



Mario Hesse

# Krise der kommunalen Finanzen in Kleinstädten?

**Kleinstädte und ländlich geprägte Räume werden in der öffentlichen Debatte nicht selten als Gegensätze zu den pulsierenden Metropolen angeführt. Während in den Verdichtungsräumen Wirtschaftswachstum, Innovation und Bevölkerungswachstum prägend sind und vielfältige Möglichkeiten der Lebensgestaltung für die Einwohner bestehen, werden kleinere Städte oft als behäbig und eingeschränkt in ihren Möglichkeiten beschrieben (Kleine 2020). Es mangelt an urbaner Infrastruktur, die Wege sind weiter und das wirtschaftliche Wohlergehen ist von einer limitierten gewerblichen Basis abhängig. Allerdings wird bei einem etwas genaueren Blick schnell klar, dass es „die“ Kleinstadt kaum gibt und deren Charakterisierung von Selbst- und Fremdzuschreibungen bestimmt ist. Der vorliegende Beitrag befasst sich vor diesem Hintergrund etwas näher mit der Lage der Kleinstädte im aktuell äußerst herausfordernden fiskalischen Umfeld, vor allem im Verhältnis zu anderen Gemeindegrößenklassen.**

## Positionsbestimmung von Kleinstädten

Oft wird in der öffentlichen Debatte ein Gegensatz von „Stadt und Land“ angeführt, bei dem auch die Kleinstädte dem ländlichen Charakter zugeordnet werden. Diese Betrachtungsweise wird jedoch der Vielgestaltigkeit der nicht großstädtisch geprägten Räume nicht gerecht. Insbesondere die Rolle von Kleinstädten in ihrer Mittelposition kann sehr unterschiedlich ausfallen. Sie können sowohl peripher liegen und damit sehr ländlich geprägt als auch räumlich eng mit Stadtregionen und Metropolen verknüpft sein und sich damit in ihrer wirtschaftlichen Struktur und finanzwirtschaftlichen Lage deutlich von peripheren Räumen unterscheiden.

Als pragmatische Näherung, die auch datenseitig unterlegt werden kann, werden im Folgenden Gebietskörperschaften mit einer Einwohnerzahl zwischen 5000 und 20.000 als Kleinstädte klassifiziert, kleinere Gemeinden als Landgemeinden (vgl. Milbert/Fina 2021, S. 25f.). Insgesamt leben rund 22,4 Millionen Menschen in deutschen Kleinstädten, hinzu kommen weitere 11,5 Millionen in kleinen Gemeinden unter 5000 Einwohnern (Statistisches Bundesamt 2025) – ihre Funktionserfüllung hat damit einen wesentlichen Einfluss auf die Lebensqualität sehr vieler Menschen. Je nach Lage im Raum kann die Funktion von Kleinstädten und Landgemeinden erheblich variieren (Milbert/Porsche 2021, S. 14ff.): von fast reinen Wohnstandorten (sogenannte Schlafstädte) im Umland von Metropolregionen bis hin zu regionalen Wirtschafts- und Versorgungszentren (sogenannte Anker) im peripheren ländlichen Raum (Hannemann 2018, S. 55).

Infolge der unterschiedlichen raumwirksamen Funktionen sind Kleinstädte mit sehr unterschiedlichen konkreten Anforderungen an ihre Leistungserfüllung konfrontiert. Kleinstädte können wichtige Versorgungsfunktionen wahrnehmen und demnach selbst sogenannte zentralörtliche Funktionen aufweisen. Sie können bereits in der Vergan-

genheit bedeutsame Standorte der Industrie, Verkehrsknotenpunkte oder Sitze staatlicher Machthaber gewesen sein, wodurch ein gewisser urbaner Charakter vorhanden ist. Es können aber auch gewachsene Dörfer oder durch Gemeindezusammenschlüsse geprägte Gebietskörperschaften mit ländlichem Charakter sein, die kaum Anzeichen von Verdichtung und Spezialisierung aufweisen (Krings 1972, S. 33ff.; Hannemann 2018, S. 51). Ob die skizzierten Positionen charakteristisch für die finanzielle Situation und die Entwicklungspfade der Kleinstädte sind, wird im Folgenden näher untersucht.

## Finanzen der Kleinstädte

Für die nähere Untersuchung der Finanzlage von Kleinstädten werden die Struktur sowohl der Einnahmen als auch der Ausgaben vorgestellt und mit dem Finanzierungssaldo und der Gesamtverschuldung zwei wichtige finanzwissenschaftliche Kennziffern interpretiert.

### Struktur der Einnahmen

Die Finanzstrukturen der Städte und Gemeinden in Deutschland hängen in erheblichem Maße von ihrer Einwohnerzahl ab. Die Kategorisierung als „Kleinstadt“ hat in der Regel keine unmittelbare regelgebundene Auswirkung auf die Zuweisung öffentlicher Aufgaben oder die Struktur der Einnahmen. Es handelt sich zwar um eine raumplanerische Einordnung, nicht aber um eine in den relevanten gesetzlichen Regeln der Finanzverteilung genutzte Kategorisierung. Am ehesten kann die Zuordnung als Zugangsvoraussetzung für gezielte Förderprogramme für kleine Städte oder für den ländlichen Raum dienen, die jedoch üblicherweise nur einen Projektcharakter haben. Dies unterscheidet Kleinstädte von urbanen Zentren, für die spezifische Regelungen gelten, und damit von den „kreisfreien Städten“ sowie beispielsweise von der verwaltungsrechtlichen Stellung als „(Große) Kreisstadt“.

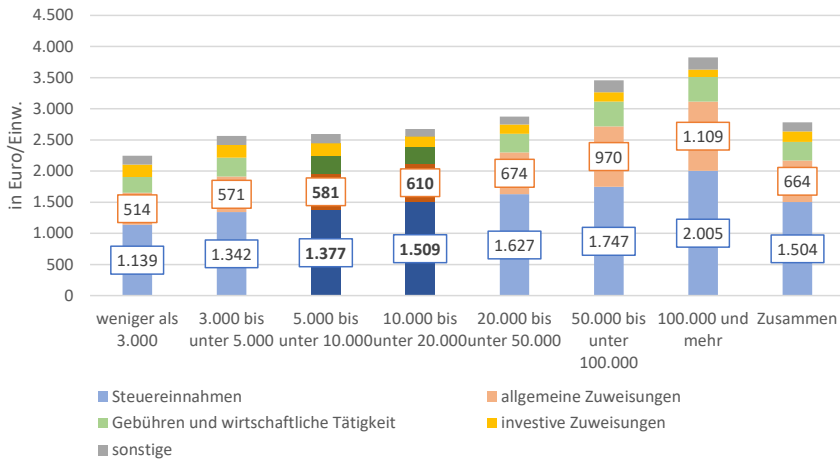


Abb. 1: Gesamteinnahmen und Einnahmenstruktur der Gemeinden nach Größenklasse (Quelle: eigene Darstellung, eigene Berechnungen; Daten: Statistisches Bundesamt 2025, Datenstand: 2023)

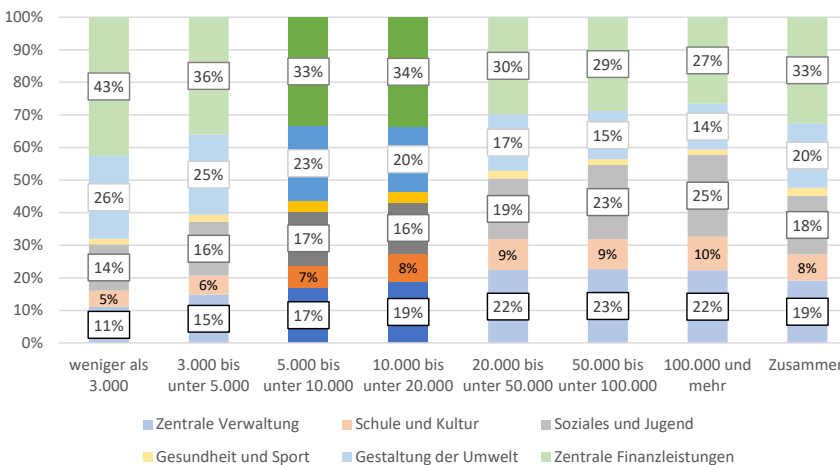


Abb. 2: Struktur der Ausgaben von Kleinstädten im Vergleich (Quelle: eigene Darstellung, eigene Berechnungen; Daten: Statistisches Bundesamt 2025, Datenstand: 2023)

Für eine erste Einordnung ist festzuhalten, dass die durchschnittliche Pro-Kopf-Einnahmenausstattung der kreisangehörigen Gemeinden und Städte grundsätzlich mit der Gemeindegröße korrespondiert (s. Abb. 1).<sup>1</sup> Bezogen auf die bereinigten Einnahmen<sup>2</sup> ist erkennbar, dass sich die Gemeinden bis 20.000 Einwohnern gegenüber den Mittel- und Großstädten deutlich nach unten abgrenzen. Ein positiver Zusammenhang ist vor allem für die gemeindlichen Steuereinnahmen erkennbar, die insgesamt etwas mehr als die Hälfte der Gesamteinnahmen ausmachen. Für die allgemeinen Zuweisungen, die die zweitwichtigste Einnahmequelle darstellen, heben sich die größeren Städte eben-

falls positiv ab. Die dagegen etwas höheren Pro-Kopf-Zuweisungen für investive Zwecke in den kleineren Gemeinden dämpfen die Unterschiede innerhalb der Größenklassen zwischen 2000 und 20.000 Einwohnern etwas ab. Ein allgemeiner Bedeutungsverlust kann für die kleinen Gemeinden auf der Einnahmenseite folglich keineswegs konstatiert werden, lediglich in der Klasse unter 3000 Einwohner fallen sowohl Steuereinnahmen als auch allgemeine Zuweisungen deutlich geringer aus. Kleinstädte operieren folglich zwar in der Regel mit schmaleren Budgets als Mittel- und Großstädte, sind jedoch einnahmenseitig keinesfalls „abgehängt“.

### Struktur der Ausgaben

Auf der Ausgabenseite zeigen sich gleichermaßen Zusammenhänge mit der Einwohnerzahl, wobei der Blick auf die Ausgabenstrukturen besonders aufschlussreich ist (s. Abb. 2).<sup>3</sup> Mit steigender Einwohnerzahl geht die Bedeutung der zentralen Finanzdienstleistungen zurück. Dahinter verbergen sich vor allem die Kreisumlage und – je nach verwaltungsrechtlicher Struktur – Umlagen für Ämter und ähnliche Verbände.<sup>4</sup> Letztere übernehmen vor allem für sehr kleine Gemeinden gemeinsame Verwaltungsaufgaben, sodass für die Gemeinden selbst nur noch ein begrenzter eigen-

verwalteter Aufgabenkanon verbleibt. Ebenfalls rückläufig ist der Bereich „Gestaltung der Umwelt“, in dem Betrieb und Unterhalt der lokalen technischen Infrastruktur sowie Ver- und Entsorgungsdienstleistungen zusammengefasst sind. Vereinfacht ausgedrückt, haben kleinere Gemeinden einen stärkeren Fokus auf die eigene Infrastruktur vor Ort und die Bereitstellung von Basisleistungen für die lokalen Einwohner und Gewerbetreibenden. Zugleich geben sie größere Teile ihrer Aufgaben an übergeordnete Gemeindeverbände ab und sind insofern bei vielen komplexeren Aufgaben eher fremdgesteuert. Größere Einheiten erfüllen mehr Aufgaben selbst und verfügen über ein stärker ausdifferenziertes Leistungsangebot. Dies zeigt sich insbesondere in der zunehmenden Bedeutung des Bereichs „Schule und Kultur“, dessen Infrastrukturen angesichts der besseren Erreichbarkeit eher in größeren Gemeinden angeboten werden. Der Bereich „Soziales und Jugend“ ist maßgeblich durch den Betrieb von Kindertageseinrichtungen

1 Der Vergleich zu den kreisfreien Städten wurde hier bewusst unterlassen, weil diese neben den Gemeindeaufgaben noch Kreisaufgaben übernehmen, wodurch ein erweiterter und nicht direkt vergleichbarer Aufgabenkanon besteht. Sämtliche Vergleiche basieren auf der kommunalen Jahresrechnungstatistik für das Jahr 2023 (vgl. Statistisches Bundesamt 2025) zusammen der Kassenstatistik für das Jahr 2024 liegen zwar bereits vor, sie werden jedoch nicht nach Gemeindegrößenklassen differenziert veröffentlicht.

2 Bei den bereinigten Einnahmen und Ausgaben erfolgt eine Bereinigung um die Zahlungen von gleicher Ebene (also zwischen Gemeinden, z. B. Kreisumlage) sowie um haushaltstechnische Verrechnungen. Es handelt sich um eine Standardgröße bei der Beschreibung und Bewertung öffentlicher Haushalte.

3 Bei der Höhe der Ausgaben besteht analog zu den Einnahmen ein positiver Zusammenhang zur Gemeindegröße.

4 Die Zahlung von Amtsumlagen hängt von den Verwaltungsstrukturen im jeweiligen Land ab.



gen geprägt, für den ebenfalls Fragen der Erreichbarkeit im Fokus stehen.<sup>5</sup>

Kleinstädte drohen in diesem Kontext mit ihren zunächst unauffälligen Strukturen leicht übersehen zu werden. So werden in aktuellen wissenschaftlichen und politischen Debatten nicht selten eher die Problemlagen größerer Städte benannt, etwa urbane Soziallasten, der Ausbau ihrer Infrastruktur (Wachstumseffekte) oder die Klimatransformation im urbanen Kontext. Wenn Schwierigkeiten von Klein(st)gemeinden thematisiert werden, dann vielfach im Kontext mit der Aufrechterhaltung grundlegender Daseinsversorgungsleistungen oder der Anpassung an den demografischen Wandel (Boettcher/Freier/Geißler 2021). Differenzierte Darstellungen, insbesondere zu Kleinstädten im ländlichen Kontext, die Ankerfunktionen für ihr Umland übernehmen können, finden sich dagegen oftmals in keiner der beiden Perspektiven.

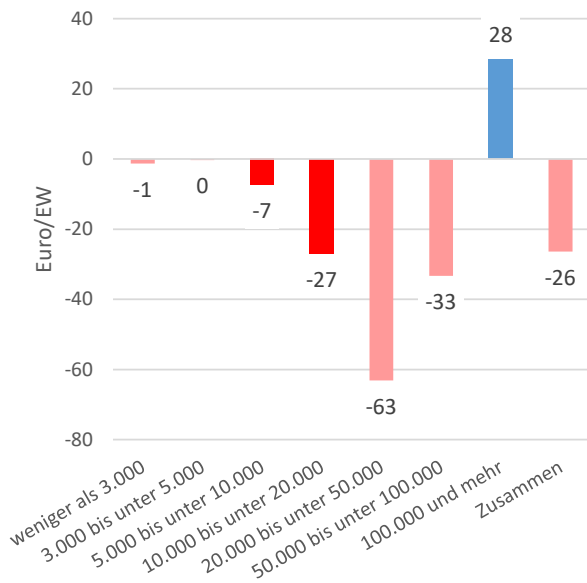


Abb. 3: Finanzierungssaldo der Kommunen in Abhängigkeit von der Gemeindegröße (Quelle: eigene Darstellung, eigene Berechnungen; Daten: Statistisches Bundesamt 2025), Datenstand: 2023)

### Finanzierungssaldo und Schulden

Ein ergänzender Blick auf den Finanzierungssaldo wie die Höhe und Struktur der gemeindlichen Verschuldung zeigt, was aus den unterschiedlichen Aufgabenbeständen in Verbindung mit den unterschiedlichen Einnahmenausstattungen resultiert und wie stark die Handlungsfähigkeit der Gemeinden durch finanzielle Lasten der Vergangenheit geprägt ist.

Die Finanzierungssalden des Jahres 2023 (das bereits einen

<sup>5</sup> Für die Sozial- und Jugendhilfe sowie die kommunalen Leistungen der Grundsicherung sind in den Ländern in der Regel die Landkreise und kreisfreien Städte zuständig. Deshalb repräsentieren die hier aufgezeigten Leistungen für kreisangehörige Gemeinden einen anderen Ausschnitt.

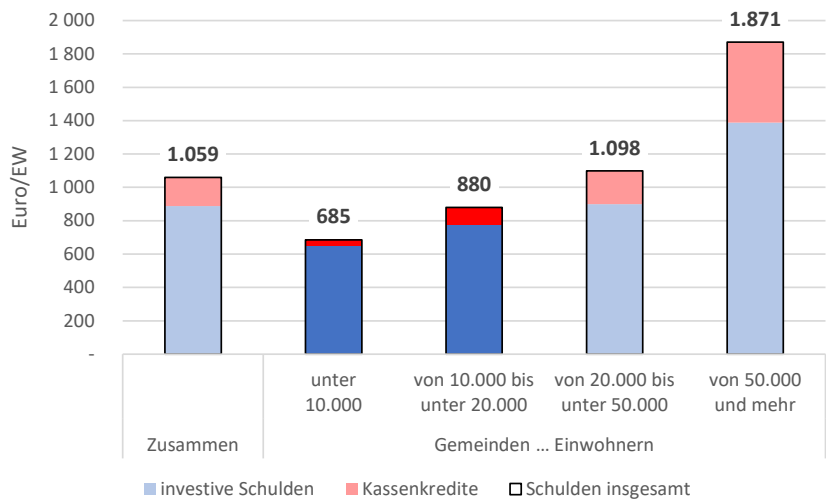


Abb. 4: Verschuldung der Kommunen in Abhängigkeit von der Gemeindegröße (Quelle: eigene Darstellung, eigene Berechnungen; Daten: Statistisches Bundesamt 2025, Datenstand: 2023)

stark krisenhaften Charakter hat) zeigen exemplarisch, dass die Gemeinden der einzelnen Größenklassen Defizite verzeichnen, die insbesondere ab einer Einwohnerzahl von 10.000 erkennbar höher ausfallen (Abb. 3). Eine Ausnahme bilden die Gemeinden mit mehr als 100.000 Einwohnern, die im Durchschnitt einen Überschuss erzielt haben.<sup>6</sup> Den Kleinstädten war es demnach besser als größeren Städten möglich, sich auf ihre Kernaufgaben zu konzentrieren und auf eine krisenbedingt schwächere Einnahmenentwicklung zu reagieren. Aus den Verschuldungsdaten geht überdies hervor, dass besonders größere Städte mit mehr als 50.000 Einwohnern überdurchschnittlich hohe Schuldenstände aufweisen und diese Gruppe besonders im Bereich der problematischen Kassenkredite verschuldet ist (s. Abb. 4).

In den kleineren Gemeinden sind bezüglich investiver Schulden kaum größere Unterschiede feststellbar. Die Kassenkreditverschuldung spielt in Kleinstädten nur eine untergeordnete Rolle. Problemlagen konzentrieren sich auf größere Kommunen, weshalb die diesbezügliche politische Debatte maßgeblich Großstädte adressiert. Insofern kann für die Gemeinden in ländlichen Räumen in dieser sehr groben Aggregationsweise konstatiert werden, dass diese im Vergleich zu den Gemeinden mit höheren Einwohnerzahlen im Durchschnitt deutlich besser situiert sind und sich weniger stark um ihre Schuldenstände sorgen müssen. Zudem bestehen eher Möglichkeiten, durch Kreditaufnahme die Investitionstätigkeit zu stützen.

### Fazit

Der skizzenhafte Überblick hat gezeigt, dass ländliche Räume zwar ein geringeres Einnahmenniveau aufweisen als größere Städte, dies jedoch auch mit einem anderen Aufgabenzuschnitt korrespondiert. Städte und Gemeinden in

<sup>6</sup> Bei dieser Abbildung sind die Landkreise und kreisfreien Städte außen vor. Letztere verzeichneten im Jahr 2023 ebenfalls ein Finanzierungsdefizit.



ländlichen Räumen sind nicht per se in einer schwierigeren Haushaltslage als größere Einheiten. Ausgeprägte Haushaltsdefizite und hohe Schuldenstände sind eher ein Problem der Großstädte. Mit Blick auf die derzeit besonders angespannte und vielfach überfordernde Finanzsituation befinden sich die Kleinstädte in einer eher günstigen Situation. Sie sind weniger unmittelbar von den Auswirkungen steigender kommunaler Soziallasten betroffen, können sich stärker auf ihre Kernleistungen fokussieren und bereits im Krisenjahr 2023 ihre Budgets schneller an die stagnierenden Steuereinnahmen anpassen. Hinzu kommen geringere Schuldenstände, die es ermöglichen, auch in schwierigen Zeiten bei einer moderaten Kreditaufnahme die Investitionstätigkeit aufrecht zu erhalten. Derzeit sind – bei einer insgesamt dramatischen Finanzlage der Kommunen – die Kleinstädte vielerorts eine Art „Hidden Champions“ innerhalb der kommunalen Familie.



**Dr. Mario Hesse**

Kompetenzzentrum für kommunale Infrastruktur Sachsen (KOMKIS),  
Universität Leipzig

### Quellen:

Boettcher, Florian/Freier, Ronny/Geißler, René (2021): Kommunalen Finanzreport 2021. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Christaller, Walter (1933): Die zentralen Orte in Süddeutschland, eine ökonomisch-geographische Untersuchung über die Gesetzmäßigkeit der Verbreitung und Entwicklung der Siedlungen mit städtischen Funktionen. Jena.

Gribat, Nina/Ülker, Baris/Weidner, Silke et al. (2022): Kleinstadtforschung, Interdisziplinäre Perspektiven. Bielefeld: Transcript Verlag.

Hannemann, Christine (2018): Kleine Stadt, was nun? In: Reimann, Bettina/Kirchhoff, Gudrun/Pätzold, Ricarda/Strauss, Wolf-Christian (Hrsg.): Vielfalt gestalten. Integration und Stadtentwicklung in Klein- und Mittelstädten. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik, S. 45–61.

Frankenberg, Dominik (2025): Kommunalfinanzen 2024 in ländlichen Räumen. In: Thünen-Institut für Innovation und Wertschöpfung in ländlichen Räumen (Hrsg.): Zahlen & Fakten zur Wirtschaft in ländlichen Räumen 03/2025. Braunschweig.

Kleine, Aya Isabel (2020): Preisgabe ländlicher Räume?, in: Bundeszentrale für politische Bildung, Lange Wege der Deutschen Einheit, in: <https://www.bpb.de/themen/deutsche-einheit/lange-wege-der-deutschen-einheit/305548/preisgabe-laendlicher-raeume/>.

Krings, Wilfried (1972): Die Kleinstädte am mittleren Niederrhein. Untersuchung ihrer Rolle in der Entwicklung des Siedlungsnetzes seit der frühindustriellen Zeit. In: Geographisches Institut der Universität Bonn.

Milbert, Antonia/Fina, Stefan (2021): Methoden der Kleinstadtforschung: Definitionen, Daten und Raumanalysen. In: Steinführer, Annett/Porsche, Lars/Sondermann, Martin (Hg.): Compendium Kleinstadtforschung. Forschungsberichte der ARL 16. Hannover, S. 24–49.

Milbert, Antonia/Porsche, Lars (2021): Kleinstädte in Deutschland. Bonn: BBSR.

Statistisches Bundesamt (2025): Rechnungsergebnisse der kommunalen Kern- und Extrahaushalte 2023. Fachserie 14, Reihe 3.3. Wiesbaden.

# LEARN MORE IN THE SUNSHINE

Endlich wieder *Webinar***SOMMER**



**Jetzt buchen**

[vhw-webinarsommer.de](http://vhw-webinarsommer.de)



vhw Fortbildung