

# HANDLUNGSFÄHIGKEIT AM LIMIT!

## ZUR SITUATION STRUKTURELL

## BENACHTEILIGTER KLEINER

## KOMMUNEN

Die Aufgabenlast steigt, Handlungskapazitäten sinken und Konflikte nehmen zu - Kommunen scheitern nicht am Wollen, sondern an strukturellen Blockaden

**Was muss passieren, damit etwas passiert?**

Ein Diskussionsaufschlag des Forschungskollektivs  
Peripherie und Zentrum und des Plattform e.V.  
Erfurt im Mai 2025



**PERI—  
—PHER**

# Debatten um kommunale Handlungsfähigkeit stehen unter Spannung

## WACHSENDES AUFGABENSPEKTRUM BEI UNGLEICHEN VORAUSSETZUNGEN

Kommunen sehen sich einer kontinuierlichen Ausweitung ihrer Aufgaben gegenüber, während ihre finanziellen, personellen und strukturellen Ressourcen ungleich verteilt sind. Besonders strukturell benachteiligte Kommunen geraten dadurch in ein zunehmendes Spannungsverhältnis zwischen Anforderungen und Möglichkeiten.

Gleichzeitig werden Probleme und Lösungen häufig fernab der kommunalen Lebensrealität diskutiert – mit wenig Bezug zu den konkreten Herausforderungen vor Ort.

## ALTBEKANNT PROBLEME BLEIBEN UNGELÖST

Vor Ort sind die Folgen spürbar in Form maroder öffentlicher Infrastruktur und immer weniger Kapazitäten für freiwillige kommunale Leistungen. Zurück bleibt das langsame Ausbluten ganzer Regionen – mit gravierenden Folgen für den sozialen Zusammenhalt, Lebensqualität und demokratische Teilhabe.

Während Bund und Länder der Dringlichkeit bisher kaum mit strukturellen Veränderungen begegnen, wird vor Ort bis zur Erschöpfung unter schwerer werdenden Bedingungen gearbeitet.

## FEHLENDER WANDEL TROTZ ANERKANNTEM REFORMBEDARF

Reformen zur Stärkung kommunaler Handlungsspielräume werden seit Langem diskutiert und liefern zahlreiche und auch konkrete Veränderungsvorschläge. Dennoch spiegelt sich der wachsende Druck in den Kommunen bislang nur unzureichend in den politischen Reaktionen: Reformprozesse verlaufen schleppend und bleiben hinter der Dringlichkeit vor Ort zurück.

## DAS PROJEKT „PERIPHER“

ruft zu einem Ebenen übergreifenden Prozess auf, strukturelle Benachteiligung als Problem anzuerkennen und eine Reformpraxis zu entwickeln, die an der Realität vor Ort ansetzt.

Diese Broschüre versammelt empirische Forschungsergebnisse aus kleinen und ländlich gelegenen Kommunen in Thüringen, Hessen, Bayern und Sachsen, erhoben im Herbst und Winter 2024/2025.

GEFÖRDERT VOM



Bundesministerium  
für Bildung  
und Forschung

PERI—  
— PHER

# Kommunen in der Überlastungsspirale

## DAUERHAFTER KRISENMODUS DURCH STRUKTURELLE BENACHTEILIGUNG

Die kommunale Ebene ist verfassungsrechtlich mit dem Recht auf Selbstverwaltung ausgestattet (Art. 28 GG). Formal gleichgestellt, unterscheiden sich Kommunen in ihrer faktischen Handlungsfähigkeit jedoch erheblich.

Insbesondere kleine Kommunen in peripheren ländlichen Räumen sehen sich mit denselben Anforderungen an kommunale Steuerung konfrontiert wie größere Städte, müssen jedoch komplexe Problemlagen oft mit deutlich geringerer personeller, finanzieller und organisatorischer Ausstattung bewältigen.

Durch die Schieflagen in der Kommunalfinanzierung, wettbewerbsorientierte Förderlogiken, wachsende Aufgaben und Standards bei gleichzeitig hoher Inflationsbelastung und Schuldenlast sind kleine Kommunen in peripheren ländlichen Räumen strukturell benachteiligt und besonders belastet.

## ES FEHLT AN ANERKENNUNG UND EINER BEDARFSGERECHTEN AUSSTATTUNG DER KOMMUNALEN EBENE!

*„Derzeit fliegen uns die Kommunalfinanzen flächendeckend um die Ohren. Nicht nur hier in Sachsen, sondern deutschlandweit - richtig massiv. Von den großen Fördermitteln für die Ortsentwicklung und auch für ein Bauhofgebäude bei uns habe ich eine Dreiviertelmillion gerade zurückgegeben, weil die Eigenmittel nicht mehr da sind, und die waren da bis 2029 und sie sind jetzt schon für dieses Jahr nicht mehr da“.*  
[Gemeinde, Sachsen]

*„Wenn ein Förderantrag 30 Seiten hat und man hat hinterher vielleicht 100.000 Euro für ein Projekt und muss dann ähnlich große Verwendungsnachweise machen. Das ist für kleine Verwaltungen kaum zu handhaben“.*  
[Gemeinde, Hessen]

*„Der damalige Ministerpräsident hat mir selber mal ins Gesicht gesagt: Wir wollen keine Kommunen unter 5000 Einwohner. Wir werden keine Gebietsreform mehr machen, aber wir hungern euch aus“.*  
[Gemeinde, Sachsen]

*Kleine Kommunen in peripheren Lagen sind von aktuellen Entwicklungen am härtesten betroffen, haben aber kaum Möglichkeiten ihre Situation zu verändern.*

Diese Broschüre versammelt empirische Forschungsergebnisse aus kleinen und ländlich gelegenen Kommunen in Thüringen, Hessen, Bayern und Sachsen, erhoben im Herbst und Winter 2024/2025.

GEFÖRDERT VOM



Bundesministerium  
für Bildung  
und Forschung

**PERI** —  
— **PHER**

# Kommunen in der Handlungsunfähigkeit

## LOKALE ENTWICKLUNG SELBSTBESTIMMT ZU GESTALTEN, LOKALE KULTUR UND GEMEINWESEN ZU PFLEGEN IST KAUM MEHR MÖGLICH

„[Man sollte meinen] Wenn der Kindergarten kaputt ist, dann machst du eben den Kindergarten und nicht gerade das Feuerwehgerätehaus. Was vielleicht noch vier Jahre Zeit gehabt hätte. Aber da bekommst du gerade die Fördergelder nicht und eben nicht für den Kindergarten. Und das ist auch das, was die Leute hier mit verrückt macht.“ [Gemeinde Sachsen]

„Dadurch, dass wir nach der Jahrtausendwende finanziell am Ende waren, tragen die Vereine halt alles, das soziale Leben wird eigentlich durch die Vereine gestaltet. Das geht über die Sportvereine, das Kulturhaus, das ganze kulturelle Leben. Und in jedem Verein sind es immer die gleichen Leute. Und irgendwann wird's auch schwierig, weil die Leute halt älter werden und es kommt nichts nach.“ [Gemeinde, Thüringen]

„Wir hatten 14, 15 Millionen Euro Schulden, und jetzt sind wir noch bei knapp 5 Millionen. Das ist halt ein schwieriger Weg, und dadurch haben sie auch sehr viel eingekürzt, kaputt gemacht oder haben sich aus allem was freiwillige Ausgaben sind möglichst zurückgezogen. Wenn du über 20 Jahre nur kürzt, um deine Kredite zu bedienen, dann bleibt halt alles andere auf der Strecke.“  
[Gemeinde, Thüringen]

## WAS BLEIBT IST AUFSCHEIBEN, KÜRZEN, STREICHEN, VERLAGERN UND GEBÜHRENERHÖHUNG

Durch die strukturelle Benachteiligung verengt sich der Handlungsspielraum für kommunalpolitisches Handeln. Sanierungsstau, der Aufschub von Investitionen und Projekten und enttäuschte Erwartungen in der Bürgerschaft gehörten zum Alltag in kleinen Kommunen in peripheren ländlichen Räumen.

Laut KfW-Kommunalpanel beläuft sich der Investitionsrückstand 2023 bundesweit auf rund 186,1 Mrd. Euro und ist damit im Vergleich zu den Vorjahren deutlich angestiegen [vgl. KfW Bankengruppe, 2024].

Den Kommunen bleibt kaum mehr als das Jonglieren mit knapper werdenden Mitteln: Sie verwalten Mängel, priorisieren nach Dringlichkeit, verlagern Verantwortung auf die Zivilgesellschaft.

*Wie lokale Entwicklung erreicht werden kann, muss vor Ort entschieden werden. Es gibt jedoch Barrieren, die einen selbstbestimmten Wandel systematisch untergraben.*

Diese Broschüre versammelt empirische Forschungsergebnisse aus kleinen und ländlich gelegenen Kommunen in Thüringen, Hessen, Bayern und Sachsen, erhoben im Herbst und Winter 2024/2025.



**PERI** —  
— **PHER**

# DEMOKRATIE UNTER DRUCK

Wer vor Ort Verantwortung übernimmt, stößt schnell an scheinbar unüberwindbare Grenzen: Trotz hohem persönlichen Einsatz und zähem Durchhaltewillen auf der lokalen Ebene verändert sich kaum etwas und die ersehnte Unterstützung von Land und Bund bleibt in weiter Ferne.

*„Also man muss sich das ja im Prinzip vorstellen wie ein Trichter: also große Bandbreite der Verwaltung, staatlich und regional. Und unten bei dem kleinen Rathaus kommt dann aber alles mit höherem Druck raus. Und ja, das Ergebnis ist dann eben, diese Wahrnehmung, dass man zu wenig zu entscheiden hat, wenig erfolgreich gestalten kann, bei gegebenen großen Verantwortlichkeiten. Und wenn etwas schief geht, zeigen alle auf das Rathaus.“  
[Akteur, Hessen]*

## ↳ UND WAS MACHT DAS MIT DER KOMMUNALPOLITIK?

Bürgermeister\*innen stehen im Kreuzfeuer der Erwartungen: die der politisch nächst höheren Ebenen und die der lokalen Gesellschaft. Von oben und von unten wird gezogen. Kommunalpolitik wird zur Zerreißprobe.

## ↳ UND WAS MACHT DAS MIT DER LOKALEN GEMEINSCHAFT?

Verschärfte Konfliktlinien zwischen ohnmächtig/resignierten einerseits und engagierten Bevölkerungsgruppen andererseits. Folge: Schwächung des lokalen sozialen Zusammenhalts

## ↳ UND WAS MACHT DAS MIT DER DEMOKRATIE?

Vertrauens- und Zustimmungsverluste, Normalisierung rechter Narrative und Deutungsangebote, überdurchschnittlich hoher Anteil an AfD-Wähler\*innen in strukturell benachteiligten Orten

*Als Folge lassen sich Wut, Frustration, Ohnmacht & Vertrauensverluste in die Demokratie beobachten.*

Diese Broschüre versammelt empirische Forschungsergebnisse aus kleinen und ländlich gelegenen Kommunen in Thüringen, Hessen, Bayern und Sachsen, erhoben im Herbst und Winter 2024/2025.

GEFÖRDERT VOM



Bundesministerium  
für Bildung  
und Forschung

PERI—  
— PHER

# Ansätze & Bündnisse

*Initiativen und Bündnisse weisen seit Jahren auf die prekäre Situation von Kommunen hin und machen Lösungsvorschläge.*

## **2014: KAISERSLAUTERER APELL DES AKTIONSBÜNDNIS: FÜR DIE WÜRDE UNSERER STÄDTE**

„Eine Neuordnung der Sozillastenfinanzierung und einer Strategie zur Stärkung der kommunalen Investitions- und Instandhaltungsfinanzierung“

## **2025: DEUTSCHER STÄDTETAG**

„Häufiger feste Budgets statt komplizierter Förderprogramme. Wir brauchen mehr Vertrauen in die Städte durch Bund und Länder. Das heißt: Feste Budgets für geförderte Aufgaben, über die die Städte frei verfügen können.“

## **O.J.: DEUTSCHER GEWERKSCHAFTSBUND ZUR ZUKUNFT VON KOMMUNEN**

„Solidarische Entschuldung der Kommunen [...] bestehend aus einer einmaligen Übernahme kommunaler Altschulden durch Bund und Länder, sowie längerfristiger Maßnahmen, um die kommunale Handlungsfähigkeit dauerhaft sicherzustellen.“

## **2024: DEBATTENPAPIER DES NETZWERKS JUNGE BÜRGERMEISTER\*INNEN**

„Einführung einer Grundsicherung für kommunale Haushalte, die unabhängig von Konjunkturzyklen ist“

## **2025: AUFRUF MUTIGE STAATSREFORM DURCH RE:FORM**

„Effektive und wirkungsorientierte föderale Aufgabenverteilung und Stärkung der Kommunen: Dafür braucht es eine grundlegende Aufgabenkritik und einen kooperativen Föderalismus, der sicherstellt, dass jede Aufgabe auf der Ebenen erledigt wird, die sie am besten erfüllen kann.“

## **2025: DEUTSCHER STÄDTE- UND GEMEINDEBUND**

„Das Sondervermögen Infrastruktur ist zwar ein guter erster Schritt, jedoch muss darüber hinaus langfristig eine ausreichende Finanzausstattung der Kommunen sichergestellt werden.“

*Es wird viel getan, trotzdem verändern sich die Strukturen kaum. Daher...*

Ein Diskussionsaufschlag des Forschungskollektivs  
Peripherie und Zentrum und des Plattform e.V.  
Erfurt im Mai 2025



**PERI** —  
— **PHER**

# Was muss passieren, damit etwas passiert?

## EINLADUNG ZUM WORKSHOP!

### „Handlungs(un)fähigkeit strukturell benachteiligter, kleiner Kommunen“

Am 1. Juli 2025 in Erfurt, Schlüterstraße 1, 10 -16 Uhr / detailliertes Programm folgt

Wir wissen, dass es viele Apelle, Hilferufe und auch Lösungsansätze gibt. Aber vielerorts bleiben sie folgenlos. Die Frage, die wir mit Ihnen diskutieren möchten, lautet daher: Was muss passieren, damit etwas passiert?

Wir möchten Sie einladen, mit Akteuren aus Kommunen, Land und Bund, aus Verwaltung, Politik, Zivilgesellschaft und Wissenschaft zusammenzukommen und gemeinsam die Barrieren zu identifizieren, die der Umsetzung von Lösungen im Weg stehen. Ihre Perspektive ist dabei zentral. Sie wissen, wo strukturelle Hürden liegen, welche Wege gangbar sind und welche eben nicht.

Unser Ziel ist es, die Situation betroffener Kommunen zu verbessern und konkrete Impulse aus dem Workshop in die Umsetzung zu bringen – gemeinsam mit Ihnen. Denn Kommunen, insbesondere solche mit struktureller Benachteiligung, brauchen mehr Anerkennung, Gestaltungsspielräume und Handlungsfähigkeit, damit die Versprechen der Demokratie überall erfahrbar werden.

**PERIPHER Konferenz**  
am **17./18. November 2025**

Save the Date



### Anmeldung bei:

Juliane Döschner  
juliane.doeschner@  
deine-plattform.info  
www.Peripher-online.de

Ein Diskussionsaufschlag des Forschungskollektivs  
Peripherie und Zentrum und des Plattform e.V.  
Erfurt im Mai 2025



**PERI** —  
— **PHER**

# Impressum

## **PERIPHER – Von der Theorie in die soziale Innovation: Würde als innovatives Leitbild der Entwicklung peripherer Orte**

Ein Praxis-Forschungsprojekt des Forschungskollektivs Peripherie und Zentrum mit dem Plattform e.V.

Förderkennzeichen: 03DPS1059A

Zitiervorschlag: Heck, Astrid, Kullmann, Katharina, Großmann Katrin (2025): Was muss passieren, damit etwas passiert? Handlungsfähigkeit am Limit! Zur Situation strukturell benachteiligter kleiner Kommunen. Forschungskollektiv Peripherie und Zentrum, Fachhochschule Erfurt.

### **Nachfragen zur Broschüre:**

katharina.kullmann@fh-erfurt.de

### **Anmeldung zu den Veranstaltungen:**

juliane.doeschner@deine-plattform.info

## **Quellenverzeichnis:**

Aktionsbündnis: Für die Würde unserer Städte! (2014): Kaiserslauterer Apell an Bund und Länder zur Schaffung eines gerechten Gemeindefinanzsystems. [https://www.kaiserslautern.de/mb/themen/ob/kaiserslauterer\\_appell.pdf](https://www.kaiserslautern.de/mb/themen/ob/kaiserslauterer_appell.pdf) [letzter Zugriff 25.04.2025]

Deutscher Gewerkschaftsbund (o.J.): Kommunen mit Zukunft. <https://www.dgb.de/geld/kommunen-mit-zukunft/>. [letzter Zugriff am 23.04.2025].

Deutscher Städtetag (2025): Blitzumfrage des Deutschen Städtetags. <https://www.staedtetag.de/presse/pressemitteilungen/2025/blitzumfrage-kaum-noch-staedte-mit-ausgeglichenem-haushalt.> [letzter Zugriff am 24.04.2025].

Deutscher Städte und Gemeindebund (2025): Positionspapier: Investitionsoffensive für kommunale Infrastruktur. [Zugriff 29.04.2025] <https://www.dstgb.de/publikationen/pressemitteilungen/sondervermoegen-fuer-kommunale-infrastruktur-effektiv-einsetzen/2025-03-27-pospa-investitionsoffensive-fuer-kommunale-infrastruktur.pdf?cid=1bhy>

KfW Bankengruppe [Hg.] (2024): KfW-Kommunalpanel 2024. <https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-KfW-Kommunalpanel/KfW-Kommunalpanel-2024.pdf> [letzter Zugriff am 24.04.25].

Netzwerk Junge Bürgermeister\*innen (2024): Debattenpapier: Ein moderner Staat beginnt in den Kommunen. Quelle, [www.junge-buergermeisterinnen.de](http://www.junge-buergermeisterinnen.de) [letzter Zugriff 06.02.2025]

Re:Form (Hg.) (2025): Für einen Zukunftsstaat: Aufruf für eine mutige Staatsreform. <https://reform-staat.org/zukunftsstaat/> [letzter Zugriff am 23.04.2025].