

Situation und Entwicklung der Kommunalfinanzen in Bayern

vbw

Information
Stand: Januar 2026

Die bayerische Wirtschaft



Hinweis

Zitate aus dieser Publikation sind unter Angabe der Quelle zulässig.

Vorwort

Kommunen als attraktive Lebens- und Wirtschaftsorte stärken

Die Kommunen erfüllen die Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft. Um die dafür erforderlichen Ausgaben leisten zu können, ist eine hinreichende Finanzausstattung nötig. Hieran fehlt es in den letzten Jahren zunehmend. Nach einem Finanzierungsdefizit bei den deutschen Kommunen von über 24 Milliarden Euro im Jahr 2024 ist der Fehlbetrag 2025 auf mehr als 30 Milliarden Euro angewachsen. Trotz guter wirtschaftlicher Lage ist auch der Freistaat Bayern von dieser Entwicklung nicht verschont geblieben.

Das vorliegende Papier informiert über die Finanzsituation in den Kommunen. Es erläutert die Funktionsweisen der kommunalen Finanzierung, ihre Problempunkte sowie die finanziellen Zuwendungen von Bund und Land und nennt mögliche Handlungsoptionen.

Wir müssen alles tun, um die bayerischen Kommunen für Bewohner und Unternehmen als attraktive Wohn-, Produktions- und Ansiedlungsorte zu erhalten und zu stärken. Im kommunalen Finanzausgleich hat der Freistaat den Kommunen für das Jahr 2026 mit fast 13 Milliarden Euro einen erfreulich großen Betrag zur Verfügung gestellt. Dazu kommen Mittel aus dem Sondervermögen Infrastruktur in Höhe von 3,9 Milliarden Euro. Das ist ein gewaltiges Plus für die Investitionstätigkeit der Kommunen. Der damit verbundene Auftragschub wird der Wirtschaft in Bayern zu Gute kommen.

Bertram Brossardt
26. Januar 2026

Inhalt

1	Die Bedeutung starker Kommunalfinanzen	1
2	Die Situation der Kommunalfinanzen	2
2.1	Funktionsweise der Kommunalfinanzen	2
2.2	Struktur der Kommunalfinanzen in Deutschland 2024	3
2.3	Analyse der kommunalen Finanzsituation in Bayern	5
2.4	Auswirkungen der aktuellen Gesetzgebung	8
3	Handlungsoptionen / Gestaltungsmöglichkeiten	10
Glossar		12
Literaturverzeichnis		14
Anhang		15
Ansprechpartner/Impressum		19

1 Die Bedeutung starker Kommunalfinanzen

Attraktive Standortbedingungen sind unverzichtbar

Sowohl in der aktuellen öffentlichen Berichterstattung als auch in der politischen Diskussion nehmen der Status, aber ebenso die Entwicklung der kommunalen Finanzen in Deutschland eine bedeutende Rolle ein. Gleichermaßen ist zu erwarten, wenn der Blick auf den bevorstehenden Kommunalwahlkampf in Bayern fällt. In der Vergangenheit führte die gute wirtschaftliche Lage in Bayern grundsätzlich auch zu einer – gemessen an den anderen deutschen Ländern – überdurchschnittlichen Finanzausstattung der bayerischen Kommunen, was sich zum Beispiel auch an den hohen Investitionsausgaben der bayerischen Städte, Gemeinden, Landkreise und Bezirke manifestierte. Die jüngsten Auswertungen der Finanzdaten zeigen allerdings, dass die Entwicklung der Kommunalfinanzen auch in Bayern besonderes Augenmerk bedarf.

Für das Haushaltsjahr 2024 haben die kommunalen Bundesspitzenverbände ein Defizit von mehr als 24 Milliarden Euro für die ca. 11.000 Gemeinden, Städte, Landkreise und Bezirke ermittelt. Als Hauptursache werden in Fachkreisen die signifikant ansteigenden Ausgaben identifiziert, die deutlich stärker anwachsen als die entsprechenden Einnahmen¹. Um den Überhang der Ausgaben gegenüber den Einnahmen decken zu können, müssen die Kommunen entweder eine Kürzung bei den Investitionen, den Ausgaben für die freiwilligen Leistungen in Kauf nehmen oder ihre finanziellen Rücklagen einsetzen bzw. eine höhere Verschuldung akzeptieren.

Ziel dieses Papiers ist es, die Entwicklung und den Status der kommunalen Finanzsituation aus fachlicher Neutralität aufzuzeigen, die Mechanismen der kommunalen Finanzierung und ihre Problempunkte zu erläutern sowie die Bedeutung der finanziellen Zuwendungen von Bund und Land für die kommunale Finanzsituation zu klären. Abschließend sollen realistische Einflussmöglichkeiten bzw. Entwicklungstendenzen für die Kommunalfinanzen auch unter Berücksichtigung denkbarer Auswirkungen der jüngeren Gesetzgebung aufgezeigt werden.

Die Ausarbeitung beruht auf einer Dokumentenanalyse, wobei neben einschlägigen Fachpublikationen unter anderem des Deutschen und Bayerischen Städtetags, des Deutschen Landkreistags, der Bertelsmann Stiftung und der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) auch die einschlägigen Vorlesungsunterlagen der Hochschule für den öffentlichen Dienst in Hof eingeflossen sind.

2 Die Situation der Kommunalfinanzen

Die kommunalen Einnahmen fließen aus verschiedenen Quellen

2.1 Funktionsweise der Kommunalfinanzen

Das Finanzwesen der Gemeinden und Gemeinverbände (Landkreise und Bezirke) ist Teil der öffentlichen Finanzwirtschaft und folgt der Logik der öffentlichen Finanzen. Als grundlegenden Ansatz zeigt die Literatur dazu folgende Abfolge²:



In der Konsequenz werden zunächst die für die Aufgabenerfüllung zu erwartenden Ausgaben ermittelt (Bedarfsdeckung), für die sodann entsprechende Einnahmen zur Bewirtschaftung in den Haushalten beschafft werden müssen. Gemäß Art. 22 Abs.2 Satz 1 der Bayerischen Gemeindeordnung (GO) haben die Gemeinden das Recht, ihr Finanzwesen im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen selbst (das heißt eigenverantwortlich und unbeeinflusst von Dritten) zu regeln. Dazu können sie durch die gesetzlich in der GO festgeschriebene Abgabenhoheit Zwangseinnahmen in Form Steuern, Gebühren und Beiträgen erheben. Vor allem die Ertragshoheit über die Gemeindesteuern (Gewerbesteuer, Grundsteuer)³ ist ein wichtiger Baustein der kommunalen Finanzhoheit. Die Summe der über diesen Weg erhobenen Einnahmen kann aber bei weitem den kommunalen Ausgabenbedarf nicht decken.

Daher erhalten die Kommunen Anteile des Aufkommens der Einkommen- und der Umsatzsteuer sowohl unmittelbar kraft Bundesrechts („eigene Steuereinnahmen“⁴) als auch im Zuge des kommunalen Finanzausgleichs über den sogenannten allgemeinen Steuerverbund vom Freistaat Bayern. Gemäß Art. 22 Abs. 3 GO hat der Freistaat den Gemeinden zur Erfüllung ihrer Aufgaben weitere Mittel im Rahmen des Staatshaushalts zuzuweisen, ohne allerdings die exakte Höhe im Gesetz zu quantifizieren. Im kommunalen Finanzausgleich konnte für das Jahr 2026 ein Volumen von fast 13 Milliarden Euro verhandelt werden, die der Freistaat den Kommunen zur Verfügung stellt. Teil dieses Finanzausgleichs sind auch Bedarfsszuweisungen und Stabilisierungshilfen, die Kommunen mit besonderer finanzieller Schieflage als gezielte Unterstützung erhalten.

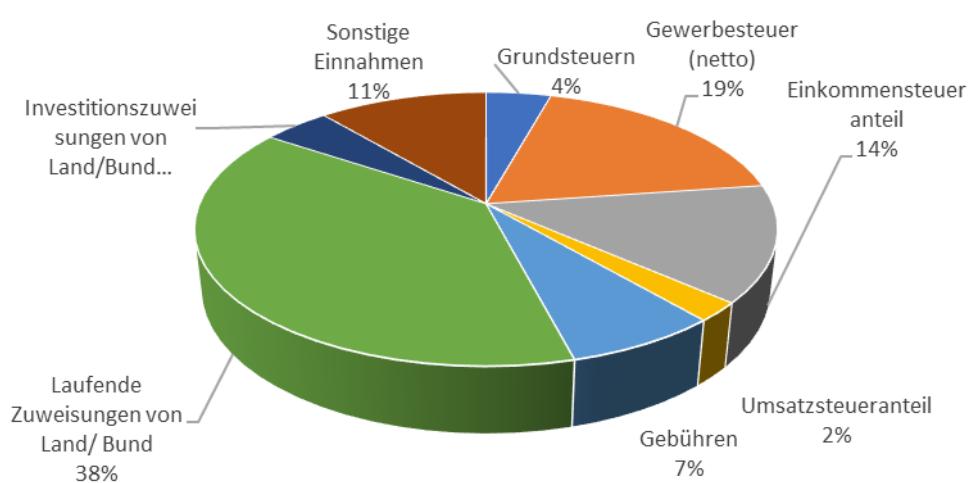
Ein Schema zu den Finanzbeziehungen zwischen dem Freistaat Bayern und den bayerischen Kommunen findet sich in der Anlage 1. Hier sind auch die für die Kommunalfinanzen bedeutsamen interkommunalen Umlagen zu den Landkreisen bzw. den Bezirken dargestellt. Das Umlagesystem bewirkt, dass kreisangehörige Gemeinden einen (nicht unerheblichen) Anteil ihrer Einnahmen zur Finanzierung des Bedarfs der Landkreise bzw. die Landkreise und kreisfreien Städte wiederum einen Anteil zur Finanzierung der Bezirke abgeben müssen. Die zunehmende Ausgabenbelastung im Sozialbereich verschärft die Problematik weiter.

Die Situation der Kommunalfinanzen

2.2 Struktur der Kommunalfinanzen in Deutschland 2024

Auf der Basis der Rechnungsergebnisse des Haushaltsjahres 2024 können die kommunalen Finanzen deutschlandweit (ohne die drei Stadtstaaten und ohne besondere Finanzierungs-vorgänge wie insbesondere Schuldenaufnahmen und -tilgungen, Rücklagenentnahmen und -zuführungen, Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren und ohne die kommunalen Krankenhäuser) wie in der folgenden Abbildung dargestellt kategorisiert werden⁵:

Abbildung 1
Kommunale Gesamteinnahmen in Deutschland 2024:
338,45 Milliarden Euro (Flächenländer)

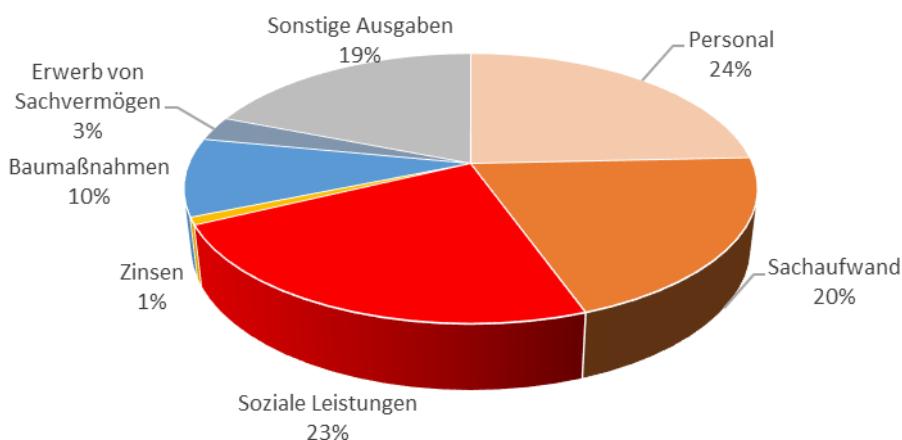


Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf den Daten der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände, vgl. auch Anlage 2

Die Situation der Kommunalfinanzen

Abbildung 2

Kommunale Gesamtausgaben in Deutschland 2024:
362,74 Milliarden Euro (Flächenländer)



Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf den Daten der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände, vgl. auch Anlage 2

Daraus lassen sich im Bundesdurchschnitt folgende maßgebliche Schlussfolgerungen ableiten:

- Bei den Einnahme-positionen dominieren die Steuern (knapp 40 Prozent⁶) sowie die staatlichen Zuweisungen (über 42 Prozent⁷, wovon der weit überwiegende Anteil auf allgemeine bzw. laufende, das heißt nicht investitionsbezogene oder zweckgebundene Fördermittel entfällt). Bei den Steuereinnahmen sind betragsmäßig die durch den gemeindlichen Hebesatz beeinflussbare Gewerbesteuer sowie die nicht von der Gemeinde direkt beeinflussbare Einkommensteuerbeteiligung die wichtigsten Einnahmequellen.
- Bedeutsamste Ausgabeposten für die Kommunen sind die Personalkosten (ca. 24 Prozent), die Sozialtransferausgaben (ca. 23 Prozent) und die Sachaufwandsposten (ca. 20 Prozent).
- Die Investitionen machen mit einem Anteil von ca. 12,5 Prozent der Gesamtausgaben im Vergleich zu den konsumtiven Positionen einen vergleichsweisen geringen Anteil aus.

Zusammenfassend zeigt sich auf der Einnahmeseite eine hohe Abhängigkeit der Kommunalfinanzen von staatlichen Transferzahlungen sowie hinsichtlich des Steueraufkommens von der gesamtwirtschaftlichen Lage. Daneben ist auf der Ausgabenseite die Handlungsfreiheit der kommunalen Entscheider bei der Mittelverwendung stark eingeschränkt. Zum einen ist ein nicht unerheblicher Anteil der Ausgaben durch gesetzlich zugewiesene Pflichtaufgaben und die dafür notwendigen Personalressourcen bedingt, zum anderen sind vor allem die Personalausgaben im öffentlichen Sektor – abgesehen von der „richtigen“ Personalbemessung – durch die Besonderheiten des öffentlichen Tarifsystems bzw. der Beamtenbesoldung nur bedingt beeinflussbar.

Die Situation der Kommunalfinanzen

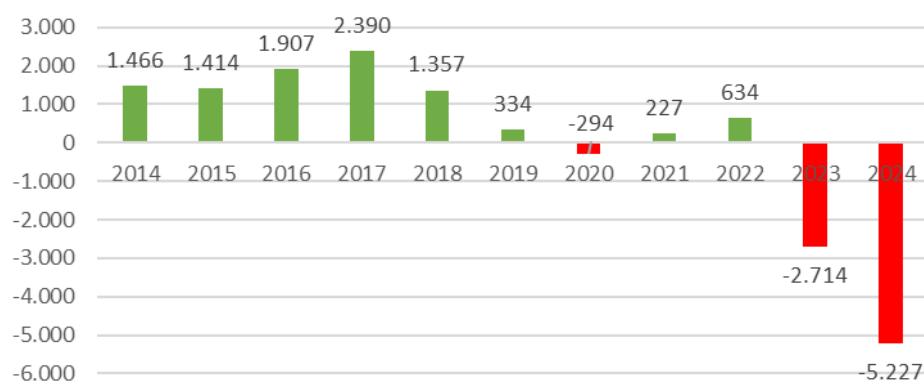
2.3 Analyse der kommunalen Finanzsituation in Bayern

Ähnliche Ergebnisse zur Struktur der Kommunalfinanzen zeigen sich auch in den kürzlich erschienenen Ausführungen des **Kommunalen Finanzreports 2025** der Bertelsmann Stiftung. Die Studie belegt, dass sich letztmalig im Jahr 2022 bei den Kommunalfinanzen ein **Einnahmenüberschuss** von bundesweit 2,6 Milliarden Euro ergeben hatte. Bereits 2023 zeigte die Rechnungsstatistik einen **Ausgabenüberschuss** von 6,8 Milliarden Euro, im Jahr 2024 betrug dieser inklusive der drei Stadtstaaten 24,8 Milliarden Euro. Für das letzte Jahr errechnet sich zwar ein Anstieg der Gesamteinnahmen um erfreuliche 5,0 Prozent, die Ausgaben stiegen aber mit 9,9 Prozent deutlicher⁸.

Für die bayerischen Kommunen ergibt sich 2024 als Differenz der Gesamteinnahmen und Gesamtausgaben ein negativer Saldo in Höhe von 5,2 Milliarden Euro. Gegenüber dem Vorjahr 2023 markiert der Wert aus 2024 beinahe eine Verdoppelung. Gemäß der Studie entspricht die Entwicklung der Finanzierungssaldos im traditionell wirtschaftsstarken Freistaat Bayern durchaus dem bundesweiten Trend, allerdings (ebenso wie in Hessen) besonders stark ausgeprägt. Der Jahresbericht 2024 des Bayerischen Landesamts für Statistik bestätigt die Dimension des Finanzierungssaldos und dessen Entwicklung⁹.

Abbildung 3

Entwicklung des Finanzierungssaldos bayerischer Kommunen in den letzten 10 Jahren (in Mio. Euro)



Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf den Daten des Kommunalen Finanzreports 2025

Die Situation der Kommunalfinanzen

Der aktuelle Bericht der Bertelsmann Stiftung beleuchtet zur Ursachenforschung **verschiedene Indikatoren**, die das Entstehen dieses Saldos verständlich machen sollen. Er zeigt zunächst, dass die **komunalen Steuereinnahmen** infolge der schwachen Konjunkturdaten im Jahr 2024 gegenüber dem Vorjahr stagnierten. Auf der Einnahmenseite ist aus bayerischer Sicht mit dem Blick auf die unterschiedliche Wirtschaftskraft der Regionen positiv zu vermerken, dass bayerische Städte und Landkreise bei der regionalen Verteilung der Steuereinnahmen im Bundesvergleich sehr gut vertreten sind¹⁰. Bei der Bedeutung der Zuweisungen von Bund und Land ergibt sich für die bayerischen Kommunen 2024 ein Wert von 34 Prozent der Gesamteinnahmen. Dieser Wert verdeutlicht die große Abhängigkeit auch der bayerischen Kommunalfinanzen von den staatlichen **Zuweisungen** der Bundes- bzw. Staatsregierung. An erster Stelle ist hier der Einfluss des bayerischen kommunalen Finanzausgleichs zu nennen.

Auf der **Ausgabenseite** zeigt sich für das letzte Haushaltsjahr ein „ungebremstes Wachstum der wichtigsten Ausgabearten wie Personal, Sachaufwand oder Soziales“¹¹. Insgesamt wuchsen die kommunalen Ausgaben allein 2024 um 10 Prozent. Innerhalb der letzten beiden Jahre sind nach der Bertelsmann-Studie die **Personalausgaben** um über 23 Prozent gestiegen. Als Gründe hierfür werden gleichermaßen ein Stellenwachstum¹² sowie ein Zuwachs des Gehaltsniveaus durch hohe Tarifabschlüsse benannt. In Bayern betragen die Personalausgaben 2024, ähnlich wie im Bundesdurchschnitt, 26 Prozent der Gesamtausgaben, bei den Personalausgaben je Einwohner liegen die bayerischen Kommunen mit 1.238 Euro/EW aber unter dem Bundesschnitt¹³. Die **Sachkosten** in den Kommunen (sächlicher Verwaltungs- und Betriebs-aufwand wie z.B. die Unterhaltung und Bewirtschaftung der Gebäude, die Betriebsausgaben für die Dienstfahrzeuge oder der Aufwand für bezogene Dienstleistungen) nahmen um mehr als ein Viertel in zwei Jahren zu¹⁴.

Auch die **Sozialausgaben** stiegen bundesweit innerhalb von zwei Jahren sprunghaft um ein Viertel auf jetzt 85 Milliarden Euro, wovon auf Bayern ein Anteil von mehr als elf Milliarden Euro entfällt¹⁵. Zu den communal zu tragenden Sozialleistungen gehören (nach ihrer finanziellen Bedeutung sortiert) die Kinder- und Jugendhilfe, die (eigentliche) Sozialhilfe nach dem SGB XII, die Eingliederungshilfen für Menschen mit Behinderung, die Grundsicherung für Erwerbslose und die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz¹⁶. Zur Ermittlung der kommunalen (Netto-)Belastung müssen die staatlichen Kostenerstattungen gegengerechnet werden, die abhängig von der Hilfeart stark variieren¹⁷. Der Bereich des Asylbewerberleistungsgesetzes sowie die Grundsicherung für Erwerbslose weisen dabei die höchsten prozentualen Erstattungsquoten bei den Geldleistungen auf. Auffällig ist, dass die Kostenerstattung an die Kommunen für das eingesetzte Personal oder für Sachmittel deutlich geringer ausfällt, was Kommunen einerseits wegen der Ausgabenrelevanz, andererseits aber auch wegen des Fachkräftemangels im Sozialbereich belastet.

Im bundesweiten Vergleich erreicht Bayern mit 842 Euro je Einwohner bei den Sozialausgaben (brutto) einen erfreulich unterdurchschnittlichen Wert (Flächenländer: 1.086 Euro/Einwohner), wobei die Aufgabenzuständigkeit der Kommunen im Sozialbereich je nach Bundesland wiederum unterschiedlich geregelt ist¹⁸.

Die Situation der Kommunalfinanzen

Ebenfalls starke Abweichungen zeigen sich im bundesweiten Vergleich bei den kommunalen **Ausgaben für Investitionen**. Das kommunale Haushaltsrecht definiert den Investitionsbegriff mit „Ausgaben für die Veränderung des Anlagevermögens“ (vor allem Sachinvestitionen, das heißt Baumaßnahmen, Grunderwerb sowie die Beschaffung von beweglichen Vermögensgegenständen). Laut Statistischem Bundesamt sind die Ausgaben für Sachinvestitionen nominell im Jahr 2024 um 13 Prozent gegenüber dem Vorjahr gewachsen. Die bayerischen Kommunen belegen bei den Ausgaben für Sachinvestitionen pro Einwohner aufgrund der hohen Standortqualität und wirtschaftlichen Dynamik im Bundesvergleich mit großem Abstand den Spitzenplatz¹⁹. Dies untermauert auch unter Berücksichtigung des Grades der kommunalen Verschuldung die vergleichsweise solide Finanzausstattung bayerischer Kommunen. Der oben angesprochene überproportionale Einbruch im kommunalen Finanzierungssaldo markiert im erfolgsverwöhnten Bayern möglicherweise einen Wendepunkt für die kommenden Jahre.

Zudem dürfen starke regionale Disparitäten in Bayern nicht vergessen werden (Ballungsräume vs. strukturschwache Gebiete). Gerade in finanziell schwächeren Landesteilen hängt die kommunale Investitionsbereitschaft untrennbar von entsprechend hohen Investitionsförderzusagen des Freistaats Bayern ab. Dies gilt sowohl für Einrichtungen im Bereich der Pflichtaufgaben (z.B. Schulträgeraufgaben) bzw. umso mehr bei den freiwilligen Aufgaben (z.B. Schwimmbadsanierungen, Kultureinrichtungen) als auch bei Projekten zur Bewältigung des Strukturwandels (z.B. Nachnutzung von Industriebrachen oder Leerständen in den Innenstädten) oder der Energiewende bzw. Klimaneutralität.

Schließlich ist neben den festgestellten Aktivitäten im investiven Bereich der in der öffentlichen Diskussion ebenfalls wahrnehmbare **Investitionsstau im öffentlichen Sektor** anzusprechen. Das jährlich durchgeführte KfW- Difu- Kommunalpanel zeigt für 2024 bei der Befragung der Finanzverwaltungen in den 11.000 Kommunen in Deutschland einen wahrgekommenen Investitionsrückstand von 215,7 Milliarden Euro – und damit fast 16 Prozent mehr im Vergleich zum Vorjahr²⁰.

Nach der finanziellen Bedeutung betrifft der kommunale Investitionsrückstau bei der Top drei Auswertung die Schulgebäude, die Straßen- und Verkehrsinfrastruktur sowie die Brand- und Katastrophenschutzinfrastruktur. Das Panel macht für den starken Anstieg bei den Schulgebäuden auch den gesetzlichen Anspruch auf Ganztagsbetreuung ab dem Jahr 2026 für Kinder im Grundschulalter verantwortlich. Nur 24 Prozent der antwortenden Kommunen gehen davon aus, dass der Investitionsstau mittelfristig wieder aufgelöst werden kann. Damit korrespondierend wird in den Kämmereien die finanzielle Entwicklung im Jahr 2025 sowie auch in den folgenden fünf Jahren sorgenvoll pessimistisch erwartet²¹.

Ein weiterer Indikator für die kommunale Finanzsituation ist die **Zinsbelastung** aus der vorhandenen Verschuldung. Aufgrund der günstigen Situation durch die Nullzinspolitik der EZB bis zum Jahr 2022 und die nahezu flächendeckende Reduzierung der kommunalen Schulden infolge der finanzstarken Jahre 2015 bis 2019 wurden die Zinsausgaben in den letzten 10 Jahren merklich reduziert. Seit der Zinswende stiegen die Zinsausgaben binnen 2 Jahren von 2,2 Milliarden wieder auf 3,7 Milliarden Euro. Zwar ist die Zinsausgabenquote mit durchschnittlich weniger als einem Prozent an den Gesamtausgaben²² aktuell nicht

Die Situation der Kommunalfinanzen

beunruhigend, was sich aber bei der von den Kämmereien befürchteten Entwicklung der Kommunalfinanzen und damit auch der kommunalen Verschuldung leicht ändern könnte. Nachfolgend zu den Zinsausgaben weist der kommunale Finanzreport auch einen Anstieg des kalkulatorischen Zinssatzes 2024 für den Einsatz des betriebsnotwendigen Kapitals in kommunalen Einrichtungen auf durchschnittlich 2,2 Prozent aus.

In unmittelbarem Zusammenhang mit der Zinsbelastung ist ein Blick auf die **kommunale Verschuldungssituation** geboten. Haushaltsrechtlich beinhalten die Kommunalgesetze seit langem eine kommunale Schuldenbremse: der Gesamtbetrag der jährlichen Kreditaufnahmen ist durch den Gesamtbetrag der kommunalen Investitionsausgaben „gedeckelt“²³. Ferner bedarf jede Kreditaufnahme einer Genehmigung, weshalb die staatlichen Rechtsaufsichtsbehörden zumindest auf die Verschuldungssituation der Gemeinden, Städte, Landkreise und Bezirke einwirken können. Von den (langfristigen) Investitionskrediten zu unterscheiden sind (kurzfristige) Kassenkredite zur Überbrückung von Liquiditätsengpässen²⁴. Der Kommunale Finanzreport weist einen moderaten Anteil der kommunalen Verschuldung an der gesamten öffentlichen Verschuldung mit aktuell 6,7 Prozent aus²⁵.

Bei Betrachtung der kommunalen Verschuldungssituation in Bayern liegt das Ausmaß der Verschuldung zum Ende des Jahres 2024 weiterhin unterhalb des bundesdeutschen Mittelwertes und ebenso noch niedriger als vor zehn Jahren. Beim Blick auf die Kassenkreditverschuldung haben diese für bayerische Kommunen erfreulicherweise kaum Relevanz, während bundesweit im letzten Jahr die Kassenkredite einen Anteil von 19 Prozent der kommunalen Verschuldung ausmachten²⁶.

Zusammenfassend zeigt sich im Jahr 2024 zwar der negative Entwicklungstrend für die bayerischen Kommunen deutlicher, bedingt durch die merklich bessere Ausgangssituation stellt sich die **durchschnittliche Finanzlage der bayerischen Kommunen aber bei weitem weniger beunruhigend** als in anderen Bundesländern dar.

2.4 Auswirkungen der aktuellen Gesetzgebung

Aufgrund der eingetrübten konjunkturellen Situation in Deutschland wurden in den letzten zwei Jahren mehrere Gesetzesvorhaben auf den Weg gebracht, welche die Steuereinnahmen auch der Kommunen beeinflussen. Neben dem Gesetz zur Stärkung von Wachstumschancen, Investitionen und Innovation sowie Steuervereinfachung und Steuerfairness vom 27. März 2024 ist das Steuerfortentwicklungsgesetz vom 30. Dezember 2024 zu nennen. In beiden Fällen ist auch mit Dämpfungseffekten bei den Steuereinnahmen der Kommunen zu rechnen.

Ferner ist das „Gesetz für ein steuerliches Investitionsofortprogramm zur Stärkung des Wirtschaftsstandorts Deutschland“ der Bundesregierung vom 19. Juli 2025 anzuführen. Zumindest gibt es eine Verständigung zwischen Bund und Ländern, dass der Bund die durch das Gesetz bewirkten Steuerausfälle der Kommunen befristet bis 2029 vollständig übernimmt.

Die Situation der Kommunalfinanzen

Entlastend für die Kommunen wird nach der entsprechenden Grundgesetzänderung im März 2025 das Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität wirken, welches einen Anteil von 100 Milliarden Euro für Investitionen der Länder und Kommunen (in den nächsten 12 Jahren) vorsieht. Nach dem Königsteiner Schlüssel erhält Bayern davon einen Anteil von 15,6 Milliarden Euro. Seit dem Spitzengespräch zum kommunalen Finanzausgleich 2026 ist klar, dass der Freistaat – neben dem um 846 Millionen Euro höheren Finanzausgleichsvolumen – im Jahr 2026 weitere 3,9 Milliarden Euro an die bayerischen Kommunen für investive Zwecke weiterreichen wird²⁷.

Die neu geschaffenen Ausnahmen von der Schuldenbremse im Grundgesetz sind auch im Zusammenhang mit der Einhaltung der Europäischen Fiskalregeln zu sehen. Zur Wahrung der gesamtstaatlichen Haushaltsdisziplin im Rahmen der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion fordert § 51 HGrG eine Koordination der Haushalts- und Finanzplanungen aller öffentlichen Ebenen. Der dafür zuständige Stabilitätsrat mahnt beispielsweise in seiner Sitzung im Oktober 2025 eine Prüfung der Haushaltsplanungen sowie Konsolidierungsmaßnahmen auf allen Ebenen an²⁸. Wenn die Verschuldung auf Bundes- und Landesebene steigt, werden die Möglichkeiten zur Neuverschuldung bei Kommunen begrenzt sein müssen. Derzeit fehlen aber konkrete Grenzwerte, die dies z.B. auch für die Rechtsaufsichtsbehörden quantifizierbar machen.

3 Handlungsoptionen / Gestaltungsmöglichkeiten

Eine Kombination von Lösungswegen verspricht Erfolg

Die dargestellte Finanzsituation sowie die gesetzlichen Rahmenbedingungen im Umfeld lassen abschließend die Frage zu, welche **Handlungs- bzw. Gestaltungsoptionen** die Kommunen zukünftig angesichts des identifizierten Ausgabenüberhangs haben. Vorweg ist anzumerken, dass wegen der auch in Bayern existenten großen Disparitäten bei der kommunalen Wirtschaftskraft und Finanzausstattung ein Patentrezept nicht existieren wird. Nach den letzten Haushaltsumfragen konnten die bayerischen Kämmereien bei der Haushaltsplanung 2025 zumindest überwiegend noch einen mit dem Haushaltrecht konformen Haushaltsplan für ihre Kommune aufstellen. So verzeichneten zuletzt viele kreisfreie Städte sogar einen Anstieg ihrer Gewerbesteuereinnahmen, während aber zum Beispiel für Ingolstadt oder Erlangen dramatische Aufkommenseinbußen vor allem infolge hoher Gewerbesteuerrückzahlungen bekannt wurden²⁹.

Generell wird sich nach Einschätzung der Bertelsmann Stiftung die Wachstumsdynamik der **Steuern als kommunale Einnahmequelle** nicht schnell und umfassend erholen. Hoffnungsvoller stimmt ein Blick in die aktuelle Kassenstatistik des Bayerischen Landesamts für Statistik für das 2. Quartal 2025, der für die bayerischen Kommunen im ersten Halbjahr einen Anstieg der gesamten Steuereinnahmen von 8,6 Prozent gegenüber dem entsprechenden Vorjahreszeitraum ausweist. Als maßgebliche Ursache kann die sich aufhellende Stimmungslage in der Wirtschaft vermutet werden, was allerdings angesichts der geopolitischen Situation als durchaus fragiler Zustand gewertet werden muss.

Eine isoliert von kommunaler Seite intendierte Einnahmensteigerung zum Beispiel durch gravierende Erhöhungen der lokalen Hebesätze bei der Gewerbesteuer oder Grundsteuer kann jedenfalls nicht als zielführendes Instrument betrachtet werden. Kurzfristig höheren Steuereinnahmen stünden zumindest mittelfristig Ausweicheffekte bzw. eine Standortbenachteiligung gegenüber. Derartige Optionen sind insofern bereits aus kommunalpolitischen Erwägungen als nicht zielführend einzustufen.

Gleiches gilt für die teils durchaus denkbare **Einschränkung bei den kommunalen Ausgaben**, vor allem wenn dies zu einem Abbau bestehender freiwilliger Leistungsangebote führen würde. Im operativen Bereich erscheinen auf der Ausgabenseite jedoch merkliche Einsparpotenziale durch eine **verstärkte interkommunale Zusammenarbeit** nutzbar. Gerade im Freistaat mit seiner kleinteiligen Verwaltungsstruktur muss der Appell nach einer Intensivierung der Kooperationen von mehreren Seiten ausgehen, um das vorherrschende „Kirchturmdenken“ im kommunalen Bereich zu überwinden. Etliche Pilotvorhaben zur interkommunalen Zusammenarbeit weisen hier die Richtung. Die gleiche Zielrichtung verfolgt der Appell an den Gesetzgeber, endlich für ein einheitliches, zukunftsorientiertes Rechnungswesen als Steuerungsgrundlage auch in den bayerischen Kommunen zu sorgen.

Im von der Ausgabenrelevanz bedeutsamen Bereich der **Personalausgaben** ist aufgrund der demographischen Gegebenheiten, das heißt dem absehbaren Ausscheiden der „Boomer“-Generation aus dem aktiven Dienst und der zahlenmäßig geringeren Rekrutierung von Nachwuchskräften, innerhalb der nächsten Jahre mit einer Verschärfung des allseits bekannten Fachkräftemangels in der öffentlichen Verwaltung zu rechnen. Insofern sind gegenwärtige Überlegungen, wie auch im kommunalen Bereich in der Zukunft die Aufgabenerfüllung realisiert werden kann, mehr als notwendig. In erster Linie sind hier aktuelle Entwicklungen durch den Bürokratieabbau, eine verstärkte Verwaltungsdigitalisierung bzw. den umfassenden Einsatz von KI auch in der Verwaltungspraxis exemplarisch anzuführen. Daneben können verstärkte Kooperationsbemühungen und neue „Produktionsmodelle“ (z.B. shared service center) als verhältnismäßig leicht realisierbare Wege empfohlen werden. Jedenfalls würde ein zahlenmäßig reduzierter Personalkörper im Hinblick auf die Kommunalfinanzen eine entlastende Wirkung hervorrufen.

Im Bereich der Investitionstätigkeit müssen die Kommunen auch durch die zukünftige Bemessung von staatlichen Zuweisungen in die Lage versetzt werden, ihr **Investitionsverhalten** mindestens auf dem bisherigen Niveau zu halten. Die kommunalen Spitzenverbände haben entsprechende finanzielle Hilfen in den Finanzausgleichsverhandlungen reklamiert. Die unter anderem zur Behebung des Investitionsstaus notwendige Investitionstätigkeit könnte ansonsten aufgrund einer schwierigen Haushaltsslage sinken. Ein namhafter Anteil am (kreditfinanzierten) Sondervermögen Infrastruktur kann hier zumindest die Auswirkungen lindern. Die von der Bertelsmann Stiftung ins Spiel gebrachte Tolerierung einer moderat **höheren Kommunalverschuldung** erscheint für sich gesehen ebenfalls als gangbarer Weg. Bei einer Gesamtbetrachtung aller Ebenen der öffentlichen Finanzwirtschaft (vor allem der Bundesebene) muss jedoch aus Nachhaltigkeitsgesichtspunkten auf die damit verbundene Belastung zukünftiger Generationen hingewiesen werden.

Einen wirksamen Lösungsansatz sehen die Verfasser des kommunalen Finanzreports aufgrund der flächendeckenden Verschlechterung der kommunalen Finanzlage letztendlich in **strukturellen Reformen**. Politisch und gesellschaftlich herausfordernd wird das (von kommunaler Verbandsseite seit langem vertretene) Postulat nach einer Aufgabenkritik bzw. dem Abbau von Standards im Sozialbereich. Nach überwiegender Meinung stellt in Fachkreisen ein moderates „Zurückrudern“ bei einzelnen Leistungsansprüchen ein probates Mittel dar, um die ausufernde Ausgabendynamik in diesem Politikbereich wirksam zu begrenzen.

Letztlich wird wohl nur eine Kombination der dargestellten Lösungswege die gewünschten positiven Wirkungen erreichen können. Als Erfolgsvoraussetzung dafür müssen die beabsichtigten Reformen wegen der damit verbundenen Veränderungen für die Bürgerinnen und Bürger frühzeitig und offen kommuniziert und erörtert werden.

Glossar

- 1 Deutscher Landkreistag, online abrufbar unter <https://www.landkreistag.de/themen/kreisfinanzen>
- 2 Vgl. Mutschler, Stockel-Veltmann, 2015, S.1
- 3 Verfassungsrechtlich abgesichert in Art. 106 Abs. 6 GG
- 4 Vgl. Art. 106 Abs. 5,5a GG
- 5 Vgl. Anlage 2 (Quelle: Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (2025))
- 6 Laut dem Kommunalen Finanzreport der Bertelsmann Stiftung lag der bayerische Wert für das Jahr 2024 hier mit 43 Prozent sogar über dem Bundesdurchschnitt.
- 7 Hier weist der Bericht der Bertelsmann Stiftung mit 34 Prozent einen unterdurchschnittlichen Anteil an den Gesamteinnahmen für die bayerischen Kommunen aus.
- 8 Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Kommunaler Finanzreport 2025, S. 24 ff.
- 9 Bayerisches Landesamt für Statistik, Gemeindefinanzen und Realsteuervergleich in Bayern 2024, S. 7
- 10 Unter den Top 20 der Regionen sind 9 bayerische Landkreise bzw. kreisfreie Städte gelistet.
- 11 Bertelsmann Stiftung: Pressemitteilung vom 30.07.2025, online abrufbar unter: <http://www.bertelsmann-stiftung.de/de/themen/aktuelle-meldungen/2025/juli/kommunale-finanzen-groesstes-defizit-in-der-geschichte-der-bundesrepublik>
- 12 Die Zunahme wird in den letzten zehn Jahren mit 22 Prozent beziffert, wobei ein nicht unerheblicher Anteil im KiTa- Bereich sowie in den Jugendämtern festzustellen ist.
- 13 Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Kommunaler Finanzreport 2025, S. 48
- 14 Bayerische Staatszeitung, „Neue Studie: Bayerns Kommunalfinanzen so schlecht wie nie“, Ausgabe 31.07.25
- 15 Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Kommunaler Finanzreport 2025, S. 53
- 16 Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Kommunaler Finanzreport 2025, S. 50 (ausgewertet lt. Rechnungsstatistik 2022)
- 17 Laut dem Komm. Finanzreport schwanken die Erstattungsquoten zwischen 29 Prozent und 91 Prozent (vgl. S. 52).
- 18 Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Kommunaler Finanzreport 2025, S. 55
- 19 Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Kommunaler Finanzreport 2025, S. 59
- 20 KfW, Kommunalpanel 2025, online abrufbar unter: <http://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-KfW-Kommunalpanel/KfW-Kommunalpanel-2025.pdf>

[Glossar](#)

- 21 Für die kommenden fünf Jahre bis 2029 rechnen 90 Prozent der antwortenden Kommunen mit einer sich eher oder stark eintrübenden Situation.
- 22 So mussten bayerische Kommunen 2024 0,7 Prozent der Gesamtausgaben für Zinsen aufwenden (Durchschnitt der Flächenländer: 0,9 Prozent), vgl. Kommunaler Finanzreport, S. 62
- 23 Vgl. Art. 71 Abs. 1 GO.
- 24 Vgl. Art. 73 GO
- 25 Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Kommunaler Finanzreport 2025, S. 65
- 26 Mit 60 Euro/Einwohner hatte Bayern 2024 den günstigsten Wert der westdeutschen Bundesländer, deutlich unter dem bundesdeutschen Mittelwert von 412 Euro/Einwohner (Kommunaler Finanzreport, S. 67).
- 27 Bayer. Staatsministerium für Finanzen und Heimat, Pressemitteilung Nr. 330 vom 30.10.2025, online abrufbar unter: <http://www.stmfh.bayern.de/internet/stmf/aktuelles/pressemitteilungen/26063/>
- 28 Stabilitätsrat, Beschluss zur Einhaltung der Europäischen Fiskalregeln (TOP 1 der 33. Sitzung am 07.10.2025), online abrufbar unter: www.stabilitaetsrat.de/DE/Beschluesse-und-Beratungsunterlagen
- 29 Vgl. z.B. Bayerischer Rundfunk, Gewerbesteuereinbruch- Finanzschock für Erlangen und Forchheim, Audiobeitrag vom 02.09.2024

Literaturverzeichnis

Frankenpost Hof (2025):

„Bayerns Kommunen geht es schlecht wie nie“, www.frankenpost.de

Bayerischer Rundfunk (2024):

„Gewerbesteuereinbruch – Finanzschock für Erlangen und Forchheim“,
<http://www.br.de/nachrichten/bayern/erlangen-und-forchheim-fehlen-viele-millionen-Euro-gewerbesteuer,UO9ShCW> (abgerufen am 12.09.2025)

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2025):

Kommunaler Finanzreport 2025 (Knappe Kassen, große Aufgaben), Gütersloh

Deutscher Landkreistag (2023):

„Der Landkreis“ Zeitschrift für Kommunale Selbstverwaltung, Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart

Deutscher Landkreistag (2025):

Kommunale Finanzprognose 2025, <http://www.landkreistag.de/themen/kreisfinanzen/3469-kommunale-finanzprognose-2025> (abgerufen am 09.09.2025)

Meves, A. (2025):

„Kommunalhaushalte kollabieren“, in „Der Neue Kämmerer“, <http://www.derneuekaemmerer.de/news/news/kommunalhaushalte-kollabieren-58617/>

Mutschler,K., Stockel-Veltmann C. (2015):

Kommunales Finanzmanagement (NRW), 4. Auflage, Witten

Bayerische Staatszeitung (2025)

„Neue Studie: Bayerns Kommunalfinanzen so schlecht wie nie“,
www.bayerische-staatszeitung.de/staatszeitung/kommunales/detailansicht-kommunales/artikel/bayerns-kommunalfinanzen-schlecht-wie-nie.html#topPosition, (abgerufen am 09.09.2025)

Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung:

Öffentliche Haushalte, online abrufbar unter: http://www.statistik.bayern.de/statistik/haushalte_steuern/oefentliche_haushalte/index.html (abgerufen am 12.09.2025)

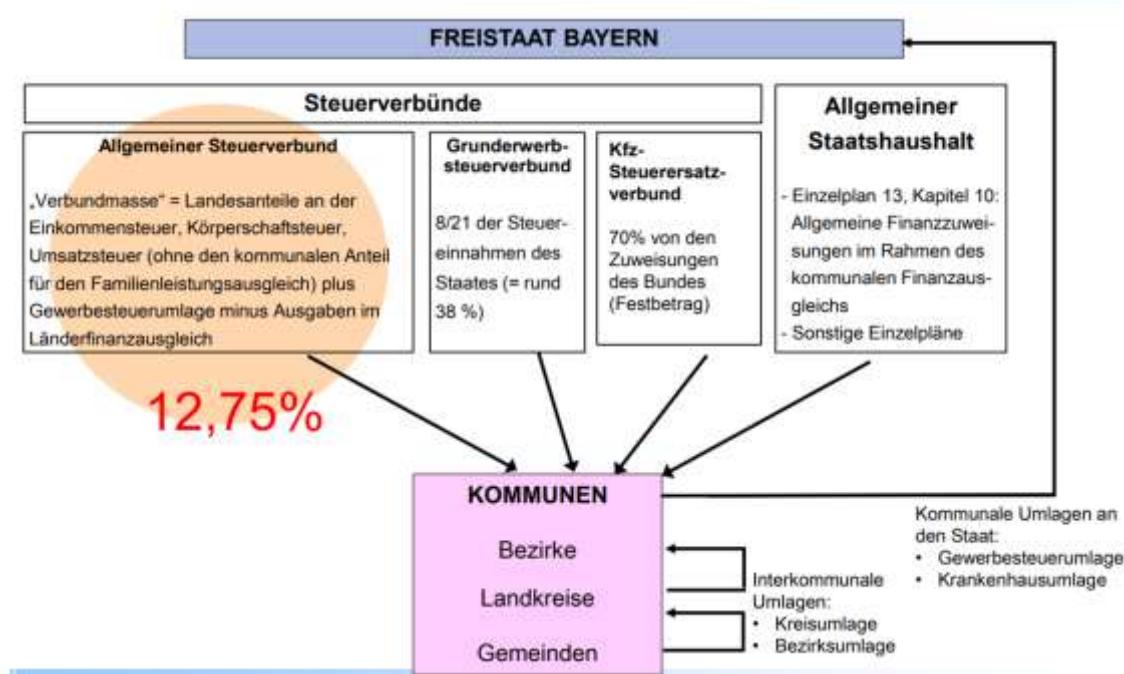
[Anhang](#)

Anhang

Übersicht

Anlage 1	Übersicht zum kommunalen Finanzausgleich 2025	16
Anlage 2	Kommunalfinanzen 2024 in den Flächenländern	17
Anlage 3	Situation der Kommunalfinanzen 2024	18

Anlage 1
Übersicht zum kommunalen Finanzausgleich 2025



Quelle: in Anlehnung an Bayerisches Staatsministerium der Finanzen und für Heimat, Der kommunale Finanzausgleich in Bayern, 11. Auflage, 2025, S. 80

Anlage 2**Kommunalfinanzen 2024 in den Flächenländern**

Einnahmen	Milliarden Euro	Anteil in Prozent
Steuern, darunter:	132,06	39,02
<i>Grundsteuern</i>	<i>14,48</i>	<i>4,28</i>
<i>Gewerbesteuer (netto)</i>	<i>62,13</i>	<i>18,36</i>
<i>Einkommensteueranteil</i>	<i>46,11</i>	<i>13,62</i>
<i>Umsatzsteueranteil</i>	<i>7,55</i>	<i>2,23</i>
Gebühren	24,35	7,19
Laufende Zuweisungen von Land/ Bund	129,44	38,24
Investitionszuweisungen von Land/Bund	14,99	4,43
Sonstige Einnahmen	37,62	11,12
Gesamte Einnahmen	338,45	100,00
Ausgaben	Milliarden Euro	Anteil in Prozent
Personal	88,11	24,29
Sachaufwand	73,46	20,25
Soziale Leistungen	84,51	23,30
Zinsen	3,22	0,89
Sachinvestitionen, darunter:	44,50	12,27
<i>Baumaßnahmen</i>	<i>33,89</i>	<i>9,34</i>
<i>Erwerb von Sachvermögen</i>	<i>10,60</i>	<i>2,92</i>
Sonstige Ausgaben	68,95	19,01
Gesamte Ausgaben	362,74	100,00

Quelle: Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände:

www.staedtetag.de/files/dst/docs/Presse/2025/prognose-2025-kommunalfinanzen-pm-anlage.pdf

Anhang

Anlage 3
Situation der Kommunalfinanzen 2024

Beschreibung	Ausgabenanteil 2024
Die Beschäftigten sind maßgeblich für die Aufgabenerbringung der Kommunen. Unter die Personalausgaben fallen Entgelte und Sozialversicherungsbeiträge, Entschädigungen für Ehrenamtler:innen, Bezüge, Beihilfen und Versorgung.	26 %
Sachmittel umfassen ein weites Spektrum an Ausgaben für die Unterhaltung der Immobilien und Fahrzeuge, Büroausstattung, Reisen oder Mieten. Sie fallen meist kleinteilig an, sind jedoch für die Funktionsfähigkeit der Kommunen sensibel.	24 %
Sozialausgaben resultieren aus einem großen und zwischen den Ländern teils unterschiedlichen Katalog meist bundesgesetzlich definierter Aufgaben. Die Kassenstatistik erfasst entsprechende Geldleistungen der Kommune an Dritte (z. B. Sozialhilfe, Eingliederungshilfe, Hilfe zur Pflege, KdU*).	30 %
Investitionen erfassen allgemein Ausgaben für den Erhalt und Ausbau der lokalen Infrastruktur. Finanzstatistisch fallen hierunter die Positionen Erwerb von Beteiligungen, Kapitaleinlagen, Erwerb von Grundstücken sowie beweglichen Sachen des Anlagevermögens, Baumaßnahmen. Infolge der großen politischen und volkswirtschaftlichen Bedeutung sowie lokaler Differenzen wird die Analyse der Investitionen kleinräumig auf Ebene der statistischen Gesamtkreise vertieft.	12 %
Zinsen sind der Preis für die aufgenommene Verschuldung. Sie sind wesentlich abhängig vom Schuldenstand und dem allgemeinen Marktniveau der Zinssätze zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses. Untersucht werden die Zinsen für Verschuldung im nicht öffentlichen Bereich. Um die Varianz der Zinsbelastung zu veranschaulichen, werden aus dem Datenportal Wegweiser Kommune einzelne Beispiele hoher und niedriger Zinsausgaben dargestellt.	1 %

* Kosten der Unterkunft.

Quelle: Eigene Darstellung der BertelsmannStiftung, SITUATION DER KOMMUNALFINANZEN 2024, Kommunaler Finanzreport 2025, S. 44

[Ansprechpartner/Impressum](#)**Joachim Feldmann**

Finanzierungen und Sonderprojekte

Telefon 089-551 78-155

Joachim.feldmann@vbw-bayern.de

Impressum

Alle Angaben dieser Publikation beziehen sich ohne jede Diskriminierungsabsicht grundsätzlich auf alle Geschlechter.

Herausgeber**vbw**

Vereinigung der Bayerischen
Wirtschaft e. V.

Max-Joseph-Straße 5
80333 München

www.vbw-bayern.de

Weiterer Beteiligter**Armin Thoma M.A.**

Hochschullehrer und Praxisbeauftragter
am Fachbereich Allgemeine
Innere Verwaltung der
Hochschule für den öffentlichen
Dienst in Bayern