



Ausgestaltung und Auswirkungen des Konzepts der Progressiven Kommunalen Schuldenbremse (PKS)

Eine finanzwissenschaftliche Untersuchung

Martin Beznoska / Tobias Hentze

Regionalentwicklung Gemeinde Wiesenburg/Mark

Marco Beckendorf

Schlossstr. 1

14827 Wiesenburg/Mark

Berlin/Köln, 29.01.2026

Gutachten



Herausgeber

Institut der deutschen Wirtschaft Köln e. V.

Postfach 10 19 42

50459 Köln

Das Institut der deutschen Wirtschaft (IW) ist ein privates Wirtschaftsforschungsinstitut, das sich für eine freiheitliche Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung einsetzt. Unsere Aufgabe ist es, das Verständnis wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Zusammenhänge zu verbessern.

Das IW in den sozialen Medien

x.com

[@iw_koeln](#)

LinkedIn

[@Institut der deutschen Wirtschaft](#)

Instagram

[@IW_Koeln](#)

Autoren

Dr. Martin Beznoska

Senior Economist für Finanz- und Steuerpolitik

beznoska@iwkoeln.de

030 – 27877-101

Dr. Tobias Hentze

Leiter des Clusters Staat, Steuern und Soziale

Sicherung

hentze@iwkoeln.de

0221 – 4981-748

Alle Studien finden Sie unter

www.iwkoeln.de

In dieser Publikation wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit regelmäßig das grammatische Geschlecht (Genus) verwendet. Damit sind hier ausdrücklich alle Geschlechteridentitäten gemeint.

Stand:

Januar 2026

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	4
1 Einleitung.....	5
2 Die Lage der Kommunalfinanzen	6
2.1 Die zeitliche Entwicklung der Kommunalfinanzen	6
2.2 Ursachen und Auswirkungen	8
2.3 Die Ausgangslage der Kommunalfinanzen am aktuellen Rand	9
3 Das Konzept der Progressiven Kommunalen Schuldenbremse (PKS)	12
3.1 Beschreibung.....	12
3.2 Finanzwissenschaftliche Einordnung.....	13
4 Mögliche Auswirkungen einer Einführung der PKS	16
4.1 Verschuldungsspielräume der PKS.....	16
4.2 Simulation der Auswirkungen	17
4.3 Szenariorechnung: Dynamik des Verschuldungsspielraums.....	19
4.4 Passgenauigkeit der Handlungsspielräume	20
4.5 Auswirkungen auf Länder und Bund und gesamtstaatliche Verschuldung	22
5 Bewertung und Handlungsempfehlungen zur Ausgestaltung der PKS	24
Abbildungsverzeichnis	29
Literaturverzeichnis	30
Anhang.....	32

JEL-Klassifikation

H72 – Staats- und Kommunalhaushalte und Ausgaben

H74 – Kreditaufnahmen auf Landes- und kommunaler Ebene

H76 – Landes- und Kommunalpolitik: andere Ausgabenkategorien

Zusammenfassung

Das vorliegende Gutachten untersucht das Konzept der Progressiven Kommunalen Schuldenbremse (PKS) als Reforminstrument auf die strukturell angespannte Finanzlage der deutschen Kommunen. Nach Jahren relativ stabiler Haushaltslagen weisen die Kommunen seit 2023 wieder hohe Defizite auf, während gleichzeitig ein seit Jahrzehnten aufgebauter Investitionsrückstand in der kommunalen Infrastruktur besteht. Hinzu kommt die steigende Schuldenlast vieler Kommunen. Ursächlich für diese Entwicklung ist vor allem eine Verschiebung des kommunalen Haushaltsbudgets in Richtung Sozial- und Verwaltungsausgaben, eine unzureichende Ausfinanzierung von höherer Ebene übertragener Aufgaben sowie bürokratische Genehmigungs- und Förderverfahren von kommunalen Investitionen. Die hohen Altschulden und steigenden Zinsen schränken die finanzielle Handlungsfähigkeit vieler Kommunen zusätzlich ein und verstärken regionale Ungleichgewichte.

Die PKS zielt darauf ab, die kommunalen Investitionsspielräume nachhaltig zu erweitern und zugleich bestehende Schuldenlasten zu verringern. Kern des Konzepts ist ein zins-, gebühren- und genehmigungsfreier Kreditrahmen für Kommunen, dessen Höhe sich an den durchschnittlichen laufenden Erträgen orientiert. Innerhalb dieses Rahmens sollen bestehende Schulden umgeschuldet und neue Investitionskredite aufgenommen werden können. Die Zinslast wird von Ländern oder indirekt vom Bund übernommen, während die Tilgung sich an den bilanziellen Abschreibungen der Investitionen orientiert. Dadurch sollen Investitionen über ihre Nutzungsdauer finanziert und kommunale Haushalte kurzfristig entlastet werden.

Die PKS ist grundsätzlich ein geeignetes Instrument, die kommunale Investitionstätigkeit nachhaltig zu erhöhen und den bestehenden Investitionsstau abzubauen. Simulationen zeigen, dass sich in den ersten zehn Jahren bundesweit zusätzliche Handlungsspielräume für die Kommunen von jährlich im Schnitt rund 25 Milliarden Euro ergeben könnten, was rechnerisch ausreichen würde, den kommunalen Investitionsrückstand innerhalb eines Jahrzehnts weitgehend zu schließen. Besonders profitieren würden Kommunen mit hoher Zins- und Altschuldenlast, da Umschuldung und Zinsübernahme sofort wirksam entlasten. Gleichzeitig würden jedoch die gesamtstaatliche Verschuldung sowie die Zinslasten für Bund und Länder ansteigen.

Vor Umsetzung der PKS sollten aus ökonomischer Sicht einige Punkte zielführender ausgestaltet werden: Die Orientierung des Verschuldungsspielraums an den laufenden Erträgen ist konjunkturabhängig und kann prozyklische Effekte erzeugen. Zudem bildet sie den tatsächlichen Investitionsbedarf einer Kommune nur unzureichend ab und birgt die Gefahr, bestehende regionale Ungleichgewichte zu verfestigen. Auch die vollständige Zinsfreiheit reduziert finanzielle Anreize zur Wirtschaftlichkeitsprüfung von Investitionen und erfordert begleitende Kontroll- und Priorisierungsmechanismen. Darüber hinaus löst die PKS nicht die grundlegenden Ursachen der kommunalen Finanzprobleme, insbesondere Defizite im Konnexitätsprinzip und in der Aufgaben- und Einnahmenverteilung im Föderalstaat.

Damit das Konzept der PKS seine volle Wirksamkeit zur Stärkung der kommunalen Investitionsfähigkeit und zur Entlastung hochverschuldeter Kommunen entfalten kann, sollte ihre Einführung an klare Bedingungen geknüpft sein, um verteilungspolitische Verzerrungen, Fehlanreize und fiskalische Risiken zu begrenzen. Langfristig bleibt eine strukturelle Reform der kommunalen Finanzausstattung und des Aufgabenkatalogs unerlässlich. Die PKS kann einen Beitrag dazu leisten.

1 Einleitung

Die finanzielle Lage der Kommunen in Deutschland hat sich in den vergangenen Jahren deutlich verschärft. Nach einer Phase solider Finanzierungssalden zwischen 2012 und 2022 verzeichneten die Kommunen im Jahr 2023 erstmals wieder ein Defizit, das laut aktuellem Kassenergebnis des öffentlichen Gesamthaushalts 2024 auf rund 25 Milliarden Euro anwuchs. Selbst vormals finanzstarke Städte und Gemeinden sehen sich zunehmend mit unausgeglichenen Haushalten konfrontiert. Gleichzeitig haben viele Kommunen über die vergangenen Jahre und Jahrzehnte Schulden angehäuft, die zum Teil als kurzfristige und teure Kassenkredite aufgenommen worden sind und deren Last durch das gestiegene Zinsniveau nochmals zugenommen hat.

Die Ursachen der kommunalen Finanzkrise sind vielschichtig. Ein zentrales Merkmal ist ihre regionale Heterogenität: Während süddeutsche Kommunen in Bayern und Baden-Württemberg vielfach solide Bilanzen aufweisen, kämpfen insbesondere Gemeinden im Ruhrgebiet, in Rheinland-Pfalz oder im Saarland mit strukturellen Defiziten und höheren Pro-Kopf-Verschuldungen. Demografische Entwicklungen, Sozialausgaben, Steuerkraft sowie die landesseitige Finanzpolitik und die unvollständige Umsetzung des Konnexitätsprinzips tragen maßgeblich zu dieser Ungleichverteilung bei.

Wie die jüngste Untersuchung des Instituts der deutschen Wirtschaft (IW) zeigt, sind die kommunalen Ausgaben seit 2004 inflationsbereinigt um rund 40 Prozent gestiegen, wobei insbesondere die Bereiche Soziales und Jugend sowie Zentrale Verwaltung deutlich an Gewicht gewonnen haben (Kauder, 2025). Dagegen sind die investiven Ausgaben – also etwa Infrastruktur, Straßenbau und Daseinsvorsorge – stark zurückgegangen. Der Anteil der kommunalen Sachinvestitionen an den Gesamtausgaben liegt heute bei lediglich rund 12 Prozent und damit auf einem historisch niedrigen Niveau. Angesichts eines kommunalen Investitionsrückstands von über 200 Milliarden Euro (KfW Research, 2025) droht vielerorts ein schleichender Verfall der öffentlichen Infrastruktur und gleichzeitig eine Schwächung des Wirtschaftsstandorts. Ein bedeutender Teil entfällt dabei auf die kommunalen Eigenbetriebe (insbesondere Stadtwerke, Wohnungsbaugesellschaften und Zweckbetriebe), die ebenfalls Finanzierungslücken aufweisen.

Die steigende Verschuldung und die wachsenden Soziallasten schränken die kommunale Handlungs- und Investitionsfähigkeit zunehmend ein. Während die kommunale Ebene in den 1990er Jahren noch für etwa die Hälfte aller öffentlichen Investitionen in Deutschland verantwortlich war, liegt ihr Anteil heute nur noch bei rund einem Drittel. Ohne eine strukturelle Neuordnung des Verhältnisses zwischen Aufgaben und Finanzmitteln droht vielen Kommunen eine dauerhafte finanzielle Abwärtsspirale.

Vor diesem Hintergrund gewinnen Veränderungen der strukturellen Finanzierung und neue Finanzierungsinstrumente an Bedeutung, um den Kommunen wieder mehr Investitionsspielräume zu eröffnen. Neben einer stetigen Ausgabenkonsolidierung gibt es auf der Einnahmenseite im Grundsatz zwei Optionen: Zum einen können die Steuereinnahmen gestärkt werden, insbesondere indem die Steuerverteilung zwischen den Gebietskörperschaften zugunsten der Kommunen geändert wird. Zum anderen kann die Finanzierung über Kredite erfolgen. Ein innovativer Ansatz dabei ist das Konzept der Progressiven Kommunalen Schuldenbremse (PKS), das einen zins- und genehmigungsfreien Kreditrahmen in Höhe der durchschnittlichen laufenden Erträge vorsieht. Durch zinsfreie Umschuldungen und verpflichtende Tilgungen in Höhe der bilanziellen Abschreibungen könnten Kommunen – insbesondere in strukturschwachen Regionen – gezielt entlastet und zu mehr Investitionen befähigt werden. Im Rahmen dieses Gutachtens soll die PKS sowohl in ihrer theoretischen

Konzeption als auch hinsichtlich ihrer möglichen ökonomischen und fiskalischen Auswirkungen und ihrer Umsetzbarkeit untersucht werden.

Relevanz und Brisanz der Thematik zeigen sich auch in schon vergangenen und noch laufenden Bemühungen einiger Bundesländer, die mit Teilentschuldungen ihrer Kommunen begonnen haben. Hierzu zählen zum Beispiel Hessen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Brandenburg und das Saarland. In Thüringen und Nordrhein-Westfalen fanden die jüngsten Bemühungen im Jahr 2025 statt (Thüringer Landtag, 2025; Landesregierung Nordrhein-Westfalen, 2026). Diese sind jedoch eher als Startpunkt zu bewerten, dem weitere Schritte folgen sollten, um die Handlungsfähigkeit der Kommunen wieder herzustellen. Die PKS wäre eine Option für die langfristige Perspektive, deren Eignung im folgenden Gutachten zu prüfen ist.

2 Die Lage der Kommunal Finanzen

2.1 Die zeitliche Entwicklung der Kommunal Finanzen

Die kommunalen öffentlichen Haushalte sind bereits in verschiedenen Phasen der jüngeren Vergangenheit unter Druck geraten. In der Betrachtung auf Ebene aller Gemeinden, Gemeindeverbände und Städte aggregiert geschah dies oft aus externen Gründen, wie zum Beispiel durch makroökonomische Verwerfungen, die zu einem Einbruch der Einnahmen aus der Gewerbesteuer – die wichtigste selbstbestimmte Einnahmequelle der Kommunen – geführt haben. Dies machte sich vor allem im Zuge der Finanzkrise ab dem Jahr 2009 bemerkbar (Abbildung 2-1). In diesen Jahren verschuldeten sich Gemeinden in verschiedenen Regionen Deutschlands zunehmend. Hierbei stießen strukturelle Probleme, wie zum Beispiel der Strukturwandel im Ruhrgebiet, auf makroökonomische Konjunkturerinbrüche, was zu einer chronischen Unterfinanzierung eines Teils der kommunalen Haushalte führte. Einige Kommunen zum Beispiel in Nordrhein-Westfalen, Hessen und Rheinland-Pfalz verschuldeten sich in der Folge dauerhaft in Kassenkrediten, die aus systematischer Sicht lediglich zur kurzfristigen Liquiditätssicherung eingesetzt werden sollten (Abbildung 2-2).

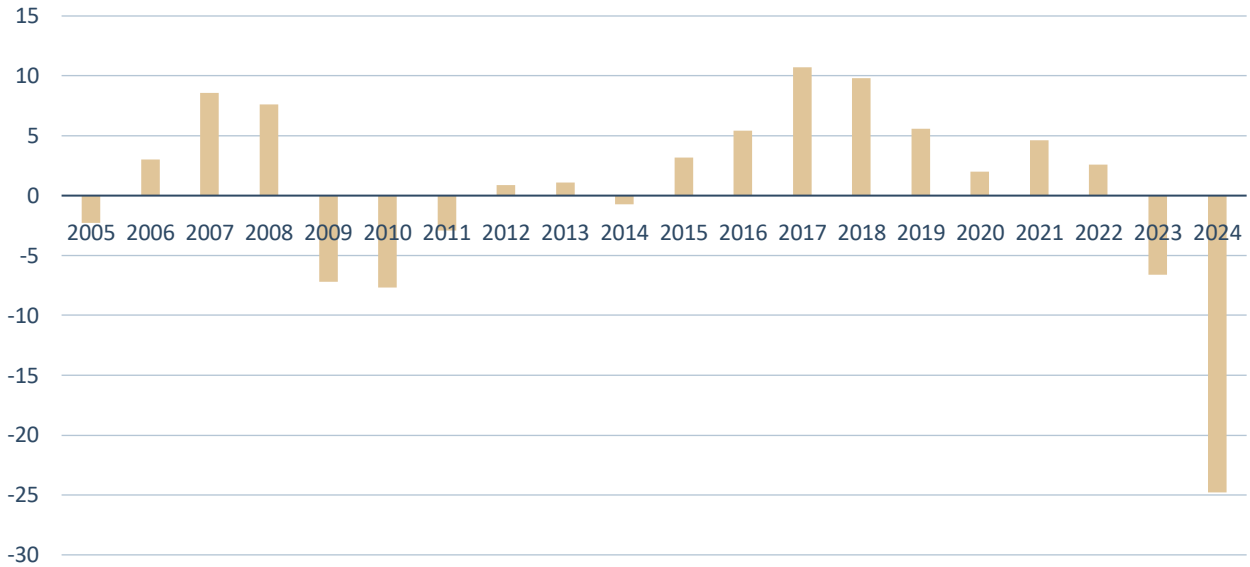
In den 2010er Jahren kam es durch eine positive konjunkturelle Entwicklung und einen Boom am Arbeitsmarkt wieder zu Überschüssen. Vor allem wirtschaftsstarke Regionen in den südlichen Bundesländern konnten stark profitieren, aber auch in den strukturschwachen Regionen verbesserten sich die Finanzierungssalden. Die Schulden konnten ab dem Jahr 2015 schrittweise weit abgebaut werden. Die Phase dauerte bis zum Jahr 2019, in dem sich schon vor der Corona-Pandemie die Finanzlage etwas eintrübte. Anschließend brachen infolge der Corona-Pandemie wiederum die Einnahmen ein, während die Ausgaben stark stiegen. Allerdings schlug sich diese Entwicklung nicht in den Finanzierungssalden nieder.

Denn die Bundesregierung glich in dieser Zeit durch Extra-Zahlungen und eine höhere Kostenübernahme der Kosten der Unterkunft in der Grundsicherung die Defizite der Kommunen zunächst aus (vgl. Döring, 2020). Allerdings zeigte sich spätestens im Jahr 2023, dass eine strukturelle Krise der Kommunal Finanzen entstanden war – weitgehend unabhängig von regionalen und landesspezifischen Rahmenbedingungen. Auch die Eintrübung der Wachstumsperspektiven trug dazu bei, dass die hohen Ausgaben nicht mehr durch die Einnahmen gedeckt waren. Selbst in den vergangenen Jahren finanziell solide Kommunen zum Beispiel in Bayern und Baden-Württemberg wiesen nun Defizite auf. Im Jahr 2024 ergab sich in der Konsequenz ein Rekorddefizit von fast 25 Milliarden Euro für die Gemeindeebene. Auch die Schulden stiegen wieder stark an. Eine Trendumkehr ist im Jahr 2025 nicht zu erkennen. Vielmehr deuten die Halbjahreswerte mit einem

Finanzierungsdefizit von knapp 20 Milliarden Euro darauf hin, dass im Jahr 2025 mit einem ähnlich hohen oder gar noch höheren Defizit auf kommunaler Ebene zu rechnen ist (Statistisches Bundesamt, 2025c).

Abbildung 2-1: Finanzierungssalden der Gemeinden im zeitlichen Vergleich

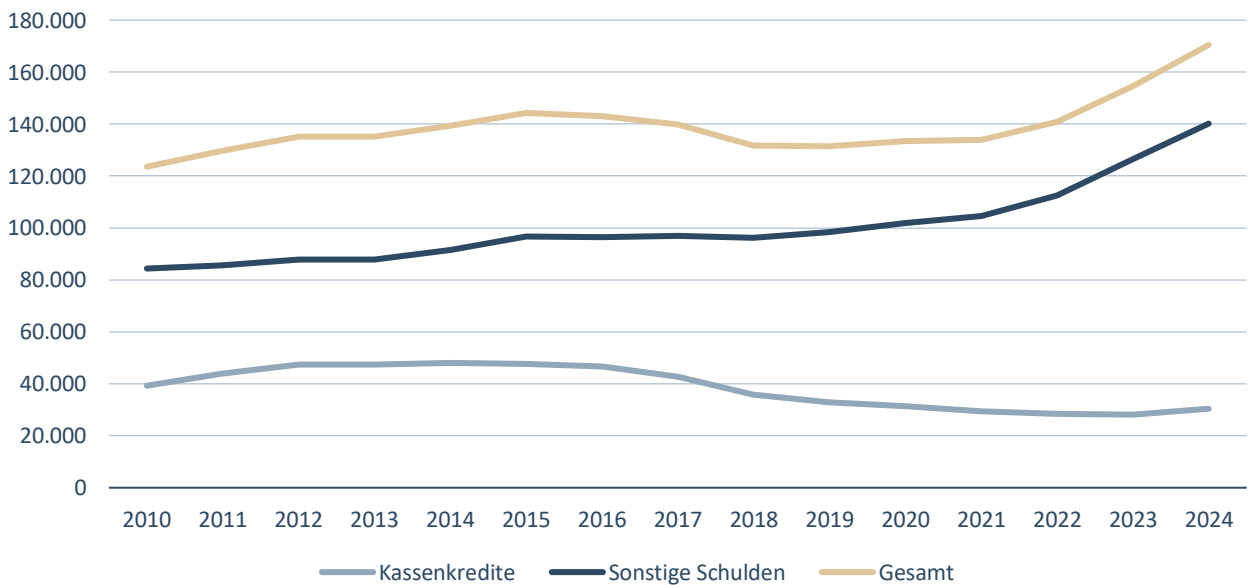
In Milliarden Euro



Quellen: Statistisches Bundesamt, 2025a; Institut der deutschen Wirtschaft

Abbildung 2-2: Schulden der Gemeinden im zeitlichen Vergleich

In Millionen Euro



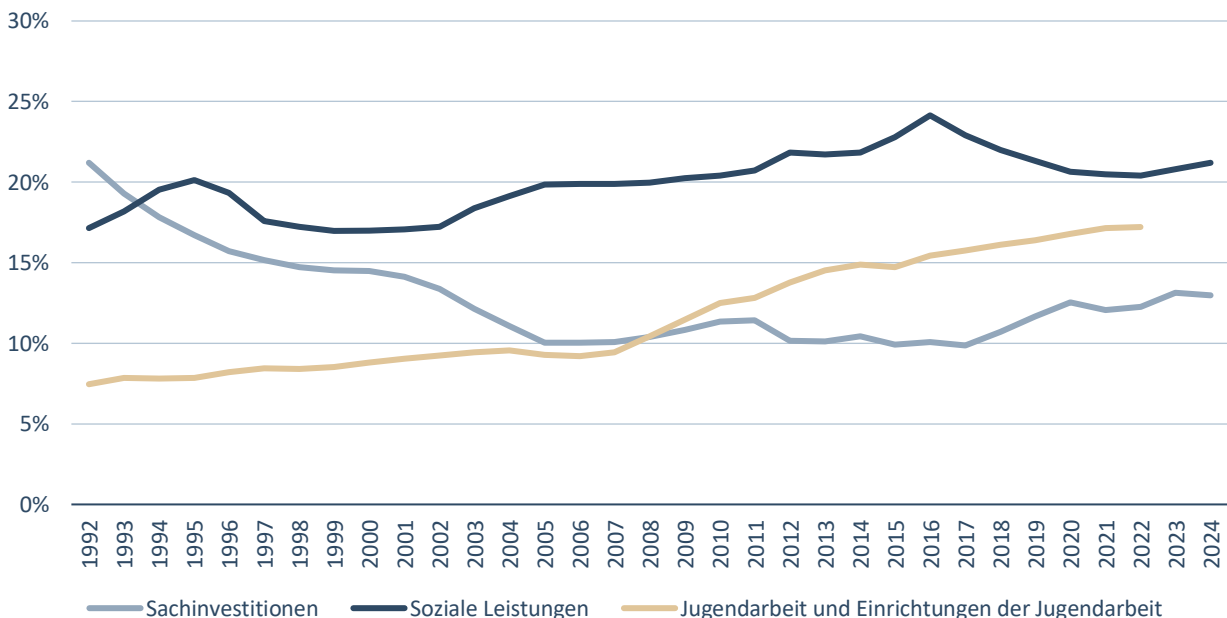
Quellen: Statistisches Bundesamt, 2025b; Institut der deutschen Wirtschaft

2.2 Ursachen und Auswirkungen

Neben den makroökonomischen Effekten auf die Kommunalfinanzen, die sich zunächst auf der Einnahmenseite bemerkbar machen, liegen auch tiefsitzende strukturelle Gründe für die hohen Defizite auf der Ausgabenseite der Gemeinden vor. Das Kernproblem liegt in einer möglichen Schieflage zwischen gesetzlich übertragenen Aufgaben und der tatsächlichen finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommunen. Während die Ausgaben für Sozialleistungen – maßgeblich durch Bundes- und Landesgesetzgebung determiniert – ihren Anteil an den Gesamtausgaben seit 1992 von 17 auf 21 Prozent steigern konnten und die Ausgaben für Jugendarbeit und Einrichtungen (einschließlich Kitas) von gut 7 auf über 17 Prozent stiegen, sank der Anteil der Sachinvestitionen von 21 auf 13 Prozent (Abbildung 2-3). Zwischenzeitlich stagnierte der Budgetanteil der Investitionen zwischen 2005 und Mitte der 2010er Jahre auf einem Niveau von ungefähr 10 Prozent, was zu einem Investitionsrückstand von gut 200 Milliarden Euro bei der Infrastruktur geführt hat (vgl. KfW Research, 2025).

Abbildung 2-3: Entwicklung der kommunalen Sachinvestitionen im Vergleich zu den Sozialleistungen

Als Anteil an den kommunalen Ausgaben



Anmerkung: Sachinvestitionen, soziale Leistungen bis 2022 aus den Rechnungsergebnissen, ab 2023 aus der Kassenstatistik. Jugendarbeit und Einrichtungen der Jugendarbeit nur bis 2022 verfügbar.

Quellen: Statistisches Bundesamt, 2025a; 2025d; Institut der deutschen Wirtschaft

Diese Entwicklung verweist auf ein möglicherweise verfestigtes strukturelles Problem des deutschen Föderalismus: Die Kommunen tragen einen wachsenden Teil der sozialstaatlichen Lasten, ohne dass Bund und Länder die Kosten im Sinne des Konnexitätsprinzips („Wer bestellt, bezahlt“) vollständig kompensieren. Dies umfasst soziale Transferleistungen wie zum Beispiel die Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung und die Jugendhilfe, aber auch sozialpolitisch gewollte Prioritätensetzung beim öffentlichen Angebot von Sachleistungen wie beim Kitausbau. Dadurch geraten insbesondere finanzschwache Regionen in eine chronische Unterfinanzierung, die sie zu Kassenkrediten und Kürzungen investiver Ausgaben zwingt. Steigende Zinsen und Personalaufwendungen verschärfen diese Abwärtsspirale zusätzlich. In der Studie Beznoska/Kau-der (2020) wurde für die Kommunen in NRW nachgewiesen, dass die Dynamik der Sozialausgaben in den

2010er Jahren die Spielräume für Investitionen massiv reduziert hat und gerade die in Kassenkrediten verschuldeten Kommunen besonders wenig investieren. Gleichzeitig entbehrt die zweifelhafte Anwendung des Konnexitätsprinzips die Kommunen nicht von der Aufgabe, ihre eigenen Haushalte zu konsolidieren und entsprechend Prioritäten zu setzen.

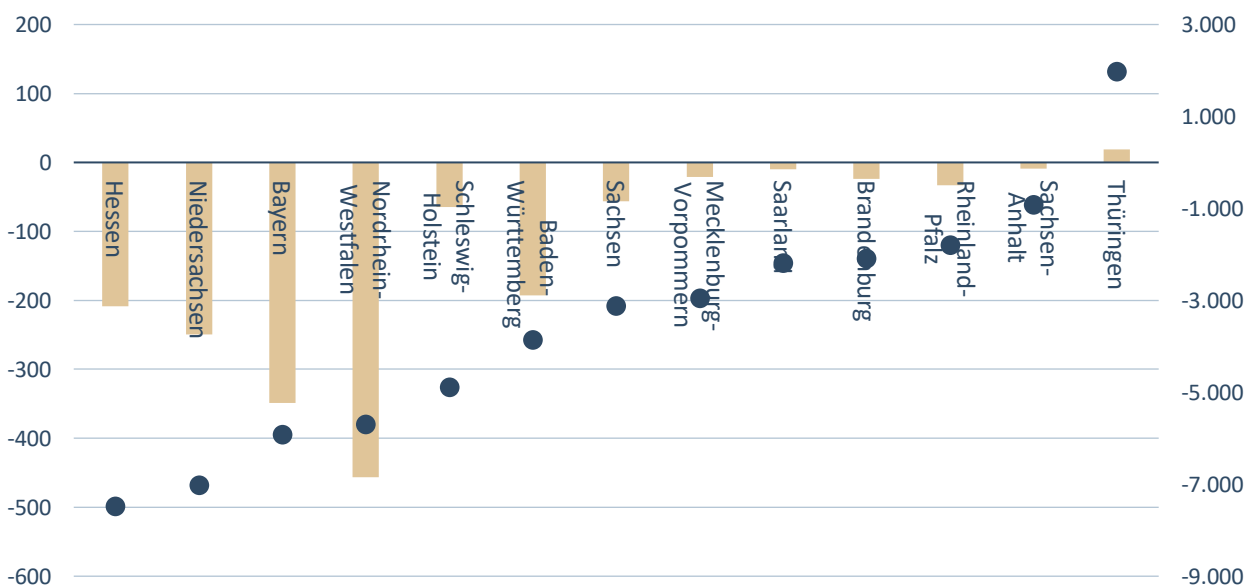
In der aktuellen Situation, in der die Finanzprobleme die Kommunen in der Breite getroffen haben, kommt eine aktuelle Studie des IW zu der Schlussfolgerung, dass ohne eine grundsätzliche Neuordnung der Aufgaben- und Finanzverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen die kommunale Ebene dauerhaft strukturell defizitär bleiben könnte (Kauder, 2025). Eine Ausfinanzierung übertragener Aufgaben, eine Evaluierung konsumtiver Ausgaben und eine Stärkung der Investitionsspielräume sind zentrale Voraussetzungen, um die kommunale Handlungs- und Zukunftsfähigkeit zu sichern. Gerade vor dem Hintergrund der Transformation der Wirtschaft sind zusätzliche Investitionen zu stemmen, deren Finanzierungs- und Umsetzungs Herausforderungen vor allem auf die kommunale Ebene entfallen (vgl. Dullien et al., 2024). Hinzu kommen die Belastungen aus den bereits vorhandenen und weiterwachsenden Schulden, die jetzt den Handlungsspielraum vieler Kommunen merklich einschränken und auch ein erhebliches Ausgabenrisiko für die Zukunft bergen.

2.3 Die Ausgangslage der Kommunalfinanzen am aktuellen Rand

Ausdruck der geschilderten Entwicklung ist das Rekorddefizit von fast 25 Milliarden Euro, das die Kommunen im Jahr 2024 verzeichneten. Die Verteilung nach Bundesländern lässt sich am besten in der Pro-Kopf-Betrachtung vergleichen (Abbildung 2-4). Hier zeigt sich, dass sowohl in Bundesländern mit einer langen Historie an strukturellen Finanzproblemen die Defizite besonders hoch lagen (Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen), als auch vormals solide Bundesländer wie Bayern, Baden-Württemberg und Sachsen nun mit hohen Defiziten zu kämpfen haben. Insgesamt waren die Defizite in den ostdeutschen Bundesländern, in Rheinland-Pfalz und im Saarland noch am geringsten, während Thüringen das einzige Bundesland ist, das im Aggregat einen Überschuss in den Kassen hatte.

Abbildung 2-4: Finanzierungssalden der Gemeinden nach Bundesländern im Jahr 2024

In Millionen Euro (Balken; Skala rechts); je Einwohner in Euro (Punkte; Skala links)



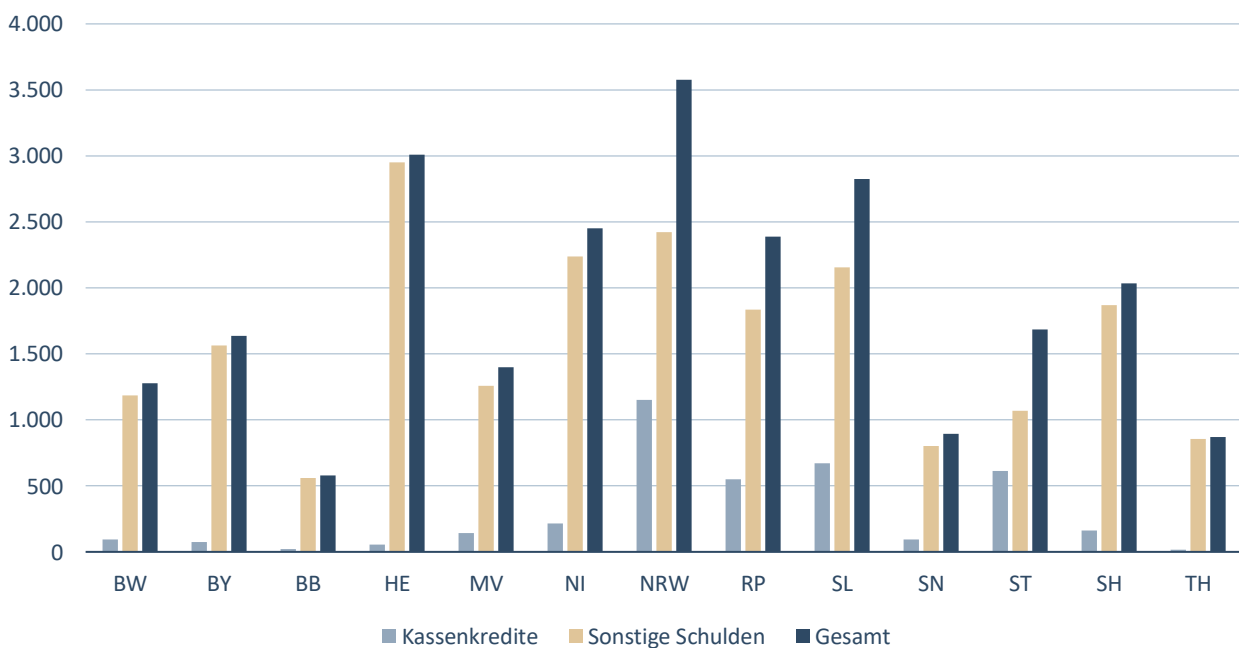
Quellen: Statistisches Bundesamt, 2025a; Institut der deutschen Wirtschaft

Die Schuldsituation der Kommunen birgt in der aktuellen Lage eine besondere Problematik für einige Bundesländer in sich (Abbildung 2-5). Hierbei stechen vor allem die Bundesländer Nordrhein-Westfalen, Hessen, Saarland, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz heraus mit einem überdurchschnittlich hohen Stand an Schulden insgesamt. Bezogen auf die Höhe der Kassenkredite, die eventuell auf strukturelle Probleme in den kommunalen Haushalten hindeuten können, fallen die Bundesländer Nordrhein-Westfalen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Rheinland-Pfalz mit hohen Schuldenständen auf. Einen im Vergleich eher niedrigen Schuldenstand weisen die Bundesländer Brandenburg, Thüringen und Sachsen auf. Im Bundesland Hessen wurde die hohe Verschuldung in Kassenkrediten im Jahr 2018 durch Umschuldung gelöst. Mit der sogenannten „Hessenkasse“ wurde ein Großteil der Kassenkredite in einen Sonderfonds vom Land überführt, dessen Tilgung Land und alle Kommunen gemeinsam übernehmen. Flankiert wurde das Programm mit zusätzlichen Investitionsmitteln für die „soliden“ Kommunen. In jüngerer Vergangenheit haben einige Bundesländer mit Teilentschuldungen ihrer Kommunen begonnen. Zuletzt war dies im Jahr 2025 in Thüringen und Nordrhein-Westfalen beschlossen worden, allerdings sind Auswirkungen dieser Entschuldungsprogramme hier noch nicht in den Daten erfasst (vgl. Thüringer Landtag, 2025; Landesregierung Nordrhein-Westfalen, 2026).

Die höchsten Sachinvestitionen im Jahr 2024 je Einwohner sind in Bayern zu finden, während sich Baden-Württemberg auf Rang drei befindet (Abbildung 2-6). Mecklenburg-Vorpommern liegt auf Rang zwei, was zeigt, dass die höhere Priorisierung für Investitionen nicht mehr nur in den finanzstarken Bundesländern erfolgt. Allerdings sind weiterhin einige Bundesländer mit höheren Schuldenständen zeitgleich sowohl von besonders hohen Sozialausgaben als auch von eher niedrigen Investitionsausgaben betroffen. Spitzenreiter bei den Sozialausgaben ist Hessen vor Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein. Aber auch Brandenburg, Niedersachsen und Mecklenburg-Vorpommern weisen relativ hohe Werte auf.

Abbildung 2-5: Schulden der Gemeinden nach Bundesländern im Jahr 2024

In Euro je Einwohner



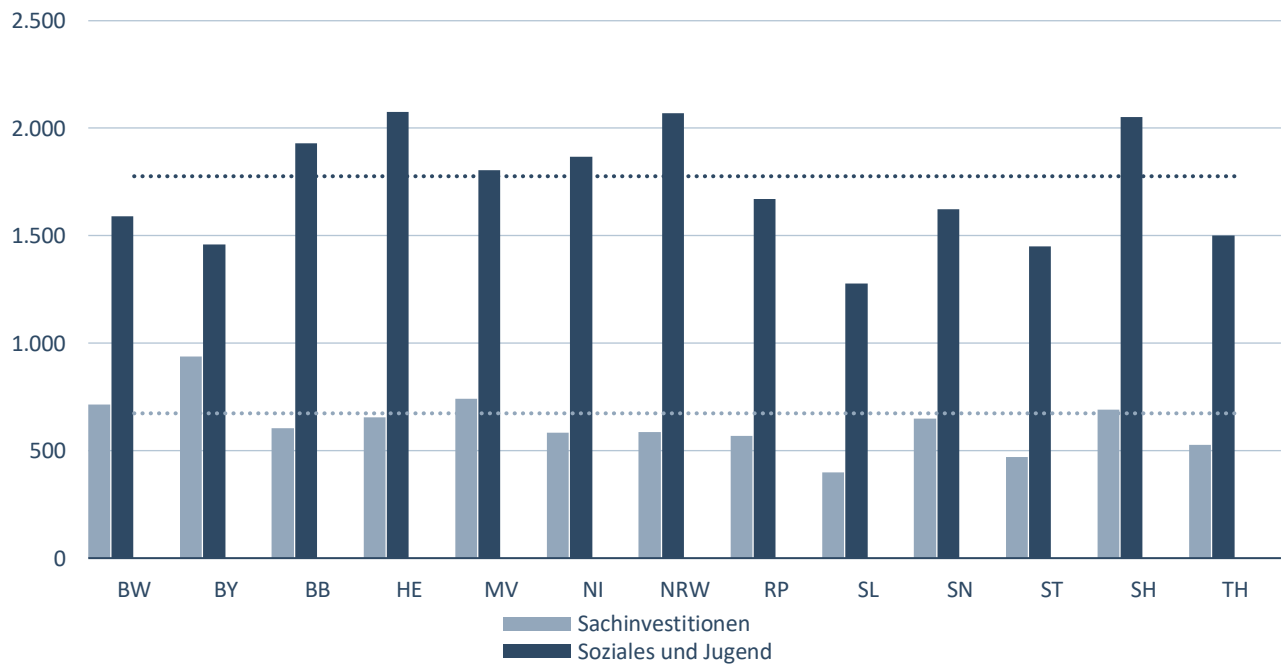
Quellen: Statistisches Bundesamt, 2025b; Institut der deutschen Wirtschaft

Zur Finanzierung von Zukunftsausgaben könnten auch Finanzreserven in Betracht kommen, wenn die Verschuldung bereits zu hoch ist oder Kommunen sich aus anderen Gründen zum Beispiel zur Vermeidung von Zinsrisiken nicht weiter verschulden können oder wollen.

Der Vergleich der kommunalen Finanzvermögen im Jahr 2024 zeigt, dass einige Kommunen über erhebliche Bar- und Einlagenvermögen verfügen (Abbildung 2-7). Auch in manchen Bundesländern, die nicht zu den finanzstärksten gehören wie Brandenburg, haben Kommunen hohe Finanzreserven, die zur Finanzierung von Investitionen prinzipiell zur Verfügung stehen könnten. Oft sind es Hindernisse des Haushaltsrechts, die dies verhindern. Die Kommunen einiger höher verschuldeter Bundesländer haben ebenfalls relevante Finanzvermögen. Da es allerdings in den Bundesländern eine erhebliche Heterogenität bezüglich Finanzkraft und Verschuldung gibt, lässt sich anhand von Abbildung 2-7 ebenfalls nicht schlussfolgern, wie die Vermögenssituation der höher verschuldeten Kommunen aussieht. In den Bundesländern Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und dem Saarland liegt jedoch auch das aggregierte Finanzvermögen niedrig, sodass davon auszugehen ist, dass den Schulden in den höher verschuldeten Kommunen wenig Vermögen entgegensteht.

Abbildung 2-6: Kommunale Investitionen und Sozialausgaben nach Bundesländern

In Euro je Einwohner

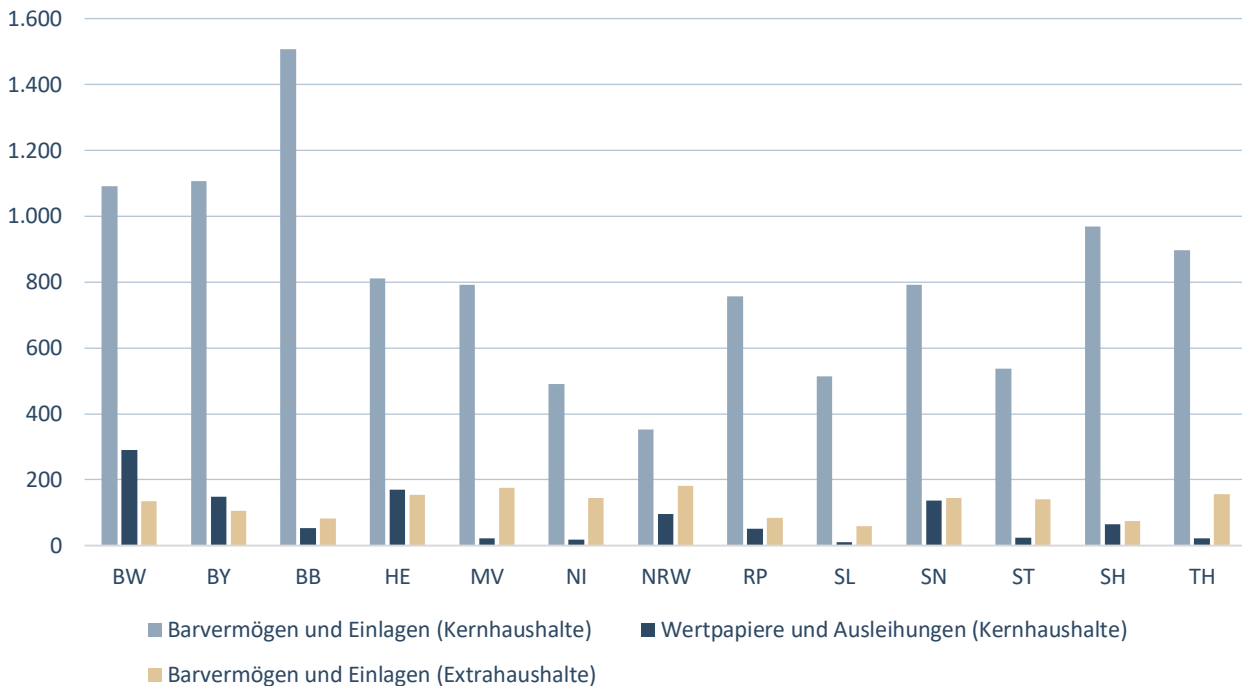


Anmerkung: Sachinvestitionen (Kern- und Extrahaushalte) im Jahr 2024 und Ausgaben für Soziales und Jugend im Jahr 2023. Gestrichelte Linien zeigen die jeweiligen Mittelwerte.

Quellen: Statistisches Bundesamt, 2025a/d; Institut der deutschen Wirtschaft

Abbildung 2-7: Vermögen der Gemeinden nach Bundesländern im Jahr 2024

In Euro je Einwohner



Quellen: Statistisches Bundesamt, 2025b; Institut der deutschen Wirtschaft

3 Das Konzept der Progressiven Kommunalen Schuldenbremse (PKS)

3.1 Beschreibung

Die PKS ist ein Konzept zur Erweiterung des finanziellen Handlungs- und Finanzierungsspielraums von Kommunen, insbesondere im Hinblick auf ihre Investitionstätigkeit (vgl. Gemeinde Wiesenburg/Mark, 2025). Ausgangspunkt ist der in vielen Städten und Gemeinden seit Jahren bestehende strukturelle Investitionsstau, der sich in Bereichen wie Verkehrsinfrastruktur, Infrastruktur für die Transformation, Dekarbonisierung, Digitalisierung, Bildungseinrichtungen und Wohnraumentwicklung zeigt. Die PKS knüpft an die im vorangegangenen Kapitel gewonnene Erkenntnis an, dass Kommunen einen wesentlichen Teil der öffentlichen Investitionen leisten, ihre Finanzierungsoptionen jedoch häufig durch strukturelle Haushaltsengpässe und damit verbundene Haushaltsauflagen, eine hohe Bedeutung der laufenden Ausgaben sowie Unsicherheiten bei Förderprogrammen eingeschränkt sind.

Das Konzept sieht vor, dass Kommunen einen zins-, gebühren- und genehmigungsfreien Kreditrahmen erhalten, dessen Höhe sich an ihren durchschnittlichen Erträgen aus der laufenden Verwaltungstätigkeit orientiert. Bund und Länder sollen die Zinskosten übernehmen. Der Kreditrahmen kann optional und zusätzlich zu bestehenden Finanzierungsinstrumenten, wie zum Beispiel dem Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIK), genutzt werden. Oberhalb dieses Rahmens gelten weiterhin die bisherigen Regelungen

der Kommunalaufsicht. Die Tilgung soll sich im Rahmen der PKS grundsätzlich an der Höhe der Abschreibungen orientieren, also in etwa über die betriebsgewöhnliche Nutzungsdauer der Investition hinweg erfolgen. Ergänzend erlaubt die PKS, investive Schlüsselzuweisungen flexibler einzusetzen, insbesondere für die Tilgung von Krediten oder zur Stabilisierung des Ergebnishaushalts. Zudem wird vorgesehen, bestehende Investitions- und Kassenkredite in den PKS-Rahmen umzuschulden, um Zins- und Tilgungsbelastungen zu reduzieren und die Liquidität zu stärken. Dies kann auch indirekt für die Eigenbetriebe und Zweckverbände geschehen, indem die Kommune die Konditionen über Investitionskredite an diese weitergibt.

Die PKS versteht sich als Instrument, das sowohl die kommunale Selbstverwaltung stärken will als auch die kontinuierliche Leistungsfähigkeit der Kommunen sichern soll. Durch die Verknüpfung von investiven Kreditmöglichkeiten mit den laufenden Haushaltskennzahlen soll eine dauerhafte und bedarfsgerechte Investitionstätigkeit ermöglicht werden, ohne die geltenden Prinzipien des Haushaltsausgleichs grundsätzlich aufzugeben. Außerdem soll die Unabhängigkeit der Kommunen von Fördergeldern und Zuweisungen gestärkt werden, um die Durchführung der Investitionsprojekte zu erleichtern und zu beschleunigen. Die PKS soll damit die kommunale Selbstverwaltung nach Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz stärken. Die PKS ist explizit nicht dafür da, einen kommunalen Finanzausgleich zu steuern. Sie ist ein Instrument zur Erhöhung der kommunalen Investitionstätigkeit. Die kommunalen Finanzausgleiche sowie die Anwendung des Konnexitätsprinzips gilt es separat zu reformieren. Zu erwarten sind hierbei größere Hürden, deren Überwindung Zeit im politischen Prozess brauchen wird. Deshalb könnte in Anbetracht des hohen Investitionsstaus und der erforderlichen Transformation die PKS als Instrument kurzfristig priorisiert werden.

3.2 Finanzwissenschaftliche Einordnung

Das Konzept der PKS stellt die deutliche Ausweitung der öffentlichen Investitionstätigkeit der Kommunen in den Fokus und verfolgt dieses Ziel durch erweiterte Handlungsspielräume in den kommunalen Haushalten. Zum einen sollen die Finanzierungsmöglichkeiten ausgeweitet und vereinfacht werden, also auch der grundsätzliche Verschuldungsspielraum, zum anderen soll eine gleichzeitige Entlastung auf der Ausgabenseite der Haushalte erfolgen durch Zinserlasse und längerfristige Tilgungspläne. Die Übernahme der Zinskosten durch Länder und Bund stellt eine Verschiebung von Haushaltslasten von den Kommunen zu den höheren Ebenen dar. Die Zinsübernahme durch den Bund steht dabei vor verfassungsrechtlichen Hürden und könnte nur indirekt durch Zuweisungen an die Länder oder anderen ausgehandelten Finanzausgleichsvereinbarungen zwischen Bund und Ländern gelöst werden. Die Übernahme durch die Länder wäre möglich, wenn die Kredite auch auf der Landesebene verbleiben. Eine Verlagerung der Zinsausgaben auf die Landesebene könnte gesamtwirtschaftlich günstigere Zinskonditionen für die kommunalen Investitionsprojekte generieren.

Die PKS stellt vor allem durch die Umschuldung der Altschulden in Aussicht, dass Gemeinden und Städte in strukturschwachen Regionen hiervon profitieren sollen. Die erhofften ökonomischen Auswirkungen einer Einführung bestehen vor allem darin, dort die Investitionsfähigkeit spürbar zu erhöhen und dauerhaft zu stabilisieren, ohne von zyklischen Einnahmeschwankungen oder von kurzfristigen Förderlogiken abhängig zu sein. Gleichzeitig soll die zusätzliche Verschuldung nachhaltig und langfristig auf einem tragfähigen Niveau verbleiben.

Vor dem Hintergrund der aktuellen Lage der Kommunalfinanzen (vgl. Kapitel 2) ist das Konzept der PKS grundsätzlich konsistent und nachvollziehbar. Wie auch schon in Dullien et al. (2024) beschrieben, bedarf es zur Auflösung des Investitionsstaus eines gesamtstaatlich höheren Verschuldungsspielraums – insbesondere für

die kommunale Investitionstätigkeit. Die PKS wäre ein möglicher Weg dies umzusetzen und dabei die Autonomie und Selbstverwaltung der Kommunen zu stärken. Der Fokus auf die Investitionstätigkeit für neue Kredite stellt die richtige Ausrichtung dar und hat das Potenzial, die kommunalen Investitionen dauerhaft zu erhöhen und den beschriebenen Investitionsstau zu lösen. Allerdings ist die Ausgestaltung einiger Punkte innerhalb der PKS kritisch zu hinterfragen.

Zentraler Aspekt der PKS ist die Bemessung des zins- und genehmigungsfreien Kreditrahmens anhand der durchschnittlichen laufenden Erträge einer Kommune. Dieser Ansatz setzt voraus, dass die Höhe der laufenden Erträge eine geeignete Annäherung an die langfristige Leistungsfähigkeit darstellt und damit die spätere Tilgung der aufgenommenen Kredite absichert. Finanzwissenschaftlich ist diese Kopplung jedoch nicht unproblematisch. Die laufenden Erträge spiegeln vor allem die aktuelle Steuer- und Transferlage wider, die insbesondere bei der Gewerbesteuer oder bei Zuweisungen eine hohe konjunkturelle und krisenbedingte Volatilität aufweisen kann. Damit besteht die Gefahr, dass der Kreditrahmen in ökonomisch starken Jahren steigt und in schwachen Jahren sinkt. Dies würde zu einer prozyklischen Ausweitung beziehungsweise Einschränkung der Investitionstätigkeit führen – genau entgegen der finanzpolitischen Zielsetzung, öffentliche Investitionen zur Konjunkturstabilisierung antizyklisch einzusetzen. Außerdem impliziert ein langfristiger Kreditrahmen in Höhe der Einnahmen ohne Tilgung eine höhere Schuldenquote der Kommunen von über 9 Prozent (die kommunalen Einnahmen im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt, beides gerechnet ohne die Stadtstaaten). Dies sind mehr als 4 Prozentpunkte über der aktuellen Schuldenquote. Ob diese Schuldenquote langfristig tragfähig für die Kommunen beziehungsweise die Zahler der Zinsen (Länder und Bund) ist, hängt auch von Tilgungsplan und Finanzierungsbedingungen ab und bleibt im Folgenden zu prüfen (vgl. auch Kapitel 4.5). Entscheidend ist dabei auch das Ausmaß der wachstumsorientierten Mittelverwendung.

Hinzu kommt, dass die laufenden Erträge nur eingeschränkt als Indikator für den tatsächlichen Investitionsbedarf dienen können. Faktoren wie die Höhe des kommunalen Anlagevermögens, das Abschreibungsniveau, der Investitionsrückstand der Infrastruktur oder der demografische Entwicklungsdruck werden durch dieses Maß nicht erfasst. Kommunen mit hohem Sanierungsbedarf, aber niedrigen laufenden Erträgen, würden folglich einen vergleichsweise kleinen Kreditrahmen erhalten, obwohl gerade dort ein erhöhter Investitionsdruck besteht. Umgekehrt könnten ertragsstarke Kommunen einen größeren Kreditrahmen nutzen, obwohl deren struktureller Bedarf geringer sein kann. Damit besteht die Möglichkeit, dass bestehende regionale Ungleichheiten verstetigt oder verstärkt werden, anstatt strukturschwache Räume gezielt zu fördern. Dies ist allerdings auch nicht das primäre Ziel der PKS, die eine Reform des Finanzausgleichs nicht ersetzen kann.

Ein weiterer Kritikpunkt liegt darin, dass der Maßstab der laufenden Erträge keine Aussage über die administrativen Kapazitäten zur Umsetzung von Investitionen trifft. Selbst wenn ein Kreditrahmen zur Verfügung steht, sind Planungskapazitäten, Fachpersonal und Marktverfügbarkeit von Bauleistungen entscheidende Voraussetzungen, die in vielen Regionen derzeit begrenzt sind. Auch wird durch die Orientierung an den laufenden Erträgen nicht berücksichtigt, ob höhere Investitionen zukünftig zu steigenden Folgeausgaben führen (zum Beispiel Betriebs- und Personalkosten), die dauerhaft getragen werden müssen. Eventuell können durch die neuen Handlungsspielräume jedoch auch Kapazitäten für mehr Investitionstätigkeit und wirtschaftliche Entwicklung in den betroffenen Kommunen (und somit auch mehr Einnahmekraft) aufgebaut werden.

Die vorgesehene Zinsübernahme durch Länder oder Bund entlastet die kommunalen Haushalte unmittelbar, da keine laufenden Zinsausgaben mehr im Ergebnishaushalt anfallen. Dadurch verbessert sich die dauerhafte Leistungsfähigkeit der Kommunen und Investitionen verlieren ihren kostenrelevanten Risikocharakter, was

die Bereitschaft zur Umsetzung langfristiger Projekte erhöhen kann. Gerade bereits höher verschuldete Kommunen werden durch die Umschuldung schnell entlastet, sowohl über die wegfallende Zinslast als auch teilweise über die niedrigeren Tilgungsraten. Diese Mittel sind gleich verfügbar und könnten für Investitionen zur Verfügung stehen (die fehlende Zweckbindung und Autonomie über die Mittel bei den Kommunen ist hierbei gewollt). Zugleich bedeutet die Zinsfreiheit jedoch eine Verlagerung der finanziellen Verantwortung auf übergeordnete Ebenen, die die entstehenden Zinslasten dauerhaft tragen und in ihre Haushaltsplanung integrieren müssen. Aus finanzwissenschaftlicher Sicht kann sich ein solcher Ansatz teilweise refinanzieren, wenn die kommunalen Investitionen tatsächlich zu höherer wirtschaftlicher Aktivität und damit zu steigenden Steuereinnahmen auf Landes- und Bundesebene führen. Allerdings entfällt mit der Zinsbelastung auch ein wichtiger Steuerungsmechanismus, der normalerweise dazu beiträgt, Investitionsentscheidungen auf ihre Wirtschaftlichkeit zu prüfen. Die Umsetzung der Zinsfreiheit erfordert daher begleitend eine sorgfältige Priorisierung und Qualitätssicherung der investiven Maßnahmen, um Fehlanreize und ineffiziente Mittelverwendung („Moral Hazard“) zu vermeiden. Eine teilweise Gegenfinanzierungsmöglichkeit wäre die Kürzung von Fördermitteln für die Kommunen, wenn diese durch die PKS mehr Spielraum für ihre Investitionstätigkeit erlangen.

Die Tilgungen der im Rahmen der PKS aufgenommenen Schulden in Höhe der Abschreibungen im Haushalt ist prinzipiell ein geeigneter Ansatz, da er in unmittelbarem Bezug zu den Investitionsgütern steht. Unter der Rechnungslegung der Doppik müssen Kommunen ihre Investitionsgüter aktivieren und auch eine Nutzungsdauer festlegen, die einen entsprechenden Abschreibungspfad impliziert. Kommunen, die nach der Kameralistik ihren Haushalt führen, müssten umsteigen auf die Doppik oder eine separate Rechnungslegung für Investitionen im Rahmen der PKS führen. Hierbei stellt sich jedoch die generelle Frage, ob dieser Rechnungslegungsansatz mit den realexistierenden Finanzierungsbedingungen der Finanzmärkte in Einklang gebracht werden kann. Ergeben sich durch die Laufzeiten der Kredite Zinsrisiken oder Zinskosten, die deutlich über dem „normalen“ Zinsniveau zum Beispiel von Bundesanleihen liegen, so würden sich über diesen Tilgungsplan neue Risiken für die öffentlichen Haushalte ergeben.

Des Weiteren müsste das Problem einer möglichen strukturellen Unterfinanzierung der Kommunen unabhängig von der PKS gelöst werden. Langfristig sollten Kommunen unabhängig von ihrer steuerlichen Einnahmekraft und vom sozio-ökonomischen Profil ihrer Bevölkerung fähig sein, Investitionen zu tätigen und dies auch zumindest teilweise aus den Steuereinnahmen. Dazu bedarf es einer adäquaten Steuerverteilung und der Einhaltung des Konnexitätsprinzips. Die PKS könnte die strukturellen Defizite der Kommunen kaschieren, ohne tatsächlich das Problem der hohen Sozial- und Verwaltungsausgaben der Kommunen beziehungsweise, die zu niedrigen Einnahmen im vertikalen Finanzausgleich zu lösen.

Im nächsten Kapitel werden sowohl die Auswirkungen der PKS auf die Praxis der Kommunalfinanzen als auch die Relevanz einiger hier aufgebrachter Kritikpunkte empirisch in einer Simulationsanalyse untersucht. Dies geschieht makroökonomisch auf Basis der Aggregate aller Kommunen und im Detail am Beispiel der einzelnen Kommunen in Nordrhein-Westfalen und Brandenburg.

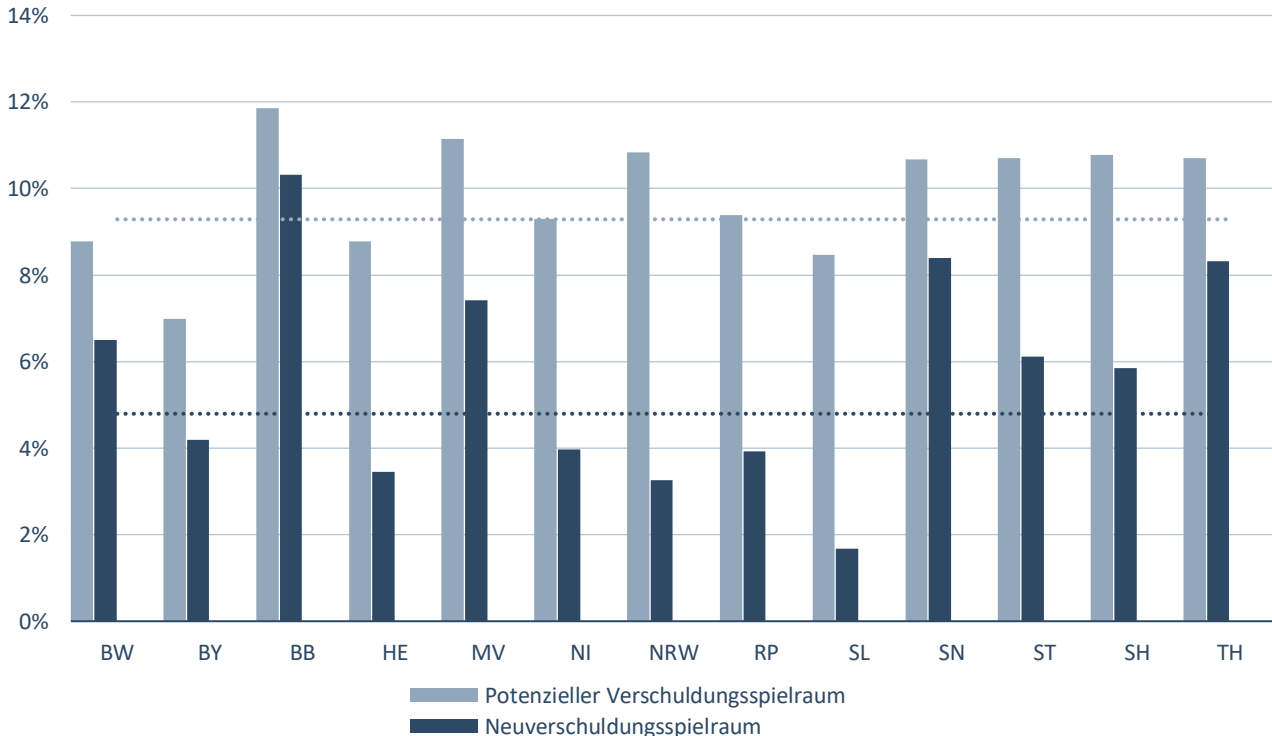
4 Mögliche Auswirkungen einer Einführung der PKS

4.1 Verschuldungsspielräume der PKS

Eine Einführung der PKS würde den Kommunen und Gemeindeverbänden zum einen ermöglichen, ihre derzeitigen Schulden umzuschulden und Tilgungszeiten zu verlängern. Dies soll nach dem Konzept der PKS sofort nach Einführung und in vollem Umfang möglich sein. Zum anderen ergibt sich die Option der zinslosen Neuverschuldung für Investitionsprojekte. Da die Schuldensituation zwischen den Kommunen – auch innerhalb eines Bundeslandes – sehr unterschiedlich ist, wird die Aufteilung des Verschuldungsspielraums zwischen den Optionen Umschuldung und Investition auch erheblich variieren. Abbildung 4-1 zeigt den potenziellen Gesamtverschuldungsspielraum der PKS nach Bundesländern und den Neuverschuldungsspielraum, wenn zunächst die Altschulden (Kernhaushalte und Extrahaushalte) vollständig umgeschuldet werden – beide Größen als Schuldenquote in Relation zum BIP des Bundeslandes. Als Indikator werden die Einnahmen der Verwaltungshaushalte inklusive Extrahaushalte der Gemeinden und Gemeindeverbände aus dem Jahr 2024 gewählt, die als Proxy für einen aktuellen mehrjährigen Durchschnitt dienen sollen (auf der aggregierten Ebene der Bundesländer macht dies keinen großen Unterschied für die Betrachtung). Unter Vernachlässigung von Dynamiken macht dies über alle Flächenbundesländer einen Verschuldungsspielraum von etwa 350 Milliarden Euro aus, was einer durchschnittlichen Schuldenquote von gut 9 Prozent entspricht.

Abbildung 4-1: Verschuldungsspielraum der Kommunen nach dem Konzept der PKS

In Prozent des Bruttoinlandsprodukts des jeweiligen Bundeslandes



Quellen: Statistisches Bundesamt; Institut der deutschen Wirtschaft

Den größten Gesamtverschuldungsspielraum hat Brandenburg, das sich im Rahmen der PKS um bis zu rund 12 Prozent des BIP verschulden beziehungsweise umschulden könnte. Auch die anderen ostdeutschen Bundesländer liegen über dem bundesweiten Durchschnitt, was vor allem am Länderfinanzausgleich liegt, der

sich ebenfalls auf die kommunalen Einnahmen auswirkt. Die geringsten Spielräume hätten das Saarland mit etwa 8,5 Prozent und Bayern mit 7 Prozent.

Unter der Annahme, dass zunächst alle Altschulden umgeschuldet werden, um die Zinersparnisse im aktuellen Haushalt zu realisieren, bliebe der höchste Neuverschuldungsspielraum ebenfalls in Brandenburg mit über 10 Prozent. Dieser Spielraum würde Investitionsprojekten zur Verfügung stehen und seine Bandbreite würde erheblich zwischen den Bundesländern schwanken. Auch hier liegen alle ostdeutschen Bundesländer über dem bundesweiten Schnitt von 4,8 Prozent. Den geringsten Spielraum hätte das Saarland mit 1,7 Prozent, was sowohl an den geringen Einnahmen als auch an der hohen Altschuldenlast liegt. Auch die anderen westdeutschen Bundesländer mit strukturschwachen Regionen liegen deutlich unterdurchschnittlich beim Neuverschuldungsspielraum.

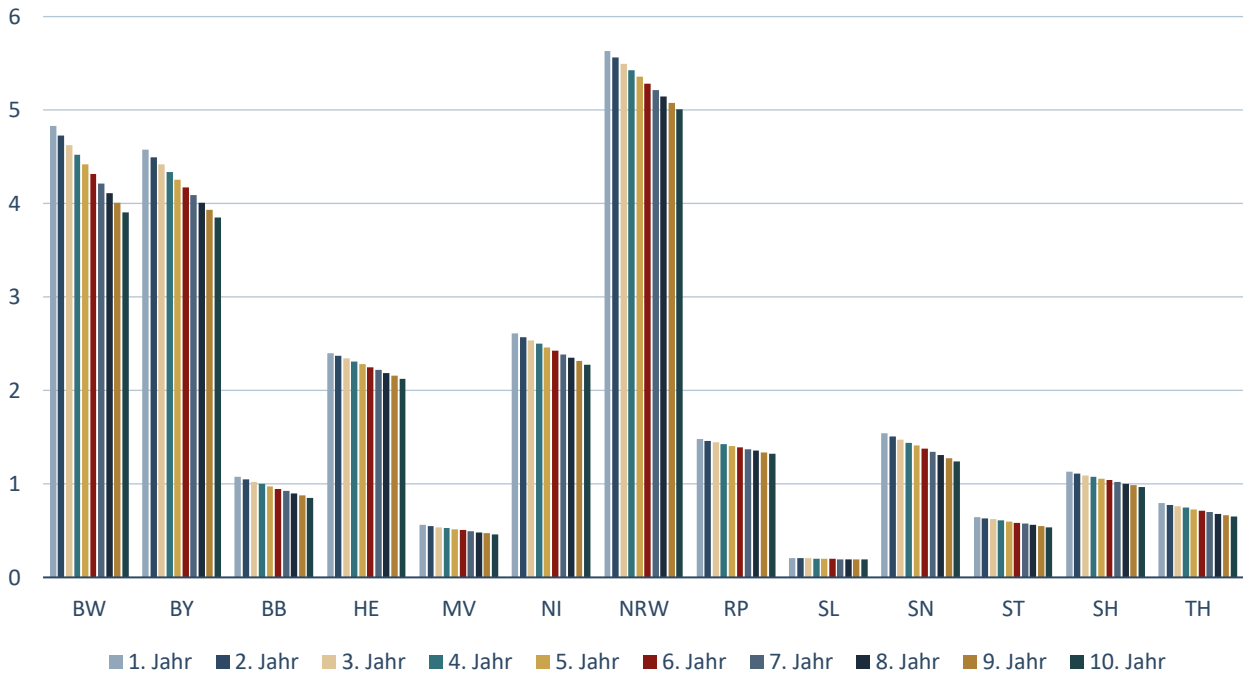
4.2 Simulation der Auswirkungen

Welche Spielräume ergeben sich nun konkret bei Einführung der PKS? Zunächst entfallen unter der Annahme einer vollständigen Entschuldung sofort alle Zinsausgaben. Außerdem wird der Tilgungsplan für die bestehenden Schulden angepasst, da diese nun annahmegemäß in die PKS übertragen werden – die bisherigen Tilgungsraten entfallen. Da unter der PKS eine Tilgung in Höhe der Abschreibung erfolgen soll und die Doppik hier Nutzungszeiträume den Investitionen zuteilt, muss eine durchschnittliche Nutzungsdauer für den Altbestand als auch für die neuen Investitionen angenommen werden. Zur Vereinfachung wird hier ein durchschnittlicher Zeitraum von 40 Jahren für alle Kredite angenommen (vgl. für die neuen Tilgungsraten der Kommunen Abbildung A-1 im Anhang). Für die Neuverschuldung müssen konkrete Investitionsprojekte beschlossen werden. Da dies im politischen Prozess Zeit kosten wird, wird eine Verteilung der Neuverschuldung auf zehn Jahre angenommen. Wenn ab dem ersten Jahr bereits auch die erste Tilgungsrate fällig wird, ergibt sich trotzdem für die Kommunen ein zusätzlicher Handlungsspielraum (Abbildung 4-2).

Bei der Betrachtung der Absolutbeträge zeigt sich, dass sich in jedem Bundesland im Aggregat über zehn Jahre zusätzliche Handlungsspielräume ergeben. Diese fallen gleichmäßig an, bis sie nach zehn Jahren für fast alle Bundesländer entfallen. Nordrhein-Westfalen behält aufgrund der hohen aktuellen Schulden auch im elften Jahr noch einen Vorteil von ungefähr 2,2 Milliarden Euro. Ausgeblendet sind hierbei nominale und reale Wachstumseffekte der Einnahmen der Kommunen, die den Spielraum der PKS fortwährend weiter erhöhen (vgl. dazu auch Abschnitt 4.3). Über alle Flächenländer hinweg ergibt sich in den ersten drei Jahren der PKS in etwa ein jährlicher Spielraum in Höhe von 27 Milliarden Euro, was ungefähr der Hälfte aller getätigten kommunalen Sachinvestitionen entspricht. Somit wäre eine unmittelbare Steigerung der Sachinvestitionen auf 150 Prozent möglich. Folglich könnte theoretisch mindestens der von KfW Research (2025) beziferte Investitionsrückstand der Kommunen von 200 Milliarden Euro innerhalb von zehn Jahren aufgeholt werden. Hinzu können über Crowding-In-Effekte weitere private Investitionen kommen, die durch die öffentlichen Investitionen zum Beispiel in die Infrastruktur ausgelöst werden. So wird der Fiskalmultiplikator öffentlicher Investitionen oft auf größer 1 und bis zu 1,9 geschätzt, das heißt, 1 Euro Investition erhöht das BIP um 1,90 Euro über zusätzliche private Investitionen (Ochsner/Zuber, 2025). Nimmt man einen mittleren Fiskalmultiplikator von 1,5 und würden die insgesamt 250 Milliarden Euro Handlungsspielräume ausschließlich für Investitionen eingesetzt werden, so wäre nach zehn Jahren ein um 375 Milliarden Euro höheres BIP erreicht. Bezogen auf das aktuelle BIP der Flächenländer wären dies fast 10 Prozent.

Abbildung 4-2: Jährlicher Handlungsspielraum der Kommunen für zehn Jahre nach dem Konzept der PKS

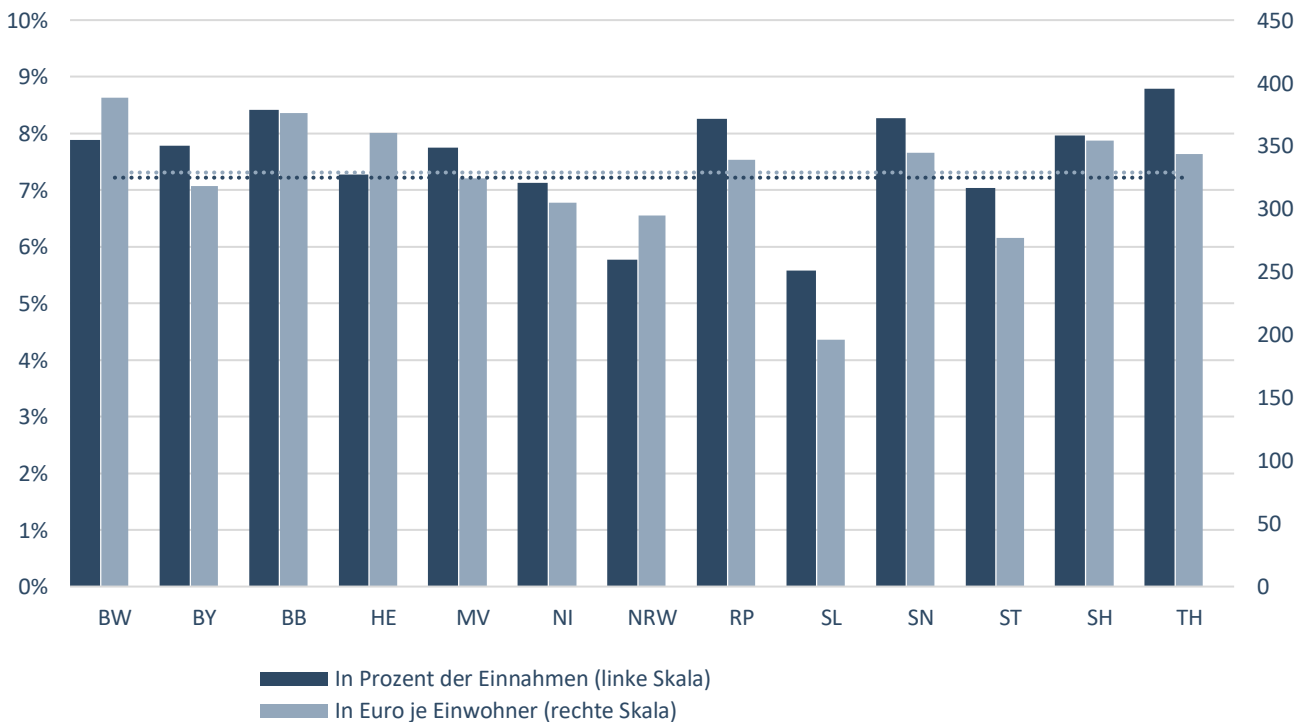
In Milliarden Euro



Quellen: Statistisches Bundesamt; Institut der deutschen Wirtschaft

Abbildung 4-3: Durchschnittlicher jährlicher Handlungsspielraum der Kommunen für die ersten zehn Jahre nach dem Konzept der PKS

In Prozent der Einnahmen (linke Skala) und in Euro je Einwohner (rechte Skala)



Quellen: Statistisches Bundesamt; Institut der deutschen Wirtschaft

Um die Handlungsspielräume zwischen den Bundesländern besser zu vergleichen, sind die durchschnittlichen jährlichen Beträge im Verhältnis zu den Einnahmen und je Einwohner in Abbildung 4-3 abgebildet. Auch hier zeigt sich, dass die Kommunen in den ostdeutschen Bundesländern außer Sachsen-Anhalt überdurchschnittlich an Haushaltsspielraum dazugewinnen. Aber auch Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein profitieren überdurchschnittlich. In Rheinland-Pfalz sind es vor allem die hohen Zinsverpflichtungen, die wegfallen. In den Bundesländern Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Saarland ist der Spielraum aufgrund der weiterhin hohen Tilgungsverpflichtungen unterdurchschnittlich.

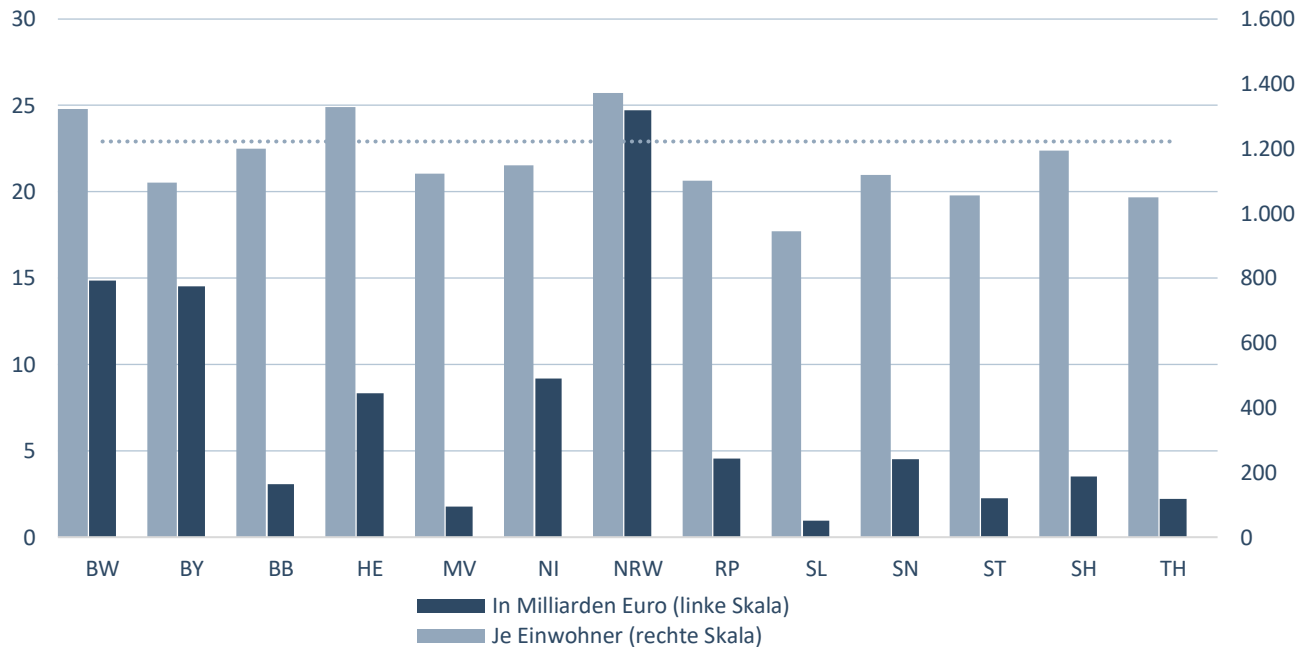
Jenseits der Neuverschuldungsmöglichkeiten erfolgt die monatliche Entlastung aus den gestreckten Tilgungsverpflichtungen und den wegfallenden Zinszahlungen. Die Tilgungszahlungen reduzieren sich von fast 10 Milliarden Euro im Jahr 2024 auf unter 5 Milliarden Euro im ersten Jahr bei einer angenommenen Laufzeit der Kredite von 40 Jahren und Streckung der Neuverschuldung auf zehn Jahre. Im Schnitt der ersten zehn Jahre der PKS liegt die Tilgungszahlung bei unter 7 Milliarden Euro trotz der Neuverschuldung. Die gesamten Zinszahlungen der kommunalen Ebene lagen im Jahr 2024 bei 4,1 Milliarden Euro. Diese fallen weg und werden von höherer Ebene übernommen. Durch die Umschuldung steigen die Zinsen erwartungsgemäß auf über 6 Milliarden Euro bei einem angenommenen Zins von 3,5 Prozent. Dies liegt an dem veränderten Zinsumfeld und zeigen, dass die Kommunen zurzeit im Schnitt deutlich günstigere Zinskonditionen haben.

4.3 Szenariorechnung: Dynamik des Verschuldungsspielraums

Die bisherigen Annahmen gingen von einem konstanten Verschuldungsspielraum ausgehend von den aktuellen Einnahmen der kommunalen Verwaltungshaushalte aus. Da das Konzept der PKS vorsieht, den Verschuldungsrahmen langfristig an die Einnahmen zu koppeln, ergeben sich nach Neuberechnung des langfristigen Durchschnitts der Einnahmen neue Verschuldungsspielräume. Diese würden bei proportionalem Wachstum der kommunalen Einnahmen mit dem BIP auch zu in der Zukunft konstanten Schuldenquoten führen. In der Beispielrechnung in Abbildung 4-4 wird der zusätzliche Verschuldungsspielraum infolge des Wachstums der Einnahmen nach den ersten zehn Jahren unter dem Rahmen der PKS gezeigt. In der bisherigen statischen Rechnung ist nach zehn Jahren im Prinzip der Verschuldungsrahmen der PKS aufgebraucht. Durch die dynamischen Einnahmen ergibt sich aggregiert über die ersten zehn Jahre ein zusätzlicher Handlungsspielraum von gut 94 Milliarden Euro (die Tilgungsraten dieser zusätzlichen Schulden in den ersten zehn Jahren sind dabei schon berücksichtigt). Dieser Handlungsspielraum könnte über die nächsten zehn Jahre verteilt werden, wobei sich auch dann wiederum über die Einnahmodynamik ein zusätzlicher Verschuldungsspielraum ergibt. Inwieweit dies tatsächlich reale zusätzliche Investitionen ermöglicht, hängt von der Annahme über die Inflationsrate ab. Unter der Annahme von 2 Prozent Inflation pro Jahr wären nach zehn Jahren 30 Milliarden realer Verschuldungsspielraum hinzugekommen, was etwa gut ein Sechstel des ursprünglichen Neuverschuldungsspielraumes beim Start der PKS ausmacht. Die Schuldenaufnahme unter der PKS wird also nach dem Ausreizen des ursprünglichen Verschuldungsspielraums auch bei dynamischen kommunalen Einnahmen deutlich gebremst. Im Vergleich des zusätzlichen Verschuldungsspielraums je Einwohner zwischen den Bundesländern liegen Nordrhein-Westfalen, Hessen und Baden-Württemberg überdurchschnittlich. Dies bedeutet, dass die kommunalen Einnahmen je Einwohner dort bereits im Status quo überdurchschnittlich sind, da die Einnahmen die einzige Determinante beim zusätzlichen Verschuldungsspielraum sind und der Altschuldenbestand keine Rolle mehr spielt. Einnahmenschwache Bundesländer wie das Saarland liegen entsprechend deutlich unterdurchschnittlich.

Abbildung 4-4: Zusätzlicher Verschuldungsspielraum der Kommunen aggregiert nach zehn Jahren PKS infolge des Wachstums der kommunalen Einnahmen

In Milliarden Euro (linke Skala); in Euro je Einwohner (rechte Skala)



Annahme: Die jährliche Wachstumsrate der kommunalen Einnahmen beträgt 3 Prozent.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Institut der deutschen Wirtschaft

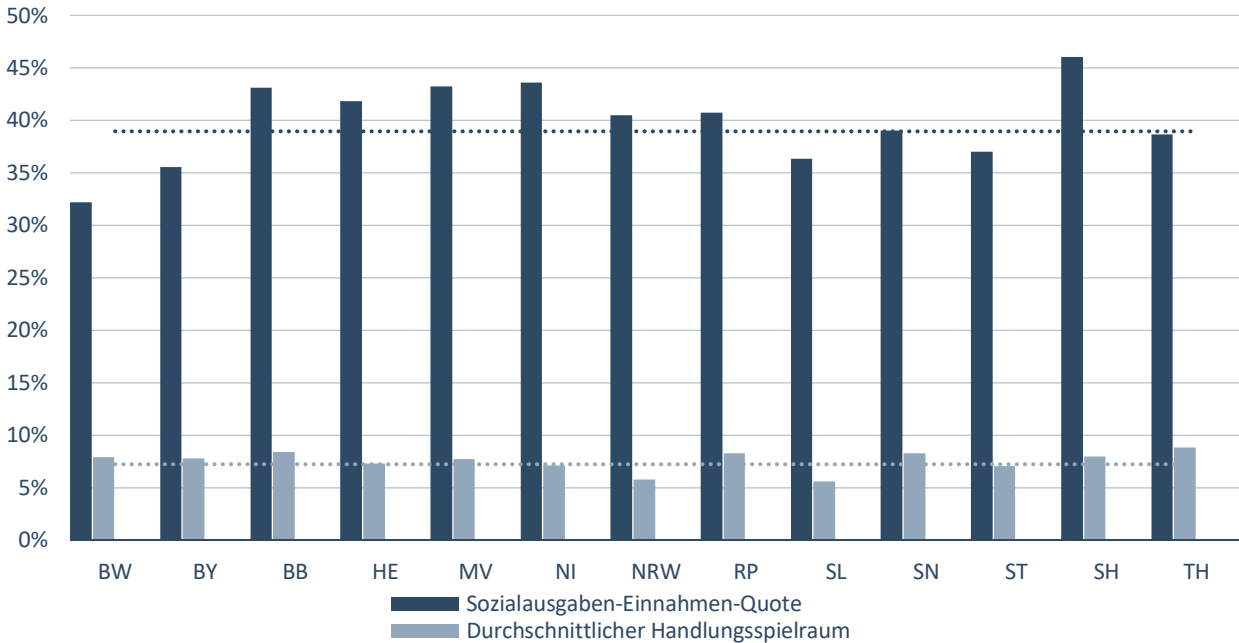
4.4 Passgenauigkeit der Handlungsspielräume

Durch die unterschiedlichen Altbestände an Schulden und die daraus resultierende Zinsbelastung variieren die Handlungsspielräume der PKS sehr zwischen den Bundesländern. Auch die Passgenauigkeit der geschaffenen Handlungsspielräume in Anbetracht der bestehenden Belastung der kommunalen Haushalte mit Sozialausgaben oder der Fähigkeit der aktuellen Investitionstätigkeit kann untersucht werden. Das Verhältnis zum Investitionsrückstand ist hingegen schwierig zu beziffern. Die zu klärenden Fragen dabei sind, inwieweit die PKS neue Handlungsspielräume in den kommunalen Haushalten schafft, die durch hohe Soziallasten bereits sehr eng sind und inwieweit Investitionsmöglichkeiten geschaffen werden in Bundesländern, deren kommunale Sachinvestitionsquote eher niedrig liegt.

In Abbildung 4-5 wird die Sozialausgaben-Einnahmen-Quote gemeinsam mit den durchschnittlichen Handlungsspielräumen der PKS ebenfalls als Anteil der Einnahmen verglichen. In Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern passt der überdurchschnittliche Handlungsspielraum zu der überdurchschnittlichen Sozialausgaben-Einnahmen-Quote. Auch in Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein ist dies der Fall. In Sachsen, Thüringen, Baden-Württemberg und Bayern ist der Spielraum relativ groß im Vergleich zum Ranking der Sozialausgaben. In Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Saarland ist der Spielraum relativ niedrig.

Abbildung 4-5: Durchschnittlicher jährlicher Handlungsspielraum der Kommunen für die ersten zehn Jahre nach dem Konzept der PKS und zum Vergleich die Sozialausgaben-Einnahmen-Quote 2024

In Prozent der Einnahmen

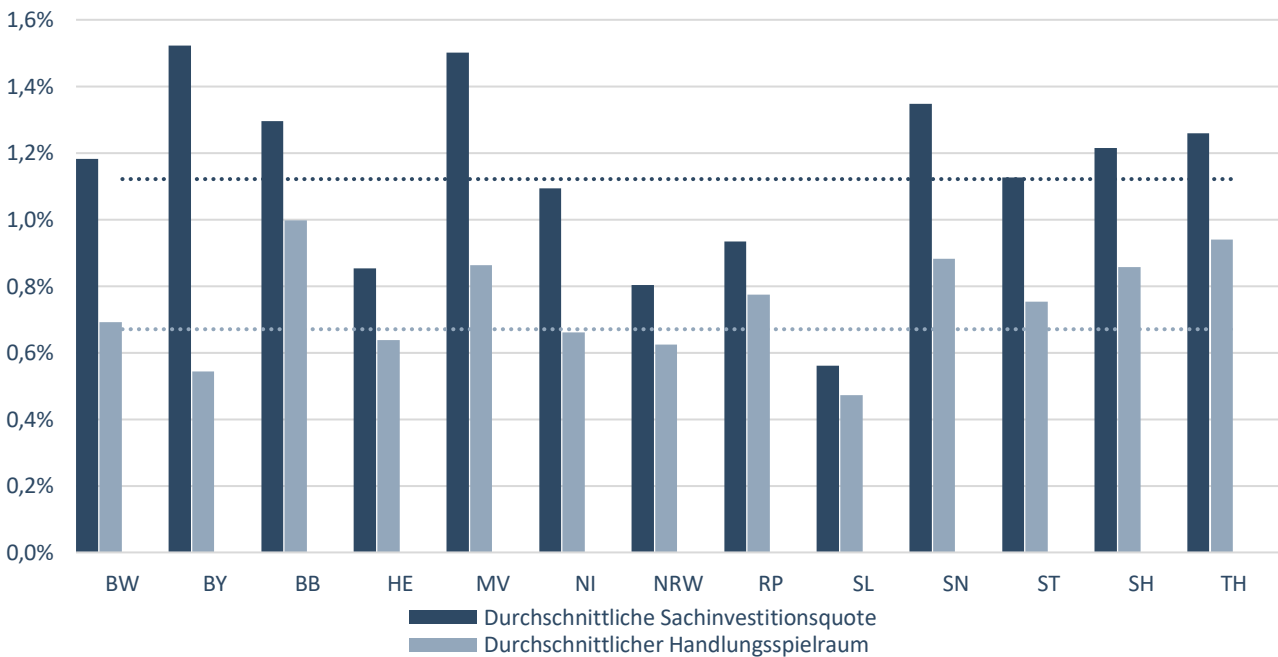


Anmerkung: Die Sozialausgaben enthalten die Ausgaben des Verwaltungshaushalts im Bereich „Soziales und Jugend“.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Institut der deutschen Wirtschaft

Abbildung 4-6: Durchschnittlicher jährlicher Handlungsspielraum der Kommunen für die ersten zehn Jahre nach dem Konzept der PKS und zum Vergleich die bisherige durchschnittliche Sachinvestitionsquote

In Prozent des Bruttoinlandsprodukts des jeweiligen Bundeslandes



Anmerkung: Durchschnittliche Sachinvestitionsquote von 2014 bis 2023.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Institut der deutschen Wirtschaft

Bezogen auf die kommunale Investitionstätigkeit der vergangenen zehn Jahre (diesmal in Relation zum BIP), zeigt Abbildung 4-6, dass vor allem Bundesländern mit bereits überdurchschnittlichen Investitionsquoten auch überdurchschnittlichen zusätzlichen Handlungsspielraum erhalten. Für Bayern und Niedersachsen passt es hingegen besser. Bei den Ländern mit unterdurchschnittlicher Investitionsquote erscheint der Handlungsspielraum für Rheinland-Pfalz in der Tendenz angemessen. Hessen, Nordrhein-Westfalen und Saarland bekommen nach diesem Maßstab einen zu geringen Spielraum. Im Prinzip bleibt das Bild erhalten, wenn man nur auf die Sachinvestitionsquoten am aktuellen Rand im Jahr 2023 schaut.

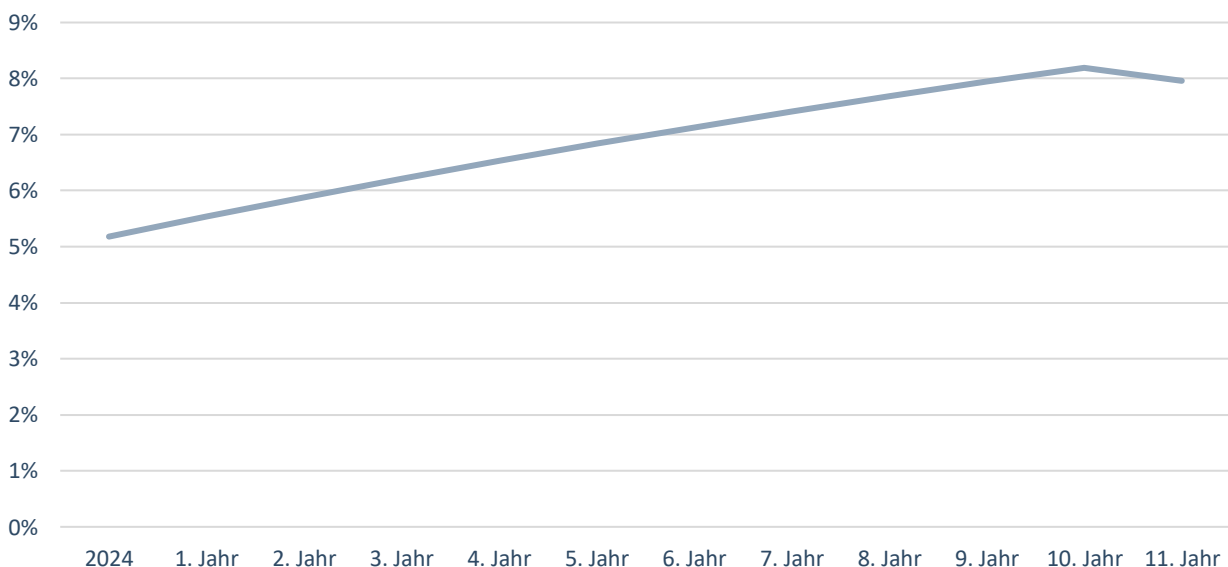
4.5 Auswirkungen auf Länder und Bund und gesamtstaatliche Verschuldung

Obwohl im ersten Schritt nur eine Umschuldung der bestehenden kommunalen Schulden entsteht, hat die PKS durch die Neuverschuldungsmöglichkeit Auswirkungen auf die gesamtstaatliche Verschuldung. Angenommen wird, dass der Spielraum zunächst statisch auf zehn Jahre verteilt wird. Außerdem beginnt bereits im ersten Jahr die Tilgung der PKS-Schulden, deren durchschnittliche Tilgungsdauer auf 40 Jahre angenommen wird und die in der Berechnung berücksichtigt wird (Abbildung 4-7). Ausgehend vom Maastricht-Schuldenstand von Ende 2024, der bezogen auf das BIP der Flächenländer bei 5,2 Prozent liegt, steigt dieser schrittweise an über zehn Jahre. Als Höchststand wird 8,2 Prozent erreicht, sofern keine Dynamiken beim Verschuldungsspielraum berücksichtigt werden. Somit beträgt der Zuwachs etwa 3 Prozentpunkte. Ab dem elften Jahr sieht diese Szenario-Rechnung keine zusätzliche Neuverschuldung vor, daher sinkt die Schuldenquote über die Tilgungen wieder ab.

Die Neuverschuldung durch die PKS würde jedoch in den Zeitraum fallen, in dem der Bund über das SVIK ebenfalls Schulden aufnimmt, die die gesamtstaatliche Schuldenquote erhöhen. Beide Projekte und ihre Auswirkungen auf die gesamtstaatliche Schuldenquote und die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen sollten gemeinsam evaluiert werden. Außerdem gibt es auch beim Zweck und bei den Zielen beider Verschuldungsspielräume teilweise Überschneidungen.

Abbildung 4-7: Auswirkungen des PKS-Verschuldungspotenzials auf die gesamtstaatliche Schuldenquote

In Prozent des Bruttoinlandsprodukts der Flächenbundesländer



Quellen: Statistisches Bundesamt; Institut der deutschen Wirtschaft

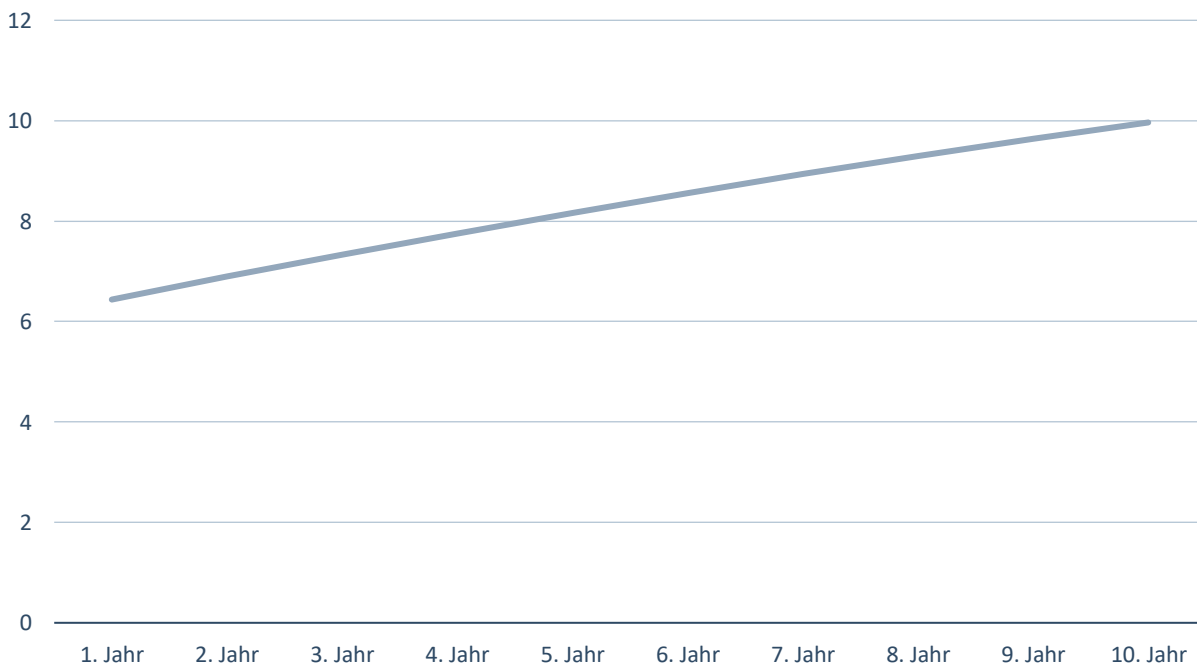
Durch nominales und reales langfristiges Einnahmenwachstum vergrößert sich der Spielraum der PKS. Soweit dieser aber proportional mit dem BIP wächst, verändert sich die Schuldenquote nicht. Nur wenn das Einnahmenwachstum überproportional ist und somit der Verschuldungsspielraum stärker als das BIP wächst, würde die Schuldenquote weitersteigen. Ein proportionales Wachstum würde also die Schulden tatsächlich bremsen und nachhaltig gestalten.

Da nach dem Konzept der PKS die Länder und der Bund die Zinslast der Schulden tragen, muss auch untersucht werden, welche Belastungen auf diese beiden Ebenen der Gebietskörperschaften zukommt. Die Rendite von 30-jährigen Staatsanleihen des Bundes lag bei der letzten Emission im November 2025 bei etwa 3,3 Prozent (Deutsche Finanzagentur, 2025). Staatsanleihen mit längerer Laufzeit gibt es zurzeit nicht vom Bund, daher werden die 3,3 Prozent als Referenzwert genommen und auf 3,5 Prozent mit einem Sicherheitsaufschlag erhöht. In Abbildung 4-8 sind die jährlichen Zinszahlungen dargestellt, die im Rahmen der PKS in der statischen Simulation auf Bund und Länder entfallen würden. Diese steigen in den ersten zehn Jahren von 6,4 Milliarden Euro auf 10 Milliarden Euro. Anschließend würden diese wieder leicht sinken, da es zu keiner Neuverschuldung kommen würde. Um das Volumen in Relation zum derzeitigen Bundeshaushalt zu setzen: Die Zinsausgaben des Bundes im Jahr 2024 betragen 34 Milliarden Euro.

In der dynamischen Modellierung mit einem Einnahmenwachstum von 3 Prozent pro Jahr und dem damit erweiterten Verschuldungsspielraum der Kommunen steigt die Zinsbelastung von Bund und Ländern auf gut 13 Milliarden Euro nach zehn Jahren (Abbildung 4-9).

Abbildung 4-8: Auswirkungen der kommunalen Schulden der PKS in der statischen Simulation auf die Zinsausgaben von Bund und Ländern

In Milliarden Euro

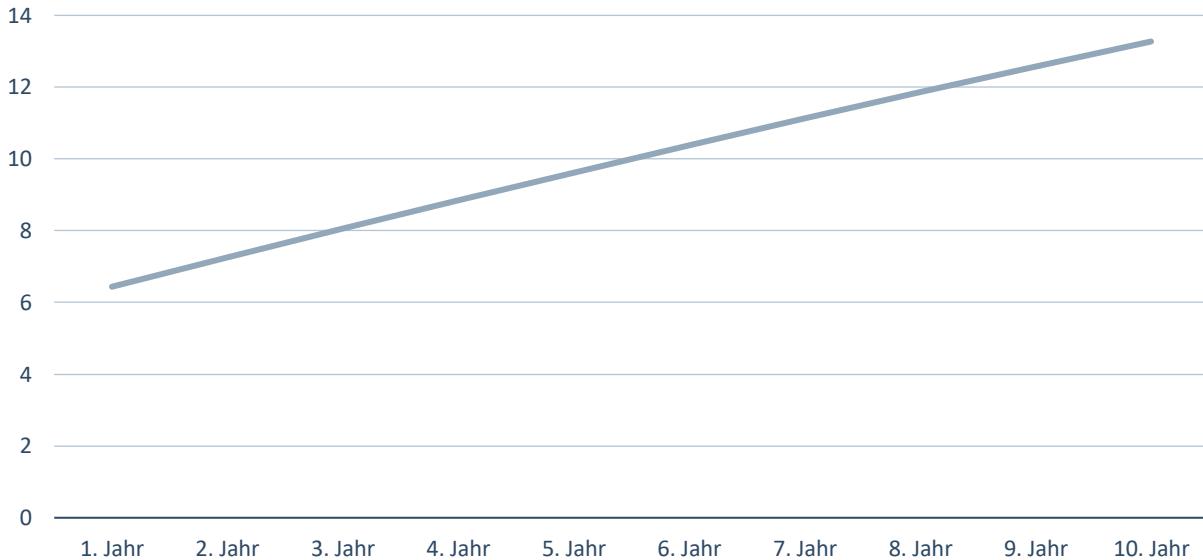


Annahme: Rendite der Staatsanleihen 3,5 Prozent. Keine dynamische Anpassung des Verschuldungsrahmens.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Institut der deutschen Wirtschaft

Abbildung 4-9: Auswirkungen der kommunalen Schulden der PKS in der dynamischen Simulation auf die Zinsausgaben von Bund und Ländern

In Milliarden Euro



Annahme: Rendite der Staatsanleihen 3,5 Prozent. Dynamische Anpassung des Verschuldungsrahmens von 3 Prozent pro Jahr.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Institut der deutschen Wirtschaft.

5 Bewertung und Handlungsempfehlungen zur Ausgestaltung der PKS

Das Konzept der PKS setzt an den derzeitigen Problemen der Kommunalfinanzen an und zeigt einen Lösungsweg auf, den seit Jahren bestehenden Investitionsstau zu vermindern. Insbesondere der Fokus auf eine deutliche Ausweitung und Verstetigung der kommunalen Investitionstätigkeit in Verbindung mit einem Lösungsansatz für die Altschulden vieler Kommunen entspricht den strukturpolitischen Erfordernissen vieler Städte und Gemeinden. Die PKS berücksichtigt, dass Kommunen einen erheblichen Anteil der öffentlichen Infrastruktur tragen, dafür jedoch häufig nicht die notwendigen finanziellen Spielräume besitzen. Durch die Kombination aus erweiterten Finanzierungsmöglichkeiten, Erhöhung der Handlungsspielräume und dem Abbau investitionshemmender Haushaltsrestriktionen hat das Konzept grundsätzlich das Potenzial, die kommunalen Handlungsspielräume spürbar zu verbessern und die kommunale Selbstverwaltung zu stärken.

Die PKS sieht sowohl die sofortige Umschuldung bestehender kommunaler Schulden als auch einen substanziellen zinsfreien Neuverschuldungsspielraum vor, der für Investitionen genutzt werden soll. Die Umschuldung entlastet viele Kommunen in strukturschwachen Regionen, die bereits Jahre oder Jahrzehnte hohe Defizite eingefahren haben. Die Zinsen sollen Länder und Bund übernehmen. Die Zinsübernahme durch den Bund steht dabei vor verfassungsrechtlichen Hürden und könnte nur indirekt durch Zuweisungen an die Länder oder anderen ausgehandelten Finanzausgleichsvereinbarungen zwischen Bund und Ländern gelöst werden. Die Übernahme durch die Länder wäre möglich, wenn die Kredite auch auf der Landesebene verbleiben. Einige Bundesländer haben in der Vergangenheit mit Teilentschuldungen ihrer Kommunen begonnen. Die

jüngsten Beispiele sind Thüringen und Nordrhein-Westfalen, die eine Teilentschuldung ihrer Kommunen im Jahr 2025 beschlossen haben (Thüringer Landtag, 2025; Landesregierung Nordrhein-Westfalen, 2026). Diese Programme könnten innerhalb der PKS angerechnet werden oder den Handlungsspielraum der PKS erhöhen. Das weiterhin geplante Altschuldenprogramm des Bundes könnte zusätzliche Entlastung für die höher verschuldeten Kommunen bringen, deren Neuverschuldungsspielraum im Rahmen der PKS gering ist (Deutscher Bundestag, 2025a).

Die Tilgung im Rahmen der PKS soll über die durchschnittliche Abschreibungsdauer der Investitionsobjekte erfolgen. Während dies für die Neuverschuldung unproblematisch ist, da diese an Investitionen gebunden ist, stellt sich für die Altschulden die Frage, ob für diese auch die hier angenommene Tilgungsdauer von 40 Jahren angesetzt werden kann. Der konkrete Zeitrahmen muss in Zusammenhang mit den Finanzierungsbedingungen von Ländern (und Bund) gesetzt werden. Ist dies für 40 Jahre möglich, so bedeutet der neue Tilgungsplan für die Gesamtheit der Kommunen eine Entlastung und eine höhere Liquidität in den hochverschuldeten kommunalen Haushalten. Hinzu kommt die Entlastung über die Verlagerung der Zinsausgaben auf Länder und Bund. Hierbei kann sich allerdings ein Anstieg der Zinslast für den Altbestand über das veränderte Zinsumfeld ergeben. Die Umschuldung und die Übernahme der Zinsen als Baustein der PKS ist verwandt mit anderen Entschuldungsprogrammen wie zum Beispiel der Hessenkasse (vgl. Dieter, 2018). Deren Verantwortung lag jedoch allein beim entschuldenden Bundesland. Der Einbezug des Bundes ist hingegen angesichts der grundgesetzlichen Finanzverantwortung der Länder für die Kommunen eine umstrittene Ausgestaltung. Andererseits trifft auch den Bund eine Teilverantwortung an der seit Jahrzehnten andauernden Unterfinanzierung der Kommunen durch beschlossene Gesetze vor allem im Bereich der Sozialpolitik und durch Vereinbarungen mit den Ländern mit entsprechenden Auswirkungen auf die Kommunalfinanzen. Abgesehen von den finanzwissenschaftlichen Überlegungen bestehen rechtliche Bedenken, ob die Übernahme kommunaler Zinszahlungsverpflichtungen durch den Bund ohne Änderung des Grundgesetzes möglich wäre (vgl. Deutscher Bundestag, 2024; 2025b). Gleichzeitig ist offenkundig, dass die zusätzlichen Spielräume der Kommunen zulasten der Länder und je nach Ausgestaltung des Bundes gehen, die ebenfalls vor haushaltspolitischen Herausforderungen stehen.

Ein weiterer Aspekt der PKS ist die bürokratisch niedrigschwellige Neuverschuldung für Investitionsprojekte. Diese ist ebenfalls zu begrüßen, da das derzeitige System aus Fördergeldern und Investitionszuweisungen an restriktive Genehmigungsverfahren und Bedingungen geknüpft ist und die Autonomie der Kommunen schwächt. Die Tilgungsverpflichtungen bei den Kommunen zu belassen und dabei die Abschreibung der Investitionsobjekte im Sinne der Doppik zu gestalten, ist sinnvoll. Zu prüfen ist, ob die Finanzierungsbedingungen auf Seiten von Ländern und Bund dies erlauben und somit günstige Finanzierungsbedingungen und Zinsicherheit erreicht werden kann. Um die Finanzierung von bis zu 13 Milliarden Euro im Jahr zu bewältigen (bei dynamischer Betrachtung), könnten auch Fördergelder und Investitionszuweisungen für die Kommunen entfallen, da diese über die gewonnene Finanzautonomie und die Entlastungen bei Tilgungsverpflichtungen und Zinsen zum Teil auf diese Gelder verzichten könnten.

Die PKS könnte über zehn Jahre über 250 Milliarden Euro an öffentlichen Investitionen ermöglichen. Hinzu können über Crowding-In-Effekte weitere private Investitionen kommen, die durch die öffentlichen Investitionen zum Beispiel in die Infrastruktur ausgelöst werden. Nimmt man einen mittleren Fiskalmultiplikator von 1,5 an und würden die 250 Milliarden Euro Handlungsspielräume ausschließlich für Investitionen eingesetzt werden, so wäre nach zehn Jahren ein um 375 Milliarden Euro höheres BIP erreicht. Bezogen auf das aktuelle BIP der 13 Flächenländer wären dies fast 10 Prozent.

Das Verschuldungspotenzial im Rahmen der PKS orientiert sich an den durchschnittlichen laufenden Einnahmen der Kommune. Der Zusammenhang zwischen Einnahmekraft und Verschuldungspotenzial lässt sich aus Tragfähigkeitsaspekten gut begründen und kann zum Vertrauen an den Finanzmärkten in das Konzept der PKS beitragen. Hier kann jedoch kritisiert werden, dass dieser Indikator zwar die aktuelle Einnahmesituation abbildet, aber trotz der Bildung des Durchschnitts auch von konjunkturellen Schwankungen und Gesetzesänderungen beeinflusst wird. Dadurch entsteht die Gefahr einer prozyklischen Verschuldungs- und Investitionsstätigkeit, die den intendierten antizyklischen Effekt konterkariert. Zudem spiegeln sich weder der langfristige Investitionsbedarf einer Kommune noch der Zustand der Infrastruktur in den Einnahmen der Kommune wider. Des Weiteren führt die reine Einkommensorientierung dazu, dass strukturschwache Kommunen trotz hohem Investitionsstau einen vergleichsweise geringen Kreditrahmen erhalten, während wirtschaftsstarke Kommunen überdurchschnittlich profitieren – damit könnten regionale Disparitäten weiter verfestigt werden. Zumal bei hochverschuldeten Kommunen der Kreditrahmen auch bereits durch die Umschuldung ausgeschöpft wird und entsprechend weniger Spielraum für neue Investitionen geschaffen wird. Bei eher niedrig verschuldeten Kommunen mit überdurchschnittlich hohen Investitionen wie Bayern oder Baden-Württemberg stellt sich die Frage, ob diese überhaupt den zusätzlichen Verschuldungsrahmen benötigen. Diese Kommunen sollten jedoch auch im Rahmen der PKS profitieren, also zusätzliche Handlungsspielräume erhalten. Eine Nichtbeachtung würde „solide“ Kommunen bestrafen und die Zustimmung innerhalb der kommunalen Familie und über Bundesländer hinweg reduzieren.

Abschwächen lässt sich die Kritik dadurch, dass die durchschnittlich laufenden Einnahmen der Kommunen nach Länderfinanzausgleich und kommunalem Finanzausgleich berechnet werden und somit bereits eine Umverteilung zwischen strukturstarken und strukturschwachen Regionen stattgefunden hat. Der Finanzausgleich kann je nach politischer Präferenz gestärkt oder abgeschwächt werden. Möglich wäre es jedoch auch dem Indikator der laufenden Einnahmen weitere Indikatoren hinzuzufügen, um den letztendlichen Verschuldungsspielraum zu berechnen: zum Beispiel getätigte Investitionen je Einwohner der letzten zehn Jahre, Sanierungsstau, Vermögensposition oder demografischer Druck.

Mit der Variation des Indikators ließe sich die Passgenauigkeit der Handlungsspielräume nachsteuern. Denn während in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein der überdurchschnittliche Handlungsspielraum im Rahmen des bisherigen Konzepts der PKS zu der überdurchschnittlichen Sozialausgaben-Einnahmen-Quote passt, ist diese Korrelation für andere Bundesländer nicht unbedingt gegeben. Auch verglichen zu den getätigten Investitionen im Jahr 2024 zeigt sich, dass eher Bundesländern mit bereits überdurchschnittlicher Investitionsquote überdurchschnittlichen zusätzlichen Handlungsspielraum im Rahmen der PKS erhalten.

Die Auswirkungen der PKS auf die gesamtstaatliche Schuldenquote sind vom Niveau verkraftbar. In der Szenariorechnung steigt diese um etwa 3 Prozentpunkte. Das Neuverschuldungsniveau ist demnach moderat und angesichts der Herausforderungen beim Investitionsbedarf gut begründet. Allerdings ist zu beachten, dass der Bund zurzeit ebenfalls beträchtliche zusätzliche Schulden aufnimmt, die die gesamtstaatliche Schuldenquote erhöhen. Dies sollte bei einer Analyse der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen berücksichtigt werden, da es bei Zweck und Zielen teilweise Überschneidung gibt. Der Anstieg der Schuldenquote aufgrund der kommunalen Verschuldung in der PKS ist zudem unterschiedlich nach Bundesländern verteilt. Eine verbesserte Passgenauigkeit der Handlungsspielräume ist daher zu empfehlen, um eine breite Zustimmung zu erhalten.

Administrativ wären wohl einige Kommunen nicht sofort in der Lage, zusätzliche Mittel in investive Maßnahmen umzusetzen. Deshalb muss die Einführung der PKS flankierend durch Kapazitätsaufbau, vereinfachte Vergabestrukturen und technische Unterstützung begleitet werden. Je Bundesland sollte dies zentralisiert geschehen und als aktive Regionalförderung unterstützend begriffen werden, ohne zu stark in die kommunale Selbstverwaltung einzugreifen. Da die PKS den Zins als ein klassisches wirtschaftliches Steuerungssignal eliminiert, ist ein stärkeres Augenmerk auf Projektpriorisierung notwendig, um Fehlanreize zu begrenzen. Die Anforderungen an Wirtschaftlichkeitsprüfung und Qualitätssicherung dürfen nicht reduziert werden. Außerdem sollte als statistische Erhebung eine Evaluation der Investitionsprojekte im Rahmen der PKS stattfinden, um aus den Erfahrungswerten zu lernen und Verbesserungen bei Beratung der Kommunen und Design der PKS zu erreichen.

Die PKS kann helfen, die aktuelle Dysfunktionalität der Kommunalfinanzen zu beheben, Handlungsfähigkeit wiederherzustellen und eine Investitionsoffensive zu ermöglichen. Dabei sollten der sich über Jahre aufgebaute Investitionsbedarf von den aktuell hohen Finanzierungsdefiziten auf kommunaler Ebene zunächst abgegrenzt werden. Für die negativen Finanzierungssalden bedarf es einer strikten Einhaltung des Konnexitätsprinzips und einer Überprüfung der Steuerverteilung zwischen den Gebietskörperschaften. Allerdings bliebe selbst bei im Aggregat ausgeglichenen Kommunalhaushalten der Investitionsstau bestehen. Hier setzt die PKS an und stellt ein potenziell wirkungsstarkes Instrument dar. Dies verdeutlicht eine Gegenüberstellung der PKS mit dem kommunalen Anteil am SVIK, der sich schätzungsweise auf 5 Milliarden Euro pro Jahr beläuft. Während das SVIK folglich nur einen begrenzten Beitrag zur Investitionsoffensive leisten kann, ist das Potenzial der PKS bedeutsam größer.

Zur Maximierung des Potenzials der PKS gilt es aus ökonomischer Sicht folgende Stellschrauben im Blick zu behalten und so auszugestalten, dass keine Fehlanreize entstehen:

1. Erweiterung und Überprüfung der Indikatoren, mit denen der maximale Verschuldungsspielraum der Kommunen ermittelt wird, um eine bessere Passgenauigkeit herzustellen. Dies ist notwendig, um Handlungsspielraum und Investitionen dort zu ermöglichen, wo diese den höchsten Nutzen haben, bezogen auf Wirtschaftswachstum in der Region und die Verbesserung der Lebensumstände.
2. Auch wenn das Ziel einer bedarfsgerechten Investitionsoffensive klar benannt ist, stellt sich die Frage, inwieweit die PKS die Zielerreichung sicherstellen kann. Dabei steht nicht zuletzt aufgrund der Erfahrungen im Umgang mit dem SVIK die Frage im Raum, wie eine (zusätzliche) investive Verwendung der Mittel garantiert werden kann. Ohne Vorgaben könnten die Schulden zum Beispiel auch dafür zweckentfremdet werden, kommunale Steuern oder Gebühren zu senken. Um eine Zweckentfremdung zu verhindern oder zumindest zu begrenzen, wäre in Anlehnung an das SVIK und den Kernhaushalt des Bundes eine Mindestinvestitionsquote denkbar. Dabei gilt es, eine pragmatische und zugleich angemessene Ausgestaltung zu finden.
3. Die vollständige Befreiung von den Zinskosten stellt für die Kommunen einen Anreiz dar, auch ohne drängende Investitionsbedarfe die Verschuldung zu erhöhen. Dies kann insgesamt zu einer steigenden Schuldenquote und verschärften Haushaltsengpässen an anderer Stelle führen. Um diesem Fehlanreiz und einer daraus folgenden übermäßigen Verschuldung entgegenzuwirken, wäre es denkbar,

dass die Kommunen neben der Tilgungsverpflichtung zumindest einen überschaubaren Selbstbehalt bei den Zinskosten haben.

4. Nach den Vorstellungen der PKS sollen sich Bund und Länder die Zinskosten im Zuge der PKS hälftig teilen. Laut Grundgesetz sind jedoch die Länder für die Finanzausstattung der Kommunen zuständig und auch berechtigt, Mittel im Rahmen eines kommunalen Finanzausgleichs umzuverteilen. Aus systematischer Sicht wäre es naheliegend, ausschließlich den Ländern die Zinskosten zuzuordnen (unabhängig von einer möglichen Beteiligung der Kommunen an den Zinskosten). Die Auflösung des kommunalen Investitionsstaus könnte wiederum Eingang in die Verhandlungen zu den Bund-Länder-Finzen finden.
5. Ohne Reformen der Kommunalfinanzen in den Bereichen Wiederherstellung des Konnexitätsprinzips, Neujustierung der Steuerverteilung und Reform des kommunalen Finanzausgleichs in vielen Bundesländern sowie der Soziallasten im Allgemeinen bleibt die nachhaltige Tragfähigkeit kommunaler Haushalte eingeschränkt. Daher ist die PKS nur einer von mehreren wichtigen Bausteinen und sollte im Kontext einer strukturellen Veränderung der kommunalen Finanzausstattung gesehen werden, die das Ziel einer kommunalen Selbstverwaltung bei Sicherstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse verfolgt. Die Einhaltung des Konnexitätsprinzips und eine angemessene Steuerverteilung zwischen den Gebietskörperschaften sind in diesem Kontext weitergehende Untersuchungsfragen.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2-1: Finanzierungssalden der Gemeinden im zeitlichen Vergleich	7
Abbildung 2-2: Schulden der Gemeinden im zeitlichen Vergleich	7
Abbildung 2-3: Entwicklung der kommunalen Sachinvestitionen im Vergleich zu den Sozialleistungen.....	8
Abbildung 2-4: Finanzierungssalden der Gemeinden nach Bundesländern im Jahr 2024	9
Abbildung 2-5: Schulden der Gemeinden nach Bundesländern im Jahr 2024	10
Abbildung 2-6: Kommunale Investitionen und Sozialausgaben nach Bundesländern	11
Abbildung 2-7: Vermögen der Gemeinden nach Bundesländern im Jahr 2024	12
Abbildung 4-1: Verschuldungsspielraum der Kommunen nach dem Konzept der PKS	16
Abbildung 4-2: Jährlicher Handlungsspielraum der Kommunen für zehn Jahre nach dem Konzept der PKS	18
Abbildung 4-3: Durchschnittlicher jährlicher Handlungsspielraum der Kommunen für die ersten zehn Jahre nach dem Konzept der PKS	18
Abbildung 4-4: Zusätzlicher Verschuldungsspielraum der Kommunen aggregiert nach zehn Jahren PKS infolge des Wachstums der kommunalen Einnahmen	20
Abbildung 4-5: Durchschnittlicher jährlicher Handlungsspielraum der Kommunen für die ersten zehn Jahre nach dem Konzept der PKS und zum Vergleich die Sozialausgaben-Einnahmen-Quote 2024	21
Abbildung 4-6: Durchschnittlicher jährlicher Handlungsspielraum der Kommunen für die ersten zehn Jahre nach dem Konzept der PKS und zum Vergleich die bisherige durchschnittliche Sachinvestitionsquote.....	21
Abbildung 4-7: Auswirkungen des PKS-Verschuldungspotenzials auf die gesamtstaatliche Schuldenquote	22
Abbildung 4-8: Auswirkungen der kommunalen Schulden der PKS in der statischen Simulation auf die Zinsausgaben von Bund und Ländern	23
Abbildung 4-9: Auswirkungen der kommunalen Schulden der PKS in der dynamischen Simulation auf die Zinsausgaben von Bund und Ländern	24

Literaturverzeichnis

- Beznoska, Martin / Kauder, Björn, 2020, Verschuldung und Dynamiken der Kommunal финанzen am Beispiel Nordrhein-Westfalens, Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 21. Jg., Nr. 4, S. 403–421
- Deutscher Bundestag, 2025a, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ina Latendorf, Caren Lay, Sascha Wagner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Die Linke – Drucksache 21/695 – Altschulden der Kommunen in der Bundesrepublik Deutschland, Drucksache 21/909, Berlin
- Deutscher Bundestag – Wissenschaftliche Dienste, 2025b, Fragen zum Konzept einer „Progressiven Kommunalen Schuldenbremse“, Aktenzeichen: WD 4 - 3000 - 051/25, Berlin
- Deutscher Bundestag – Wissenschaftliche Dienste, 2024, Übernahme kommunaler Altschulden durch den Bund, Sachstand, Aktenzeichen: WD 4 - 3000 - 043/24, Berlin
- Deutsche Finanzagentur, 2025, Auktionsergebnisse, https://www.deutsche-finanzagentur.de/fileadmin/user_upload/Institutionelle-investoren/auktionen/emissionsergebnisse_aktuell_dt.pdf [18.11.2025]
- Dieter, Jürgen, 2018, Schuldenschnitt mittels Hessenkasse. Lösung nur für Hessen oder Modell für andere Länder? In: Junkernheinrich, Martin et al., (Hrsg.), Jahrbuch für öffentliche Finanzen, Nr. 1-2018, S. 423–437
- Döring, Thomas, 2020, Corona-Finanzhilfen des Bundes zur Entlastung der Kommunen, Wirtschaftsdienst, 100. Jg., Nr. 11, S. 869–875
- Dullien, Sebastian / Gerards Iglesias, Simon / Hüther, Michael / Rietzler, Katja, 2024, Herausforderungen für die Schuldenbremse. Investitionsbedarfe in der Infrastruktur und für die Transformation, IW-Policy Paper, Nr. 2, Köln
- Gemeinde Wiesenburg/Mark, 2025, Konzeptpapier zur Einführung einer progressiven kommunalen Schuldenbremse (PKS), <https://srek.wiesenburgmark.de/wp-content/uploads/2025/03/Konzeptpapier-zur-progressive-kommunale-Schuldenbremse-25.03.2025.pdf> [15.12.2025]
- Kauder, Björn, 2025, Die Zusammensetzung der kommunalen Ausgaben in Deutschland – Eine Betrachtung über 30 Jahre, IW-Report, Nr. 48, Köln
- KfW Research, 2025, KfW-Kommunalpanel 2025, KfW Bankengruppe, Frankfurt am Main
- Landesregierung Nordrhein-Westfalen, 2026, Gesetz zur anteiligen Entschuldung von Kommunen im Land Nordrhein-Westfalen (Altschuldenentlastungsgesetz Nordrhein-Westfalen – ASEG NRW), Stand: 01.01.2026, https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_bes_text?anw_nr=2&bes_id=55472&aufgehoben=N&keyword=nordrhein-westfalen [8.1.2026]
- Ochsner, Christian / Zuber, Christopher, 2025, Output, prices and public debt under the new German fiscal consensus, SVR-Arbeitspapier, Nr. 01/2025, Wiesbaden

Statistisches Bundesamt, 2025a, Vierteljährliche Kassenergebnisse der Kern- und Extrahaushalte des Öffentlichen Gesamthaushalts, 1.-4. Vierteljahr 2024, Statistischer Bericht, EVAS-Nummer 71511, Wiesbaden

Statistisches Bundesamt, 2025b, Öffentlicher Gesamthaushalt (Schulden und Finanzvermögen), Berichtszeitraum 2024, EVAS-Nummern 71321, 71411, Wiesbaden

Statistisches Bundesamt, 2025c, Öffentliches Finanzierungsdefizit im 1. Halbjahr 2025 bei 58,5 Milliarden Euro, Pressemitteilung Nr. 361 vom 7. Oktober 2025, Wiesbaden

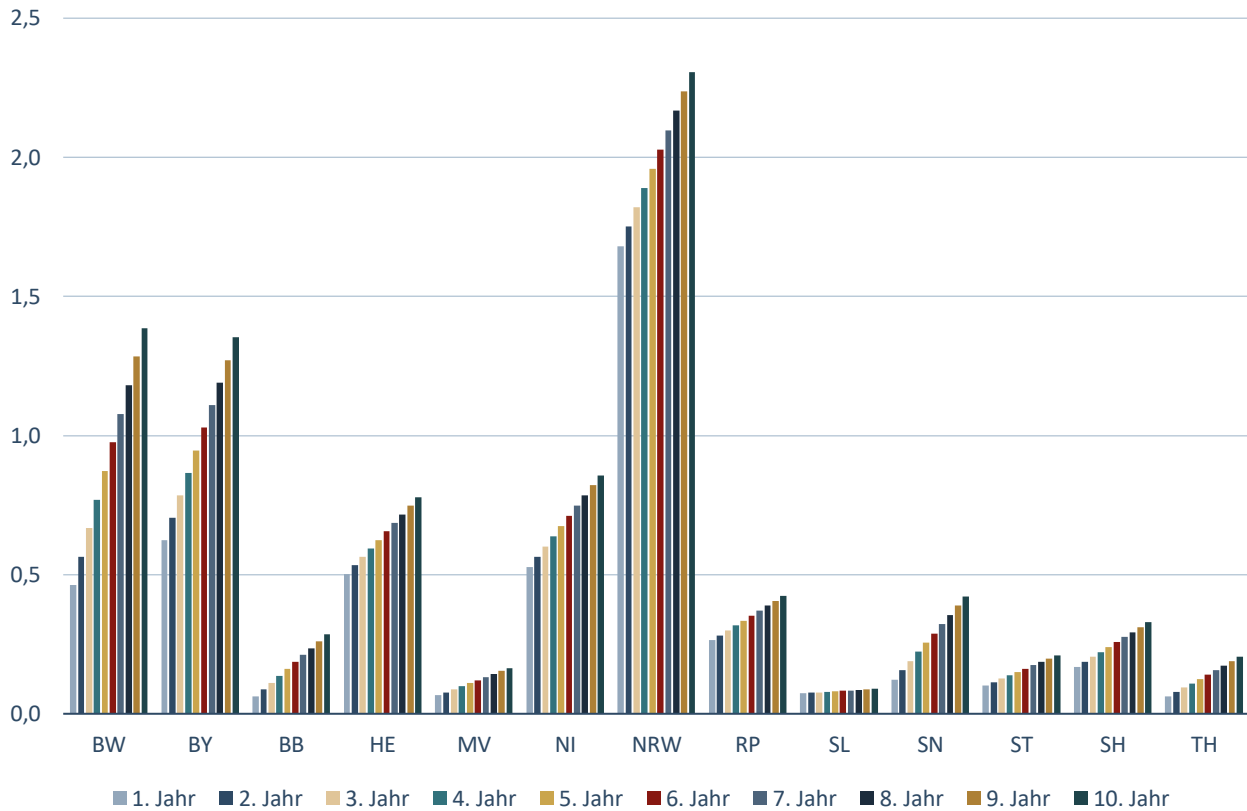
Statistisches Bundesamt, 2025d, Berichtsjahre bis 2022, Rechnungsergebnisse der kommunalen Kern- und Extrahaushalte, Statistischer Bericht, EVAS-Nummer 71718, Wiesbaden

Thüringer Landtag – Finanzministerium, 2025, Gesetzentwurf der Landesregierung – Thüringer Gesetz zur Änderung des kommunalen Finanzausgleichs, Drucksache 8/2003, Erfurt

Anhang

Abbildung A-1: Jährlicher Tilgungsraten der Kommunen für zehn Jahre nach dem Konzept der PKS

In Milliarden Euro



Anmerkung: Tilgung über 40 Jahre. Jährliche Tilgungsrate ab dem zehnten Jahr bleibt konstant ceteris paribus bis zum 40. Jahr.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Institut der deutschen Wirtschaft