



Deutscher
Gewerkschaftsbund

Zwischen Sparzwang und gleichwertigen Lebensverhältnissen: Bayerns ländliche Kommunen in der Krise

Simon Dudek, Andreas Kallert

Stark in Arbeit.

Impressum

Herausgeber:

DGB Oberfranken

Starkenfeldstr. 21

96050 Bamberg

0951-20 800 66

oberfranken@dgb.de

www.oberfranken.dgb.de

Verantwortlich: Mathias Eckardt

Erarbeitet von: Dr. Simon Dudek, Dr. Andreas Kallert

Layout: Katharina Alvarez Löblich, Bastian Sauer

Stand: September 2025

Inhaltsverzeichnis

Vorworte	4
1. Einführung	6
2. Zu den sozioökonomischen Disparitäten in Bayern	8
3. Haushaltskonsolidierung in Bayern: Stabilisierungshilfen	12
4. Probleme ländlicher Kommunen	15
4.1 Ungleiche Entwicklung von Stadt und Land	15
4.2 Politische Marginalisierung ländlicher Kommunen	19
4.3 Infrastrukturelle Herausforderungen	20
4.4 Geringe Verwaltungskapazitäten	23
4.5 Community-Kapitalismus	24
5. Handlungsempfehlungen	26
Literatur	29

Vorworte

Im Rahmen einer Studie zur Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in Bayern (Dudek/Kallert 2017) beschäftigten wir uns ab 2016 mit den regionalen Disparitäten im Freistaat Bayern. Neben den großflächigen Tendenzen – ein reiches Südbayern, dem ein etwas weniger wohlhabendes Nordbayern gegenübersteht – merkten wir schnell, dass die kommunale Ebene für die Lebensverhältnisse von entscheidender Bedeutung ist. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass die bayerische Staatsregierung seit 2009 eine Kommunalisierung in der Raumordnungspolitik verfolgt. Unter diesem Schlagwort verfolgt sie das Ziel, übergeordnete Planungsstrukturen abzubauen, um den lokalen Entscheider*innen mehr Handlungsspielraum und damit verbundene Entwicklungsmöglichkeiten zu verschaffen. Jede Kommune soll somit die Landesentwicklung im Freistaat mitgestalten und so dazu beitragen, die vielbeschworene Stellung als Spitzenreiter unter den Bundesländern zu festigen. Diese politische Vorstellung ignoriert allerdings die unterschiedlichen Bedingungen, unter denen die Kommunen nun mit mehr Kompetenzen ausgestattet werden – wir brachten es auf die Formel „gleiche Chancen für ungleiche Kommunen“. Während nämlich ein Teil der Kommunen mit einer günstigen Lage zu den Verkehrsnetzen des Freistaats, zahlreichen Entwicklungsflächen für zukünftige Gewerbeansiedlungen, einer Reihe lokaler Unternehmen und einer im Durchschnitt jungen Bevölkerung gesegnet sind, kämpfen andere seit Jahrzehnten mit strukturellen Problemen wie dem Niedergang der Unternehmen vor Ort, einer wegbrechenden Daseinsvorsorge und, damit verbunden, einer zunehmenden Verschuldung der jeweiligen Städte und Gemeinden.



Spätestens mit der Verschuldungssituation dieser Kommunen werden die Disparitäten auch ein Problem für den Freistaat. Schließlich können Kommunen in Deutschland nicht einfach insolvent werden, weil sie Teil der verfassungsrechtlich garantierten staatlichen Ordnung sind. Das macht die Situation problematisch für die Landesebene, da sie in der Pflicht ist, diese Lücke zu füllen. Aus diesem Grund führte Bayern in einem Pilotprojekt bereits 2006 Finanzhilfen zur kommunalen Haushaltskonsolidierung für 32 freiwillig teilnehmende Kommunen ein. Dieses Projekt wird seit 2012 unter dem Titel *Stabilisierungshilfen* weitergeführt: Bayerische Kommunen können Hilfen zum Schuldenabbau erhalten, unterliegen dabei jedoch strengen Sparauflagen. Schließlich sollen die Kommunen nicht im Nachhinein für ihre vermeintlich schlechte Haushaltspolitik auch noch belohnt werden, während die gut gewirtschafteten Kommunen nichts abbekommen. Die Entschuldung geht aber durch diese strenge Konditionalität auch zu Lasten der Bevölkerung – genauer: den Lebensbedingungen vor Ort.

Die nachfolgenden Ausführungen basieren auf einem Forschungsprojekt zur Ausgestaltung von Schuldenhilfen für finanzschwache, kleine Kommunen in Deutschland. Darin untersuchen wir die Auswirkungen konditionaler Schuldenhilfen in den Bundesländer Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Saarland. In der vorliegenden Studie greifen wir vertieft die Stabilisierungshilfen im Freistaat Bayern auf. Nach einer Einführung (Kapitel 1) und einer Diskussion der existierenden Disparitäten in Bayern (Kapitel 2) stellen wir in Kapitel 3 diese konditionalen kommunalen Schuldenhilfen, ihre Ausgestaltung und Verbreitung im Freistaat vor. Die Auswirkungen der Sparpolitik in ländlichen Kommunen machen wir in Kapitel 4 an insgesamt fünf Punkten fest. Kapitel 5 beschließt die Studie mit Handlungsempfehlungen für einen – auch unter räumlichen Gesichtspunkten – gerechten Umgang mit den interkommunalen Disparitäten in Bayern.

Dr. Simon Dudek, Dr. Andreas Kallert

Liebe Kolleginnen und Kollegen,

unsere Städte und Gemeinden sind das Rückgrat der Demokratie. Hier entscheidet sich, wie das Leben der Menschen ganz konkret aussieht – ob es genug Betreuungsplätze gibt, Schulen und Straßen instand gehalten werden oder wohnortnahe Angebote für Kultur, Sport und Gesundheit bestehen. All das gehört zur kommunalen Grundversorgung. Sie kann jedoch nur gelingen, wenn die Finanzen vor Ort solide sind.



In Bayern zeigt sich aber ein anderes Bild: Während manche Kommunen dank hoher Steuereinnahmen gut ausgestattet sind, kämpfen viele Gemeinden – besonders in Nord- und Ostbayern – seit Jahren mit strukturellen Problemen, sinkenden Einnahmen und steigenden Schulden. Der kommunale Finanzausgleich hilft zwar, reicht aber nicht aus, um die tatsächlichen Bedarfe und regionalen Unterschiede abzubilden. Zusätzlich werden den Kommunen immer mehr Aufgaben übertragen, ohne dass ihnen die notwendigen finanziellen Mittel zur Verfügung gestellt werden. Das führt dazu, dass Schwimmbäder schließen müssen, Gebühren steigen oder wichtige Investitionen in Schulen und öffentlichen Gebäuden verschoben werden.

Für den DGB Bayern ist klar: Kommunen brauchen eine verlässliche und ausreichende Finanzausstattung. Nur so können sie handlungsfähig bleiben und in Zukunft investieren – in Bildung, Mobilität, Gesundheit, Pflege und eine moderne Infrastruktur. Eine starke öffentliche Hand vor Ort ist die Voraussetzung für gleichwertige Lebens- und Arbeitsbedingungen in ganz Bayern. Sie stärkt den gesellschaftlichen Zusammenhalt und wirkt Politikverdrossenheit wie auch extremistischen Tendenzen entgegen.

Wenn es uns gelingt, die Kommunen nachhaltig zu stärken, sichern wir nicht nur die Lebensqualität in Stadt und Land. Wir schaffen damit auch die Grundlage für ein solidarisches, lebenswertes und demokratisches Bayern.

Bernhard Stiedl, Vorsitzender des DGB Bayern

Liebe Kolleginnen und Kollegen,

seit dem Jahr 2015 arbeitet die drei fränkischen DGB-Regionen am Thema der Finanzausstattung der Kommunen, insbesondere im sogenannten ländlichen Raum. Ausgehend von der „Nordbayerninitiative“ der bayerischen Staatsregierung, forderten wir seit damals eine Entschuldung von nicht mehr handlungsfähigen Kommunen, die zu großen Teilen auch in Oberfranken zu finden sind.



Die Wichtigkeit dieses Thema erlangte durch die Zunahme der Herausforderungen wie Kostenexplosion bei den Sozialausgaben, bei gleichzeitig steigenden Personal- und Investitionskosten nochmals an Brisanz. Die Folge von steigenden Ausgaben bei gleichzeitig zurückgehenden Einnahmen sind in vielen Kommunen nun auch deutlich sichtbar geworden. Schlechte Straßen, fehlende Kinderbetreuung, die Schließung von Bädern oder unterfinanzierte Krankenhäuser sind nur einige Beispiele für diese Entwicklung.

Die Krise in der Automobil- und Zuliefererindustrie bei gleichzeitiger Verlagerung von produzierenden Bereichen in das Ausland befeuern diesen Investitionsstau nochmals.

Dabei ist die Bereitstellung von Infrastrukturen der Daseinsvorsorge auf einem qualitativ hochwertigen Niveau ein Teil der Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse in unserem Land. Hierfür ist die kommunale Finanzausstattung ein wesentlicher Dreh- und Angelpunkt. Darüber hinaus sind freiwillige Leistungen bspw. in den Bereichen Sport und Freizeit aber der einzige Handlungsspielraum einer kommunalen Selbstverwaltung. Dazu benötigen die Kommunen ein langfristig stabiles finanzielles Fundament.

Mathias Eckardt, Regionsgeschäftsführer DGB Oberfranken

1. Einführung

Das Forschungsprojekt „Die Ausgestaltung von Schuldenhilfen für finanzschwache, kleine Kommunen in Deutschland“ wird von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG, Projektnummer: 507273414) gefördert und läuft von 2022 bis 2026. Angesiedelt ist das Projekt an der AG Wirtschaftsgeographie der Katholischen Universität Eichstätt-Ingolstadt. Neben Dr. Simon Dudek und Dr. Andreas Kallert sind am Projekt die studentischen Hilfskräfte Hannah Busch und Laura Scheler beteiligt.

Weitere Infos zum Projekt unter: <https://www.ku.de/konsolidierungsatlas>.

Die kommunalen Finanzen geraten selten in den Fokus der öffentlichen Debatte – meist nur dann, wenn das Geld fehlt. Zuletzt war dies im Zuge der politischen Diskussion um die geplante Entlastung von Unternehmen durch eine Senkung der Körperschaftsteuer der Fall (BR 2025). In der Öffentlichkeit dominieren jedoch zumeist Bundes- und Landespolitik die politische Agenda. Dabei sind es die Kommunen, die als unterste räumliche Organisationseinheit im Staatsaufbau der Bundesrepublik Deutschland die meisten Berührungspunkte mit dem Alltag der Menschen aufweisen. Im Rahmen der grundgesetzlich garantierten „kommunalen Selbstverwaltung“ (Art. 28 II 1 GG) organisieren sich Städte und Gemeinden eigenständig und bestimmen formal selbst über Geld, Personal sowie ihre Organisationsstrukturen. Im Zuge dieser Selbstverwaltung treffen die Bewohner*innen der Kommunen weitreichende politische Entscheidungen, die sich auf die Lebensverhältnisse vor Ort auswirken. Kommunen spielen damit eine zentrale Rolle bei der Sicherstellung von „gleichwertige[n] Lebens- und Arbeitsverhältnisse[n] in ganz Bayern, in Stadt und Land“, wie es seit 2014 in der bayerischen Verfassung (Art. 3 (2)) festgeschrieben ist.

Das Recht auf Selbstverwaltung hängt sehr eng mit dem *Subsidiaritätsprinzip* zusammen, das besagt, dass die administrative Zuständigkeit für eine öffentliche Aufgabe auf der niedrigsten möglichen Ebene angesiedelt sein soll. Mit dem Subsidiaritätsprinzip verbunden ist das *Konnexitätsprinzip*: Demnach hat die administrative Ebene, die eine Aufgabe beschließt, auch die damit verbundenen Kosten zu tragen („wer bestellt, der bezahlt“). Die Beschlüsse zum Ausbau von Kinderganztagsbetreuung in Kindergärten und Schulen oder zur verpflichtenden kommunalen Wärmeplanung fielen auf Bundesebene, verursachen aber auch Kosten bei den Kommunen, die nicht gänzlich gedeckt sind. Entsprechend beklagen die Kommunen, dass das Konnexitätsprinzip häufig verletzt wird.

Abbildung 1 stellt einen Überblick der verschiedenen Gebietskörperschaften in Deutschland mit ihren Aufgaben und ihren Einnahmen dar. Kommunen haben eine Reihe von Aufgaben, bei denen wiederum zwischen dem übertragenen und dem eigenen Wirkungskreis einer Gemeinde unterschieden wird. Zum übertragenen Wirkungskreis zählt etwa das Meldewesen als Auftragsverwaltung, die eine Gemeinde im Auftrag des Bundes oder des Landes erfüllen muss. Die Aufgaben des eigenen Wirkungskreises sind die eigentlichen Selbstverwaltungsaufgaben, bei denen der Stadt- bzw. Gemeinderat die höchste Entscheidungsinstanz ist. Dabei lässt sich wiederum zwischen Pflicht- und freiwilligen Aufgaben unterscheiden: Zu den Pflichtaufgaben der Städte und Gemeinden zählen u.a. Bauleitplanung oder Kindertagesbetreuung. Zu den freiwilligen Aufgaben, bei denen die gewählten Vertreter*innen im Stadt- bzw. Gemeinderat selbst entscheiden, ob und wie sie diese wahrnehmen, gehören u.a. die Einrichtung und Unterhaltung von Grünanlagen, Kultur- und Sportstätten sowie die Wirtschaftsförderung. Die Wahrnehmung der Pflichtaufgaben

(u.a. Personal, Sachmittel, Investitionen, Leistungen) nimmt den größten Teil der kommunalen Ausgaben in Anspruch, vielfach sind die Ausgaben für den freiwilligen Bereich auf das absolute Minimum beschränkt. Problematisch ist hierbei besonders, dass die Aufgabenbreite der Kommunen in letzter Zeit gestiegen ist: Die Unterbringung von Geflüchteten, schulische Inklusion, kommunaler Klimaschutz oder der Ganztagesrechtsanspruch sind Beispiele für Aufgaben der Kommunen, denen unzureichende Mittelzuführungen von Bund und Ländern gegenüberstehen.

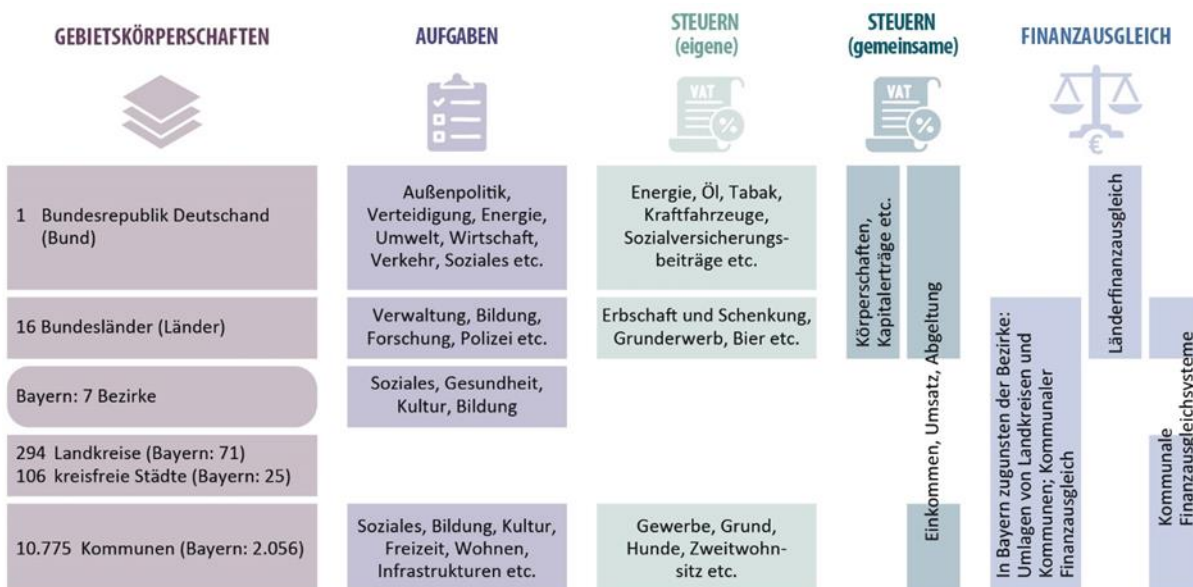


Abbildung 1: Bund, Länder und Kommunen im föderalen System Deutschlands. Eigene Darstellung und Bullerjahn/Thöne (2020: 11).

Allgemeine und zweckgebundene Zuweisungen der Länder, vor allem im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs und von Investitionszusagen, stellen mit 40 Prozent den größten Einnahmeposten dar. Die Grund- und Gewerbesteuer, auch Realsteuern genannt, machen im bundesweiten Durchschnitt der Flächenländer mit rund 25 Prozent ebenfalls einen großen Anteil der kommunalen Einnahmen aus. Zugleich sind sie zusammen mit kleineren örtlichen Steuern, wie der Hunde- oder Zweitwohnungssteuer sowie bspw. Straßenausbaubeiträgen und Gebühren (v.a. Verwaltungsgebühren) diejenigen Einnahmequellen, die Städte und Gemeinden im Rahmen ihrer kommunalen Selbstverwaltung festlegen. Auch die Gemeindeanteile an der Einkommens- und Umsatzsteuer haben mit 17 Prozent einen beachtlichen Anteil (Daten für 2023; Bundesministerium der Finanzen 2024:). Wie aus Abbildung 1 hervorgeht, hat Bayern eine kommunale Besonderheit: Hier bilden die sieben Regierungsbezirke neben den Gemeinden und Kreisen eine dritte kommunale Ebene mit eigenen (überörtlichen) Aufgaben.

Aus diesem Überblick der Kommunalfinanzen geht hervor, dass die Kommunen auf deutlich weniger als die Hälfte ihrer Einnahmen direkten Einfluss haben, in dem Sinne, dass sie die Steuersätze und die Höhe von Gebühren in einem gewissen Rahmen autonom bestimmen können. Vordergründig ist die Kommunalpolitik also auf Einnahmen angewiesen, die sie nicht oder nur sehr indirekt beeinflussen kann. Steigende kommunale Ausgaben können somit dazu führen, dass Kommunen ihren Haushalt nicht ausgleichen können und mehr Schulden aufnehmen müssen. Finanzielle Engpässe stellen also ein großes Problem für Kommunen dar, das jedoch räumlich sehr ungleich verteilt ist (s.u.).

2. Zu den sozioökonomischen Disparitäten in Bayern

Warum manche Kommunen finanziell besser dastehen als andere, hat viele Gründe. Eine zentrale Rolle spielt dabei sicherlich die Größe: Dörfer und Kleinstädte in ländlichen Räumen unterscheiden sich von Großstädten in ihrer Zentralität, Bevölkerungsdichte und wirtschaftlicher Agglomeration. Aus dieser ungleichen regionalen Verteilung von Unternehmensansiedlungen resultieren unterschiedlich hohe kommunale Steuereinnahmen. Kommunen, in denen sich wirtschaftsstarke Betriebe ansiedeln, profitieren langfristig von Gewerbesteuererträgen. Anderen hingegen fehlt diese Grundlage, was ihre Spielräume stark einschränkt. Hinzu kommen weitere Ursachen für finanzielle Unterschiede: Oft lässt sich eine hohe Verschuldung der Kommunen feststellen, durch die erhebliche Zins- und Tilgungsverpflichtungen entstehen. Auch die Folgen der Globalisierung spielen eine Rolle – etwa dann, wenn große Unternehmen ihre Produktion ins Ausland verlagern und entsprechend lokale Arbeitsplätze sowie Steuereinnahmen verloren gehen. Hinzu kommt, dass in einigen Regionen immer mehr Menschen wegziehen – etwa, weil das Arbeitsplatz- oder Bildungsangebot vor Ort unzureichend ist, wodurch die Einnahmen aus Steuern und Abgaben weiter sinken, während oft gleichzeitig die Ausgaben für soziale Leistungen steigen. Ein weiterer entscheidender Faktor ist die mangelhafte Verkehrsanbindung vieler Regionen – insbesondere beim Schienen- und Autobahnnetz, was die Ansiedlung neuer Unternehmen weiter erschwert.

Doch viele Probleme lassen sich nicht allein vor Ort lösen. Die finanzielle Lage vieler Kommunen ist stark von politischen Entscheidungen (Steuer-, Wirtschafts- oder Strukturpolitik) auf Bundes- und Landesebene abhängig. So können Kommunen beispielsweise den Gewerbesteuersatz in einem gewissen Rahmen selbst festlegen. Das ist ohnehin nicht unproblematisch, da das Steuersystem durch den interkommunalen Steuerwettbewerb stark auf Wachstum und wirtschaftlichen Erfolg ausgelegt ist, wodurch strukturschwache Kommunen benachteiligt werden. Der interkommunale Steuerwettbewerb führt also dazu, dass Städte und Gemeinden durch niedrigere (Real-)Steuersätze Unternehmen und Bewohner*innen anzulocken versuchen. Gerade in strukturschwachen Regionen wird versucht, mit Steuererleichterungen Unternehmen und Betriebe zu halten oder neu zu gewinnen. Dieser Unterbietungswettbewerb bei der Gewerbesteuer führt dazu, dass die Einnahmen für die Kommunen insgesamt sinken, während Unternehmen davon profitieren. Zwar sorgt der kommunale Finanzausgleich in Höhe von fast zwölf Milliarden € (2025) dafür, dass finanzschwächere Gemeinden und Städte unterstützt werden. Für viele reicht das jedoch nicht aus: Sie sind trotzdem chronisch unterfinanziert und können wichtige Investitionen nicht stemmen.

In Bayern ist die historische Entwicklung des Freistaats für die regionalen Unterschiede von großer Bedeutung. Bereits vor dem Zweiten Weltkrieg gab es in einigen der heute als strukturschwach geltenden Regionen bedeutende industrielle Zentren. Besonders in Nordbayern – etwa in Oberfranken, Unterfranken und der nördlichen Oberpfalz – entwickelten sich seit dem 19. Jahrhundert Industrien wie Textil-, Porzellan-, Glas- und Maschinenbau. Diese Unternehmen prägten viele Kleinstädte und sorgten für eine relativ dichte industrielle Infrastruktur in ansonsten ländlich geprägten Räumen. Mit dem wirtschaftlichen Strukturwandel nach 1945 verloren viele dieser Branchen jedoch aufgrund von internationaler Konkurrenz und technologischen Veränderungen an Bedeutung. Gleichzeitig verlagerte sich das wirtschaftliche Wachstum in der Nachkriegszeit zunehmend in den Süden Bayerns, insbesondere in den Raum München, aber auch nach Augsburg und Ingolstadt. Dort entstanden neue Wachstumsbranchen wie die Automobilindustrie, Elektrotechnik und später die Informations- und Kommunikationstechnologie.

Heute ballen sich in Metropolregionen wie München wirtschaftliche Macht, Unternehmen, Start-ups und internationale Investor*innen. Im Gegensatz dazu gibt es in strukturschwachen Regionen nur wenige große Arbeitgeber*innen, eine geringere Dichte an staatlichen Institutionen wie Hochschulen und damit einhergehend weniger Investitionen in Forschung und Innovation.

Dies zeigt sich auch an der Steuerkraft der Kommunen. Die kommunale Steuerkraft ergibt sich aus den Steuereinnahmen, die eine Kommune bei einer normierten Anpassung ihrer Steuerquellen erzielen würde, also aus den normierten Grund- und Gewerbesteuern, den kommunalen Anteilen an der Einkommens- und Umsatzsteuer sowie den sonstigen Gemeindesteuern. So wird vergleichbar gemacht, wie leistungsfähig eine Kommune im Verhältnis zu anderen ist – unabhängig von ihrer eigenen Hebesatzpolitik. Abbildung 2 zeigt die Verteilung der Steuerkraft zwischen den Städten und Gemeinden in Bayern. Deutlich wird die sehr hohe Spreizung bei der Steuerkraft: Während die Steueroase Grünwald bei München auf 17.887 € pro Einwohner*in kommt, liegt der Wert in der Marktgemeinde Mainleus in Oberfranken mit 332 € pro Einwohner*in bei einem Bruchteil davon. Bei einem Mittelwert von 1.251 € pro Einwohner*in und einem Median von 1.092 € pro Einwohner*in geht aus der Karte hervor, dass die Steuerkraft in Oberbayern tendenziell höher ist und Kommunen der niedrigsten Steuerkraft-Klasse sich in Nord- und Ostbayern häufen. Deutlich wird jedoch auch, dass die wenigen Kommunen mit sehr hoher Steuerkraft breit gestreut sind – während die vielen Kommunen mit unterdurchschnittlicher Steuerkraft regional ungleich verteilt sind.

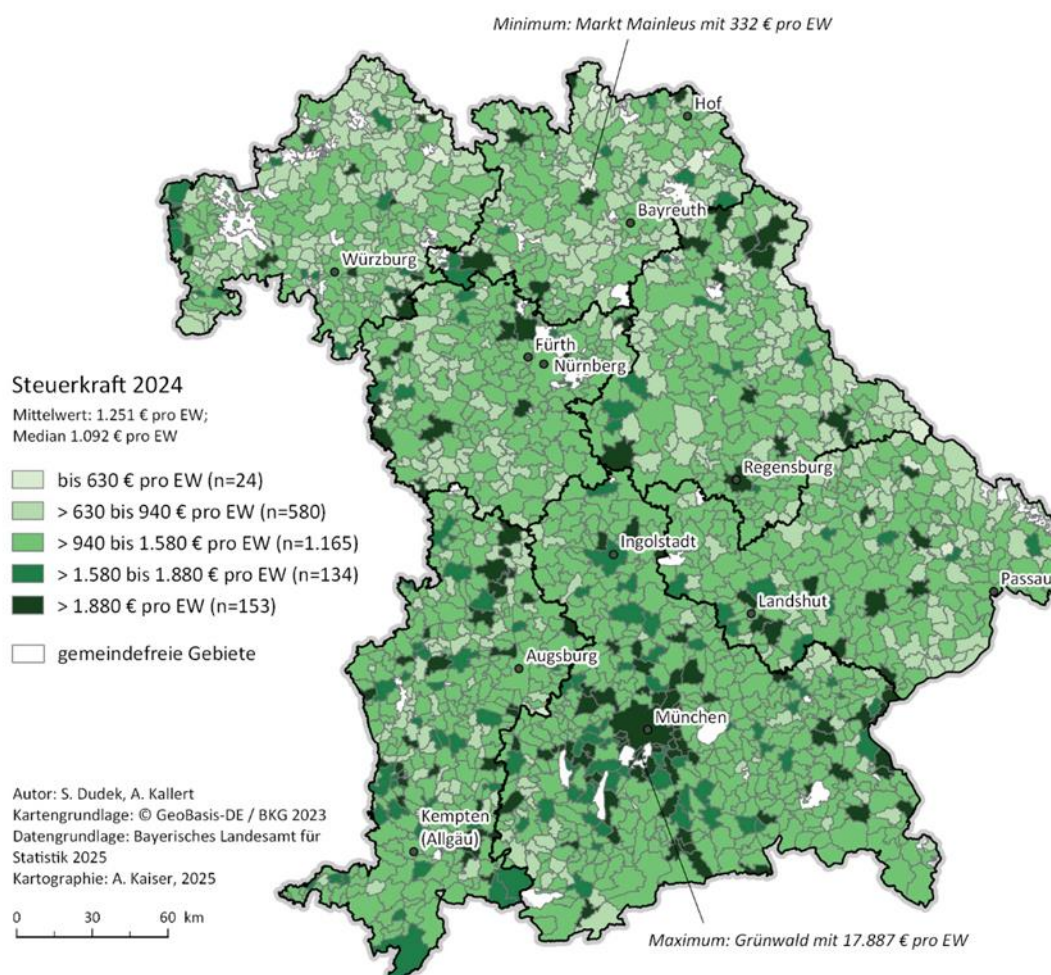


Abbildung 2: Steuerkraft der Kommunen in Bayern 2024. Eigene Darstellung. Datengrundlage: LfStat 2025.

In der kritischen Geographie werden räumliche Disparitäten als Ergebnis der kapitalistischen Produktionsweise, in der Kapital dorthin fließt, wo die höchsten Renditen zu erwarten sind, begriffen. Dadurch kommt es zu einer Konzentration von Wachstum in bestimmten Regionen, während andere langfristig benachteiligt bleiben.

Die verschiedenen Auswirkungen dieser ungleichen Entwicklung lassen sich als Prozess verstehen, der unter dem Schlagwort der Peripherisierung diskutiert wird (Krajewski/Wiegandt 2020). In Folge dieses Prozesses verlieren einzelne peripherisierte Regionen gegenüber den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Zentren zunehmend an Bedeutung. Die strukturelle Benachteiligung zeigt sich dabei in mehreren Bereichen: Erstens kommt es zur Abkopplung von wichtigen wirtschaftlichen, politischen oder infrastrukturellen Entwicklungen – etwa durch fehlende Hochschulen, Unternehmen oder öffentliche Investitionen. Zweitens entsteht eine zunehmende Abhängigkeit von Entscheidungen und Strukturen in wirtschaftlich stärkeren Regionen. Drittens verlieren viele peripherisierte Regionen durch die Abwanderung junger, gut ausgebildeter Menschen an Innovationskraft und demografischer Stabilität. Und viertens kann die öffentliche Wahrnehmung solcher Regionen durch negative Zuschreibungen geprägt sein, was als Stigmatisierung bezeichnet wird. Diese kommunikativen Muster verstärken bestehende Nachteile zusätzlich, da sie das Bild der Region als „abgehängt“ verfestigen.

Austerität und das Erstarken der Rechten

Aktuelle Forschungen diskutieren den Zusammenhang von Austeritätspolitik und dem Erstarken rechtsextremer und rechtspopulistischer Parteien. Albense et al. (2022) zeigen etwa am Beispiel Italiens, dass finanzielle Umverteilung in Regionen im wirtschaftlichen Niedergang weniger mit rechtspopulistischen Einstellungen verbunden ist. Eine solche Umverteilungspolitik wird von Gold und Lehr (2024) auch treffend als »Paying Off Populism« bezeichnet. Eine Verschlechterung des Zugangs zu öffentlichen Einrichtungen, so eine weitere Studie von Cremaschi et al. (2024), führt in kleinen italienischen Kommunen zu mehr Zustimmung für die extreme Rechte, da es jene sind, die erfolgreich die scheinbare Verbindung zwischen sinkender Daseinsvorsorge und Immigration herstellen – während es progressiven Akteuren offenbar nicht gelingt, die Austerität für den Rückgang öffentlicher Leistungen ins Zentrum zu rücken. Für Deutschland sehen Arzheimer und Bernemann (2024) einen, wenn auch relativ geringen, Zusammenhang zwischen den Lebensverhältnissen vor Ort und rechtspopulistischen Einstellungen. Die räumlichen Disparitäten in den Lebensverhältnissen spiegeln sich nach Heider et al. (2025) deutlich in den Wahlerfolgen von Rechtsaußenparteien wider, wobei objektiv messbare Indikatoren der Daseinsvorsorge sich nicht immer mit der tatsächlichen Wahrnehmung der Bevölkerung decken. Baccini und Sattler (2024) konkretisieren dies unter Bezugnahme auf die regionale Wirtschaftsstärke, indem sie einen hohen Einfluss von Austerität auf rechtes Wahlverhalten in ökonomisch schwachen Regionen zeigen, während in ökonomisch starken Räumen Austerität kaum Erklärungskraft besitzt. Auch Förtner et al. (2021) betonen den Zusammenhang von Neoliberalismus, Austerität und den rechtspopulistischen »anti-politics« der AfD – kurzum die „Political Costs of Austerity“ (Gabriel et al. 2023). Die sozioökonomisch schlechte Lage von insbesondere ländlichen Regionen und damit einhergehende Infrastrukturschwächen können zu einem „Gefühl der Unzufriedenheit“ (Depisch 2022: 115), infrastrukturellem Populismus (Naumann 2021) und zu „regionaler Verbitterung“ (Hanemann et al. 2024) führen, die sich fortführend in politischen Protest und der Wahl recht(sextrem)er Parteien ausdrücken kann.

Diese Prozesse der Peripherisierung stehen im Widerspruch zum Ziel Gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsverhältnisse in allen Landesteilen, das seit 2014 in Bayern Verfassungsrang hat. Zur konkreten regional- und strukturpolitischen Umsetzung des Ziels erarbeitete eine Enquete-Kommission des Bayerischen Landtags mit dem Konzept Räumlicher Gerechtigkeit einen konkreten Leitfaden, an dem sich politische Maßnahmen an vier Teildimensionen orientieren sollen: Verteilungs-, Chancen-, Verfahrens- und Generationengerechtigkeit. Die Verteilungsgerechtigkeit zielt auf eine gleichwertige Versorgung aller Regionen mit zentralen Infrastrukturen der Daseinsvorsorge – etwa im Bereich Gesundheit, Bildung, Mobilität oder Alltagsversorgung. Die Chancengerechtigkeit soll sicherstellen, dass Menschen in allen Landesteilen Zugang zu individuellen Entfaltungs- und Entwicklungsmöglichkeiten haben, z.B. durch gute Bildungsangebote oder berufliche Perspektiven. Verfahrensgerechtigkeit stärkt die gleichberechtigte Beteiligung der Bevölkerung an gesellschaftlichen und planerischen Entscheidungsprozessen – unabhängig vom Wohnort. Die Generationengerechtigkeit schließlich verpflichtet dazu, räumliche Entwicklungsprozesse so zu gestalten, dass die natürlichen Lebensgrundlagen erhalten bleiben und keine langfristigen Schäden für künftige Generationen entstehen. Zusammengenommen bilden diese vier Dimensionen einen normativen Rahmen für eine auf räumlichen Ausgleich ausgerichtete Regionalentwicklung.

Nordhalben, Erlangen und die Frage Räumlicher Gerechtigkeit

Nordhalben, eine kleine Marktgemeinde im Norden Bayerns, hat eigentlich einen großen Schatz: Wasser. Die Ködeltalsperre versorgt nicht nur die Region, sondern auch weit entfernte Ballungsräume wie Erlangen mit Trinkwasser. Die boomende Universitätsstadt wächst rasant und neue Stadtteile entstehen. All das wäre ohne das Wasser aus Nordhalben kaum möglich. Während Erlangen wächst und floriert, kämpft die wassergebende Gemeinde jedoch mit Leerstand, Abwanderung und Schulden.

Trotz ihrer zentralen Rolle in der Versorgung der Städte erhält Nordhalben keinerlei Ausgleich. Vielmehr ist die Gemeinde in ihrer Entwicklung stark eingeschränkt, da im Wasserschutzgebiet weder Gewerbe noch Windkraft erlaubt sind. Auch aus diesem Grund fehlt in Nordhalben das Geld für grundlegende Sanierungen oder Zukunftsprojekte. Das Beispiel zeigt: Ländliche Räume stellen zentrale Ressourcen für die wirtschaftlichen Zentren bereit, ohne adäquat am wirtschaftlichen Nutzen beteiligt zu werden. In unserem Beispiel fordert die Gemeinde Nordhalben gemeinsam mit anderen wasserliefernden Kommunen den sogenannten Wassercent, also ein Entgelt, das für die Entnahme von Wasser aus öffentlichen Quellen an die Herkunftsgemeinden gezahlt wird, um solche strukturellen Ungleichgewichte auszugleichen.

3. Haushaltskonsolidierung in Bayern: Stabilisierungshilfen

Die bayerischen Kommunen sind im Ländervergleich sehr niedrig verschuldet, insbesondere spielen Kassenkredite nur eine untergeordnete Rolle. Bayern kennt somit „kein flächendeckendes Problem defizitärer Kommunalhaushalte“ (Schwarting 2013: 11). Nichtsdestotrotz gibt es im Freistaat starke räumliche Disparitäten, was sich auch in stark unterschiedlicher Finanzkraft respektive Verschuldung auf Gemeindeebene ausdrückt. Bereits 2006 und damit noch vor der Finanz- und Wirtschaftskrise startete Bayern ein Pilotprojekt zur kommunalen Haushaltskonsolidierung: In der Programmlaufzeit von 2006 bis 2011 erhielten 32 freiwillig teilnehmende strukturschwache Gemeinden vier Jahre Finanzhilfen im Gesamtvolumen von rund 56 Mio. € zur Reduzierung ihrer Schuldenlast. Als konditionale Finanzhilfe konzipiert, mussten die Kommunen hierfür ein Haushaltssicherungskonzept mit eigenen Sparmaßnahmen aufstellen. Letztendlich setzte Bayern das Projekt als sogenannten Stabilisierungshilfen ab 2012 fort, mit dem strukturschwache, unverschuldet in eine finanzielle Schieflage geratene Kommunen unterstützt werden. Die Mittel für Bedarfszuweisungen und Stabilisierungshilfen schwanken und liegen zwischen 25 Mio. € (2012) und 150 Mio. € (2019) – zurzeit (2025) stehen 100 Mio. € zur Verfügung. Von 2012 bis 2022 wurden insgesamt 1,131 Mrd. €, darunter rund 122 Mio. € für 16 vor allem nord- und ostbayerische Landkreise verausgabt. Der Anteil der Landesmittel über den bisherigen Programmverlauf liegt bei 480 Mio. € (37 Prozent), die Kommunen tragen also mit 63 Prozent bzw. 826 Mio. € die Hauptlast bei der Konsolidierung finanzschwacher bayerischer Kommunen (vgl. Kallert/Dudek 2023).

Grundsätzliche Bedingung für den Erhalt der Hilfen ist ein Haushaltssicherungskonzept, in dem die avisierten Mehreinnahmen bzw. Minderausgaben aller beschlossenen Konsolidierungsmaßnahmen darzustellen sind. In einem Zehn-Punkte-Plan werden hierfür geeignete Maßnahmen genannt, die u.a. den Erlass einer Wiederbesetzungs- und Beförderungssperre, die Prüfung auf „Maßnahmen“ aller disponibler Ausgabenpositionen, darunter defizitäre kommunale Einrichtungen (z.B. kulturelle Einrichtungen, Hallen- und Freizeitschwimmbäder), die Reduzierung aller freiwilligen Leistungen auf ein „in vertretbarer Weise [...] unabdingbar notwendige[s] Maß“ vor Ort, konsequent kostenrechnende Einrichtungen (insb. (Ab)Wasser), Privatisierung von Vermögen oder die Anhebung der Hebesätze der Realsteuern auf mindestens den Landesdurchschnitt der jeweiligen Gemeindegrößenklasse (vgl. Bayerisches Staatsministerium der Finanzen 25.05.2012: Anlage). Seit 2019 gibt es zudem eine zweite Säule, die – nach zuvor mindestens dreimaligem Erhalt von Stabilisierungshilfen – als Investitionshilfe auch zur „Vermeidung eines ansteigenden bzw. zum Abbau eines Investitionsstaus“ bewilligt werden kann (BayStMFH 2019: 8).

Die Kommunen müssen jedes Jahr Anträge für die Stabilisierungshilfen stellen, die anschließend formal von einem Verteilerausschuss entschieden werden, in dem Vertreter*innen des Finanz- und Innenministeriums sowie die kommunalen Spitzenverbände sitzen. Die Vorlagen für die einzelnen Finanzhilfen, der Höhe samt eventueller Auflagen kommen jedoch aus den Ministerien, sodass die kommunalen Spitzenverbände auf die Mittelverteilung kaum Einfluss haben. Das heißt, dass den kommunalen Spitzenverbänden lediglich sogenannte Strukturblätter der Kommunen zugehen und sie sich erst in der Verteilerausschusssitzung äußern können – selbst eine nur für die formal beteiligten Verbände nachvollziehbare und transparente Berechnung der (jährlichen) Finanzhilfen gibt es also nicht. Obwohl rund zwei Drittel der Finanzhilfen von den Kommunen selbst stammen, bleibt die Entscheidung über die (Nicht-)Gewährung von Stabilisierungshilfen also de facto bei der Landesregierung.

Die Intransparenz in der Verteilung der Stabilisierungshilfen

„Also das Verrückte ist, [...] ich habe gedacht, in meiner Naivität, [...] wenn wir so das Haushalts- und Konsolidierungskonzept schreiben, wo man ja viel Grips reinwendet und die Verwaltung die Arbeit macht, [...] da tagt dann ein Gutachterausschuss und im November wird dann das Geld verteilt. [...] Die sitzen dann zusammen, tagelang, wochenlang und sagen, Mensch, das machen sie ja gut, das ist schlecht. [...] Dass man halt dann sagt, okay, die haben ihre Hausaufgaben gemacht, die kriegen jetzt eine Million, der Gemeinde, die haben die Erwartungen nicht erfüllt, die kriegen bloß 100.000 oder so, Pustekuchen. Das geht an irgendeinen Ministerialbeamten, ob das Haushaltskonsolidierungskonzept gelesen wird, glaube ich gar nicht, [...] wie der bei Laune ist, und da wird dann halt, die Kommune kriegt ein Millionen, die kriegt 500.000, die kriegt nichts, und so weiter, und der Ministerialbeamte geht dann damit in den Ausschuss, wo er in einem Tag, wir schlagen vor, die Gemeinde K. bekommt eine Million, wir schlagen vor, die Gemeinde H. bekommt 50.000, so läuft das. Und es gibt mehrere Bürgermeister, die sagen: Es ist eben wie eine Lotterie. Was da genau die Kriterien sind, die Vergabe ist sehr intransparent. Und das Schöne ist dann, da hat man dann immer einen extra Termin im Heimatministerium in Nürnberg, wo sich das „reiche“ Bayern getroffen hat, [...] und dann hat der Staatsminister lobende und salbende Worte gesprochen, und dann bist du vor, und hast als Bürgermeister dein Foto geholt.“ (Interview 13)

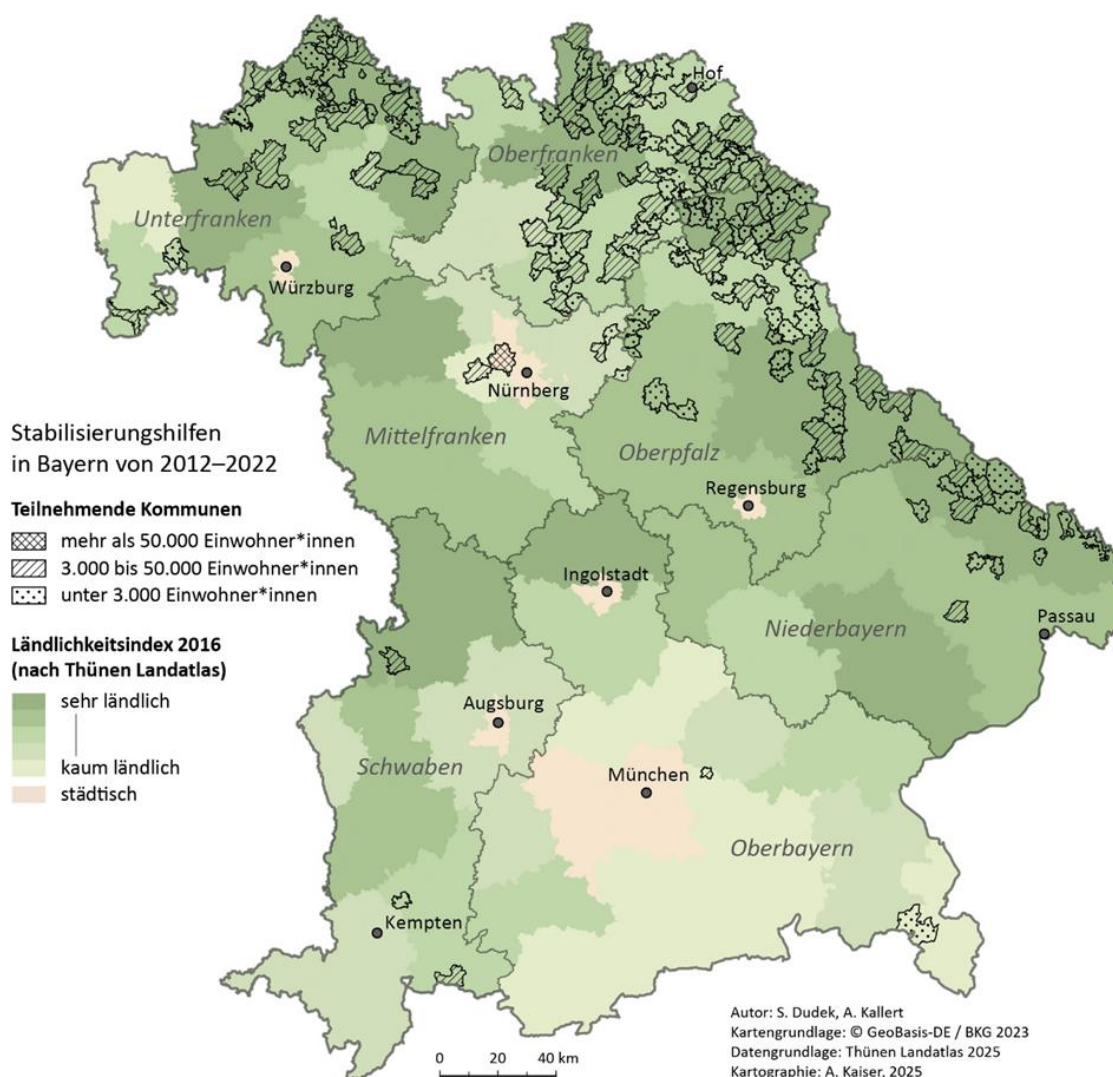


Abbildung 3: Die räumliche Verteilung der Stabilisierungshilfe-Kommunen in Bayern. Eigene Darstellung. Datengrundlage: StMI 2023; Thünen-Landatlas 2025.

In der geographischen Verteilung der Stabilisierungshilfen (Abbildung 3) drücken sich die räumlichen Disparitäten in Bayern besonders deutlich aus: Die finanz- und strukturschwachen Kommunen, die zwischen 2012 und 2022 Stabilisierungshilfen erhalten haben, konzentrieren sich auf die nördlichen und östlichen Ränder Bayerns. Kommunen nahe urbaner Zentren oder gar im Süden Bayerns bilden die Ausnahme. Die Regierungsbezirke Oberfranken, Unterfranken und Oberpfalz stellen in dieser Reihenfolge – Oberfranken teils mit 50 Prozent aller Programmteilnahmen – in fast allen Programmjahren rund 80 bis 90 Prozent der Stabilisierungshilfen-Kommunen. Während der Anteil von Oberfranken und der Oberpfalz tendenziell abnimmt, steigt dagegen der Bezug von Konsolidierungshilfen unterfränkischer Kommunen im Verlauf der letzten Jahre nahezu kontinuierlich an (Kallert/Dudek 2023). Des Weiteren wird aus Abbildung 3 ersichtlich, dass Empfänger von Stabilisierungshilfen in aller Regel kleine Orte sind: 122 der 193 Teilnehmer (63 Prozent und damit 10 Prozentpunkte mehr als im bayerischen Durchschnitt) haben weniger als 3.000 Einwohner*innen, weitere 51 Städte und Gemeinden haben zwischen 3.000 und 10.000 Einwohner*innen. Mit Fürth ist lediglich eine Großstadt mit über 100.000 Einwohner*innen im Programm und nur drei weitere Städte (Hof, Weiden i.d. Opf. und Bad Kissingen) haben mehr als 20.000 Einwohner*innen.

Die finanzschwachen Kommunen müssen für den Erhalt der Stabilisierungshilfen austeritäre Politiken umsetzen: Realsteuern und Gebühren erhöhen, Personal abbauen, Zuschüsse streichen und Investitionen zurückstellen. Im Gegenzug für diese harten und kommunalpolitisch äußerst unpopulären Einschnitte sinkt der Schuldenstand und damit die Zins- und Tilgungslast für die Kommunen, was im besten Fall mittel- und langfristig die Handlungsspielräume für die Kommunalpolitik erhöht. Kurzfristig dominieren jedoch die Einschränkungen im Zuge der erzwungenen kommunalen Austeritätspolitik, die die räumlichen Disparitäten gegenüber nicht-finanzschwachen Kommunen zu verschärfen droht. Zudem verfestigt sich die Austeritätspolitik: Geschlossene Freibäder oder Büchereien werden auch unter besseren Finanzbedingungen nicht wieder eröffnet.

4. Probleme ländlicher Kommunen

Die Finanzlage vieler ländlicher Kommunen ist prekär – und das nicht nur wegen geringerer Einnahmen, sondern auch aufgrund strukturell bedingter Mehrausgaben. Zwar hat der Freistaat mit den Stabilisierungshilfen ein Instrument geschaffen, um besonders belastete Kommunen zu unterstützen. Doch gleichzeitig sind diese Hilfen an eine strikte Sparpolitik geknüpft, wie im vorhergehenden Kapitel gezeigt wurde. Die strukturelle Finanzschwäche dieser Kommunen wirkt sich unmittelbar auf ihre Fähigkeit aus, Haushaltsdefizite abzubauen und nachhaltige Konsolidierungsstrategien umzusetzen. Im Rahmen unseres Forschungsprojekts werteten wir die Haushaltssicherungskonzepte von mehr als 950 kleinen Kommunen in Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Saarland aus, analysierten kommunale Haushaltsdaten und führten mehr als 50 Gespräche u.a. mit Bürgermeister*innen, Kämmerer*innen, Vereinsaktiven, der freiwilligen Feuerwehr oder Unternehmen durch. Aus diesen Gesprächen, für die wir allen Interviewten in den Dörfern und Kleinstädten herzlich danken möchten, gewannen wir zahlreiche wertvolle Einsichten. Als ein Ergebnis unserer Erhebungen konnten wir fünf zentrale Punkte identifizieren, warum ländliche Kommunen es besonders schwer haben, ihre Haushalte zu konsolidieren und auf eine nachhaltig tragfähige Basis zu bringen. Im Folgenden werden diese Faktoren, die wir an anderer Stelle als *Ruralen Konsolidierungsstaat* diskutieren (Kallert/Dudek 2025), systematisch dargestellt und analysiert.

4.1 Ungleiche Entwicklung von Stadt und Land

Ein naheliegender, aber wichtiger Grund für die schlechte Haushaltslage in vielen peripher-ländlichen Kommunen liegt in der je spezifischen Wirtschaftsstruktur von Stadt und Land. Im Allgemeinen profitieren Städte von sogenannten Agglomerationseffekten – das bedeutet, dass durch die räumliche Nähe von Unternehmen, eine hohe Bevölkerungsdichte und spezialisierte Arbeitsmärkte wirtschaftliche Vorteile gegenüber ländlichen Räumen entstehen (Hochheim 2023). Diese Effekte wirken sich positiv auf die Produktivität aus und stärken in der Regel die kommunalen Einnahmen, insbesondere aus der Gewerbesteuer. Ländliche Gemeinden hingegen haben diese städtischen Vorteile nicht, was sich entsprechend in niedrigeren Gewerbesteuererträgen niederschlägt. Im Hinblick auf die Stabilisierungshilfen und das Ziel des kommunalen Schuldenabbaus bedeutet dies, dass es für ländliche Kommunen besonders schwierig ist, ihren Haushalt aus eigener Kraft zu konsolidieren. Während größere Städte tendenziell stärker auf die Gewerbesteuer setzen können, fehlt es kleineren Gemeinden oft an einer belastbaren gewerbesteuerlichen Basis. Hinzu kommt, dass die Erhöhung der Gewerbesteuer aufgrund möglicher Unternehmensverlagerungen vermieden wird – eine Sorge, die gerade in wirtschaftlich schwächeren Regionen nochmals höher ist. Insgesamt zeigt sich: Aufgrund struktureller Nachteile und eingeschränkter fiskalischer Spielräume haben ländliche Kommunen nicht nur geringere Einnahmen, sondern auch weniger wirksame Möglichkeiten, ihre Haushalte langfristig zu stabilisieren.

Ein anschauliches Beispiel für die räumlichen Unterschiede kommunaler Finanzen zeigt sich bei den Hebesätzen der Gewerbesteuer sowie den daraus resultierenden Einnahmen in Bayern. Für unsere Analyse greifen wir auf die Typisierung ländlicher Räume des Thünen-Instituts zurück – einem Bundesforschungsinstitut, das sich unter anderem mit der Entwicklung ländlicher Räume in Deutschland befasst. Diese Typologie unterscheidet zwischen fünf Raumtypen, die sozioökonomische Lage und Verstädterungsgrad kombinieren:

- Typ 1: sehr ländlich / weniger gute sozioökonomische Lage
- Typ 2: sehr ländlich / gute sozioökonomische Lage
- Typ 3: eher ländlich / gute sozioökonomische Lage

- Typ 4: eher ländlich / weniger gute sozioökonomische Lage
- Typ 5: nicht ländlich (städtisch)

Anhand der Unterscheidung durch die Typen ist es uns möglich, sowohl Stadt-Land-Unterschiede – etwa im Hinblick auf die Agglomerationen – als auch die wirtschaftliche Lage der Kommunen in die Analyse mit einzubeziehen. Da das Thünen-Institut diese Typisierung auf Kreisregionsebene vornimmt, wurden die Zuordnungen für unsere Untersuchung auf die kommunale Ebene heruntergerechnet. In Bayern existieren keine Landkreise, die dem Raumtyp 4 zugeordnet sind – entsprechend entfällt dieser Typ in unseren Auswertungen.

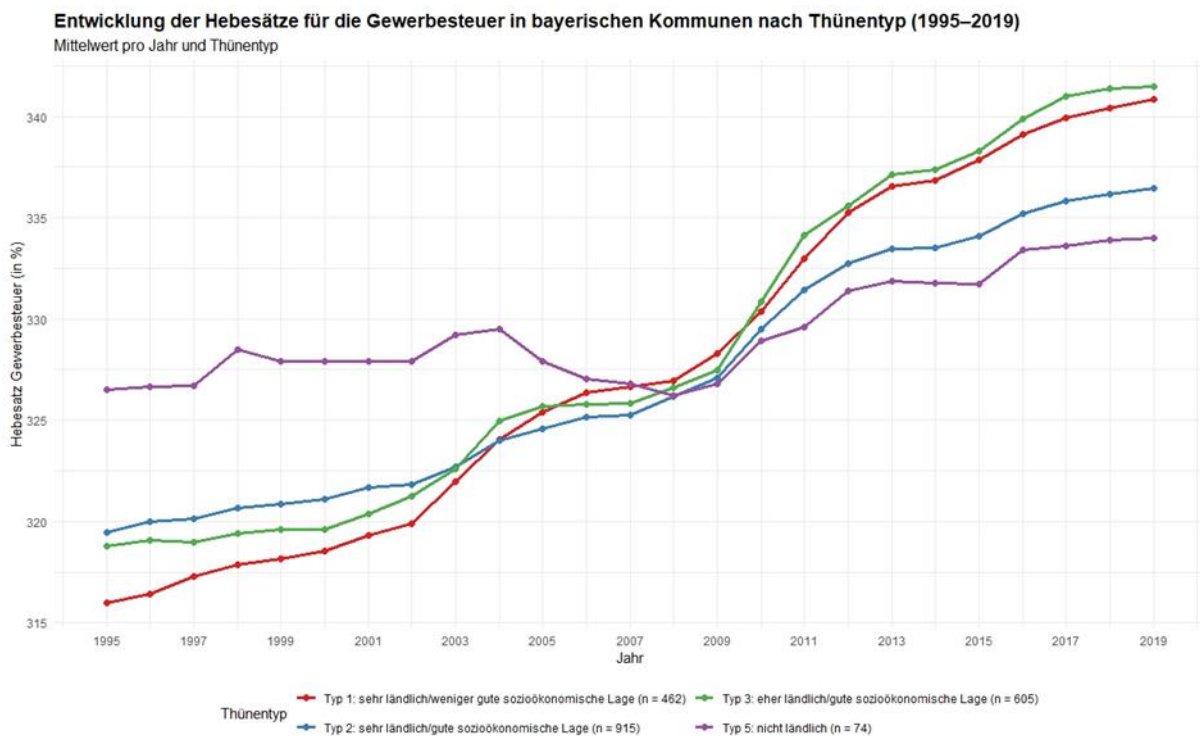


Abbildung 4: Entwicklung der Hebesätze für die Gewerbesteuer 1995 – 2019: Bayerische Kommunen nach Thünen-Typ. Eigene Darstellung. Datengrundlage: LfStat 2023; Thünen-Landatlas 2025.

Abbildung 4 zeigt die Entwicklung der Gewerbesteuerhebesätze in den Jahren 1995 bis 2019 differenziert nach Thünen-Typen. Die 2020 beginnende Covid-19-Pandemie macht eine Analyse öffentlicher Finanzen in den folgenden Jahren schwierig – etwa im Hinblick auf die Gewerbesteuereinnahmen –, weshalb wir unsere Analyse auf die vorhergehenden Jahre beschränken. Betrachtet man die Entwicklung wird deutlich: Während städtische Kommunen (Typ 5) – insgesamt 74 in Bayern – bis zur globalen Finanz- und Wirtschaftskrise Ende der 2000er Jahre die höchsten Hebesätze aufwiesen, gehören sie mittlerweile zu den Raumtypen mit den niedrigsten Hebesätzen. Im Gegensatz dazu haben die ländlichen Kommunen ihre Hebesätze in den vergangenen Jahrzehnten deutlich stärker angehoben. Besonders ausgeprägt ist dieser Anstieg um 25 Prozentpunkte in sehr ländlichen Kommunen mit weniger guter sozioökonomischer Lage (Typ 1) sowie in eher ländlichen, wirtschaftlich stärkeren Regionen mit 21 Prozentpunkten (Typ 3). In den sehr ländlichen, aber sozioökonomisch besser gestellten Kommunen (Typ 2) verlief die Entwicklung mit 17 Prozentpunkten moderater. Insgesamt gesehen sind jedoch die Unterschiede (max. 341 Punkte, min. 334 Punkte) in den Hebesätzen zwischen den verschiedenen Typen recht gering und haben sich in den letzten Jahrzehnten tendenziell angeglichen.

Blickt man vor diesem Hintergrund auf die tatsächlichen Gewerbesteuereinnahmen pro Einwohner*in (Abb. 5), ergibt sich ein deutlich differenzierteres Bild: Während die städtischen bzw. nicht-ländlichen Kommunen (Thünen-Typ 5) im Jahr 2019 im Durchschnitt rund 1.400 € pro Einwohner*in an Gewerbesteuer einnehmen konnten, lagen die Einnahmen der übrigen, ländlich geprägten Kommunen in Bayern bei lediglich etwa 400 € pro Einwohner*in. Die nicht-ländlichen Kommunen konnten also ihre Gewerbesteuereinnahmen pro Kopf um rund 800 € von 1995 bis 2019 steigern und somit verdreifachen, während die ländlichen Gemeinden im selben Zeitraum nur etwas mehr als 200 € Mehreinnahmen generieren konnten.

Das bedeutet, dass sich die stärkere Anhebung der Hebesätze in ländlichen Kommunen nicht in entsprechend höheren Pro-Kopf-Einnahmen niederschlägt. Vielmehr verdeutlicht diese Entwicklung die strukturellen Unterschiede in der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zwischen urbanen Zentren und ländlichen Räumen. Das ausgeprägte Stadt-Land-Gefälle bei den Gewerbesteuereinnahmen unterstreicht die ungleichen Ausgangsbedingungen, mit denen Kommunen ihre lokalen Aufgaben finanzieren müssen.

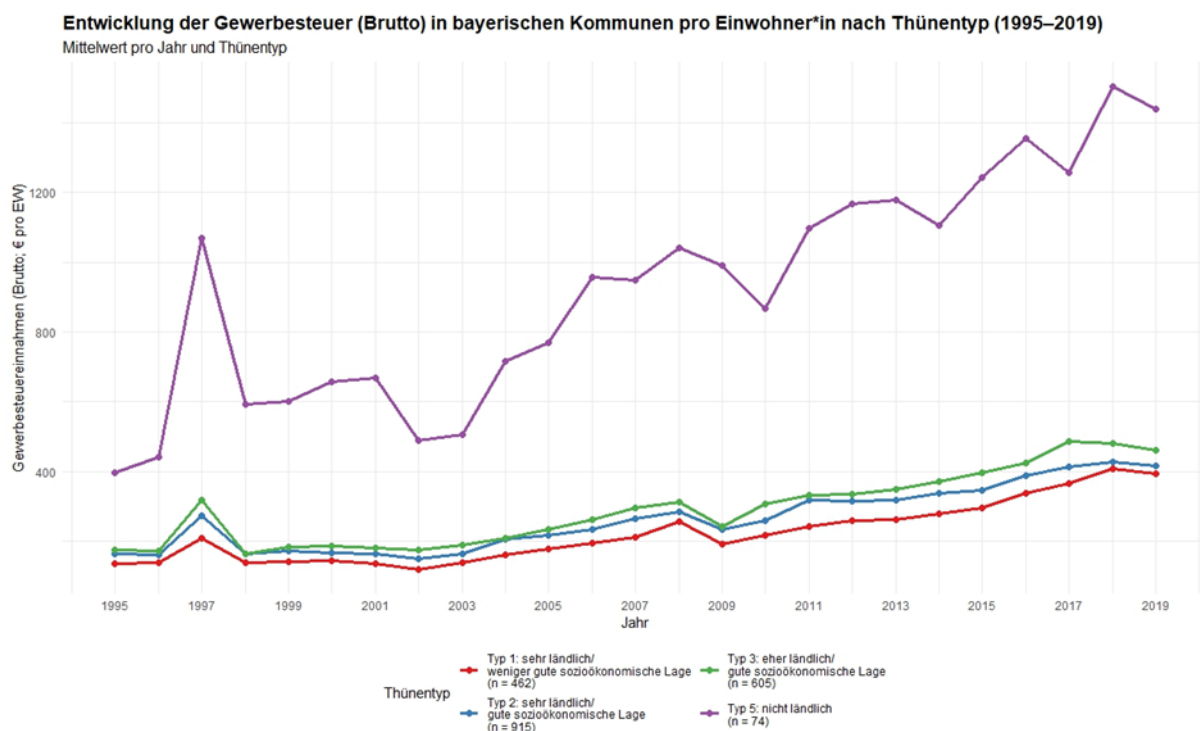


Abbildung 5: Entwicklung der Bruttogewerbesteuereinnahmen pro Einwohner*in 1995 – 2019: Bayerische Kommunen nach Thünen-Typ. Eigene Darstellung. Datengrundlage: LfStat 2023; Thünen-Landatlas 2025.

Die Steueroase Kemnath

Das geschilderte Stadt-Land-Gefälle bei der Gewerbesteuer hat jedoch auch Ausnahmen: Die Kleinstadt Kemnath mit rund 5.000 Einwohner*innen im sehr ländlich geprägten Landkreis Tirschenreuth (Thünentyp 1) in der Oberpfalz hat 2018 die Gewerbesteuer von 340 auf den bayernweit niedrigsten Hebesatz von 230 Punkten gesenkt. Von einer niedrig einstelligen Millionensumme sind die Einnahmen aus der Gewerbesteuer in Kemnath auf knapp 170 Mio. € in 2024 gestiegen – vor allem dank der Finanztricks des Siemenskonzerns, welcher diverse Tochterunternehmen in Kemnath faktisch als Briefkastenfirmen ansiedelte und am meisten von der Steuersenkung profitiert. Kemnath selbst kann u.a. in Schulneubauten und kostenlose Kinderbetreuung investieren und verfügt über einen Haushalt in der Größenordnung von Weiden i.d. OPf. oder Bayreuth. Aber auch der gesamte Landkreis gilt nun wegen der Kreisumlage aus Kemnath als finanzstark und ist Nutznießer des Steuerwettbewerbs nach unten. Neben diesen wenigen Gewinnern gibt es allerdings eine große Schattenseite: Denn insgesamt sind die Steuereinnahmen für die kommunale Familie aufgrund der Kemnather Steueroase gesunken, während der Global Player Siemens vom Steuerwettbewerb auch in ländlich-peripheren Orten profitiert.

In einem zweiten Schritt richtet die Analyse den Fokus auf die Gruppe der sehr ländlichen Kommunen mit weniger guter sozioökonomischer Lage (Thünen-Typ 1). Innerhalb dieser Gruppe wird unterschieden zwischen jenen Kommunen, die im Untersuchungszeitraum Stabilisierungshilfen des Freistaats Bayern erhalten haben, und jenen, die nicht Teil dieses Programms waren.

Durch diese Differenzierung lassen sich potenzielle fiskalische Auswirkungen der Hilfen sichtbar machen. Die folgenden Abbildungen (Abb. 6 und 7) zeigen die zeitliche Entwicklung beider Indikatoren in diesen beiden Gruppen.

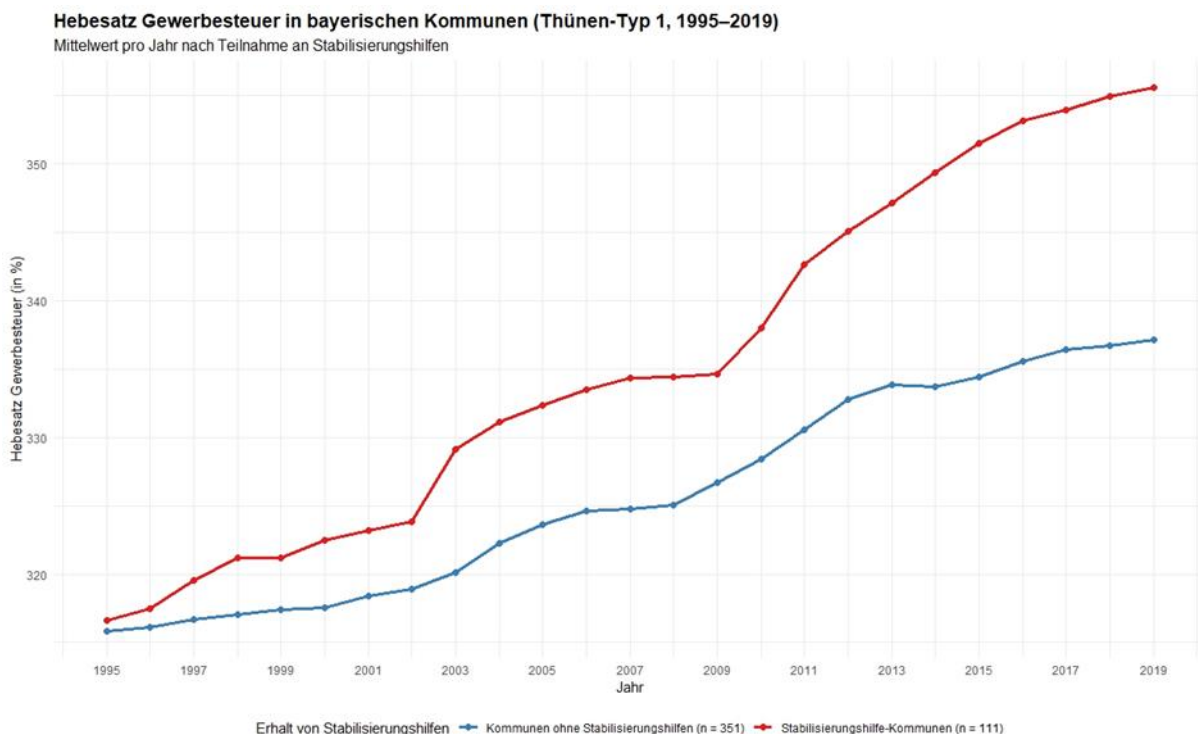


Abbildung 6: Entwicklung der Hebesätze für die Gewerbesteuer 1995 – 2019: Bayerische Kommunen in Thünen-Typ 1 (sehr ländlich/ weniger gute sozioökonomische Lage) unterschieden nach (Nicht-)Teilnahme an Stabilisierungshilfen. Eigene Darstellung. Datengrundlage: LfStat 2023; Thünen-Landatlas 2025.

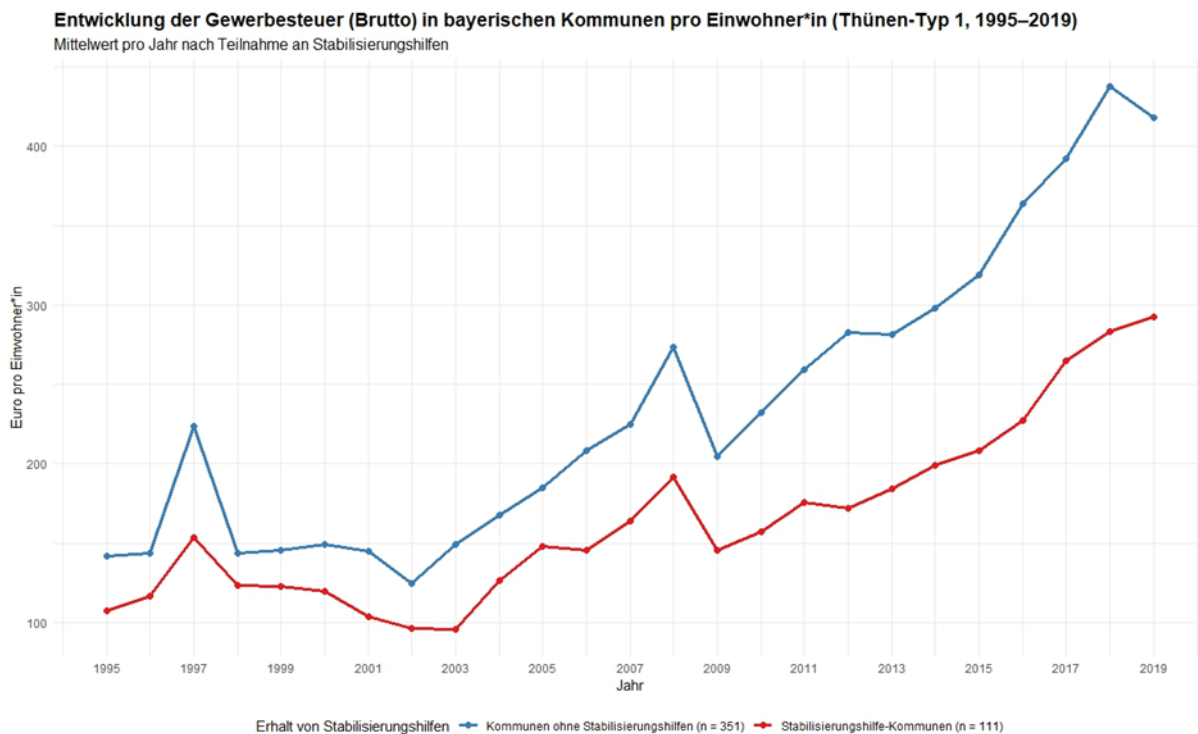


Abbildung 7: Entwicklung der Bruttogewerbesteuererinnahmen pro Einwohner*in 1995 – 2019: Bayerische Kommunen in Thünen-Typ 1 (sehr ländlich/ weniger gute sozioökonomische Lage) unterschieden nach (Nicht-)Erhalt von Stabilisierungshilfen. Eigene Darstellung. Datengrundlage: LfStat 2023; Thünen-Landatlas 2025.

Dabei zeigt sich ein ambivalentes Bild: Hinsichtlich der Gewerbesteuerhebesätze geht die Schere zwischen den Kommunen innerhalb und außerhalb des Stabilisierungshilfen-Programms mit Beginn des Stabilisierungshilfeprogramms ab 2012 weiter auseinander. So ist zu beobachten, dass Kommunen, die Stabilisierungshilfen erhalten, ihre Hebesätze deutlich stärker anheben als solche, die nicht am Programm teilnehmen (vgl. Abb. 6). Dies ist insofern wenig überraschend, da die Vergabe der Hilfen an bestimmte Auflagen geknüpft ist – darunter die Vorgabe, die Realsteuerhebesätze mindestens auf das Niveau des jeweiligen Größenklassendurchschnitts anzuheben. Allerdings – und das zeigt Abbildung 7 – führt dies nicht zu einem höheren Aufkommen an Gewerbesteuererinnahmen. Im Gegenteil: Der Abstand zu den Kommunen außerhalb des Programms vergrößert sich weiter. Dies legt nahe, dass höhere Hebesätze allein nicht genügen, um die kommunalen Einnahmen strukturschwacher Räume nachhaltig zu steigern; vielmehr deutet die Entwicklung darauf hin, dass die Anhebung zumindest wirkungslos, wenn nicht sogar schädlich für die gewerbliche Entwicklung in Stabilisierungshilfekommunen ist.

4.2 Politische Marginalisierung ländlicher Kommunen

Zusätzlich zu den beschriebenen Agglomerationsvorteilen ist in den letzten Jahren eine zunehmende Fokussierung auf Metropolen in der Raumplanung zu beobachten. Während die Raumordnungspolitik in den Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg darauf ausgerichtet war, das ökonomische Wachstumsmodell durch räumlichen Ausgleich im gesamten Bundesgebiet – auch in strukturschwachen Regionen – zu sichern, verfolgt die gegenwärtige Raum- und Strukturpolitik in erster Linie wachstumsorientierte und wettbewerbsbezogene Ziele. Das bedeutet konkret: Fördermittel und Infrastrukturprojekte konzentrieren sich zunehmend auf Städte und Metropolregionen – also die erwähnten wirtschaftlichen Zentren –, die im

internationalen Wettbewerb besser positioniert werden sollen. Innovation, Produktivität und staatliche Investitionen ballen sich daher räumlich immer stärker, was zulasten der Kommunen in ländlichen Räumen geht.

Diese strukturelle Verlagerung hat weitreichende Folgen: Während Städte als bedeutende politische Akteure wahrgenommen werden, fehlt es ländlichen Gemeinden häufig an politischem Gewicht. Folglich werden sie bei der Ausgestaltung von Förderprogrammen, die ohnehin das „Machtgefälle zwischen Zentrum und Peripherie“ in sich tragen (Großmann 2024: 40), oder Konsolidierungspfaden oft nicht ausreichend berücksichtigt und geraten dadurch finanziell immer weiter unter Druck. Hinzu kommt ein Gefühl politischer Vernachlässigung, das in vielen betroffenen Gemeinden tief verankert ist. Diese Wahrnehmung verstärkt das Gefühl regionaler Ungleichbehandlung und kann langfristig zu gesellschaftlicher Verbitterung und politischem Vertrauensverlust führen – insbesondere in strukturschwachen ländlichen Räumen.

Politische Vernachlässigung ländlicher Räume

Ein Gesprächspartner brachte dieses Gefühl der regionalen Ungleichbehandlung folgend auf den Punkt: *„N. existiert gar nicht auf der Landkarte. Uns vergessen sie auch total. Das ist immer meine Aussage. An uns denkt doch kein Mensch.“* (Interview 15) Ein weiterer Gesprächspartner aus der Kommunalpolitik erklärte: *„Also diese dumme Enquete-Kommission [Gleichwertige Lebensverhältnisse der Landesregierung], also ich habe sie geholt nach A., habe gesagt, da sollen sie doch hergehen mit ihren gleichwertigen Lebensverhältnissen. Die wird es niemals geben, sie werden nie eine U-Bahn haben, eine S-Bahn, das ist sowieso ein Quatsch, aber sie waren da, kommen sie mit 46 Personen, ich dachte, was ist jetzt, was ist das für ein Startkreuzregister, aber okay, gebracht hat es nichts. Gar nichts. Und das ist das, was mich so frustriert, [...] Also das haben wir alles gemacht. Was können wir noch machen? [...] Ich kann ein Straßennetz nicht mehr entsprechend den Vorgaben sanieren, weil ich schlichtweg die Kohle nicht kriege.“* (Interview 6)

4.3 Infrastrukturelle Herausforderungen

Ein weiteres Charakteristikum ländlicher Städte und Gemeinden sind die erheblichen infrastrukturellen Herausforderungen, die ihre finanzielle Situation zusätzlich belasten. Eine der zentralen Ursachen liegt in den demografischen und siedlungsstrukturellen Besonderheiten: So kämpfen in Bayern viele ländliche Kommunen mit sinkenden Bevölkerungszahlen durch Abwanderung in städtische Räume, Alterung sowie mit einer insgesamt geringen Bevölkerungsdichte. Gerade, weil kommunale Leistungen auf einer großen Fläche und für viele kleine Ortsteile bereitgestellt werden müssen, fallen die Kosten für notwendige Infrastruktur und öffentliche Dienstleistungen – sei es bei Brandschutz, Wasser, Abwasserentsorgung oder bei der Unterhaltung von Straßen und öffentlichen Einrichtungen – besonders hoch aus.

Im Vergleich zu städtischen Gebieten verursacht die Bereitstellung dieser Leistungen in ländlichen Räumen deutlich höhere Kosten pro Kopf. Gleichzeitig fehlen aufgrund der angespannten Haushaltslage häufig die finanziellen Mittel, um in den Erhalt oder die Modernisierung der Infrastruktur zu investieren. Unter diesen Bedingungen bleibt den Kommunen oft nur die Erhöhung von Gebühren für pflichtige Leistungen wie Trink- und Abwasser, Müllentsorgung oder Kindertagesstätten und der Rückbau von Einrichtungen und Leistungen – ein Prozess, der zur schleichenden Prekarisierung der ländlichen Daseinsvorsorge beiträgt. Die Haushaltskonsolidierung erfolgt in diesem Bereich neben den zurückgestellten Sachinvestitionen, die zu einem steigenden kommunalen Investitionsbedarf führen (laut KfW Kommunalpanel (Raffer/Scheller 2024) belief sich dieser im Jahr 2023 auf 186,1 Mrd. €), durch eine Anhebung von Gebühren und damit auf dem Rücken der Bewohner*innen. Dies ist zusätzlich problematisch, da die Kosten in peripheren Kommunen auf eine immer kleiner werdende Zahl an Einwohner*innen umgelegt werden muss. Hier zeigt sich, wie stark

strukturelle Nachteile in ländlichen Räumen die finanziellen Handlungsspielräume einschränken und eine nachhaltige Haushaltskonsolidierung erschweren.

Diese Tendenz wird beim folgenden Vergleich zwischen den Thünen-Typen deutlich. Abbildung 8 zeigt die Einwohner*innenentwicklung in Bayern, aufgeteilt nach den verschiedenen Thünen-Typen. Dabei wird deutlich, dass Städte den stärksten Zuwachs erleben, aber auch sehr ländliche und eher ländliche Kommunen mit eher guter sozioökonomischer Lage Zuzug verzeichnen. Anders die sehr ländlichen Kommunen mit weniger guter sozioökonomischer Lage: Gegenüber 1995 haben diese Kommunen Einwohner*innen verloren. Insbesondere in den Jahren 2002 bis 2013 lässt sich ein Bevölkerungsrückgang verzeichnen. Mittlerweile haben sich die Einwohnerzahlen innerhalb dieses Thünen-Typs stabilisiert.

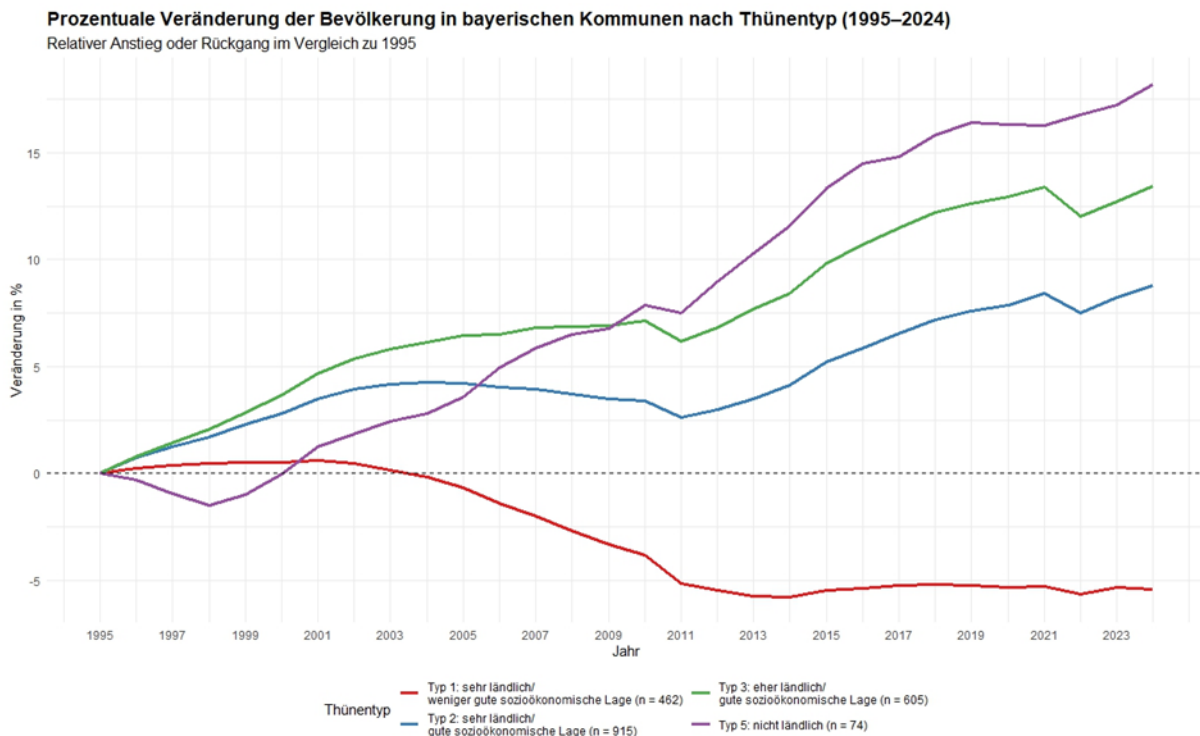


Abbildung 8: Prozentuale Veränderung der Bevölkerungszahl 1995-2024: Bayerische Kommunen nach Thünen-Typ. Eigene Darstellung. Datengrundlage: LfStat 2025; Thünen-Landatlas 2025

Ergänzend zeigt Abbildung 9 die Verteilung der Wasserverbrauchsgebühr in € pro Kubikmeter, differenziert nach den vier Thünen-Typen, die in Bayern vertreten sind. Die Dichteverteilungen sind als Ridgeline-Plots dargestellt, wodurch die Häufigkeitsverteilung der Entgelte je Raumtyp anschaulich visualisiert wird. Die schwarzen senkrechten Linien markieren jeweils den Median der Trinkwasserentgelte innerhalb des entsprechenden Thünen-Typs. Konkret heißt dies etwa am Beispiel des Thünentyps 1 (in roter Farbe): Der Median für die Wassergebühr liegt bei 1,89 € pro Kubikmeter, womit die eine Hälfte der 462 Thünentyp 1-Kommunen weniger und die andere mehr als 1,89 € verlangt. Deutlich wird, dass die mittleren Wasserpreise zwischen den Raumtypen variieren: Kommunen, die dem Typ 1 („sehr ländlich/ weniger gute sozioökonomische Lage“) zugeordnet sind, weisen höhere Wasserverbrauchsgebühren auf als etwa die nicht-ländlichen Kommunen (Typ 5). Am niedrigsten sind die Gebühren in eher ländlichen Räumen mit guter sozioökonomischer Lage (Typ 3): Entscheidend ist also weniger die Lage im Kontinuum von sehr ländlich bis städtisch, denn vielmehr die sozioökonomische Lage – wenn also z.B. Kommunen mit Bevölkerungsrückgang die Infrastrukturkosten auf die verbliebene Bevölkerung umlegen müssen.

Verteilung der Wasserverbrauchsgebühr (€/m³) in bayerischen Kommunen nach Thünen-Typ (2022)

Mit Median pro Thünen-Typ

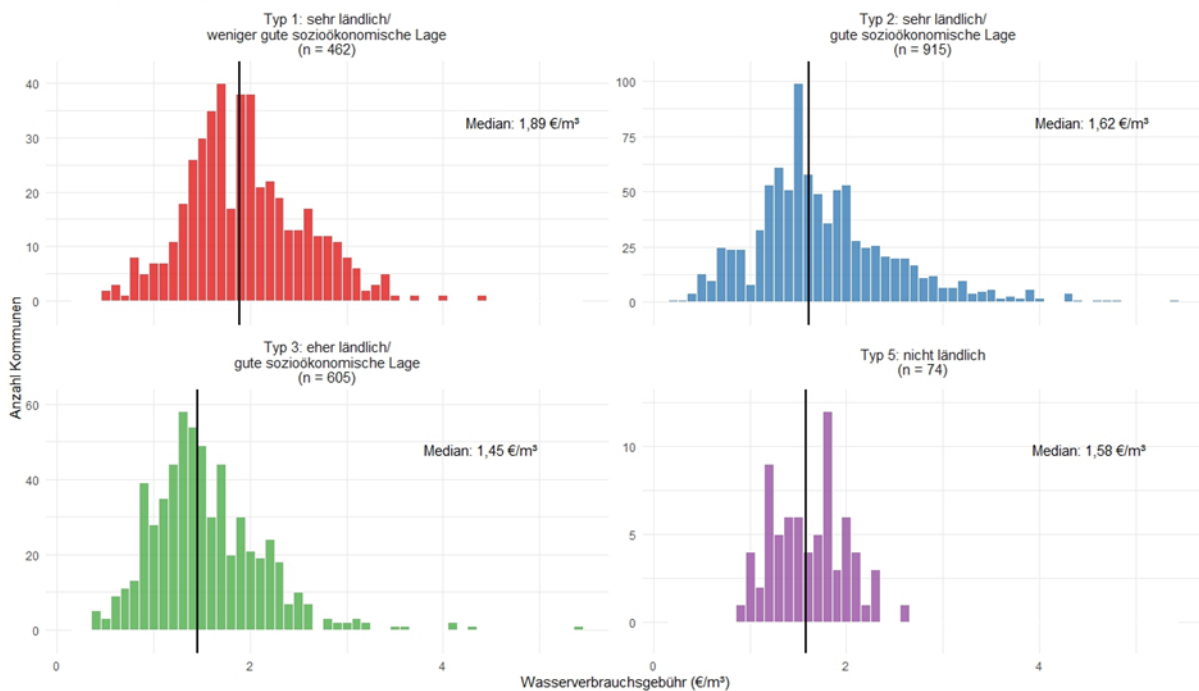


Abbildung 9: Verteilung der Wasserverbrauchsgebühren (€/m³) in bayerischen Kommunen nach Thünen-typ. Eigene Darstellung. Datengrundlage: LfStat 2025; Thünen-Landatlas 2025.

In einem zweiten Schritt betrachten wir die sehr ländlich geprägten Kommunen mit ungünstiger sozioökonomischer Ausgangslage (Thünen-Typ 1). Dabei unterscheiden wir zwischen Kommunen, die Stabilisierungshilfen erhalten, und solchen, die keine solchen Hilfen beziehen. Es zeigt sich, dass Gemeinden mit Stabilisierungshilfen ihre Bürger*innen im Durchschnitt stärker mit Wasserverbrauchsgebühren belasten als vergleichbare Kommunen ohne diese Förderung. Abbildung 10 verdeutlicht eine durchschnittliche Differenz von rund 30 Cent pro Kubikmeter Trinkwasser zulasten höherer Gebühren in Stabilisierungshilfe-Kommunen.

Ein naheliegender Grund dafür ist, dass Kommunen im Zuge der Haushaltskonsolidierung ihre Gebühren erhöhen müssen, um die Voraussetzungen für den Erhalt von Stabilisierungshilfen zu erfüllen. Besonders Kommunen des Thünen-Typs 1, die ohnehin überdurchschnittlich stark finanziell belastet sind, sehen sich dadurch gezwungen, noch höhere Abgaben von ihren Einwohner*innen zu erheben, um Zugang zu dieser finanziellen Unterstützung zu erhalten.

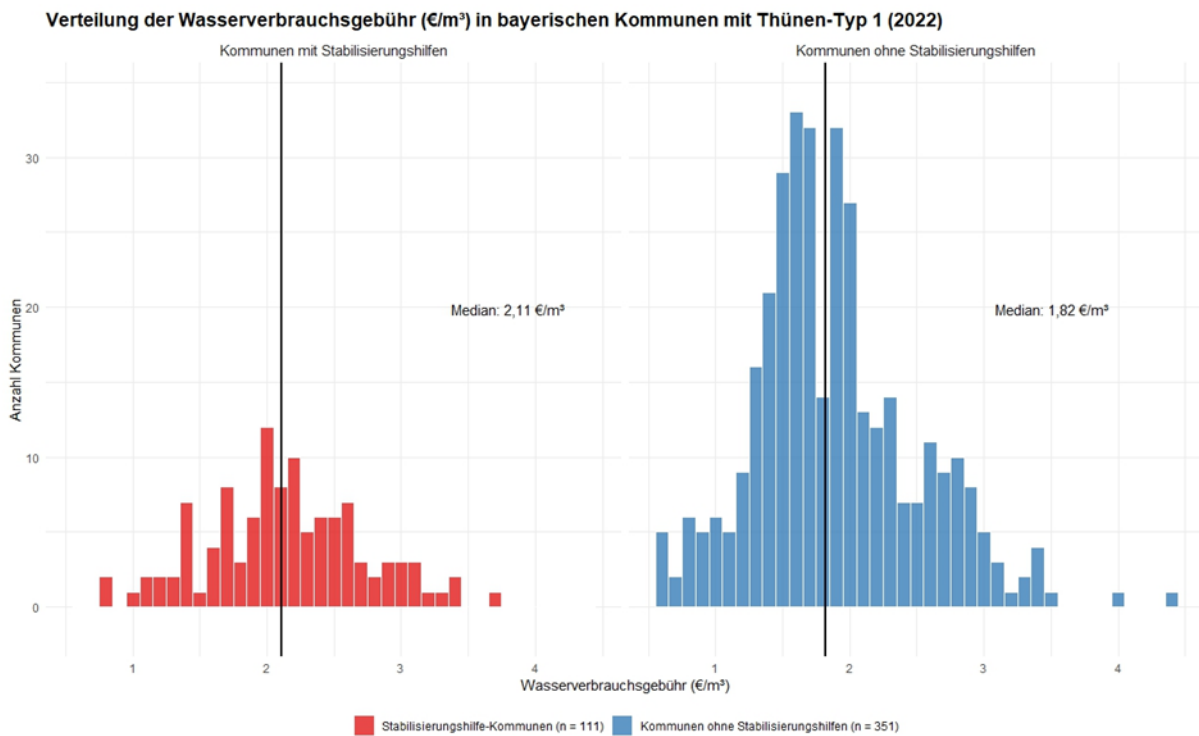


Abbildung 10: Verteilung der Wasserverbrauchsgebühren (€/m³) in bayerischen Kommunen des Thünen-Typ 1 (sehr ländlich/ weniger gute sozioökonomische Lage) unterschieden nach (Nicht-)Erhalt von Stabilisierungshilfen. Eigene Darstellung. Datengrundlage: LfStat 2025; Thünen-Landatlas 2025.

4.4 Geringe Verwaltungskapazitäten

Die Finanzierung von Kommunen hat sich in den vergangenen Jahren immer stärker weg von der Grundfinanzierung hin zu zeitlich befristeten, oftmals projektbasierten Fördermaßnahmen (von Bund, Ländern oder EU) entwickelt. Der Kommunalverwaltung kommt daher eine größere Bedeutung bei der Einwerbung von Finanzmitteln zu. Zugleich sehen sich ländliche Kommunen zunehmend mit Engpässen in ihrer Verwaltung konfrontiert, die ihre finanzielle und organisatorische Handlungsfähigkeit stark einschränken. Insbesondere kleine Gemeinden verfügen meist nur über wenig personelle Ressourcen. Häufig fehlen Vollzeitkräfte und das vorhandene Personal muss eine Vielzahl unterschiedlicher Aufgaben übernehmen. Zudem ist das Personal in ländlichen Kommunalverwaltungen tendenziell generalistisch aufgestellt – Spezialist*innen mit vertieftem Fachwissen (z.B. Jurist*innen oder Architekt*innen) stehen oft nicht zur Verfügung. Diese breite Aufgabenorientierung kann im Alltagsbetrieb von Vorteil sein, stößt jedoch schnell an ihre Grenzen, wenn es um komplexe Vorhaben wie die genannten Förderprogramme und die dafür notwendigen Anträge geht. Gerade Fördermittel sind angesichts knapper finanzieller Ressourcen von zentraler Bedeutung. Ländliche Kommunen müssen hierbei dieselben Kriterien erfüllen wie große Städte, verfügen aber meist weder über ausreichendes Personal noch über die nötige fachliche Tiefe. Das führt zu erheblichen Verzögerungen, erhöhtem Aufwand und im schlimmsten Fall dazu, dass wichtige Projekte scheitern oder gar nicht erst realisiert werden können. Verschärfend kommt hinzu, dass vor allem in strukturschwachen, ländlichen Regionen die kommunale „Ersatzquote“, also der Beschäftigtenanteil der Auszubildenden sowie der Beschäftigten in der Altersklasse unter 26 Jahren an den Beschäftigten im Alter von mindestens 55 Jahren, besonders niedrig ist (Frankenberg 2026). Ohne Gegensteuern wird es also vor allem in diesen Regionen zu einem massiven Fachkräftemangel bei den kommunal Beschäftigten kommen.

Durch Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung wie Personalabbau oder der Kürzung von Fortbildungsbudgets verschärft sich diese Situation noch zusätzlich, da sie die ohnehin schon knappen Verwaltungskapazitäten weiter schwächen. Die betroffenen Gemeinden empfinden sich als überfordert und alleingelassen. Das Gefühl, unter Bedingungen arbeiten zu müssen, die strukturell benachteiligen und kaum Entwicklungsspielräume lassen, trägt erheblich zur Unzufriedenheit im ländlichen Raum bei – sowohl innerhalb der Verwaltung als auch bei der Bevölkerung.

Förderprogramme

In den Gesprächen vor allem mit der Kommunalpolitik und -verwaltung wurde uns vielfach die Überlastung und Überforderung in den Kommunen geschildert. Vor allem die fehlenden Fachkenntnisse bereiten den kleinen Verwaltungen angesichts steigender Aufgaben Probleme: *„Also es ist nicht nur das Geld, es ist der organisatorische Aufwand. Ich meine, in einer kleinen Kommune, kommunale Wärmeplanung. Das macht kein Verwaltungsmensch oder auch keiner, der einen Bauamtskurs hat. Da braucht man Ingenieure und so weiter und so fort.“* (Interview 6) Vielfach scheitert auch der Abruf von Fördermitteln an den Eigenmitteln, die die kleinen Kommunen überfordern: *„Genau, weil sehr viele Projekte immer wieder auch mal angestoßen worden sind, in die Planungsphase kamen. Man hat gesagt, „toll, jetzt müssen wir noch ein bisschen nach Zuschüssen suchen“. Und dann hatten wir halt im Städtebaubereich bei 60 Prozent gesagt, „bis daher“. „Und die restlichen 800.000 € müsst ihr jetzt selber zahlen“. Dann hat man es in die Schublade gelegt und da liegt es immer noch. Und das ist für die 50 Jahre eigentlich ein großer Knackpunkt. Diese Rechnung hätte ich gerne mal aufgemacht. Und gerade weil Sie auch die Frage stellen nach Zuschüssen und nach der Sinnhaftigkeit oder Nicht-Sinnhaftigkeit. Es gibt Gemeinden, die haben dem Staat unheimlich viel gespart. Und deshalb ist der Ort auch jetzt, wenn man vom Erscheinungsbild her sieht, in einem Zustand, der extrem sanierungsbedürftig ist an vielen Stellen. Weil man sich einfach schon über Jahrzehnte hier gespart hat.“* (Interview 9) Ganz ähnlich argumentiert ein Bürgermeister: *„Und jetzt gibt es eben diese Förderinitiative, Flächenentsiegelung und Innen statt Außen, für uns mit bis zu 90 Prozent [Förderquote]. Aber, wie die Ulla sagt, wenn halt so ein Projekt 500, 600, 700, 800.000 € kostet, oder noch mehr, die 10 Prozent, wie treiben wir die auf? Und das ist halt auch das Problem, wo ich halt sehe, wo halt Kommunen, die das aufreiben, die können die Förderprogramme in Anspruch nehmen. [...] Und wir können es nicht in Anspruch nehmen. Und da klappt die Schere dann immer weiter auseinander.“* (Interview 13)

4.5 Community-Kapitalismus

Ein oft genannter Vorzug ländlicher Gemeinden ist der starke soziale Zusammenhalt und eine hohe Bereitschaft zum ehrenamtlichen Engagement, durch das sich die Bevölkerung vor Ort auszeichnet (BMEL 2025). So wird gerade in ländlichen Kommunen ein großer Teil der öffentlichen Daseinsvorsorge – etwa in den Bereichen Jugendarbeit, dem Kultur- und Vereinswesen oder auch bei der freiwilligen Feuerwehr – nicht durch staatliche Strukturen, sondern durch die Zivilgesellschaft getragen. Dieses soziale Kapital ist eine zentrale Ressource für das Leben im ländlichen Raum und ermöglicht es, bestehende Lücken in der kommunalen Versorgung zumindest teilweise zu kompensieren, was in der Forschung auch als Community-Kapitalismus (van Dyk/Haubner 2021) kritisch diskutiert wird.

Doch so wertvoll dieses freiwillige Engagement ist, es stößt zunehmend an seine Grenzen. Angebote, die auf ehrenamtlicher Basis organisiert werden, hängen nicht nur vom persönlichen Einsatz der Freiwilligen ab, sondern auch von der kommunalen Infrastruktur und Unterstützung – in erster Linie durch Räumlichkeiten, Unterstützung des Bauhofs und finanzielle Zuschüsse. Genau hier greifen jedoch die Sparmaßnahmen im Rahmen kommunaler Haushaltskonsolidierung, wodurch die (infrastrukturellen und finanziellen)

Grundlagen, auf denen dieses freiwillige Engagement aufbaut, unter Druck geraten. Die Folge ist, dass die Frustration insbesondere dort wächst, wo durch Kürzungen selbst die minimalen Unterstützungsleistungen wegfallen, auf die das Ehrenamt angewiesen ist.

Deutlich wird durch diese fünf zentralen Charakteristika von Sparpolitik in ländlichen Kommunen, dass die Konsolidierung in den Dörfern und Kleinstädten vor spezifischen Herausforderungen steht. Wie diesen Herausforderungen gerecht und unter dem Gesichtspunkt gleichwertiger Lebensverhältnisse begegnet werden kann, möchten wir im abschließenden Kapitel aufzeigen.

Ehrenamt unter Konsolidierungsdruck

In unseren Gesprächen vor Ort in Stabilisierungshilfe-Kommunen wird das Ehrenamt in ländlichen Regionen in seinen verschiedenen Facetten beschrieben: Betont wird die sehr große Rolle der Vereine mit ihren Freiwilligen bei Sport, Kultur, Jugend- und Seniorenarbeit. Viele Angebote wären ohne die Vereine nicht möglich: *„Ich glaube, es ist allen bewusst, ohne den Verein gäbe es das Schwimmbad nicht. Selbst wenn wir das rein monetäre, wenn das überschaubar ist, ich glaube, ohne das Engagement des Vereins würde es das Freibad nicht geben. Das gehört natürlich zu unserem Selbstverständnis dazu. [...] Aber ich habe nicht das Gefühl des Lückenbüßers. Ohne diesen freiwilligen Beitrag gäbe es das nicht. Also machen wir es halt. Andere züchten Tauben. Wir jäten Unkraut.“* (Interview 2) Daraus entwächst auch der hohe soziale Zusammenhalt, den uns die meisten Akteure schildern. Allerdings stehen kommunale Unterstützungsleistungen für die Vereine – also die sogenannten freiwilligen Aufgaben der Kommunen – im Fokus der Konsolidierungsanstrengungen. Auch wenn die Summen, die die Kommunen für ihre Vereine in diesem Bereich aufbringen, in der Regel sehr gering sind, sind Sparmaßnahmen hier besonders problematisch: *„Und von uns Vereinen, wir machen freiwillige Arbeit und von uns wird es genommen. [...] Da ärgern sich die Vereine drüber. Oder dass sie für die Bar irgendwie noch zahlen müssen bei einem Fest. Und man sich denkt, wir machen doch so viel für den Ort, warum ist die Gemeinde da nicht nachsichtiger? [...] Und dass dadurch die Leute einfach das Gefühl haben, dass die Ehrenamtlichen der Vereine, dadurch dass sie da so viel dafür bezahlen müssen, dass die Arbeit nicht mehr wertgeschätzt wird. [...] Wo man dann sagt: Hey, wir machen so viel für den Ort, gibt uns doch einfach mal die Bar. Das ist ein Stückchen Holz. Da geht es nicht um diese 50 €. Sondern das ist so ein Symbol.“* (Interview 11) Diese Kürzungen sorgen mitunter für Frust bei den Engagierten, wie es eine Gesprächspartnerin aus dem Kulturbereich – einer freiwilligen Aufgabe der Kommune – schildert: *„Ich finde, manchmal fühlt man sich geknechtet und muss sich für alles rechtfertigen. [...] Und das ist auch manchmal ganz schön ermüdend. Und frisst auch viel Zeit. Was sich in der Zeit alles anderes bewirken könnte. Das ist manchmal schon traurig, muss ich sagen.“* (Interview 11) Dabei sind der Kommunalpolitik und -Verwaltung bei diesen Sparanstrengungen oftmals die Hände gebunden, müssen sie doch Jahr für Jahr bei den Anträgen auf erneute Stabilisierungshilfen neue Konsolidierungsmaßnahmen umsetzen, um so ihren Konsolidierungswillen gegenüber der Staatsregierung und der Kommunalaufsicht zu beweisen. Ein Bürgermeister erklärt dazu: *„Es ist ja auch so, man merkt ja, es werden ja von Jahr zu Jahr die Kriterien angezogen. Also man muss halt auch unpopuläre Entscheidungen treffen, die kommen auch in der Bevölkerung dann nicht mehr gut an. Das ist klar, ich sage bloß das Stichwort, freiwillige Leistungen. [...] Und es ist ja jedes Jahr, dass zum Beispiel im Kreis eine Kommune dann aus irgendeinem Grund überhaupt keine Haushaltskonsolidierung kriegt. Ich meine, es hat uns einiges geholfen, unbestreitbar, aber das Ziel für uns ist doch, wir wollen doch wieder finanziell auf eigenen Füßen stehen. Immer nur nach München zu gehen und zu betteln, das bringt uns nicht weiter. Das ist ja auch für das Selbstwertgefühl der Bevölkerung, in Führungszeichen, Scheiße.“* (Interview 13). Obwohl die Konsolidierungssummen im Bereich der freiwilligen Leistungen zumeist marginal sind, erzeugen sie Frust und Verbitterung auf Seiten der Zivilgesellschaft wie auch Kommunalpolitik/-verwaltung. Auch im Hinblick auf die vielfach geäußerte Sorge über Nachwuchsmangel, insbesondere in verantwortlichen Vereinspositionen, ist die Kürzungspolitik besonders fatal für die Sicherung einer aktiven Zivilgesellschaft in ländlichen Räumen.

5. Handlungsempfehlungen

Im Folgenden formulieren wir einige, aus unserer Perspektive zentrale Handlungsempfehlungen für eine bessere Kommunalpolitik. Leitgedanke ist dabei, dass zuvorderst die schwächsten Kommunen am meisten profitieren sollten, sodass dem Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse in ganz Bayern nähergekommen wird. Wir adressieren mit den acht Handlungsempfehlungen primär die bayerische Landesregierung als zentralen und verantwortlichen Akteur für Bayerns Kommunen. Gleichwohl ist uns bewusst, dass im föderalen System der Bundesrepublik auch der Bund in die Verantwortung genommen werden muss.

- Es braucht mehr Landesmittel im Kommunalen Finanzausgleich, um die finanzielle Grundausrüstung der Kommunen zu verbessern. Dazu sollte der Freistaat den Kommunen einen höheren Anteil aus der gemeinsamen Steuerverbundsmasse gewähren. Bayern als sehr finanzstarkes Bundesland steht hier in besonderer Verantwortung, um allen bayerischen Kommunen ausreichende Finanzmittel bereitzustellen. Leitlinie sollte dabei sein, dass alle Kommunen mehr erhalten, jedoch die finanzschwächsten Kommunen am stärksten von der Aufstockung des Kommunalen Finanzausgleichs (KFA) durch Landesmittel profitieren. Denkbar wäre hier etwa, dass ergänzend zur kommunalen Steuerkraft die Kriterien struktureller Härte und finanzieller Härte, wie sie auch die Grundlage für die Stabilisierungshilfen bilden, herangezogen werden, um einen Mehrbedarf festzustellen. Dadurch könnten die enormen Disparitäten innerhalb Bayerns bezüglich der kommunalen Steuerkraft etwas reduziert werden und vor allem den schwächsten Kommunen effektiv mehr Mittel zur Bewältigung ihrer Aufgaben bereitgestellt werden. Zudem sollte sich der Freistaat auf Bundesebene dafür einsetzen, dass der Umsatzsteueranteil der Kommunen erhöht wird. Über dieses Instrumentarium könnten den Kommunen einfach und stabil Mehreinnahmen verschafft werden.
- Die besonders finanz- und strukturschwachen Kommunen brauchen weiterhin zusätzliche Finanzhilfen zur Reduzierung ihrer Schuldenlast. Die Stabilisierungshilfen sind hierbei grundsätzlich ein geeignetes Instrumentarium, müssen jedoch hinsichtlich der harten Konditionalität überarbeitet werden, sodass sie nicht zulasten der kommunalen Entwicklung gehen. Zudem sollten die Stabilisierungshilfen aus Mitteln des Landeshaushalts finanziert werden (momentan zu zwei Drittel von den Kommunen), um so die interkommunale Solidarität, die sich ohnehin im KFA ausdrückt, nicht auch bei den Finanzhilfen zu überstrapazieren. Des Weiteren braucht es maximale Transparenz bei der Entscheidung über die Verteilung der zur Verfügung stehenden Mittel – bislang ist weder für die betroffenen Kommunen noch für die Öffentlichkeit nachvollziehbar, wie die bayerische Landesregierung die Entschuldungshilfen verteilt.
- Die Anfälligkeit für konjunkturelle Schwankungen bei der Gewerbesteuer stellt für viele Kommunen ein großes Problem dar. Die Gewerbesteuer sollte daher zu einer Gemeindewirtschaftssteuer weiterentwickelt werden, die auch Selbstständige und damit Berufsgruppen wie Architekt*innen, Ärzt*innen oder Steuerberater*innen miteinbezieht, die ebenfalls kommunale Dienstleistungen und Infrastrukturen in Anspruch nehmen. Die Gemeindewirtschaftssteuer basiert damit auf einer breiteren Bemessungsgrundlage und ist weniger Schwankungen unterworfen, sodass die kommunale Finanzierung verstetigt und verbessert wird.
- Die Bayerische Landesregierung muss ihre Blockadehaltung gegenüber Steuererhöhungen aufgeben. Die Erhebung der grundgesetzlich verankerten Vermögensteuer ist ein effektives Instrument, um Haushalte mit sehr hohem Vermögen stärker zu besteuern und damit die Einnahmen der Landeshaushalte zu verbessern. Die Mehreinnahmen kommen damit letztlich über den Kommunalen Finanzausgleich den Kommunen zugute, die damit die lokalen Dienstleistungen, Investitionen und Infrastrukturen finanzieren können. Ebenfalls denkbar zur Verbesserung der Einnahmen der

Landeshaushalte sind eine höhere Erbschaftssteuer sowie eine personell besser ausgestattete Finanz- und Steuerverwaltung, sodass Steuerhinterziehung (geschätzt auf mindestens 100 Mrd. € bundesweit) effektiv verhindert wird. Des Weiteren verbietet der Freistaat Bayern seinen Kommunen mit der Erhebung einer Vergnügungssteuer (etwa auf Glücksspiel, Spielautomaten, Wettbüros) eine weitere Einnahmequelle, die zudem eine gewünschte Lenkungswirkung gegen Spielsucht haben würde.

- Erneuerbare Energien stellen insbesondere für ländliche, strukturschwache Kommunen eine potentiell sehr ertragreiche Einnahmenquelle dar. Während die (Wieder-)Ansiedlung von Industrie und Gewerbe in diesem Räumen vielfach wenig realistisch ist, sind Investitionen in Solar- und Windkraftenergie für die Transformation dringend notwendig. Die Kommunen müssen hierbei befähigt werden, selbst etwa in Form von Genossenschaften oder Anstalten des öffentlichen Rechts (AöR) (interkommunal) unternehmerisch aktiv zu werden, um von der Installation von Solar- und Windkraftanlagen maximal zu profitieren. Der Freistaat Bayern ist gefordert, die hierfür notwendigen Kredite für die Kommunen bereitzustellen, damit die ländlichen Räume nicht nur die Flächen für die Energienutzung zur Verfügung stellen, sondern auch vom Betrieb finanziell profitieren. Durch Mehreinnahmen aus der Energiewende für die Kommunen könnte zudem die Akzeptanz in der lokalen Bevölkerung für die Installation von Anlagen zur Erzeugung erneuerbarer Energie erhöht werden. Finanziell kompensiert werden müssen allerdings räumliche Spezifika, wenn beispielsweise Windkraft in Wasserschutzgebieten oder aufgrund der Nähe zu (militärischen) Flughäfen nicht möglich ist.
- Die Förderpolitik auf allen Ebenen (EU, Bund, Länder) muss stark überarbeitet werden. Statt der Politik der tausend (Förder-)Töpfe braucht es mehr finanzielle Grundausstattung und damit größeren Handlungsspielraum für die Kommunen. Die geforderten Eigenanteile sowie der hohe Aufwand sind gerade für kleine, finanzschwache Kommunen ein Hindernis, um die Fördermittel abzurufen. Viele Förderprogramme im Bereich von grundlegenden Aufgaben von Kommunen (z.B. energetische Sanierung, Kita, Schulen, Radwege- und Straßenbau, Wasser und Kanal) könnten zu (zweckgebundenen) Zuweisungen umgewandelt werden, um den Bürokratieaufwand auf Seiten sowohl der Geldgeber als auch der Kommunen zu reduzieren. Dadurch könnten Kapazitäten frei werden, die für die Durchführung von Maßnahmen (etwa Investitionen) dringend benötigt werden.
- Kommunen müssen in der Lage sein, über die sogenannten freiwilligen Aufgaben die Lebensverhältnisse vor Ort attraktiv und selbstständig gestalten zu können. Dies betrifft etwa Jugend- und Seniorenarbeit, Sport, Kultur oder Vereinsunterstützungen. Im Moment stehen diese Ausgaben bei knappen Kassen ob ihrer vermeintlichen Freiwilligkeit unter besonderem Konsolidierungsdruck und werden als erstes gekürzt bzw. gestrichen. Dabei hatte es bereits 1997 in einem wegweisenden Urteil geheißen: „Der Gesetzgeber darf die kommunale Finanzausstattung aber nicht in einer Weise beeinträchtigen, die den Anspruch auf eine finanzielle Mindestausstattung verletzt und dadurch das Recht auf Selbstverwaltung aushöhlt. Die danach gebotene Mindestausstattung ist jedenfalls dann unterschritten, wenn die Wahrnehmung freiwilliger Selbstverwaltungsangelegenheiten infolge einer unzureichenden Finanzausstattung unmöglich wird.“ (StGH Niedersachsen 25.11.1997) Auch angesichts der oftmals marginalen Summen für freiwilligen Leistungen im kommunalen Gesamthaushalt ist die Landesregierung gefordert, den Kommunen ausreichend Spielraum für diese Leistungen zu gewähren. Pauschale, für den freiwilligen Bereich zweckgebundene Zuweisungen je Einwohner*in an die Kommunen könnten hierfür ein adäquater Weg sein, der nicht zuletzt die Resilienz der Zivilgesellschaft gegen den Rechtsruck unterstützen würde.

- Mit einer auskömmlicheren kommunalen Finanzausstattung werden die Kommunen verstärkt befähigt, in die technischen und sozialen Infrastrukturen vor Ort zu investieren. In der Perspektive der Fundamentalökonomie stellen diese Einrichtungen wie etwa Kitas, Schulen, Gesundheitseinrichtungen, Mobilität, Wohnraum, Nahversorgung oder Breitband die „Ökonomie des Alltags“ zur Verfügung. Sie haben aber nicht nur eine unverzichtbare Versorgungsfunktion für die Menschen in den Gemeinden und Städten, sondern sind auch für den lokalen Arbeitsmarkt von großer Bedeutung. Insbesondere in wirtschaftsschwachen Räumen stellt diese Ökonomie des Alltags für viele Menschen sichere Arbeitsmöglichkeiten zur Verfügung. Der Erhalt und Ausbau der Ökonomie des Alltags ist damit ein wichtiger Baustein für lebenswerte ländliche Räume.

Literatur

Albanese, G. et al. (2022): Populist voting and losers' discontent: Does redistribution matter? In: European Economic Review 141, 104000.

Arzheimer, K./ Bernemann, T. (2024): 'Place' does matter for populist radical right sentiment, but how? Evidence from Germany. In: European Political Science Review 16(2), 167-186.

Baccini, L./ Sattler, T. (2024): Austerity, economic vulnerability, and populism. In: American Journal of Political Science (online first).

Bayerisches Staatsministerium der Finanzen (2012): Gewährung von Bedarfszuweisungen gem. Art. 11 FAG an Gemeinden.

Bayerisches Staatsministerium der Finanzen und für Heimat (BayStMFH) (2019): Gewährung von Bedarfszuweisungen und Stabilisierungshilfen nach Art. 11 BayFAG an Städte und Gemeinden; Richtlinien für das Antragsjahr 2019 einschließlich Neuausrichtung der Stabilisierungshilfen.

BR (2025): Berliner Steuersenkungen: Bayerns Kommunen fürchten Finanzlöcher. Abrufbar unter: <https://www.br.de/nachrichten/bayern/berliner-steuersenkungen-bayerns-kommunen-fuerchten-finanz-loecher,Umh4ooQ>

Bullerjahn, J./ Thöne, M. (2020). Municipal finances and municipal financial equalisation in Germany. Bonn.

Bundesministerium der Finanzen (2024): Eckdaten zur Entwicklung der Kommunalfinanzen 2014 bis 2023. Berlin: BMF.

Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) (2025): Ehrenamtliches Engagement in ländlichen Räumen. Berlin: BMEL.

Cremaschi, S. et al. (2024): Geographies of Discontent. Public Service Deprivation and the Rise of the Far Right in Italy. In: American Journal of Political Science (online first).

Deppisch, L. (2022): Die AfD und das »Dornröschenschloss« — über die (Be-)Deutung von Peripherisierung für den Rechtspopulismuszuspruch. In: Mullis, D./ Miggelbrink, J. (Hrsg.): Lokal extrem Rechts. Analysen alltäglicher Vergesellschaftungen. Bielefeld: transcript, 103-121.

Dudek, S./ Kallert, A. (2017): Gleichwertige Lebensverhältnisse in Bayern. Berlin: Rosa-Luxemburg-Stiftung.

Förtner, M. et al. (2021): The revenge of the village? The geography of right-wing populist electoral success, anti-politics, and austerity in Germany. In: Environment and Planning C: Politics and Space 39(3), 574-596.

Gabriel, R. et al. (2023): The Political Costs of Austerity. In: The Review of Economics and Statistics, 1-45.

Gold, R./ Lehr, J. (2024): Paying Off Populism: EU Regional Policy Decreases Populist Support. Kiel Policy Brief 172. Kiel: Kiel Institute for the World Economy.

Großmann, K. (2024): Gefährliche Entpolitisierung. Warum Peripherisierung der extremen Rechten in die Hände spielt. In: APuZ 74(33-35), 35-40.

Heider, B. et al. (2025): Antidemokratische Wahlerfolge im ungleichen Deutschland. Demokratiestützende Aspekte der Daseinsvorsorge. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.

Frankenberg, D. (2026, im Erscheinen): Personelle und finanzielle Herausforderungen für ländliche Kommunen im demographischen Wandel. In: Kallert, A. / Dudek, S. (Hrsg.): Kommunalfinanzen in der multiplen

Krise: Ländliche Räume im Spannungsfeld von Austerität und Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse. Bielefeld: transcript-Verlag.

Hannemann, M. et al. (2024): Regions, emotions and left-behindness: a phase model for understanding the emergence of regional embitterment. In: Regional Studies 58(6), 1207-1218.

Hochheim, H. (2023): "Wie das Verhalten des Kapitals die Entwicklung von Orten beeinflusst - die wandelbare Geschichte von Ferropolis". Abrufbar unter: <https://sozialgeographie-jena.blogspot.com/2023/02/wie-das-verhalten-des-kapitals-die.html>

Kallert, A./ Dudek, S. (2023): Die Stabilisierungshilfen in Bayern - ein Sonderfall unter den kommunalen Schuldenhilfsprogrammen? In: Junkernheinrich, M. et al. (Hrsg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2-2023. Stuttgart: Berliner Wissenschafts-Verlag, 161–176.

Kallert, A./ Dudek, S. (2025): The rural consolidation state. A critical examination of municipal consolidation strategies in Bavaria (Germany). In: Political Geography 121(103379).

Krajewski, C./ Wiegandt, C.-C. (2020) (Hrsg.): Land in Sicht. Ländliche Räume in Deutschland zwischen Prosperität und Peripherisierung. Bonn: BpB.

Naumann, M. (2021): Infrastruktureller Populismus. In: Geographische Zeitschrift 109(4), 208-226.

Raffer, C./ Scheller, H. (2024): KfW Kommunalpanel 2024. Frankfurt/Main: KfW.

Schwarting, G. (2013): Kommunale Entschuldungshilfen „Notwendige Hilfe“ oder „Bail-Out“? Mainz.

Staatsgerichtshof Niedersachsen (StGH Niedersachsen) (1997): Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs. Urteil vom 25.11.1997. StGH 14/95.

van Dyk, S./ Haubner, T. (2021): Community-Kapitalismus. Hamburg: Hamburger Edition.

