestaltung der Umwelt. Hier sind etwa der Straßen- und Schienenverkehr, Abwasserbeseitigung, Abfallwirtschaft oder auch Tourismus und Wirtschaftsförderung enthalten. Die Position Schule und Kultur umfasst beispielsweise Ausgaben für Schulen, Schülerbeförderung und Theater. Ein Posten bei Zentralen Finanzleistungen sind die Zinsausgaben. Die Ausgaben für Gesundheit und Sport beinhalten unter anderem Sportstätten, Bäder und Krankenhäuser.

In diesem Beitrag werden die Bereinigten Ausgaben insgesamt betrachtet, welche sowohl die Ausgaben des Verwaltungshaushalts als auch jene des Vermögenshaushalts umfassen (Ausgaben bereinigt um Zahlungen von gleicher Ebene, einschließlich besondere Finanzierungsvorgänge, ohne haushaltstechnische Verrechnungen). Tabelle 2-2 zeigt die einzelnen Oberkategorien mitsamt der zugehörigen Unterkategorien für das Jahr 2022. Ferner ist angegeben, welcher Ausgabenanteil auf die einzelnen Positionen entfällt und wie hoch die Ausgaben pro Einwohner und als Anteil des Bruttoinlandsprodukts waren.

Tabelle 2-2: Ober- und Unterkategorien

Klassifikation und Werte des Jahres 2022

Ober- und Unterkategorie	Ausgabenanteil	Ausgaben pro Einwohner in Euro	Ausgaben als Anteil am Bruttoinlandsprodukt
Soziales und Jugend	37,6%	1.674,77	3,6%
Grundversorgung und Hilfe nach dem SGB XII	4,4%	195,86	0,4%
Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II	5,1%	226,87	0,5%
Hilfen für Asylbewerber	1,5%	67,85	0,1%
Eingliederungshilfe nach SGB IX	6,1%	270,43	0,6%
Soziale Einrichtungen (ohne Einrichtungen der Jugendarbeit)	1,1%	46,84	0,1%
Leistungen nach dem Bundesversorgungsgesetz	0,2%	7,13	0,0%
Jugendarbeit	6,0%	265,55	0,6%
Einrichtungen der Jugendarbeit	11,2%	500,50	1,1%
Förderung von Trägern der Wohlfahrtspflege	0,5%	23,25	0,1%
Übrige soziale Leistungen	1,6%	70,50	0,2%
Zentrale Verwaltung	20,7%	923,24	2,0%
Verwaltungssteuerung und -service	15,7%	698,94	1,5%
Statistik und Wahlen	0,1%	6,02	0,0%
Ordnungsangelegenheiten	2,1%	94,37	0,2%
Brandschutz	1,8%	79,47	0,2%
Rettungsdienst	0,8%	36,86	0,1%
Katastrophenschutz	0,2%	7,59	0,0%
Gestaltung der Umwelt	20,4%	909,82	2,0%
Räumliche Planungs- und Entwicklungsmaßnahmen	1,5%	67,40	0,1%
Bau- und Grundstücksordnung	0,4%	19,38	0,0%
Wohnbauförderung	0,5%	20,79	0,0%
Denkmalschutz und -pflege	0,1%	4,25	0,0%
Gemeindestraßen, Kreisstraßen	3,9%	173,48	0,4%
Bundes- und Landesstraßen	0,2%	7,59	0,0%
Straßenreinigung	0,4%	17,81	0,0%

Parkeinrichtungen	0,1%	3,68	0,0%
Sonstiger Personen- und Güterverkehr, ÖPNV	2,6%	114,21	0,2%
Abwasserbeseitigung	1,5%	68,95	0,1%
Abfallwirtschaft	1,3%	57,67	0,1%
Versorgung mit technischer Informations- und Telekommunikationsinfrastruktur	0,4%	16,97	0,0%
Sonstige Ver- und Entsorgung	0,8%	34,65	0,1%
Öffentliches Grün, öffentliche Gewässer	1,1%	50,87	0,1%
Friedhofs- und Bestattungswesen	0,3%	14,48	0,0%
Naturschutz und Landschaftspflege	0,2%	7,29	0,0%
Umweltschutzmaßnahmen	0,2%	8,68	0,0%
Land- und Forstwirtschaft	0,3%	14,96	0,0%
Tourismus, allgemeine Einrichtungen und Unternehmen, Wirtschaftsförderung	3,7%	164,85	0,4%
Sonstiges	0,9%	41,85	0,1%
Schule und Kultur	10,9%	485,27	1,0%
Grund- und Hauptschulen	2,7%	118,09	0,3%
Übrige allgemeinbildende Schulen	2,9%	127,67	0,3%
Berufliche Schulen	0,9%	38,16	0,1%
Schülerbeförderung	0,8%	34,67	0,1%
Übrige schulische Aufgaben	0,9%	40,57	0,1%
Theater, Musikpflege, Musikschulen	1,2%	51,32	0,1%
Volksbildung	0,6%	26,63	0,1%
Übrige Kultur und Wissenschaft	1,1%	48,16	0,1%
Zentrale Finanzleistungen	6,9%	307,44	0,7%
Steuern, allgemeine Zuweisungen, allgemeine Umlagen	1,7%	73,98	0,2%
Sonstige allgemeine Finanzwirtschaft	5,2%	232,85	0,5%
Abwicklung der Vorjahre	0,0%	0,61	0,0%
Gesundheit und Sport	3,4%	149,79	0,3%
Krankenhäuser	0,8%	34,59	0,1%
Gesundheitseinrichtungen	0,9%	39,40	0,1%
Sportstätten und Bäder	1,3%	59,22	0,1%
Förderung des Sports	0,3%	11,79	0,0%
Sonstiges	0,1%	4,79	0,0%
Insgesamt	100,0%	4.450,34	9,6%

Quellen: eigene Berechnungen; Statistische Ämter der Länder, 2025; Statistisches Bundesamt, Berichtsjahr 2022; 2025b

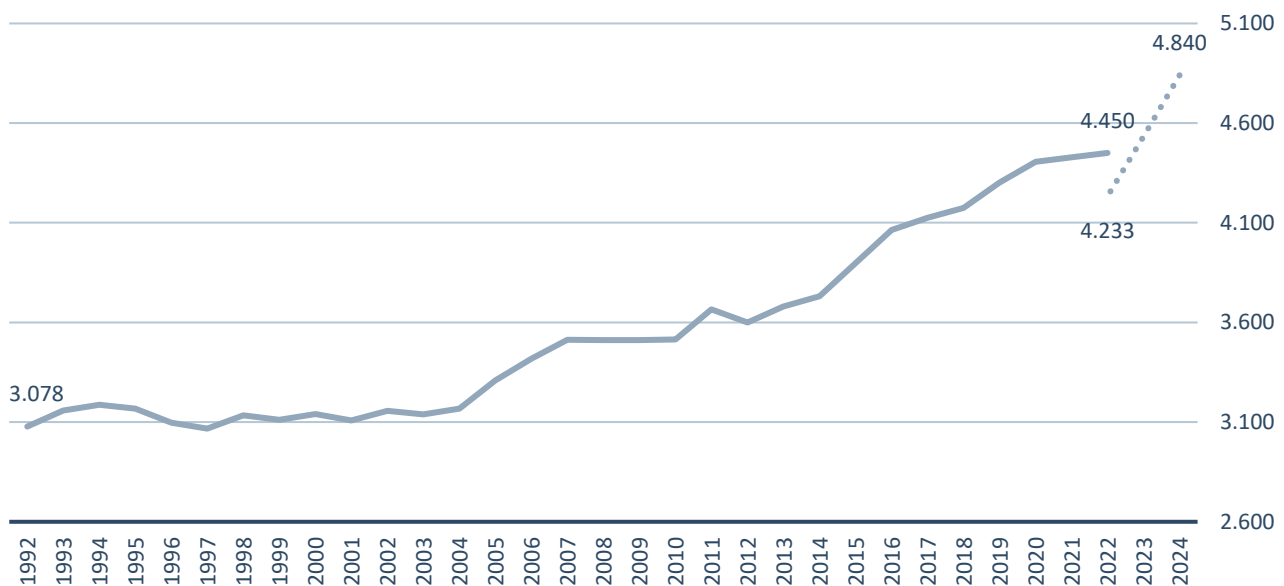
3 Höhe der gesamten kommunalen Ausgaben

Abbildung 3-1 zeigt, wie sich die gesamten kommunalen Ausgaben pro Einwohner in den Jahren 1992 bis 2022 entwickelt haben. Dabei sind die Daten mithilfe des Deflators für Konsumausgaben des Staates um den Einfluss der Inflation bereinigt worden (Darstellung in Preisen von 2022). Ausgehend von einem Wert von 3.078 Euro kam es in den 1990er Jahren zunächst zu einer Seitwärtsbewegung. Eine neue Dynamik setzte Mitte der 2010er Jahren ein, wo die Ausgaben pro Einwohner deutlich anstiegen und zuletzt ein Niveau von 4.450 Euro erreichten. Dies entspricht einem Anstieg der (inflationsbereinigten) Werte um 45 Prozent seit 1992. Zum Vergleich: Auf Bundesebene stiegen die Ausgaben von 1992 bis 2024 nur um 31 Prozent (Kernhaushalte; Kauder, 2025a; für einen internationalen Vergleich der öffentlichen Ausgaben vgl. Kauder, 2025b).

Zudem wird gezeigt, wie sich die inflationsbereinigten kommunalen Ausgaben pro Einwohner gemäß der Kassenstatistik im Zeitraum 2022 bis 2024 entwickelt haben. Diese Zahlen sind nicht direkt mit den Rechnungsergebnissen (des Zeitraums 1992 bis 2022) vergleichbar, unter anderem aufgrund von Unterschieden in der periodischen Abgrenzung. Dennoch geben die Zahlen der Kassenstatistik Aufschluss über die Dynamik am aktuellen Rand. Demnach stiegen die kommunalen Ausgaben pro Einwohner von 2022 bis 2024 inflationsbereinigt um 14 Prozent.

Abbildung 3-1: Kommunale Ausgaben pro Einwohner

Angaben in Euro pro Einwohner (in Preisen von 2022), die gepunktete Linie zeigt Ergebnisse der Kassenstatistik



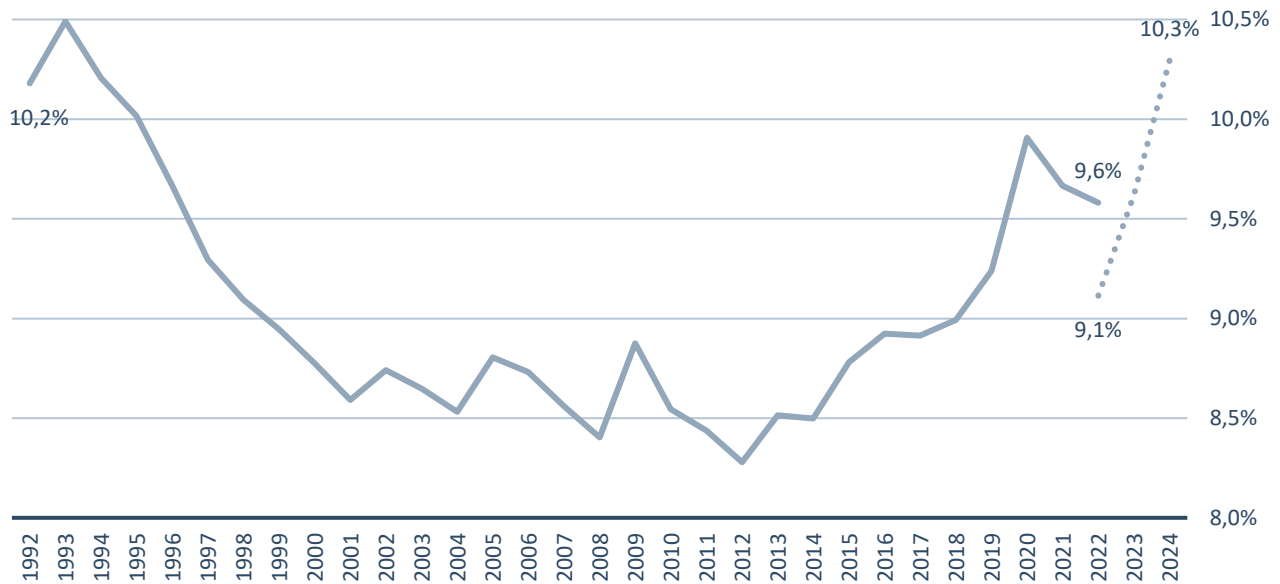
Quellen: eigene Berechnungen; Statistisches Bundesamt, Berichtsjahre 1992-2022; 2022; 2023; 2024; 2025a; 2025b; 2025c

Demgegenüber stellt Abbildung 3-2 die Entwicklung der Ausgaben relativ zum Bruttoinlandsprodukt dar. Hier zeigt sich eine deutlich rückläufige Entwicklung der kommunalen Ausgaben in den 1990er Jahren, in denen der Anteil am Bruttoinlandsprodukt von 10,2 auf 8,9 Prozent zurückging. Dies liegt im wachsenden Bruttoinlandsprodukt begründet. In den 2000er Jahren stabilisierte sich der Wert bei rund 8,5 Prozent. Erst in der zweiten Hälfte der 2010er Jahre entwickeln sich die Ausgaben wieder dynamisch und erreichten demnach zuletzt einen Anteil von 9,6 Prozent am Bruttoinlandsprodukt. Somit liegt die Bedeutung der kommunalen Ausgaben an der Wirtschaftsleistung am aktuellen Rand wieder auf dem Niveau von vor 30 Jahren.

Wiederum wird auf Zahlen der Kassenstatistik zurückgegriffen, um die Dynamik am aktuellen Rand abzubilden. Es zeigt sich ein sehr deutliches Wachstum der kommunalen Ausgaben als Anteil am Bruttoinlandsprodukt von 1,2 Prozentpunkten im Zeitraum 2022 bis 2024.

Abbildung 3-2: Kommunale Ausgaben als Anteil am Bruttoinlandsprodukt

Angaben in Prozent des Bruttoinlandsprodukts, die gepunktete Linie zeigt Ergebnisse der Kassenstatistik



Quellen: eigene Berechnungen; Statistische Ämter der Länder, 2025; Statistisches Bundesamt, Berichtsjahre 1992-2022; 2022; 2023; 2024; 2025a

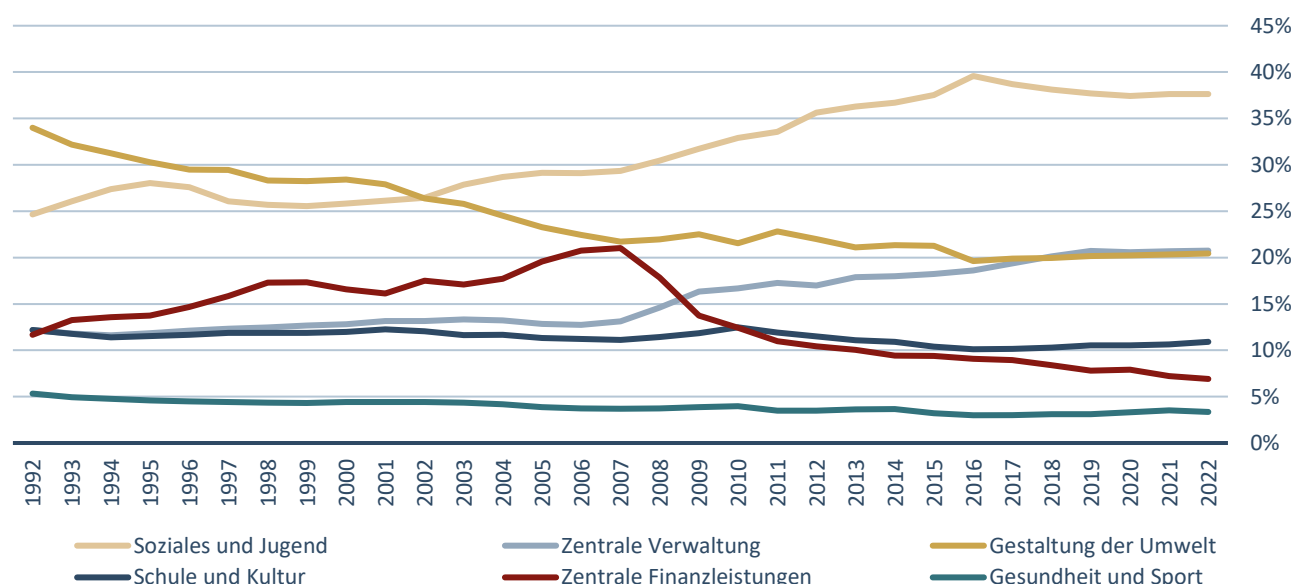
4 Zusammensetzung der Ausgaben

4.1 Prozentuale Zusammensetzung der Ausgaben

In Abbildung 4-1 sei zunächst ein Blick auf die prozentuale Ausgabenzusammensetzung geworfen. Hier wird dargestellt, welche Anteile der Ausgaben (genauer: der bereinigten Ausgaben) für die sechs Oberkategorien aufgewendet werden. Wie sich zeigt, sind die Ausgaben für Soziales und Jugend der alles dominierende Posten. Zuletzt wendeten die Kommunen 38 Prozent ihrer Ausgaben für dieses Aufgabengebiet auf. Auf den Plätzen zwei und drei liegen abgeschlagen die Ausgaben für die Zentrale Verwaltung und für die Gestaltung der Umwelt mit Anteilen von zuletzt 21 und 20 Prozent. Das war nicht immer so: Noch in den 1990er Jahren zeigte sich ein vollkommen anderes Bild. Im Jahr 1992 etwa lag die Gestaltung der Umwelt noch mit 34 Prozent klar vorne, gefolgt von den Ausgaben für Soziales und Jugend mit 25 Prozent. Die Zentrale Verwaltung kam damals auf einen Anteil von lediglich 12 Prozent.

Abbildung 4-1: Kommunale Ausgabenanteile für die einzelnen Oberkategorien

Angaben als Anteile an den kommunalen Ausgaben



Quellen: eigene Berechnungen; Statistisches Bundesamt, Berichtsjahre 1992-2022

Diese drei Oberkategorien unterstreichen deutlich, wie sich die Aufgaben der Kommunen im Zeitablauf gewandelt haben. Der Anteil für Soziales und Jugend stieg um 13 Prozentpunkte auf das Anderthalbfache an, getrieben durch eine Dynamik in den 2000er Jahren und der ersten Hälfte der 2010er Jahre. Die Zentrale Verwaltung legte um 8,5 Prozentpunkte zu – vor allem im Zeitraum 2008 bis 2019; die Gestaltung der Umwelt hingegen büßte vor allem in den 1990er und 2000er Jahren 14 Prozentpunkte ein. Das Ausufern von Sozial- und Verwaltungsausgaben zulasten der gestaltenden Ausgaben zeigt sich auf der kommunalen Ebene somit allzu deutlich. Dabei muss in Erinnerung behalten werden, dass die kommunalen Gestaltungsmöglichkeiten bei den Sozialausgaben eher gering ausfallen. Sie basieren auf bundesrechtlichen Vorgaben der Bücher des Sozialgesetzbuchs. Die Problematik relativiert sich, wenn die Kommunen ausreichende Erstattungen vom Bund erhalten. Es gibt jedoch deutliche Hinweise darauf, dass dem Konnexitätsprinzip nicht vollumfänglich gefolgt wird und auch nicht gefolgt werden kann oder gar sollte (vgl. auch Freier et al., 2025).

Auch in den drei verbleibenden Oberkategorien zeigen sich Verschiebungen. Am deutlichsten bei den Ausgaben für Zentrale Finanzleistungen. Deren Anteil stieg zunächst von 12 Prozent im Jahr 1992 auf 21 Prozent im Jahr 2007, ehe er auf 6,9 Prozent im Jahr 2022 zurückging. Ein Teil der Erklärung ist hier die Zinsentwicklung. Weniger spektakulär erscheinen die Verschiebungen bei Schule und Kultur (12 auf 11 Prozent) sowie bei Gesundheit und Sport. Mit einem Rückgang von 5,3 auf 3,4 Prozent ist der Rückgang bei den Ausgaben für Gesundheit und Sport relativ jedoch sehr deutlich.

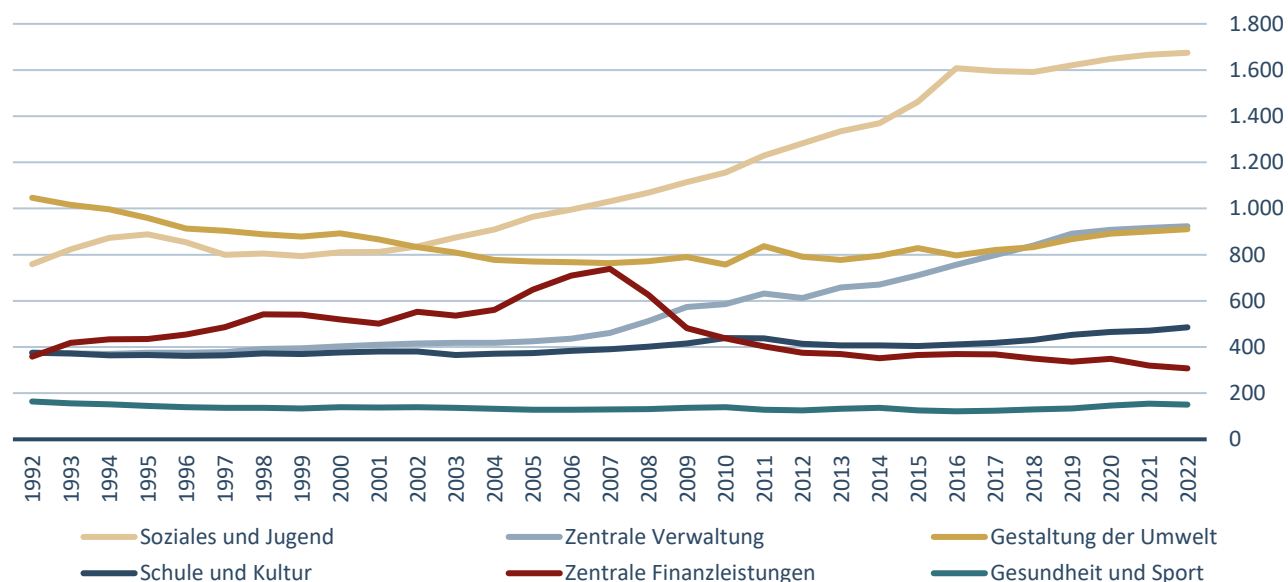
4.2 Ausgaben pro Einwohner

Dieses Bild wird noch schärfer, wenn nicht auf die prozentualen Ausgabenanteile abgestellt wird, sondern auf die Ausgaben in Euro pro Einwohner (Abbildung 4-2). Diese Werte wurden zum Zwecke der Vergleichbarkeit inflationsbereinigt. Wie sich zeigt, haben sich die Pro-Kopf-Ausgaben für Soziales und Jugend zwischen 1992 und 2022 von 759 auf 1.675 Euro mehr als verdoppelt. Die Ausgaben für Zentrale Verwaltung haben sich von 375 auf 923 Euro ebenfalls mehr als verdoppelt, einsetzend gegen Ende der 2000er Jahre. Demgegenüber gingen die Ausgaben für die Gestaltung der Umwelt von 1.046 auf 910 Euro pro Einwohner zurück – ein Rückgang um 13 Prozent. Hier zeigt sich immerhin ein sehr leichter Aufwärtstrend in den 2010er Jahren.

Die Ausgaben für Schule und Kultur stiegen pro Einwohner von 375 auf 485 Euro. Die zentralen Finanzleistungen legten zunächst von 359 auf 739 Euro zu, ehe sie auf 307 Euro pro Einwohner zurückgingen. Bei den Ausgaben für Gesundheit und Sport zeigt sich ein moderater Rückgang von 164 auf 150 Euro pro Einwohner. Noch im Jahr 2016 lag der Wert bei nur 122 Euro, seitdem setzte ein spürbarer Aufwärtstrend ein.

Abbildung 4-2: Kommunale Ausgaben für die einzelnen Oberkategorien pro Einwohner

Angaben in Euro pro Einwohner (in Preisen von 2022)



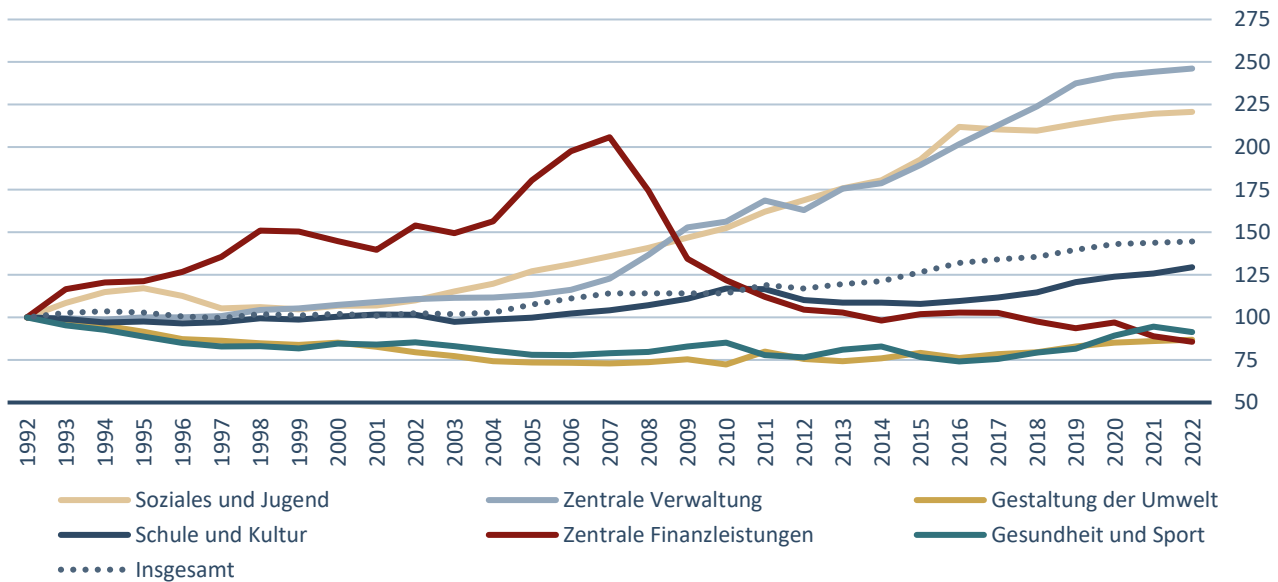
Quellen: eigene Berechnungen; Statistisches Bundesamt, Berichtsjahre 1992-2022; 2025b; 2025c

Abbildung 4-3 verdeutlicht genauer, wie sich die einzelnen Oberkategorien relativ zum Jahr 1992 entwickelt haben. Hier sind die Werte des Jahres 1992 auf 100 normiert worden. Die gepunktete Linie zeigt zunächst den Anstieg der gesamten Ausgaben pro Einwohner um 45 Prozent, der bereits aus Abbildung 3-1 ersichtlich war. Es zeigt sich einmal mehr die weit überdurchschnittliche Entwicklung bei den Oberkategorien Zentrale

Verwaltung sowie Soziales und Jugend. Die Ausgaben für Schule und Kultur entwickelten sich unterdurchschnittlich, wenngleich positiv. Die verbleibenden drei Kategorien, Gesundheit und Sport, Zentrale Finanzleistungen sowie Gestaltung der Umwelt, waren leicht rückläufig.

Abbildung 4-3: Kommunale Ausgaben für die einzelnen Oberkategorien pro Einwohner (normiert)

Angaben normiert, 1992 = 100 (in Preisen von 2022)



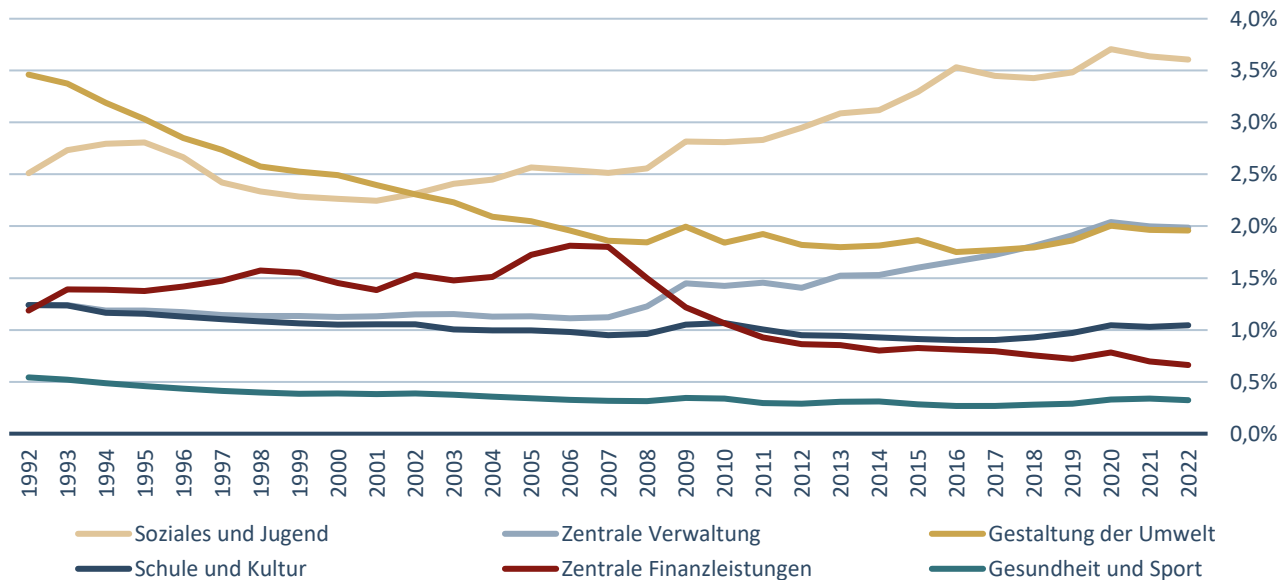
Quellen: eigene Berechnungen; Statistisches Bundesamt, Berichtsjahre 1992-2022; 2025b; 2025c

4.3 Ausgaben als Anteil am Bruttoinlandsprodukt

In Abbildung 4-4 werden die Ausgaben relativ zum Bruttoinlandsprodukt betrachtet. Somit werden die kommunalen Ausgaben in Relation zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit Deutschlands gesetzt. Erwartungsgemäß sind die Trends der vorherigen beiden Abbildungen auch hier gut sichtbar. Die Ausgaben für Soziales und Jugend stiegen zwischen 1992 und 2022 von 2,5 auf 3,6 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Bei der Zentralen Verwaltung vollzog sich ein Anstieg von 1,2 auf 2,0 Prozent, welcher vor allem ab Ende der 2000er Jahre einsetzte. Die Gestaltung der Umwelt büßte ein und sank von 3,5 auf 2,0 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Zentrale Finanzleistungen reduzierten sich von 1,2 auf 0,7 Prozent, lagen in den Jahren 2006 und 2007 jedoch noch bei 1,8 Prozent. Schule und Kultur ging von 1,2 auf 1,0 Prozent zurück, Gesundheit und Sport von 0,5 auf 0,3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts.

Abbildung 4-4: Kommunale Ausgaben für die einzelnen Oberkategorien als Anteil am Bruttoinlandsprodukt

Angaben in Prozent des Bruttoinlandsprodukts



Quellen: eigene Berechnungen; Statistische Ämter der Länder, 2025; Statistisches Bundesamt, Berichtsjahre 1992-2022

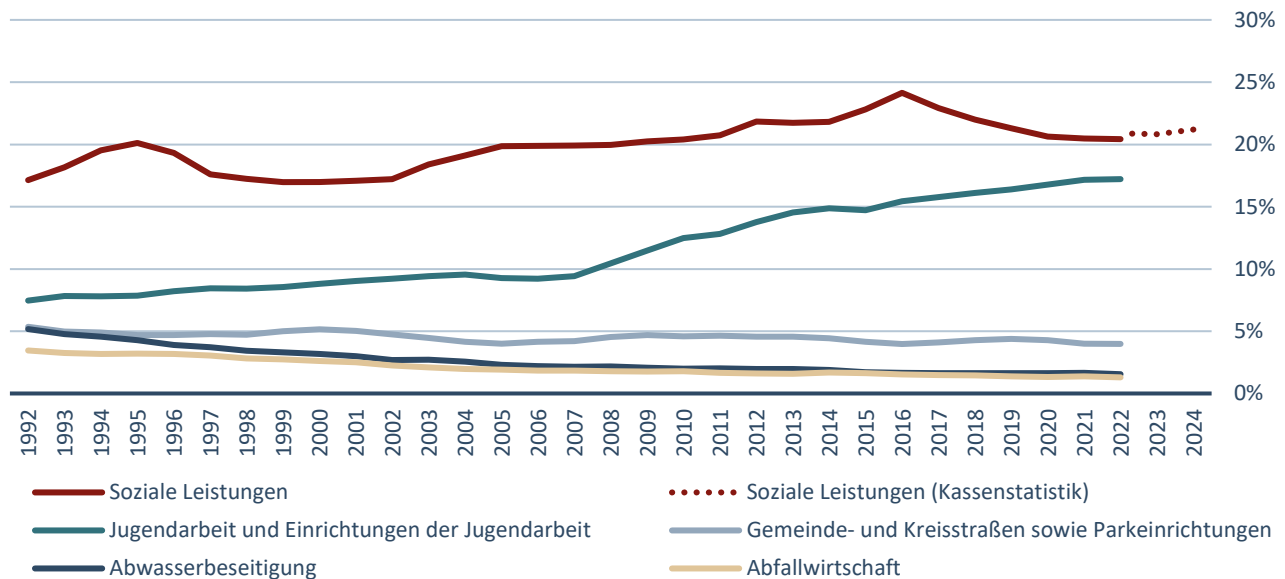
4.4 Unterkategorien

Welche Ausgaben sind es genau, die zu den spürbaren Verschiebungen in den kommunalen Ausgaben führen? Hierzu ist ein Blick in ausgewählte Unterkategorien (solche mit Ausgaben, die zuletzt im zweistelligen Milliardenbereich lagen) hilfreich, wenngleich aufgrund neuer statistischer Definitionen nicht immer möglich. Bei den Verwaltungsausgaben ist der Erkenntnisgewinn gering. Drei Viertel der Ausgaben entfielen zuletzt auf die Position „Verwaltungssteuerung und -service“. Die nächsthöheren Unterkategorien Ordnungsangelegenheiten sowie Brandschutz machen lediglich rund oder knapp 10 Prozent aus und fallen somit kaum ins Gewicht. Das gilt erst recht für die weiteren Unterkategorien.

Interessanter ist die Betrachtung der Oberkategorien Soziales und Jugend sowie Gestaltung der Umwelt, die in ihren Ausgabenanteilen eine nahezu spiegelbildliche Entwicklung genommen haben (Abbildung 4-1). Die finanziell bedeutendste Unterkategorie der Gestaltung der Umwelt sind Gemeinde- und Kreisstraßen sowie Parkeinrichtungen mit einem Anteil von 4,0 Prozent an den Gesamtausgaben über alle Kategorien im Jahr 2022, nach 5,4 Prozent im Jahr 1992 (Abbildung 4-5). Zu den bedeutenden Unterkategorien zählen auch Abwasserbeseitigung sowie Abfallwirtschaft. Deren Anteile an den gesamten kommunalen Ausgaben gingen von 5,2 auf 1,5 Prozent (Abwasserbeseitigung) sowie von 3,5 auf 1,3 Prozent (Abfallwirtschaft) zurück. Auf Abwasserbeseitigung und Abfallwirtschaft entfällt somit fast die Hälfte des Rückgangs des Ausgabenanteils im Bereich Gestaltung der Umwelt.

Abbildung 4-5: Kommunale Ausgabenanteile für einzelne Unterkategorien

Angaben als Anteile an den kommunalen Ausgaben, bis 2010 ohne Zweckverbände

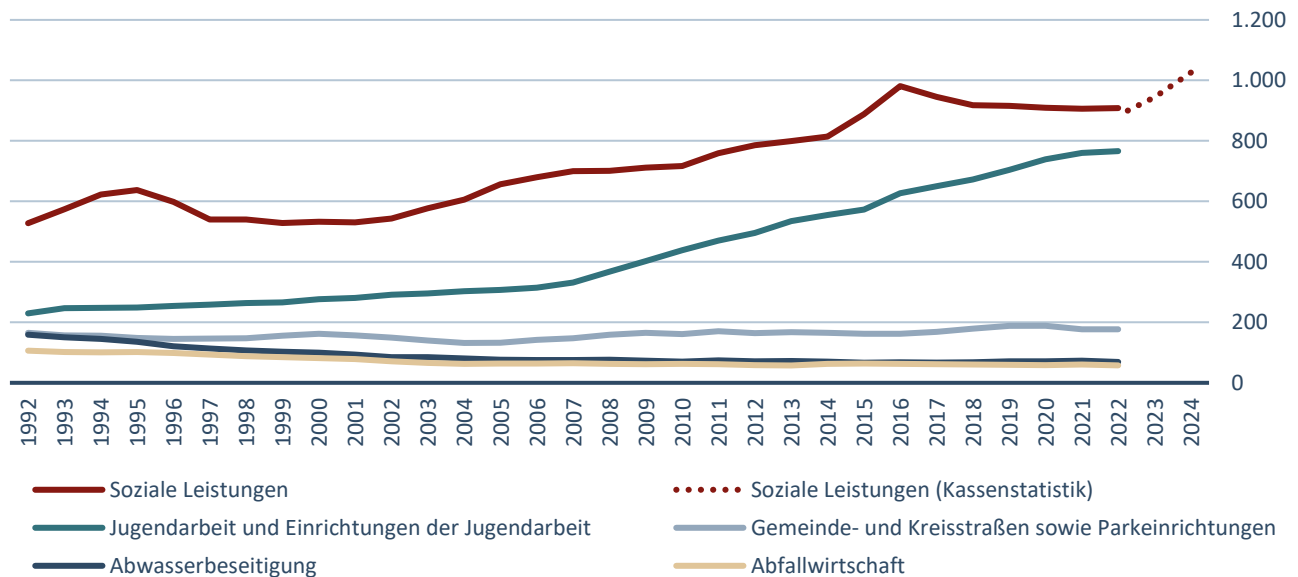


Quellen: eigene Berechnungen; Statistisches Bundesamt, Berichtsjahre 1992-2022; 2022; 2023; 2024; 2025a

Bei den Ausgaben für Soziales und Jugend kann der Anteil der Jugendarbeit und der Einrichtungen der Jugendarbeit von den sozialen Leistungen getrennt werden. Die Bedeutung der Jugendarbeit und der Einrichtungen der Jugendarbeit nahm mit einem Anstieg von 7,5 auf 17 Prozent der Gesamtausgaben der Kommunen deutlich zu, mit einsetzender Dynamik im Jahr 2008. Dahinter steht vor allem der Ausbau der Kinderbetreuung, welche ein zentraler Treiber hinter den dargestellten Entwicklungen ist (vgl. zur Personalentwicklung in der Kinderbetreuung auch Hentze/Kauder, 2024; Kauder, 2024). Auch der Anteil der sozialen Leistungen stieg an, auf 20 Prozent nach 17 Prozent im Jahr 1992. Im Jahr 2016 lag der Wert mit 24 Prozent allerdings noch deutlich höher. Die darauf erfolgte Abnahme ist unter anderem auf rückläufige Hilfen für Asylbewerber zurückzuführen. Bei den sozialen Leistungen ist es möglich, auf Ergebnisse der Kassenstatistik zurückzugreifen, um Entwicklungen am aktuellen Rand besser abzubilden. Demnach zeigt sich im Zeitraum 2022 bis 2024 keine weitere Dynamik beim Anteil der sozialen Leistungen an den gesamten kommunalen Ausgaben. Zwar stiegen die inflationsbereinigten Ausgaben für soziale Leistungen pro Einwohner um 16 Prozent an (Abbildung 4-6), die gesamten kommunalen Ausgaben stiegen jedoch ähnlich stark an (um 14 Prozent).

Abbildung 4-6: Kommunale Ausgaben für einzelne Unterkategorien pro Einwohner

Angaben in Euro pro Einwohner (in Preisen von 2022), bis 2010 ohne Zweckverbände



Quellen: eigene Berechnungen; Statistisches Bundesamt, Berichtsjahre 1992-2022; 2022; 2023; 2024; 2025a; 2025b; 2025c

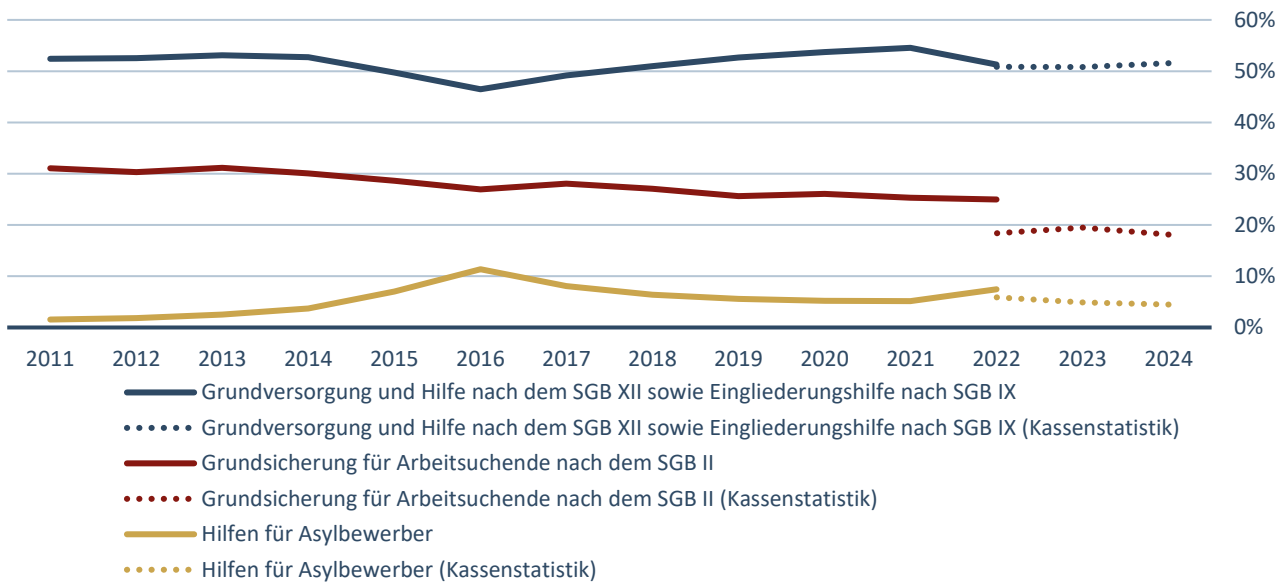
4.5 Ein näherer Blick auf die sozialen Leistungen

Mit gut 20 Prozent stehen die sozialen Leistungen für einen wesentlichen Anteil an den kommunalen Budgets. Insbesondere vor dem Hintergrund der zuletzt angezogenen Dynamik bei den Sozialausgaben pro Einwohner ist ein näherer Blick von Interesse, wie sich einzelne soziale Leistungen entwickelt haben. Aufgrund von Umstellungen der amtlichen Statistik beginnt der Betrachtungszeitraum im Jahr 2011. Die Eingliederungshilfe nach SGB IX wurde bis 2019 noch als Teil der Grundversorgung und Hilfe nach SGB XII ausgewiesen, wo sie früher als sechstes Kapitel verankert war. Aus Gründen der Vergleichbarkeit werden diese Leistungen bis zum aktuellen Rand als gemeinsamer Wert ausgewiesen. Für alle Leistungen wird wiederum am aktuellen Rand auf Ergebnisse der Kassenstatistik zurückgegriffen.

Abbildung 4-7 zeigt zunächst die drei wichtigsten sozialen Leistungen als Anteile an allen sozialen Leistungen (und nicht etwa als Anteile am gesamten kommunalen Budget). Damit wird veranschaulicht, wie sich die Bedeutung einzelner sozialer Leistungen untereinander verschoben hat. Auffallend ist zunächst das Jahr 2016, in welchem die Flüchtlingskrise zu einem deutlich höheren Anteil der Hilfen für Asylbewerber geführt hat. Ihr Anteil an allen sozialen Leistungen erhöhte sich folglich von 1,5 Prozent im Jahr 2011 auf 11 Prozent im Jahr 2016. Die Anteile der anderen sozialen Leistungen gingen 2016 dementsprechend zurück. Darüber hinaus zeigt sich bei den Hilfen für Asylbewerber eine Normalisierung auf ein Niveau von etwa 5 Prozent seit 2019, die im Jahr 2022 durch die Lage in der Ukraine und einem Anstieg auf 7,5 Prozent ein Ende fand. Eine geringe Dynamik ist bei der Grundversorgung und Hilfe nach dem SGB XII sowie der Eingliederungshilfe nach SGB IX ersichtlich. Ihr Anteil liegt zumeist leicht über 50 Prozent. Tendenziell rückläufig ist der Anteil der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II auf rund ein Viertel. Hierin scheint sich die lange Zeit positive Entwicklung am Arbeitsmarkt zu spiegeln.

Abbildung 4-7: Kommunale Ausgabenanteile für soziale Leistungen

Angaben als Anteile an den sozialen Leistungen

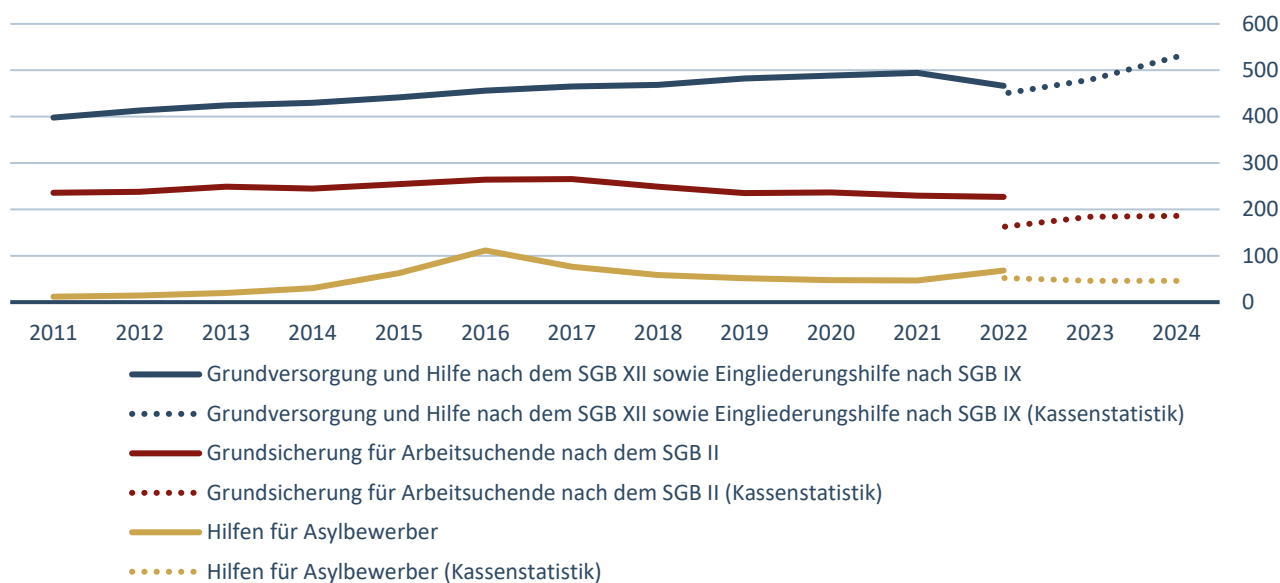


Quellen: eigene Berechnungen; Statistisches Bundesamt, Berichtsjahre 2011-2022; 2022; 2023; 2024; 2025a

Abbildung 4-7 hat ausgeblendet, dass die sozialen Leistungen insgesamt spürbar zugenommen haben. Daher wird in Abbildung 4-8 betrachtet, wie sich die inflationsbereinigten Ausgaben für einzelne soziale Leistungen pro Einwohner entwickelt haben. Diese Darstellung wird der Dynamik des Sozialstaats eher gerecht. Bei der Grundversorgung und Hilfe nach dem SGB XII sowie der Eingliederungshilfe nach SGB IX wird ein deutlicher Aufwuchs der Ausgaben sichtbar. Sie stiegen von 398 Euro pro Einwohner im Jahr 2011 auf 466 Euro pro Einwohner im Jahr 2022 – ein Anstieg um 17 Prozent. Die Kassenstatistik am aktuellen Rand lässt einen beschleunigten Trend im Jahr 2024 erkennen. Die Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II verläuft im gesamten Zeitraum relativ konstant bei knapp über 200 Euro pro Einwohner, trotz der positiven Entwicklung am Arbeitsmarkt. Insbesondere im Jahr 2023 zeigte die Entwicklung nach oben. Sowohl beim SGB XII/IX als auch beim SGB II waren die Anstiege unter anderem in angepassten Regelsätzen begründet, beim SGB II zudem in der Berechtigung von Ukrainern zum Bezug von Bürgergeld. Die Hilfen für Asylbewerber stiegen inflationsbereinigt pro Einwohner von 12 Euro im Jahr 2011 auf 111 Euro im Jahr 2016 und lagen zuletzt bei 68 Euro.

Abbildung 4-8: Kommunale Ausgaben für soziale Leistungen pro Einwohner

Angaben in Euro pro Einwohner (in Preisen von 2022)



Quellen: eigene Berechnungen; Statistisches Bundesamt, Berichtsjahre 2011-2022; 2022; 2023; 2024; 2025a; 2025b; 2025c

4.6 Personalausgaben und Sachinvestitionen

Unabhängig von der bisher erfolgten Betrachtung verschiedener Ausgabenkategorien lassen sich zwei interessante kategorienübergreifende Ausgabenkennziffern analysieren: Personalausgaben und Sachinvestitionen. Bei den Personalausgaben handelt es sich zum größten Teil um die Arbeitnehmerentgelte, die die Kommunen an ihre Beschäftigten auszahlen, jedoch auch um Versorgungsbezüge und Beiträge zu Versorgungskassen sowie um Beamtenbezüge oder sonstige Personalausgaben.

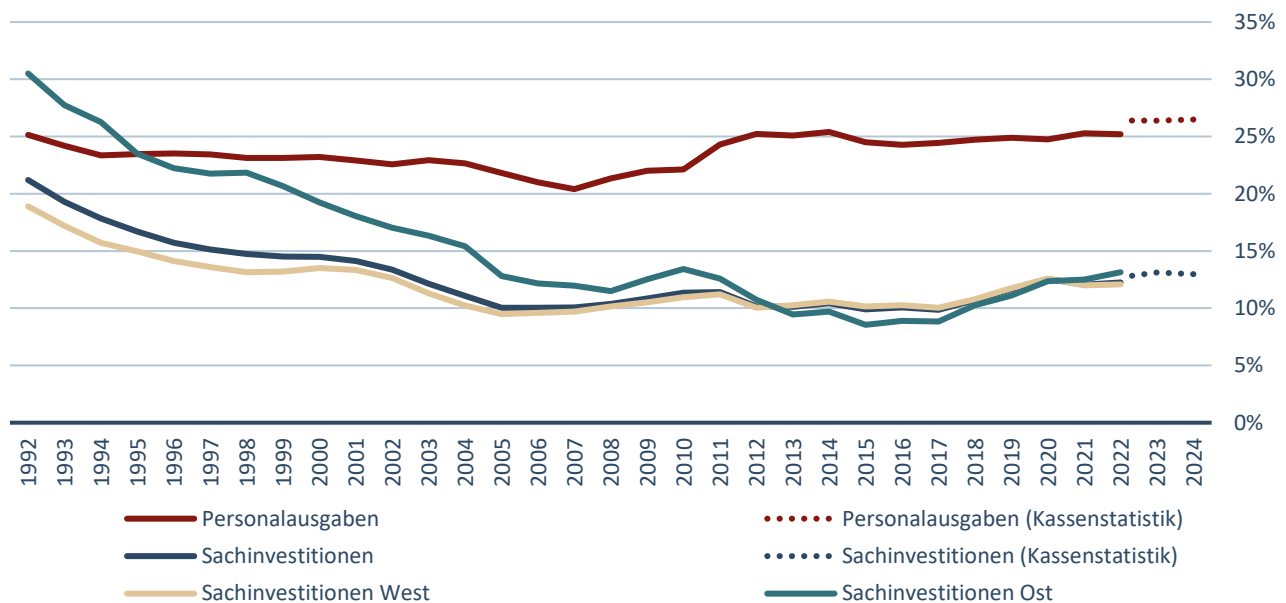
Die Sachinvestitionen beschreiben Investitionen in materielle Vermögenswerte. Sie bestehen größtenteils aus Baumaßnahmen, aber auch der Erwerb von Grundstücken sowie der Erwerb von beweglichen Sachen und immateriellen Vermögensgegenständen des Anlagevermögens zählt dazu. Die Finanzinvestitionen, wie etwa Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen oder der Erwerb von Beteiligungen, sind nicht Teil der Betrachtung. Sie machen den kleineren Teil der investiven Ausgaben aus und sind nur von nachrangigem Interesse. Die Sachinvestitionen können insbesondere in den 1990er Jahren durch die Instandsetzung und den Ausbau der Infrastruktur in den neuen Bundesländern hoch ausgefallen sein. Daher werden die Sachinvestitionen separat nach West und Ost betrachtet. Sowohl für Personalausgaben als auch für Sachinvestitionen wird wiederum am aktuellen Rand auf Ergebnisse der Kassenstatistik zurückgegriffen. Für die Preisbereinigung der Sachinvestitionen wird abweichend vom sonstigen Vorgehen der Deflator für Bauinvestitionen herangezogen (anstelle des Deflators für Konsumausgaben des Staates).

Abbildung 4-9 stellt dar, wie sich kommunale Personalausgaben und kommunale Sachinvestitionen als Anteile an den kommunalen Ausgaben entwickelt haben. Die Personalausgaben verlaufen recht unspektakulär. Ihr Anteil an den gesamten kommunalen Ausgaben lag über weite Teile des Betrachtungszeitraums bei rund 25 Prozent, so auch am aktuellen Rand. Lediglich in den späten 2000er Jahren lag der Wert mit bis zu 20 Prozent deutlich niedriger. Ganz anders stellen sich die Sachinvestitionen dar. Ihr Anteil ging von 1992 bis 2022 von 21 auf 12 Prozent der kommunalen Ausgaben zurück. Diese Entwicklung ist nur zu einem geringen Teil

auf die schwächer werdenden Investitionen im Rahmen des Aufbaus Ost zurückzuführen (wo der Anteil an den Ausgaben von 31 auf 13 Prozent zurückging). Auch bei isolierter Betrachtung der alten Bundesländer ist ein deutlicher Rückgang von 19 auf 12 Prozent zu beobachten. Von Mitte der 2000er Jahre bis in die Mitte der 2010er Jahre lagen die gesamtdeutschen Werte mitunter gar nur bei etwa 10 Prozent, ehe in den späten 2010er Jahren ein leichter Aufwärtstrend einsetzte. Der Aufwärtstrend konnte am aktuellen Rand nicht fortgeführt werden, wie die Ergebnisse der Kassenstatistik zeigen.

Abbildung 4-9: Kommunale Ausgabenanteile für Personal und Sachinvestitionen

Angaben als Anteile an den kommunalen Ausgaben, bis 2010 ohne Zweckverbände



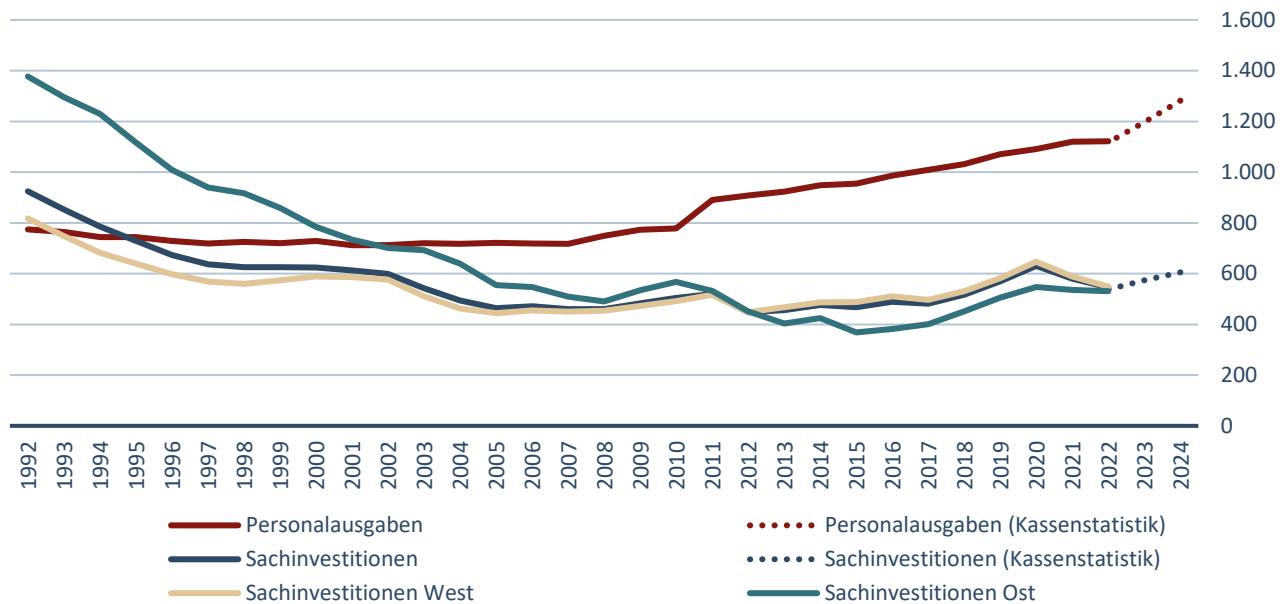
Quellen: eigene Berechnungen; Statistisches Bundesamt, Berichtsjahre 1992-2022

Ein gänzlich anderes Bild bei der Entwicklung der Personalausgaben zeigt sich bei Betrachtung der inflationsbereinigten Ausgaben pro Einwohner in Abbildung 4-10. Die Personalausgaben sanken ab 1992 von 774 Euro pro Einwohner zunächst auf 717 Euro im Jahr 2007. Seitdem stieg der inflationsbereinigte Wert massiv auf 1.122 Euro an. Dies entspricht einem Anstieg um 56 Prozent in nur 15 Jahren. Diese Entwicklung war in Abbildung 4-9 nicht erkennbar, da die gesamten Ausgaben der Kommunen ebenfalls deutlich anstiegen (vgl. auch Abbildung 3-1). Der Anstieg der Personalausgaben korrespondiert mit dem Anstieg der Verwaltungsausgaben in den Abbildungen 4-1 bis 4-4. Die Ergebnisse der Kassenstatistik deuten auf einen weiteren Aufwuchs der Personalausgaben am aktuellen Rand hin.

Die Sachinvestitionen pro Einwohner gingen inflationsbereinigt von 924 Euro im Jahr 1992 auf 545 Euro im Jahr 2022 zurück (West: von 817 auf 548 Euro; Ost: von 1.377 auf 531 Euro). Wiederum wird der Rückgang in den 1990er und frühen 2000er Jahren deutlich, wo die Werte in Gesamtdeutschland und in den alten Bundesländern um etwa die Hälfte, in den neuen Bundesländern um zwei Drittel zurückgingen. Im Zeitraum 2012 bis 2022 erholten sich die Sachinvestitionen deutschlandweit mit einem Anstieg von 22 Prozent zumindest teilweise. In den vergangenen beiden Jahren ist ein weiterer Aufwärtstrend erkennbar.

Abbildung 4-10: Kommunale Ausgaben für Personal und Sachinvestitionen pro Einwohner

Angaben in Euro pro Einwohner (in Preisen von 2022), bis 2010 ohne Zweckverbände

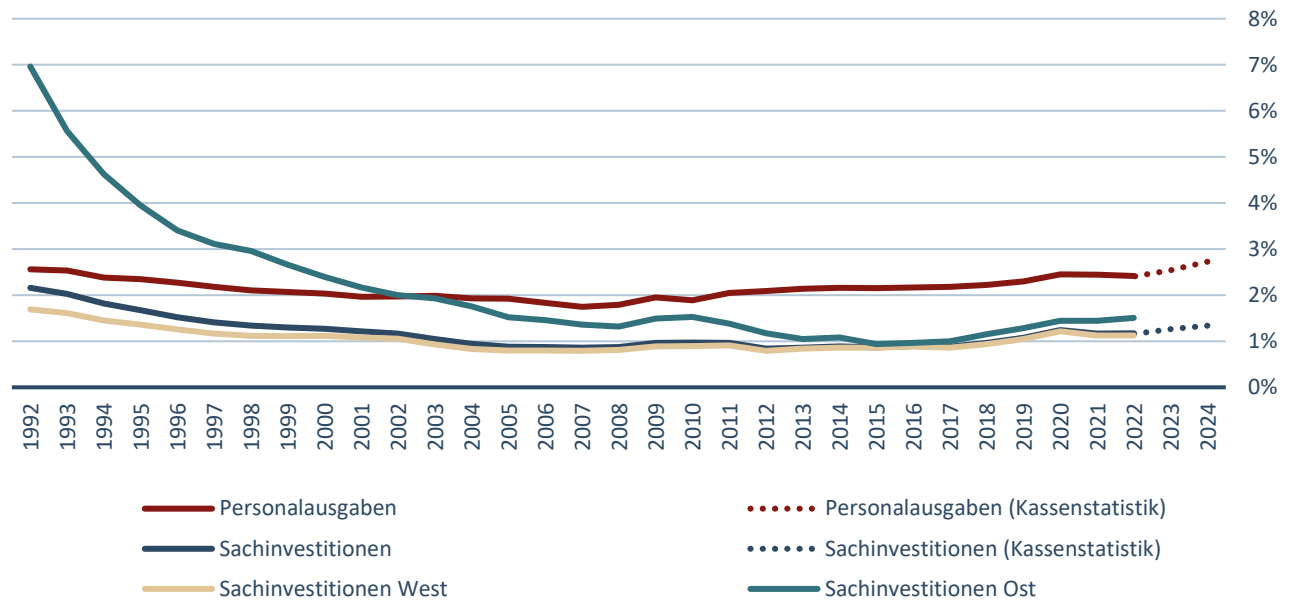


Quellen: eigene Berechnungen; Statistisches Bundesamt, Berichtsjahre 1992-2022; 2025b; 2025c

Das Bild bestätigt sich in Abbildung 4-11, in dem die Ausgaben für Personal und Sachinvestitionen als Anteil am Bruttoinlandsprodukt dargestellt sind. Die Personalausgaben waren bis 2007 rückläufig mit einer Verringerung des Werts von 2,6 auf 1,7 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Seitdem ist ein weitgehend monotoner Anstieg auf 2,4 Prozent zu verzeichnen. Die Sachinvestitionen in den neuen Bundesländern brachen über den gesamten Zeitraum von 7,0 auf 1,5 Prozent des ostdeutschen Bruttoinlandsprodukts ein, bedingt auch durch den wirtschaftlichen Aufschwung. Doch auch in den alten Bundesländern ist der Rückgang von 1,7 auf 1,1 Prozent deutlich (Gesamtdeutschland: von 2,2 auf 1,2 Prozent). Der Niedergang der kommunalen Infrastruktur ist aus den amtlichen Statistiken somit deutlich ablesbar. Sowohl bei den Personalausgaben als auch bei den Sachinvestitionen deuten die Ergebnisse der Kassenstatistik auf einen Zuwachs in den letzten Jahren hin.

Abbildung 4-11: Kommunale Ausgaben für Personal und Sachinvestitionen als Anteil am Bruttoinlandsprodukt

Angaben in Prozent des Bruttoinlandsprodukts, bis 2010 ohne Zweckverbände



Quellen: eigene Berechnungen; Statistische Ämter der Länder, 2025; Statistisches Bundesamt, Berichtsjahre 1992-2022

5 Fazit

Das Klagen der Kommunen über ihre finanzielle Situation ist ein nahezu ständiger Begleiter finanzpolitischer Debatten geworden. Wenngleich derartige Klagen noch kein Beleg für eine tatsächliche Schieflage der kommunalen Finanzen sind, so sind sich doch viele Beobachter einig, dass eine Verbesserung der kommunalen Finanzen dringend erforderlich ist. Nicht zuletzt spricht der Koalitionsvertrag der gegenwärtigen Bundesregierung von einer „grundsätzlichen und systematischen Verbesserung der Kommunalfinanzen“ sowie vom Ziel, „die Ausgabendynamik zu durchbrechen“ (Koalitionsvertrag, 2025). Häufig fokussiert die Debatte auf die Einnahmenseite. So wird aus Art. 28 Abs. 2 GG die Verantwortung der Länder hergeleitet, für eine angemessene Finanzausstattung ihrer Kommunen zu sorgen. Hier stellt sich stets die Frage, ob die Länder dieser Verantwortung nachkommen. Auch über eine veränderte Verteilung der Gemeinschaftssteuern zugunsten der Kommunen wird häufig diskutiert. Freilich wird den Kommunen mit den weitgehend frei festzulegenden Realsteuerhebesätzen auch eine einnahmeseitige Finanzautonomie gewährt. Die verschärfte Hebesatzspannung bei Grund- und Gewerbesteuer ist Ausdruck der finanziellen Engpässe vieler Kommunen.

Dieser Beitrag nimmt hingegen die Ausgabenseite in den Blick und hat untersucht, wie sich die kommunalen Ausgaben und die Zusammensetzung derselben entwickelt haben. Die Ergebnisse zeigen, dass die (inflationsbereinigten) Ausgaben pro Einwohner in den 1990er und frühen 2000er Jahren nahezu unverändert blieben. Zwischen 2004 und 2022 erhöhten sich die Ausgaben hingegen um 40 Prozent. Setzt man die Ausgaben in Relation zum Bruttoinlandsprodukt, so zeigt sich, dass erst in den 2020er Jahren das Niveau der frühen 1990er Jahre wieder erreicht wurde. Zwischenzeitlich machten die kommunalen Ausgaben lediglich 8,3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts aus (aktuell etwa 10 Prozent).

Die Zusammensetzung der Ausgaben ist eine markante Kennziffer politischer Prioritätensetzung, auch wenn ein großer Teil der kommunalen Ausgaben durch politische Entscheidungen von höherer Ebene determiniert wird. Sie sind insoweit Ergebnis der politischen Prioritätensetzung dieser höheren Ebenen und sollten in der Theorie gemäß des Konnexitätsprinzips von diesen Ebenen ausfinanziert werden. In der Zusammensetzung der kommunalen Ausgaben zeigen sich beträchtliche Verschiebungen über die vergangenen 30 Jahre. Die Oberkategorie Soziales und Jugend hat deutlich an Gewicht zugelegt, insbesondere durch die Ausgaben im Bereich Jugendarbeit. Hier macht sich der Ausbau der Kinderbetreuung bemerkbar. Aber auch die sozialen Leistungen haben zugelegt, mit zunehmender Dynamik am aktuellen Rand. Wenn die Kommunen ausreichende Erstattungen erhalten, relativiert sich gleichwohl die Problematik der Sozialausgaben für die kommunalen Haushalte. Dennoch bleibt die Erkenntnis der zunehmenden Bedeutung der Sozialausgaben. Bedenklich ist vor allem der ebenfalls enorme Zuwachs der Oberkategorie Zentrale Verwaltung.

Rückläufig waren die Ausgaben für die Gestaltung der Umwelt, was sowohl gesunkenen Ausgaben für Abwasserbeseitigung und Abfallwirtschaft, aber auch geringeren Ausgaben für Straßen zugerechnet werden kann. Dieses Muster deutet darauf hin, dass bei den Kommunen überwältigte Aufgaben (wie etwa der Rechtsanspruch auf Kinderbetreuung ab dem vollendeten ersten Lebensjahr) anstelle von Aufgaben mit größerer kommunaler Autonomie (Gestaltung der Umwelt, etwa Straßenbau) getreten sind. Ferner sind die Ausgaben für Zentrale Finanzleistungen deutlich zurückgegangen, worin sich unter anderem die günstige Zinsentwicklung zeigt. Entfielen im Jahr 2007 noch gut 21 Prozent auf diese Oberkategorie, so waren es im Jahr 2022 nur noch etwa 7 Prozent. Vergleichsweise unspektakulär sind die Entwicklungen bei Schule und Kultur sowie Gesundheit und Sport, die in ihren Ausgabenanteilen rückläufig waren. Bei Gesundheit und Sport fällt dieser Rückgang relativ stärker ins Gewicht.

Die Personalausgaben pro Einwohner waren in den 1990er und 2000er Jahren leicht rückläufig. Seit Beginn der 2010er Jahre ist der inflationsbereinigte Wert jedoch um 44 Prozent gestiegen. Da die Gesamtausgaben der Kommunen ebenfalls anwuchsen, liegt der Anteil der Personalausgaben an den gesamten kommunalen Ausgaben konstant bei etwa 25 Prozent. Die Sachinvestitionen haben sich in den 1990er und frühen 2000er Jahren in etwa halbiert. Erst seit Ende der 2010er Jahre ist ein Aufwärtstrend sichtbar. Ihr Anteil an den kommunalen Budgets verharrt indes auf niedrigem Niveau.

Für ein Ende der kommunalen Finanzkrise bedarf es ausfinanzierter Leistungen für Soziales und Jugend sowie einer Eindämmung der Verwaltungsaufgaben. Es ist zu prüfen, inwieweit die Kommunen hinreichende Mittel zur Deckung ihrer Soziallasten erhalten. Ferner sind die Kommunen die bedeutendste Ebene für öffentliche Investitionen, sodass ihnen bei der Erneuerung des öffentlichen Kapitalstocks eine wichtige Rolle zukommt. Daher sollten Spielräume für Ausgaben mit investivem Charakter geweitet werden (siehe auch Benoska/Kauder, 2020).

6 Abstract

The composition of municipal expenditure in Germany

A consideration over 30 years

The condition of local public finances is an ongoing topic in the financial policy debate. Local deficits have risen again recently, as has the investment backlog. The public debate often focuses on the revenue side of local authorities. This article, however, sheds light on the expenditure side to get to the bottom of the question of how municipal expenditure is divided between various tasks and how the values have shifted over time. To this end, the development of expenditure shares by task since the early 1990s is examined. In addition to the shares of certain expenditure in total expenditure, the development of per capita expenditure and expenditure relative to gross domestic product is also examined. The article also looks at how the level of total municipal expenditure has developed.

The results show that (inflation-adjusted) municipal expenditure per capita remained virtually unchanged in the 1990s and early 2000s. Between 2004 and 2022, however, expenditure increased by 40 percent and rose again significantly in 2023 and 2024. Relative to gross domestic product, the level of the early 1990s was reached again recently and even significantly exceeded last year.

There have been considerable shifts in the composition of municipal expenditure over the past 30 years. The overall category of social affairs and youth has become significantly more important, with its share of total expenditure increasing by half to 38 percent. This is due to the expansion of childcare, but also to the increase in social benefits. Of particular concern is the enormous growth in the central administration category, whose share also increased by around half to 21 percent. There was a significant decline in expenditure on shaping the environment (from 34 percent to 20 percent), which includes road construction, for example. Expenditure on financial management also fell significantly, reflecting the favorable interest rate trend. The proportion of expenditure on schools and culture as well as health and sport also fell.

Personnel expenditure per inhabitant remained largely constant in the 1990s and 2000s. Since the beginning of the 2010s, however, the inflation-adjusted figure has risen by 44 percent. As total expenditure by local authorities also increased, the share of personnel expenditure in total local authority expenditure has remained constant at around 25 percent. Real investment halved in the 1990s and early 2000s. An upward trend has only been visible since the end of the 2010s. However, their share of municipal budgets remains at a low level of around 12 percent.

Tabellenverzeichnis

Tabelle 2-1: Oberkategorien.....	7
Tabelle 2-2: Ober- und Unterkategorien	8

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 3-1: Kommunale Ausgaben pro Einwohner	10
Abbildung 3-2: Kommunale Ausgaben als Anteil am Bruttoinlandsprodukt.....	11
Abbildung 4-1: Kommunale Ausgabenanteile für die einzelnen Oberkategorien	12
Abbildung 4-2: Kommunale Ausgaben für die einzelnen Oberkategorien pro Einwohner.....	13
Abbildung 4-3: Kommunale Ausgaben für die einzelnen Oberkategorien pro Einwohner (normiert)	14
Abbildung 4-4: Kommunale Ausgaben für die einzelnen Oberkategorien als Anteil am Bruttoinlandsprodukt	15
Abbildung 4-5: Kommunale Ausgabenanteile für einzelne Unterkategorien	16
Abbildung 4-6: Kommunale Ausgaben für einzelne Unterkategorien pro Einwohner.....	17
Abbildung 4-7: Kommunale Ausgabenanteile für soziale Leistungen	18
Abbildung 4-8: Kommunale Ausgaben für soziale Leistungen pro Einwohner	19
Abbildung 4-9: Kommunale Ausgabenanteile für Personal und Sachinvestitionen.....	20
Abbildung 4-10: Kommunale Ausgaben für Personal und Sachinvestitionen pro Einwohner	21
Abbildung 4-11: Kommunale Ausgaben für Personal und Sachinvestitionen als Anteil am Bruttoinlandsprodukt	22

Literaturverzeichnis

Beznoska, Martin / Kauder, Björn, 2020, Verschuldung und Dynamiken der Kommunalfinanzen am Beispiel Nordrhein-Westfalens, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 21. Jg., Nr. 4, S. 403–421

Dorn, Florian et al., 2018, Die Zusammensetzung des öffentlichen Budgets in Deutschland, ifo Forschungsbericht 95, München

Freier, Ronny / Geißler, René / Raffer, Christian / Scheller, Henrik, 2025, Kommunalen Finanzreport 2025, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

Hentze, Tobias / Kauder, Björn, 2024, Öffentlicher Dienst: mehr Personal, noch mehr Bedarf, IW-Kurzbericht, Nr. 2, Köln

Kauder, Björn, 2024, Verbeamtung bei Bund, Ländern und Kommunen. Zeitliche Entwicklung und Unterschiede nach Aufgabenbereichen, IW-Report, Nr. 35, Köln

Kauder, Björn, 2025a, Budgetzusammensetzung des Bundes, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln, im Erscheinen

Kauder, Björn, 2025b, Öffentliche Ausgaben im internationalen Vergleich, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln, im Erscheinen

KfW Research, 2025, KfW-Kommunalpanel 2025, KfW Bankengruppe, Frankfurt am Main

Koalitionsvertrag, 2025, Verantwortung für Deutschland, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 21. Legislaturperiode, <https://www.koalitionsvertrag2025.de/> [13.6.2025]

Statistische Ämter der Länder, 2025, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder, Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland 1991 bis 2024, Reihe 1, Länderergebnisse Band 1

Statistisches Bundesamt, Berichtsjahre 1992-2019, Rechnungsergebnisse der kommunalen Kern- und Extrahaushalte, Fachserie 14 Reihe 3.3, Finanzen und Steuern, Wiesbaden

Statistisches Bundesamt, Berichtsjahre 2020-2022, Rechnungsergebnisse der kommunalen Kern- und Extrahaushalte, Statistischer Bericht, EVAS-Nummer 71718, Wiesbaden

Statistisches Bundesamt, 2022, Kommunen erzielen wegen hoher Steuereinnahmen Überschuss von 4,6 Milliarden Euro im Jahr 2021, Pressemitteilung Nr. 143 vom 1. April 2022, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2022/04/PD22_143_71137.html [23.6.2025]

Statistisches Bundesamt, 2023, Kommunen erzielen trotz deutlich höherer Ausgaben Überschuss von 2,6 Milliarden Euro im Jahr 2022, Pressemitteilung Nr. 132 vom 3. April 2023, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/04/PD23_132_71137.html [23.6.2025]

Statistisches Bundesamt, 2024, Kommunen im Jahr 2023 mit 6,8 Milliarden Euro erstmals wieder seit 2011 im Defizit, Pressemitteilung Nr. 135 vom 3. April 2024, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2024/04/PD24_135_71137.html [23.6.2025]

Statistisches Bundesamt, 2025a, Kommunen verzeichnen im Jahr 2024 Rekorddefizit von 24,8 Milliarden Euro, Pressemitteilung Nr. 126 vom 1. April 2025, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2025/04/PD25_126_71137.html [11.6.2025]

Statistisches Bundesamt, 2025b, Bevölkerung: Bundesländer, Stichtag, Code: 12411-0010, Wiesbaden

Statistisches Bundesamt, 2025c, VGR des Bundes - Deflatoren: Deutschland, Jahre, Verwendung des Bruttoinlandsprodukts, Code: 81000-0033, Wiesbaden