

KOMMUNALFINANZBERICHT BADEN-WÜRTTEMBERG 2026

Unabhängige, vergleichende Betrachtung

DER HEIMATBERICHT



Kommunalfinanzen-BW.de

Fachportal zu den Kommunalfinanzen in Baden-Württemberg

Einführung

Mit Finanzreporten werden Trends und Zusammenhänge zahlenunterlegt aufgezeigt. Eine finanzwissenschaftliche Analyse mit Ländervergleich ist wertvoll, weil sie Chancen und Probleme aus einer Gesamtperspektive im Überblick und ohne Überlagerung durch kommunalindividuelle Situationen analysieren und benennen kann.

Baden-Württemberg galt traditionell als Flächenland mit einer vergleichsweise guten Kommunalfinanzlage. Die Jahre 2024 und 2025 haben jedoch in Baden-Württemberg eine besorgniserregende Trendwende eingeleitet. Haben zuvor im Ländle steigende und vergleichsweise hohe Kommunalsteuereinnahmen das stetige Ausgabenwachstums kompensieren können, ist das nunmehr nicht mehr der Fall: Die Kommunen in Baden-Württemberg werden von zwei Seiten in die Zange genommen: Auf der Einnahmeseite schrumpfen die wichtigen Gewerbesteuererträge. Es fehlt an einem ausreichenden Wachstum. Und die Ausgaben, insbesondere im Sozial- und Personalbereich, steigen weiterhin ungebremst an.

Der Verweis auf den bundesweiten Negativtrend der Kommunalfinanzen und der Appell zur Wahrnehmung von Verantwortung durch den Bund ist sicher richtig. Mit ihm allein ist den baden-württembergischen Kommunen in ihrer Situation jedoch absehbar nicht geholfen. Spezifika der baden-württembergischen Situation spielen eine Rolle und können auch nur innerhalb des Landes gelöst werden. Eine Verbesserung der Kommunalfinanzsituation wird nur im Ebenen übergreifenden Engagement möglich sein. Dabei ist die kommunale Ebene nicht zuletzt auch selbst gefragt. Insofern wird in diesem Bericht der Fokus speziell auf die baden-württembergischen Kommunen gerichtet.

Bei der jetzigen Krise der Landkreis-, Stadt- und Gemeindefinanzen gibt es einen bedeutenden Unterschied zu vorangegangenen Krisen: Ob Wiedervereinigung, Unternehmenssteuerreform, Lehmann-Pleite oder Corona – jeweils waren zu einem Gutteil spezifische Einzelphänomene ursächlich. Die jetzige Krise der Kommunalfinanzen ist anders, sie ist strukturell bedingt. Bisher konnten jährlich steigende kommunale Einnahmen das jährlich gewaltige Ausgabenwachstum (insb. Im Bereich Soziales & Jugend) verdecken. Nun hält das Einnahmewachstum aufgrund struktureller wirtschaftlicher Probleme jedoch nicht mehr mit dem Ausgabewachstum Schritt.

Das Wachstum bleibt in notwendigem Umfang aus. Und mit Strukturreformen zur Reduzierung des Ausgabenanstieges tut sich Politik auf allen Ebenen schwer. Es ist schwieriger auf geschaffene und lieb gewordene Leistungen, Standards, Aufgaben und Regelungen zu verzichten als wenn sie gar nicht erst geschaffen worden wären – Haushalte werden sprichwörtlich in guten Jahren ruiniert.

Neben Einzelphänomen richtet sich die Debatte zur Lösung der Problematik heute insbesondere an nachfolgenden großen Linien aus:

Einnahmenseite

- » Auskömmliche, bestenfalls konjunkturunabhängige, Finanzausstattung; dazu gehören auch Fragen der Steuerverteilung im Mehrebenensystem
- » Großteils mit Staatsmitteln finanzierte kommunale Impulse zur Ankurbelung der Wirtschaftsleistung – Kommunen sind für den Großteil der öffentlichen Investitionen in Deutschland verantwortlich
- » Einhaltung der Veranlassungskonnexität (Wer bestellt, bezahlt)

Ausgabenseite

- » Umfassender Bürokratieabbau und Standardreduzierung – gerade auch im Bereich Soziales und Förderwesen
- » Durchgreifende Digitalisierung der Kommunalverwaltungen (was teilweise erst einmal Vereinfachung der Prozesse voraussetzt)
- » Zielgenauigkeit kommunaler Leistungen hinterfragen und nach dem Wirtschaftlichkeitsgebot verbessern
- » Bündelung der Aufgabenwahrnehmung in größeren Einheiten bei Erhalt der Selbstverwaltung

All diese Aspekte werden an geeigneter Stelle im diesjährigen Kommunalfinanzbericht vertieft.

Dossenheim, im Juli 2026

Dr. Marc Gnädinger

Inhaltsverzeichnis

Einführung	1
1 Kernhaushalte	5
1.1 Finanzierungssaldo	5
1.2 Einnahmen	7
1.2.1 Bereinigte Einnahmen	7
1.2.2 Steuern	9
1.3 Ausgaben	17
1.3.1 Ausgabearten	17
1.3.2 Personalausgaben	21
1.3.3 Aufgabenbereiche	26
1.3.4 Freiwillige Leistungen	33
1.4 Vermögen	37
1.5 Verschuldung	37
1.5.1 Kernhaushaltsschulden nach Gruppen	37
1.5.2 Geldschuldenfreie Kommunen	38
1.5.3 Integrierte Verschuldung	39
2 Kommunalunternehmen	41
2.1 Anzahl	41
2.2 Aufgabenbereiche	41
2.3 Rechtsform	42
2.4 Eigenkapital	44
2.5 Gewinne und Verluste	45
2.6 FEUs	46
3 Sonderthemen	48
3.1 Nachhaltigkeitshaushalte	48
3.2 Doppische Finanzstatistik	51
3.3 Sondervermögen für Infrastruktur und Klimaneutralität	51
3.3.1 Rechtsgrundlagen und Ziele	51
3.3.2 Steuerung des Wirtschaftswachstumseffekts	54
3.3.3 Rolle der Kommunalpolitik	56
3.3.4 Ersteinschätzungen	60

3.3.5	Erwartungen	60
3.4	Konnexität.....	62
3.5	Jahresabschlüsse	64
3.6	Kommunalentlastungsgesetz	68
3.7	Regelungsbefreiungsgesetz.....	68
3.8	Koalitionsvertrag	69
4	Kommunalstrukturdaten	71
4.1	Wirtschaft.....	71
4.2	Demographie	74
4.3	Flächennutzung	76
	Impressum	78

1 Kernhaushalte

1.1 Finanzierungssaldo

Die Finanzstatistik basiert derzeit noch im Wesentlichen auf kameralen Größen, obgleich die Kommunen in Baden-Württemberg und den meisten anderen Flächenländern teils seit Jahren doppisch planen und Rechnung legen.¹ Eine kameral geprägte Leitgröße zur finanzstatistischen Analyse der Haushaltssituation ist der Finanzierungssaldo. In der Gesamtschau kann festgestellt werden, inwieweit die Kommunen (Gemeinden und Gemeindeverbände²) liquiditätsorientiert von der Substanz leben. Allerdings können mit dem Finanzierungssaldo keine direkten Rückschlüsse auf Finanzhaushalt und -rechnung und schon gar nicht auf Ergebnishaushalt und -rechnung gezogen werden.³

Der Kommunale Finanzierungssaldo 2024 für die Kernhaushalte der Flächenländer liegt bei einem Minus von rund -24,3 Mrd. Euro (Vorjahr 2023: -6,3 Mrd. Euro).⁴ Ein derartiges Minus gab es seit Jahrzehnten nicht mehr. Der Negativrekordwert des Jahres 2024 wird im Jahr 2025 sogar übertroffen. Mit -29,4 Milliarden Euro war das Defizit noch einmal um 5,1 Milliarden Euro größer als im bereits schwierigen Vorjahr – der schlechteste Wert seit der Wiedervereinigung.⁵

Die Finanzielle Leistungsfähigkeit erscheint beim Anblick dieses Defizit als unbedingt gefährdet. Ein mehrjähriges Defizit in dieser Größenordnung dürfte mit schwerwiegenden Konsequenzen für die Kommunale Selbstverwaltung⁶ und -verantwortung verbunden sein. Etwaige mancherorts noch vorhandene Liquidität und Rücklagen der Vorjahre werden aufgebraucht.

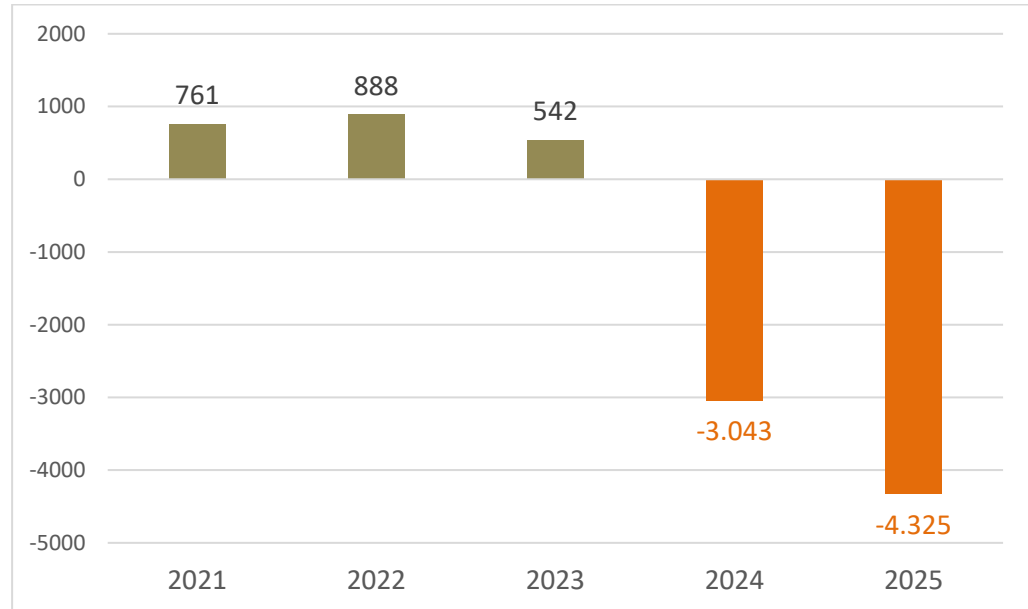
In Baden-Württemberg war der Kommunale Finanzierungssaldo seit der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise sowie ihren Folgen bis einschließlich zum

Zweites Jahr der
Zeitenwende mit
Finanzierungsdefizit

-
- 1 Auf die Rückstände im Bereich der Jahresabschlussaufstellung in Baden-Württemberg wird in diesem Bericht eingegangen (s. Kap. 3.5).
 - 2 Zu den Gemeindeverbänden zählen insbesondere die Landkreise. Für letztere legt auch der Landkreistag regelmäßig einen Finanzbericht vor. Er zeigt in seiner jüngsten Ausgabe aus den Haushaltsplänen der Landkreise für das Jahr 2025, dass 89 Prozent der Landkreise ihre Aufwendungen nicht mehr aus den laufenden Erträgen erwirtschaften können. Eine Folge der schwierigen Kreisfinanzlage sind Anpassungen der Kreisumlagen. Vgl. Landkreistag BW (2025): Kreisfinanzbericht 2025, S. 8 und 11., unter https://www.landkreistag-bw.de/fileadmin/user_upload/Downloads/Informationsmaterial/Kreisfinanzbericht_2025.PDF [Zugriff am 29.06.2026]
 - 3 In der Finanzstatistik zu den Kernhaushalten werden insbesondere keine Abschreibungen oder Rückstellungen erfasst, sondern ausschließlich zahlungswirksame Vorgänge, wobei bestimmte vermögenswirksame Finanzierungsvorgänge „bereinigt“ werden (Kassenwirksamkeitsprinzip). „Bereinigung“ bedeutet, dass bestimmte vermögenswirksame Finanzierungsvorgänge beim Finanzierungssaldo außer Acht bleiben (insbesondere Aufnahme oder Tilgung von Krediten).
 - 4 Vgl. Statistisches Bundesamt (2025): Kommunen verzeichnen im Jahr 2024 Rekorddefizit von 24,8 Milliarden Euro, Pressemitteilung Nr. 126 vom 1. April 2025, unter https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2025/04/PD25_126_71137.html [Zugriff am 01.04.2025]
 - 5 Vgl. Statistisches Bundesamt: Kommunen verzeichnen im Jahr 2025 neues Rekorddefizit von 31,9 Milliarden Euro, Pressemitteilung Nr. 114 vom 1. April 2026, unter https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2026/04/PD26_114_71137.html [Zugriff am 18.06.2026]
 - 6 Zur Selbstverwaltungsgarantie vgl. Ministerium für Finanzen Baden-Württemberg (2023): Die Kommunen und ihre Einnahmen, S. 3, unter https://fm.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-fm/intern/Publikationen/230904_MfF_Broschuere_Kommunen_und_ihre_Einnahmen_2023.pdf [Zugriff am 23.04.2025]

Jahr 2023 stets positiv.⁷ Letztmalig gab es im Jahr 2010 ein Defizit im Finanzierungssaldo der baden-württembergischen Kommunen.

Das Jahr 2024 markiert insofern eine Art Zeitenwende. Zum ersten Mal seit vielen Jahren dreht sich der Finanzierungssaldo im Lande in ein Defizit.⁸ Das Defizit der kommunalen Kernhaushalte in Baden-Württemberg im Jahr 2024 liegt bei über drei Milliarden Euro. Im Jahr 2025 steigt das Minus der Kommunen in Baden-Württemberg erneut auf -4,325 Mrd. Euro an.



Ansicht 1: Kommunalen Finanzierungssaldo der Kernhaushalte in Baden-Württemberg in der Zeitreihe (in Mio. Euro)

Quelle: Eigene Darstellung; Daten entnommen aus Statistisches Bundesamt (2022-2026): Jeweils Kassenstatistik 1.-4. Quartal. [Zugriff am 18.06.2026]

Ungleichgewicht
zwischen Land und
Kommunen

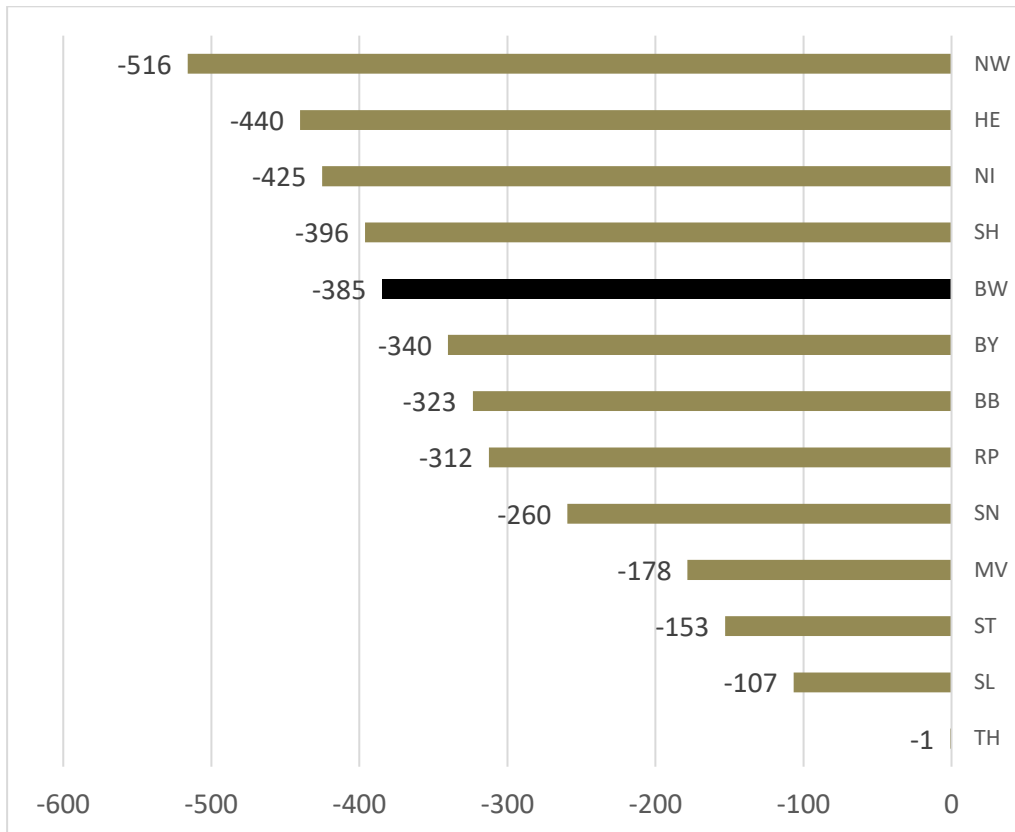
Bei Betrachtung der Kernhaushalte sind sowohl die Kommunen (-4.325 Mio. Euro) als auch das Land (-530 Mio. Euro) Baden-Württemberg 2025 beim Finanzierungssaldo in einem Minus. Das kommunale Minus ist allerdings deutlich ausgeprägter als der Wert des Landes.⁹

Der insgesamt negative baden-württembergische Finanzierungssaldo passt in das Bild des bundesweiten Flächenländerdurchschnitts. Die Kommunen der übrigen Flächenländer weisen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes in ihren Kernhaushalten im Jahr 2025 ebenfalls Finanzierungsdefizite aus.

7 Bei einer Betrachtung einzelner kommunaler Gruppen ist das anders. Die Gruppe der Landkreise hatte bereits 2023 einen negativen Finanzierungssaldo. Vgl. Gemeindeprüfungsanstalt Baden-Württemberg (2024): Geschäfts- und Kommunalfinanzbericht 2025, Karlsruhe (Juli 2024), S. 52 f.

8 Die Werte für den Finanzierungssaldo der Kernhaushalte baden-württembergischer Kommunen weichen in den Angaben von Statistischem Bundesamt und Statistischem Landesamt voneinander ab. Ursächlich dürften ähnlich wie in anderen Bundesländern methodische Unterschiede sein. Vgl. dazu exemplarisch auch die hessische Situation nach dem Kommunalbericht 2017 (Dreißigster Zusammenfassender Bericht) vom 28. November 2017, Hessischer-LT-Drs. 19/5336, Seite 19 Fußnote 9.

9 Unter zusätzlicher Berücksichtigung der Extrahaushalte liegt das Land BW bei einem Plus von 276 Mio. Euro, das kommunale Minus vergrößert sich hingegen auf -4.442 Mio. Euro. Vgl. Gnädinger, Marc: Finanzierungssaldo 2025 BW: Land und Kommunen, Weblogbeitrag vom 04.05.2026, unter <https://www.kommunalfinanzen-bw.de/2026/05/04/finanzierungssaldo-2025-bw-land-und-kommunen/> [Zugriff am 18.06.2026]



Ansicht 2: Kommunalen Finanzierungssaldo 2025 für die Kernhaushalte im Flächenländervergleich (in Euro je Einwohner)

Quelle: Eigene Darstellung; Daten entnommen aus Statistisches Bundesamt (2026): Kassenstatistik 2025 (1.-4. Quartal), EVAS-Nr. 71511, erschienen am 21. April 2026; Einwohner zum 31.12.2024 nach Bevölkerungsfortschreibung 2024 auf Basis Zensus 2022, Stand 22.12.2025

Mit ihrem Pro-Kopf-Wert (-385 €/Ew. für die Kernhaushalte) liegen die baden-württembergischen Kommunen auf dem fünftletzten Platz im Flächenländervergleich.

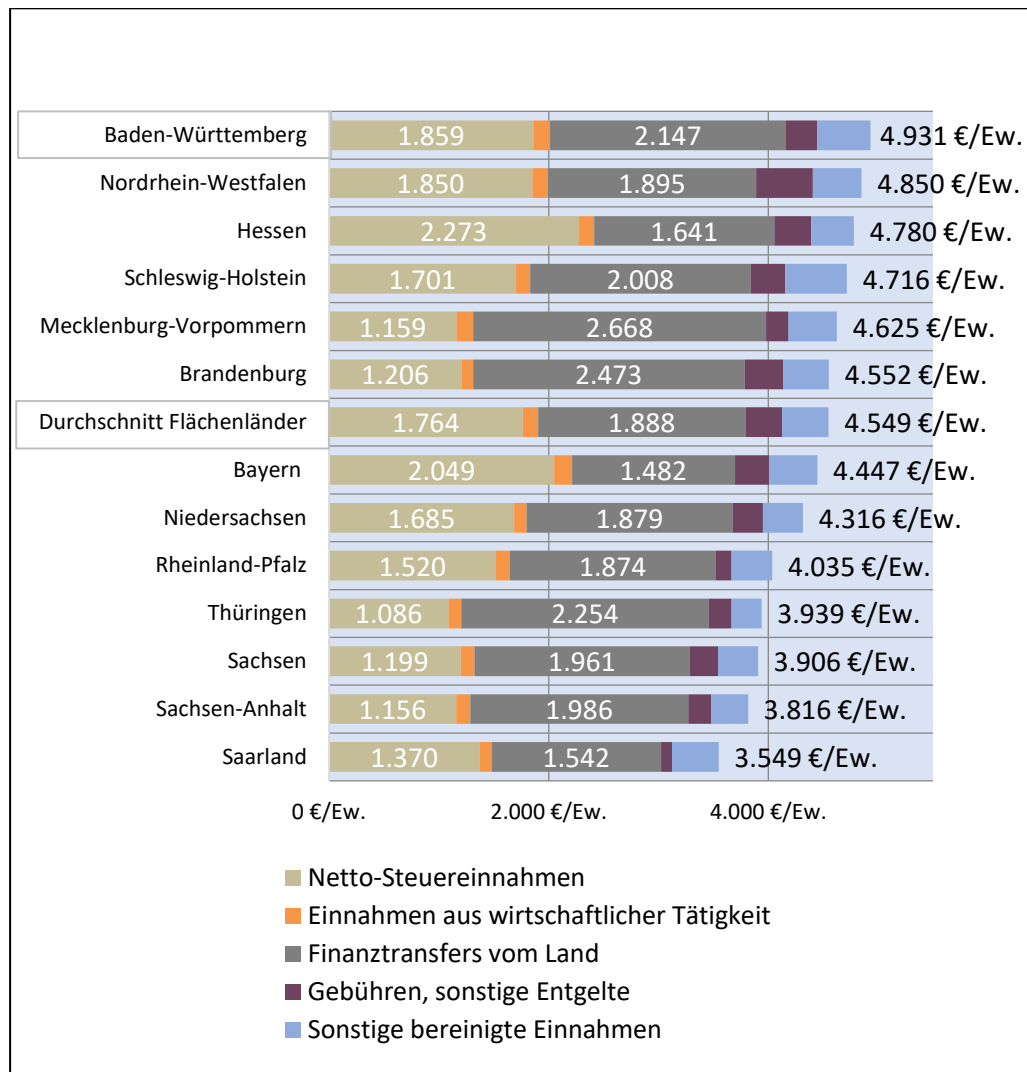
1.2 Einnahmen

1.2.1 Bereinigte Einnahmen

In Baden-Württemberg lagen nach Angaben des Statistischen Bundesamts die bereinigten Einnahmen¹⁰ der kommunalen Kernhaushalte im Jahr 2025 bei 55.457 Millionen Euro (2024: 53.391 Millionen Euro)¹¹. Die bereinigten Einnahmen sind damit gegenüber dem Vorjahr um 3,9 Prozent gewachsen. Ansicht 3 zeigt die bereinigten Einnahmen der Kommunen je Einwohner im Flächenländervergleich.

10 Bei den bereinigten Einnahmen handelt es sich um die Einnahmen der laufenden Rechnung und der Kapitalrechnung, vgl. Statistisches Bundesamt (2019), Finanzen und Steuern – Fachbegriffe der Finanz- und Personalstatistiken, S. 2 f.

11 Daten für 2024 entnommen aus Statistisches Bundesamt (2025): Vierteljährliche Kassenergebnisse der Kern- und Extrahaushalte des Öffentlichen Gesamthaushalts 1.-4. Quartal 2024, Stand 15. April 2025.



Ansicht 3: Bereinigte Pro-Kopf-Einnahmen 2025 im Flächenländervergleich

Quelle: Eigene Darstellung, Daten entnommen aus Statistisches Bundesamt (2026): Kassenstatistik 1.-4. Quartal 2025, Stand 21. April 2026 [Zugriff am 24.06.2026]; Einwohner zum 31.12.2024

Höchste
Finanztransfers vom
Land unter den alten
Flächenländern

Die baden-württembergischen Kommunen hatten im Flächenländervergleich mit 4.931 Euro je Einwohner die höchsten bereinigten Einnahmen. Darunter waren die Netto-Steuereinnahmen¹² der baden-württembergischen Kommunen, als im Land quantitativ zweitbedeutendste Einnahmeart, in Höhe von 1.859

12 Die Netto-Steuereinnahmen berechnen sich als die Einnahmen aus Steuern abzüglich der an Bund und Land abzuführenden Gewerbesteuerumlage.

Euro je Einwohner nach Hessen und Bayern die dritthöchsten im Flächenländervergleich.¹³ Die Finanztransfers vom Land (für laufende Zwecke und Investitionen)¹⁴ in Höhe von 2.147 Euro je Einwohner waren in Baden-Württemberg an der Spitze der alten Flächenbundesländer.¹⁵

1.2.2 Steuern

1.2.2.1 Steuerentwicklung

Bundesweit sind die Kommunalsteuereinnahmen (netto) im Jahr 2024 nur leicht um 1,5 Prozent gewachsen. Im Jahr 2025 stiegen die Steuern wieder etwas stärker um 3,4 Prozent auf 136,5 Milliarden Euro. Ausschlaggebend war das Plus von 7,5 Prozent beim Einkommensteueranteil. Der Umsatzsteueranteil stieg bundesweit um 4,3 Prozent, während die Einnahmen aus Gewerbesteuer (netto) um 1,0 Prozent immerhin noch leicht wuchsen. Im Jahr des Wirksamwerdens der Grundsteuerreform blieb das Aufkommen bei bundeweitem Gesamtblick konstant (Aufkommensneutralität).¹⁶

Die Steigerungen bei den Kommunalsteuern reichen in Kombination mit den weiteren bereinigten Einnahmen bei weitem nicht aus, um den Jahren 2024 und 2025 die im Vergleich zu den Vorjahren stark gewachsenen bereinigten Ausgaben zu decken. Der Finanzierungssaldo der Kommunen der Flächenländer ist 2024 deutlich negativ.¹⁷ Im Jahr 2025 wurde das Rekorddefizit sogar noch einmal übertroffen. Besonders problematisch: Bei dem Ausgabenanstieg handelt es sich nicht um ein temporäres Phänomen – er ist vorrangig bedingt durch ein Plus bei den Sozial- und den Personalausgaben. Bei einem verhältnismäßigen kleinen Steuerplus kann dieses Wachstum nicht aufgefangen werden.

Baden-Württemberg kann bei den bundesweiten Steuerwachstumsraten nicht mithalten – im Gegenteil: Während 2024 die Kommunalsteuereinnahmen bundesweit noch leicht gestiegen sind, gab es in Baden-Württemberg schon in diesem Jahr ein Minus im Vergleich zum Vorjahr. Nach einer Meldung des Statistischen Landesamtes BW kam es nunmehr in 2025 erneut zu einem Rückgang des baden-württembergischen Kommunalsteueraufkommens im Jahr 2025. Das Minus liegt im Vergleich zum Vorjahr bei -0,8 Prozent.

Kommunen in BW
beim
Steuerwachstum
abgehängt

Ursächlich für das Minus 2025 in Baden-Württemberg ist erneut die volatile Gewerbesteuer. Ihr Aufkommen (netto) lag 2025 bei 9,2 Mrd. Euro. Im Jahr 2024 lag es noch bei 9,9 Mrd. Euro. Der Rückgang bei den Gewerbesteuereinnahmen der Städte und Gemeinden betrug somit 6,9 Prozent. Insgesamt zeigt sich somit: Während einige Kommunalsteuereinnahmequellen stabil bleiben und

13 Die steuerähnlichen Abgaben sind an dieser Stelle zu den sonstigen bereinigten Einnahmen hinzugerechnet.

14 Als „Finanztransfers vom Land“ wurden vereinfachend nachfolgende Positionen der Bundes-Kassenstatistik 2025 (Tabelle 71511-17) addiert: Lfd. Nr. 174 – Lfd. Zuweisungen und Zuschüsse, Schuldendiensthilfen vom öffentlichen Bereich der Länder an Kommunen (für BW 22.849 Mio. Euro) und Lfd. Nr. 219 - Vermögensübertragungen, Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen vom öffentlichen Bereich der Länder an Kommunen (für BW 1.297 Mio. Euro).

15 Ein Vergleich mit den neuen Ländern ist an dieser Stelle schwierig, weil letztere über ein wesentlich niedrigeres eigenes Steueraufkommen verfügen und die landesseitigen Transfers traditionell höher ausfallen. In 2025 sind die Zuweisungen in BW auch im Vergleich zu anderen Ländern gestiegen (Vorzieh- und Aufstockungseffekt). Vgl. Bertelsmann Stiftung (2026): Kommunal Finanzreport 2026 - Die Krise verschärft sich – Expertenrat macht Vorschläge, S. 23.

16 Vgl. Statistisches Bundesamt (2026): Kommunen verzeichnen im Jahr 2025 neues Rekorddefizit von 31,9 Milliarden Euro, Pressemitteilung Nr. 114 vom 1. April 2026.

17 Statistisches Bundesamt (2025): Kommunen verzeichnen im Jahr 2024 Rekorddefizit von 24,8 Milliarden Euro, Pressemitteilung Nr. 126 vom 1. April 2025.

leicht steigen, fällt die Gewerbesteuer als für die Summe der Kommunen wichtigste Säule spürbar schwächer aus. Besonders dramatisch ist der Gewerbesteuer einbruch bei den Stadtkreisen (-18,3 Prozent).

Besonders bitter ist, dass die Kommunen in Baden-Württemberg finanziell quasi von zwei Seiten unter Druck geraten: Die Ausgabenseite wächst weiterhin dramatisch (s. Kap. 1.3). Gleichzeitig hält das Kommunalsteueraufkommen spätestens seit 2024 nicht nur mit dieser Ausgabenentwicklung nicht Schritt, sondern es schrumpft sogar.

Wachstums-
schwäche überträgt
sich auf das
Steueraufkommen

Insgesamt wird beim Blick auf das baden-württembergische Steueraufkommen deutlich, wie wichtige der wachstumsorientierte Umbau der Wirtschaftsstruktur für das Land ist. Hieran hängt nicht nur das Gewerbesteueraufkommen, sondern direkt und indirekt (sozioökonomische Struktur) auch der Einkommenssteueranteil. Traditionelle Bereiche leiden gegenwärtig unter den Rahmenbedingungen und Krisen, neue Bereiche konnten die damit verbundenen Steuereinbrüche im Kontext des Kommunalsteueraufkommens (noch) nicht kompensieren. Die Betroffenheit von diesen Effekten und die wirtschaftlichen sowie sozioökonomischen Strukturen sind innerhalb des Landes heterogen (s. Kap. 4.1 und 4.2).

1.2.2.2 Flächenländereinordnung

Traditionell und trotz der aktuell schwierigen Entwicklung gilt Baden-Württemberg als Flächenland mit vergleichsweise guter Kommunalsteuersituation. Die Netto-Steuereinnahmen¹⁸ der baden-württembergischen Kommunen beliefen sich im Jahr 2025 auf insgesamt 20.904 Millionen Euro (2024: 21.081 Millionen Euro). Mit insgesamt 1.859 Euro je Einwohner liegt das baden-württembergische Kommunalsteueraufkommen über dem Flächenländerdurchschnitt (1.764 Euro je Einwohner).

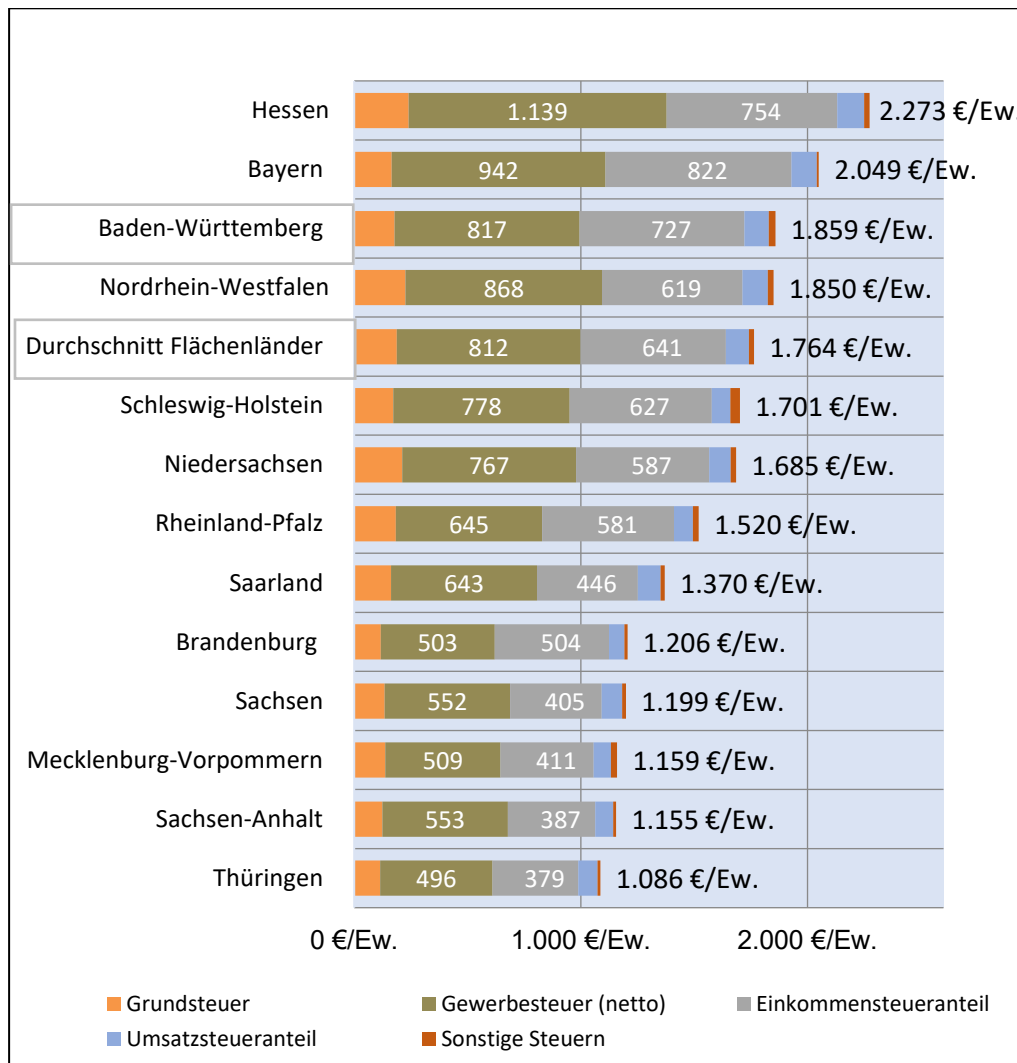
Die wichtigste Steuerart für die baden-württembergischen Kommunen war wie in den Jahren zuvor in Bezug auf das Gesamtaufkommen die Gewerbesteuer (817 Euro je Einwohner). Es folgt der Einkommenssteueranteil mit 727 Euro je Einwohner im Jahr 2025. Beim Gewerbesteueraufkommen (netto) liegt Baden-Württemberg nach HE, BY und NW auf Rang vier des Flächenländervergleiches. Beim Einkommenssteueranteil rangiert Baden-Württemberg nach BY und HE auf Rang drei.

Aufkommensneutrale
Grundsteuerreform

Die Grundsteuerreform im Jahr 2025 ist in Baden-Württemberg für die Summe der Kommunen näherungsweise aufkommensneutral verlaufen: Im Jahr 2024 lag das Grundsteueraufkommen (Grundsteuer A und B) bei 2.007 Mio. Euro, im Jahr 2025 lag es mit 1.999 Mio. Euro (unter Hinzurechnung der neuen Grundsteuer C) leicht darunter.¹⁹

18 Ohne steuerähnliche Abgaben.

19 Für einzelne Kommunen kann es an dieser Stelle zu anderen Situationen kommen.



Ansicht 4: Pro-Kopf-Netto-Steuerereinnahmen 2025 im Flächenländervergleich

Quelle: Eigene Darstellung, Daten entnommen aus Statistisches Bundesamt (2026): Kassenstatistik 1.-4. Quartal 2025, Stand 21. April 2026 [Zugriff am 24.06.2026]; Einwohner zum 31.12.2024

1.2.2.3 Realsteuerhebesätze

Ein großer Teil der Steuererträge (Einkommen- und Umsatzsteueranteil etc.) sind durch Kommunen höchstens indirekt der Höhe nach beeinflussbar. Neben den i.d.R. aufkommensschwachen Verbrauchsteuern – etwa die Zweitwohnungssteuer, die Hundesteuer oder neuerdings die Verpackungssteuer (s. Kap. 1.2.2.6) etc. – verbleiben lediglich die Realsteuern als durch die Kommunen beeinflussbarer Hebel zur Erzielung von Steuererträgen.

Die Grundsteuer A ist von untergeordneter Bedeutung, die Grundsteuer C erheben bislang lediglich fünf baden-württembergische Gemeinden und die Gewerbesteuer hängt zum einen vom Gewerbebestand vor Ort und zum anderen von dessen Reaktion auf Steueranpassungen ab. Letztlich sind die Möglichkeiten zur Erzielung von Mehrerträgen begrenzt. Für die Haushaltskonsolidierung wird daher regelmäßig auf die Grundsteuer B als zuverlässigen Erbringer von Mehrerträgen zurückgegriffen (s. Kap. 1.2.2.5).

Innerhalb von Baden-Württemberg können aktuell statistisch die Hebesätze des Jahres 2025 betrachtet werden. Hier ragen bei der Grundsteuer B Allensbach im Landkreis Konstanz (78 Prozent), Bodmann-Ludwigshafen (80 Prozent, ebenfalls im Landkreis Konstanz) und Reichenau (81 Prozent, ebenfalls im Landkreis Konstanz) mit Hebesätzen unterhalb von 100 Prozent heraus. Der SAP-Standort Walldorf hat genau 100 Prozent festgelegt. Nirgendwo in Baden-

Württemberg sind die Hebesätze bei dieser Steuer niedriger. Einzige Ausnahme ist die Exklave Büsingen am Hochrhein. Sie erhebt keine Grundsteuer.

Den Höchstsatz bei der Grundsteuer B hat mit 1.350 Prozent die Stadt Creglingen im Main-Tauber-Kreis, gefolgt von der ebenfalls im Main-Tauber-Kreis liegenden Stadt Niederstetten (1.300 Prozent).

Verschuldung
provoziert
Steueranhebung

Bei der Gewerbesteuer hat der SAP-Standort Walldorf mit 265 Prozent den niedrigsten Hebesatz in Baden-Württemberg. Daneben weisen Obrigheim, Gosheim und die Exklave Büsingen am Hochrhein mit jeweils 290 Prozent ebenfalls niedrige Hebesätze aus. Die hoch verschuldete badische Großstadt Karlsruhe hat mit 450 Prozent den höchsten Hebesatz aller Kommunen in Baden-Württemberg. Damit wird eine Folge²⁰ hoher Schulden sichtbar: Ihre Finanzierung bedarf Jahr für Jahr entsprechend hoher Steuererträge. Die Städte Baden-Baden, Pforzheim und Offenburg haben mit jeweils 435 Prozent den zweithöchsten Wert.

Das Bundeskabinett hat mittlerweile die Anhebung des Mindesthebesatzes für die Gewerbesteuer auf 280 Prozent beschlossen. Das Ansinnen fand sich bereits im Koalitionsvertrag. Für baden-württembergische Kommunen hat das keine direkte Relevanz - höchstens indirekt, wenn Sitzverlagerungen in „Gewerbesteueroasen“ unterbleiben. Im Jahr 2025 hat mit Ausnahme der Stadt Walldorf keine Stadt oder Gemeinde einen Hebesatz von unter 280 Prozent festgelegt. Einzige von der Neuerung direkt betroffene Stadt in Baden-Württemberg ist damit der SAP-Standort Walldorf.

1.2.2.4 Gewerbesteuer

Nach Artikel 28 Abs. 2 GG umfasst die Gewährleistung der Kommunalen Selbstverwaltung die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung. Zu diesen Grundlagen gehört eine den Gemeinden mit Hebesatzrecht zustehende wirtschaftskraftbezogene Steuerquelle. Das ist aktuell die Gewerbesteuer.

Die 1.001 Städte und Gemeinden in Baden-Württemberg erzielten im Jahr 2025 nach einer Datenzulieferung des Statistischen Landesamtes Baden-Württemberg zusammen ein Brutto-Gewerbesteueraufkommen von 10.133.462.721 Euro. Hierauf entfällt eine Gewerbesteuerumlage von 945.187.956 Euro. Somit verbleibt ein Netto-Gewerbesteueraufkommen von 9.188.274.765 Euro. Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer liegt im gleichen Jahr bei 8.180.127.591 Euro. Somit ist die Gewerbesteuer quantitativ über alle Städte und Gemeinden des Landes hinweg die quantitativ bedeutendste Kommunalsteuer.

Die Gesamtzahlen verdecken jedoch die Tatsache, dass die Gewerbesteuer (netto) nicht in allen Städten und Gemeinden die quantitativ wichtigste Kommunalsteuer ist. Das Gegenteil ist in der Realität der Fall. In vier Gemeinden ist das Netto-Gewerbesteueraufkommen des Jahres 2025 sogar negativ. Dabei handelt es sich um Wört, Wittlingen, Hausen am Tann und um Wain.

In der Mehrzahl
profitieren Städte
und Gemeinden
stärker vom
Einkommens-
steueranteil als von
der Gewerbesteuer

Die Netto-Einnahmen aus der Gewerbesteuer sind innerhalb von Baden-Württemberg sehr heterogen verteilt. In 820 baden-württembergischen Städten und Gemeinden ist vor Ort das Aufkommen beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer quantitativ im Jahr 2025 bedeutender als das Netto-Gewerbesteueraufkommen. Das ist mit 82 Prozent der deutlich überwiegende Teil der baden-württembergischen Städte und Gemeinden. In den allermeisten Städten und Gemeinden ist damit eine kommunal nur bedingt lenkbare Steuerart am ertragsstärksten. Aus demographischer Sicht birgt der Anteil der Einkommensteuer

20 Monokausalität kann nicht unterstellt werden. Es gibt weitere Ursachen hoher Hebesätze.

mancherorts Risiken, da in den kommenden Jahren viele Erwerbstätige in den Ruhestand treten. Mit dem Renteneintritt sinkt in der Regel das zu versteuernde Einkommen (s. Kap. 4.2).

Die Gewerbesteuer konzentriert sich in ihrer Quantität auf einige wenige besonders ertragsstarke Städte und Gemeinden. Das mit Abstand höchste Netto-Aufkommen bei der Gewerbesteuer erzielt im Jahr 2025 mit rund 747 Mio. Euro die Landeshauptstadt Stuttgart. Insgesamt dreizehn, mit wenigen Ausnahmen in der Regel einwohnerstärkere Städte, erzielen ein Netto-Gewerbesteueraufkommen von mehr als 100 Mio. Euro. Das sind neben der Landeshauptstadt die Städte Karlsruhe, Mannheim, Freiburg im Breisgau, Biberach an der Riß, Walldorf, Ulm, Heidelberg, Heilbronn, Oberkochen, Böblingen, Ludwigsburg und Pforzheim. Zusammen knapp 3 Mrd. Euro des gesamten Netto-Gewerbesteueraufkommens entfällt allein auf diese dreizehn Städte. Das entspricht knapp 33 Prozent des gesamten Gewerbesteuer-Nettoaufkommens. Die Konzentration bei der Gewerbesteuer auf wenige besonders gewerbesteuerstarke Städte ist mithin sehr hoch: Nur 13 von 1.001 Städten erzielen rund ein Drittel des Gesamtaufkommens der Gewerbesteuer (netto).

Gewerbesteuer-
konzentration

Angesichts der wirtschaftlichen Entwicklung gibt es vielerorts bei der Gewerbesteuer Ertragseinbrüche. Teils können dafür auch Sondereffekte, wie der Investitions-Booster, verantwortlich sein. Schwierig wird es, wenn nicht nur die Plan-Erträge sinken oder nur moderat steigen, sondern wenn es gleichzeitig zu Rückforderungen kommt.

Unabhängig der jetzigen Wirtschaftsprobleme und von Sondereffekten gibt es Kommunen mit besonders prägnanten Abhängigkeiten von der Gewerbesteuer, etwa bei:

- » einem besonders volatilen Steueraufkommen,
- » einem hohen Anteil der Gewerbesteuer (netto) an den gesamten Ordentlichen Erträgen der Stadt oder Gemeinde und damit einer hohen Abhängigkeit von dieser Ertragsquelle
- » einer über das Normalmaß hinausgehenden Abhängigkeit von einzelnen sehr wenigen oder gar einem einzigen besonders großen Gewerbesteuerzahler.

Hier gilt viererlei:

- » Die Aufgaben und damit verbundenen Aufwendungen/Auszahlungen der Stadt oder Gemeinde sollten sich auf keinem Fall an gewerbesteuerstarken Jahren orientieren. Sind Bedarfe erst einmal zementiert, wird man sie in aller Regel nicht kurzfristig herabsetzen können.
- » Konsequenterweise in diesem Sinne sind konservative Planansätze unter besonderer Würdigung der örtlichen Verhältnisse in Plan und MiFi. Sie schützen vor ausgabeseitigen Begehrlichkeiten.
- » In guten Jahren muss für schwierige Jahre Vorsorge getroffen werden. Dazu gibt es das Instrument der Rücklage.
- » Regelmäßige Austausche mit den besonders potenten Gewerbesteuerzahlern schützen zumindest besser vor „kurzfristigen Überraschungen“ in Bezug auf das Steueraufkommen als wenn diese völlig ausbleiben.

1.2.2.5 Grundsteuer

BFH-Urteil

Seit 2025 gilt für Baden-Württemberg eine neue Grundsteuer. Der Bundesfinanzhof (BFH) hat entschieden, dass er die Vorschriften des Landesgrundsteuergesetzes BW zur Bewertung von Grundstücken, die ab dem 01.01.2025 herangezogen werden, nicht für verfassungswidrig hält.²¹

Zum Erhalt Finanzieller Leistungsfähigkeit werden angesichts der Kommunalfinanzkrise vielerorts auch Anpassungen der Grundsteuerhebesätze diskutiert – insbesondere bei der ergiebigen Grundsteuer B. Ein probates Mittel zur Intensivierung der Konsolidierungsdiskussion ist die Arbeit mit „Preisschildern“.

Die Grundsteuer B gilt gemeinhin als gute Kommunalsteuer. Sie hat mehrere spezifische Vorteile, insbesondere:

- » Die Grundsteuer B trifft direkt oder indirekt (Einrechnung in Mietpreise) alle Bürger. Sie ist besonders geeignet, den Zusammenhang zwischen kommunalen Leistungen und ihren Kosten in das Bewusstsein der Bürger zu rücken (Fühlbarkeit).
- » Im Gegensatz zur Gewerbesteuer ist die Grundsteuer B weniger konjunkturanfällig, was in wirtschaftlichen Krisenzeiten von besonderem Wert ist. Aufgrund der geringen Konjunkturanfälligkeit ist das Steueraufkommen prognostizierbar. Die Bemessungsgrundlage ist immobil. Das gibt Planungssicherheit.
- » Die Grundsteuer B ist eine sozialverträgliche Steuerart, weil Personen mit hohem Einkommen i.d.R. „besser wohnen“. Insofern korreliert ihre Höhe mit dem Einkommen der Privathaushalte.

Arbeit mit „Preisschildern“

Konsolidierungsgeübte Kommunalpolitik kann bei der Grundsteuer B mit „Preisschildern“ arbeiten. Damit kommt es zu einer neuen Diskussionskultur in der Vertretungskörperschaft und im Einwohnerdialog: Dazu werden sämtliche freiwilligen Leistungen mit ihrem Defizit (im Ordentlichen Ergebnis) mit einem Preisschild in Gestalt von Hebesatzpunkten der Grundsteuer B versehen. Sparen im freiwilligen Bereich wird sodann attraktiv, weil die drohende Grunderhöhung oder das Aufzeigen der durch das Minus verursachten Grunderbelastung jeden trifft, einzelne – vor allem freiwillige – Aufgaben und Standards aber nur wenigen Einwohnern zu Gute kommen (bei einem Bad oder einem Museum z.B. den jeweiligen Besuchern). Das Aufzeigen des „Preisschildes“ erhöht die Wahrscheinlichkeit für die Bereitschaft zu Ertragssteigerungen oder Aufwandreduzierungen bei diesen mit einem Preisschild versehenen freiwilligen Leistungen (durch entsprechende Konsolidierungsmaßnahmen). Konsolidierung entlastet jeden Einwohner über die Grundsteuer B, das Vertagen von Konsolidierung belastet hingegen sichtbar alle Einwohner.

Auf den Einzug von Kleinstbeträgen bei der Grundsteuer kann nach einer Meldung des Bundes der Steuerzahler BW verzichten werden.²² Hierfür hatte sich der Steuerzahlerbund eingesetzt. Der Verzicht könnte dann clever sein, wenn der Erhebungsaufwand das Aufkommen übersteigt. Letztlich führt die Erhebung von Kleinstbeträgen zu Aufwand bei Kommune und Einwohnern.

21 Vgl. BFH: Landesgrundsteuergesetz Baden-Württemberg ist nicht verfassungswidrig, Meldung vom 20. Mai 2026 - Nummer 032/26 und vgl. Finanzministerium BW: Bundesfinanzhof bestätigt baden-württembergisches Grundsteuermodell, Meldung vom 20. Mai 2026

22 Bund der Steuerzahler BW: BdSt fordert Kommunen zum Verzicht auf Grundsteuer-Kleinstbeträge auf, Meldung vom 13.08.2025, unter <https://www.steuerzahler.de/baden-wuerttemberg/presseinbaden-wuerttemberg/news/bdst-fordert-kommunen-zum-verzicht-auf-grundsteuer-kleinstbeträge-auf/> [Zugriff am 14.08.2025]

Zu betrachtende Position	Exemplarischer Beispielwert
1. Defizit der freiwilligen Leistungen, z.B. eines Bürgerhauses, eines Museums, eines Bades oder einer anderen Leistung nach dem aktuellen Haushaltsplan heraussuchen	Ordentliches Ergebnis der freiwilligen Leistung = - 150.000 Euro
2. Gesamtaufkommen und Hebesatz der Grundsteuer B aus dem aktuellen Haushaltsplan heraussuchen	Aufkommen der Grundsteuer B von 2 Mio. Euro bei einem Hebesatz von 350 Prozent
3. Preisschild per Dreisatz berechnen	$2 \text{ Mio. €} = 350 \% - 150.000 \text{ €} = x \%$ → Preisschild von 26,25 Hebesatzpunkten Grundsteuer B

Ansicht 5: Exemplarische Preisschildberechnung

Quelle: Eigene Darstellung

Bei wirtschaftlicher Unverhältnismäßigkeit kann nach o.g. Meldung von einer Erhebung abgesehen werden, mithin wenn der Aufwand von Festsetzung und Einziehung außer Verhältnis zum erwarteten Betrag steht, kann die Kommune auf dessen Erhebung verzichten.

Neben der Grundsteuer A und der in Bezug auf das Aufkommen ergiebigen Grundsteuer B gibt es neuerdings die Option zur Einführung einer Grundsteuer C. Aus einer Liste des Statistischen Landesamtes zu den Realsteuerhebesätzen im Jahr 2025 geht hervor, dass insgesamt fünf Kommunen eine Grundsteuer C erheben.

Erste Gemeinden mit einer Grundsteuer C

Kommune	Hebesatz 2025 Grundsteuer A	Hebesatz 2025 Grundsteuer B	Hebesatz 2025 Grundsteuer C
Wendlingen am Neckar	x	170	<u>250</u>
Sasbach	290	290	<u>870</u>
Tübingen	480	350	<u>540</u>
Maulbronn	380	180	<u>205</u>
Merdingen	355	240	<u>480</u>

Ansicht 6: Grundsteuerhebesätze 2025 (in Prozent) der Kommunen mit einer Grundsteuer C

Quelle: Eigene Darstellung; Daten entnommen aus Statistisches Landesamt BW – Tabelle mit Grund- und Gewerbesteuerhebesätze der Gemeinden

In allen fünf Fällen liegen die Hebesätze der Grundsteuer C über denjenigen der Grundsteuer B – im Falle von Sasbach sogar deutlich darüber

1.2.2.6 Kleine Gemeindesteuern

Nach § 9 Abs. 4 Kommunalabgabengesetz für Baden-Württemberg (KAG BW) können die Gemeinden örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern erheben. Einzelne Aufwand- und Verbrauchsteuern haben sich in nahezu allen Städten und Gemeinden etabliert. Dazu gehört insbesondere die Hundesteuer. Bei der Hundesteuer bietet es sich an, in gewissen Intervallen (z.B. alle drei Jahre, mithin

nicht jedes Jahr) deren Aktualität zu hinterfragen und ggf. zu Konsolidierungszwecken Steuersätze anzupassen. Mit dem Satzungscheck können auch Vergleiche mit anderen Kommunen angestellt werden.²³ Kleinere Einsparungen können je nach Volumen durch die Ermöglichung einer medienbruchfreien An- und Abmeldung (online) von Hunden realisiert werden.

Hundesteuer

Die Hundesteuer wird als direkte Steuer auf das Halten von Hunden erhoben. Befreiungen von der Zahlung der Hundesteuer sind in bestimmten Fällen (z.B. Polizeihunde, Blindenhunde) vorgesehen. Weitere Details regelt die Hundesteuer-Satzung der jeweiligen Gemeinde. In den Satzungen werden i.d.R. die Steuersätze dahingehend differenziert, dass zwischen denen für den ersten, den zweiten sowie für weitere Hunde differenziert wird. Gerade der Steuersatz für den ersten Hund ist für das Gesamtsteueraufkommen relevant. Teilweise gibt es noch Sondersteuersätze für gefährliche Hunde.

Bei der Hundesteuer kommt es zuweilen vor, dass Hunde nicht angemeldet werden. Hierdurch geht der Kommune Aufkommen verloren. Daneben stellt sich die Frage der Gerechtigkeit und dem Vertrauen der Bevölkerung in das rechtmäßige Steuersystem. Ein Unterlassen der Steuerpflicht ist keine Lappalie.

Der Deutsche Städtetag hat nach seiner Hundesteuer-Umfrage 2020 gewisse Spannweiten für die Hunde je 1.000 Einwohner publiziert. So liegt bei Städten mit bis zu 20.000 Einwohner die Spannweite bei 30,17 bis zu 90,85 Hunden je 1.000 Einwohner. Bei Städten mit 20.001 bis 50.000 Einwohner liegt die Spannweite zwischen 23,17 und 89,97, bei Städten mit 50.001 bis 100.000 Einwohner bei 20,67 bis 70,51 Hunden je 1.000 Einwohner. Nach einer Auswertung der Zeitschrift pet aus dem Jahr 2022 gibt es zwischen den Bundesländern Unterschiede in der Hundedichte.²⁴ Baden-Württemberg liegt tendenziell am unteren Ende bei der Auswertung zur Hundedichte. Demnach gibt es im Ländle 10.810 Hunde je 100.000 Einwohner, also 108 Hunde je 1.000 Einwohner. Dabei dürfte – wie bei der bundesweiten Betrachtung – davon auszugehen sein, dass die Hundedichte in einzelnen Städten und Gemeinden mit zunehmender Einwohnerzahl tendenziell abnimmt.

Sofern der Hundebestand je Einwohner am unteren Rand der Spannweite rangiert, kann sich eine Prüfung - ggf. auch unter Zuhilfenahme Privater - lohnen. Mit ihr kann festgestellt werden, ob vor Ort einzelne Hunde nicht angemeldet wurden. Eine unterlassene Anmeldung kann ein Bußgeld und eine Nachveranlagung nach sich ziehen. In manchen Kommunen hat schon die Ankündigung derartiger Kontrollen zu gesteigerten Anmeldezahlen geführt.

Zweitwohnungssteuer

Die Zweitwohnungssteuer ist eine weitere klassische von einzelnen Städten und Gemeinden erhobene kleine Gemeindesteuer, wobei das Aufkommen im

23 Vgl. Gnädinger, Marc (2025): Hundesteuersätze in den Stadtkreisen, Weblogbeitrag vom 2. Juni 2025, unter <https://www.kommunalfinanzen-bw.de/2025/06/02/hundesteuersaetze-in-den-stadtkreisen/> [Zugriff am 25.06.2026]

24 Vgl. PET: In Hamburg leben die meisten Hundehalter, Meldung vom 22. August 2022, unter <https://www.petonline.de/daten/news/2022/08/17/in-hamburg-leben-die-meisten-hundehalter.html> [Zugriff am 25.06.2026]

Einzelfall bedeutend sein kann. Die Einführung und Anhebung der Steuer gehört zum Instrumentenkasten der Haushaltskonsolidierung.

Im Jahr 2023 beträgt das Aufkommen in BW nach Angaben des Statistischen Landesamtes 23,4 Millionen Euro, im Jahr 2013 waren es noch 12,6 Millionen Euro – damit hat sich der Wert nahezu verdoppelt.²⁵

Mittlerweile gibt es in Baden-Württemberg auch Kommunen mit einer Verpackungssteuer als kleine Gemeindesteuer. Normalerweise bekommen Kommunalpolitiker bei der Erhöhung oder Einführung von kleinen Kommunalsteuern keinen „Applaus“. In Tübingen ist dieses Kunststück nun offenbar gelungen. Die Stadt wurde u.a. für die Kommunalsteuer auf dem Global Zero Waste Forum mit dem Zero Waste Award ausgezeichnet.²⁶ Bei der Verpackungssteuer spielt neben dem Aufkommen eine erhoffte Lenkungswirkung eine Rolle, was höchstwahrscheinlich auch der Hintergrund der Auszeichnung ist.²⁷

Verpackungssteuer

1.2.2.7 Mai-Steuerschätzung

Die Erosion der Gewerbesteuer scheint sich fortzusetzen: Im Vergleich zur Oktober-2025-Steuerschätzung sieht die Mai-2026-Steuerschätzung stark sinkende Kommunalsteuereinnahmen vor. Es ergeben sich hiernach Mindereinnahmen in 2026 von -973 Mio. Euro, in 2027 von -988 Mio. Euro und für 2028 von -999 Mio. Euro.

Steuerschätzung
geht von weiterer
Erosion der
Gewerbesteuer
aus

Hauptursache ist wieder die wachstumsabhängige Gewerbesteuer. Für sie wird in 2026 ein Minus von -853 Mio. Euro, in 2027 von -874 Mio. Euro und für 2028 von -899 Mio. Euro angenommen.²⁸

Auch wenn natürlich weltweite Entwicklungen das Wachstum beeinflussen, können vor Ort durch kommunales Zutun Beeinflussungen stattfinden. Es gilt zu priorisieren und insbesondere im investiven Bereich auf wachstumsfördernde Bereiche, Innovation und Entwicklung zu setzen – die knappen Mittel müssen clever Richtung Wachstum gelenkt werden. Hier ist jede Kommune gefragt. Nicht jede Investition hat den gleichen Effekt auf das Wirtschaftswachstum: Es ist ein Unterschied, ob Mittel – überspitzt formuliert – für Kunstrasenplätze, Bäder oder Museen usf. eingesetzt werden oder für wachstumsförderliche Bereiche. Die Priorisierung von Wachstumsinvestitionen ist momentan absolut notwendig, sonst werden auf Dauer die finanziellen Grundlagen für liebgegewonnene – aber typischerweise im laufenden Geschäft defizitäre – Einrichtungen fehlen, womit diese Einrichtungen dann vollends aufgegeben werden müssen.

1.3 Ausgaben

1.3.1 Ausgabearten

Nach der Kassenstatistik des Statistischen Bundesamts lagen die bereinigten Ausgaben der kommunalen Kernhaushalte 2025 in Baden-Württemberg bei

-
- 25 Vgl. Statistisches Landesamt BW - Pressemitteilung 289/2024 vom 13. Dezember 2024 - Einnahmen der Kommunen aus der Zweitwohnungssteuer beliefen sich 2023 auf mehr als 23 Millionen Euro, unter <https://www.statistik-bw.de/presse/pressemitteilungen/pressemitteilung/einnahmen-der-kommunen-aus-der-zweitwohnungssteuer-beliefen-sich-2023-auf-mehr-als-23-millionen-euro/> [Zugriff am 25.06.2026]
- 26 Vgl. Stadt Tübingen: Internationale Auszeichnung: Tübingen erhält „Zero Waste Award“ für Verpackungssteuer, Pressemeldung vom 20. Oktober 2025, unter <https://www.tuebingen.de/1620.html#/4589> [Zugriff am 21. Oktober 2025]
- 27 Zur Verpackungssteuer im Detail vgl. Gnädinger, Marc (2025): Kommunalfinanzbericht Baden-Württemberg 2025, S. 9 f.
- 28 Vgl. Finanzministerium BW: Mai-Steuerschätzung: Einnahmen des Landes sinken nur leicht, Pressemitteilung vom 11.05.2026

59.782 Millionen Euro (2024: 56.434 Millionen Euro²⁹). Gegenüber dem Vorjahr sind die Ausgaben demnach um knapp sechs Prozent gewachsen.

Die drei wichtigsten Ausgabearten der Flächenländer insgesamt waren die Personalausgaben, die Transferzahlungen und der laufende Sachaufwand.³⁰ Die Transferzahlungen an natürliche Personen sind, wie bundesweit, auch in Baden-Württemberg eine merkliche Größe im Ausgabenmix. Bei den Transferzahlungen zeigt sich trotzdem bei vergleichender Betrachtung u.a. die stabile Sozialstruktur in Baden-Württemberg. Letztere führt in Baden-Württemberg zu geringeren sozialen Transfers.

Baden-Württemberg
mit zweithöchsten
Ausgaben

Im Flächenländervergleich hatte Baden-Württemberg im Jahr 2025 mit 5.316 Euro je Einwohner die zweithöchsten bereinigten Ausgaben. Ein höheres Ausgabeniveau verzeichneten nur die Kommunen in Nordrhein-Westfalen (5.366 Euro je Einwohner). Der Flächenländerdurchschnitt lag bei 4.929 Euro je Einwohner, mithin deutlich darunter. Im ebenfalls wirtschaftsstarken Bayern liegen die bereinigten Ausgaben mit 4.788 Euro je Einwohner sogar unterhalb des Flächenländerdurchschnittes.

Insgesamt ist bei einem Blick auf die bereinigten Ausgaben nicht im Detail feststellbar, worin sich die erhöhten Ausgaben in Baden-Württemberg begründen. Denkbar sind mehrere Ursachen, etwa:

- Aufgaben- und Ausgabenverteilung zwischen Land und Kommunen
- Standardsetzung durch das Land oder durch kommunal selbst festgelegte Standards und kommunalpolitische Prioritätensetzungen
- Ineffizienzen, u.a. in Folge von u.U. zu überdenkenden Kommunalstrukturen
- Ausgabenbegrenzende bzw. – begünstigende haushaltsrechtliche Regelungen.

Höchste
Personal-
ausgaben aller
Flächenländer

Ein Treiber der insgesamt hohen bereinigten Ausgaben in Baden-Württemberg sind die Personalausgaben. Mit 1.361 Euro je Einwohner im Jahr 2025 sind sie höher als in den Kommunen aller anderen Flächenländer. Der Flächenländerdurchschnitt liegt bei 1.214 Euro je Einwohner. Die Ursachen der erhöhten Personalausgaben können vielfältiger Natur sein:

- Standards bei einzelnen Aufgaben oder generell ein höheres Level personalintensiver Aufgaben
- Übertarifliche Entlohnungen
- Geringere Bedeutung personalintensiver ausgelagerter Einheiten, wobei Baden-Württemberg generell eher eine hohe Auslagerungsquote aufweist³¹
- Geringere Einbindung Privater oder z.B. bei den Kindertagesstätten von freien oder kirchlichen Trägern – bei Letzteren ersetzen dann Zuschüsse an diese Träger eigene Personalausgaben der Kommunen in den Kernhaushalten.

29 Vgl. Statistisches Bundesamt (2025): Vierteljährliche Kassenergebnisse der Kern- und Extrahaushalte des Öffentlichen Gesamthaushalts – 1.-4. Vierteljahr 2024, EVAS-Nummer 71511, Tab 71511-16

30 Unter die Transferzahlungen an natürliche Personen fallen Renten, Unterstützungen und sonstige Geldleistungen (beispielsweise Sozialleistungen).

31 Vgl. exemplarisch Gnädinger, Marc (2025) Kommunalfinanzbericht Baden-Württemberg 2025, S. 22.

- Ausbleibende Skaleneffekte wegen kleinteiliger Kommunalstrukturen und unterdurchschnittlichem IKZ-Niveau

Beim laufenden Sachaufwand sind die baden-württembergischen Kommunen im Jahr 2025 nicht sonderlich auffällig. Er liegt mit 992 Euro je Einwohner näherungsweise bei dem Wert des Flächenländerdurchschnittes von 987 Euro je Einwohner. Die Transferzahlungen an natürliche Personen sind in Baden-Württemberg mit 934 Euro je Einwohner deutlich unterdurchschnittlich. Der Flächenländerdurchschnitt liegt bei 1.158 Euro je Einwohner.

Bemerkenswert sind die Sachinvestitionen. Hier entfällt auf die baden-württembergischen Kommunen im Jahr 2025 mit 643 Euro je Einwohner der dritthöchste Wert aller Flächenländer. Mit 593 Euro je Einwohner ist der Flächenländerdurchschnitt bei dieser Größe allerdings auch nicht viel geringer als in Baden-Württemberg. Und an der Spitze realisieren die bayerischen Kommunen Sachinvestitionen von 894 Euro je Einwohner, mithin deutlich mehr als in Baden-Württemberg.

Investitionen in kommunale Infrastrukturen sind ein Gradmesser der wirtschaftlichen Vitalität. Im Bereich der freiwilligen Aufgabenbereiche, auch wenn dort wie in anderen Bereichen zuweilen zweckgebundene staatliche Förderungen zum Tragen kommen, spiegeln diese Ausgaben die Gestaltungsspielräume innerhalb der Selbstverwaltung wider.

Gleichwohl sind Investitionen, wie alle anderen Ausgaben auch, nichts per se Sinnvolles. Natürlich kann es im Einzelfall zu Fehlinvestitionen kommen. Teils provozieren Sachinvestitionen Folgekosten für die Unterhaltung und Instandhaltung oder auch beim Personal – eine KiTa ohne Personal ist wenig wert usw. Daneben erhöhen Ausgabesteigerungen bei Bauprojekten durch teure Fehlplanungen und selbst Verschwendung die Investitionsausgaben, sie erhöhen aber nicht den mit der Infrastruktur verbundenen Nutzen. Daneben kann es zumindest auf einzelnen Feldern auch klug sein, nicht zu investieren und Altbestände nicht zu ersetzen – in einer alternden Gesellschaft sollte beispielsweise mancherorts der Bedarf an KiTa- und Schulgebäuden rückläufig sein.

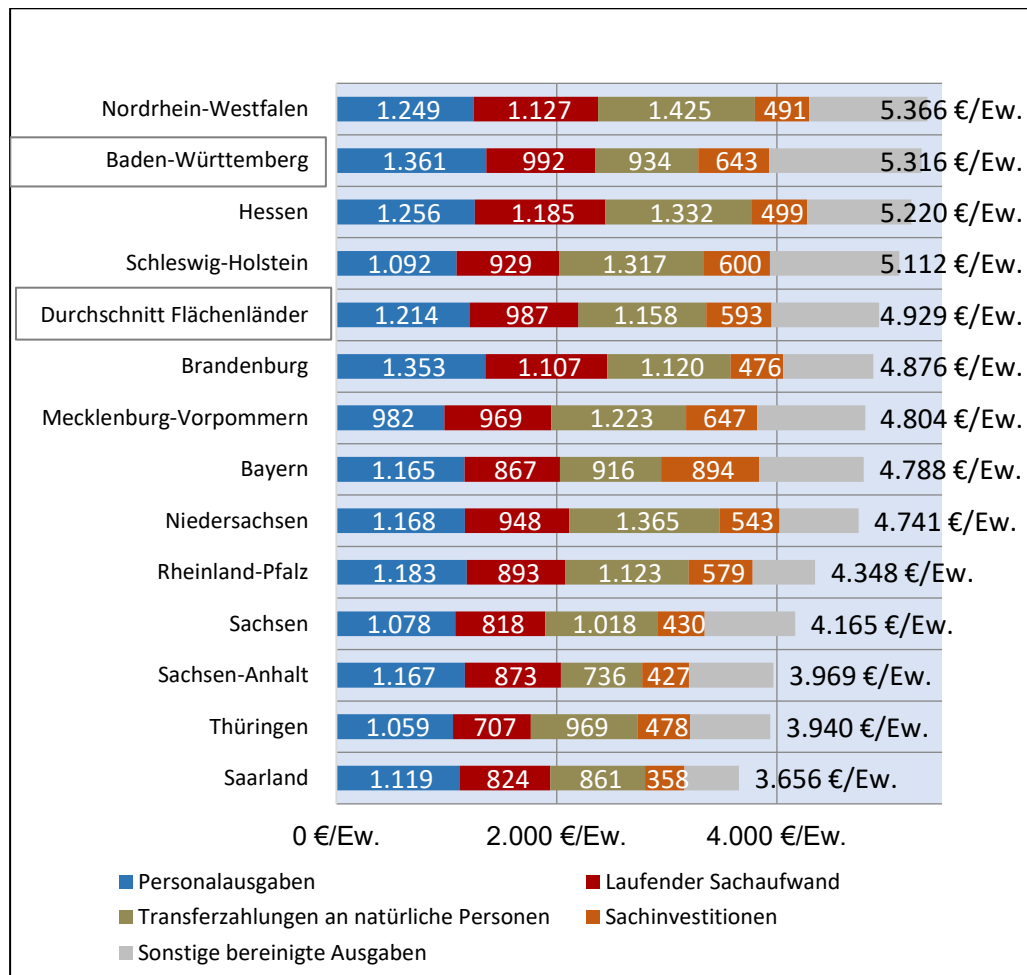
Schwierig ist ebenfalls, dass statistisch momentan für die Kernhaushalte noch lediglich die Bruttoinvestitionen abrufbar sind. Der Werteverzehr in Gestalt von Abschreibungen, mithin die Netto-Investitionen, können nicht abgebildet werden. Faktisch kann es demnach selbst bei positiven Brutto-Investitionen zu einem höheren Werteverzehr kommen.

Im Statistischen Monatsheft 10/2025 des Statistischen Landesamtes BW wurde eine einschlägige Publikation zur Thematik kommunaler Investitionstätigkeit veröffentlicht.³² Sie enthält Informationen zu kommunalen Investitionsschwerpunkten und deren Verteilung auf die Kommunaltypen.

Sozial- und
Personalausgaben
mit
Verdrängungseffekt
auf Investitionen

Bemerkenswert ist die Grafik zur Entwicklung der großen Ausgabenkategorien in den letzten 10 Jahren: Die Personalausgaben, der lfd. Sachaufwand und insbesondere die Sozialausgaben sind in den letzten zehn Jahren stark gewachsen. Auffällig sind die deutlichen Steigerungen bei Personal- und Sozialausgaben ab 2022. Hierdurch dürfte sich in Kombination mit der Einnahmeentwicklung der Spielraum für Sachinvestitionen verkleinert haben.

32 Vgl. Pflugmann-Hohlstein, Barbara: Kommunale Investitionsausgaben in Baden-Württemberg, in: Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg 10/2025, S. 13 ff.



Ansicht 7: Bereinigte Ausgaben der kommunalen Kernhaushalte im Jahr 2025 nach Ausgabear-
ten (in Euro je Einwohner)

Quelle: Eigene Darstellung; Daten entnommen aus Statistisches Bundesamt (2026): Kassensta-
tistik 1.-4. Quartal 2025, Stand 21. April 2026; Einwohner zum 31.12.2024

Wird bei den zu den Sachinvestitionen zählenden Bauausgaben der Preisan-
stieg berücksichtigt, kann von einer Bauausgabenstagnation ausgegangen wer-
den.

Künftighin dürfte entscheidend sein, wie sich die Sachinvestitionen auf Grund-
lage der LuKIFG-Mittel entwickeln (s. Kap. 3.3). Dabei ist nicht nur die Höhe der
Sachinvestitionen entscheidend, denn viel hilft nicht notwendigerweise viel. Ent-
scheidend ist, welchen Beitrag die Investitionen auf das Wirtschaftswachstum
haben (Gesetzesziel). Es gilt, in kommunalem Eigeninteresse durch zielgenaue
Investitionen das Wirtschaftswachstum, mithin die Einnahmepotentiale zur Be-
wältigung künftiger Sachinvestitionen, positiv zu beeinflussen.

Erheblichkeitsgrenze

Wichtig ist an dieser Stelle ebenfalls die Definition einer Erheblichkeitsgrenze.
Kommunen haben für Investitionen von erheblicher finanzieller Bedeutung ei-
nen Wirtschaftlichkeitsvergleich unter mehreren in Betracht kommenden Alter-
nativen und unter Beachtung der Folgekosten zu erstellen (§ 12 Abs. 1
GemHVO BW).

Bei der Berechnung der Folgekosten kann dem Lebenszyklusmodell gefolgt
werden. In der Planungs- und Errichtungsphase sind die Einflussmöglichkeiten
auf die späteren Lebenszykluskosten am größten. Unterbleibt diese Betrach-
tung, besteht die Gefahr, dass Investitionsentscheidungen zwar kurzfristig trag-
fähig erscheinen, langfristig jedoch erhebliche Belastungen für Ergebnis- und
Finanzhaushalt nach sich ziehen.

In der Praxis werden diese Anforderungen regelmäßig nicht oder allenfalls unzureichend umgesetzt. Es fehlt teils schon an den Grundlagen: Kommunen definieren erst gar nicht, ab wann eine Maßnahme für sie „erheblich“ ist. Der unbestimmte Rechtsbegriff der „Investitionen von erheblicher Bedeutung“ bleibt damit unklar. Ohne eine definierte Erheblichkeitsgrenze bleibt aber offen, ab welcher Grenze Wirtschaftlichkeitsvergleiche und Folgekostenberechnungen zwingend durchzuführen sind.

Der Kommunalpolitik wird damit die Investitionssteuerung erschwert. Für die Kommune sind Unwirtschaftlichkeiten die regelmäßige Folge. Das Problem verschärft sich deutlich, wenn zusätzlich entgegen der gesetzlichen Bestimmungen (aus politischen Motiven) Investitionsmittel in die Haushalte eingestellt werden, die im Haushaltsjahr keine realistische Umsetzungschance haben (Investitionsumsetzungsquote). Bei einer Umsetzung in Folgeperioden können Kostenstrukturen schon allein durch Preiseffekte anders aussehen. Die Belastungen im Haushalt aus den Investitionen bleiben für die Kommunalpolitik im Konkreten intransparent.

Kommunalpolitik ist daher gut beraten, das Festlegen von Erheblichkeitsgrenzen im Sinne der rechtlichen Regelung zu praktizieren. Gibt es diese Grenzen vor Ort noch nicht, sollten sie kommunalpolitisch in Zusammenarbeit mit der Verwaltung erarbeitet werden. Wirtschaftlichkeitsvergleiche und Folgekostenberechnungen sind entgegen landläufiger Fehleinschätzungen gerade keine bürokratischen Pflichtübungen. Richtig angewandt, erhöhen sie die Transparenz, verbessern die Entscheidungsqualität und leisten einen wesentlichen Beitrag zur Wirtschaftlichkeit und damit zur dauerhaften finanziellen Leistungsfähigkeit.

1.3.2 Personalausgaben

Bei den Personalausgaben steht Baden-Württemberg an der Spitze des Flächenländervergleichs. Personal ist ein wesentlicher Produktionsfaktor. Ohne Personal können kommunale Leistungen nicht erbracht werden. Personalbedarfe folgen insofern den selbst artikulierten und den gesetzlich vorgegebenen Aufgabennotwendigkeiten. Mit dem Personal gehen notwendigerweise Personalaufwendungen einher. Diese sind in den vergangenen Jahren stark gestiegen. Es handelt sich um eine relevante Aufwandkategorie.

Ursächlich sind u.a. Entlohnungseffekte (Tarifsteigerungen etc.). Daneben ist als weitere Ursache die Beschäftigtenzahl im kommunalen Bereich massiv angewachsen. Das hat ebenfalls Effekte auf die Personalaufwendungen, mithin auf die finanzielle Leistungsfähigkeit. Die zusätzlichen Personalaufwendungen müssen im Sinne des Ordentlichen Ergebnisausgleiches durch entsprechend hohe Ordentliche Erträge gedeckt werden.

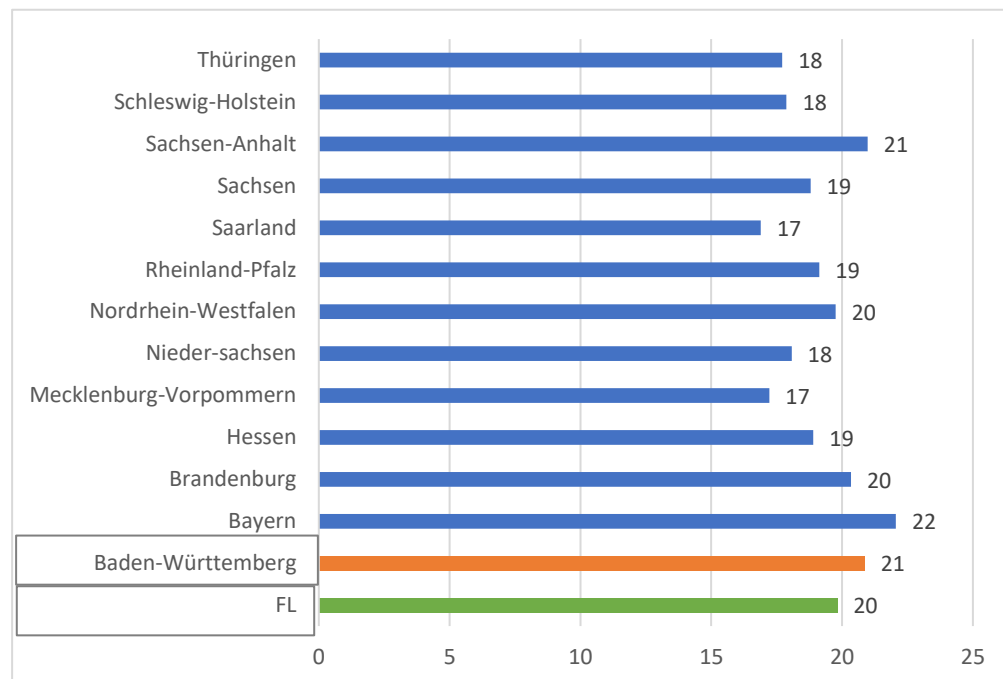
Zum 30. Juni 2024 gibt es nach der Personalstandstatistik des Statistischen Bundesamtes³³ im öffentlichen Dienst im kommunalen Bereich in Deutschland insgesamt 1.799,5 T Beschäftigte. Das entspricht 1.532,2 T VZÄ. Im kommunalen Bereich in Baden-Württemberg gibt es zum gleichen Stichtag 288,9 T Beschäftigte. Das entspricht 234,6 T VZÄ³⁴.

33 Vgl. Statistisches Bundesamt: Personalstandstatistik 2024 (Personal des öffentlichen Dienstes, Stand 30.06.2024), erschienen am 3. November 2025

34 Darunter 193,3 T VZÄ im Kernhaushalt + 17,6 T VZÄ bei Sonderrechnungen und 23,6 T VZÄ bei Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform einschließlich der Zweckverbände

In Bezug auf die Kommunalbeschäftigten arbeiten damit rund 16 Prozent der Kommunalbeschäftigten in Deutschland (Flächenländer) in Baden-Württemberg. In Bezug auf die VZÄ liegt der baden-württembergische Anteil bei rund 15 Prozent. Das spricht für eine leicht überdurchschnittliche Teilzeitbeschäftigungsquote.

Über alle Aufgabenbereiche hinweg gibt es zum 30. Juni 2024 in BW insgesamt 21 Beschäftigte je 1.000 Einwohner (gemessen in VZÄ). Im Flächenländerdurchschnitt liegt der Wert bei 20 VZÄ je 1.000 Einwohner. Nur in Bayern liegt der Wert mit 22 VZÄ je 1.000 Einwohner höher als in Baden-Württemberg.



Ansicht 8: Beschäftigte des öffentlichen Dienstes im kommunalen Bereich (gemessen in VZÄ) am 30. Juni 2024 nach Ländern

Quelle: Eigene Darstellung: VZÄ-Daten entnommen aus Statistisches Bundesamt: Personalstandstatistik 2024 (Personal des öffentlichen Dienstes, Stand 30.06.2024), erschienen am 3. November 2025; Einwohnerzahlen zum 31.12.2024 entnommen aus Statistisches Bundesamt: Bevölkerungsfortschreibung nach Zensus 2022 für 2024, EVAS-Nummer 12411, erschienen am 1. Juli 2025

Baden-Württemberg hat mit 21 VZÄ je 1.000 Einwohner im Flächenländervergleich einen erhöhten Wert.³⁵ Die Ursachen hierfür sind ungeklärt, wären allerdings im Lichte der Aufgabenerledigung und Konsolidierungsnotwendigkeiten interessant. Klar ist: Personal folgt den Aufgaben und Standards. Daneben stellt sich die Frage nach effizientem Personaleinsatz.

Zusätzlich stellt sich die weitergehende Frage, bei welchen Aufgaben baden-württembergische Kommunen konkret mehr Personal³⁶ als andernorts beschäf-

35 Zwischen den Hauptproduktbereichen gibt es innerhalb von Baden-Württemberg erhebliche Unterschiede in der Personalstärke. So entfallen mit 77,9 T VZÄ die meisten VZÄ auf den Hauptproduktbereich Zentrale Verwaltung – hierunter fallen die Produktbereiche Innere Verwaltung + Sicherheit und Ordnung. Es folgt der in Bezug auf die Gesamtausgaben gewichtigste Hauptproduktbereich Soziales und Jugend. In Bezug auf das Personal entfallen auf diesen Hauptproduktbereich 72,2 T VZÄ. Enthalten sind in diesem Hauptproduktbereich die beiden Produktbereiche Soziale Hilfen sowie die Kinder-, Jugend- und Familienhilfe (darunter insb. die Tageseinrichtungen für Kinder).

36 Zur Erstellung eines sinnvollen Vergleiches wird im Folgenden mit Vollzeitäquivalenten (VZÄ) und nicht mit Beschäftigtenzahlen gearbeitet.

tigen? Das gibt Anhaltspunkte, um vertieft über Aufgaben, Standards, kommunale Strukturen und effizientes Handeln nachzudenken. Gleichwohl dürfen bei Interpretation von Beschäftigtenzahlenvergleichen mindestens drei Hintergründe nicht ausgeblendet werden: Heterogene Ausgliederungen sowie Aufgabenübertragungen auf freie/karitative Träger (etwa bei der Kinderbetreuung) und generell der Einsatz Privater können Beschäftigtenzahlen beeinflussen.

Hauptproduktbereich	Ø FL	BW	BY
Zentrale Verwaltung	6,3	6,9	4,7
Schule und Kultur	1,9	2,1	2,3
Soziales und Jugend	5,5	6,4	4,7
Gesundheit und Sport	2,1	1,8	5,1
Gestaltung der Umwelt	4,1	3,6	5,2
Zusammen	19,8	20,9	22,1

Ansicht 9: VZÄ zum 30. Juni 2024 je 1.000 Einwohner nach Aufgabenbereichen im Ländervergleich

Quelle: Eigene Darstellung: VZÄ-Daten entnommen aus Statistisches Bundesamt: Personalstandstatistik 2024 (Personal des öffentlichen Dienstes, Stand 30.06.2024), erschienen am 3. November 2025; Einwohnerzahlen zum 31.12.2024 entnommen aus Statistisches Bundesamt: Bevölkerungsfortschreibung nach Zensus 2022 für 2024, EVAS-Nummer 12411, erschienen am 1. Juli 2025

Zwei Hauptproduktbereiche sind für die Kommunen in Baden-Württemberg auffällig. Sowohl im Hauptproduktbereich Zentrale Verwaltung als auch im Hauptproduktbereich Soziales und Jugend sind die Pro-Kopf-VZÄ-Zahlen in Baden-Württemberg höher als im Flächenländerdurchschnitt und insbesondere auch höher als bei den Kommunen in Bayern.

Personelle
Auffälligkeiten in der
Zentralen
Verwaltung sowie bei
Soziales und Jugend

Für beide Hauptproduktbereiche offenbaren die Daten Anknüpfungspunkte für Konsolidierungsüberlegungen. Der Aufgabenbereich Soziales und Jugend ist deutschlandweit und auch in Baden-Württemberg derjenige mit den höchsten bereinigten Ausgaben (s. Kap. 1.3.3). Die Ausgaben in Baden-Württemberg liegen jedoch (auch aufgrund der insgesamt gesünderen Sozialstruktur)³⁷ unterhalb des Flächenländerdurchschnittes. Die Personalausgaben des Hauptproduktbereiches liegen in Baden-Württemberg trotz der insgesamt niedrigen bereinigten Ausgaben deutlich oberhalb des Flächenländerdurchschnittes. Ein Treiber im Vergleich zu den anderen Ländern sind dabei die Personalausgaben im Kinderbetreuungsbereich.³⁸

Anders stellt sich die Situation im Hauptproduktbereich Zentrale Verwaltung dar. Hier liegen die bereinigten Ausgaben der Kommunen in Baden-Württemberg deutlich oberhalb des Flächenländerdurchschnittes. Gleichzeitig spielen Personalausgaben im Hauptproduktbereich anteilig eine größere Rolle.³⁹ Die erhöhten VZÄ-Zahlen in Baden-Württemberg erhärten zwei Thesen:

- 1) Die vergleichsweise kleinteiligen Kommunalstrukturen in Baden-Württemberg könnten eine Ursache darstellen, weil Skaleneffekte nicht allorts re-

37 Vgl. Gnädinger, Marc (2025): Kommunalfinanzbericht 2025, S. 13 f.

38 Vgl. ebenda., S. 15 f. Das bestätigt den Befund bei den VZÄ-Zahlen.

39 Vgl. ebenda, S. 14 f.

alisiert werden können. Es gibt Aufgaben, die in jeder noch so kleinen Gemeinde wahrgenommen werden müssen. Hier ist dann entsprechendes Personal vorzuhalten, mit entsprechender Arbeitsausstattung unterzubringen und fortzubilden, wobei dessen Auslastung schwerer fällt.

- 2) Der Hauptproduktbereich Zentrale Verwaltung ist der bedeutendste Aufgabenbereich für IKZ. In ihm werden die internen Dienstleister, mit Funktionen die in jeder Verwaltung vorgehalten werden müssen, verbucht. Möglicherweise ist das Erfordernis zu interkommunaler Zusammenarbeit (auch mit dem Ziel von Personaleinsparungen) in Baden-Württemberg in den letzten Jahren kleiner gewesen als in anderen Flächenländern. Spätestens seit 2024 ist die Kommunalfinanzkrise jedoch auch im Ländle angekommen, womit Fragen der IKZ notwendigerweise künftighin noch stärker in den Fokus rücken werden (s. Kap. 1.3.3).

Personalplus in
der Inneren
Verwaltung

Für den Bereich der Kernhaushalte (ohne Sonderrechnungen etc.) können neben den Ausgaben auch die VZÄ-Daten zum Hauptproduktbereich Zentrale Verwaltung mittels der Personalstandstatistik des Statistischen Bundesamtes⁴⁰ für 2024 noch tiefer differenziert werden. Es ist möglich, die beiden im Hauptproduktbereich aufgehenden Produktbereiche Innere Verwaltung sowie Sicherheit und Ordnung zu differenzieren.

Produktbereich	Ø FL	BW	BY
Innere Verwaltung	4,0	5,0	2,9
Sicherheit und Ordnung	1,9	1,5	1,3

Ansicht 10: VZÄ zum 30. Juni 2024 je 1.000 Ew. nach den im Hauptproduktbereich Zentrale Verwaltung aufgehenden Produktbereichen im Ländervergleich

Quelle: Eigene Darstellung: VZÄ-Daten entnommen aus Statistisches Bundesamt: Personalstandstatistik 2024 (Personal des öffentlichen Dienstes, Stand 30.06.2024), erschienen am 3. November 2025; Einwohnerzahlen zum 31.12.2024 entnommen aus Statistisches Bundesamt: Bevölkerungsfortschreibung nach Zensus 2022 für 2024, EVAS-Nummer 12411, erschienen am 1. Juli 2025

Mit dieser Betrachtung tritt der Problembereich für die Kommunen in Baden-Württemberg noch deutlicher zum Vorschein: Es ist die Innere Verwaltung. In diesem Produktbereich sind die VZÄ-Zahlen je 1.000 Einwohner zum 30. Juni 2024 deutlich höher als im Flächenländerdurchschnitt und vor allem im Vergleich zu den Kommunen in Bayern. Der Produktbereich Sicherheit und Ordnung scheint dagegen weniger problembehaftet zu sein.

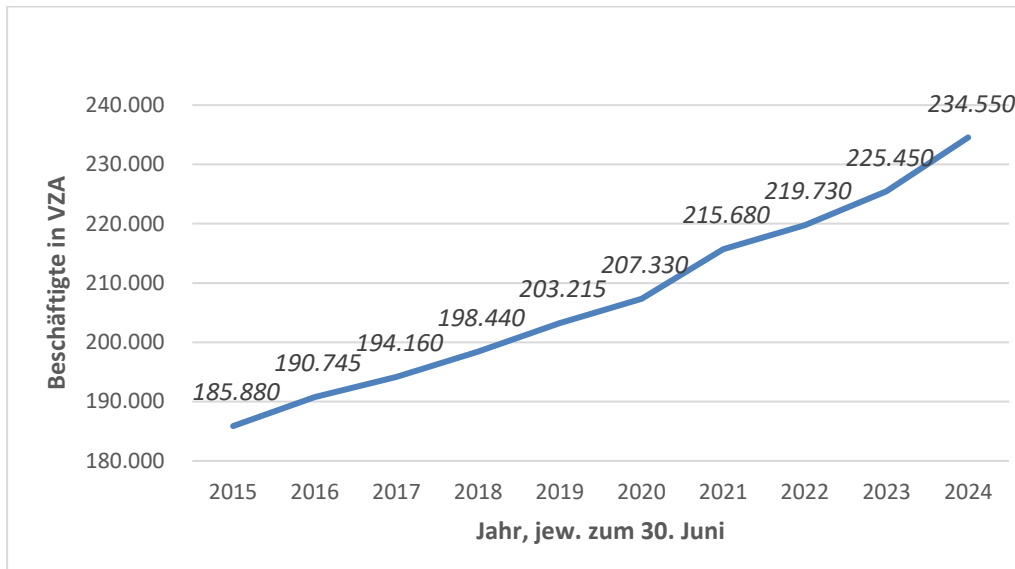
Massiver
Personalaufwuchs

Ein Blick auf die Entwicklung der Beschäftigtenzahlen im kommunalen Bereich in Baden-Württemberg offenbart die Massivität der jüngsten Personalsteigerungen.⁴¹ Umfasst der kommunale Bereich im Jahr 2015 insgesamt 185.550 Beschäftigte (gemessen in VZÄ, also Vollzeitäquivalenten), sind es im Jahr 2024 mit 234.550 VZÄ deutlich mehr – ein Plus von insgesamt 26 Prozent. Die Zahlen sind dabei in jedem Jahr gestiegen, einen Rückgang gab es in keinem Betrachtungs-

40 Vgl. Statistisches Bundesamt: Personalstandstatistik 2024 (Personal des öffentlichen Dienstes, Stand 30.06.2024), erschienen am 3. November 2025

41 Zu den einbezogenen Beschäftigten zählen dabei diejenigen insbesondere aus den Gemeinden und Gemeindeverbänden (Kernhaushalte nebst Sonderrechnungen (Eigenbetriebe und als Sonderrechnung geführte Krankenhäuser) sowie quantitativ weit weniger bedeutend rechtlich selbstständige öffentlich-rechtliche Einrichtungen des kommunalen Bereichs (inkl. Zweckverbände)).

tungsjahr. Auffällig ist auch, dass in einzelnen Jahren das Personalplus deutlicher ausfällt. Betroffen sind die Jahre 2021 und 2024 mit einem Plus von rund vier Prozent gegenüber dem Vorjahr.



Ansicht 11: Entwicklung der Beschäftigten im Kommunalen Bereich von BW

Quelle: Eigene Darstellung, Daten entnommen aus Statistisches Landesamt BW: Personal nach Beschäftigungsbereichen seit 2009 nach Personalstandstatistik

Die Ursachen des deutlichen Beschäftigungsplus können vielfältiger Natur sein:

- » Prägende Hauptursache dürften gesetzlich festgelegte zusätzliche Aufgabenübertragungen, der (zuweilen dauerhafte, manches Mal auch temporäre) Bedeutungszuwachs einzelner Aufgaben und Aufgabenausbau bei bestehenden Aufgaben (Standards) sein.
- » Vereinzelt spielen (höchstwahrscheinlich weitaus weniger gewichtig) auch kommunalpolitische Prioritätensetzungen und kommunal selbst definierte Standards eine Rolle.

Nicht zuletzt angesichts der demographischen Entwicklung ist die Entwicklung der VZÄ-Zahlen schwierig: Zum einen müssen die deutlich steigenden Personalaufwendungen im Sinne des Ordentlichen Ergebnisausgleiches auch künftighin in einer sich demographisch verändernden Gesellschaft getragen werden können. Zum anderen wird ein großer Teil der kommunalen Beschäftigten in den kommenden Jahren aus dem Dienst ausscheiden - Wissenstransfer und das Ringen um Talente bei Wiederbesetzungen sind hier nur zwei relevante Stichworte.

Rationalisierung – auch durch Effizienz im Arbeitskräfteeinsatz, verstärkte Interkommunale Zusammenarbeit (s. Kap. 1.3.3 zur Zentralen Verwaltung) und Digitalisierung – sowie das kritische Hinterfragen von Aufgabennotwendigkeiten und deren Intensität werden mit hoher Wahrscheinlichkeit an Bedeutung gewinnen. Gleiches gilt für Maßnahmen der Arbeitsmotivation und der Gesunderhaltung (Gesundheitsmanagement) im Personalbestand, auch um Arbeitsausfall zu vermeiden.

Bei allen wichtigen positiven Effekten Kommunalen Tuns auf das Wirtschaftswachstum (z.B. durch Bereitstellung von einschlägiger wachstumsförderlicher und -notwendiger Infrastruktur oder das Anbieten von hierauf einzahlenden Leistungen, wie z.B. der Kinderbetreuung zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf) darf nicht aus dem Blick geraten, dass ein VZÄ-Wachstum im öffentlichen (auch kommunalen) Bereich auch negativen Einfluss auf die Privatwirtschaft haben kann: Kommunale Beschäftigte stehen c.p. der Privatwirtschaft

nicht für deren Produktion zur Verfügung. Und die Aufwendungen für kommunales Personal müssen durch entsprechend zu erwirtschaftende Steuererträge getragen werden können.

Detailblick Stadtkreise

Das Statistische Landesamt hat Daten zur Personalintensität (VZÄ der Beschäftigten je 1.000 Einwohner) der kreisfreien Städte veröffentlicht.⁴² Berichtsjahr ist das Jahr 2022. Die höchste Personalintensität der kreisfreien Städte wies Baden-Baden mit 27 Beschäftigten je 1 000 Einwohnerinnen und Einwohner auf. Freiburg im Breisgau hatte mit 17 VZÄ bei den Stadtkreisen den niedrigsten Wert.

Die Zahlen geben Anlass, die Personalintensität im Lichte der Haushaltskonsolidierungsmöglichkeiten zu hinterfragen. Gleichwohl dürfen sie nicht überinterpretiert werden: Unterschiede können sich beispielsweise auch aus nachfolgenden Sachverhalten ergeben:

- » Unterschiede in der IKZ-Intensität
- » Heterogene Ausgliederungsquoten
- » Unterschiede bei der Einbindung Privater in die Aufgabentätigkeit (Eigenerledigung oder Vergabe)
- » Einbindung freier oder karitativer Träger, etwa bei der Kinderbetreuung (Eigenes Personal versus Zuschüsse)
- » Sozioökonomisch bedingte Mehrbedarfe bei einzelnen Aufgaben
- » Politische Prioritätensetzungen mit entsprechenden Personalnotwendigkeiten.

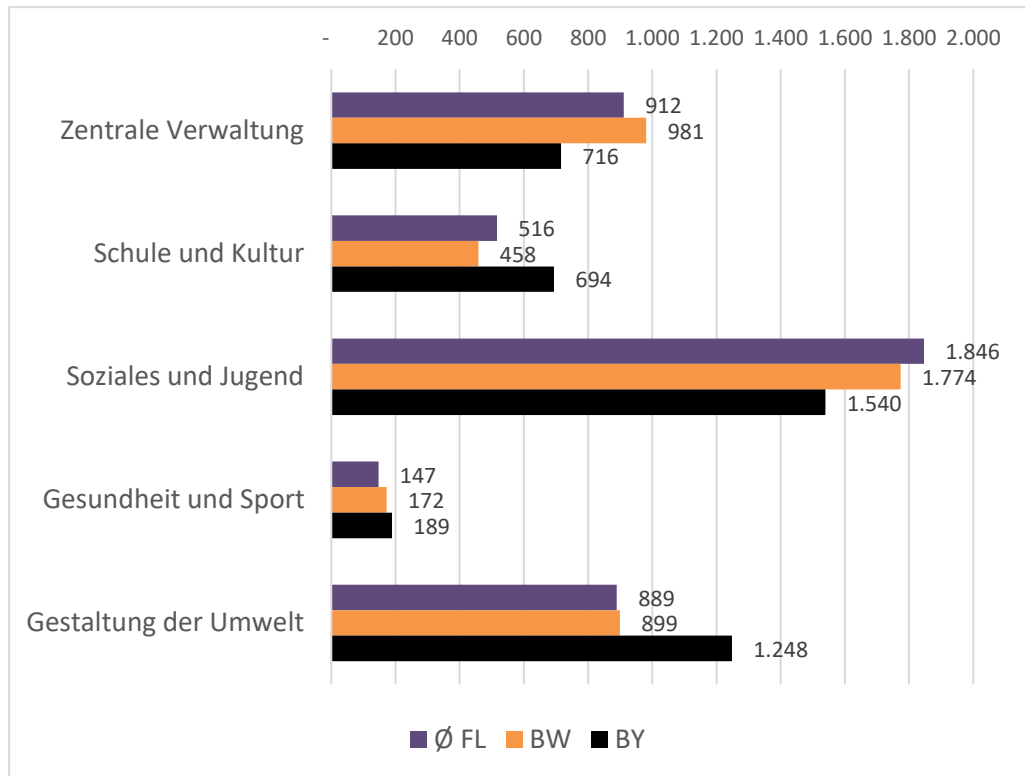
1.3.3 Aufgabenbereiche

Die Ausgaben der Kommunen in Baden-Württemberg liegen über dem Flächenländerdurchschnitt. Fraglich ist, in welchen Politikfeldern die erhöhten Ausgaben entstehen. Mit Hilfe der Kommunalen Rechnungsstatistik⁴³ ist an dieser Stelle eine differenzierte Auswertung möglich. Am aktuellen Rand können Daten des Jahres 2023 betrachtet werden.

42 Vgl. Statistisches Landesamt BW: Auf 1 000 Einwohnerinnen und Einwohner kommen in Baden-Württemberg 46 Beschäftigte im öffentlichen Dienst, Pressemitteilung vom 29. Dezember 2023, Pressemitteilung 310/2023

43 Vgl. Statistisches Bundesamt (2025): Rechnungsergebnisse der Kernhaushalte der Gemeinden und Gemeindeverbände 2023, EVAS Nr. 71717, erschienen am 08.09.2025

Die folgende Ansicht zeigt die bereinigten Ausgaben der Kommunen (Gemeinden, Gemeindeverbände und Zweckverbände) nach Hauptproduktbereichen im Jahr 2023 für Baden-Württemberg, den Durchschnitt der Flächenländer und für Bayern.



Ansicht 12: Bereinigte Ausgaben der Gemeinden, Gemeindeverbände und Zweckverbände im Jahr 2023 in Euro je Einwohner nach Hauptproduktbereichen

Quelle: Eigene Auswertung nach Statistisches Bundesamt (2025): Rechnungsergebnisse der Kernhaushalte der Gemeinden und Gemeindeverbände 2023, EVAS Nr. 71717, erschienen 08.09.2025

Im Hauptproduktbereich Soziales und Jugend sind die bereinigten Ausgaben bundesweit und auch in Baden-Württemberg mit Abstand am höchsten. Die Werte für Baden-Württemberg im Produktbereich Soziales und Jugend hinterlassen den Ersteindruck der Zukunftsgewandtheit. Obgleich die bereinigten Ausgaben der baden-württembergischen Kommunen insgesamt über dem Flächenländerdurchschnitt liegen, rangieren sie im voluminösen Hauptproduktbereich Soziales & Jugend mit 1.774 Euro je Einwohner mehr als 70 Euro pro Kopf unterhalb des Flächenländerdurchschnittes von 1.846 Euro je Einwohner. Das vermittelt den Eindruck einer insgesamt gesünderen sozialen Struktur in Baden-Württemberg als in anderen Teilen der Bundesrepublik. Die andernorts erdrückenden sozialen Transferzahlungen entfalten zwar auch in Baden-Württemberg eine deutliche Wirkung, allerdings weniger stark als in anderen Ländern. In Bayern sind die Ausgaben an diese Stelle allerdings noch einmal deutlich niedriger als in Baden-Württemberg. Gleichzeitig ist die Entwicklungsrichtung

Gesündere
Sozialstruktur

der baden-württembergischen Kommunen in diesem Hauptproduktbereich bedenklich. Der Abstand zum Flächenländerdurchschnitt in diesem Hauptproduktbereich war schon einmal größer.⁴⁴

Zum Hauptproduktbereich Soziales und Jugend gehört neben den originären Sozialprodukten insbesondere auch der kostenintensive Bereich der Kinderbetreuung. Mit ihren Kinderbetreuungsangeboten leisten Kommunen einen Beitrag zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Das potentielle Arbeitskraftvolumen wächst, mit positiven Wirtschaftswachstumseffekten. Gleichzeitig zahlt frühkindliche Bildung auf die Bildungschancen der Kinder insgesamt ein (teils auch Sprachenerwerb), was wiederum Teilhabe aber auch Wachstum ermöglicht.

Kinderbetreuung

Im Jahr 2007 wurde ein Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für Kinder ab dem ersten Geburtstag beschlossen, im Jahr 2013 ist er in Kraft getreten. Dem durch die Angebote geschaffenen Nutzen stehen bei den U3- und Ü3-Kindern kommunale Kosten (u.a. für Infrastruktur und Personal) gegenüber. Die Ausgaben für Tageseinrichtungen für Kinder sind in BW höher als im Flächenländerdurchschnitt.⁴⁵

Zur Kinderbetreuung in Deutschland (aber auch mit Zahlen speziell zu BW) hat das Institut der deutschen Wirtschaft (IW) eine aktuelle Studie erstellt.⁴⁶ Wesentliche Erkenntnisse für BW sind:

- » Die Zahl der U3-Kinder ist im Zeitraum 2019-2024 rückläufig, bei der Ü3 ist sie hingegen noch gestiegen.
- » In BW wünschen sich mit 45,7 Prozent im Jahr 2024 im Bundesvergleich die wenigsten Eltern einen U3-Betreuungsplatz – die Quote steigt jedoch. Worin die Ursachen (traditionelle Familienbilder, institutionelle Rahmenbedingungen usw.) hierfür liegen, bleibt unklar.
- » Für 2025 gibt es in BW einen Bedarf von 138.400 Plätzen in der U3. In 2020 waren es noch 139.200; damit ist der Bedarf gesunken. Betrachtet man hingegen die Gesamtgruppe der unter Sechsjährigen, ist der Bedarf an Betreuungsplätzen noch gestiegen (von 448.100 in 2020 auf 471.900 in 2025).
- » Tatsächlich werden bei der U3 in BW in 2025 nur 97.347 Kinder betreut.
- » Es fehlen in der U3 somit 41.100 Plätze in BW, mithin gibt es eine Betreuungslücke. Zahlreiche Kleinkinder mit Betreuungswunsch der Eltern erhalten keinen Platz.
- » Die Betreuungsquote bei der U3 ist in BW 2025 mit 31,1 Prozent niedriger als in allen anderen Flächenländern.

Die Zahlen für BW sind vor dem Hintergrund der Kostenentwicklungsfrage in einzelnen Kommunen des Landes aufgrund heterogener Entwicklungen nicht eindeutig beantwortbar. Es könnte vereinzelt Rückbaubedarfe geben, in der Hauptsache jedoch Ausbaubedarfe. Daneben stellen sich natürlich Fragen der Betreuungsqualität (qualifizierte Fachkräfte, Öffnungszeiten, Angebote usw.).

44 Vgl. exemplarisch Gnädinger, Marc (2025): Kommunalfinanzbericht Baden-Württemberg 2025, S. 13 f. (obgleich hier nur die Gemeinden und Gemeindeverbände ohne Zweckverbände betrachtet wurden).

45 Vgl. im Detail Gnädinger, Marc (2025): Kommunalfinanzbericht 2025, S. 16 f.

46 Vgl. Geis-Thöne, Wido, 2025, 300.000 Betreuungsplätze für unter Dreijährige fehlen. Eine Betrachtung der Entwicklung von Bestand und Bedarf an Betreuungsplätzen, IW-Report, Nr. 63, Köln.

Nicht vergessen werden darf, dass gerade bei der Kinderbetreuung die konkreten kommunal gegebenen Beeinflussungsmöglichkeiten der Kosten hoch sind (Module, Einrichtungen, Entgelte, Zeiten usw.).

Bemerkenswert ist der Hauptproduktbereich der Zentralen Verwaltung. Zu ihm gehören die internen Dienstleister mit Funktionen, die in jeder Kommunalverwaltung vorgehalten werden müssen sowie der Bereich Sicherheit und Ordnung. Im Hauptproduktbereich liegen die bereinigten Ausgaben in Baden-Württemberg nach wie vor mit 981 Euro je Einwohner deutlich oberhalb des Flächenländerdurchschnittes (912 Euro je Einwohner) und ein großes Stück oberhalb der bayerischen Werte (716 Euro je Einwohner). Eine mögliche Ursache für die hohen baden-württembergischen Ausgaben in diesem Hauptproduktbereich sind die vergleichsweise kleinteiligen Kommunalstrukturen. Eine weitere Ursache könnte in der IKZ-Ausbaufähigkeit liegen. Der Hauptproduktbereich Zentrale Verwaltung drängt sich für interkommunale Zusammenarbeit geradezu auf – vermehrte Anstrengungen in diese Richtung können helfen, Ausgaben in den Griff zu bekommen.

Ausgabenplus in der
Zentralen
Verwaltung

Eine relevante Ausgabenart im Aufgabenbereich Zentrale Verwaltung sind die Personalausgaben. Zu diesem Befund passt, dass auch die VZÄ-Zahlen in Baden-Württemberg im Hauptproduktbereich Zentrale Verwaltung höher sind als im Flächenländerdurchschnitt (s. Kap. 1.3.2). Von den gesamten bereinigten Ausgaben der Gemeinden, Gemeindeverbände und Zweckverbände in diesem Hauptproduktbereich im Jahr 2023 in BW von 11.015.442.000 Euro entfallen 5.458.574.000 Euro auf die Personalausgaben. Das sind knapp 50 Prozent und entspricht in Bezug auf den Prozentsatz in etwa dem Flächenländerdurchschnitt.

Erfolgsfaktor IKZ

Ausgabenart	Ø FL	BW	BY
Bereinigte Ausgaben	912	981	716
<i>Darunter Personalausgaben</i>	463	486	398

Ansicht 13: Pro-Kopf-Ausgaben der Gemeinden, Gemeindeverbände und Zweckverbände im Hauptproduktbereich Zentrale Verwaltung im Jahr 2023 (in Euro je Einwohner)

Quelle: Eigene Auswertung nach Statistisches Bundesamt (2025): Rechnungsergebnisse der Kernhaushalte der Gemeinden und Gemeindeverbände 2023, EVAS Nr. 71717, erschienen 08.09.2025; Einwohner zum 31.12.2023

Ein möglicher Hebel zur Ausgabenbegrenzung könnte für den Hauptproduktbereich im Nachdenken über die Geeignetheit der vergleichsweise kleinteiligen Kommunalstrukturen liegen. Hier bedürfte es allerdings zunächst weiterer Betrachtungen und Einschätzungen. Mit schnellen Erfolgen für die Haushaltskonsolidierung ist insofern auf der Zeitachse nicht zu rechnen.

Auf der Zeitachse schneller, wenngleich auch hier i.d.R. nicht „über Nacht“, sind Überlegungen zur einer vermehrten IKZ (Interkommunale Zusammenarbeit) und im Einzelfall auch einer intrakommunalen Zusammenarbeit fruchtbar. IKZ (auch digital) eröffnet verschiedene Vorteile:

- » Wirtschaftlichen Vorteile durch die Bündelung des Personaleinsatzes, Prozessharmonisierung und Personalauslastung
- » Sinnvolle Vertretungsregelungen, Spezialisierung und Rechtssicherheit sowie Wissenstransfer im Kontext komplexer werdender Aufgaben und zunehmender Schwierigkeiten der Fachkräftegewinnung
- » Flexibles Arbeiten, Aufgabenvielfalt und Aufstiegsoptionen mit zukunftssicheren Arbeitsplätzen für das Personal (Arbeitsplatzattraktivität).

In keinem anderen Hauptproduktbereich sind die Offerten für die IKZ und intrakommunaler Zusammenarbeit größer als bei der Zentralen Verwaltung und dort insbesondere bei der Inneren Verwaltung. Bei den internen Dienstleistern drängt es sich geradezu auf, über IKZ nachzudenken, z.B. beim Bauhof, der Personal- und Finanzverwaltung, der IT, der Ordnungsverwaltung bis hin zur Feuerwehr.

Insofern stellt sich die Frage, wie fernab von (freiwilligen) Gemeindefusionen Personalzahlen und dem permanenten Erfordernis zum wirtschaftlichen Personaleinsatz (hier wird es mancherorts gewiss Potentiale geben) im Sinne der aktuell besonders notwendigen Haushaltskonsolidierungsüberlegungen durch IKZ reduziert werden können.

Eigene
Konsolidierungspotenziale durch IKZ heben

Die konkreten Einsatzfelder der IKZ im Produktbereich Innere Verwaltung sind dabei breit gefächert, dazu nachfolgend einige zentrale Felder:

- » IKZ in der Finanzverwaltung: Naheliegend ist die gemeinsame Nutzung von Ressourcen (etwa technische Geräte, Software) sowie eine gemeinsame Aufgabenerledigung (zum Beispiel Gemeinschaftskasse, Steueramt und auch Finanzwesen). Das erhöht die Personalauslastung. Gleichzeitig bieten sich Möglichkeit einer Effizienzsteigerung und Spezialisierung sowie die Erleichterung von wahrzunehmenden Vertretungen und Aufbau eines internen Kontrollsystems.
- » Möglich ist die IKZ (durch Digitalisierung auch unabhängig von räumlicher Nähe) in den Bereichen Kasse, Führen der (Anlage-)Buchhaltung, Steueramt und Kämmerei. Inhaltlich können z.B. Jahresabschlüsse in IKZ aufgestellt werden (s. Kap. 3.5). Ein interessanter Ansatzpunkt ist auch das Auftrags- und Vergabewesen.
- » IKZ in der Personalwirtschaft: Personalabrechnung ist ein Standardprozess, der sich für IKZ aufdrängt. Gerade Kleinstgemeinden erhalten dadurch neben dem effizienzsteigernden Größeneffekt mehr Prozesssicherheit, weil durch die Sicherstellung des Vieraugenprinzips die Anfälligkeit für dolose Handlungen erschwert wird. Prozesse bzw. Verwaltungseinheiten ohne die Notwendigkeit eines direkten Bürgerkontakts, wie die Personalverwaltung, bieten sich für eine im Wesentlichen digital organisierte IKZ an.
- » IKZ in der IT: Unter einmaliger Entwicklung übergreifender Regelungen für alle beteiligten Kommunen kann die Informationssicherheit zentral überwacht werden. Ein Beispiel für eine Zusammenarbeit ist die Abstützung auf einen gemeinsamen Informationssicherheitsbeauftragten, der für einen Geltungsbereich über mehrere kommunale Verwaltungen effizient arbeiten kann.
- » IKZ beim Bauhof: Möglich ist hier eine IKZ in den Bereichen Personal und Maschinenpark. Eine weitere Handlungsoption ist die interkommunale Nutzung von Spezialfahrzeugen, wenn dadurch die Auslastung sichergestellt werden kann, etwa bei Straßenkehrmaschinen.

Aufgrund der im Ländervergleich hohen Personalausgaben und hohen VZÄ-Zahlen im Produktbereich der Inneren Verwaltung ist es zweckmäßig, gerade den Personaleinsatz auf diesem Feld vor Ort zu beleuchten und sofern möglich und notwendig bei der Haushaltskonsolidierung anzusetzen. Ein mächtiger Hebel ist dabei nicht nur die naheliegende IKZ.

Konsolidierung in der Inneren Verwaltung

Additiv gibt es weitere bewährte Möglichkeiten, um Ergebnisverbesserungspotentiale speziell im Personalbereich auszumachen und ggf. im Sinne der Konsolidierung zu heben. Nachstehend finden sich dazu einschlägige Beispiele:

1) Grundlagenarbeit machen

Personalkennzahlen feststellen

Die Feststellung des Status Quo des Personaleinsatzes ist elementar, um auch im interkommunalen Vergleich Hinweise für Notwendigkeiten und Möglichkeiten für Verbesserungen im Personaleinsatz zu erhalten. Die Durchführung solcher Vergleiche mitsamt der notwendigen Folgearbeiten, ohne die Gefahr von unzweckmäßigen „Äpfel-Birnen-Vergleichen“, ist nicht trivial. In BW gibt es hierfür Hilfestellungen: Kennzahlen zum Personaleinsatz gibt es beispielsweise von der GPA BW⁴⁷ produktbasiert und sortiert nach Einwohnergrößenklassen.

Nicht nur die Anzahl der Stellen an sich ist dabei relevant, sondern auch die Eingruppierung nebst etwaigen Zuschlägen. Die Bewertung der Arbeitsplätze ist dabei für die Frage der Wirtschaftlichkeit elementar. Arbeitsleistung des Mitarbeiters und Gegenleistung (Besoldung, Entgelt) müssen sich ausgleichen. Dazu sind Arbeitsplatzbewertungen/ Stellenbewertungen notwendig, die mancherorts fehlen oder veraltet sind.⁴⁸ Leistungsorientierte Bezahlung, sollte auch leistungsorientiert eingesetzt werden. Eine Ausschüttung nach Gießkannenprinzip führt i.d.R. zu Demotivation der Leistungsfähigen und entspricht nicht dem Gedanken der Setzung von Leistungsanreizen.

2) Aufgaben anders angehen

Personal folgt den Aufgaben. Wer insofern Personalausgaben reduzieren möchte, muss sehen, wie Aufgaben und damit verbundene Ziele anders und mit weniger Personalbedarf organisiert und durchgeführt bzw. erreicht werden können. Möglichkeiten der effizienten Aufgabenreorganisation gibt es in der Inneren Verwaltung zuhauf, gerade auch durch die Möglichkeiten der Digitalisierung:

- » Finanzverwaltung: Rechnungsprozesse können digitalisiert werden (Annahme und Verarbeitung von E-Rechnungen), um manuelle personalintensive Eingabeprozesse obsolet zu machen. Gleichzeitig können Lieferanten und Dienstleister vertraglich auf Versand von E-Rechnungen (in Ausnahmefällen einfache PDF-Rechnungen) verpflichtet werden, um personalseitigen Scan- und Erfassungsaufwand zu minimieren.
- » Verwaltungsbetrieb: Die manuelle und damit personalintensive Abwicklung von Ausgangspost (Drucken, Kuvertieren, Frankieren und Versenden) bei Massenverfahren wie Bescheiden, Mahnungen und auch für den individuellen Schriftverkehr kann durch eine maschinelle Erledigung ersetzt werden. Dazu kann ggf. auch ein Dienstleister (z.B. Rechenzentrum, Postdienstleister) eingesetzt werden. Effizient sind Verwaltungsprozesse dann, wenn sie ohne Medienbrüche organisiert sind und manuelle Tätigkeiten wie Ausdrucken, Kuvertieren, Frankieren und Versenden vermieden werden und stattdessen maschinell über ein Rechenzentrum oder einen Postdienstleister vollzogen werden. Die Nutzung eines Postdienstleisters, durch den die Daten per virtuellem Drucker übertragen und anschließend vom Dienstleister – wenn möglich – digital übermittelt oder alternativ ausgedruckt und versendet werden, kann aufgrund des geringeren Personalaufwands in der Verwaltung kostengünstiger als das manuelle Verfahren sein. Werden digitale oder digital strukturierte Daten nicht durch eine digitale Schnittstelle übermittelt, entsteht ein sogenannter Medienbruch. Dadurch gehen Strukturinformationen verloren, die in einem Folgesystem wieder manuell und personalaufwändig erfasst werden müssen.
- » Bauhof: Für eine effiziente Steuerung der Bauhöfe ist der unterstützende Einsatz von Informationstechnik notwendig. Es empfiehlt sich der Einsatz

47 Vgl. GPA BW: Geschäftsbericht 2025, S. 51.

48 Vgl. GPA BW: Geschäftsbericht 2020, S. 50 f.

von IT-Anwendungen, um den Personaleinsatz, die Pflegeintensität (auch entscheidend für den Personaleinsatz) und den Fahrzeugpark zu optimieren sowie fundierte Make-or-Buy-Entscheidungen treffen zu können.

Die Grünpflege wird in vielen Kommunen seitens des Bauhofes vorgenommen. Maßgeblich für die entstehenden Aufwendungen ist hier der Grad des gewünschten Pflegestandards – je arbeits- und pflegeintensiver, desto personalkostenintensiver. Für die Steuerung ist eine vollständige und aktuelle Dokumentation über die zu unterhaltenden Grünflächen (Grünflächenkataster) hilfreich.

- » Politische Führung: Mit Einführung eines digitalen Sitzungsdienstes, mit dem Protokolle, Recherchen, Tagesordnungen, Termine, Vorlagen sowie eine Beschluss- und Antragskontrolle digital ermöglicht werden können Personaleinsparungen erzielt werden. Wichtig ist, dass Unterlagen nicht zusätzlich in Papierform (auf Wunsch) zur Verfügung gestellt werden, um tatsächlich Druck-, Versand- und Personalaufwand zu vermeiden.

Feuerwehr- beschaffungen

Der zum Hauptproduktbereiche Zentrale Verwaltung zählende Produktbereich Sicherheit und Ordnung scheint als weniger problembehaftet als der Produktbereich der Inneren Verwaltung. Gleichwohl gibt es auch an dieser Stelle Raum für Haushaltskonsolidierung. Positiv ist an dieser Stelle eine Initiative des Innenministeriums zu werten, nach der Großbeschaffungen bei Feuerwehrfahrzeugen gebündelt werden.⁴⁹ So hat das Innenministerium Baden-Württemberg den Erwerb von 69 Löschfahrzeugen für kommunale Feuerwehren koordiniert – das bringt für Kommunen neben einer Anpassung der Förderung mehrere finanzielle Vorteile:

- » Aufwendige vergaberechtliche Verfahren übernimmt das Land (Ersparnis von Zeit, Arbeitskraft und für die Vorbereitung sowie Durchführung vergaberechtskonformer Ausschreibungen)
- » Preis pro Fahrzeug sinkt durch die große Stückzahl
- » Standardisierungseffekt, weil die Fahrzeuge weitgehend gleich ausgestattet und keine Einzelanfertigungen mehr sind. Das senkt Produktionskosten und vereinfacht Ausbildung und Wartung (Synergieeffekt).

Man darf gespannt sein, ob dieser Weg bei weiteren (Feuerwehr-)Beschaffungen weiterhin eingeschlagen wird. Spannend wäre auch eine Ausdehnung auf andere Fahrzeuge, etwa Bauhoffahrzeuge, die in der Inneren Verwaltung verbucht werden. Neben den Beschaffungen ist aber auch generell seitens der Kommunen die Anzahl der Bauhoffahrzeuge kritisch zu hinterfragen.

Bauhof

Natürlich hängt die Frage des optimalen Fahrzeugbestandes des Bauhofes von der Größe und den topographischen Besonderheiten der Kommune ab. Eine gute Kennzahl ist aber dennoch die der Fahrzeuge je Vollzeitäquivalente. Liegt der Wert vor Ort bei über einem Fahrzeug je Vollzeitäquivalent, dann führt das notwendigerweise zu der Frage, ob die Fahrzeuge überhaupt sinnvoll ausgelastet werden können. Bei einer Fahrzeug-Mitarbeiter-Relation größer eins sollte der Fuhrparkbestand sowohl in Bezug auf die Zahl als auch auf die Bestandsstruktur (welche Fahrzeugarten) kritisch überprüft werden.

Werden spezielle Fahrzeuge nur gelegentlich benötigt, ist die Anmietung oder Ausleihung oftmals eine wirtschaftliche Lösung. Daneben kann die interkommunale Nutzung von Spezialfahrzeugen (z.B. von Straßenkehrmaschinen) die

49 Vgl. Innenministerium BW: Land beschafft erstmals Löschfahrzeuge für Städte und Gemeinden, Pressemeldung vom 22.01.2026

Auslastung verbessern. Ebenfalls kommt in Betracht, von vornherein ein Fahrzeugmodell zu wählen, das sich auf die speziellen, saisonalen Anforderungen erweitern und umrüsten lässt.

Gerade beim Bauhof als interner Dienstleister finden sich zuweilen Konsolidierungspotentiale, die auf den ersten Blick nicht ersichtlich sind. Das liegt daran, dass der Bauhof interne Leistungen für andere Produkte der Kommune erbringt und diese nicht immer glücklich über die ILV ersichtlich sind. Ein Klassiker in diesem Sinne sind die freiwilligen Spiel- und Bolzplätze. Ein erheblicher Teil des mit diesen Einrichtungen verbundenen Aufwands entsteht beim Bauhof: Er sorgt sich um die Pflege der Spielplatzflächen, die regelmäßigen Spielplatzkontrollen, den Sandaustausch sowie die Spielgerätekontrolle und -wartung, wobei natürlich die Spielgerätedichte eine Rolle spielt.

Kommunen sollten regelmäßig darüber nachdenken, ob die Anzahl ihrer Spielplätze angemessen ist: Mehr Spielplätze sind nicht unbedingt von einem höheren Nutzen. Es lohnt sich, die Inanspruchnahme der einzelnen Standorte kritisch zu reflektieren. Häufig wurden in ehemaligen Neubaugebieten Spielplätze errichtet. Wenn nach mehreren Jahren keine/kaum noch Kinder mehr in der Nähe wohnen, führt das in der Regel dazu, dass einzelne Einrichtungen kaum aufgesucht werden. Dann kann es sich lohnen, sie zu schließen und mit den eingesparten Mitteln besser ausgelastete Spielplätze qualitativ aufzuwerten und einen weiteren Teil der Einsparungen zu Gunsten des Gesamthaushaltes abzuschöpfen: Eine Win-Win-Situation für die Eltern, Kinder und den Kommunalhaushalt.

1.3.4 Freiwillige Leistungen

Die jetzige Schieflage der Kommunalfinanzen ist anders als in vorangegangenen Krisen. Nach der internationalen Finanzkrise oder auch in Folge der Coronajahre ist die Wirtschaft wieder angesprungen, mithin haben sich die Kommunalsteuern und insgesamt die allgemeinen Deckungsmittel erholt. Ähnliches ist in selbigem Umfang, selbst wenn die Wirtschaft wieder in Fahrt kommt, nicht in gleicher Intensität zu erwarten.

Vor dieser Kulisse stehen konsequenterweise gerade Einrichtungen mit freiwilligem Charakter auf dem Prüfstand. Das gilt in Bezug auf das „ob“ und das „wie“ der Aufgabenerledigung.

Die Palette freiwilliger Leistungen und Infrastrukturen ist facettenreich. Bei einer Betrachtung nach Aufgaben zählen insbesondere große Teile im Bereich Sport, Kultur sowie der Wirtschafts- und Tourismusförderung zu den freiwilligen Leistungen.

1.3.4.1 Bäder

Kommunalbäder stehen ebenso wie andere Einrichtungen im Fokus von Konsolidierungsüberlegungen. Es gilt, sie im Lichte der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommune zu betrachten.

Die Bäderversorgung in Baden-Württemberg ist prinzipiell gut.⁵⁰ Bei der Ausstattung mit Frei- und Hallenbädern (unabhängig von der Trägerschaft) ist Baden-Württemberg überdurchschnittlich, obgleich sich das zwischen den einzelnen Regionen natürlich unterscheidet.

Nur in TH gibt es mit einem Wert von 10,73 einen höheren Wert bei den Bädern je 100T Einwohnern als in Baden-Württemberg (8,91). Im Nachbarland BY

Hohe
Bäderquote

50 So auch das Ministerium für Kultus, Jugend und Sport im Jahr 2025. Vgl. Landtag von Baden-Württemberg: Drucksache 17 / 10029 vom 9.12.2025, S. 5

(6,69) und auch im Flächenländerdurchschnitt (7,08) ist die Quote deutlich niedriger, wobei sich hier natürlich auch die natürlichen Gegebenheiten (Seen, Raum- und Bevölkerungsstruktur etc.) unterscheiden.

Bundesland	Bäder je 100T Ew.	Bäder je 100 km ²	Hallen- und Kombibäder je 100 km ²	Reine Freibäder je 100 km ²
BW	8,91	2,80	1,73	1,07
BY	6,69	1,25	0,64	0,61
Ø FL	7,08	1,54	0,87	0,67

Ansicht 14: Bäderquote

Quelle: Eigene Berechnung; Fallzahl Bäder gemäß www.baederatlas.com der Deutschen Gesellschaft für das Badewesen e. V. (abgerufen am 30.04.2025); Einwohner zum 31.12.2023 und Fläche zum 31.12.2022 nach DESTATIS

Bezogen auf die Quadratmeterzahl ergibt sich ein ähnliches Bild. Nur in den beiden zum kommunalen Finanzkrisentrio gehörenden Ländern NW gibt es mit einem Wert von 3,18 und in SL mit einem Wert von 2,84 einen höheren Wert als im Ländle (2,80). In BY (1,25) und im Flächenländerdurchschnitt (1,54) sind die Quoten niedriger. Die erhöhten baden-württembergischen Werte je 100 km² gelten dabei sowohl bei den Hallen- als auch bei den Freibädern. Vor dem Hintergrund der Bedarfsdeckung erscheinen insofern zumindest in Bezug auf die Summenzahlen des gesamten Landes gewisse Spielräume vorhanden zu sein.

Entscheidend ist bei Konsolidierungsüberlegungen die Bürgerkommunikation. Es drängt sich geradezu auf in diesem Sinne mit „Preisschildern“ zu arbeiten (s. Kap. 1.2.2.5). Dazu wird das Defizit der Einrichtung per Dreisatz in Hebesatzpunkte der Grundsteuer B umgerechnet. Die Grundsteuer B muss über die Einrechnung in die Mietpreise von allen Einwohnern getragen werden, sie ist für alle fühlbar. Das Bad kommt hingegen einer kleineren Gruppe, den Einrichtungsnutzern, zugute. Das dürfte in der Bevölkerung die Bereitschaft zur Vorname einschneidender Konsolidierungsmaßnahmen im Kontext der Wirtschaftlichkeit bis hin zu schmerzenden Schließungsüberlegungen erleichtern.

Wirtschaftlichkeit

In ihren Geschäftsberichten greift die GPA BW immer wieder Beispiele auf, wie die wirtschaftliche Situation der Bäder verbessert werden kann – sie können herangezogen werden:

- » Aufgabenübertragung an Bürger und Vereine bis zur Schließung von unrentablen Schwimmbädern⁵¹
- » Bei der internen Verrechnung der Abwassergebühren für gemeindliche Schwimmbäder sind meist keine Absetzungen für (durch Verdunstung) nicht eingeleitete Wassermengen vorgenommen worden. Dadurch ist letztlich der Gemeindehaushalt zu Gunsten des Abwassergebührenzahlers ungerechtfertigt belastet worden⁵²
- » Mit Blick auf mögliche haftungs- und versicherungsrechtliche Folgen, beispielsweise beim Aufsichtspersonal in Schwimmbädern darauf achten, dass

51 Vgl. GPA BW: Geschäftsbericht 2003, S. 57, unter https://www.gpabw.de/fileadmin/Daten/Website/Publikationen_-_Zeit/Geschaefte_und_Kommunalfinanzberichte/gb2003.pdf [Zugriff am 01.09.2025]

52 Vgl. GPA BW: Geschäftsbericht 2004, S. 20, unter https://www.gpabw.de/fileadmin/Daten/Website/Publikationen_-_Zeit/Geschaefte_und_Kommunalfinanzberichte/gb2004.pdf [Zugriff am 01.09.2025]

Festlegungen der Arbeitszeit bzw. der Dienstpläne den Vorgaben des Arbeitszeitgesetzes entsprechen⁵³

- » Interessant ist auch der Blick auf die Kostendeckungsgrade von Freibädern und Hallenbädern. Im interkommunalen Vergleich ergeben sich hierüber Anhaltspunkte für Verbesserungen.⁵⁴

1.3.4.2 Kultur

Alle zwei Jahren veröffentlichen das Statistische Bundesamt mit den Statistischen Ämtern des Bundes und der Länder den sog. Kulturfinanzbericht. Bei der derzeit aktuellsten Ausgabe handelt es sich um den Kulturfinanzbericht 2024.⁵⁵

Die im Kulturfinanzbericht dargestellten öffentlichen Ausgaben für Kultur umfassen die öffentlichen Ausgaben für folgende Bereiche nach dem Grundmittelkonzept⁵⁶: Museen, Sammlungen und Ausstellungen; Denkmalschutz und -pflege, Kulturelle Angelegenheiten im Ausland; öffentliche Kunsthochschulen; Sonstige Kulturpflege; Verwaltung für kulturelle Angelegenheiten. Diese Abgrenzung orientiert sich an der Haushaltssystematik der öffentlichen Haushalte und den von der Europäischen Union definierten Kulturbereichen.⁵⁷

Die Kommunen prägen deutschlandweit das kulturelle Angebot vor Ort. Neben der institutionellen Förderung von Museen, Stadttheatern und Bibliotheken unterstützen sie eine Vielzahl von Kulturgruppen, soziokulturellen Initiativen und Festivals.

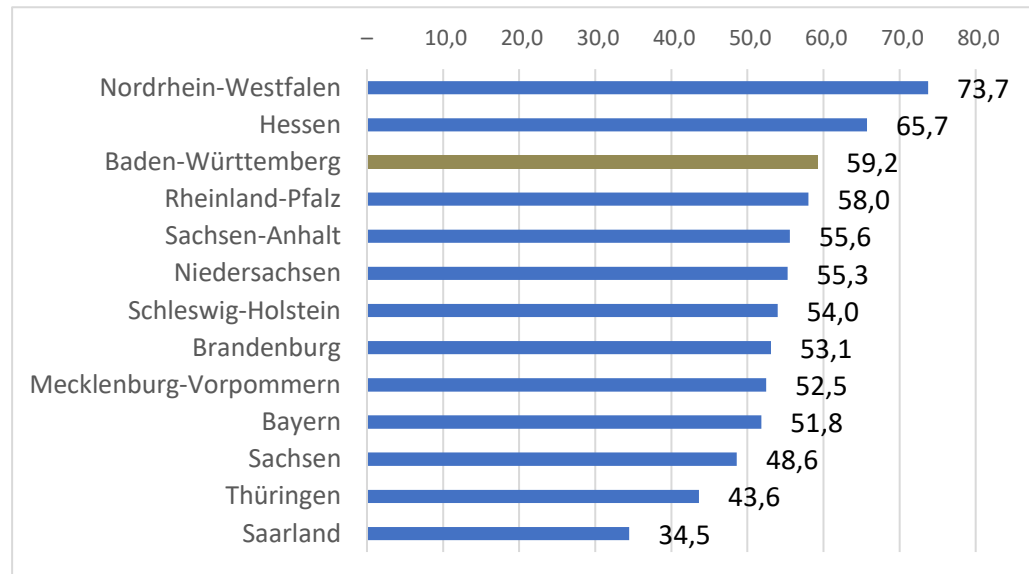
Im letzten mit dem aktuellen Kulturfinanzbericht abgebildeten Jahr 2021 gaben die Kommunen bundesweit 5,8 Milliarden Euro für Kultur aus. Das entspricht 39,0 Prozent der öffentlichen Kulturausgaben und damit mehr finanzielle Mittel als die Länder (37,6 Prozent) beziehungsweise der Bund (23,4 Prozent).

-
- 53 Vgl. GPA BW: Geschäftsbericht 2008, S. 16 f., unter https://www.gpabw.de/fileadmin/Dateien/Website/Publikationen_-_Zeit/Geschaefts_und_Kommunalfinanzberichte/gb2008.pdf [Zugriff am 01.09.2025]
 - 54 Vgl. GPA BW: Geschäftsbericht 2021, S. 30, unter https://www.gpabw.de/fileadmin/Dateien/Website/Publikationen_-_Zeit/Geschaefts_und_Kommunalfinanzberichte/gpa_kfb_2021.pdf [Zugriff am 01.09.2025]
 - 55 Vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder: Kulturfinanzbericht 2024, unter https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bildung-Forschung-Kultur/Kultur/Publikationen/Downloads-Kultur/kulturfinanzbericht-1023002249004.pdf?__blob=publicationFile&v=2 [Zugriff am 29.06.2026]
 - 56 Bei den Grundmitteln handelt es sich um die Ausgaben eines Aufgabenbereichs abzüglich der dem jeweiligen Aufgabenbereich zurechenbaren Einnahmen (aus dem öffentlichen und nicht öffentlichen Bereich). Die Grundmittel zeigen die aus allgemeinen Haushaltsmitteln (Steuern, Mittel aus Finanzausgleich, Kreditmarktmittel und Rücklagen) zu finanzierenden Ausgaben eines bestimmten Aufgabenbereichs einschließlich der investiven Maßnahmen. Der Terminus der Grundmittel wird z.B. im Zuge des zweijährigen Kulturfinanzberichts des Statistischen Bundesamtes und der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder verwendet.
 - 57 Die Bestimmung des Kulturbegriffs im Bereich der öffentlichen Haushalte Deutschlands orientiert sich eng an der gefassten Definition der Haushaltssystematiken. Sie umfasst die Abbildung der Aufgabenbereiche Theater, Musikpflege, nichtwissenschaftliche Bibliotheken und nichtwissenschaftliche Museen, Denkmalschutz, Sonstige Kulturpflege sowie die Verwaltung für kulturelle Angelegenheiten. Zusätzlich zu den genannten Aufgabenbereichen werden auch die wissenschaftlichen Museen und wissenschaftlichen Bibliotheken sowie die Auswärtige Kulturpolitik in die Analyse der öffentlichen Kulturausgaben einbezogen. Bildungsausgaben im Bereich Kultur finden darüber hinaus immer dann Berücksichtigung, wenn es sich bei den Anbietern um kulturspezifische Einrichtungen handelt. Das heißt, öffentliche Kunsthochschulen sind enthalten, nicht jedoch entsprechende Angebote an öffentlichen Universitäten und Volkshochschulen.

In den Flächenländern verteilen sich die öffentlichen Kulturausgaben auf die Landes- und die Kommunalebene. Der Anteil an den Gesamtausgaben, den die Gemeindeebene trägt, reflektiert den Kommunalisierungsgrad. Dieser variiert zwischen den Flächenländern, was primär auf Unterschiede in der Aufgabenverteilung und der Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs zurückzuführen ist.

Bedeutung der Kommunen

In Nordrhein-Westfalen trugen die Gemeinden an der Spitze 73,7 Prozent und die Landesebene 26,3 Prozent aller Kulturausgaben. In Baden-Württemberg sind die Kommunalausgaben für Kultur ebenfalls deutlich höher als die des Landes. Mit 59,2 Prozent hat Baden-Württemberg den dritthöchsten Kommunalisierungsgrad der öffentlichen Ausgaben für Kultur. Der Flächenländerdurchschnitt liegt bei 58,8 Prozent.



Ansicht 15: Kommunalisierungsgrad der öffentlichen Ausgaben (nach dem Grundmittelkonzept) für Kultur nach Ländern in Prozent im Jahr 2021

Quelle: Eigene Darstellung, Daten entnommen aus Kulturfinanzbericht 2024, Tabelle 3.3-2

Kulturförderung ist in Baden-Württemberg ein Staatsziel. In Artikel 3 c Abs. 1 der Landesverfassung heißt es: „*Der Staat und die Gemeinden fördern das kulturelle Leben und den Sport unter Wahrung der Autonomie der Träger.*“

Angesichts der aktuellen Kommunalfinanzkrise ist trotzdem davon auszugehen, dass mancherorts auch im weitgehend freiwilligen Kulturbereich der Rotstift angesetzt werden muss. Nach § 10 Abs. 2 S. 1 GemO BW schaffen Kommunen in den Grenzen ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit die für das kulturelle Wohl ihrer Einwohner erforderlichen öffentlichen Einrichtungen. Das bedeutet konkret auch, dass sich die Kommune mit diesen Einrichtungen nicht überfordern darf. Das wäre beispielsweise dann der Fall, wenn sie – wie derzeit in zahlreichen Kommunen – die daraus resultierenden Folgekosten nicht ohne Verfehlen des regelmäßigen Haushaltsausgleiches tragen kann. Was sich gerade im Kulturbereich anbietet, ist die Arbeit mit Preisschildern (s. Kap. 1.2.2.5).

In Bezug auf die öffentlichen Kulturausgaben in der Abgrenzung nach dem Kulturfinanzbericht 2024 und nach dem Grundmittelkonzept liegen die Ausgaben in Baden-Württemberg (Land und Kommunen) mit 128 Euro pro Kopf unterhalb der Werte von Bayern (rd. 140 Euro/Ew.) und nur leicht über dem Flächenländerdurchschnitt (127 Euro/Ew.).

Bei isolierter Betrachtung der Kommunalebene liegen die baden-württembergischen Werte mit 76 Euro je Einwohner jedoch leicht oberhalb des Flächenländerdurchschnittes (74 Euro/Ew.) und auch oberhalb des Wertes von Bayern (73 Euro/Ew.).

1.4 Vermögen

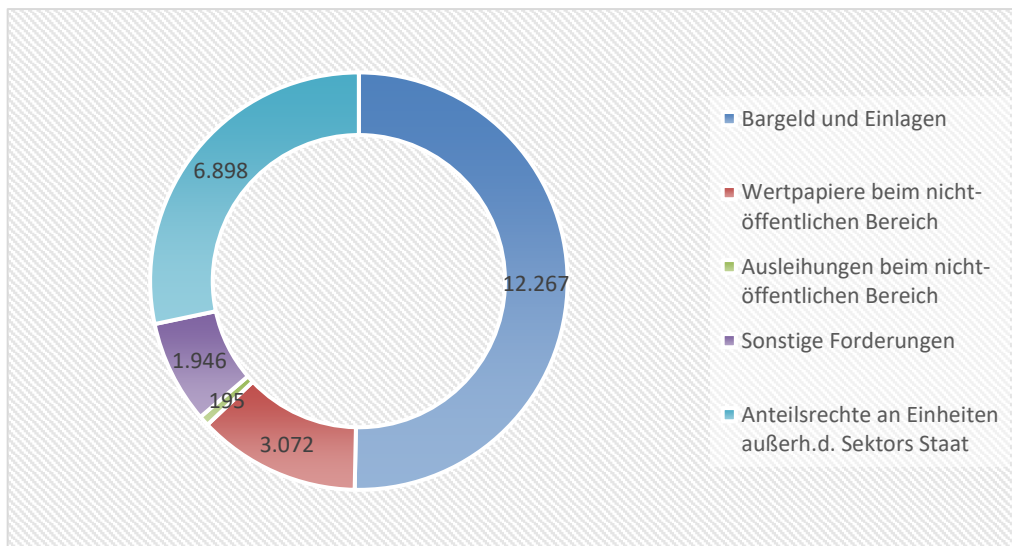
Statistisch kann momentan mit dem Finanzvermögen nur ein kleiner Teil des Kommunalvermögens abgebildet werden. Mit der doppelischen Finanzstatistik zum Berichtsjahr 2025 wird sich das voraussichtlich ändern (s. Kap. 3.2).

Nach dem Statistischen Bundesamt blieb das „*Finanzvermögen der Gemeinden und Gemeindeverbände [..] im Jahr 2024 im Vergleich zum Vorjahr mit einem Anstieg von 15,6 Millionen Euro (+0,0 %) nahezu unverändert bei 246,9 Milliarden Euro. [..] Die Verringerung des kommunalen Finanzvermögens war in Schleswig-Holstein (-3,5 %), Bayern (-2,8 %) und Baden-Württemberg (-1,7 %) am größten.*“⁵⁸ Erfasst sind an dieser Stelle das Finanzvermögen der Kern- und Extrahaushalte.

Bezogen auf die kommunalen Kernhaushalte liegt das Finanzvermögen der Kommunen in Baden-Württemberg zum 31.12.2024 bei 24.378 Mio. Euro. Zum 31.12.2023 lag es noch bei 25.843 Mio. Euro.

Finanzvermögen
sinkt

Der größte Teil des kommunalen Finanzvermögens in Baden-Württemberg entfällt zum 31.12.2024 mit einem Wert von 12.267 Mio. Euro auf Bargeld und Einlagen.



Ansicht 16: Finanzvermögen der baden-württembergischen Kommunen zum 31.12.2024 nach Arten (in Mio. Euro für die Kernhaushalte)

Quelle: Eigene Darstellung nach Statistisches Bundesamt: Finanzvermögen des öffentlichen Gesamthaushalts: Bundesländer, Stichtag, Ebenen des öffentlichen Gesamthaushalts, Haushalte, Art des Finanzvermögens, Abruf über Genesis-Online am 12. Januar 2026 (Code: 71411-0002)

1.5 Verschuldung

1.5.1 Kernhaushaltsschulden nach Gruppen

Nach Meldung des Statistischen Landesamtes BW ist die Kommunalverschuldung für den Bereich der Kernhaushalte in 2024 gegenüber dem Vorjahr um

58 Statistisches Bundesamt (2025): Öffentliches Finanzvermögen nimmt im Jahr 2024 um 2,0 % ab - Rückgang durch Entwicklung beim Bund und bei der Sozialversicherung geprägt, Pressemitteilung Nr. 351 vom 29. September 2025

20,6 Prozent gestiegen. Erfasst sind nur die Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich.⁵⁹

Kassenkredite (noch)
die Ausnahme

Gerade die als Krisenphänomen geltenden Kassenkredite spielen in Baden-Württemberg nur eine sehr geringe Rolle. Kassenkredite haben mit 672 Mio. Euro bzw. 7,3 Prozent zwar einen kleineren Anteil an den Kernhaushaltsschulden, gleichwohl müssen sie als Krisenphänomen in den betroffenen Kommunen besonders ernst genommen werden – ihnen stehen im Unterschied zu Investitionskrediten keinerlei materiell geschaffene Werte gegenüber. Sie werden für laufende Ausgaben aufgenommen.

Interessant ist der Blick auf einzelne Gruppen/Kommunaltypen.

Kommunaltyp	Kernhaushaltsschulden zum 31.12.2024	Veränderung gegenüber dem Vorjahr in Mio. Euro	Prozentuale Veränderung
Kreisangehörige Gemeinden	4 771 Mio. Euro	+ 585 Mio. Euro	+14,0 %
Stadtkreise	2 129 Mio. Euro	+ 313 Mio. Euro	+17,3 %
Landkreise	2 284 Mio. Euro	+ 669 Mio. Euro	+ 41,4 %

Ansicht 17: Kernhaushaltsschulden nach Gruppen Ende 2024 und in Veränderung zum Vorjahr

Quelle: Eigene Darstellung, Daten entnommen aus Statistisches Landesamt BW: Kommunale Schulden 2024: Anstieg der Verschuldung von 20,6 % bei den Kernhaushalten, Pressemitteilung 210/2025 vom 10. September 2025

Landkreis-
verschuldung steigt
besonders

Besonders massiv steigt die Verschuldung mit einem Plus von 41,4 Prozent bei den Landkreisen an. Bei ihnen kumulieren die beiden derzeit großen Ausgabentreiber: Steigende Personal- und Sozialausgaben. Da es sich um Umlageverbände handelt, werden die Folgen der Verschuldung zwangsweise auf die Kreisangehörigen in Gestalt der Kreisumlagen durchschlagen.⁶⁰

1.5.2 Geldschuldenfreie Kommunen

Weniger
Schuldenfreie

Nach Meldung des Statistischen Landesamtes BW waren Ende 2024 insgesamt 97 der 1.001 kreisangehörigen Städte und Gemeinden in BW schuldenfrei.⁶¹ Ende des Jahres 2023 waren noch 101 Kreisangehörige schuldenfrei. Die Anzahl hat sich demnach reduziert.

Schuldenfrei im Sinn der der Veröffentlichung bedeutet, dass weder Kernhaushalt noch etwaige Eigenbetriebe einer Gemeinde Kredite, Kassenkredite oder

59 Vgl. Statistisches Landesamt BW: Kommunale Schulden 2024: Anstieg der Verschuldung von 20,6 % bei den Kernhaushalten, Pressemitteilung 210/2025 vom 10. September 2025; Die (Geld-)Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich umfassen Kredite und Kassenkredite (einschl. für Cash-Pools aufgenommene Mittel) bei Kreditinstituten und dem sonstigen inländischen/ausländischen Bereich sowie Wertpapierschulden.

60 Wie das Statistische Landesamt mitteilt, haben 33 der 35 Landkreise im Jahr 2025 ihre Kreisumlagehebesätze erhöht. Lediglich zwei Kreise ließen ihre Hebesätze auf dem Niveau von 2024. Die Statistiker teilen mit, dass es sich bei dem Anstieg im Jahr 2025 um den höchsten Anstieg seit dem Jahr 2013 handelt. Vgl. Statistisches Landesamt BW - Pressemitteilung 148/2025 vom 2. Juli 2025 - Baden-Württemberg: 5,8 Milliarden Euro Kreisumlage für 2025 erwartet.

61 Vgl. Statistisches Landesamt BW: Ende 2024 waren im Südwesten 97 Gemeinden ohne Schulden, Pressemitteilung 211/2025 vom 11. September 2025

Wertpapierschulden beim öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich aufweisen. Rückstellungen oder Geldschulden bei weiteren Auslagerungen werden mithin nicht berücksichtigt.

In der Mehrzahl waren es eher Landgemeinden mit unter 5.000 Einwohnern, die ohne Geldschulden ausgekommen sind. Vereinzelt finden sich jedoch auch größere Kommunen unter den Schuldenfreien: So z.B. Bietigheim-Bissingen im Landkreis Ludwigsburg – mit 43 641 Einwohnern als größte schuldenfreie Gemeinde – sowie Engen und Stockach im Landkreis Konstanz.

Insgesamt erscheint die Interpretation der Angaben zu den geldschuldenfreien Kommunen als schwierig. Zum einen stellt sich die Frage, wie vor Ort Aufgaben organisiert sind. So kann eine Kommune als scheinbar schuldenfrei erscheinen, obgleich sie u.U. beträchtliche Schuldenvolumina aus dem Kernhaushalt ausgegliedert hat (s. Kap. 1.5.4). Zum anderen stellt sich bei der Geldverschuldung neben der Höhe die Frage der Schuldentragfähigkeit. Entscheidend ist, ob die Kommune einen Nutzen aus der Verschuldung zieht und ob sie die Folgen der Geldverschuldung (Zins, Tilgung, Schuldenmanagement und Folgekosten der kreditfinanzierten Infrastruktur) dauerhaft tragen kann.

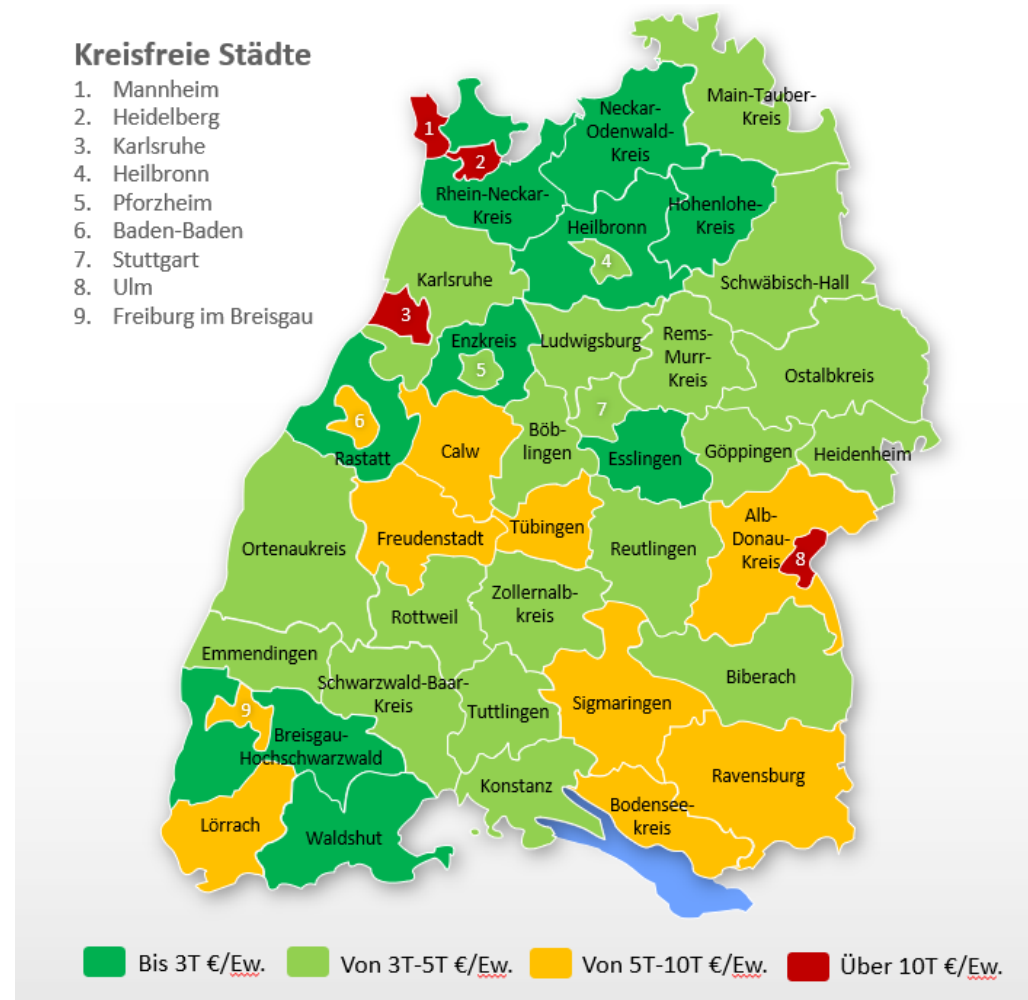
1.5.3 Integrierte Verschuldung

Das Statistische Bundesamt hat die Integrierten Schulden für 2024 veröffentlicht.⁶² Nach dieser Modellrechnung der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder werden zusätzlich zu den Schulden der kommunalen Kernhaushalte auch die Schulden der Extrahaushalte und sonstigen öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen einbezogen, an denen die Kommunen unmittelbar oder mittelbar beteiligt sind. Dies ermöglicht einen von Ausgliederungsentscheidungen unabhängigen Vergleich. Es werden ausschließlich die Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich (Kreditinstitute, sonstige inländischer und ausländischer Bereich) in die Berechnung einbezogen. Schulden von nicht-mehrheitlich öffentlich bestimmten Einheiten beziehungsweise von Einheiten mit Sitz im Ausland werden statistisch nicht erhoben und gehen daher nicht in die Modellrechnung ein.

Innerhalb von Baden-Württemberg werden große Unterschiede bei Betrachtung der integrierten Geldschulden auf Ebene der kreisfreien Städte (Stadtkreise)

62 Vgl. Statistisches Bundesamt: Integrierte kommunale Schulden steigen im Jahr 2024 um 6,3 %, Pressemitteilung Nr. 430 vom 2. Dezember 2025 und vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder: Integrierte Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände – Tabellenband Anteilige Modellrechnung für den interkommunalen Vergleich, Stand: 31.12.2024, erschienen im Dezember 2025

und der Gesamtkreise, also der kreisangehörigen Gemeinden und der jeweiligen Landkreise, deutlich.



Ansicht 18: Integrierte Geldschulden der Kreisfreien Städte (Stadtkreise) und Gesamtkreise am 31. Dezember 2024 (in T Euro je Einwohner)

Quelle: Eigene Darstellung nach Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2025): Integrierte Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände – Tabellenband Anteilige Modellrechnung für den interkommunalen Vergleich, Stand 31.12.2024, erschienen im Dezember 2025

Die Stadtkreise Karlsruhe (11.237 Euro je Einwohner), Ulm (11.334 Euro je Einwohner), Heidelberg (10.785 Euro je Einwohner) und Mannheim (10.781 Euro je Einwohner) sind innerhalb von Baden-Württemberg die vier einzigen mit einer integrierten Pro-Kopf-Verschuldung zum 31.12.2024 von mehr als 10.000 Euro pro Einwohner. Unter den Gesamtkreisen ist keiner mit einem vergleichbar hohen Wert. Im Gesamtkreis Lörrach liegt der Wert an der Spitze bei 7.001 Euro je Einwohner.

Überschnelle Interpretationen der Daten zu den integrierten Schulden in Bezug auf einzelne Kommunen sind deplatziert. Hier muss der Einzelfall genau unter die Lupe genommen werden. Zwar verursachen Geldschulden natürliche finanzielle Folgen (u.a. Zins, Tilgung, Schuldenmanagement). Auf der anderen Seite kommt es aber auch darauf an, wofür die Geldschulden eingesetzt werden. Eine mögliche Ursache hoher Schulden können u.a. hohe Vermögen auf der anderen Seite sein, z.B. aufgrund einer umfangreich agierenden Kommunalwirtschaft, die bestenfalls der Kommune zu Gute kommende Gewinne realisiert.

2 Kommunalunternehmen

Kommunalunternehmen sind von Bedeutung für die Kommunalfinanzsituation ihrer Träger. Wirtschaftliche Unternehmen dürfen nach den haushaltsrechtlichen Regelungen in Baden-Württemberg (§ 102 Abs. 1 GemO) nur unter dem Vorbehalt der Finanziellen Leistungsfähigkeit begründet oder übernommen werden. Nach § 102 Abs. 3 GemO sind wirtschaftliche Unternehmen so zu führen, dass der öffentliche Zweck erfüllt wird. Gleichzeitig sollen sie nach der Rechtsvorschrift einen Ertrag für den Haushalt der Kommune abwerfen. Bei Unternehmen in Privatrechtsform ist die Haftung der Kommune auf einen ihrer Finanziellen Leistungsfähigkeit angemessenen Betrag zu begrenzen (§ 103 Abs. 1 Nr. 4 GemO). Neben den wirtschaftlichen Unternehmen stehen nicht wirtschaftliche Unternehmen (§ 102 Abs. 4 GemO). Letztere sind ebenfalls nach wirtschaftlichen Kriterien zu führen.

Wirtschaftliche Fehlentwicklungen bei den kommunalen Unternehmen können zu Haushaltsrisiken der Träger werden. Die finanziellen Verflechtungen können dabei unterschiedliche Gesichter haben. Üblich sind Kapitalerhöhungen, Darlehensgewährungen oder laufende Bürgschaften der Träger. Verlustabdeckungen oder Gewinnausschüttungen der Unternehmen sind für die Trägerkommunen von hoher Relevanz. Etwaige Verlustabdeckungen, rückläufige Gewinnausschüttungen oder andere monetäre Belastungen müssen im Kommunalhaushalt unter der Prämisse des Erhalts Finanzieller Leistungsfähigkeit andernorts durch Ertragssteigerungen oder Einsparungen kompensiert werden, gehen mithin zu Lasten der Angebotsportfolios. Vor dem Hintergrund der finanziellen Leistungsfähigkeit der Trägerkommune sind Stützungsmaßnahmen für die Kommunalunternehmen nur in Grenzen möglich. Die Kommune darf sich mit ihrem diesbezüglichen Engagement nicht finanziell überfordern, womit die stetige Aufgabenerfüllung dann auf anderen Feldern gefährdet würde.

2.1 Anzahl

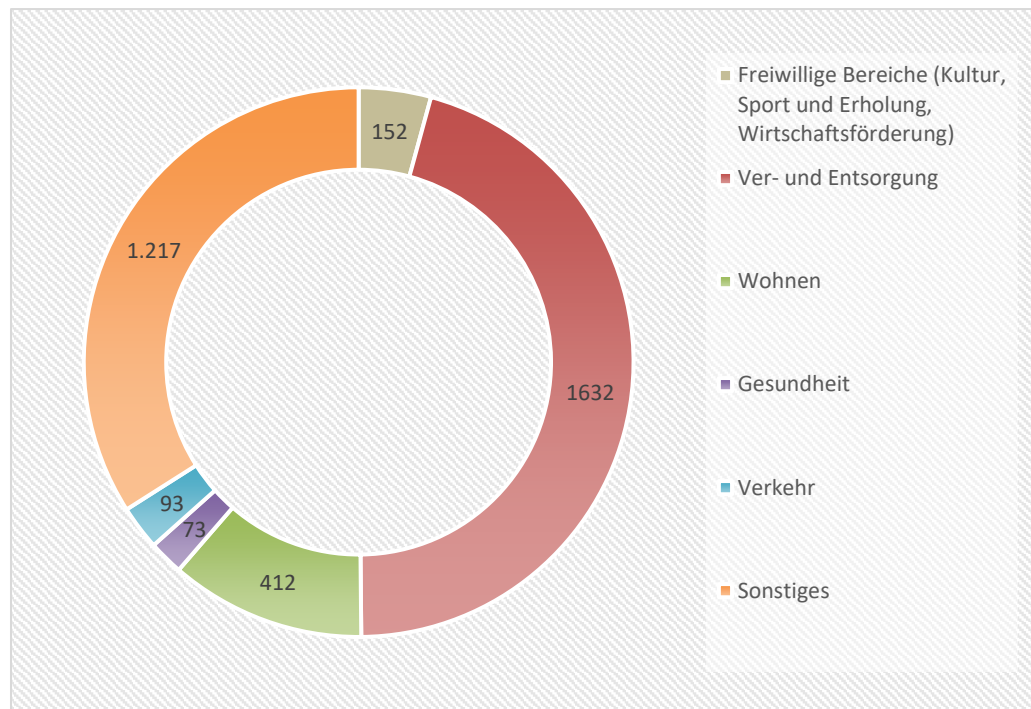
Im Jahr 2023 gibt es in den Kommunen der deutschen Flächenländer, mithin ohne die Stadtstaaten, 18.054 kaufmännisch buchende Kommunalunternehmen (Vorjahr: 17.842). In Baden-Württemberg sind es 3.579 kaufmännisch buchende Kommunalunternehmen (Vorjahr: 3.629). In Baden-Württemberg ist damit die Anzahl der Kommunalunternehmen gesunken, während sie bundesweit 2023 gestiegen ist. In keinem anderen Flächenland gibt es mehr kaufmännisch buchende Kommunalunternehmen als in Baden-Württemberg. Selbst in Nordrhein-Westfalen als bevölkerungsreiches Bundesland sind es im Jahr 2023 gerade einmal 3.130 Kommunalunternehmen. Rein rechnerisch gibt es pro Kommune (insgesamt 1.136 Stadtkreise, Landkreise und Kreisangehörige) in Baden-Württemberg rund drei kommunale Unternehmen. Das veranschaulicht die enorme Bedeutung der Kommunalunternehmen.

BW mit der höchsten
Zahl an Kommunal-
unternehmen

2.2 Aufgabenbereiche

Mit 1.632 kaufmännisch buchenden Kommunalunternehmen entfällt der größte Teil der baden-württembergischen kaufmännisch buchenden Kommunalunternehmen auf den Bereich der Ver- und Entsorgung (Wasser, Abwasser, Abfall, Elektrizität, Gas, kombinierte Versorgung usw.).

Nachfolgende Ansicht zeigt die baden-württembergischen Kommunalunternehmen nach ihrem Aufgabenbereich im Jahr 2023.



Ansicht 19: Anzahl der baden-württembergischen Kommunalunternehmen 2023 nach Aufgabenbereichen

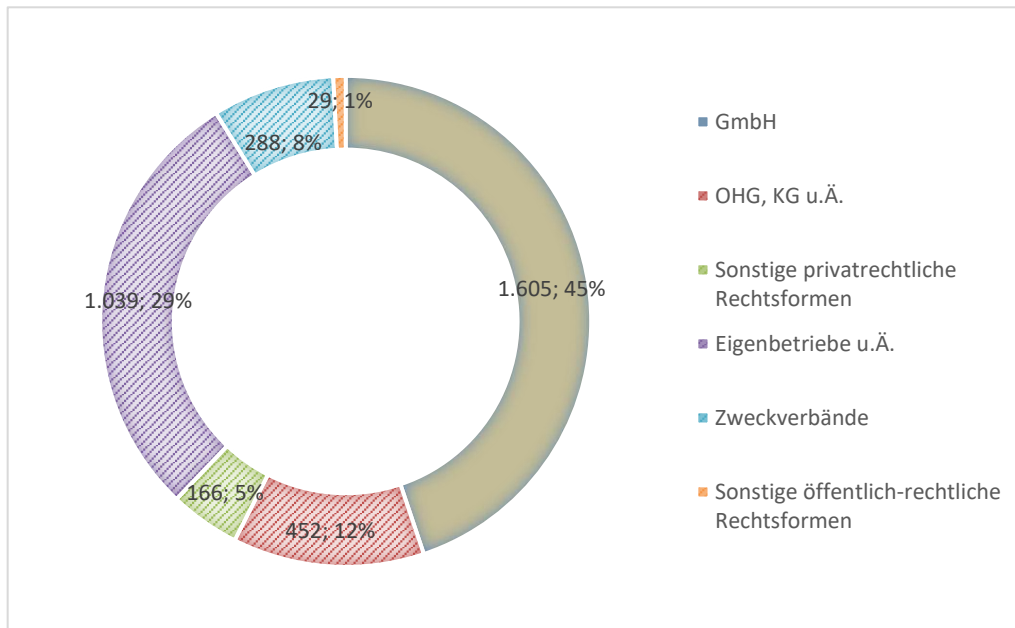
Quelle: Eigene Darstellung nach Statistisches Bundesamt (2026): Genesis-Online, Öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEU): Anzahl, Stand 05.01.2026

Bemerkenswert ist, dass insgesamt noch immer 152 kaufmännisch buchende Kommunalunternehmen in freiwilligen Aufgabenbereichen wie Kultur, Sport und Wirtschaftsförderung tätig sind. Angesichts der aktuell angespannten Kommunalfinanzlage ist denkbar, dass in diesen Bereichen perspektivisch die Engagements zurückgehen. In der Entwicklung zeichnet sich das nur minimal ab. In 2022 waren in Baden-Württemberg noch insgesamt 156 kaufmännisch buchenden Kommunalunternehmen in freiwilligen Aufgabenbereichen tätig – mithin ein leichter Rückgang im Jahr 2023. Auf der anderen Seite ist der Kommunale Finanzierungssaldo in Summe der baden-württembergischen Kommunen erst seit 2024 im Minus. Die Zahlen für 2024/2025 könnten insofern anders aussehen.

2.3 Rechtsform

Kommunale Unternehmen können privatrechtlich und öffentlich-rechtlich organisiert sein. In allen Flächenländern dominiert dabei die privatrechtliche Organisationsform (etwa GmbH, OHG, KG, AG). Einer von mehreren Gründen hierfür ist, dass die aktive Beteiligung Privater an öffentlich-rechtlichen Eigenbetrieben oder Anstalten des öffentlichen Rechts derzeit nicht möglich ist.

Nachfolgende Ansicht zeigt die Anzahl und den Anteil der baden-württembergischen Kommunalunternehmen 2023 nach Rechtsform.



Ansicht 20: Kommunalunternehmen in BW 2023 nach Rechtsform

Quelle: Eigene Darstellung nach Statistisches Bundesamt (2026): Genesis-Online, Öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEU): Bundesländer, Jahre, Ebenen des öffentlichen Bereichs, Rechtsform, Stand 05.01.2026

Mit 1.605 Unternehmen ist die GmbH in Baden-Württemberg die beliebteste Organisationsform. Gegenüber dem Vorjahr (1.577 Unternehmen) ist die Anzahl leicht gestiegen. Insgesamt 45 Prozent der Kommunalunternehmen sind als GmbH organisiert. Leitendes Motiv könnte die Haftungsbeschränkung in Kombination mit der geringeren Rechtskomplexität im Vergleich zur AG sein.

GmbH und
Eigenbetriebe am
Beliebtesten

Beliebt sind in Baden-Württemberg ebenfalls die Eigenbetriebe. Insgesamt 29 Prozent der Kommunalunternehmen in Baden-Württemberg sind entsprechend organisiert. Ein typisches Motiv für die Beliebtheit der Eigenbetriebe ist gemeinhin darin begründet, dass rentierliche Verschuldung bei kostenrechnenden Einrichtungen (etwa Gebührenhaushalte Wasser, Abwasser) hier klar einer Aufgabe zugeordnet und letztlich in die Gebühr eingerechnet werden kann.

Auf der anderen Seite sprechen gerade aktuell angesichts der an Bedeutung hervorgehobenen Haushaltskonsolidierungsgesichtspunkte viele Gründe für eine „Rekommunalisierung“ in Form der Reintegration von Eigenbetrieben. Zu bedenken sind die rechtsformbedingten Zusatzkosten von Eigenbetrieben. So sind mit Betriebsausschuss und Betriebsleitung (Kann-Regelungen nach §§ 4 und 7 Eigenbetriebsgesetz BW) zusätzliche Organe zu bilden, die zusätzlichen Verwaltungs-, Entschädigungs- sowie ggf. Aufwand für Löhne und Gehälter verursachen. Hinzu kommt der Aufwand für die Jahresabschlussprüfung (§ 16 Eigenbetriebsgesetz). Daneben stehen gerade in kleineren Kommunen Zweckmäßigkeitserwägungen.⁶³

Im Vergleich zum Vorjahr ist die Anzahl der Eigenbetriebe in BW zurückgegangen: 2022 waren es noch 1.165 Eigenbetriebe, 2023 sind es nunmehr nur noch 1.039 Eigenbetriebe.

63 Zu den Konsolidierungsvorteilen bei Reintegration von Eigenbetrieben vgl. Gnädinger, Marc (2023): Quo vadis Kommunalwirtschaft – Rekommunalisierung versus Privatisierung, in: Gemeindegewirtschaft Nr. 02/2023, S. 54.

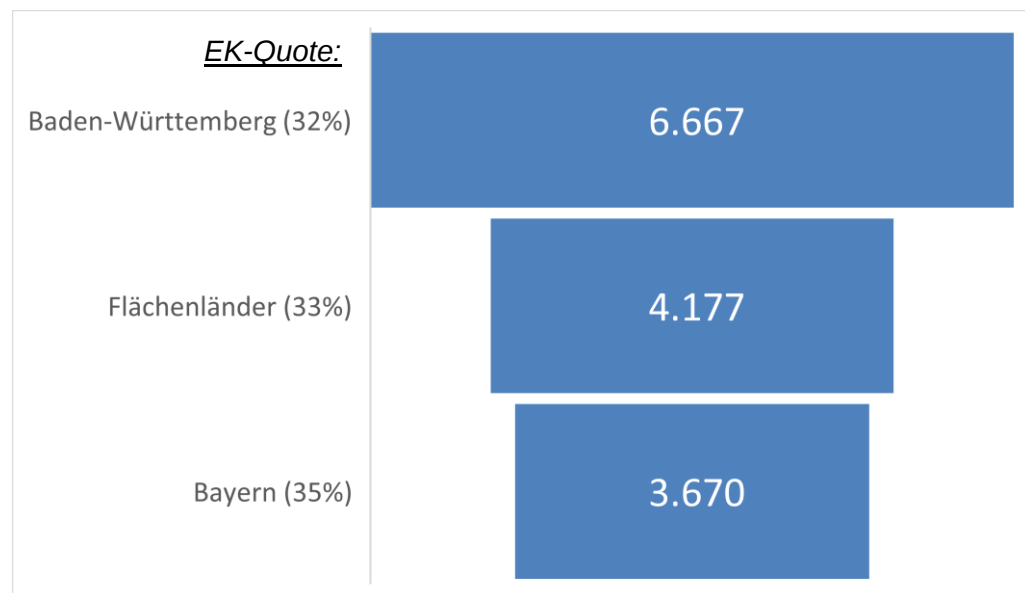
2.4 Eigenkapital

Das Eigenkapital ist die Residualgröße aus Vermögen und Verschuldung. In keinem Flächenbundesland ist im Jahr 2023 für die Summe der kaufmännisch buchenden Kommunalunternehmen eine Überschuldungssituation mit negativem Eigenkapital (nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbeträge) entstanden.

Der Blick auf das Eigenkapital der kaufmännisch buchenden Kommunalunternehmen im Jahr 2023 relativiert für die Kommunen in Baden-Württemberg das Bild der vergleichsweise hohen ausgelagerten Schuldenanteile.

Hohes Eigenkapital
der Kommunal-
unternehmen

In Baden-Württemberg liegen trotz hoher Geldschulden bei den Auslagerungen das Eigenkapital der kaufmännisch buchenden Kommunalunternehmen mit 6.667 Euro pro Kopf (Vorjahr: 5.767 Euro) deutlich über dem Flächenländerdurchschnitt von 4.177 je Einwohner (Vorjahr: 3.932 Euro). Es sind insofern in den baden-württembergischen kaufmännisch buchenden Kommunalunternehmen nicht nur die dorthin ausgelagerten Geldschulden hoch, sondern auch das Vermögen ist vergleichsweise hoch. In Bayern liegt das Eigenkapital der kaufmännisch buchenden Kommunalunternehmen mit 3.670 Euro je Einwohner (Vorjahr: 3.515 Euro) deutlich unter dem Wert in Baden-Württemberg und unterhalb des Flächenländerdurchschnittes



Ansicht 21: EK der Kommunalunternehmen 2023 in Euro/Ew. und EK-Quote

Quelle: Eigene Darstellung nach Statistisches Bundesamt, Datenbank Genesis – Bilanz (FEU): Bundesländer, Jahre, Ebenen des öffentlichen Bereichs, Aufgabenbereiche, Jahresabschlüsse kfm. b. Extrahh., sonst. öff. FEU - Bilanz (Mill. EUR), Stand 06.01.2026; die Einwohnerzahlen wurden zum 31.12.2024 herangezogen

Interessant ist ebenfalls die Einordnung des Eigenkapitals im Vergleich zur Bilanzsumme. Je höher die Eigenkapitalquote ist, desto unabhängiger sind Kommunalunternehmen tendenziell von Fremdkapitalgebern. In Bezug auf die Eigenkapitalquote liegen die baden-württembergischen kaufmännisch buchenden Kommunalunternehmen in ihrer Summe mit 32 Prozent unterhalb des Flächenländerdurchschnittes von 33 Prozent. Die kaufmännisch buchenden Kommunalunternehmen in Bayern liegen bei diesem Wert bei 35 Prozent.

Insgesamt hat das Eigenkapital der kaufmännisch buchenden Kommunalunternehmen in Baden-Württemberg Ende des Jahres 2023 eine Höhe von 74,982 Mrd. Euro (Vorjahr: 64,406 Mrd.). Der größte Teil davon entfällt mit knapp 39 Prozent und einer Höhe von 28,884 Mrd. Euro auf den Bereich Ver- und Entsorgung. Hierunter fallen die Aufgabenbereiche Wasser, Abwasser, Abfall, Elektrizität und Gas.

Noch immer beachtlich, wenngleich im Vergleich zu den anderen Aufgabenbereichen überschaubar, ist die Höhe des auf vorwiegend freiwillige Bereiche (Kultur, Sport & Erholung, Wirtschaftsförderung) entfallenden Eigenkapitals. Es liegt Ende des Jahres 2023 bei 563 Mio. Euro. Gegenüber dem Vorjahr 2022 ist hier allerdings das Eigenkapital größtmäßig geschrumpft. In 2022 lag der Wert noch bei 654 Mio. Euro.

2.5 Gewinne und Verluste

Das Eigenkapital sagt nichts über die aktuelle Leistungsfähigkeit der kommunalen Unternehmen aus: Die Größe ist ein Spiegelbild der Vergangenheit, d.h. die Größe kann positiv sein, obgleich das aktuelle und die folgenden Jahresergebnisse negativ sind. Leider kann in Bezug auf die Jahresergebnisse der kaufmännisch buchenden Kommunalunternehmen am äußeren zeitlichen Rand derzeit ebenfalls nur bis zum Jahr 2023 zurückgeblickt werden. Gerade für den gegenwärtig viel diskutierte Gesundheitsbereich (Statistischer Aufgabenbereich Hochschulkliniken, Krankenhäuser und Heilstätten) ist das schade – hier könnten aktuellere statistische Daten die intensiv geführte Diskussion um Reformnotwendigkeiten erhellen.

Eine bemerkenswerte GuV-Position sind die Erträge aus Verlustübernahmen. Sie sind in den letzten Jahren deutlich gestiegen.⁶⁴ Im Jahr 2023 liegen die Erträge aus Verlustübernahmen über alle kaufmännisch buchenden Kommunalunternehmen in Baden-Württemberg hinweg bei 1,348 Mrd. Euro. Davon entfallen auf den Verkehrsbereich 229 Mio. Euro und auf den Gesundheitsbereich 76 Mio. Euro. Bei den Verkehrsunternehmen entsteht nur dank der Verlustübernahmen in der Summe der Verkehrsunternehmen im Jahr 2023 ein überschaubarer Verlust von -28 Mio. Euro.

	Jahr 2019	Jahr 2020	Jahr 2021	Jahr 2022	Jahr 2023
Kommunale Unternehmen insgesamt	994	668	1.348	2.463	2.666
<i>darunter Ver- und Entsorgung</i>	673	557	641	1.725	2.423
<i>darunter Wohnen</i>	137	101	185	126	74
<i>darunter Verkehr</i>	40	-121	-31	141	-28
<i>darunter Gesundheit</i>	-257	-204	-248	-322	-472
<i>darunter Kultur, Sport und Erholung sowie Wirtschaftsförderung</i>	-89	-103	-51	-111	-200

Ansicht 22: Zeitreihe zu Gewinnen und Verlusten der kommunalen Unternehmen in Baden-Württemberg nach Aufgabenbereichen in Mio. Euro

Quelle: Eigene Darstellung nach Statistisches Bundesamt, Datenbank Genesis – Gewinn- und Verlustrechnung (FEU): Deutschland, Jahre, Ebenen des öffentlichen Bereichs, Aufgabenbereiche, Jahresabschlüsse kfm. b. Extrah., sonst. öff. FEU - Gewinn- und Verlustrechnung (Mill. EUR), Stand 06.01.2026

Insgesamt sind die Jahresergebnisse der kaufmännisch buchenden Kommunalunternehmen in Baden-Württemberg in den Jahren 2019 bis 2023 mit Ausnahme des Coronajahres 2020 (temporärer Gewinneinbruch auf 668 Mio. Euro) in den letzten fünf Jahren gestiegen. Im Jahr 2023 haben die kaufmännisch buchenden Kommunalunternehmen in ihrer Summe beachtliche Gewinne von rund 2,7 Mrd. Euro erwirtschaftet.

64 Vgl. Gnädinger, Marc (2025): Kommunalfinanzbericht BW 2025, S. 30.

Vergleichsweise hohe Gewinne werden in Baden-Württemberg in der Ver- und Entsorgung realisiert. Die Verfolgung langfristiger Ziele ist eine Stärke der Kommunalunternehmen. Zu diesem Zweck werden in einzelnen Fällen Gelder in Kommunalunternehmen thesauriert. Auf Ausschüttungen wird verzichtet, damit die Mittel nicht für aktuelle kommunalpolitische Anliegen ausgegeben werden. Stadtwerke dürften z.B. mancherorts auf Thesaurierung mit geringerer Ausschüttung setzen, um die Wärmewende zu finanzieren.

Eine dramatische Entwicklung zeigt sich auf dem Feld Gesundheit, zu dem insbesondere die kommunalen Krankenhäuser zählen – und das obwohl die Jahre 2024 und 2025 noch gar nicht abgebildet werden können: Bei sich verstetigender Entwicklung wird das die Versorgung in der Fläche von Baden-Württemberg determinieren. Die Verluste sind trotz Verlustübernahmen in 2023 auf -472 Mio. Euro gewachsen.⁶⁵ Die wirtschaftliche Lage einiger Krankenhäuser erscheint eindeutig als kritisch, zum Teil existenzbedrohend. Die Häuser sind auf Unterstützungsleistungen der Träger angewiesen. Nicht alle Träger haben angesichts der aktuell schwierigen Kommunalfinanzentwicklung indes die wirtschaftliche Potenz das (auf Dauer) zu leisten. Krankenhäuser können die Finanzielle Leistungsfähigkeit ihrer Träger (im Einzelfall stark) beeinflussen. Etwaige Verlustabdeckungen für die Krankenhäuser oder andere monetäre Belastungen der Träger müssen im Kommunalhaushalt unter der Prämisse des Erhalts Finanzieller Leistungsfähigkeit andernorts (bei Landkreisen etwa auch bei den Kreisangehörigen über Kreisumlageanpassungen) durch Ertragssteigerungen oder Einsparungen kompensiert werden, gehen mithin zu Lasten der kommunalen Angebotsportfolios. Das bedeutet auch, dass vor dem Hintergrund der Finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommune selbst, Stützungsmaßnahmen für die Krankenhäuser nur in Grenzen möglich sind. Entsprechend verschärft sich die Diskussionslage in dieser Thematik.⁶⁶

Die Defizite der kaufmännisch buchenden Kommunalunternehmen bei den freiwilligen Leistungen auf den Feldern Kultur, Sport und Erholung sowie Wirtschaftsförderung schwanken merklich. Im Jahr 2023 haben sie sich gegenüber dem Vorjahr deutlich auf -200 Mio. Euro erhöht. Angesichts der aktuell sich verschlechternden finanziellen Lage der kommunalen Kernhaushalte und multipler Krisen gibt es auch hier einen hohen Priorisierungsbedarf. Es ist insofern nicht auszuschließen, dass gerade kaufmännisch buchende Kommunalunternehmen mit weitgehend freiwilligen und damit disponiblen Einrichtungen mit dem Ziel der Defizitsenkung schließen oder ihre Angebote reduzieren werden.

2.6 FEUs

In der Finanzstatistik wird zuweilen bei den Ausgliederungen aus dem Kernhaushalt, genauer gesagt bei den öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEUs)⁶⁷, zwischen den Extrahaushalten und den sonstigen FEUs unterschieden.

Was sind FEUs? Öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEUs) entstehen durch Aufgabenauslagerungen, Neugründung oder Beteiligungserwerb. Es sind Einheiten, deren Eigner mehrheitlich – unmittelbar oder mittelbar

65 Zur Entwicklung der Krankenhäuser im Detail vgl. Gnädinger, Marc (2025): Kommunalfinanzbericht BW 2025, S. 31 ff.

66 Vgl. exemplarisch Kommunaler Arbeitgeberverband BW: Kommunale Arbeitgeber kritisieren erneute Warnstreiks in den Krankenhäusern in Baden-Württemberg, PM vom 04.03.2025.

67 Eine genaue Abgrenzung zwischen den FEUs und den kaufmännisch buchenden Kommunalunternehmen findet sich bei Burth, Andreas/ Egger, Sarah (2024): Entwicklung der kommunalen Personalausgaben, ZKF Nr. 7/Juli 2024, S. 147.

– die Kernhaushalte (Bund, Länder, Gemeinden/Gemeindeverbände, Sozialversicherung) sind.⁶⁸

Extrahaushalte sind alle FEUs, die nach den Vorgaben des Europäischen Systems der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (ESVG 2010) zum Sektor Staat gehören. Zum 1. Januar 2024 gibt es in Baden-Württemberg 862 kommunale Extrahaushalte.⁶⁹

Weitaus größer ist die Anzahl der sonstigen FEUs. Zum 1. Januar 2024 gibt es in Baden-Württemberg 3.369 sonstige FEUs. Sonstige Fonds, Einrichtungen und Unternehmen sind alle öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, die nach den Vorgaben des Europäischen Systems der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (ESVG 2010) nicht zum Sektor Staat gehören. Grundsätzlich handelt es sich bei diesen Einheiten nach dem ESVG 2010 um Marktproduzenten.⁷⁰

68 Zur Definition vgl. Statistisches Bundesamt (2019): Fachbegriffe der Finanz- und Personalstatistiken, unter https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Oeffentliche-Finanz/fachbegriffe-finanz-personalstatistiken-pdf.pdf?__blob=publicationFile&v=5 [Zugriff am 30.06.2026]

69 Vgl. Statistisches Bundesamt (2024): Liste der Extrahaushalte 2024.

70 Vgl. Statistisches Bundesamt (2024): Liste der sonstigen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen 2024.

3 Sonderthemen

3.1 Nachhaltigkeitshaushalte

Das Staatsziel Nachhaltigkeit ist in Baden-Württemberg zwar nicht explizit in der Landesverfassung verankert, aber es findet sich in der Verantwortung für die künftigen Generationen, die dort betont wird, und im Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen, der in der Landesverfassung verankert ist.

Verfassungsrang

Der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen ist in Baden-Württemberg seit 1995 in der Landesverfassung verankert⁷¹. In Artikel 3a Landesverfassung BW heißt es: „*Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung.*“⁷²

Unter Herausgeberschaft der BST ist eine Studie zum Nachhaltigkeitsmanagement entstanden.⁷³ Nach ihr können rund 65 Prozent der in den 17 SDGs (mit ihren 169 Unterzielen) aufgehenden Nachhaltigkeitsziele nur unter Beteiligung von Kommunen erreicht werden.⁷⁴ Ob nachhaltige Entwicklung am Ende erfolgreich sein wird, entscheidet sich somit maßgeblich auch in den Kommunen.

Ein Ergebnis der Studie: Nachhaltigkeit ist als Querschnittsthema sehr präsent in Kommunen, die systemische Verankerung über Nachhaltigkeitsmanagementstrukturen (zu denen auch Nachhaltigkeitshaushalte gehören können) bleibt aber stark ausbaufähig.

In Baden-Württemberg (31 Prozent) ist der Anteil an Kommunen, die Nachhaltigkeit auf ihrer kommunalen Webseite erwähnen relativ hoch. Es gibt aber auch Länder mit höheren Quoten. Unabhängig von den Erwähnungen kommt es aber auf die Umsetzung an. Hier können Nachhaltigkeitshaushalte ein wichtiges Tool sein: Nachhaltigkeitshaushalte helfen die Maßnahmenumsetzung zur Transformation finanziell zu tragen (zweiter Aspekt nachhaltiger Kommunalfinanzen, transformationsorientierte Mittelverwendung). Eine Möglichkeit die Nachhaltig-

71 Vgl. Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg (2014): N! Nachhaltigkeitsstrategie Baden-Württemberg, S. 7, unter <https://www.lag21.de/files/default/pdf/Portal%20Nachhaltigkeit/land/portal-n-uberarbeitung/bw-2014-nhs.pdf> [Zugriff am 18.06.2026]

72 Vgl. Verfassung des Landes Baden-Württemberg, unter <https://www.landesrecht-bw.de/bsbw/document/jlr-VerfBWrahmen> [Zugriff am 31.08.2025] und vgl. Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg: N! Nachhaltigkeitsstrategie Baden-Württemberg, 2014, unter <https://www.lag21.de/files/default/pdf/Portal%20Nachhaltigkeit/land/portal-n-uberarbeitung/bw-2014-nhs.pdf> [Zugriff am 31.08.2025] sowie vgl. weiterhin Wissenschaftliche Dienste des Bundestags – Ausarbeitung Verankerung des Nachhaltigkeitsbegriffs in den Verfassungen ausgewählter Staaten, 2014, unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/419894/11345718d0b65f12d9d1aa6be4f33d4e/wd-3-292-14-pdf-data.pdf> [Zugriff am 31.08.2025]

73 Vgl. Bertelsmann Stiftung (Hrsg.; Autoren Valeska Liedloff, Oliver Peters und Julia Henke; Deutsches Institut für Urbanistik), o.D.: Kommunales Nachhaltigkeitsmanagement: Digitale Inventur des Status Quo in Deutschland.

74 Vgl. ebenda., Vorwort

keit vor Ort zu verankern ist mithin das Aufstellen von Nachhaltigkeitshaushalten.⁷⁵ Sie kombinieren bestenfalls beide Aspekte nachhaltiger Kommunalfinanzen: Den Erhalt finanzieller Leistungsfähigkeit und die transformationsorientierte Mittelverwendung.

Die Steuerung des transformationsorientierten Mitteleinsatzes (zweiter Aspekt nachhaltiger Kommunalfinanzen) findet auf Produktbasis (Teilhaushalt, Schlüsselpositionen) statt. Es geht um die Realisierung von Nachhaltigkeitszielen durch kommunales Agieren und deren Messung und Steuerung durch Kennzahlen und Indikatoren (z.B. kommunale SDG-Indikatoren oder speziell für BW die NI-Indikatoren⁷⁶). Eine wirkungsorientierte Steuerung in bewusster Abgrenzung zu Inputreflexen wird etabliert. Inputreflexe sind zumeist unzureichend. Sie folgen der Denke, dass ein höherer Mitteleinsatz im entsprechenden Themenfeld quasi automatisch zu größeren Transformationserfolgen führt. Dem ist in der Realität aber natürlich nicht immer so, weil Effektivität und Effizienz manches Mal fehlen.

Transformations-
orientierte
Mittelverwendung

Die Herausforderungen (gerade in kleinen bzw. finanzschwachen) Kommunen beim Aufbau von Nachhaltigkeitshaushalten bestehen darin, mit kleinster Verwaltungskraft praktisch handhabbare Lösungen zu entwickeln, die zu keinem Mehr an Verwaltungsaufwand führen. Gerade für kleine bzw. finanzschwache Kommunen mit überschaubarer Verwaltungskraft bietet sich die ausschließliche Verwendung des Haushaltes anstelle von zusätzlichen u.U. aufwendigen Nachhaltigkeitsberichten an. Auf diese Weise können sie im Sinne der Nachhaltigkeitssteuerung tätig werden. Ein aufwendiger Parallelbetrieb mit zusätzlichem Nachhaltigkeitsberichtsweisen ist nicht zwingend notwendig.

Nachhaltigkeitssteuerung im Sinne der transformationsorientierten Mittelverwendung kann in wesentlichen Teilen über den „Produkthaushalt“ realisiert werden. Die Arbeit mit Schlüsselpositionen liegt nahe. Dazu werden Nachhaltigkeitsziele und entsprechende steuerungsrelevante Kennzahlen sowie Indikatoren in den „Produkthaushalt“ übernommen. Die Kernfrage lautet dann, mit welchen Schlüsselpositionen können welche Nachhaltigkeitsziele realisiert und mittels welcher Kennzahlen und Indikatoren kann die Zielerreichung gemessen werden (Mikroebene). Allein der Aufbau dieser Systeme kann Zielkonflikte und damit verbundene Mittelversickerung aufdecken. Es muss ganz klar die Frage beantwortet werden, welches Produkt auf welches Nachhaltigkeitsziel einzahlt und wie die Zielerreichung gemessen werden kann. Daneben wird deutlich, welche Indikatoreausprägung im Sinne der Nachhaltigkeit angestrebt wird. Damit werden aus manchem Mal blumigen politischen Bekenntnissen zur Nachhaltigkeit echte messbare Ziele. Die Ambitioniertheit der Anstrengung zeigt sich dadurch, welche Indikatorveränderungen konkret und maßnahmenunterlegt im Haushalt angestrebt werden. Erfolge und Misserfolge der Transformation werden spätestens in den Jahresabschlüssen sichtbar: Die Planwerte werden mit den Ist-Werten verglichen.

Um die Nachhaltigkeitsdebatte in den „Produkthaushalt“ zu überführen, bietet es sich gerade für kleine bzw. finanzschwache Kommunen an, zunächst auf

75 Obgleich von Nachhaltigkeitshaushalt gesprochen wird, ist letztendlich der komplette Steuerungskreislauf betroffen. Unterjährig müssen die Werte - gerade bei Planabweichungen - im Berichtswesen u.a. zwecks des Aufzeigens von Nachsteuerungen sichtbar werden und im Jahresabschluss erfolgt der Plan-Ist-Vergleich (Stimmigkeit von Haushalt und Rechnung).

76 Vgl. Gnädinger, Marc (2025): NI-Indikatoren für Nachhaltigkeitshaushalte, Weblogbeitrag vom 4. April 2025, unter <https://www.kommunalfinanzen-bw.de/2025/04/04/n-indikatoren-fuer-nachhaltigkeitshaushalte/> [Zugriff am 29.06.2026]

bestehende Kennzahlensets zurückzugreifen. Das erspart eigenen Entwicklungsaufwand mit oftmals nicht vorhandenen Kapazitäten und ggf. schwierige intrakommunale Abstimmungen. Qualitätsgesicherte Sets von mit der Materie vertrauten Institutionen stoßen i.d.R. vor Ort leichter auf allgemeine politische Akzeptanz. Additiv können selbstverständlich weitere Zielsetzungen mit zugehörigen Indikatoren den jeweiligen Produkten zugeordnet werden.

Zur Verwirklichung des zweiten Aspekts nachhaltiger Kommunalfinanzen, der transformationsorientierten Mittelverwendung, kann (additiv oder ausschließlich) mit kommunalen SDG-Indikatoren⁷⁷ gearbeitet werden. Gerade die SDG-Indikatoren vom Typ 1 sind dabei besonders wertvoll. Sie vereinen mehrere Vorteile:

- » Hohe kommunalpraktische Relevanz und wissenschaftliche Einschlägigkeit. Mehrere Institutionen mit Affinität zu Kommunen und Kommunalhaushalten haben den Katalog (weiter-)entwickelt und u.a. auf seine Anschlussfähigkeit zum Haushalt geachtet
- » Die Steuerbarkeit der Indikatoreausprägung durch Kommunen ist gegeben – auch wenn monokausale Ursache-Wirkungszusammenhänge naturgemäß i.d.R. nicht gegeben sind. Dabei ist darauf zu achten, dass nicht blindlings alle Indikatoren des Sets in den Haushalt übernommen werden, sondern nur solche, die aufgrund der Aufgabenzuständigkeit der betreffenden Kommunen auch durch sie steuerbar sind
- » Interkommunale Vergleiche sind möglich. Die Typ-1-Indikatoren zeichnen sich dadurch aus, dass sie ohnehin durch die Kommune erhoben werden, z.B. aufgrund von Statistiklieferungen. Teils werden die Indikatoren auch von anderen Institutionen frei zugänglich bereitgestellt. Das ermöglicht ein Lernen vom Anderen. Über das SDG-Portal⁷⁸ können Vergleiche mit anderen ähnlich strukturierten Kommunen zur Kennzahlenausprägung vorgenommen werden. Das fördert den Austausch darüber, was getan werden kann, um die Indikatoreausprägung durch kommunales Tun verbessern zu können
- » Der Erhebungsaufwand der Indikatoren durch Kommunen ist entsprechend bei nahe null. Das entlastet die Verwaltung
- » Die Indikatoren sind allesamt so ausgewählt, dass sie einen Beitrag zu den weltweit gültigen 17 SDGs leisten. Nachhaltigkeit und nachhaltiges Verhalten werden insofern gefördert. Der kommunale Beitrag wird sichtbar
- » Mit Übernahme der SDG-Indikatoren in den Haushalt (z.B. bei Schlüsselpositionen) wird den Rechtsregelungen zum „Produkthaushalt“ (Output- und wirkungsorientierte Steuerung) Rechnung getragen (Zwei Fliegen mit einer Klappe).

Durch die Nutzung der kommunalen SDG-Indikatoren im Haushalt wird eine integrierte Haushalts- und Nachhaltigkeitssteuerung möglich. Wer als Kommune insofern auf Nachhaltigkeit setzt, diese vielleicht sogar in einer Nachhaltigkeitsstrategie oder einem kommunalen Leitbild verankert hat, ist mit Nutzung der

77 Vgl. SDG-Indikatoren für Kommunen – Vierte Auflage, herausgegeben von Bertelsmann Stiftung, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Deutscher Landkreistag, Deutscher Städtetag, Deutscher Städte- und Gemeindebund, Deutsches Institut für Urbanistik, Engagement Global, ICLEI European Secretariat, Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement, Landesarbeitsgemeinschaft Agenda 21 NRW, Rat der Gemeinden und Regionen Europas/Deutsche Sektion, Rat für Nachhaltige Entwicklung

78 Kommunales SDG-Portal: <https://sdg-portal.de/de/>

kommunalen SDG-Indikatoren gut aufgestellt. Strategie und Haushalt als wichtigstem Steuerungsinstrument werden unter Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten miteinander verzahnt.

Die verwendeten Nachhaltigkeitskennzahlen und -indikatoren müssen allerdings stets aussagekräftig und steuerungsrelevant sein. Es macht selbstredend keinen Sinn, unreflektiert alle Kennzahlen des kommunalen SDG-Indikatoren-Sets zu übernehmen. Das wäre kontraproduktiv. Es sollten etwa keine Zahlen zur Anwendung kommen, bei denen die Kommune für die dahinterstehenden Aufgaben keine Zuständigkeit besitzt. Es muss zumindest ein Beitrag der Kommune und ihrer Produkte sowie Leistungen auf das Nachhaltigkeitsziel und die zur Messung herangezogenen Kennzahlen bzw. Indikatoren möglich sein, auch wenn monokausale Zusammenhänge in der Regel fast nirgendwo gegeben sein sollten.

Bei Nutzung der kommunalen SDG-Indikatoren (vom Typ 1) im Zuge von Nachhaltigkeitshaushalten gilt dabei das Baukastenprinzip: Jede Kommune entscheidet selbst, welcher Nachhaltigkeitsindikator vor der Kulisse ihrer eigenen Nachhaltigkeitsziele für sie überhaupt steuerungsrelevant ist und in den Kommunalhaushalt aufgenommen wird. Im ersten Schritt muss die Kommunen sich diejenigen Indikatoren aus dem Set herausuchen, die für sie steuerungsrelevant sind. Sie werden sodann in den Haushalt bei den entsprechenden Produkten/Schlüsselpunkten überführt. Die gewünschte und maßnahmenunterlegt anzustrebende Indikatorenausprägung wird für die Gegenwart (Haushaltsjahr) und den Ergebnisplanungszeitraum beplant.

3.2 Doppische Finanzstatistik

Die Umsetzung der Doppischen Finanzstatistik (zunächst nur Jahresrechnungsstatistik) wird konkret. Kommunen in BW sind dabei. Die Erhebung ist in drei Teile gegliedert: Finanzrechnung, Ergebnisrechnung und Bilanz werden getrennt erhoben. Der Erhebungsteil Finanzrechnung entspricht inhaltlich der bisherigen Erhebung zur Jahresrechnungsstatistik (EVAS 71717). Die Berichtspflicht zum Erhebungsteil Finanzrechnung ersetzt insofern die Berichtspflicht zur Jahresrechnungsstatistik.⁷⁹

Zentral bleibt im Sinne des Bürokratieabbaus, dass künftighin auch Erhebungen, die in der neuen Statistik aufgehen (etwa Schulden, Finanzvermögen als Teil des Sachanlagevermögens) entfallen können – noch ist das nicht vorgesehen. Es wäre aber perspektivisch ein wichtiger Schritt zum Bürokratieabbau.

3.3 Sondervermögen für Infrastruktur und Klimaneutralität

3.3.1 Rechtsgrundlagen und Ziele

Das komplett über Schulden finanzierte sog. Sondervermögen⁸⁰ für Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIK) hat ein Volumen von 500 Mrd. Euro. Die Mittel werden nach dem Bundesfinanzministerium⁸¹ folgendermaßen verteilt:

» 300 Mrd. Euro für Investitionen des Bundes

79 Vgl. Gnädinger, Marc (2025): Kommunalfinanzbericht BW 2025, S. 36 ff.

80 Der Terminus Sondervermögen wurde von einer Jury zum Unwort des Jahres 2025 gewählt – bedeutender Hintergrund: Die euphemistische Bezeichnung verdeckt die dahinterstehende Staatsverschuldung. Vgl. Jury Unwort des Jahres (2026): Pressemitteilung: Wahl des 35. „Unwort des Jahres“ - Unwort des Jahres 2025: Sondervermögen.

81 Vgl. Bundesministerium der Finanzen: Informationsseite zum SVIK, unter <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/FAQ/SVIK/sondervermoegen-inf-rastruktur-klimaneutralitaet.html#:~:text=Investitionen%20oder%20Bundes%20nach%20Bereichen>. [Zugriff am 01.07.2026]

- » 100 Mrd. Euro über den Klima- und Transformationsfonds für Investitionen zur Erreichung der Klimaneutralität
- » 100 Mrd. Euro erhalten die Länder für Investitionen in ihre Infrastruktur und die der Kommunen.

Mit dem LuKIFG⁸² wird die Überlassung der 100. Mrd. Euro für Länder und Kommunen geregelt. Zu dem Gesetz gibt es eine zugehörige Verwaltungsvereinbarung.⁸³ Das Geld steht den Ländern und Kommunen zur Verfügung und soll vor allem in die Infrastruktur investiert werden. Für BW sind das insgesamt 13,1 Milliarden Euro. Davon gehen Zweidrittel an die Kommunen.⁸⁴

Infrastrukturausbau
und
Wirtschaftswachstum
als Ziele adressiert

Das Länder-und-Kommunal-Infrastrukturfinanzierungsgesetz (LuKIFG)⁸⁵ wurde im Bundesgesetzblatt veröffentlicht. Gesetzesziel ist nach § 1 LuKIFG die Behebung von Defiziten im Bereich der öffentlichen Infrastruktur und die Schaffung von Wirtschaftswachstum. Gerade für Baden-Württemberg und die Kommunalfinanzen ist Wirtschaftswachstum nötig. Zuletzt (2024 und 2025) sind die Gewerbesteuererinnahmen in Baden-Württemberg eingebrochen, während die Ausgaben (insb. im Sozial- und Personalausgabenbereich) weitergewachsen sind. Insofern ist es im Eigeninteresse der Kommunen in Bereichen zu investieren, die besonders wachstumsfördernd wirken.

Klares LuKIFG-Ziel ist die Schaffung von Wirtschaftswachstumspotentialen und -impulsen durch öffentliche Investitionen (insbesondere auch der Kommunen). Ökonomie und Ökologie sind kein Widerspruch. Häufig lassen sich sprichwörtlich mit „grünen Ideen schwarze Zahlen schreiben“. Das gilt auch für den Investitionsbereich. Die Präambel der Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern zum LuKIFG hebt diesen Zusammenhang hervor. Sie spricht von dem Ziel des Nachhaltigen Wirtschaftswachstums: *„Ziel ist es, bestehende Defizite im Bereich der Infrastruktur abzubauen, die in der Aufgabenzuständigkeit von Ländern und Kommunen liegen. Hierdurch soll insbesondere eine wesentliche Grundlage für nachhaltiges Wirtschaftswachstum geschaffen werden.“*⁸⁶

Einschlägig in diesem Sinne sind auch die drei in der Anlage zur Verwaltungsvereinbarung genannten Beispiele, auch wenn es hier im Wesentlichen am Ende um die Begebung Grüner Bundeswertpapiere geht. In allen drei Fällen sind hier kommunale Infrastrukturen betroffen. Und bei allen drei Beispielen wird als Ziel u.a. die THG-Reduzierung⁸⁷ genannt.

82 Gesetz zur Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen von Ländern und Kommunen (Länder-und-Kommunal-Infrastrukturfinanzierungsgesetz - LuKIFG).

83 Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern zur Durchführung des Gesetzes zur Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen von Ländern und Kommunen „Länder-und-Kommunal-Infrastrukturfinanzierungsgesetz (LuKIFG).

84 Ministerium für Finanzen BW (2025): Land schnürt Milliardenpaket für die Kommunen, Pressemitteilung vom 10. Oktober 2025.

85 Gesetz zur Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen von Ländern und Kommunen (Länder-und-Kommunal-Infrastrukturfinanzierungsgesetz — LuKIFG).

86 Entwurf einer „Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern zur Durchführung des Gesetzes zur Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen von Ländern und Kommunen „Länder- und-Kommunal-Infrastrukturfinanzierungsgesetz (LuKIFG)““.

87 Zur THG-Reduzierung findet sich auch im aktuellen Koalitionsvertrag auf Landesebene eine Passage: So sollen Förderprogramme des Landes, wo möglich, messbare und klar definierte Wirkungsziele beinhalten. Um die Klimaschutzziele des Landes zu erreichen, sollen die Klimaschutzprogramme an ihrer Auswirkung auf die Reduktion von klimaschädlichen Gasen ausgerichtet werden. Vgl. Koalitionsvertrag BW, S. 146.

Die Länder regeln den Kommunalanteil. Für BW gilt die Verwaltungsvorschrift des Finanzministeriums und des Innenministeriums zur Abwicklung des kommunalen Anteils am Länder-und-Kommunal-Infrastrukturfinanzierungsgesetz (VwV LuKIFG).⁸⁸

Das Finanzministerium BW hat Listen zur Verteilung des Sondervermögens an die hiesigen Kommunen veröffentlicht.⁸⁹ Generell ist in Baden-Württemberg die Bemühung um besondere Kommunalfreundlichkeit bei Verteilung des Sondervermögens spürbar – dafür spricht:

- » Insgesamt werden 2/3 des Sondervermögens Infrastruktur des Bundes an die Kommunen weitergeben. Das sind 8,77 Milliarden Euro und ein im Ländervergleich vergleichsweise hoher Anteil
- » Land und kommunale Spitzenverbände haben sich auf die Verteilung der Mittel auf die Gemeinden, Städte und Landkreise verständigt
- » Die Mittel werden pauschal weitergeleitet und insgesamt war in BW sehr frühzeitig klar, welche Kommune im Detail welchen Anteil an dem Sondervermögen erhält. Das ist in anderen Ländern in dieser Geschwindigkeit nicht gelungen
- » Kommunen haben mit der Verteilungsliste frühzeitig Planungssicherheit. Jede Kommune kann mit einem fixen Budget planen, wobei die Mittel für investive Maßnahmen in die Infrastruktur vorgesehen sind. Das Land macht keine weiteren über die Bundesvorgaben hinausgehenden Vorgaben, wann und wie die Kommunen die Mittel zu verwenden haben (Unbürokratische Vorgehensweise).

Manche Kommunen hätten sich sicher noch größere Freiheiten bei der Mittelverwendung gewünscht, im Vergleich zu vorangegangenen Förderungen sind die Freiheitsgrade in Bezug auf die Mittelverwendung nebst Nachweisen allerdings hoch. Das notwendige Spiegelbild der Freiheit war schon immer die Verantwortung. Diese Verantwortung liegt jetzt zum großen Teil bei den Kommunen und den dortigen Entscheidungsträgern.

Unter Punkt 2.2 VwV LuKIFG werden die Förderbereiche benannt. Sie orientieren sich eindeutig an § 3 Abs. 1 LuKIFG. Gleichzeitig wird in der VwV LuKIFG ausdrücklich darauf hingewiesen, dass diese Förderbereiche nicht abschließend sind. Förderfähig sind insbesondere auch Investitionen in die wirtschaftsnahe Infrastruktur, die Infrastruktur der regionalen Daseinsvorsorge, die Wohninfrastruktur, Gebäudesanierungen von öffentlichen Gebäuden, Sportanlagen, Kultureinrichtungen, die Infrastruktur der inneren Sicherheit, der Wasserwirtschaft und in ländliche Infrastrukturen.

Bemerkenswert sind einzelne in der baden-württembergischen Verwaltungsvorschrift benannte Zuwendungsvoraussetzungen (Punkt 5 der Verwaltungsvorschrift). Hier wurden in BW im Gegensatz zu anderen Ländern nicht auf dem Altar vermeintlichen Bürokratieabbaus, wesentliche Punkte weggelassen. Im Gegenteil werden Leitplanken eingebaut, um mit den Investitionen tatsächlich Finanzielle Leistungsfähigkeit dauerhaft zu erhalten und im Sinne der Nachhaltigkeit und des nachhaltigen Wirtschaftswachstums Erfolge zu erzielen – der letztlich für Kommunen positive gestalterische Einfluss wird deutlich:

Zuwendungs-
voraussetzungen

88 Verwaltungsvorschrift des Finanzministeriums und des Innenministeriums zur Abwicklung des kommunalen Anteils am Länder-und-Kommunal-Infrastrukturfinanzierungsgesetz (VwV LuKIFG) vom 17. Dezember 2025.

89 Finanzministerium BW: Sondervermögen: So sieht die Verteilung auf Kommunen und Landkreise aus, Pressemeldung vom 24.11.2025.

- » Nach Nr. 5.2 VwV LuKIFG sind für die Investitionsmaßnahmen von der jeweiligen Kommune angemessene Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen durchzuführen. Bei der Mittelverwendung sind die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit einzuhalten.

Nach § 77 Abs. 2 GemO BW ist die Haushaltswirtschaft sparsam und wirtschaftlich zu führen. Und nach § 12 Abs. 1 GemHVO BW sind vor Beschluss von Investitionen von erheblicher finanzieller Bedeutung unter mehreren in Betracht kommenden Möglichkeiten durch einen Wirtschaftlichkeitsvergleich unter Einbeziehung der Folgekosten die für die Gemeinde wirtschaftlichste Lösung zu ermitteln. Variantenvergleiche mit Folgekostenbetrachtungen sind bei größeren Investitionen zentral, um die Finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommunen nicht zu gefährden.

Wirtschaftlichkeitsvergleiche und Folgekostenberechnungen sind keine bürokratische Pflichtübung. Sie erhöhen die Transparenz u.a. für die Kommunalpolitik und verbessern darüber die Entscheidungsqualität. Hiermit leisten sie einen wesentlichen Beitrag zur Wirtschaftlichkeit und damit zur dauerhaften Finanziellen Leistungsfähigkeit. In der Planungs- und Errichtungsphase sind die Einflussmöglichkeiten auf die späteren Lebenszykluskosten am größten. Unterbleibt diese Betrachtung, besteht die Gefahr, dass Investitionsentscheidungen zwar kurzfristig tragfähig erscheinen, langfristig jedoch erhebliche Belastungen für den Kommunalhaushalt nach sich ziehen.

- » Nach Nr. 5.4 VwV LuKIFG sollen Kommunen bei der Umsetzung der Vorhaben die Ziele der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie berücksichtigen. Hier wird explizit auf die Begründung zum LuKIFG eingegangen, wonach vornehmlich die Ziele 3 - Gesundheit und Wohlergehen, 4 - hochwertige Bildung, 8 - menschenwürdige Arbeit und Wirtschaftswachstum, 9 - Industrie, Innovation und Infrastruktur sowie 13 - Maßnahmen zum Klimaschutz der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie berührt sind.

Mit der Vorgabe werden die mancherorts in Deutschland leider häufig nur wohlklingenden Vorhaben und Strategiepapiere zur Nachhaltigkeitstransformation im Ländle stärker mit Leben gefüllt. Kommunen sind der zentrale Akteur für den öffentlichen Teil der Nachhaltigkeitstransformation. Mit Umsetzung der LuKIFG-Investitionen werden Kommunen im Sinne ihrer Einwohner einen wesentlichen Teil zu dieser Transformation beitragen. Durch Auf- und Ausbau kommunaler Nachhaltigkeitshaushalte lassen sich im Sinne der Vorgabe Fortschritte in diesem Sinne steuern (s. Kap. 3.1).

- » Nach Nr. 5.5 VwV LuKIFG sollen die geförderten Investitionen unter Berücksichtigung der absehbaren demografischen Veränderungen auch längerfristig nutzbar sein.

Heute schon an morgen zu denken ist bei langlebigen Investitionen elementar. Demographische Veränderungen determinieren kommunale Bedarfe und Ansprüche an die Infrastruktur. Es kann z.B. durchaus sinnvoll sein ein Gebäude so zu planen, dass im Laufe der Nutzungsdauer andere Nutzungsarten denkbar sind, mithin auch andere Gruppen davon profitieren. Während mancherorts heute beispielsweise die KiTa wichtig ist, kann sich das ändern und das Gebäude wird sodann anderweitig (etwa durch Senioren) genutzt etc.

3.3.2 Steuerung des Wirtschaftswachstumseffekts

Kommunen mit einem Nachhaltigkeitshaushalt (s. Kap. 3.1) haben beim zielgerichteten Einsatz der LuKIFG-Mittel einen Vorteil. Sie sind es im Sinne der transformationsorientierten Mittelverwendung gewohnt, in Wirkungsketten zu denken. Hier spielen jeweils ökonomische, ökologische und soziale Ziele und ihre Beeinflussbarkeit durch kommunales Tun eine Rolle. Wirtschaftswachstum ist ein Gebot der Stunde. Es ist insofern wahrscheinlich, dass auch künftighin

Nachhaltigkeitsaspekte (bei Förderungen) eine zunehmende Rolle spielen. Der Auf- und Ausbau von kommunalen Nachhaltigkeitshaushalten wäre insofern auch vor der Kulisse dieses Gedankens zielführend.

Die wenigsten baden-württembergischen Städte, Gemeinden und Landkreise arbeiten gegenwärtig mit Nachhaltigkeitshaushalten. Das bringt Probleme bei der Erreichung des Primär-LuKIFG-Ziels, nämlich der Erzeugung des nachhaltigen Wirtschaftswachstums. Dabei sind gerade Baden-Württemberg und seine Kommunen auf eben dieses Wachstum angewiesen. Ohne Wachstum wird es schwer bis unmöglich, die Finanzielle Leistungsfähigkeit, mithin die stetige Aufgabenerfüllung dauerhaft sicherzustellen.

Mit Nachhaltigkeitshaushalten werden Wirkungszusammenhänge offenkundig und das Denken in diesen forciert. Und die transformationsorientierte Mittelverwendung als zweiter Aspekt nachhaltiger Kommunalfinanzen berücksichtigt eben neben Ökologie und Soziales auch die Dimension der Ökonomie: Es gibt gleich zwei SDGs, die direkt das nachhaltige Wirtschaftswachstumsziel – das auch Wesen des LuKIFG ist – berühren:

- 1) SDG Nr. 8 – Menschenwürdige Arbeit und Wirtschaftswachstum
- 2) SDG Nr. 9 – Industrie, Innovation und Infrastruktur

Es gibt mithin mehrere (genau 8 für Stadtkreise und Landkreise, davon 7 auch für Kreisangehörige) SDG-Indikatoren zur Messung der Zielerreichung bei diesen beiden SDGs.⁹⁰ All diese Indikatoren sind sogar vom Typ 1, will heißen:

- » Sie haben eine hohe kommunalpraktische Relevanz, weil insgesamt zehn Institutionen (darunter u.a. z.B. alle drei Kommunalverbände auf Bundesebene, das DIfU und die KGSt) sie weiterentwickeln
- » Der Erhebungsaufwand für Kommunen liegt bei nahezu null. Eine Abbildung im Kommunalhaushalt und die Verknüpfung mit der Haushaltssteuerung drängt sich geradezu auf
- » Das Lernen vom Anderen wird unterstützt, weil es diese Indikatoren für alle Kommunen vergleichend über das SDG-Portal gibt.

Die Indikatoren können mit ihren Vergangenheitswerten für interkommunale Vergleiche im Portal abgerufen werden und mit ihren Planwerten für Gegenwart und Zukunft 1:1 in die kommunalen Produkthaushalte übernommen werden, z.B. gerade angesichts ihrer aktuell zentralen kommunalpolitischen Bedeutung als Schlüsselpositionen (Kriterium der Wesentlichkeit).

Da die Indikatoren über das Portal für alle Kommunen vergleichend zur Verfügung stehen, können im interkommunalen Austausch Maßnahmen erörtert werden, wie die Indikатораusrprägung am zielführendsten verbessert werden kann – so können im kommunalen Eigeninteresse deutliche kommunale Beiträge für die Transformation und das nachhaltige Wirtschaftswachstumsziel erreicht werden.

Über das Portal kommunalfinanzen-bw.de wurden in diesem Sinne durch die jeweilige Kommune nach eigenen Bedarfen, Möglichkeiten und Schwerpunkten anpassbare Muster-Produktblätter für den Kommunalhaushalt nach kommunalem Produktplan BW (Stand 01.05.2020) entwickelt, die zur Steuerung des

Produktblätter

90 Vgl. im Detail Gnädinger, Marc (2025): Nachhaltigkeitshaushalt für das LuKIFG, Weblogbeitrag vom 17. Dezember 2025, unter kommunalfinanzen-bw.de/2025/12/17/nachhaltigkeitshaushalt-fuer-das-lukifg/ [Zugriff am 30.06.2026]

nachhaltigen Wirtschaftswachstumsziels genutzt werden können.⁹¹ Mit Erarbeitung entsprechender Produktblätter wird die Wirkungskette (Zusammenspiel von Maßnahmen im Hinblick auf das nachhaltige Wirtschaftswachstum) auch für Kommunalpolitik, Einwohner und andere Anspruchsgruppen noch deutlicher. Für die Fachverantwortlichen in den Kommunalverwaltungen wird damit darüber hinaus ihr Beitrag für die Transformation und das damit verbundene nachhaltige Wirtschaftswachstum deutlich. Möglicherweise entstehen hierdurch zusätzliche Motivationseffekte.

Zentraler Vorteil bei Nutzung der SDG-Indikatoren für das Wirtschaftswachstumsziel ist der sehr überschaubare Erhebungsaufwand. Es genügt nicht, Nachhaltigkeit und nachhaltiges Wirtschaftswachstum als kommunalpolitisches Ziel zu postulieren. Selbst die Formulierung von Nachhaltigkeitsstrategien oder Nachhaltigkeitsleitbildern sind nur ein Schritt, dem weitere folgen müssen. Nachhaltige Entwicklung und nachhaltiges Wirtschaftswachstum als Teilgröße müssen durch messbare Größen überprüfbar gemacht werden. Entscheidend ist, dass Entwicklungen nicht im Ungefähren bleiben, sondern mit Indikatoren bzw. Kennzahlen dargestellt werden, die auf verlässlichen Daten beruhen. Auf diese Weise entstehen Ergebnisse, die Entscheidungen stützen und Prioritäten verdeutlichen. Hierzu kann der Nachhaltigkeitshaushalt als Instrument genutzt werden.

Die Messung der Nachhaltigkeitsentwicklung und des zugehörigen nachhaltigen Wirtschaftswachstums ist ein zentrales Element für die Steuerung, Legitimation und Akzeptanz nachhaltigkeitsbezogener Maßnahmen. Sie schafft Transparenz über Fortschritte und ermöglicht eine objektive Bewertung von Zielerreichung und Wirksamkeit. Gleichzeitig erzeugt sie ihrerseits jedoch auch Verwaltungsaufwand, da für Monitoring, Berichterstattung (z.B. im unterjährigen Berichtswesen zum Haushalt oder im Jahresabschluss) und Auswertung eine belastbare Datengrundlage erforderlich ist.

Zwischen Steuerungsfähigkeit durch Indikatoren bzw. Kennzahlen einerseits und zusätzlichem Verwaltungsaufwand andererseits besteht ein Zielkonflikt: Der Aufwand für die Informationserhebung und -verarbeitung muss stets durch den Steuerungsnutzen gerechtfertigt werden. Der Erhebungsaufwand muss sich immer rechtfertigen. Unnötige Nachhaltigkeitsbürokratie ist zu vermeiden. Besonders bei Nutzung der für die Kommunen individuell steuerungsrelevanten SDG-Indikatoren vom Typ 1 ist der Erhebungsaufwand äußerst gering. Mit Nutzung der SDG-Indikatoren vom Typ 1 zum SDG Nr. 8 und Nr. 9 (beide zählen auf das nachhaltige Wirtschaftswachstumsziel ein) liegt dieser Aufwand im Kontext des nachhaltigen Wirtschaftswachstums jedoch bei nahezu null.

Kommunen, die noch keinen Nachhaltigkeitshaushalt haben, finden über die Steuerung der LuKIFG-Ziele einen guten Einstieg in ebendiesen: Einfach, einfach anfangen – das heißt mit diesem Einstieg Erfahrungen sammeln und den Nachhaltigkeitshaushalt dann ggf. weiterentwickeln.

3.3.3 Rolle der Kommunalpolitik

Natürlich werden die Investitionsmittel allein die aktuellen Kommunalfinanzprobleme nicht lösen. Das liegt schon allein daran, dass es keine Hilfen zur dauerhaften Aufstockung der Kommunalfinanzmittel sind. Zudem sind bei In-

91 Die Muster-Produktblätter zum nachhaltigen Wirtschaftswachstum sind abrufbar unter Gnädinger, Marc (2025): HH-Produktblätter für nachhaltiges Wirtschaftswachstum, Weblogbeitrag vom 19.12.2025, unter <https://www.kommunalfinanzen-bw.de/2025/12/19/hh-produktblaetter-fuer-nachhaltiges-wirtschaftswachstum/> [Zugriff am 3.07.2026]

vestitionen Folgekosten zu beachten. Gleichwohl können die Mittel einen Lösungsbeitrag darstellen – zumindest dann, wenn sie vor Ort clever und im Sinne des Gesetzesziels eingesetzt werden. Und dieses Gesetzesziel ist klar: Nach § 1 LuKIFG sollen die seitens des Bundes überlassenen Mittel mit dem Ziel der Behebung von Defiziten im Bereich der öffentlichen Infrastruktur UND der Schaffung von Wirtschaftswachstum eingesetzt werden.

Generationengerechtigkeit ist beim Einsatz des Sondervermögens ein zentrales Stichwort: Es darf nicht vergessen werden, dass das Programm komplett staatsschuldenfinanziert ist. Im Sinne Finanzieller Generationengerechtigkeit muss der „Return on Invest“ (hier im übertragenen Sinne und nicht nach strenger betriebswirtschaftlicher Abgrenzung gemeint) positiv sein - gerade im Hinblick auf die jüngere Generation, die einen Großteil der Lasten aus der damit verbundenen Staatsverschuldung tragen wird. Es muss insofern alles darangesetzt werden, mit den schuldenfinanzierten Investitionsmitteln Wachstum und damit verbunden kommunale Zusatzeinnahmen in Folgeperioden zu erzeugen. Es gilt das Einnahme- und Steuerwachstum wieder anzukurbeln. Jetzt gilt es die Verantwortung zu tragen. Dazu bedarf es keines Appells. Es liegt im originären Eigeninteresse der Kommunen die Mittel gesetzestzielkonform einzusetzen. In den vorausgegangenen Jahren haben gerade die baden-württembergischen Kommunen von einer im Ländervergleich guten Einnahmesituation profitiert.

Zur Vermeidung einer „Förderung in den Ruin“ und Strohfeuereffekten sind bei den entsprechenden Investitionen seitens der betreffenden Kommunen weiterhin Folgekosten gerade angesichts der aktuell schwierigen Wirtschaftslage dringend zu berechnen, zu vergleichen und zu beachten. Entstehen bei der Kommune auch aufgrund der Folgen der Investition dauerhaft Defizite im Ordentlichen Ergebnis, muss das durch anderweitige Konsolidierungsmaßnahmen im Sinne des Ergebnisausgleiches kompensiert werden. Dauerhafte Defizite mit damit einhergehendem Eigenkapitalabbau sind im Sinne der Finanziellen Generationengerechtigkeit zu vermeiden.

Im diesem Sinne stellen sich kommunalpolitisch letztlich vier Leitfragen zur Verwendung der Mittel aus dem Sondervermögen:

Kommunalpolitische
Leitfragen zum
Einsatz der LuKIFG-
Mittel

1) Investitionsbedarfe in geförderten Bereichen ermitteln

Welche konkreten Investitionsbedarfe gibt es vor Ort in den seitens des Gesetzes geförderten Bereichen (siehe § 3 Abs 1. LuKIFG)? Und wo gibt es vor Ort in den geförderten Bereichen Defizite im Bereich dieser öffentlichen Infrastruktur?

2) Priorisierung der Bedarfe entlang ihres Beitrages zum Wirtschaftswachstum

Die unter Ziff. 01 ermittelten Investitionsbedarfe sind mit der Überlegung nach ihrem potentiellen Beitrag zum Gesetzesziel (Wirtschaftswachstum) zu priorisieren. Es geht insbesondere darum festzustellen, welche denkbare Investitionsofferte, welchen Effekt auf das Wirtschaftswachstumsziel hat.

Je mehr Kommunen gewichtige Mittel in Wirtschaftswachstum investieren, desto größer wird insgesamt der Wachstumseffekt. „Trittbrettfahrerhalten“, nach der Devise „sollen andere in Wachstum investieren, wovon man sodann auch profitiert, aber selbst setzt man die Mittel anders ein“ ist dabei in kommunalem Eigeninteresse zu unterlassen. Hier gilt es, sich solidarisch zu zeigen – alle müssen das Ziel verfolgen, womit dann alle wiederum profitieren. Ansonsten wird das Wachstumsziel des Gesetzes nicht oder zumindest nicht im möglichen Ausmaß erreicht.

Welche Wachstumseffekte konkret von welchem kommunalen Produkt mit- samt der eingesetzten Investitionsmittel ausgehen, kann vor Ort am besten

eingeschätzt werden. Wichtig ist, dass man sich der Wirkungskette bewusst ist. Kommunen mit einem praktizierten Nachhaltigkeitshaushalt (s. Kap. s. Kap. 3.1) haben an dieser Stelle einen großen Vorteil. Ein aufgestellter Nachhaltigkeitshaushalt kann – sofern vorhanden – gut mit dieser Frage kombiniert werden. Der zweite Aspekt nachhaltiger Kommunalfinanzen betrifft die transformationsorientierte Mittelverwendung entlang der Trias aus Ökologie, Soziales und eben auch der Ökonomie, auf die Wachstumsförderung „einzahlt“. Schon bei Erarbeitung eines Nachhaltigkeitshaushaltes werden Wirkungszusammenhänge (welches Produkt mitsamt dort vorgesehener Investitionen „zahlen“ in welchem Umfang auf welchen Nachhaltigkeitsaspekt ein) identifiziert und offenbar. Kommunalpolitische Entscheidungen können sodann hieran anknüpfen.

3) Wirtschaftlichkeit der Investitionsalternativen berechnen und berücksichtigen

In der Regel gibt es nicht die eine Möglichkeit ein Investitionsprojekt anzugehen, sondern es gibt Alternativen in der Umsetzung. Im Lebenszyklus der Investition resultieren daraus unterschiedliche Folgen. Es gilt, die wirtschaftlichste⁹² Investitionsalternative auszumachen.

4) Folgekosten berechnen und im Sinne des Haushaltsausgleiches einpreisen

Eine Investition, deren finanzielle Folgekosten nicht getragen werden können, ist kein Fortschritt – im Gegenteil: Nachrückende Generationen werden hiervon keinen dauerhaften Nutzen haben, die Folgen werden aber ihre Handlungsspielräume empfindlich einschränken.

Faustformel für Finanzielle Generationengerechtigkeit ist die Frage, ob der Ordentliche Ergebnisausgleich dauerhaft gelingt. Keine Generation soll mehr Ressourcen verbrauchen als sie erwirtschaftet. Es muss insofern berechnet werden, inwieweit die Folgekosten der Investition getragen werden können. Höchstwahrscheinlich werden zur dauerhaften Erreichung des Ordentlichen Ergebnisausgleiches in vielen Kommunen auch angesichts der aktuell schwierigen Kommunalfinanzsituation sicht- und spürbare eigene und über das bisherige Ausmaß hinausgehende Konsolidierungsmaßnahmen notwendig werden. Konsolidierungsmaßnahmen in diesem Sinne sind kein Selbstzweck, sie sind zum Erhalt einer dauerhaften stetigen Aufgabenerledigung und zum Erhalt Finanzieller Generationengerechtigkeit notwendig.

Mit dem LuKIFG stehen für die baden-württembergische Kommunen hohe Beträge für Infrastrukturinvestitionen zur Verfügung. Finanzielle Mittel sind aber nicht allorts die einzige Problematik im Kontext der Infrastrukturinvestitionen. Eine Herausforderung: Zumindest einige Kommunen schieben schon heute eine Investitionswelle vor sich her. Es gelingt nicht in ausreichendem Maße das eingeplante Geld für Investitionen „auf die Straße zu bringen“ und auszugeben. Investitionen sind zwar beschlossen, können aber nicht umgesetzt werden.

Problematik niedriger
Investitions-
umsetzungsquoten

Eigentlich dürfen in die Haushaltspläne nur diejenigen Auszahlungen für Investitionen aufgenommen werden, die auch tatsächlich im Haushaltsjahr umgesetzt werden können (§ 10 Abs. 1 GemHVO BW). Faktisch werden in zahlreichen Kommunen Investitionen geplant, beschlossen und folglich in den Haushaltsplan aufgenommen, die realistischweise mit den vorhandenen Kapazitäten (etwa in der Bauverwaltung) nicht umgesetzt werden.

92 §§ 6 HGrG, 77 Abs. 2 GemO BW, 12 GemHVO BW.

Das hat neben dem Rechtsverstoß der nicht-realistischen Planung im Wesentlichen vier Folgen:

- 1) Kommunalpolitik, Einwohner und sonstige Akteure erhalten ein falsches Bild der geplanten kommunalen Investitionstätigkeit
- 2) Hohe Investitionsplanungen ohne realistische Umsetzungschance erschweren das Haushaltsgenehmigungsverfahren, insb. die Kreditgenehmigung
- 3) Ausgabereste müssen gebildet, in den Jahresabschluss übernommen und in das Folgejahr übertragen werden
- 4) Kommt es dann in späteren Jahren tatsächlich zur Investitionsumsetzung sind i.d.R. kostenintensive Neuplanungen erforderlich, weil es beispielsweise zu Inflations- und Preiseffekten gekommen ist.

Ein etwaiger Vorwand, die Inanspruchnahme von Förderprogramme führe zu einer niedrigen Investitionsumsetzungsquote, ist unbegründet. In diesen Fällen kann mit Verpflichtungsermächtigungen gearbeitet werden. Ein eklatanter Rechtsverstoß liegt vor, wenn Investitionen geplant und im Haushalt angesetzt werden, gleichzeitig aber deren Folgen (etwa Abschreibungen oder bei Fremdfinanzierung Zinsen im Ergebnishaushalt) im Wissen um die Nicht-Realisierbarkeit der Investition im Haushalt nicht angesetzt werden – leider kommen in der Praxis solche Fälle jedoch zuweilen vor. Derartige Vorgehen stellen die Leistungsfähigkeit der Verwaltung in Frage.

Konsolidierungswillige Kommunalpolitik ist insofern gut beraten, sich durch eigene Gegenüberstellung oder durch Anfrage bei der Verwaltung die Investitionsumsetzungsquote im Zeitverlauf anzusehen. Dazu werden in der einfachsten Variante in der Zeitreihe der zurückliegenden z.B. fünf Jahre die nach dem jeweiligen Haushaltsplan geplanten und die tatsächlich realisierten Auszahlungen aus Investitionstätigkeit (Pos. 30 der Finanzhaushalts-Gliederung nach § 3 GemHVO BW) gegenübergestellt. Durch Dividieren ergibt sich die Investitionsumsetzungsquote (bei geplanten 100 Mio. € und realisierten 20 Mio. € ergibt sich z.B. eine Investitionsumsetzungsquote von gerade einmal 20 Prozent).

Ein Austausch zur aktuellen Investitionsumsetzungsquote vor Ort zwischen Verwaltung und Kommunalpolitik mit dem Ziel der Priorisierung kann hilfreich sein. Das LuKIFG unterstreicht diese Notwendigkeit. Das Gesetzesziel liegt in der Unterstützung von nachhaltigem Wirtschaftswachstum. Der Beitrag einzelner Investitionen zum nachhaltigen Wirtschaftswachstumsziel ist eine Möglichkeit zur Priorisierung.

Häufig liegen schwache Investitionsumsetzungsquoten an nicht-monetären Investitionshemmnissen.⁹³ Klassischerweise sind das z.B. eine Kapazitätsauslastung im Baugewerbe mit drohenden Preiseffekten, die Personalsituation in den örtlichen Bauverwaltungen der Kommunen, die Komplexität aufgrund von gesetzlichen Standards und administrativen Genehmigungsverfahren einschließlich des Vergaberechts sowie die Rolle von Beteiligungsverfahren und Standards bei öffentlichen Infrastrukturvorhaben. Hinzukommt die Förderprogrammkomplexität und die vielfach fehlende Prozessdigitalisierung (bürokratische Hürden).

93 Vgl. exemplarisch Deutsches Institut für Urbanistik (Henrik Scheller, Christian Raffer): Nichtmonetäre Investitionshemmnisse der Kommunen - Herausforderungen und Reformansätze, unter <https://difu.de/publikationen/2023/nichtmonetaere-investitionshemmnisse-der-kommunen-herausforderungen-und-reformansaeetze> [Zugriff am 30.06.2026]

3.3.4 Ersteinschätzungen

Nur ein Jahr nach Verabschiedung des SVIK ziehen zwei Wirtschaftsforschungsinstitute eine negative Zwischenbilanz in Bezug auf die Bundesinvestitionen (nicht die erst anstehenden Kommunalinvestitionen).⁹⁴ Sie sprechen von Zweckentfremdungen und Verschiebeparkplätzen mit negativen Folgen für das eigentlich mit dem Gesetz avisierte Ziel des nachhaltigen Wirtschaftswachstums. Sie mahnen Verbesserungen für die Zukunft an. Tatsächlich sind auch die Bundesinvestitionen für Kommunen von hoher Relevanz: Nur wenn mit ihnen am Ende tatsächlich ein deutlicher Wachstumsimpuls erzeugt wird, hilft das in der Folge einnahmeseitig den Kommunen.

Die kommunalen LuKIFG-Investitionen stehen erst noch an. Manche bundesseitigen Kommentare – auch angesichts der o.g. Kritik der Wirtschaftsforschungsinstitute zum Bundesanteil – erschweren jedoch die Umsetzung der kommunalen Investitionen: Wenn bundesseitig im Kontext der kommunalen Mittelverwendungsmöglichkeiten von der Auflösung kommunaler Investitionsstaus, zusätzlichen Investitionen in Bäder oder andere zum Teil auch freiwillige Infrastrukturen gesprochen wird, kann das vor Ort in den Kommunen und bei ihren Einwohnern eine überzogene Erwartungshaltung hervorrufen. Wenn überzogene Erwartungen dann nicht erfüllt werden, führt das notwendigerweise zu einem Vertrauensverlust. Kommunalpolitik muss dann moderieren, dass bundesseitige Ankündigungen am Ende nicht in dieser Form eintreten – eine schwierige Aufgabenteilung und eine enorme kommunalpolitische Herausforderung.

Natürlich helfen die LuKIFG-Mittel Kommunen bei der Finanzierung ihrer Investitionen. Mancherorts werden die Gelder allerdings nur der sprichwörtliche „Tropfen auf den heißen Stein“ vor der Kulisse der vorhandenen Investitionsbedarfe sein. Mit den ohnehin nur temporären LuKIFG-Mitteln wird zumindest flächendeckend keine deutlich über das bisherige Maß hinausgehende und dauerhafte Investitionsoffensive mit der Folge allorts ausgebauter und allen Wüschsen entsprechenden Kommunalinfrastruktur erfolgen.

3.3.5 Erwartungen

Gesetzesziel der im LuKIFG vorgesehenen Kommunalanteile ist eine Ertüchtigung kommunaler Infrastruktur nebst einem Beitrag zu nachhaltigem Wirtschaftswachstum. Angesichts der insgesamt auch in Baden-Württemberg schwierigen Kommunalfinanzsituation sind die Erwartungen an das Programm jedoch realistisch einzuschätzen.

Erwartet werden darf, dass Kommunen im Sinne des Gesetzesziels des nachhaltigen Wirtschaftswachstums im ureigenen Interesse und im Sinne der gegebenen rechtlichen Möglichkeiten entscheiden, welche konkreten Investitionen vor Ort den jeweils höchsten Beitrag auf das Ziel des nachhaltigen Wirtschaftswachstums leisten. Zugespitzt formuliert: Man muss kein Wirtschaftsgenie sein, um auf den Gedanken zu kommen, dass die Wirkungskette auf das Wirtschaftswachstum bei Kunstrasenplätzen oder ähnlichen ins Schaufenster gestellten Investitionsofferten länger ist als bei anderen Kommunalinvestitionen, mithin der Beitrag zum Wirtschaftswachstum bei entsprechender Verwendung kleiner als möglich ausfällt.

Zu berücksichtigen ist ebenfalls, dass Investitionen durchaus zu Folgekosten führen können. Sie müssen getragen werden. Das aktuell historische Minus

94 Vgl. Ifo Institut: Monitoring der Investitionen des Bundes: Werden zusätzliche Schulden auch für zusätzliche Investitionen verwendet?, in: ifo Schnelldienst digital 4 | 2026 und vgl. Institut der deutschen Wirtschaft (IW): 86 Prozent des Sondervermögens im Jahr 2025 zweckentfremdet, IW-Nachricht vom 17. März 2026

beim Finanzierungssaldo zeigt, dass schon heute die Einnahmen vielerorts nicht ausreichen, um die jetzigen Ausgaben zu decken. Zusätzliche Folgekosten würden diese Situation verschärfen. Und zusätzliche, im Sinne von über das bisherige Maß hinausgehende, Investitionen bedürfen einer entsprechenden finanziellen Basis. Konnexität, Bürokratismus-Abbau, (digitale) Prozessvereinfachungen, die Stärkung der kommunalen Einnahmeseite und Rechtsanpassungen mit dem Ziel der Eindämmung der heute stark wachsenden Ausgaben (insb. im Sozialbereich) sind Voraussetzung, um dauerhaft zusätzliche Kommunalinvestitionen anzustoßen.

Die Realität bei der Kommunalfinanzsituation sieht aber selbst in Baden-Württemberg derzeit anders aus. Ein nachfolgend mit einer einschlägigen Passage zitierter Beitrag im Magazin *die:gemeinde* macht den Spagat zwischen Erwartungen und Erfüllbarem in diesem Zusammenhang für baden-württembergische Kommunen wunderbar deutlich:

„Mit der Weitergabe von zwei Dritteln der Mittel des Sondervermögens des Bundes (die letztlich eigentlich Sonderschulden sind) befindet man sich im bundesweiten Vergleich in der Spitzengruppe [...]. Mit den Mitteln werden [...] in den nächsten Jahren sicherlich investive Maßnahmen umgesetzt werden können, die man andernfalls bis auf Weiteres hätte verwerfen müssen. Die mit diesen Mitteln verbundene (bundes-) politische Hoffnung, dass hierdurch eine über das bisherige Maß hinausgehende Investitionstätigkeit ausgelöst werden kann, wird sich absehbar jedoch nicht verwirklichen. Derzeit ist eher davon auszugehen, dass mit den Mitteln der zu erwartende starke Rückgang der kommunalen Investitionstätigkeit in gewissem Maße abgeschwächt werden kann. Es wäre zweifellos wünschenswert, wenn mit den Mitteln des Sondervermögens insgesamt auch eine gewisse Aufbruchstimmung und der oft zitierte „Ruck“, der durch Wirtschaft und Gesellschaft gehen soll, forciert werden kann. Zugleich gilt es, die mit dem Sondervermögen womöglich verbundenen Erwartungen realistisch einzuordnen – Erwartungen, nach denen in wenigen Jahren die kommunale Infrastruktur wieder in rundum neuem Glanz erstrahlen wird, nachdem über Jahre und Jahrzehnte vielerorts erhebliche Sanierungs- und Investitionsrückstände aufgebaut werden mussten.“⁹⁵

Insbesondere den kommunalen Akteuren ist klar, dass mit den ohnehin nur temporären Mitteln zumindest flächendeckend keine deutlich über das bisherige Maß hinausgehende und dauerhafte Investitionsoffensive mit der Folge allorts ausgebauter und allen Wünschen entsprechenden Kommunalinfrastruktur erfolgen wird. Gleichsam gibt es derartige Erwartungen natürlich teils vor Ort. Kommunalpolitik wird das moderieren müssen - eine Herausforderung.

Realistischerweise gibt es am Ende mehrere Gruppen:

- 1) Eine vergleichsweise kleine Gruppe von Kommunen mit auch angesichts der jetzigen Rahmenbedingungen hohen Finanziellen Leistungsfähigkeit. Sie können mit den LuKIFG-Mitteln zusätzliche Investitionen realisieren und bei cleverem Mitteleinsatz damit einen Effekt auf das nachhaltige Wirtschaftswachstum anstoßen.
- 2) Ihnen gegenüber steht eine voraussichtlich wesentlich größere Gruppe von Kommunen mit akuten Haushaltsproblemen. Sie werden die Mittel ebenfalls entlang der Verwendungsmöglichkeiten investiv einsetzen. Hier leisten die LuKIFG-Mittel einen Finanzierungsbeitrag, weil (vorgesehene) Investitionen

95 Holl, Patrick: Fünf vor Zwölf ist schon vorbei, in *die:gemeinde*, Beitrag vom 16. März 2026, unter <https://diegemeinde.de/fuenf-vor-zwoelf-ist-schon-vorbei> [Zugriff am 01.07.2026]

ohne diese Mittel gar nicht oder zumindest nicht in diesem Umfang hätten vorgenommen werden können. Hier ist in kommunalem Eigeninteresse ebenfalls darauf zu achten, dass die mit LuKIFG-Mittel finanzierten Investitionen einen Beitrag zum nachhaltigen Wirtschaftswachstumsziel leisten.

- 3) Nicht auszuschließen ist, dass es in Kommunen mit besonderer Haushaltsproblematik sogar nur zu einer Reduzierung des ansonsten noch deutlicheren Rückgangs der Investitionstätigkeit insgesamt kommt. Hier wird mit dem investiven LuKIFG-Miteileinsatz der Rückgang der Investitionstätigkeit insgesamt abgeschwächt. Auch diese Kommunen sind gefragt, die LuKIFG-Investitionen entlang des nachhaltigen Wirtschaftswachstumsziels einzusetzen.
- 4) Schlimmstenfalls gibt es einzelne Kommunen, von denen Mittel nicht abgerufen oder wegen einer Verwendung außerhalb des Verwendungszwecks bzw. bei Nicht-Durchführung nebst Abrechnung von Einzelinvestitionsmaßnahmen innerhalb des Förderzeitraums zurückgefordert werden (Ziffer 14 VwV LuKIFG). Derartiges gilt es unbedingt zu vermeiden.

Eine realistische Einordnung vor der Kulisse der aktuell schwierigen Kommunalfinanzsituation ist in jedem Fall hilfreich. Es hilft wenig für das Vertrauen in kommunale Handlungsfähigkeit, wenn am Ende Erwartungen nicht erfüllt werden können.

3.4 Konnexität

Das Konnexitätsprinzip (wer bestellt, muss auch bezahlen) ist seit Jahren ein Dauerbrenner in der Debatte um auskömmliche Kommunalfinzen. Angesichts der akuten Fehlentwicklung bei den Kommunalfinzen wird der Grundsatz landauf und landab immer stärker hörbar. Die kommunalen Ausgaben steigen in erheblichem Maße an, die Einnahmeentwicklung kann damit vielerorts angesichts der wirtschaftlichen Probleme nicht Schritt halten. Und gerade bei den steigenden Ausgabepositionen ist an vielen (sicher nicht allen) Stellen eine Beeinflussung durch die betreffenden Kommunen nicht oder nur sehr begrenzt möglich.

Eigentlich ist die Konnexität sowohl im Grundgesetz (Artikel 104a Abs. 1 GG) im Verhältnis zwischen Bund und Ländern geregelt. Und auch die Landesverfassung BW (Art. 71 Abs. 3 der Verfassung des Landes Baden-Württemberg) regelt die Konnexität im Verhältnis zwischen Land und Kommunen.

In der konkreten Umsetzung scheinen die Regelungen aber offenkundig nicht in gewünschtem oder beabsichtigtem Umfang zu funktionieren. So gibt es einen Grundsatzkonflikt zwischen zentraler Rechtssetzung durch den Bund und dezentraler Umsetzung durch die Kommunen. Der Bereich Soziales und Jugend ist dabei besonders augenfällig. Ausgaben und insbesondere auch Personalbedarfe steigen an dieser Stelle permanent. Es braucht Strukturreformen, die den Umfang und vor allem auch die Wirksamkeit sozialer Leistungen hinterfragen – eigentlich kein Erkenntnisproblem, sondern ein Umsetzungsproblem im Konkreten.

Hinzu kommt: Teilweise führt schon unabhängig von konkreter Gesetzgebung das Schüren von Erwartungen an kommunale Leistungsausbau in wichtigen gesellschaftlichen Bereichen zu Ausgabesteigerungen vor Ort. Einzige Alternative oder additive Lösung zur Ausgabenbegrenzung sind Verbesserungen in der kommunalen Finanzausstattung durch die Staatsebene, damit die steigenden kommunalen Ausgabebedarfe getragen werden können. Die Staatsebene tut sich aber selbst nicht leicht damit, ihre Haushalte ohne Defizite auszugleichen.

Verbesserungen in der Finanzausstattung führen c.p. dazu, dass Staatshaushalte noch schwerer ausgeglichen werden können. Ohne auskömmliche Finanzausstattung der Kommunen, wird ihre Handlungsfähigkeit allerdings in Frage gestellt. Gesunde Kommunalfinanzen und der Erhalt Finanzieller Leistungsfähigkeit sind die Voraussetzung für die stetige Aufgabenerfüllung.

Erschwerend hinzu kommt, dass die Länder eigentlich für die Finanzausstattung der Kommunen verantwortlich sind. Gleichzeitig prägen sie Gesetzgebung – die ebenfalls Kommunen betrifft – über den Bundesrat mit. Für die Bürger ist kaum oder zumindest nur mit erheblichem Aufwand ersichtlich, wer an welcher Stelle für was Verantwortung trägt. Aufgaben- und Finanzverantwortung klaffen auseinander, was auch für die Effizienz in der Aufgabenerledigung schwierig ist.

Der DStGB hat ein Rechtgutachten „Grundgesetzlicher Überforderungsschutz kommunaler Selbstverwaltung“ in Auftrag gegeben.⁹⁶ Das Gutachten wurde vom Gemeindetag BW unterstützt. Autor ist der ehemalige Bundesverfassungsrichter und Ministerpräsident a. D. Peter Müller.

Das Gutachten sieht den Grundsatz der Veranlassungskonnexität unzureichend umgesetzt. Interessant ist, dass sich die Koalitionäre im Bund in ihrem aktuellen Koalitionsvertrag explizit zum Prinzip der Veranlassungskonnexität bekennen. Dort heißt es wörtlich: *„Wir orientieren uns am Grundsatz der Veranlassungskonnexität – „Wer bestellt, bezahlt“, das gilt auch für Verwaltungs- und Personalaufwände. Wer eine Leistung veranlasst oder ausweitet, muss für ihre Finanzierung aufkommen. Das heißt, wenn Bundesgesetze oder andere Maßnahmen des Bundes bei den Ländern und Kommunen zu Mehrausgaben oder Mindereinnahmen führen, muss sichergestellt werden, dass die Mittel bei der ausführenden Ebene ankommen.“*⁹⁷ Wenn nun dieser Grundsatz nach dem Rechtsgutachten unzureichend umgesetzt ist und das Gutachten auf Akzeptanz stößt, wäre es Zeit nachzubessern.

Die Landeshauptstadt Stuttgart hat ein Rechtsgutachten zur Konnexität in Auftrag gegeben. Erstellt wurde das Gutachten von Prof. Schwarz (Professor für Öffentliches Recht in Würzburg). Ein Fazit nach der zugehörigen Meldung der Landeshauptstadt: *„Kommunen haben keinen Anspruch gegenüber dem Bund auf finanzielle Kompensation. Es gibt keine Abhängigkeit zwischen Aufgabenübertragung und Finanzausstattung (Konnexität), weder zwischen Bund und Ländern noch zwischen Bund und Kommunen. Schon gar nicht gibt es einen Anspruch der Kommunen gegenüber dem Bund, Aufgaben zurückzunehmen oder die Erweiterung bestehender Aufgaben zu unterlassen. Nur gegenüber den Ländern haben die Kommunen einen Anspruch auf finanziellen Ausgleich, wenn das Land ihnen Aufgaben überträgt.“*⁹⁸

Es wird insofern bei der Veranlassungskonnexität auf ein gewisses Wohlwollen der Bundesebene ankommen. Ein kleines Pflänzchen in diese Richtung wird

96 Vgl. DStGB: Kommunen brauchen verlässlichen Überforderungsschutz - DStGB fordert klare rechtliche und finanzielle Absicherung kommunaler Selbstverwaltung, Pressemitteilung 11/2025 und vgl. DStGB/Freiherr von Stein Akademie: Rechtsgutachten Grundgesetzlicher Überforderungsschutz kommunaler Selbstverwaltung, unter <https://www.dstgb.de/publikationen/pressemitteilungen/kommunen-brauchen-verlaesslichen-ueberforderungsschutz/dstgb-freiherrvstein-grundgesetzlicher-ueberforderungsschutz-kommunaler-selbstverwaltung-2025.pdf?cid=1d9m> [Zugriff am 30.06.2026]

97 CDU/CSU/SPD: Koalitionsvertrag „Verantwortung für Deutschland“ - 21. Legislaturperiode, S. 114.

98 Landeshauptstadt Stuttgart: Rechtsgutachten: Kommunen müssen Bundesgesetze vollziehen, bis sie zusammenbrechen, Meldung vom 20.08.2025

nun umgesetzt: Bei einer Bund-Länder-Konferenz wurde konzeptartig festgelegt, dass der Bund zukünftig 80 Prozent der Kosten seiner Gesetze tragen soll. Es gilt eine Bagatellschwelle von 200 Millionen Euro, die übrigen 20 Prozent der Kosten werden weiterhin bei Ländern und Kommunen anfallen. Komplette ausgeklammert ist der Steuergesetzgebungsbereich und aus EU-Vorgaben resultierendes Recht. Der Ausgleich soll voraussichtlich über eine Umverteilung der Umsatzsteuereinnahmen erfolgen. Um eine Vollerstattung handelt es sich insofern nicht. Die Kostenverteilung bei bestehenden Gesetzen (Sozialgesetzgebung), die heute zu dem hohen Finanzierungssaldodefizit der kommunale Ebene beitragen, bleibt unangetastet.⁹⁹

3.5 Jahresabschlüsse

Die schwäbische Hausfrau weiß: „Zwei und zwei gibt vier, egal was d'Leid schwätzet.“ Übersetzt auf das kommunale Rechnungswesen könnte man sagen: Man sollte sich nicht von blumigen Reden zur Finanzsituation seiner Kommune blenden lassen, die „Bilanz“ muss am Ende des Tages aufgehen.

Der Jahresabschluss einer Kommune fasst das externe Rechnungswesen eines Rechnungsjahres zusammen und dokumentiert die finanzielle Lage sowie das Ergebnis der Verwaltungstätigkeit. Der Abschluss ist das zentrale Rechnungslegungsinstrument in der Doppik und fungiert insb. als Rechnungsabschluss über die Ausführung des doppischen Haushaltsplans. Ziel des doppischen Jahresabschlusses ist es, ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Schulden- Vermögens-, Ertrags- und Finanzlage der Kommune darzustellen.

Deutliche
Rückstände bei der
Aufstellung

Nach Berichterstattung des SWR haben zwei Drittel der Städte und Gemeinden in Baden-Württemberg Rückstände bei ihren Jahresabschlüssen, sie sind mehr als ein Jahr im Verzug.¹⁰⁰ Der SWR beruft sich dabei auf das Innenministerium BW.

In der Tendenz sind es eher kleinere Kommunen (kreisangehörige Städte und Gemeinden bis hin zu Großen Kreisstädten), die Probleme bei der Jahresabschlussaufstellung haben: Hier trifft eine im Hinblick auf die Personenzahl kleiner werdende Verwaltungspersonen in der Finanzverwaltung auf ein gewisses Anforderungsprofil bei der Jahresabschlusserstellung auf der anderen Seite. Gleichwohl ist der Zusammenhang nicht deterministisch. Einzelne Stadt- und Landkreise haben ebenfalls Rückstände bei der Jahresabschlussaufstellung.

Nach § 95 Abs. 1, S. 1 GemO BW haben Kommunen zum Schluss eines jeden Haushaltsjahres einen Jahresabschluss aufzustellen. Das ist eine Pflichtaufgabe. Nach § 95b GemO BW ist der Jahresabschluss innerhalb von sechs Monaten nach Ende des Haushaltsjahres aufzustellen und vom Bürgermeister unter Angabe des Datums zu unterzeichnen. Er ist vom Gemeinderat innerhalb von zwölf Monaten nach Ende des Haushaltsjahres festzustellen. Der Be-

99 Vgl. Döbeling, Sarah (2026): MPK beschließt Konnexitäts-Kompromiss, Meldung vom 26. 06.2026, unter https://www.derneuekaemmerer.de/news/foederale-finanzbeziehungen/mpk-beschliesst-konnexitaets-kompromiss-61983/?utm_source=MarketingCloud&utm_medium=email&utm_campaign=DNK+Newsletter+KW++27+2026&cid=MarketingCloud:email:DNK+Newsletter+KW++27+2026 [Zugriff am 03.07.2026]

100 Vgl. SWR: Warum viele Kommunen ihre Jahresabschlüsse nicht mehr schaffen, Meldung vom 19. März 2026, unter <https://www.swr.de/swraktuell/baden-wuerttemberg/ulm/gemeinden-hilfe-jahresabschluss-finanzen-kommunen-100.html> [Zugriff am 03.07.2026]

schluss über die Feststellung ist der Rechtsaufsichtsbehörde sowie der Prüfungsbehörde unverzüglich mitzuteilen und ortsüblich bekannt zu geben. Gleichzeitig ist der Jahresabschluss bis zur ortsüblichen Bekanntgabe der Feststellung des folgenden Jahresabschlusses öffentlich zugänglich zu machen. Dies soll durch elektronische Bereitstellung auf der Internetseite der Kommune bewirkt werden. Anderenfalls ist der Jahresabschluss an sieben Tagen öffentlich auszulegen und danach bis zur nächsten ortsüblichen Bekanntgabe des folgenden Jahresabschlusses zur Einsichtnahme verfügbar zu halten. In der Bekanntgabe ist auf die jeweilige Möglichkeit zur Einsichtnahme hinzuweisen, im Fall der elektronischen Bereitstellung unter Nennung der genauen Internetadresse.

Im Vergleich zu anderen Flächenländern ist die baden-württembergische Frist zur Jahresabschlusserstellung nicht untypisch kurz, in einzelnen Ländern ist sie sogar kürzer als in Baden-Württemberg (vgl. etwa. §§ 112 Abs. 5 Hessische Gemeindeordnung, 80 Abs. 2 Thüringer Kommunalordnung).

Die in Baden-Württemberg zumindest in einzelnen Kommunen junge Umstellung auf die Doppik, Personalmangel in den Finanzverwaltungen, besondere Belastungen in Kämmereien durch die krisenhafte Kommunalfinanzsituation oder andere Projekte wie die Grundsteuerumstellung mögen Erklärungen für die aktuellen Schwierigkeiten bei den Jahresabschlüssen sein, sie dürfen aber nicht als (dauerhafte) Rechtfertigung herangezogen werden.

Die Bewältigung der Pflichtaufgabe einer Jahresabschlusserstellung ist alles andere als bürokratische Last, sondern absolut notwendig. Die Nicht-Erfüllung dieser Pflichtaufgabe ist keine Lappalie. Das kann schwerwiegende Folgen haben – hier einige, wenige Beispiele:

- » Ohne Jahresabschlüsse wird die mancherorts dringend notwendige Haushaltskonsolidierung erschwert: Voraussetzung für eine zielgerichtete Haushaltskonsolidierung und eine valide Einschätzung der Haushaltslage ist eine fristgerechte Planung vor Beginn des Haushaltsjahres. Valide Planungen bedürfen belastbarer Vorjahreswerte in Form von aufgestellten und geprüften Jahresabschlüssen.
- » Die allermeisten Kommunen gehen konservativ nach dem Leitbild des vorsichtigen Kaufmannes an die Haushaltsplanung heran. In der Regel fällt das Ist im Jahresabschluss im Kontext des Gesamthaushaltes besser aus als der Plan – aber nicht alle Kommunen tun das: Schlimmstenfalls planen Kommunen im Plus, landen aber im Minus. Dann geht notwendiger Konsolidierungsdruck seitens der Vertretungskörperschaft um in Sinne generationengerechter Kommunalfinanzen verloren. Fehlen die Jahresabschlüsse, bleiben derartige Fehlentwicklungen möglicherweise jahrelang unentdeckt. Es staut sich eine Konsolidierungsbugwelle an, die dann deutlich für die Einwohner zu spüren sein wird.
- » Ohne Jahresabschluss kann nicht festgestellt werden, ob die Kommune im Sinne des Interperiodenausgleiches (Ausgleich Ordentliches Ergebnis) auf Kosten nachrückender Generationen wirtschaftet. Ist das der Fall, geht die finanzielle Basis und damit die Entscheidungsmöglichkeiten nachrückender Generationen verloren.
- » Die fristgerechte und vollständige Aufstellung der Jahresabschlüsse ermöglicht erst eine sachgerechte Planung und -steuerung sowie eine valide Einschätzung der Haushaltslage. Die Transparenz und Qualität der Haushaltsführung – auch durch zeitnahe Jahresabschlüsse – bildet die Grundlage für eine zukunftsfähige Finanzsteuerung.

- » Bei fehlenden Jahresabschlüssen droht sich ein etwaig nicht rechtmäßiges Verwaltungshandeln zu verstetigen. Das kann schlimmstenfalls schwerwiegende Folgen für die Finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommune haben.
- » Bürger, Mandatsträger als auch Aufsichts- und Kontrollbehörden sind bei fehlenden Jahresabschlüssen über Stabilität und Leistungsfähigkeit der Kommune im Unklaren. Die Kontrolle der Kommune durch diese Akteure wird in Bezug auf die Finanzsituation erschwert bis unmöglich. Auf diese Weise geht Vertrauen in die Kommune verloren.
- » Die Erreichung von im Haushaltsplan gesetzten Zielen und Kennzahlen zu einzelnen Produkten/Schlüsselpunkten bleibt bei fehlendem Jahresabschluss unklar (fehlender Plan-Ist-Vergleich). Ohne Einschätzung zum Grad der Zielerreichung fehlt die Basis, um Maßnahmen und Budgetplan für die folgenden Haushaltsjahre sinnvoll zu aktualisieren. Es bleibt unklar, ob kommunalpolitische Ziele erreicht werden.
- » Finanzstatistische Meldung, z.B. zur doppischen Jahresrechnungsstatistik ab dem Berichtsjahr 2025 (s. Kap. 3.2), werden durch fehlende Abschlüsse erschwert. Die Qualität der Finanzstatistik wird hierdurch deutlich eingeschränkt. Fehlbuchungen können wesentlich schwerer nachvollzogen werden. Das kann Auswirkungen auf Finanzausstattungsfragen und Förderprogramme haben.
- » Das Vertrauen in die Leistungsfähigkeit und Rechtmäßigkeit der Kommune seitens Banken, Einwohnern und der Wirtschaft geht bei nicht-aufgestellten Abschlüssen verloren. Man stelle sich nur eine Minute vor, würde bei Privatunternehmen ähnliches passieren.
- » Fördergelder, etwa über den Landesausgleichsstock, gehen der Kommune ohne rechtzeitig aufgestellte Jahresabschlüsse verloren. Dem Antrag auf Investitionshilfe aus dem Ausgleichsstock ist nach Ziffer 2.6.3 Verwaltungsvorschrift des Ministeriums Ländlicher Raum und des Finanzministeriums über die Verteilung der Mittel des Ausgleichsstocks (VwV Ausgleichsstock) der festgestellte Jahresabschluss für das zweitvorangegangene Jahr beizufügen. Daneben können besonders leistungsschwache Gemeinden über den Ausgleichsstock Hilfen zum Ausgleich des Haushalts gewährt bekommen. Nach Ziffer 4.3.2 VwV Ausgleichsstock ist endgültig über die Zuweisung erst nach Vorlage des festgestellten Jahresabschlusses für das Haushaltsjahr, in dem der Zahlungsmittelbedarf entstanden ist, zu entscheiden. Schon bei Antragstellung sind nach Ziffer 4.5 VwV Ausgleichsstock die Jahresabschlüsse für das dritt- und das zweitvorangegangene Jahr vorzulegen.
- » Besonders bitter ist, dass gerade angesichts der auch in Baden-Württemberg äußerst schwierigen Kommunalfinanzsituation Debatten zu Finanzausstattungsfragen als dringend notwendig erscheinen. Entsprechende Austausche mit der Staatsebene werden aber notwendigerweise erschwert, wenn nicht auf Basis belastbarer Zahlen aus dem kommunalen Rechnungswesen argumentiert werden kann. Das wird die kommunalen Chancen auf Verbesserungen an dieser Stelle dramatisch einschränken. Der „Blindflug“ bei den Jahresabschlüssen hat insofern unmittelbare Auswirkungen auf die kommunale Finanzausstattung und damit auf die Möglichkeiten einer kraftvollen kommunalen Selbstverwaltung und -verantwortung. Es ist unrealistisch oder zumindest wenig durchgreifend erfolgsversprechend, mit der Staatsebene zur Auskömmlichkeit der Finanzierung einzelner Aufgaben zu diskutieren, wenn hierzu keine belastbaren Daten aus dem Rechnungswesen vorliegen. In den Ministerien sitzen Profis, die notwendiger- und richtigerweise auch die Finanzsituation des Landes etc. im Blick haben – diese lassen sich nicht mit Thesen und alleine mit Plan-Zahlen überzeugen, sondern mit belastbaren Daten.

In Kommunen mit rückständigen Jahresabschlüssen sollte Kommunalpolitik dieses Problem genauestens im Auge behalten und das Nachholen konsequent einfordern.

Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ) drängt sich (nicht nur, aber gerade auch bei kleineren Städten und Gemeinden) bei der Jahresabschlusserstellung geradezu auf – schon aus Gründen des effizienten Personaleinsatzes. Das erleichtert ebenfalls die Fristeinhaltung. Eine gute Grundvoraussetzung für den Erfolg interkommunaler Zusammenarbeit an dieser Stelle ist die Digitalisierung des Finanzwesens. Liegt ein digitaler Workflow vor, erleichtert das die zeitnahe Bearbeitung auch über Entfernungen. Durch die Digitalisierung der Verwaltung ist eine IKZ nicht mehr nur auf Nachbarkommunen beschränkt. Insofern ist der Kreis für eine „digitale IKZ“ deutlich erweitert. Werden mehrere Jahresabschlüsse aufgestellt, löst dies zusätzlich einen Lern- und Erfahrungseffekt aus, der die Tätigkeiten beschleunigen und die ordnungsgemäße Erstellung von Jahresabschlüssen verbessern kann.

Es besteht überdies in der Regel ein Zusammenhang zwischen einer internen Richtlinie zur Jahresabschlusserstellung und prüffähig aufgestellten Jahresabschlüssen. Es empfiehlt sich daher eine interne Richtlinie zur Jahresabschlusserstellung aufzustellen, um die gesetzlichen Vorgaben einhalten zu können.¹⁰¹

Notwendige Jahresabschlussarbeiten können unterjährig vorgezogen und gleichzeitig Checklisten für die zeitliche und personelle Koordination der Jahresabschlussstätigkeiten genutzt werden. Es empfiehlt sich, mit einer verbindlichen Zeitplanung für fristgerechte Abläufe zu sorgen. Konkret können unterjährig sogenannte Monatsabschlüsse erstellt werden. Hierbei werden zunächst die Tätigkeiten bei der Jahresabschlusserstellung identifiziert, die zeitintensiv aber unterjährig vorgezogen umsetzbar sind. Diese Tätigkeiten werden sodann monatlich vorgenommen und senken zum Beispiel Menge und Komplexität von Abstimmarbeiten im Rahmen der Jahresabschlusserstellung. Das betrifft u.a. folgende Tätigkeiten: Zugänge und Abgänge in der Anlagenbuchhaltung erfassen, Finanzbuchhaltung und Anlagenbuchhaltung abgleichen, offenen Posten pflegen, Personal-Konten abstimmen, fehlende Belege abgleichen, Umsatzsteuervoranmeldung vorbereiten, Budgets prüfen (Soll/Ist-Vergleich) sowie die Auflösung von Rückstellungen aus dem Vorjahr prüfen.

Möglich ist darüber hinaus natürlich ebenfalls der Einsatz externer Wirtschaftsprüfungsgesellschaften bei der Jahresabschlussaufstellung. Das kann jedoch teuer werden. Gleichzeitig reduziert sich der bei der Kommune verbleibende Aufwand dadurch nicht auf null. Daten müssen durch die Kommune aufbereitet und zur Verfügung gestellt werden. Daneben kann es durch die Einbindung Externer zu Abhängigkeiten kommen. Eigenes Wissen wird nicht notwendigerweise auf- und ausgebaut. Daher sollte dieses Mittel zur Reduzierung des Aufstellungsstaus genauestens abgewogen werden. Andere Lösungen können vielfach besser geeignet sein.

101 In anderen Ländern, etwa in Hessen, wurden Musterzeitpläne und Muster-Checklisten für die Jahresabschlussaufstellung erstellt. Vgl. exemplarisch ÜPKK Hessen: Kommunalbericht 2024, S. 183 f.

3.6 Kommunalentlastungsgesetz

Das Bundeskabinett hat das Länder- und Kommunalentlastungsgesetz (LKEG) beschlossen.¹⁰² Der Gesetzentwurf sieht vor, dass der Bund über einen Zeitraum von vier Jahren jährlich eine Milliarde Euro bereitstellt:

- » 250 Millionen Euro sollen finanzschwachen Flächenländern zugutekommen, um deren Kommunen beim Schuldenabbau zu unterstützen. Obgleich auch die Kassenkredite in manchen baden-württembergischen Kommunen stark steigen, stehen diese Mittel nicht für Kommunen in BW zur Verfügung
- » Weitere 350 Millionen Euro jährlich sind für die ostdeutschen Länder vorgesehen. Sie stehen mithin ebenfalls nicht für Kommunen in BW zur Verfügung
- » Darüber hinaus ist eine Entlastung der finanzstarken Länder BY, HE und auch Baden-Württemberg vorgesehen. Sie sollen künftig 400 Millionen Euro weniger in den Länderfinanzausgleich einzahlen. Ob und inwieweit die baden-württembergischen Kommunen von dieser Entlastung des Landes partizipieren, ist bislang noch unklar.

Die Kommunalen Spitzenverbände auf Bundesebene beurteilen den Gesetzentwurf als ungeeignet, um die aktuelle Kommunalfinanzkrise – die auch Baden-Württemberg betrifft – zu lösen.¹⁰³

3.7 Regelungsbefreiungsgesetz

Der Landtag hat am 08.10.2025 das Gesetz zur erprobungsweisen Befreiung von landesrechtlichen Regelungen für Gemeinden und Landkreise (Kommunales Regelungsbefreiungsgesetz, KommRegBefrG)¹⁰⁴ beschlossen. Ziel ist ein Beitrag zum Bürokratieabbau. Das Gesetz ist am 21.10.2025 in Kraft getreten.

Das Gesetz eröffnet Kommunen (§§ 2 und 3 KommRegBefrG) und Kommunalen Spitzenverbänden in der Stellvertretung für mehrere Kommunen (§ 4 KommRegBefrG) die Möglichkeit, auf Antrag von landesrechtlichen Regelungen abzuweichen, die für die Erfüllung der Aufgaben der Gemeinden und Landkreise und der Aufgaben der unteren Verwaltungsbehörden erlassen wurden. Eine Beschlussfassung der Vertretungskörperschaft (Gemeinderat oder Kreistag) ist nicht vorgeschrieben. Das Hauptorgan ist lediglich nach Antragstellung unverzüglich zu unterrichten (§ 3 Abs. 1 S. 1 KommRegBefrG).

Interessant ist auch die Genehmigungsfiktion nach § 3 Abs. 2 KommRegBefrG: Wird über einen vollständigen Antrag nicht innerhalb von drei Monaten entschieden, gilt die Genehmigung als erteilt (Genehmigungsfiktion).

Durch das Gesetz sollen jeweils im Einzelfall über einen bestimmten Zeitraum von höchstens vier Jahren neue Formen der Aufgabenerledigung oder des Auf-

102 Vgl. Bundesregierung: Bund entlastet Länder und Kommunen, Meldung vom 15. April 2026 und vgl. Bundesfinanzministerium: Kommunen unterstützen, Deutschland modernisieren; Meldung 06/2026.

103 Vgl. exemplarisch Interview Städtetags-Hauptgeschäftsführer Christian Schuchardt im mit MDR Aktuell zur von Lars Klingbeil geplanten Unterstützung der Länder und Kommunen unter <https://www.staedtetag.de/presse/interviews/2026/klingbeil-gesetz-entlastung-laender-kommunen> [Zugriff am 03.07.2026]

104 Gesetz zur erprobungsweisen Befreiung von landesrechtlichen Regelungen für Gemeinden und Landkreise (Kommunales Regelungsbefreiungsgesetz - KommRegBefrG) vom 14. Oktober 2025.

gabenverzichts erprobt werden können. Eine Befreiung bedarf der Genehmigung des fachlich zuständigen Ministeriums. Erfolgreiche Erprobungen können in der Folge gegebenenfalls landesweit und dauerhaft umgesetzt werden.

Das Gesetz mit seiner genehmigungsfreundlichen Ausrichtung ist eine große Chance für Kommunen im Sinne der Entbürokratisierung voranzukommen. Das ist auch deshalb absolut notwendig, um unter Beachtung der landesrechtlichen Möglichkeiten einen Beitrag zur Gesundung der Finanzsituation zu leisten.

Zu beachten in der Praxis ist, dass temporär künftig für inhaltlich vergleichbare Sachverhalte je nach Kommune ein abweichender Rechtszustand gelten kann. Fehlanwendungen in dem Sinne, dass – auch begrüßenswerte – einzelfallgenehmigte Vorgehensweisen von anderen Kommunen unbewusst vorschnell ohne entsprechende Genehmigung übernommen werden, sind zu vermeiden.

3.8 Koalitionsvertrag

Grüne und CDU in BW haben sich auf einen Koalitionsvertrag verständigt.¹⁰⁵ Er enthält politische Ziele zu den Landesfinanzen (indirekt für Kommunen relevant) sowie zu kommunalfinanzrelevanten Themen selbst.

Wesentliches (kommunalrelevantes) zu den Landesfinanzen

- » Sämtliche zusätzlichen finanzwirksamen Maßnahmen des Koalitionsvertrags stehen unter Haushaltsvorbehalt¹⁰⁶
- » Verzicht auf die Strukturkomponente der Schuldenbremse bei Aufstellung der Landeshaushalte.¹⁰⁷

Wesentliches zu den Kommunalfinanzen

- » Installation einer Zukunftskommission mit den Kommunalen Landesverbänden sowie Vertretern der Landesregierung und den Regierungsfraktionen. Sie soll:
 - Entscheidungen zu Umfang und Intensität der Aufgabenerfüllung auf den Weg bringen¹⁰⁸
 - Vorschläge für die Weiterentwicklung des Konnexitätsprinzips erarbeiten. Dabei soll der Katalog der Pflichtaufgaben systematisch überprüft werden¹⁰⁹
 - Einer Verständigung dienen, über den Umgang mit Mehrbelastungen, die Land und Kommunen durch Aufgabenmehrungen durch den Bund, europäische Vorgaben sowie gesellschaftliche und technologische Entwicklungen entstehen.¹¹⁰
- » Bis Ende 2026 soll ein „Zukunftsbündnis Land-Kommunen“ geschlossen werden. Im selben Zeitrahmen werden von der o.g. Kommission Vorschläge zum Bürokratieabbau, zur Standardanpassung und zur Aufgabenreduktion erarbeitet, welche anschließend politisch bewertet und in ein erstes Jahresentlastungsgesetz eingebracht werden¹¹¹

105 Downloadoption Koalitionsvertrag unter <https://www.landtagswahl-bw.de/landtagswahl-2026/koalitionsvertrag-gruene-cdu>

106 Vgl. ebenda., S. 62.

107 Vgl. ebenda. S. 144.

108 Vgl. ebenda. S. 146.

109 Vgl. ebenda. S. 11, 77 und 147.

110 Vgl. ebenda. S. 147.

111 Vgl. ebenda. S. 10 f. und 147.

- » Zusagen (nicht mit Zahlen unterlegt) für eine substanzielle quotale Beteiligung des Landes an bestimmten kommunalen Soziallasten (Eingliederungshilfe, Schulbegleitungen an den SBBZ ¹¹²
- » Ermöglichen von mehr interkommunaler Zusammenarbeit, indem rechtliche und organisatorische Hürden abgebaut werden, um standardisierte, einfach nutzbare Kooperationsformen zu schaffen. Mittels gemeinsamer Nutzung von Leistungen, etwa über Shared-Service-Center (z. B. Rechnungswesen, Personal), soll eine fachliche Bündelung ermöglicht werden¹¹³
- » Förderwesen
 - Einführung einer einheitlichen, standardisierten Förderlogik mit zentraler Förderdatenbank unter vollständiger Digitalisierung des Förderwesens. Vorgesehen ist eine Reduzierung der Förderprogramme um „mindestens ein Drittel“¹¹⁴
 - Die Verwendungsnachweisprüfung soll bei Förderprogrammen des Landes unterhalb des Schwellenwerts von 50.000 Euro ohne Vorlage von Belegen erfolgen. Bei Kommunen soll keine Verwendungsnachweisprüfung mehr stattfinden, es sei denn, es gibt einen konkreten Anlass zur Überprüfung.¹¹⁵ An anderer Stelle heißt es dazu, dass die Verwendungsnachweisprüfung unterhalb des Schwellenwerts von 50.000 Euro in der Regel ohne Vorlage von Belegen erfolgen soll. Bei Kommunen wird auf die Prüfungen der Gemeindeprüfungsanstalt bzw. der Rechtsaufsicht gesetzt. Gegenüber dem Land genügt eine Bestätigung der ordnungsgemäßen Mittelverwendung. Eine Verwendungsnachweisprüfung findet nur stichprobenhaft statt ¹¹⁶
 - Die für die Verkehrsinfrastruktur gegebene Förderung nach dem Landesgemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (LGVFG) soll finanziell auskömmlich ausgestatten und das Förderverfahren digitalisiert werden¹¹⁷
 - Für Klimaschutz und Klimaanpassung soll über ein Finanzierungsgesetz für Investitionen, z. B. in die energetische Sanierung des kommunalen Gebäudebestands oder in Maßnahmen zur Energieeffizienz, Kommunen mehr Mittel zur Verfügung gestellt werden (eine Milliarde Euro über die Legislaturperiode hinweg). Die bisherigen Förderprogramme im Bereich des kommunalen Klimaschutzes sollen in diese „Klimamilliarde“ integriert werden.¹¹⁸
- » Der Rahmen für die Kreditaufnahme für Kommunen soll erweitert werden, wenn die zusätzlichen Kredite als Eigenkapital in Versorgungswerke für Strom, Wasser, Abwasser oder Wärme mit sicherer Aussicht auf Ertrag eingebracht werden. Bei der Genehmigung von kommunalen Haushalten sol-

112 Vgl. ebenda. S. 94 und 147.

113 Vgl. ebenda. S. 13, 16 und 77.

114 Vgl. ebenda. S. 14; auf S. 146 ist hingegen von einer Reduzierung der Förderprogramme um „mindestens die Hälfte“ die Rede. Hier wird ergänzt, dass die Programmmittel auf größere Programme oder in das Finanzausgleichsgesetz (FAG) überführt werden können.

115 Vgl. ebenda. S. 14, 45 f. und 146.

116 Vgl. ebenda. S. 14, 45 f. und 146.

117 Vgl. ebenda. S. 110.

118 Vgl. ebenda. S. 61.

len zukünftig bei Investitionen nicht nur die zu erbringenden Abschreibungen, sondern auch erzielbare Einsparungen (z. B. geringere Energiekosten und Aufwand für Erhalt) berücksichtigt werden¹¹⁹

- » Kommunaler Finanzausgleich¹²⁰
 - Ein Absinken der kommunalen Finanzmasse soll nicht zugelassen werden
 - Die Einführung eines konjunkturfesten, vollständig symmetrischen, automatischen Mechanismus im FAG wird geprüft
 - In der Finanzmasse B soll der Ausgleichstock als eigenkapitalersetzendes Instrument für finanzschwache Kommunen gestärkt werden
 - Schwimmbäder werden pauschaliert innerhalb des FAG honoriert.
- » Gemeinden soll einen Verzicht auf die Erhebung der Grundsteuer A erleichtert werden, um damit auf aufwendige Verwaltung zu hohen Kosten bei wenig Ertrag verzichten zu können¹²¹

4 Kommunalstrukturdaten

4.1 Wirtschaft

Das BIP (in jeweiligen Preisen) je Einwohner ist in Baden-Württemberg seit 1991 höher als für Gesamtdeutschland. In Bezug auf jede in Baden-Württemberg lebende Person liegt das BIP 2024 mit 57.294 Euro deutlich höher als für Gesamt-Deutschland (50.819 Euro). Die hiesige Wirtschaftskraft, das auf die Zahl der Einwohner bezogene kaufkraftbereinigte nominale Bruttoinlandsprodukt (BIP), lag 29 Prozent über dem Durchschnittswert der EU-27. Baden-Württemberg ist 2024 auch nach wie vor das exportstärkste Bundesland, mit einem Anteil von rund 16 Prozent am deutschen Exportgeschäft.¹²² Kehrseite dieser guten Botschaft ist die besondere Anfälligkeit der hiesigen Wirtschaft gegenüber internationalen Krisen und insbesondere im Kontext von protektionistischen Zöllen.¹²³

Nach Meldung des Statistischen Landesamtes BW¹²⁴ verzeichnet Baden-Württemberg das dritte Rezessionsjahr in Folge. Das baden-württembergische Bruttoinlandsprodukt (BIP) war im Jahr 2025 preisbereinigt 0,6 Prozent niedriger als im Vorjahr. Deutschlandweit ist der Wert um 0,2 Prozent gestiegen.

Wirtschaftsleistung in
BW sinkt im dritten
Jahr in Folge

Bezogen auf die Gesamtbevölkerung des Landes ergibt sich für BW ein nominales BIP von 59.335 Euro pro Kopf (Deutschland: 53.516 Euro). Der baden-württembergische Wert ist damit noch immer höher als für Gesamt-Deutschland.

119 Vgl. ebenda. S. 64 und 147.

120 Vgl. ebenda. S. 147.

121 Vgl. ebenda. S. 149.

122 Vgl. Statistisches Landesamt BW: Wirtschaftskraft in Baden-Württemberg 29 % über dem EU-Durchschnitt, Pressemeldung 278/2025 vom 15. Dezember 2025 und vgl. Statistisches Landesamt BW: Baden-Württemberg - ein Standort im Vergleich 2025, S. 39

123 Die baden-württembergische Wirtschaft scheint von der aktuellen Wirtschaftskrise besonders betroffen zu sein. Sie ist weniger resilient als in anderen wirtschaftsstarken Bundesländern. So auch Bertelsmann Stiftung (2026): Kommunalen Finanzreport 2026, S. Die Krise verschärft sich – Expertenrat macht Vorschläge, S. 10 und S. 27.

124 Statistisches Landesamt BW: Wirtschaftsleistung 2025 in Baden-Württemberg erneut gesunken, Pressemitteilung 70/2026 vom 30. März 2026

Die Landesbank BW sieht das Bundesland nach einer Pressemeldung in einer „tiefen Strukturkrise“. „Für 2026 rechnet das LBBW Research mit einem realen BIP-Wachstum von 0,7 % (Deutschland: 0,8 %).“¹²⁵

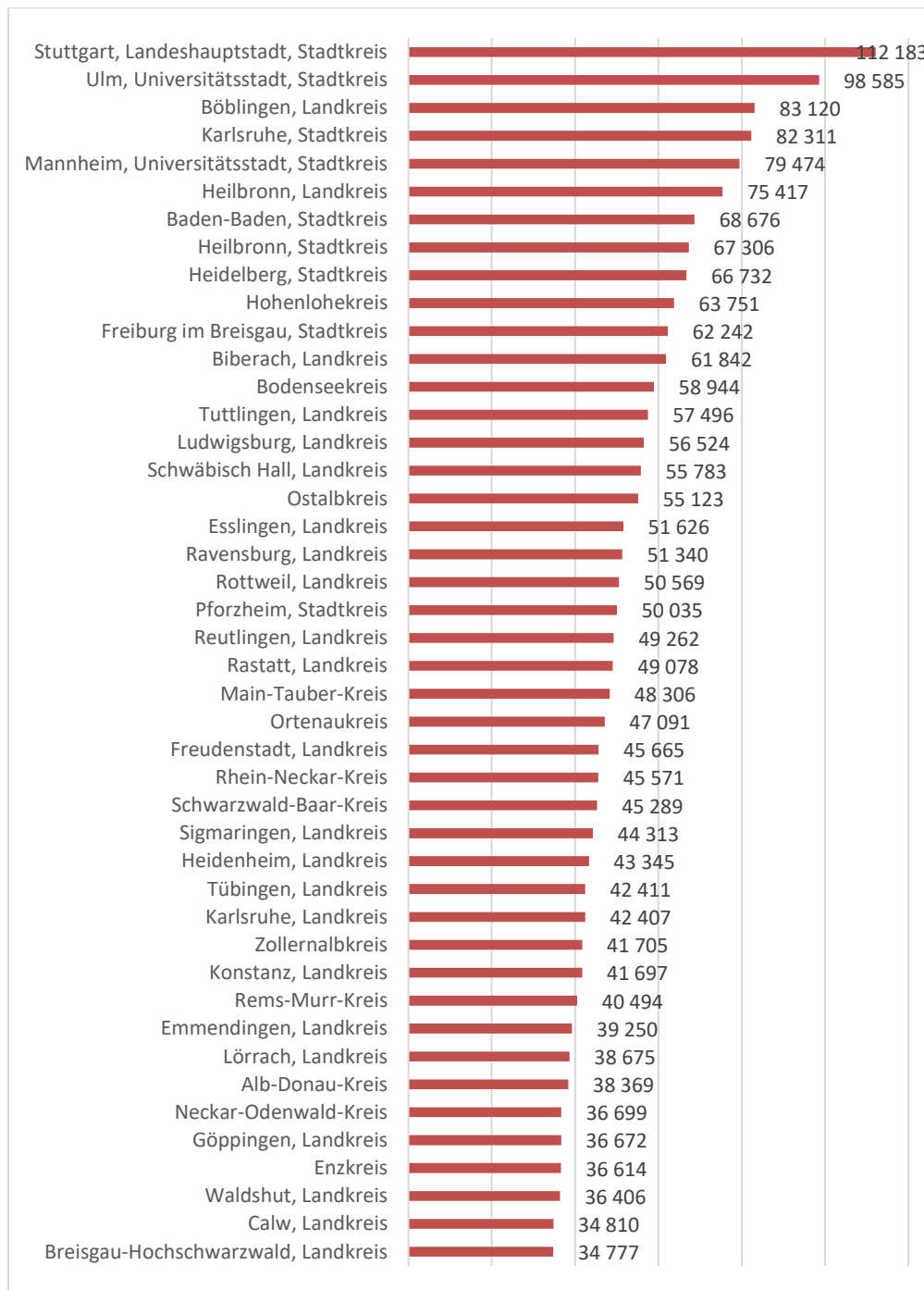
Tritt diese Entwicklung so ein, wird das nicht folgenlos für die Kommunalfinanzsituation und insbesondere auch die Kommunalsteuern bleiben. Es gilt, die Transformation hin zu wieder mehr Wachstum voranzutreiben. Dafür braucht es für den öffentlichen Teil der notwendigen Nachhaltigkeitstransformation auch den Beitrag der Kommunen. Mit Nachhaltigkeitshaushalten kann mittels einer integrierten Haushalts- und Nachhaltigkeitssteuerung das Wachstumsziel strukturiert forciert werden.¹²⁶

Für die Ebene der Stadt- und Landkreise liegen gegenwärtig Daten bis zum Jahr 2023 vor. Innerhalb des Landes ist die Wirtschaftskraft (im Jahr 2023) deutlich ungleich verteilt. Das BIP in jeweiligen Preisen je Einwohner liegt in der Landeshauptstadt Stuttgart an der Spitze bei 112.183 Euro je Einwohner. Dieser Wert ist dreimal höher als der des Landkreises Breisgau-Hochschwarzwald als Kreis mit der geringsten Pro-Kopf-Wirtschaftskraft im Jahr 2023. Die Disparitäten stellen notwendigerweise hohe Anforderungen an Finanzausgleichssysteme wie den KFA etc. und vor der Kulisse des Wunsches nach möglichst gleichwertigen Lebensverhältnissen nach Artikel 3a Abs. 2 Landesverfassung BW¹²⁷.

125 LB BW: Strukturkrise belastet Konjunktur in Baden-Württemberg, Pressemitteilung vom 17.12.2025, unter https://www.lbbw.de/artikel/pressemitteilung/strukturkrise-belastet-konjunktur-in-baden-wuerttemberg_ak45gjbq2_d.html [Zugriff am 26.06.2026]

126 Vgl. Gnädinger, Marc: HH-Produktblätter für nachhaltiges Wirtschaftswachstum, Weblogbeitrag vom 19.12.2025, unter <https://www.kommunalfinanzen-bw.de/2025/12/19/hh-produktblaetter-fuer-nachhaltiges-wirtschaftswachstum/> [Zugriff am 26.06.2026]

127 Artikel 3a Abs. 2 Landesverfassung BW: *Der Staat fördert gleichwertige Lebensverhältnisse, Infrastrukturen und Arbeitsbedingungen im gesamten Land.*



Ansicht 23: Bruttoinlandsprodukt 2023 in jeweiligen Preisen je Einwohner

Quelle: Eigene Darstellung, erstellt mit Daten aus Statistische Ämter der Länder (2025): Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, Reihe 2, Kreisergebnisse Band 1 – Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung in den kreisfreien Städten und Landkreisen der Bundesrepublik Deutschland 1992 und 1994 bis 2023, Berechnungsstand Februar 2025

An der Wirtschaftsleistung hängen maßgeblich die kommunalen Einnahmepotentiale. Insbesondere die Gewerbesteuer stellt mit einem großen Anteil an den gemeindlichen Steuererträgen und mit Relevanz für die Umlagemöglichkeiten der Kreise eine wesentliche Größe dar (s. Kap. 1.2.2.4). Sie ist stark von der wirtschaftlichen Entwicklung und der Verfügbarkeit qualifizierter Arbeitskräfte abhängig. Sowohl im Jahr 2024 als auch im Jahr 2025 ist das Gewerbesteuer-aufkommen in Baden-Württemberg gesunken.

Kommunale Wirtschaftsförderung und die Steuerung des nachhaltigen Wirtschaftswachstums, insbesondere die Ansiedlung und Förderung von Unternehmen sind elementar für den Erhalt finanzieller Leistungsfähigkeit. Durch die Bereitstellung von Gewerbeflächen, gezielte Wirtschaftsförderprogramme und den Ausbau der digitalen Infrastruktur können Kommunen attraktive Rahmenbedingungen für Unternehmen schaffen. Eine stabile und wachsende Wirtschaft hat in Baden-Württemberg bislang Arbeitsplätze gesichert und der Abwanderung von Fachkräften entgegengewirkt. Auch der Ausbau der Breitbandnetze und moderner Telekommunikation ermöglicht Arbeitsformen wie Homeoffice und stärkt so die wirtschaftliche Basis einer Region.

Für die wirtschaftliche Entwicklung und die finanzielle Leistungsfähigkeit aller Kommunen ist letztendlich nicht nur die Entwicklung vor Ort relevant, sondern auch in den anderen Regionen. Austausch zum Ankurbeln der Wirtschaftsleistung¹²⁸ und die gezielte Steuerung des nachhaltigen Wirtschaftswachstumsziels¹²⁹ sind zum Vorteil aller.

4.2 Demographie

Der demografische Wandel in Baden-Württemberg führt zu Veränderungen in der Bevölkerungsstruktur. Er hat grobkörnig drei Dimensionen:

- (1) Änderungen in der Bevölkerungsanzahl; in Baden-Württemberg bedeutet das in den allermeisten Kommunen bis zum Jahr 2045 voraussichtlich weiteres Bevölkerungswachstum
- (2) Änderungen in der Altersstruktur (Durchschnittsalter und Änderungen in jeweiligen Altersgruppen mit spezifischen Bedarfen und Beiträgen für die Einnahmesubstanz)
- (3) Änderungen in der sozioökonomischen Bevölkerungszusammensetzung

In Baden-Württemberg stellt der demographische Wandel Kommunen vor erhebliche Herausforderungen im Kontext ihrer Finanzsituation insgesamt und im Speziellen für ihre (sozialen) Leistungen und Infrastrukturen. Die Bevölkerung entwickelt sich jedoch zwischen einzelnen Kommunen nicht einheitlich. Es bedarf daher der differenzierten Betrachtung. Wichtig ist die frühzeitige Sensibilisierung der Kommunalpolitik in Bezug auf die kommunenspezifischen Auswirkungen des demographischen Wandels. Das kann zielführend über den Vorbericht zum Haushaltsplan erfolgen.

Angesichts begrenzter finanzieller Ressourcen müssen Kommunen ihre Haushaltsplanungen auf den demographischen Wandel einstellen. Priorisierungen sind erforderlich, um in zukunftsrelevante Bereiche zu investieren, die langfristig die Lebensqualität und die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit stärken. Langfristig handlungsfähig bleiben Kommunen dann, wenn sie sich strategisch auf den demografischen Wandel einstellen.

128 Vgl. Gnädinger, Marc (2025): Wirtschaftswachstum im kommunalen Austausch ankurbeln, Weblogbeitrag vom 18. Dezember 2025, unter <https://www.kommunalfinanzen-bw.de/2025/12/18/wirtschaftswachstum-im-kommunalen-austausch-ankurbeln/> [Zugriff am 26.06.2026]

129 Vgl. Gnädinger, Marc: HH-Produktblätter für nachhaltiges Wirtschaftswachstum, Weblogbeitrag vom 19. Dezember 2025, unter <https://www.kommunalfinanzen-bw.de/2025/12/19/hh-produktblaetter-fuer-nachhaltiges-wirtschaftswachstum/> [Zugriff am 26.06.2026]

Nach den Ergebnissen der regionalisierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Landesamtes¹³⁰ wachsen alle Stadt- und Landkreise in Baden-Württemberg bis zum Jahr 2045. Der stärkste Zuwachs wurde mit 5,5 Prozent für den Stadtkreis Stuttgart errechnet, gefolgt vom Stadtkreis Ulm mit einem errechneten Zuwachs von 5,1 Prozent. Demgegenüber wird das Bevölkerungswachstum im Landkreis Emmendingen mit 3,1 Prozent wahrscheinlich am geringsten ausfallen. Selbst auf der Gemeindeebene rechnen die Statistiker nur in einer Gemeinde mit einem Bevölkerungsrückgang (Gemeinde Tunau im Landkreis Lörrach mit einer leichten Schrumpfung um 0,5 Prozent).

Bevölkerungswachstum bedeutet auf der einen Seite Chancen für die Kommunalfinanzen, gerade Wachstum im Bereich erwerbstätiger Bevölkerung. Auf der anderen Seite fallen mit Bevölkerungswachstum insbesondere in Ballungsräumen und deren Umland spezifische Aufwendungen und Infrastrukturinvestitionen an. Beispielsweise bei Engpässen bei Wohnraum, Bildungseinrichtungen, Kinderbetreuung, der Integration von Geflüchteten und Verkehrsinfrastruktur – Kommunen müssen investieren. Und all das kostet Geld.

Interessant ist ein Blick auf die Ursachen der unterschiedlichen Bevölkerungszuwachsraten. Das tendenziell stärkere Wachstum der Stadtkreise im Vergleich zu den Landkreisen könnte unter anderem mit dem größeren Arbeitsplatzangebot nebst Ausbildungsmöglichkeiten in den Ballungszentren zusammenhängen. Wirtschaftsentwicklung ist mithin einer der bedeutenden Treiber für Bevölkerungswachstum.¹³¹

Das Durchschnittsalter wird nach der Vorausberechnung bis 2045 in allen Kreisen weiter zunehmen. Das insgesamt höchste Durchschnittsalter ist mit 48,6 Jahren im Stadtkreis Baden-Baden zu erwarten. Der jüngste Kreis wird mit 42,2 Jahren der Stadtkreis Heidelberg sein.

Altersstruktur spielt ebenfalls eine bedeutende Rolle für die Kommunalfinanzlage: In Regionen mit einem hohen Anteil an alternder Bevölkerung und Fachkräftemangel verlieren Unternehmen an Wettbewerbsfähigkeit oder wandern ab, die Gewerbesteuerträge verringern sich. Ebenso sinkt das Aufkommen der Einkommenssteuer (wird wesentlich von erwerbstätiger Bevölkerung erwirtschaftet) und damit der entsprechende Gemeindeanteil, da die erwerbsfähige Bevölkerung schrumpft und somit weniger steuerpflichtige Einkünfte generiert. Steigt der Anteil Hochbetagter stark an, ergeben sich z.B. zusätzliche Anforderungen im Kontext von Barrierefreiheit kommunaler Infrastruktur und Pflegeofferten. Die Aufwendungen der sozialen Sicherung nehmen mit dem wachsenden Anteil älterer Menschen aber auch bei Menschen mit Fluchterfahrung (etwa über integrative Unterstützungsleistungen) tendenziell zu. Altersgerechte Wohnmöglichkeiten und Mobilitätsangebote zur Sicherstellung der Teilhabe Älterer sind typische einschlägige Themen mit Relevanz für die Kommunalfinanzsituation. Selbst wenn Sozialaufwendungen im weiteren Sinne teils bei den Kreisen und nicht bei den Kreisangehörigen anfallen, landen sie indirekt über die Umlagen bei den Kreisangehörigen.

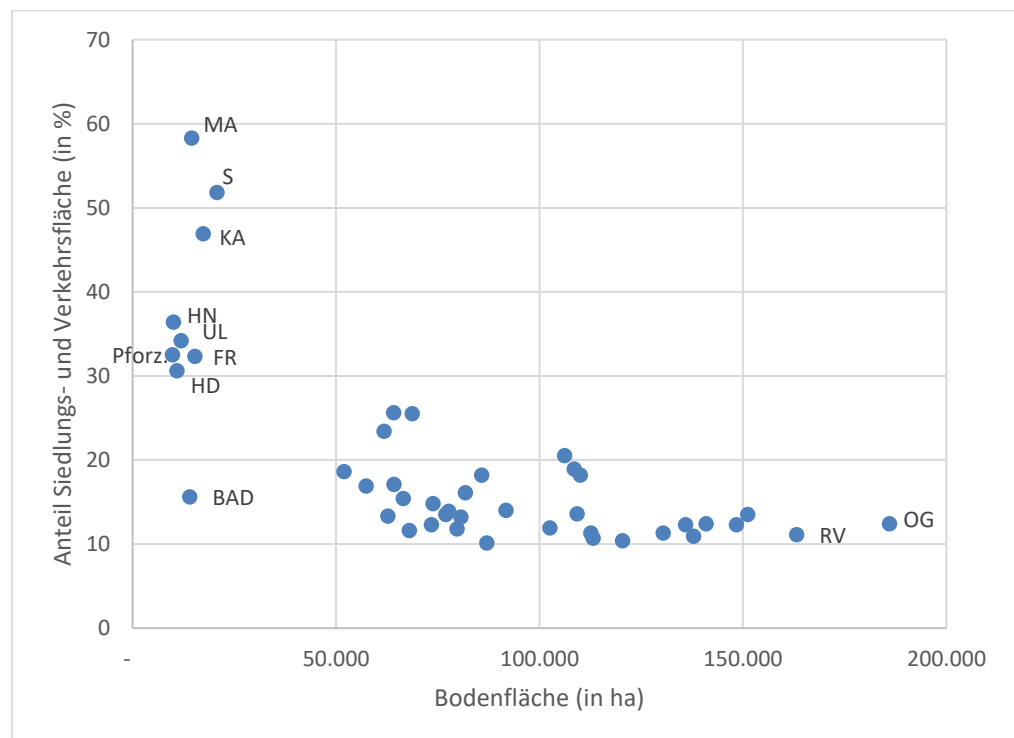
130 Vgl. Statistisches Landesamt BW (2025): Neue regionalisierte Bevölkerungsvorausberechnung bis zum Jahr 2045 erschienen, Pressemeldung 98/2025 vom 6. Mai 2025 und vgl. Glück, Elisabeth (2025): Wie funktioniert die Vorausberechnung der Bevölkerung in den Gemeinden und Kreisen? Methodik der regionalisierten Bevölkerungsvorausberechnung Basis 2023, in: Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg 5/2025, S. 10 ff.

131 Vgl. Glück, Elisabeth (2025): Mehr und älter – Baden-Württemberg im Jahr 2045? Ein Blick auf ausgewählte Ergebnisse der regionalisierten Bevölkerungsvorausberechnung Basis 2023, in: Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg 6+7/2025

4.3 Flächennutzung

Die Landesfläche von Baden-Württemberg liegt bei 3.574.785 Hektar (ha). Zum 31. Dezember 2024 wurde mit knapp 1,6 Mio. ha bzw. 44,6 Prozent ein bedeutender Teil der Fläche landwirtschaftlich genutzt, gefolgt von der bewaldeten Fläche mit fast 1,4 Mio. ha (37,9 Prozent). Die Siedlungs- und Verkehrsfläche betrug zum 31.12.2024 insgesamt 536.289 ha und nahm damit 15,0 Prozent der Landesfläche ein.¹³²

Im Vergleich der Stadt- und Landkreise differiert die Gesamtfläche sowie der Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche innerhalb des Landes stark. In den Stadtkreisen ist der Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche bei insgesamt kleineren Flächen deutlich höher als in den Landkreisen. An der Spitze liegt der Anteil der Siedlungs- und Verkehrsflächen in Mannheim bei 58,3 Prozent. Eine Sonderstellung innerhalb der Stadtkreise nimmt Baden-Baden ein. Hier liegt, aufgrund der großen Waldflächen der Stadt, der Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche nur leicht über dem Landesniveau (15,6 Prozent).



Ansicht 24: Bodenfläche in ha sowie Siedlungs- und Verkehrsfläche (in %) der Stadt- und Landkreise zum 31.12.2024

Quelle: Eigene Darstellung, Daten entnommen aus Statistisches Landesamt Baden-Württemberg: Flächennutzung im Kreisvergleich seit 2015 (Siedlung, Vegetation), über GENESIS-Online, Abruf am 12.01.2026

Im Ortenaukreis (186.029 ha; bei Siedlungs- und Verkehrsfläche von 12,4 Prozent) und im Landkreis Ravensburg (163.208 ha; bei Siedlungs- und Verkehrsfläche von 11,1 Prozent) sind die Flächen an der Spitze um ein Vielfaches größer als in den Stadtkreisen. In vier Landkreisen (Freudenstadt, Breisgau-Hochschwarzwald, Waldshut und Sigmaringen) liegen die Siedlungs- und Verkehrsflächen am unteren Ende bei jeweils unter elf Prozent.

132 Vgl. Statistisches Landesamt BW: 15 Prozent der Fläche Baden-Württembergs wurde 2024 für Siedlungs- und Verkehrszwecke genutzt, Pressemitteilung 262/2025 vom 26. November 2025

Die Siedlungsstruktur ist von Relevanz für die Kommunalfinanzsituation. Aus ihr leiten sich heterogene Bedarfe ab. Neben der Fläche an sich sowie ihrer Aufteilung (insb. dem Grad der urbanen Durchdringung) und der Einwohnerzahl spielen im Detail jedoch weitere Parameter eine Rolle für die strukturell begründeten Bedarfe, etwa die Anzahl der Gemeinden und ihrer Ortsteile sowie deren Entfernungen untereinander (Siedlungsstreuung), die Bevölkerungsdichte usf.¹³³

133 Vgl. Keilmann, Ulrich / Gnädinger, Marc / Weyell, Heike (2019): Siedlungsbedingter Finanzbedarf von Kommunen: Siedlungsstruktur messen und im Kommunalen Finanzausgleich berücksichtigen, in: Verwaltung und Management, Vol. 25, No. 3 (Mai | Juni 2019), S 139 ff.

Impressum

Autor

Dr. Marc Gnädinger
Theodor-Heuss-Straße 53
69221 Dossenheim

gnaedinger@kommunalfinzen-bw.de
<https://www.kommunalfinzen-bw.de>

Redaktionsschluss: 3. Juli 2026

