



KfW Research

KfW-Kommunalpanel 2025

Impressum

Herausgeber
KfW Bankengruppe
Abteilung Volkswirtschaft
Palmengartenstraße 5-9
60325 Frankfurt am Main
Telefon 069 7431-0, Telefax 069 7431-2944
www.kfw.de

Redaktion
KfW Bankengruppe
Abteilung Volkswirtschaft
research@kfw.de

Autoren
Dr. Christian Raffer (DIfU)
Dr. Henrik Scheller (DIfU)
Frida von Zahn (DIfU)

Dr. Malte Borghorst
Telefon 069 7431-96268
Dr. Stefanie Brilon
Telefon 069 7431-99767

ISSN 2191-4826

Copyright Titelbild
Quelle: Getty Images / Fotograf Westend61
Frankfurt am Main, Juli 2025

Inhalt

Abbildungen	2
Zusammenfassung	4
1. Einleitung	6
2. Aktuelle und erwartete Finanzlage	9
3. Investitionen und Investitionsrückstand	13
4. Finanzierungsinstrumente und -bedingungen	22
5. Schwerpunktthema: Fördermittel	25
6. Fazit und Ausblick	31
Literatur	33
Anhang: Methoden	35

Abbildungen

Grafik 2.1: Finanzierungssaldo der kommunalen Kern- und Extrahaushalte in Prozent der Ausgaben	9
Grafik 2.2: Bewertung der Finanzsituation im zurückliegenden Jahr 2024 durch die Kämmereien	9
Grafik 2.3: Bewertung der Finanzsituation 2024 nach Einwohnerzahl	10
Grafik 2.4: Bewertung der Finanzsituation für das bevorstehende Haushaltsjahr	10
Grafik 2.5: Beurteilung der Finanzlage in den nächsten 5 Jahren 2025–2029	10
Grafik 2.6: Entwicklung der Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände	11
Grafik 2.7: Regionale Unterschiede in der kommunalen Verschuldung	11
Grafik 2.8: Bauinvestitionen der Gemeinden und der Gebietskörperschaften insgesamt	12
Grafik 2.9: Bruttobauinvestitionen in Prozent des BIP	12
Grafik 2.10: Nettobauinvestitionen in Mrd. EUR	12
Grafik 3.1: Geplante Investitionen für die Jahre 2023 bis 2025 im Vergleich	13
Grafik 3.2: Preisentwicklung im Tiefbau	14
Grafik 3.3: Entwicklung der realen Bauinvestitionen	15
Tabelle 3.1: Investitionsfähigkeit ohne Fördermittel, ermittelt anhand von Kennzahlen aus dem Haushalt	15
Tabelle 3.2: Investitionsfähigkeit mit Fördermitteln, ermittelt anhand von Kennzahlen aus dem Haushalt	16
Grafik 3.4: Unterhalt der kommunalen Infrastruktur	16
Grafik 3.5: Unterhalt der kommunalen Infrastruktur im Zeitverlauf	17
Grafik 3.6: Wahrgenommener Investitionsrückstand der Kommunen	18
Grafik 3.7: Entwicklung des wahrgenommenen Investitionsrückstands seit 2018	20
Grafik 3.8: Qualitative Bewertung des Investitionsrückstands	20
Grafik 3.9: Anteil der Kommunen mit mindestens nennenswertem wahrgenommenem Investitionsrückstand	21
Grafik 3.10: Erwartete Entwicklung des Investitionsrückstands für ausgewählte Bereiche	21
Grafik 4.1: Nutzung von Finanzierungswerkzeugen	22
Grafik 4.2: Anteile der Finanzierungsinstrumente für kommunale Investitionen	23
Grafik 4.3: Anteil der Wertpapiersschulden an der gesamten Verschuldung der lokalen Ebene, 2023	23
Grafik 4.4: Erwartungen zu den einzelnen Instrumenten der Investitionsfinanzierung	24
Grafik 5.1: Erfahrungen mit Förderprogrammen	26
Grafik 5.2: Genutzte Informationskanäle	26
Grafik 5.3: Nutzung von Förderprogrammen für Bestandsprojekte	27
Grafik 5.4: Zusammenarbeit mit den Fachdezernaten	27
Grafik 5.5: Programmbezogene Herausforderungen (Auswahl)	28
Grafik 5.6: Verwaltungsinterne Herausforderungen	28

Grafik 5.7: Überblick über die mit Förderprogrammen verbundenen Herausforderungen	29
Grafik 5.8: Reformvorschläge für Förderprogramme	29
Tabelle A: Stichprobe und Rücklauf zum KfW-Kommunalpanel 2025	36

Zusammenfassung

Im Rahmen des jährlich stattfindenden KfW-Kommunalpanels hat das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) Anfang des Jahres 2025 die Finanzabteilungen von rund 2.800 Gemeinden, Städten und Kreisen nach ihrer finanziellen Lage, dem Zustand der örtlichen Infrastruktur und den Rahmenbedingungen der Investitionsfinanzierung befragt. Mit einer Rücklaufquote von 34 % hat in der aktuellen Erhebung eine von drei Kommunen Auskunft gegeben. Durch Gewichtung sind die Befragungsergebnisse repräsentativ für alle Kommunen in Deutschland mit mehr als 2.000 Einwohnern. Der vorliegende Bericht stellt die Ergebnisse dar und ordnet sie ein.

Das übergeordnete Thema ist dabei die finanzielle Situation der kommunalen Ebene, die sich bereits 2023 merklich eingetrübt und 2024 noch einmal drastisch verschlechtert hat. So haben die Kommunen im Jahr 2024 in den Kernhaushalten sogar ein Rekorddefizit in Höhe von 24,3 Mrd. EUR eingefahren. Diese Summe haben sie zusammengekommen mehr ausgegeben als eingenommen. Gründe dafür sind auf der Einnahmenseite die zunehmend schwache Entwicklung der Steuereinnahmen aufgrund der stagnierenden Konjunktur sowie auf der Ausgabenseite stark steigende Ausgaben für Personal und im Sozialbereich, über die die Kommunen nur geringen gestalterischen Einfluss haben.

Entsprechend negativ fallen die Bewertungen der aktuellen und künftigen Finanzlage der Kommunen im KfW-Kommunalpanel 2025 aus. Rund 36 % der Kommunen bewerteten Anfang 2025 die Finanzsituation des zurückliegenden Haushaltsjahres als mangelhaft. In der Gruppe der Städte mit mehr als 50.000 Einwohnern beträgt dieser Anteil sogar 56 %. Auch der Blick in die Zukunft fällt pessimistisch aus. Bezogen auf das Haushaltsjahr 2025 gehen 84 % der Kommunen von einer eher oder sehr nachteiligen finanziellen Entwicklung aus. Und für die kommenden fünf Jahre, also bis 2029, rechnen sogar neun von zehn Kommunen mit einer sich eher oder stark eintrübenden Situation. Damit ist die Stimmung in der Mehrzahl der Kämmergeien in Deutschland derzeit von finanziellen Zukunftssorgen geprägt.

Diese Situation scheint sich aktuell zwar noch nicht auf die geplanten Investitionen niederzuschlagen, die mit 47 Mrd. EUR im Jahr 2024 bzw. mit 48 Mrd. EUR für 2025 weiterhin hoch liegen. Gleichzeitig aber stieg 2024 der Anteil jener Gemeinden, Städte und Kreise merklich an, denen der Unterhalt ihrer Infrastruktur in den zurückliegenden fünf Jahren nur noch eingeschränkt

oder gar nicht mehr gelungen ist – im Bereich Schulgebäude von 11 auf 17 % und im Bereich Straßen und Verkehrsinfrastruktur sogar von 26 auf 32 %. Damit steigt vielerorts der Verschleiß der bestehenden Infrastruktur und damit das Risiko der Notwendigkeit größerer Instandsetzungsmaßnahmen.

In dieses Bild fügt sich, dass der wahrgenommene Investitionsrückstand im Jahr 2024 ein neues Rekordhoch von 215,7 Mrd. EUR erreicht hat. Besonders stark stieg der Rückstand im Bereich der Schulinfrastruktur, die ab 2026 für die gesetzlich verankerte Ganztagsbetreuung von Kindern im Grundschulalter bereit sein muss. Während in den vergangenen Jahren die regelmäßigen Anstiege des wahrgenommenen Investitionsrückstands stark von Preissteigerungen im Bausektor getrieben waren, stieg 2024 auch der reale Rückstand deutlich an.

Zugleich sind gemäß der amtlichen Statistik die kommunalen Bauausgaben im Jahr 2024 das erste Mal seit der Finanzkrise wieder zurückgegangen. So zeichnet sich insgesamt das Bild einer kommunalen Investitionsschwäche. Vor diesem Hintergrund ist auch das „Sondervermögen Infrastruktur“ mit Kreditermächtigungen über 500 Mrd. EUR zu bewerten, das noch vor dem Regierungswechsel im Mai im Bundestag und Bundesrat verabschiedet worden ist. Ein Fünftel des Sondervermögens soll über einen Zeitraum von zwölf Jahren direkt an Länder und Kommunen weitergeleitet und dort für dringend nötige Infrastrukturinvestitionen ausgegeben werden. Wie effektiv die Gelder in Investitionen umgesetzt werden, wird wesentlich vom Prozess der Mittelverteilung und der damit einhergehenden bürokratischen Last abhängen.

Unter diesem Gesichtspunkt sind die Ergebnisse des diesjährigen Sonderteils zum Thema „Förderprogramme“ aufschlussreich, womit zweckgebundene Zuschüsse oder Zuwendungen aus dem Haushalt der öffentlichen Hand gemeint sind, außerhalb von Förderkrediten oder Zuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs. Sie zeigen, dass Fördermittel breit genutzt werden. So geben 96 % der Kommunen an, bereits einmal erfolgreich Fördermittel eingeworben zu haben. 70 % befinden sich zum Zeitpunkt der Befragung in einem Bewerbungsverfahren. Als zentrale, belastende Hemmnisse nennen die Kommunen in diesem Kontext umfangreiche und komplizierte Antragsunterlagen, aufwendige Dokumentationspflichten oder auch uneinheitliche Verfahren. Entsprechend wünschen sich drei von vier Kommunen (77 %) auch Reformen zur Minderung der bürokratischen Last im Förderbereich.

Neben der gängigen Verwendung von Fördermitteln in Bestandsprojekten, stoßen Fördermittel in 22 % der Kommunen auch neue Projekte an.

In Summe wurden im Jahr 2024 rund 21 % der kommunalen Investitionen über Förderprogramme finanziert. 40 % der Finanzierung bestand aus liquiden Mitteln aus dem Vorjahr sowie aus allgemeinen Deckungsmitteln. 11 % aus zweckgebundenen Investitionszuweisungen und 25 % aus Kommunalkrediten. Damit war die Verschuldung das wichtigste Finanzierungswerkzeug im Jahr 2024. Dies spiegelt sich auch im neuerlichen

Anstieg der kommunalen Kreditbestände wider – gemäß amtlicher Statistik um 9,5 % auf 169,4 Mrd. EUR. Während den langfristigen Investitionskrediten darunter mit 138 Mrd. EUR entsprechende Werte gegenüberstehen, stiegen auch die kurzfristigen Liquiditätskredite um 13 % auf nunmehr 31,7 Mrd. EUR. Diese entsprechen dem Dispokredit der privaten Haushalte und werden gemeinhin als Indikator für eine angespannte Finanzsituation angesehen. Entsprechend verweist auch diese Entwicklung auf die schwierige Lage in den Kämmereien.

1. Einleitung: kommunale Haushalte und Investitionen unter Druck

Die Haushaltswirtschaft der Kommunen kennt regelmäßige Phasen der Anspannung. Die Gründe dafür können vielfältig sein: Neben dem makroökonomischen Umfeld ist kommunale Finanz- und Haushaltspolitik ein permanenter Abwägungsprozess zwischen pflichtigen und freiwilligen Aufgaben sowie den unterschiedlichen Interessen der Menschen vor Ort. Nach den finanzwirtschaftlichen Verwerfungen der vergangenen Jahre – ausgehend von den Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise ab 2009, der Flüchtlingskrise 2015/2016, der Corona-Pandemie 2020/2021 und des Ukraine-Krieges 2022 – markiert das Jahr 2024 nun eine weitere Zäsur. Das Finanzierungsdefizit in Höhe von 24,3 Mrd. EUR in den kommunalen Kernhaushalten stellt eine neue Rekordmarke dar.

Abzulesen ist dies auch an den Ergebnissen der diesjährigen Befragung zum KfW-Kommunalpanel 2025: Die Einschätzungen der Kommunen zu ihrer gegenwärtigen und zukünftigen Finanz- und Haushaltslage haben sich noch einmal deutlich verschlechtert. In der Tat handelt es sich bei dem Finanzierungsdefizit der Kommunen sowohl nominal um die höchste Lücke zwischen Einnahmen und Ausgaben seit der deutschen Wiedervereinigung als auch relational um den höchsten Anstieg im Vorjahresvergleich seit 1991.¹

Hinzu kommt, dass auch die Mai-Steuerschätzung 2025 – angesichts der schwachen Wirtschaftsentwicklung im dritten Jahr in Folge – kaum positive Gegenakzente zu setzen vermag. Die Steuereinnahmen wachsen demnach zwar insgesamt um 3,4 % im Vergleich zum Vorjahr. Allerdings können die Städte, Landkreise und Gemeinden nun nur noch mit einer Steigerung ihrer Einnahmen um 1,5 % rechnen.² Im Vergleich zur Schätzung im Vorjahr wurden die Steuereinnahmen für das laufende Jahr um 3,5 Mrd. EUR nach unten korrigiert. Von den entsprechenden Mindereinnahmen entfallen 2,7 Mrd. EUR auf die kommunale Ebene.

Auch die Projektionen zur wirtschaftlichen wie fiskalischen Entwicklung der kommenden Jahre bis 2029 fallen derzeit bescheiden aus, da sie allenfalls von moderaten Einnahmenzuwächsen ausgehen. Nicht nur für Bund und Länder, sondern vor allem auch für die Kommunen werden deshalb Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung in

den kommenden Jahren wieder an Bedeutung gewinnen. Die Folgen sind vorprogrammiert: Neben dem bereits im Jahr 2024 wieder einsetzenden Verschuldungsaufwuchs bei Investitions- und Kassenkrediten dürften auch Einschnitte bei Investitions- und Sachausgaben sowie Personaleinsparungen erforderlich werden. Vor allem die freiwilligen Aufgaben, zu denen beispielsweise die Bereiche Sport, Kultur und Wirtschaftsförderung zählen, werden erfahrungsgemäß besonders betroffen sein.

Die gegenwärtige Anspannung zeigt sich vor allem in aggregierten finanzstatistischen Kennzahlen wie etwa dem negativen Finanzierungssaldo und dem Anstieg der Kassenkredite (+13 %). Der vertiefte Blick auf die Finanz- und Haushaltswirtschaft der Kommunen macht aber auch deutlich, dass sich die Finanzsituation der 11.000 einzelnen Städte, Landkreise und Gemeinden regional teilweise erheblich unterscheidet. Dabei lässt sich nicht nur feststellen, dass die Schere bei einzelnen Finanzindikatoren weiter auseinandergeht – wie etwa bei den Sachinvestitionen pro Kopf, bei denen die Spanne 2024 zwischen 882 EUR in Bayern und 323 EUR im Saarland lag, oder den Pro-Kopf-Ausgaben für soziale Leistungen, wo sich die Spanne zwischen rund 139 EUR in Nordrhein-Westfalen und 70 EUR in Sachsen-Anhalt bewegte.³ Gleichzeitig ist anhand anderer Kennzahlen im Jahr 2024 eine Annäherung vormals bestehender Divergenzen zu beobachten. Dazu zählt beispielsweise der Finanzierungssaldo ohne Sachinvestitionen der kommunalen Kernhaushalte oder die positive Verschuldungsentwicklung der Kommunen in einzelnen Ländern, wie etwa Rheinland-Pfalz, Thüringen und Brandenburg.⁴ Der generelle Befund einer sich drastisch verschärfenden finanziellen Anspannung auf der kommunalen Ebene bleibt davon aber unberührt.

In den vergangenen Wochen und Monaten wurden darum bereits erste politische Gegenmaßnahmen eingeleitet, die die Investitionsfähigkeit von Ländern und Kommunen perspektivisch stabilisieren sollen. So verabschiedeten Bundestag und Bundesrat beispielsweise noch vor dem Regierungswechsel auf Bundesebene im Mai 2025 ein Sondervermögen Infrastruktur, das mit Kreditermächtigungen in Höhe von 500 Mrd. EUR ausgestattet ist und von dem ein Fünftel für Investitionen der Länder und Kommunen vorgesehen ist.⁵ Mit diesem Fi-

¹ Frankenberg/Junkernheinrich/Micosatt (2025 i. E.)

² BMF (2025).

³ Frankenberg/Junkernheinrich/Micosatt (2025 i. E.)

⁴ Vgl. dazu ausführlicher: Frankenberg/Junkernheinrich/Micosatt (2025 i. E.)

⁵ Vgl. hierzu: Gesetzentwurf der Fraktionen von SPD und CDU/CSU zu einem Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 109, 115 und 143h), BT-Drucksache 20/15096, vom 10.03.2025 sowie Entschließungsantrag zu der dritten Beratung des Gesetzentwurfs der Fraktionen SPD, CDU/CSU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN - Drucksachen 20/15096, 20/15117 - Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 109, 115 und 143h), BT-Drucksache 20/15123, 17.03.2025.

finanzierungsinstrument erfährt die nun schon lange geführte Diskussion über die Investitionstätigkeit der öffentlichen Hand im Allgemeinen und der Kommunen im Besonderen eine konkrete politische Würdigung.⁶

Das KfW-Kommunalpanel bildet in der Diskussion um die kommunale Investitionsfähigkeit seit Jahren einen verlässlichen Kompass, der auf Basis einer jährlich durchgeführten Kommunalbefragung Informationen zum Zustand der öffentlichen Infrastrukturen in verschiedenen Bereichen der Daseinsvorsorge liefert und durch eine finanzstatistisch fundierte Einordnung von Investitions- und Unterhaltsaufwendungen sowie hochgerechneten Investitionsrückständen und Finanzierungsbedingungen kontextualisiert.

Insofern liefern auch die Ergebnisse des KfW-Kommunalpanels 2025 gleich in mehrfacher Hinsicht wichtige Datengrundlagen, um die haushalterischen Herausforderungen der Kommunen besser einordnen zu können. Denn auch wenn sich die Einnahmenentwicklung von Städten, Landkreisen und Gemeinden deutlich verlangsamt und so nicht mehr mit der inflationsgetriebenen Ausgabenentwicklung – gerade im Bereich der Personal- und Soziallasten sowie Investitionen – mithalten kann, bleiben viele Finanzierungsnotwendigkeiten mit hoher Dringlichkeit bestehen. So zeigt der wahrgenommene Investitionsrückstand der Kommunen, der seit 2009 jährlich in dem vom Deutschen Institut für Urbanistik durchgeführten KfW-Kommunalpanel ermittelt wird, im Jahr 2024 einen deutlichen Anstieg von 15,9 % im Vergleich zum Vorjahr auf insgesamt rund 215,7 Mrd. EUR. Dies passt insofern ins Bild, als dass die Kommunen zwar ihre geplanten Investitionsaufwendungen im Vergleich zum jeweiligen Vorjahr um 9,3 % im Jahr 2024 sowie 2,1 % im Jahr 2025 zumindest leicht gesteigert haben, aber die getätigten kommunalen Bauausgaben im Jahr 2024 gemäß Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung das erste Mal seit der Finanzkrise 2011/2012 wieder zurückgegangen sind. Zusammen mit den in diversen Studien ermittelten „Transformationsbedarfen“ für Herausforderungen, wie die Energie-, Verkehrs- und Wärmewende, ist damit der Rahmen für die Verausgabung der Mittel des Sondervermögens Infrastruktur in den kommenden Jahren gesetzt.⁷

Im politischen Prozess zur einfachgesetzlichen Ausgestaltung des Sondervermögens Infrastruktur, das neben dem regulären Bundeshaushalt geführt wird, bleibt angesichts des wirtschaftlichen Umfeldes zu klären, wie die entsprechenden Mittel möglichst rasch und zielgerichtet durch Länder und Kommunen verausgabt werden können.⁸ Es bleibt abzuwarten, inwieweit und in welchem Zeithorizont die mit dem Sondervermögen bereitgestellten Ressourcen helfen werden, bestehende Investitionsrückstände substanziell abzubauen – zumal auch die Frage der „Zusätzlichkeit“ des entsprechenden Mitteleinsatzes erst noch im Ausführungsgesetzgebungsprozess detaillierter geregelt werden muss. Auch in makroökonomischer Hinsicht wird sich zeigen, welchen Beitrag der „Investitionsbooster“ Sondervermögen und das „Wachstumsbooster“-Paket zur Wiederbelebung der Konjunktur werden leisten können.⁹

Allerdings gibt das KfW-Kommunalpanel 2025 durchaus Hinweise zu Ansätzen einer möglichen Mittelverteilung an die Kommunen. Denn im Sonderteil der diesjährigen Befragung wurden Städte, Landkreise und Gemeinden auch nach ihren Erfahrungen mit der Beantragung, Verausgabung und Nachweisführung von Finanzzuweisungen im Rahmen von Förderprogrammen von Bund, Ländern und der EU befragt. Dabei wird zunächst deutlich, dass Kommunen Förderprogramme in breitem Umfang nutzen. Rund ein Viertel aller kommunalen Finanzmittel für Investitionen stammt aus Fördermitteln. Gleichwohl hadern Städte, Landkreise und Gemeinden zunehmend mit der Vielzahl an Förderprogrammen, die inzwischen von Bund, Ländern und der EU – teils vermittelt über Projektträger – bereitgestellt wird: Alleine die Förderdatenbank des Bundes wies beispielsweise im Mai 2025 rund 990 Förderprogramme aus, die sich direkt an Kommunen oder Akteure auf der kommunalen Ebene richten.¹⁰ Wie das diesjährige KfW-Kommunalpanel belegt, werden diese Förderprogramme durch die Kommunen intensiv genutzt: 96 % der Kommunen geben an, Fördermittel in der Vergangenheit genutzt zu haben und 70 % bewerben sich derzeit auf entsprechende Programme. Angesichts der schier Zahl an Programmen stellt sich jedoch auch die Frage, wie die Kommunen den Überblick über die komplexe Förderlandschaft behalten. Auch hierzu liefert das KfW-Kommunalpanel Ergebnisse und

⁶ Zu dieser Diskussion vgl. u. a.: BMWi (2020), Reidenbach et al. (2008), Scheller (2025)

⁷ Vgl. hierzu etwa: Brand und Römer (2022), Krebs et al. (2021)

⁸ Land Hessen (2025)

⁹ CDU/CSU und SPD begründen das Gesetz zur Einrichtung eines Sondervermögens unter anderem mit dem Hinweis: „Neben der direkten Auswirkung der Ausweitung des öffentlichen Kapitalstocks auf das Wirtschaftswachstum stärken

öffentliche Investitionen das Wirtschaftswachstum vor allem durch die damit einhergehende Verbesserung der gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen und der verbesserten Planungssicherheit.“ (Bundestag, 2025a, S. 4)

¹⁰ BMWK (2025)

zeigt, dass dazu über alle Verwaltungsebenen hinweg Personal eingesetzt wird, insbesondere jedoch auf der Führungsebene. Damit werden substanzielle personelle Kapazitäten gebunden. Die Finanzierung von relevanten Investitionen durch Fördermittel bedeutet für die Kommunen aber auch ansonsten einen erheblichen bürokratischen Aufwand. Als Hemmnisse werden insbesondere aufwendige Dokumentationspflichten (91 %), umfangreiche Antragsunterlagen (88 %) und uneinheitliche Antragsverfahren (88 %) genannt, die eher häufig bis immer auftreten. Eine unzulässige Kombinierbarkeit von Förderprogrammen (82 %) sowie die Komplexität von Antragsunterlagen (82 %) stellen weitere Hürden dar, die gerade Städte und Gemeinden mit kleineren Verwaltungen und weniger finanziellen Kapazitäten für evtl. anfallende Eigenmittel immer häufiger abwägen lassen, ob sie sich in ein personalaufwendiges Antragsstellungsverfahren nach dem Windhundprinzip begeben sollen.

Nicht zuletzt mit Blick auf die Ausgestaltung des Sondervermögens Infrastruktur und die avisierte Aufstockung des Klima- und Transformationsfonds (KTF) um 100 Mrd. EUR, lässt sich als zentrales Ergebnis aus diesen Hinweisen der Wunsch nach Vereinfachung ableiten: Sollten die Mittel im Rahmen der Sondervermögen überhaupt über Förderprogramme ausgereicht werden, so braucht es Ansätze der administrativen Vereinfachung. Nicht umsonst erhalten entsprechende Vorschläge zur Vereinfachung auch im Rahmen der Befragung des diesjährigen Sonderteils des KfW-Kommunalpanels mit Abstand die höchsten Zustimmungswerte. Aber auch die Umstellung auf Förderpauschalen wurde von über der Hälfte der Kommunen begrüßt. Entsprechend könnte auch für das Sondervermögen Infrastruktur eine wirkungsorientierte Gewährung von Pausch- und/oder Festbeträgen zielführend sein. Hier sind auch die Länder gefordert, die sich inzwischen auf eine Mittelverteilung des Sondervermögens untereinander nach dem Königsteiner Schlüssel verständigt haben.¹¹

Infobox: Veränderter Befragungszeitraum

In methodischer Hinsicht wurde die Befragung zum KfW-Kommunalpanel 2025 im Jahres- und damit auch im Haushaltsjahreszyklus erstmalig seit dem Jahr 2009 verschoben. Statt einer Befragung im Herbst – wie in den vorangegangenen Jahren –, erfolgte der Versand der Fragebögen dieses Mal erst Anfang Januar, sodass der Befragungszeitraum die Monate Januar bis März 2025 umfasste. Damit war den Kommunen ein Rückblick auf das gesamte abgeschlossene Haushaltsjahr möglich, was die Validität der Ergebnisse gesteigert haben dürfte, da weniger auf vorläufige Ergebnisse zurückgegriffen werden musste. Auch der Rücklauf der antwortenden Kommunen wurde durch die Umstellung noch einmal deutlich gesteigert.¹² Im Ergebnis beteiligte sich rund jede sechste deutsche Kommune mit mehr als 2.000 Einwohnern an der Befragung. Das sichert die statistische Repräsentativität der Ergebnisse ab.

In inhaltlicher Hinsicht wurde – wie auch in der Vergangenheit – ein Großteil der Fragen aus dem Vorjahr übernommen, um auf diese Weise – wo möglich und sinnvoll – sowohl Jahres- bzw. Längsschnittvergleiche als auch Auswertungen nach Einwohnergrößenklassen vornehmen zu können. Der eingesetzte Fragebogen wurde mit den kommunalen Spitzenverbänden im Beirat für das KfW-Kommunalpanel abgestimmt. Der Erhebung zur Investitionstätigkeit sowie zu den Finanzierungsbedingungen der Landkreise, Städte und Gemeinden auf Basis von Selbstwahrnehmungen der kommunalen Kammereien liegt dabei eine wissenschaftlich fundierte und permanent fortentwickelte Methodik zu Grunde.¹³

Die Umfrageergebnisse aus dem KfW-Kommunalpanel werden im vorliegenden Bericht zu den Daten der amtlichen Finanzstatistik sowie Ergebnissen früherer Befragungen ins Verhältnis gesetzt. Den Ausgangspunkt des KfW-Kommunalpanels 2025 bildet dabei eine Analyse zur aktuellen und erwarteten Finanzsituation der Kommunen, gefolgt von der Betrachtung der kommunalen Investitionstätigkeit unter besonderer Berücksichtigung des wahrgenommenen Investitionsrückstands und einem Kapitel zur Finanzierung der kommunalen Investitionen. Abschließend beleuchtet das diesjährige KfW-Kommunalpanel in einem Sonderteil den Einsatz von Förderprogrammen, die seit Jahren einen wesentlichen Bestandteil der kommunalen Investitionsfinanzierung bilden.

¹¹ Helaba Research & Advisory (2025)

¹² Vgl. hierzu den Methodenteil (Anhang)

¹³ Für eine ausführliche Darstellung vgl. Krone und Scheller (2020), ursprünglich dazu: Reidenbach. et al. (2008).

2. Aktuelle und erwartete Finanzlage

Für das Jahr 2024 bewerten 36 % der Kämmergeien ihre finanzielle Lage als mangelhaft. Auch für das aktuelle Haushaltsjahr und für die kommenden fünf Jahre geht die große Mehrheit von einer nachteiligen Entwicklung aus.

Die kommunale Verschuldung stieg im Jahr 2024 um 9,5 % an. Die kommunalen Bauinvestitionen dagegen sanken um 2,6 %.

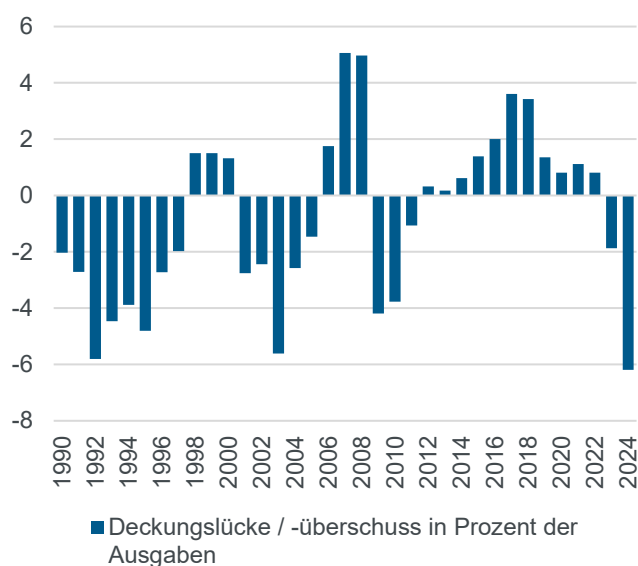
Seit 2002 reichen auf kommunaler Ebene die Bauinvestitionen nicht aus, um den jährlichen Kapitalverzehr auszugleichen.

2.1 Die Stimmung in den Kämmergeien verschlechtert sich

Das Jahr 2024 haben die kommunalen Kern- und Extrahaushalte mit einem Defizit von insgesamt 24,8 Mrd. EUR abgeschlossen, dem höchsten seit 1990. Das ist nicht nur absolut ein Rekordwert. Auch im Verhältnis zu den Ausgaben der Gemeinden zeigt sich, dass ähnliche Defizite zuletzt nur nach der Wiedervereinigung und im Jahr 2003 zu verzeichnen waren (Grafik 2.1). Im Vergleich zu 2023, dem Jahr in dem die Kommunen erstmals seit 2011 wieder einen negativen Finanzierungssaldo (– 6,6 Mrd. EUR) hatten, ergibt sich nun eine Ver- vierfachung auf 24,3 Mrd. EUR allein in den Kernhaushalten.

Grafik 2.1: Finanzierungssaldo der kommunalen Kern- und Extrahaushalte in Prozent der Ausgaben

Anmerkungen: Finanzierungssaldo: bis 2010: Kernhaushalte, ab 2011: Kern- und Extrahaushalte

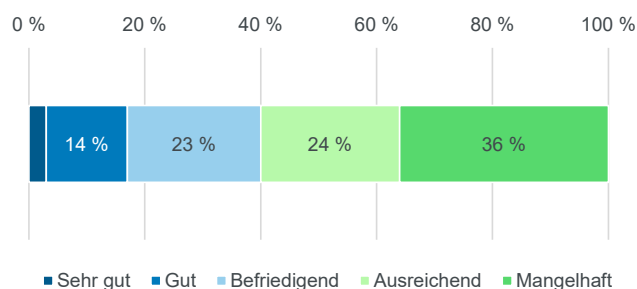


Quelle: Statistisches Bundesamt.

Die deutliche Verschlechterung des aggregierten kommunalen Finanzierungssaldos geht mit einer entsprechend negativen Bewertung der Finanzlage vor Ort einher. Die Befragung zum KfW-Kommunalpanel erlaubt hier Einblicke auf der Ebene einzelner Kommunen. Aktuell bewerten nur etwa 4 von 10 Kommunen ihre Finanzsituation als „befriedigend“ oder besser, die restlichen ca. 60 % der Kommunen kommen zu einer deutlich pessimistischeren Einschätzung. Im Detail zeigt sich, dass nur 3 % der Kommunen ihre Lage als „sehr gut“, 14 % als „gut“ und 23 % als „befriedigend“ einstufen. Insbesondere bewerten 36 % der deutschen Kommunen ihre Finanzsituation im Haushaltsjahr 2024 als „mangelhaft“ (Grafik 2.2). Zwei Jahre zuvor lag dieser Anteil noch bei 28 % und damit 8 Prozentpunkte niedriger. Weitere 24 % der Kommunen gaben Anfang 2025 an, dass ihre Finanzsituation im letzten Jahr lediglich „ausreichend“ war.

Grafik 2.2: Bewertung der Finanzsituation im zurückliegenden Jahr 2024 durch die Kämmergeien

Anteil der Kommunen in Prozent

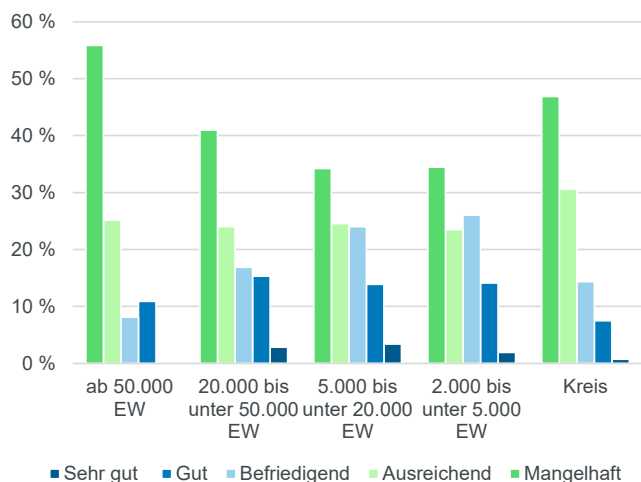


Quelle: KfW-Kommunalpanel 2025

Darüber hinaus zeigt sich, dass der Anteil der Kommunen mit der Bewertung „mangelhaft“ mit steigender Einwohnerzahl zunimmt (Grafik 2.3). Darüber hinaus zeigt sich, dass der Anteil der Kommunen mit der Bewertung „mangelhaft“ mit steigender Einwohnerzahl zunimmt (Grafik 2.3). Während es bei den kleinen Kommunen (2.000–5.000 Einwohner) 34 % sind, liegt der Anteil bei den Städten mit mehr als 50.000 Einwohnern bei 56 %. Auch die Kreise stehen mit 47 % „mangelhaft“ überwiegend schlecht da. Mit „gut“ oder „befriedigend“ bewerteten tendenziell eher die kleineren Städte (2.000–5.000 Einwohner und 5.000–20.000 Einwohner) ihre Finanzlage.

Grafik 2.3: Bewertung der Finanzsituation 2024 nach Einwohnerzahl

Anteil der Kommunen in Prozent



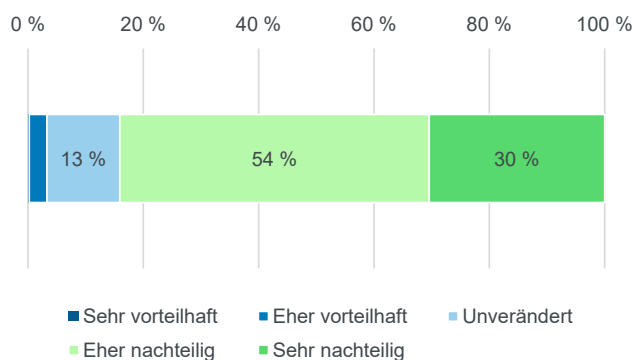
Quelle: KfW-Kommunalpanel 2025.

2.2 Verhaltener Ausblick auf die zukünftige Finanzlage

Mit Blick auf die Zukunft bewerten die Kommunen zum einen das laufende Haushaltsjahr 2025 pessimistisch. 84 % der Kämmergeien schätzen, dass sich die Haushaltslage „eher nachteilig“ oder „sehr nachteilig“ entwickelt (Grafik 2.4). Der Anteil der Kommunen mit einer negativen Einschätzung des laufenden Haushaltsjahres hat sich im Vergleich zum Vorjahr damit kaum verändert. Allerdings kam es innerhalb der Gruppe zu einer Verschiebung: Der Anteil der „sehr nachteiligen“ Bewertungen ist um 4 Prozentpunkte auf 30 % gestiegen, während der Anteil der „eher nachteiligen“ Bewertungen um 3 Prozentpunkte auf 54 % fiel. Auch sehen nur 3 % eine „eher vorteilhafte“ Situation, und es gibt praktisch keine Kommune mehr, die eine sehr vorteilhafte Finanzlage für das laufende Jahr prognostiziert. 13 % der Kommunen schätzen, dass ihre Lage unverändert bleibt.

Grafik 2.4: Bewertung der Finanzsituation für das bevorstehende Haushaltsjahr

Anteil der Kommunen in Prozent

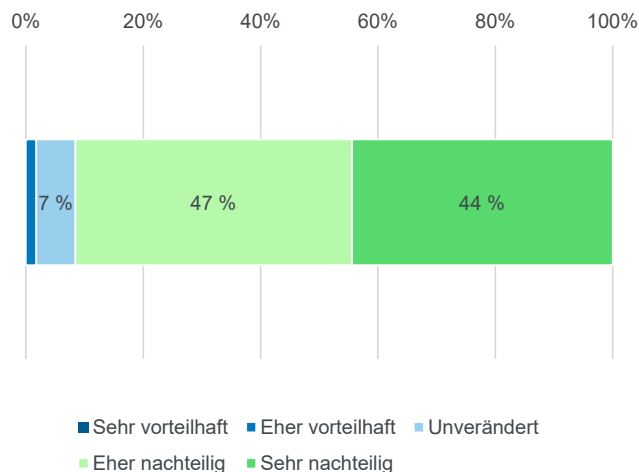


Quelle: KfW-Kommunalpanel 2025.

Zum anderen hat sich auch der Anteil der Kommunen, die in den nächsten fünf Jahren eine „eher nachteilige“ oder „sehr nachteilige“ Entwicklung erwarten, mit rund 91 % im Vergleich zur Vorjahresbefragung kaum verändert. Der Anteil der negativen Einschätzungen verharrt damit auf einem hohen Niveau und bleibt weiterhin höher als noch vor zwei Jahren. So erwartet praktisch keine Kommune eine sehr vorteilhafte Finanzlage für die Jahre 2025 bis 2029, und nur 2 % sehen eine eher vorteilhafte Entwicklung (Grafik 2.5). 7 % der Kommunen berichten von einer unveränderten Lage. Auch hier hat sich innerhalb der pessimistischen Gruppe eine deutliche Verschiebung ergeben: So stieg der Anteil der Kommunen, die mittelfristig eine „sehr nachteilige“ Entwicklung erwarten, um 14 Prozentpunkte im Vergleich zum Vorjahr auf 44 % an, während der Anteil der Kommunen mit der Bewertung „eher nachteilig“ um elf Prozentpunkte auf 47 % zurückging. Die finanziellen Zukunftsaussichten haben sich damit erneut und deutlich eingetrübt.

Grafik 2.5: Beurteilung der Finanzlage in den nächsten 5 Jahren 2025–2029

Anteil der Kommunen in Prozent



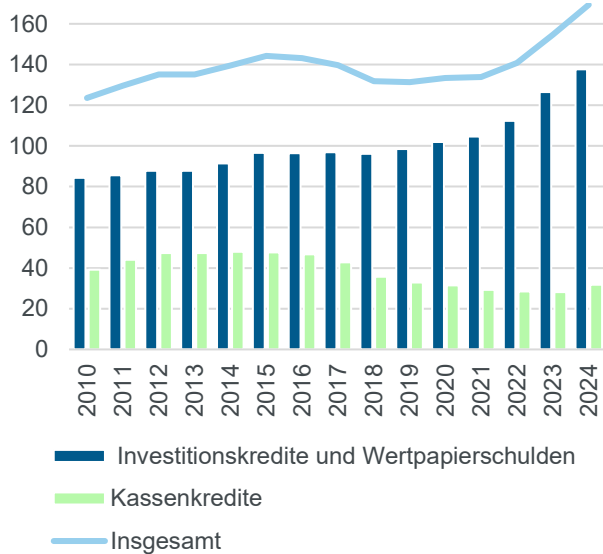
Quelle: KfW-Kommunalpanel 2025

2.3 Höhere Schulden verbunden mit mehr Investitionskrediten

Der Schuldenstand der Gemeinden und Gemeindeverbände ist 2024 weiter angestiegen, womit sich der Trend der Vorjahre fortsetzt (Grafik 2.6). Das statistische Bundesamt beziffert den Schuldenstand der Kommunen beim nicht öffentlichen Bereich auf insgesamt 169,4 Mrd. EUR, was einem Anstieg um 9,5 % im Vergleich zum Vorjahr entspricht.

Grafik 2.6: Entwicklung der Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände

Schulden des öffentlichen Gesamthaushaltes der Gemeinden und Gemeindeverbände beim nicht-öffentlichen Bereich zum 31.12. des jeweiligen Jahres, in Mrd. EUR



Quelle: Statistisches Bundesamt, Schuldenstatistik, eigene Darstellung

Pro Kopf betragen die kommunalen Schulden in Deutschland zum 31.12.2024 damit im Schnitt 2.192 EUR. Jedoch ist diese Schuldenlast regional sehr unterschiedlich verteilt (Grafik 2.7).

Von den 13 Flächenländern können nur zwei einen Rückgang bei den kommunalen Schulden verzeichnen. Besonders deutlich fällt dabei der Rückgang im Land Rheinland-Pfalz aus, das in den letzten Jahren im Bundesvergleich stets eine der höchsten Verschuldungen aufwies. Der Grund hierfür dürfte die „Partnerschaft zur Entschuldung der Kommunen in Rheinland-Pfalz“ (PEK-RP) sein, die 2024 erstmals zum Tragen kam und sich an besonders mit Liquiditätskrediten belastete Kommunen richtet.

Alle anderen Länder weisen zum Teil einen deutlichen Anstieg der kommunalen Pro-Kopf-Verschuldung auf. Überdurchschnittlich hoch fällt diese in Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und dem Saarland aus. Auch in früheren Jahren war in diesen Bundesländern bereits eine überdurchschnittliche kommunale Verschuldung zu beobachten.

Betrachtet man die Zusammensetzung der Schulden näher (Grafik 2.6), so zeigt sich, dass die Investitionskredite und Wertpapierschulden bundesweit um 8,8 % auf insgesamt 137,58 Mrd. EUR gestiegen sind. Die Kassenkredite sind erstmals seit 2015 im Vergleich zum

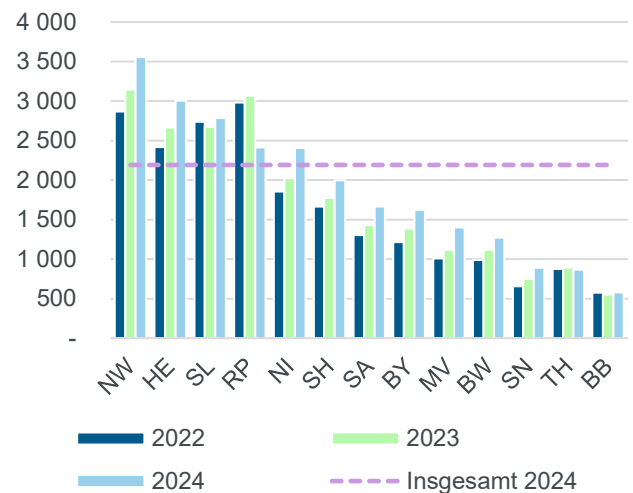
Vorjahr angestiegen, und zwar um rund 13 % auf 31,7 Mrd. EUR. Kassenkredite dienen üblicherweise eher der Überbrückung kurzfristiger Zahlungseingänge und müssen aus künftigen Einnahmen gedeckt werden, wohingegen investive Schulden einem Vermögenszuwachs gegenüberstehen und gegebenenfalls in Zukunft Erträge erwirtschaften. Ein starker Anstieg der Kassenkredite kann daher als Hinweis auf finanzielle Engpässe interpretiert werden.

2.4 Höhere Investitionskredite schlagen noch nicht auf Bauinvestitionen durch

Trotz des Anstiegs bei den Investitionskrediten ist ein leichter Rückgang der kommunalen Bauinvestitionen zu verzeichnen (Grafik 2.8). Im Vergleich zum Vorjahr fielen diese um 2,6 %. In den letzten Jahren waren die kommunalen Bauinvestitionen nominal noch stark gestiegen. Im längerfristigen Vergleich halten die Bauinvestitionen der Gemeinden jedoch schon seit einigen Jahren nicht mit denen der Gebietskörperschaften Schritt (Grafik 2.8).

Grafik 2.7: Regionale Unterschiede in der kommunalen Verschuldung

Schulden des öffentlichen Gesamthaushaltes der Gemeinden und Gemeindeverbände nach Ländern beim nicht-öffentlichen Bereich zum 31.12. des jeweiligen Jahres, in EUR je Einwohner



Quelle: Statistisches Bundesamt, Schuldenstatistik, eigene Darstellung

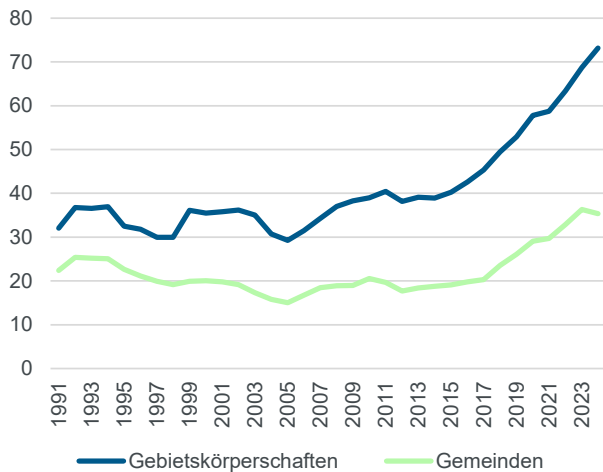
Zuletzt betrug der kommunale Anteil an den Bauinvestitionen nur noch 48 %, wohingegen er in den 1990er-Jahren noch bei rund zwei Dritteln lag.¹⁴ Setzt man die staatlichen Bauinvestitionen mit der Wertschöpfung in Deutschland insgesamt ins Verhältnis, so zeigt sich zudem, dass die Investitionen auf allen staatlichen Ebenen kaum angestiegen sind. Zuletzt sind die Bauinvestitionen im Verhältnis zum BIP nur auf Bundesebene gestiegen (Grafik 2.9). Damit ergibt sich ein weniger positives

¹⁴ Auch nach der Bahnreform im Jahr 1999, die statistisch gesehen zu einem größeren Bundesanteil bei den staatlichen Bauinvestitionen geführt hat, lag der Gemeindeanteil bei ca. 55 % der staatlichen Bauinvestitionen.

Bild als bei der Betrachtung der Bruttobauinvestitionen zu jeweiligen Preisen (Grafik 2.8).

Grafik 2.8: Bauinvestitionen der Gemeinden und der Gebietskörperschaften insgesamt

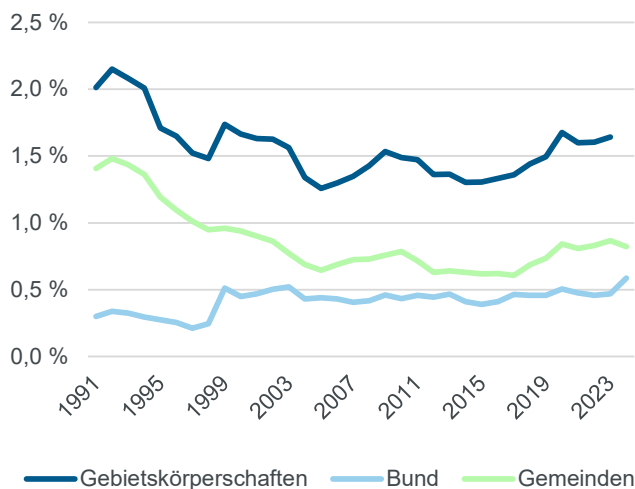
Bruttorechnung, zu jeweiligen Preisen, in Mrd. EUR



Anmerkung: Die Infrastrukturunternehmen der Deutschen Bahn werden seit der Bahnreform im Jahr 1999 dem Staatssektor zugerechnet, wodurch ein starker Anstieg der Bruttobauinvestitionen auf Bundesebene zu beobachten ist.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, eigene Darstellung.

Grafik 2.9: Bruttobauinvestitionen in Prozent des BIP



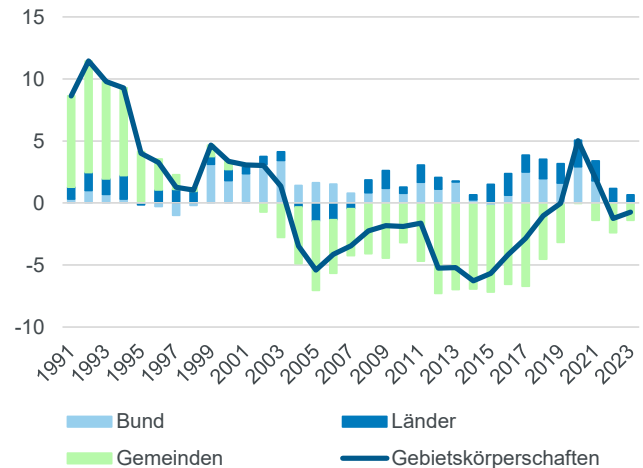
Quelle: Statistisches Bundesamt, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, eigene Darstellung.

So haben sich die Bauinvestitionen der Gemeinden zwischen 2014 und 2024 dem Betrag nach zwar verdoppelt. Im Verhältnis zum BIP sind sie jedoch nur von 0,6 auf 0,8 % gestiegen.

Die bisherige Betrachtung der Bauinvestitionen basiert auf den Daten zu Bruttoinvestitionen aus der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. Die Bruttobetrachtung vernachlässigt jedoch, dass der vorhandene Kapitalstock altert und entsprechend abgeschrieben werden muss. Um dies zu berücksichtigen, können die Nettoinvestitionen herangezogen werden, die sich aus der

Differenz zwischen Bruttobauinvestitionen und Abschreibungen ergeben. Seit 2002 waren die Nettoinvestitionen der Gemeinden durchgehend negativ (Grafik 2.10). Dies weist auf einen fortwährenden Kapitalverzehr auf kommunaler Ebene hin.

Grafik 2.10: Nettobauinvestitionen in Mrd. EUR



Quelle: Statistisches Bundesamt, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, eigene Darstellung.

Infobox: Finanzstatistik, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung und Abschreibungen

Die Zeitreihen der Finanzstatistik und der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) weichen im Zeitablauf leicht von einander ab. So werden zum Beispiel Baumaßnahmen in der Finanzstatistik erfasst, wenn eine Zahlung getätigt wird. In der VGR dagegen werden Bauleistungen nach Baufortschritt verbucht. Entsprechend ist es möglich, dass die kommunalen Investitionskredite ansteigen, aber ein entsprechender Investitionsanstieg in der VGR sich erst verzögert abbildet. Auch weitere methodische Unterschiede spielen eine Rolle.

Im Gegensatz zur Finanzstatistik ist es jedoch mithilfe der VGR möglich, Daten über längere Zeiträume zu vergleichen. Deshalb werden die Brutto- und Nettoinvestitionen der VGR häufig genutzt, um staatliche Investitionen zu erfassen. Die Bruttoanlageinvestitionen in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung führen den Zugang an Anlagevermögen aus verschiedenen Datenquellen zusammen. Zieht man davon den Wertverlust durch Alterung und Verschleiss ab, so erhält man die Nettoinvestitionen. Dabei ist zu beachten, dass dieser kalkulatorische Verzehr nicht den buchhalterischen Abschreibungen entspricht. Vielmehr handelt es sich bei den Abschreibungen in der VGR um eine geschätzte Größe, die die durchschnittliche Nutzungsdauer für verschiedene Güter zugrunde legt.

3. Investitionen und Investitionsrückstand

Der wahrgenommene Investitionsrückstand steigt im Jahr 2024 deutlich an. Auch preisbereinigt zeigt sich – erstmals seit Jahren – ein erheblicher realer Anstieg.

Angesichts der angespannten Finanzsituation waren zuletzt weniger Kommunen dazu in der Lage, den Unterhalt ihrer Infrastruktur zu gewährleisten.

Investitionsrückstände bei Schulgebäuden zeigen deutliche Muster nach Region und Kommunengröße. Besonders häufig betroffen: große Kommunen sowie Kommunen im Südwesten Deutschlands.

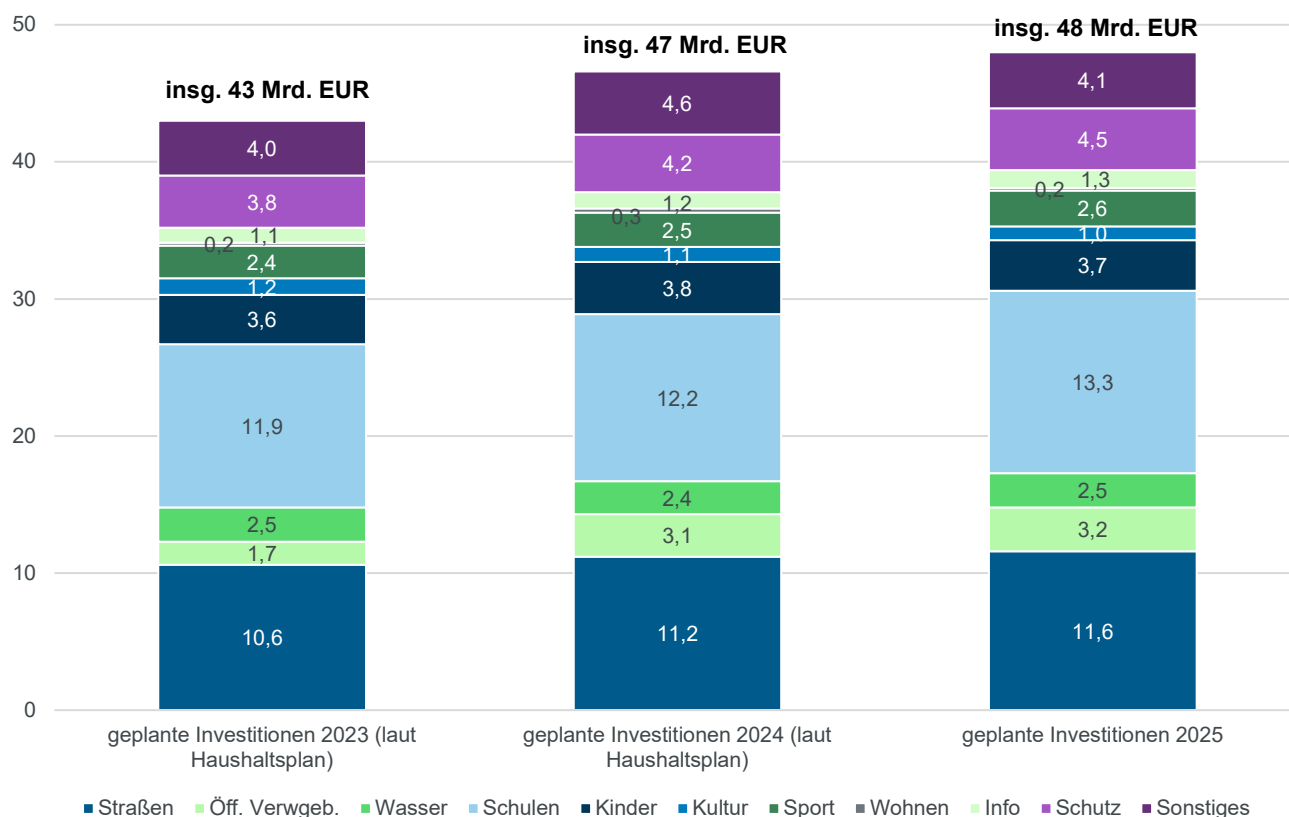
3.1 Geplante nominale Investitionen steigen, reale Investitionen aber sinken seit 2020

Die kommunalen Investitionen sind in den vergangenen Jahren nominal dynamisch angestiegen. Dieses Wachstum setzte sich gemäß Hochrechnungen des KfW-Kommunalpanels auch in diesem Jahr fort. Die für 2024 laut

Haushalt geplanten Investitionen betrugen insgesamt 47 Mrd. EUR und waren damit um 9,3 % höher als im Vorjahr (Grafik 3.1). Einer von drei der im Haushaltsplan veranschlagten Euros war dabei für die Bildungsinfrastruktur reserviert: Die kommunalen Schulgebäude machten mit 12,2 Mrd. EUR rund 26 % der gesamten geplanten Investitionen 2024 aus, Kindertagesstätten lagen mit 3,8 Mrd. EUR bei 8 %. Den zweitwichtigsten Block bildeten mit 11,2 Mrd. EUR (24 %) die geplanten Investitionen in das kommunale Verkehrsnetz. Dazu zählen Gemeinde- und Kreisstraßen genauso wie Fahrradwege oder Brückenbauwerke. Eine ebenfalls relevante Größe stellen die geplanten Investitionen in die Infrastruktur für den Brand- und Katastrophenschutz dar. Für Frühwarnsysteme oder auch die Ausstattung der örtlichen Feuerwehr hatten die Finanzverantwortlichen vor Ort im Jahr 2024 rund 4,2 Mrd. EUR eingeplant.

Grafik 3.1: Geplante Investitionen für die Jahre 2023 bis 2025 im Vergleich

Angaben in Mrd. EUR



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2025.

Die geplanten Investitionen für das aktuell laufende Haushaltsjahr 2025 betragen gemäß Hochrechnung insgesamt 48 Mrd. EUR, was einem Anstieg um 1 Mrd. EUR und damit rund 2 % im Vergleich zu den geplanten Investitionen des Jahres 2024 entspricht. Vor allem die geplanten Investitionen im Bereich der Schulgebäude (plus 1,1 Mrd. EUR) steigen merklich an. Das könnte darauf hindeuten, dass sich die Kommunen in ihrer Funktion als Schulträger verstärkt auf den näher rückenden Rechtsanspruch auf Ganztagsbetreuung einstellen.

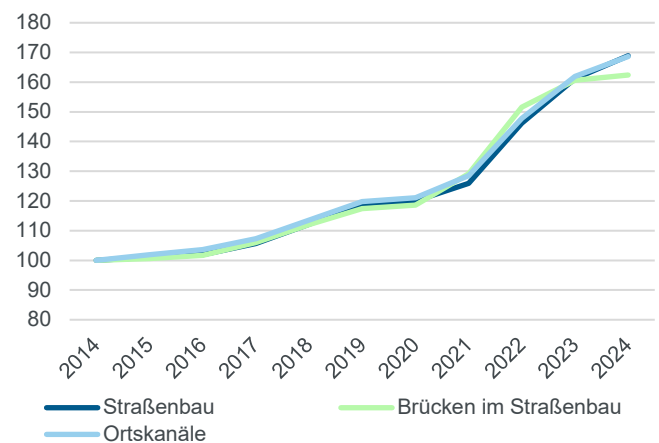
Die Anstiege der geplanten Investitionen in den zurückliegenden Jahren lassen sich mit zunehmenden Aufgaben und steigenden Anforderungen an die kommunale Infrastruktur erklären. So hat etwa die Ausweitung des Rechtsanspruchs auf Kindertagesbetreuung für Kinder ab dem vollendeten ersten Lebensjahr im Jahr 2013¹⁵ dazu geführt, dass Kommunen deutlich mehr Kita-Plätze bereitstellen mussten. Ähnliches steht nun aufgrund des Rechtsanspruchs auf Ganztagsbetreuung für Kinder im Grundschulalter ab 2026 für die Schulgebäude bevor.¹⁶ Darüber hinaus stellt der demografische Wandel und die damit einhergehende Alterung der Gesellschaft neue Anforderungen an die Barrierefreiheit öffentlicher Gebäude. Die Liste an Beispielen ließe sich weiterführen, etwa mit Blick auf die Themen Klimaneutralität oder Brandschutz.

Darüber hinaus sind die Baupreise in den letzten Jahren stark angestiegen (Grafik 3.2). Der für Kommunen relevante Baupreisindex für den Straßenbau stieg beispielsweise im Jahr 2024 um 6,1 Prozentpunkte im Vergleich zum Vorjahr. Etwas moderater war der Anstieg der Preise für Ortskanäle (plus 5,2 Prozentpunkte) und Brückenbauwerke (plus 1,4 Prozentpunkte). Damit hat sich die starke Inflation in diesem Bereich zuletzt zwar etwas abgeschwächt, ist aber nach wie vor ein wichtiger Faktor für die Kostenbewertung und auch Kostentreiber bei kommunalen Investitionsprojekten.

An den Rückmeldungen der Kommunen im aktuellen KfW-Kommunalpanel lässt sich auch ablesen, dass die tatsächlich verausgabten Mittel wie in den zurückliegenden Jahren im Vergleich zu den geplanten Investitionen auf einem deutlich niedrigeren Niveau rangieren. Waren für 2024 insgesamt 47 Mrd. EUR eingeplant, so gelang es den Kommunen gemäß Hochrechnung, lediglich rund 30 Mrd. EUR auch tatsächlich auszugeben.

Grafik 3.2: Preisentwicklung im Tiefbau

Für ausgewählte Preisindizes, 2014=100



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2025.

Die Differenz von gut einem Drittel lässt sich auf verschiedene Ursachen zurückführen. Neben politisch-strategischen Gründen im Prozess der Haushaltsaufstellung dürften vor allem so genannte nicht-monetäre Investitionshemmnisse eine Rolle spielen.¹⁷ Dahinter verbergen sich Gründe wie eine mangelnde personelle Ausstattung in den Bauämtern, komplexe Dokumentationspflichten oder auch langwierige Prozesse in den Förderverfahren. Dieses Thema wurde in der letztjährigen Befragung zum KfW-Kommunalpanel vertieft behandelt. Dabei hatte sich beispielsweise gezeigt, dass Ende 2023 Liefer- oder Kapazitätsengpässe in der Bauwirtschaft in zwei von drei Kommunen dazu geführt haben, dass sich einzelne Investitionsprojekte um mindestens ein Jahr verzögerten und veranschlagte Haushaltsmittel darum ins folgende Haushaltsjahr übertragen werden mussten. Angesichts der aktuellen konjunkturellen Lage dürfte sich die hohe Auslastung in der Bauwirtschaft mittlerweile aber etwas entspannt haben.

Die im Rahmen des KfW-Kommunalpanels hochgerechneten tatsächlich verausgabten Investitionen entsprechen in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung am ehesten den Bauinvestitionen der Gemeinden und Gemeindeverbände. Wie bereits in Kapitel 2 dargestellt, lassen sich diese über einen langen Zeitraum rückverfolgen.¹⁸ Um den wahrgenommenen Investitionsrückstand der Gemeinden einzuordnen, ist die reale, also preisbereinigte Entwicklung von besonderem Interesse (Grafik 3.3). Der Blick darauf zeigt, dass die realen Bauinvestitionen der Kommunen in Deutschland seit dem Jahr 1992 bis etwa Mitte der 2000er-Jahre mehr oder weniger kontinuierlich zurückgegangen sind.

¹⁵ Siehe §24 SGB VIII.

¹⁶ BMFSFJ (2021)

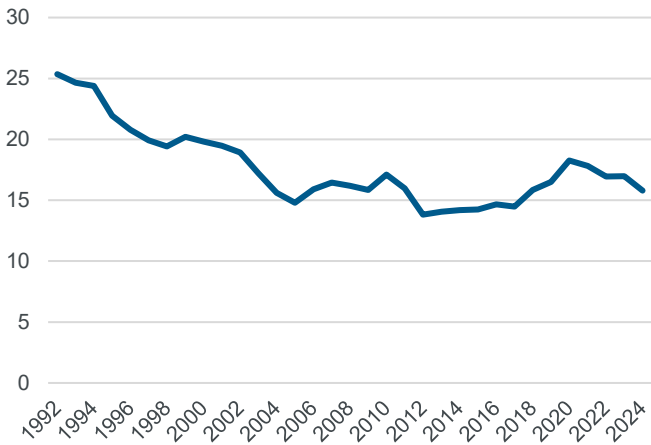
¹⁷ Raffer und Scheller (2024)

¹⁸ Destatis (2025c)

In den wirtschaftlich starken Jahren nach den Hartz-Reformen stiegen sie vorübergehend wieder leicht an, um dann im Zuge der Finanzkrise erneut einzubrechen. Seit dem Jahr 2012 haben die realen Bauinvestitionen bis zum Einsetzen der Pandemie im Jahr 2020 merklich angezogen. Seitdem gehen sie jedoch wieder zurück. Die jüngere Entwicklung deutet darauf hin, dass die Kommunen gerade in den vergangenen Jahren und insbesondere im Jahr 2024 nicht mehr dazu in der Lage waren, ihre Investitionstätigkeit im Vergleich zum Vorjahr real auszuweiten. Trotz nominal steigender geplanter Investitionen in den letzten Jahren weist das auf eine kommunale Investitionsschwäche hin.

Grafik 3.3: Entwicklung der realen Bauinvestitionen

Kommunale Bruttobauinvestitionen in Mrd. EUR, preisbereinigt mit Basisjahr 1992



Quelle: Destatis.

3.2 Investitionsfähigkeit anhand von Haushaltskennzahlen

Die Frage, inwiefern die kommunale Ebene in Deutschland zuletzt unter einer Investitionsschwäche gelitten hat, wurde zusätzlich anhand im KfW-Kommunalpanel abgefragter Haushaltskennzahlen geprüft.¹⁹ Dabei wurden für das jeweils betrachtete Haushaltsjahr Zins- und Tilgungszahlungen bestehender Kredite vom Zahlungsmittelsaldo aus laufender Verwaltungstätigkeit abgezogen. Es wurde also geprüft, wieviel Geld die Gemeinden, Städte und Kreise in einem Haushaltsjahr nach Abzug ihrer laufenden Ausgaben von den laufenden Einnahmen noch in ihrer Kasse haben, um es frei für Investitionen aufwenden zu können. Fördermittel blieben dabei zunächst unberücksichtigt. Um möglichst valide Ergebnisse zu erzielen, wurden diese Daten mit einem Jahr Verzögerung abgefragt – also zum Befragungszeitpunkt Anfang 2025 für 2023 und 2022. Aus der Vorjahresbefragung lagen zudem vergleichbare Daten für 2021 vor.

Im Ergebnis zeigt sich, dass im Jahr 2023 die so definierte eigene Investitionsfähigkeit im Schnitt negativ war (Tabelle 3.1). Unter den kleinen Kommunen von 2.000 bis 5.000 Einwohnern lag sie im Jahr 2023 bei -1,4 Mio. EUR. Bei Städten mit mehr als 50.000 Einwohnern lag sie durchschnittlich bei -48,6 Mrd. EUR. Das bedeutet, dass es den Kommunen im Mittel nicht möglich war, Investitionen aus eigenen Verwaltungsmittelüberschüssen zu stemmen, da diese etwa für laufende Sozialausgaben, Personalausgaben oder den Schuldendienst mehr als aufgebraucht worden sind. Hinzu kommt, dass sich die Situation bei den Gemeinden und Städten über alle Größenklassen hinweg von 2021 bis 2023 verschlechtert hat. Lediglich bei den Kreisen stagnierte sie – hier aber ebenfalls mit einer im Schnitt negativen eigenen Investitionsfähigkeit.

Tabelle 3.1: Investitionsfähigkeit ohne Fördermittel, ermittelt anhand von Kennzahlen aus dem Haushalt

Freie Mittel nach Abzug von Zins- und Tilgungszahlungen vom Zahlungsmittelsaldo aus laufender Verwaltungstätigkeit, ohne Berücksichtigung von Fördermitteln.

Größenklasse	Durchschnittliche eigene Investitionsfähigkeit in Mio. EUR (un-gewichtet)		
	2021	2022	2023
2T–5T	0,12	-0,96	-1,39
5T–20T	-0,79	-1,37	-2,21
20T–50T	-3,67	-6,89	-10,50
>50T	-35,20	-46,76	-48,61
Kreise	-10,55	-10,84	-10,54
Gesamt	-7,78	-9,35	-10,55

Quelle: KfW-Kommunalpanel 2025.

Um Investitionen zu tätigen, greifen viele Kommunen auf Investitionsförderungen zurück. Allerdings bleibt der grundsätzliche Befund ähnlich, selbst wenn man die Einzahlungen aus Investitionstätigkeit – also vor allem die zugeflossenen Investitionsförderungen – berücksichtigt (Tabelle 3.2). Inklusive der Fördermittel lag die Investitionsfähigkeit der kleinen Kommunen 2023 im Schnitt bei -0,9 Mio. EUR und bei den großen Städten bei -28,4 Mio. EUR. Positiv wird sie in keiner Größenklasse und auch an der Negativ-Tendenz über die drei betrachteten Jahre ändert sich nichts.

¹⁹ In die Betrachtung flossen nur doppisch buchende Kommunen mit ein.

Tabelle 3.2: Investitionsfähigkeit mit Fördermitteln, ermittelt anhand von Kennzahlen aus dem Haushalt

Freie Mittel nach Abzug von Zins- und Tilgungszahlungen vom Zahlungsmittelsaldo aus laufender Verwaltungstätigkeit, mit Berücksichtigung von Fördermitteln.

	Fördermittelgestützte durchschnittliche Investitionsfähigkeit in Mio. EUR (ungewichtet)		
Größenklasse	2021	2022	2023
2T–5T	0,45	-0,48	-0,9
5T–20T	0,64	0,14	-0,47
20T–50T	-0,73	-2,67	-5,99
>50T	-19,53	-24,96	-28,44
Kreise	-4,61	-2,84	-5,99
Gesamt	-3,22	-3,85	-5,82

Quelle: KfW-Kommunalpanel 2025.

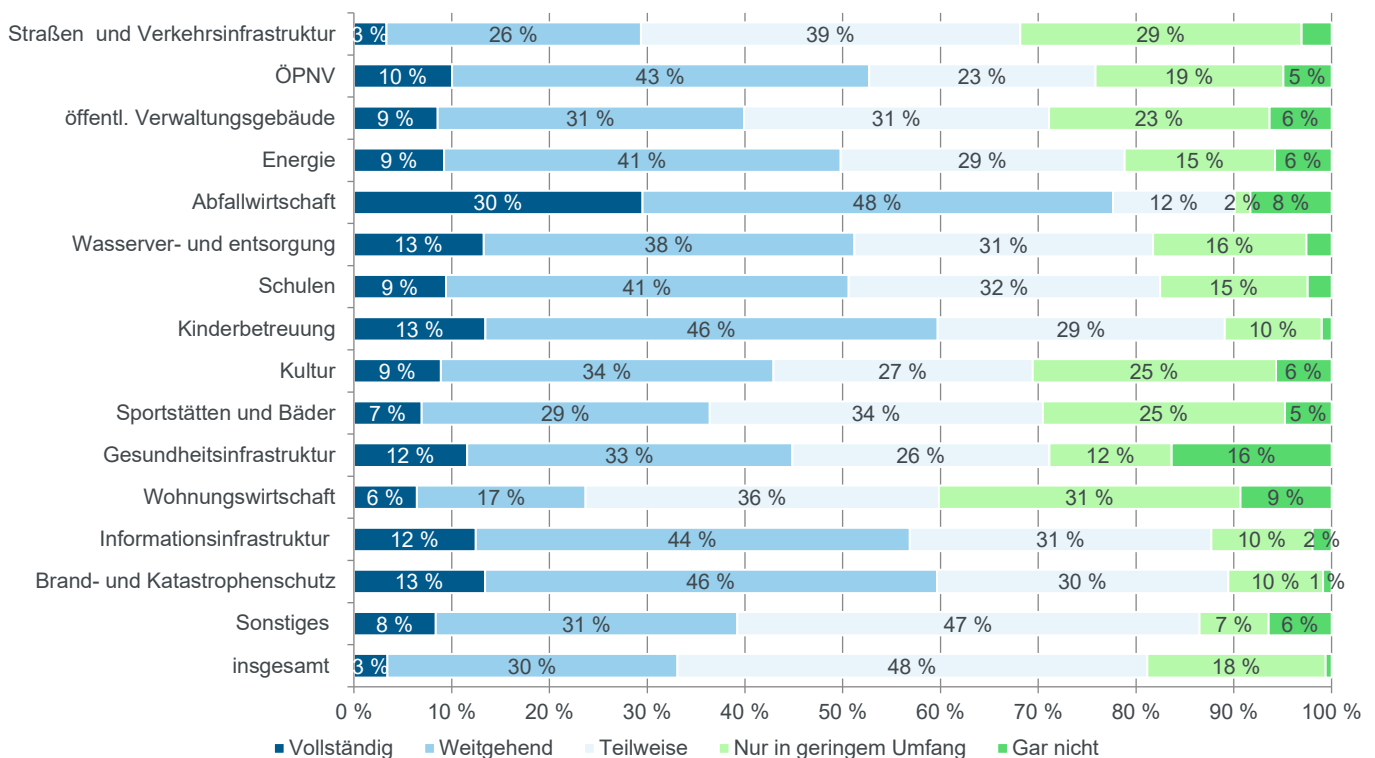
Diese Ergebnisse zeigen, dass Kommunen im Schnitt neben einem Finanzierungsmix aus Haushalts- und Fördermitteln auch auf Fremdkapital zur Finanzierung von Investitionen zurückgreifen müssen, also Schulden aufnehmen müssen. Dieser Befund ist zunächst einmal nicht besorgniserregend, da gerade Investitionen in die Infrastruktur ihrer Natur nach die Aufnahme langfristiger Schulden und damit die finanzielle Beteiligung künftiger

Generationen nahelegen. Bedenklich ist hingegen, dass sich sowohl die eigene als auch die fördermittelgestützte Investitionsfähigkeit der Kommunen im Zeitverlauf von 2021 bis 2023 deutlich reduziert hat und sich damit der Investitionsspielraum sichtbar verengt. Die Kommunen sind zur Durchführung in steigendem Maß auf die Aufnahme von Fremdkapital angewiesen (siehe auch die Entwicklung der Verschuldung, Kapitel 2). Gerade finanzschwache Kommunen in der Haushaltssicherung, deren Spielraum zur Aufnahme neuer Schulden stark eingeschränkt ist, haben hier das Nachsehen. Die negative Entwicklung stützt die These einer sich verschärfenden Investitionsschwäche, die sich angesichts der finanziellen Lage 2024 noch einmal verstärkt haben dürfte.

3.3 Immer weniger Kommunen können sich Unterhalt leisten

Neben den Investitionen spielen vor allem die Unterhaltsaufwendungen eine zentrale Rolle für die Qualität der bestehenden Infrastruktur in den Gemeinden, Städten und Kreisen. Bezogen auf die gesamte kommunale Infrastruktur lag der Anteil der Kommunen, die den Unterhalt in den zurückliegenden fünf Jahren nur in geringem Umfang oder gar nicht mehr bewerkstelligen konnten, bei 19 % – das ist rund eine von fünf Kommunen, die Probleme hat, Schäden zeitnah auszubessern (Grafik 3.4).

Grafik 3.4: Unterhalt der kommunalen Infrastruktur



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2025.

Besonders häufig (22 %) waren es die kleinen Kommunen zwischen 2.000 und 5.000 Einwohnern, die Schwierigkeiten meldeten. Dagegen gaben nur 12 % der Städte mit mehr als 50.000 Einwohnern an, dass sie den Unterhalt in den vorangegangenen fünf Jahren nicht oder nur in geringem Umfang gewährleisten konnten. Bei den Kreisen liegt der Anteil bei lediglich 8 %. In der regionalen Betrachtung haben insbesondere die Kommunen im Südwesten Deutschlands – also in Hessen, Rheinland-Pfalz und dem Saarland – relativ häufig Probleme. Knapp einer von vier Kommunen ist der Unterhalt bezogen auf die gesamte Infrastruktur hier nur noch in geringem Umfang gelungen. Noch gravierender stellt sich die Situation in den ostdeutschen Bundesländern dar, wo eine von drei Kommunen sich die notwendigen Unterhaltsaufwendungen kaum noch leisten konnte. Im Vergleich dazu sind es in Süddeutschland lediglich 16 % und im Norden sogar nur 8 %.

Infobox: Unterhalt und Investitionsrückstand:

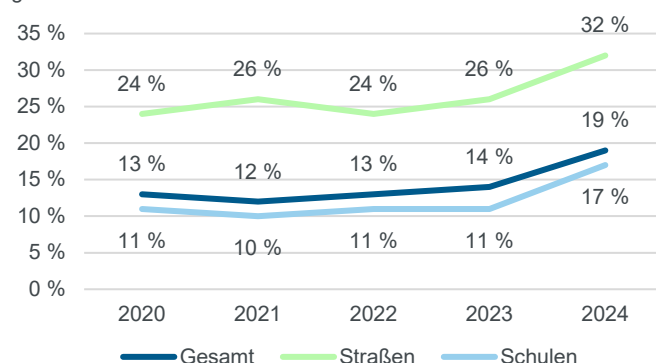
Aufwendungen für die Unterhaltung von Gebäuden und Anlagen gehören zu den kommunalen Sachaufwendungen.²⁰ Die angemessene Unterhaltung dient dem Substanzerhalt und hilft dabei, künftigen Instandsetzungsbedarfen vorzubeugen. Zu denken ist an Reparaturarbeiten an öffentlichen Gebäuden oder frühzeitige Instandsetzung von Straßenschäden. Ein geringer Unterhaltungsaufwand erhöht das Risiko teurer Sanierungen in der Zukunft. Darum kann die Analyse des Unterhalts entweder im Einzelhaushalt anhand von Haushaltsdaten oder bei Befragungen anhand qualitativer Einschätzungen Aufschluss darüber geben, inwieweit künftig mit einem „Unterhaltungsstau“ und entsprechend mit höheren Belastungen zu rechnen ist. Insgesamt trägt ein an den Notwendigkeiten gemessen zu geringer Unterhalt zum Aufbau des Investitionsrückstands bei.

Das KfW-Kommunalpanel ermöglicht auch bei der Frage des Unterhalts eine genauere Betrachtung nach Infrastrukturbereichen (Grafik 3.4). Dabei ist besonders der Blick auf Bereiche interessant, die hauptsächlich im Kernhaushalt der Kommunen abgebildet sind. Er zeigt, dass es vor allem die Straßen und Verkehrsinfrastruktur (32 %), öffentlichen Verwaltungsgebäude (29 %) sowie Kultur- und Sportstätten (31 bzw. 30 %) sind, bei denen relativ vielen Kommunen der Unterhalt in den vorausgegangenen fünf Jahren kaum mehr oder gar nicht

gelingen ist. Im Vergleich dazu sieht es bei den bildungsrelevanten Bereichen Kinderbetreuung und Schulgebäude sowie beim Katastrophenschutz besser aus. Bei den Schulen sagt die Hälfte der Kommunen, dass der Unterhalt weitgehend oder vollständig möglich war, bei den Kindertagesstätten und beim Brand- und Katastrophenschutz sind es sogar 59 %. Ähnlich gut sind die Werte bei der Informationsinfrastruktur. In diesen Unterschieden spiegeln sich entsprechende politische Prioritätensetzungen.

Grafik 3.5: Unterhalt der kommunalen Infrastruktur im Zeitverlauf

Anteil der Kommunen, die den Unterhalt nur in geringem Umfang oder gar nicht leisten konnten



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2025.

Die Betrachtung der Befragungsergebnisse über den Zeitverlauf macht deutlich, dass der Anteil der Kommunen, denen der Unterhalt nur in geringem Umfang oder gar nicht gelungen ist, von 2023 auf 2024 relativ stark angestiegen ist (Grafik 3.5). Dies gilt nicht nur für die gesamte Infrastruktur, sondern auch für einzelne Teilbereiche wie etwa Schulen oder Straßen und Verkehrsinfrastruktur. Während der Anstieg der Kommunen mit Problemen beim Unterhalt von 2023 auf 2024 bei der gesamten Infrastruktur bei 5 Prozentpunkten lag (von 14 auf 19 %), betrug er bei den beiden genannten Teilbereichen jeweils 6 Prozentpunkte. Dieser Anstieg hebt sich deutlich von den Vorjahren ab, in denen der Anteil der Kommunen mit Problemen relativ stabil war. Der naheliegende Grund für diese Entwicklung ist die angespannte finanzielle Situation auf der kommunalen Ebene, die sich vor allem im Jahr 2024 noch einmal deutlich verschlechtert hat (siehe Abschnitt 2.3). Damit steigt in vielen Kommunen das Risiko teurer Instandsetzungsmaßnahmen in der Zukunft erheblich.

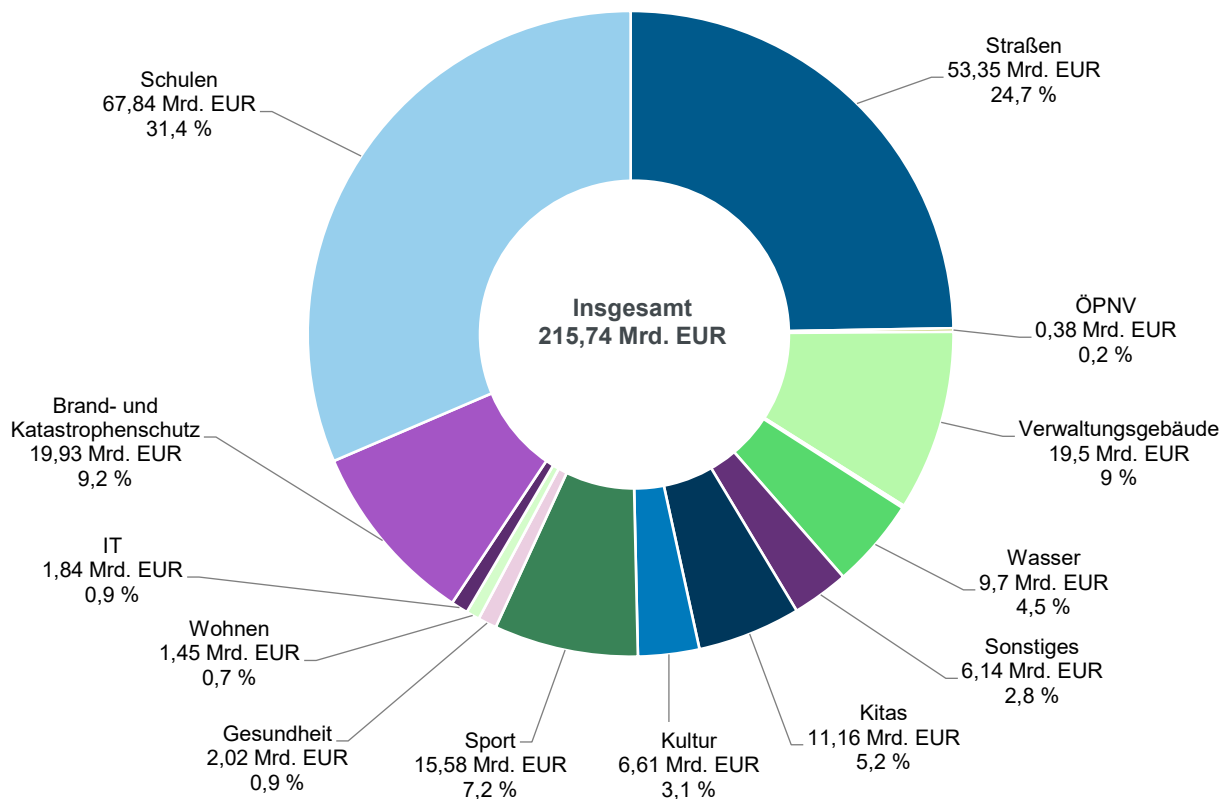
²⁰ Vgl. Schwarting (2019), S. 284–285.

3.4 Deutlicher Anstieg des wahrgenommenen Investitionsrückstands

Nachdem der wahrgenommene Investitionsrückstand der Kommunen in Deutschland bereits in der Vorjahresbefragung recht deutlich zugenommen hatte, setzt sich der Anstieg im aktuellen Befragungsjahr ungemindert fort. Auf Basis der Rückmeldungen der

befragten Kommunen im KfW-Kommunalpanel wurde für das Haushaltsjahr 2024 ein wahrgenommener Investitionsrückstand in Höhe von 215,7 Mrd. EUR ermittelt (Grafik 3.6). Entsprechend des Befragungssamples gilt dieser für alle Kommunen mit mehr als 2.000 Einwohnern in Deutschland.

Grafik 3.6: Wahrgenommener Investitionsrückstand der Kommunen



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2025.

Damit betrug der Anstieg im Vergleich zum Vorjahr 15,9 %, was einer Summe von 29,6 Mrd. EUR entspricht. Beim wahrgenommenen Investitionsrückstand handelt es sich gemäß Definition in der Befragung um die Summe, die eine Kommune heute investieren müsste, um ihre Infrastruktur in Qualität und Quantität wieder in einen adäquaten Zustand zu versetzen. Es ist damit der in Geldwerten ausgedrückte Unterhalts- und Investitionsstau der vergangenen Jahre.

Die wesentlichen Blöcke im Rückstand machten einmal mehr die Schulgebäude mit 67,8 Mrd. EUR (31 % des Investitionsrückstands) und die Straßen- und Verkehrsinfrastruktur mit 53,4 Mrd. EUR (25 %) aus. Die Investitionsrückstände in beiden Bereichen sind im Vergleich zum Vorjahr deutlich angestiegen – bei den Straßen um 5,1 Mrd. EUR und bei den Schulen sogar um

13,1 Mrd. EUR. Der starke Anstieg bei den Schulgebäuden könnte mit dem gesetzlichen Anspruch auf Ganztagsbetreuung ab dem Jahr 2026 für Kinder im Grundschulalter zusammenhängen. Je näher der Einführungsstichtag rückt, desto größer wird in den Kommunen möglicherweise das Bewusstsein für die dafür notwendigen, aber noch ausstehenden Investitionen.

Im Bereich der Kinderbetreuung ist der Investitionsrückstand im Vergleich zum Vorjahr um rund 13 % (1,6 Mrd. EUR) zurückgegangen. Hinter diesem Rückgang scheint indessen nicht die demografische Entwicklung zu stehen. Zwar sinkt die Geburtenquote in Deutschland seit Beginn der Corona-Pandemie merklich und die Zahl der Neugeborenen ist von 2021 auf 2024 um rund 118.000 Kinder p.a. gefallen. Gleichzeitig aber

erhöhte sich die Zahl der Kinder in Tageseinrichtungen im selben Zeitraum um rund 160.000.²¹ Vielmehr passt die Entwicklung gut zu den Ergebnissen des letztjährigen KfW-Kommunalpanels, wonach Investitionen in die bildungsrelevante Infrastruktur vor Ort höchste politische Priorität genießt – anders als etwa die Bereiche Verwaltungsgebäude oder Sportstätten. In Kombination mit entsprechenden Fördermitteln wurden Investitionen in Kitas möglicherweise priorisiert und Rückstände beseitigt.²²

Weiterhin machen die Verwaltungsgebäude mit 19,5 Mrd. EUR (9 %), die Brand- und Katastrophenschutz-Infrastruktur mit 19,9 Mrd. EUR (9 %) sowie die kommunalen Sportstätten mit 15,6 Mrd. EUR (7 %) wesentliche Teile des wahrgenommenen Investitionsrückstands aus. Eine denkbare Ursache für den starken Anstieg um 3,6 Mrd. EUR im Bereich Brand- und Katastrophenschutz dürften die veränderten Bewertungen der Relevanz öffentlicher Sicherheit nach der Corona-Pandemie, dem Beginn des Krieges in der Ukraine und den verschiedenen Extremwetterereignissen der vergangenen Jahre sein.

Infobox: Fokus kommunale Sportstätten

Um mehr über den Investitionsrückstand bei den kommunalen Sportstätten zu erfahren, wurde im Herbst 2024 im Rahmen des KfW-Kommunalpanels eine Sonderbefragung zum Thema durchgeführt.²³ Eine der wesentlichen Erkenntnisse war dabei, dass die Rückstände vorwiegend bei gedeckten Sportanlagen bestehen – also bei Sporthallen und Hallenbädern. Hier begründet sich der Investitionsrückstand oftmals im mangelhaften energetischen Zustand der Gebäudehüllen und dem damit einhergehenden Sanierungsbedarf. Ein weiteres Problemfeld über alle Sportstättentypen hinweg ist der Zustand der sanitären Anlagen. Die Auswirkungen des Rückstands sind dabei für Sporttreibende direkt spürbar. In knapp der Hälfte der antwortenden Kommunen mussten aufgrund des Zustands der Sportstätten zuletzt einzelne Sportangebote gelegentlich ausfallen. In einer von fünf Kommunen mussten sogar einzelne Sportstätten komplett geschlossen werden.

Über den längeren Zeitverlauf betrachtet zeigt sich, dass der wahrgenommene Investitionsrückstand gemäß der Hochrechnungen im KfW-Kommunalpanel über die vergangenen Jahre dynamisch angestiegen ist (Grafik 3.7). Die Steigerungsrate zwischen 2018 und 2024 betrug demnach 54 %. Angesichts der starken Preissteigerungen der letzten Jahre wurde bereits in den

vergangenen Befragungen regelmäßig darauf hingewiesen, dass die Anstiege vor allem seit dem Jahr 2022 stark inflationsgetrieben gewesen sein dürften. Wird unterstellt, dass die befragten Kämmerereien die jeweils aktuellen Preise zur Bewertung der Rückstände in ihren Kommunen heranziehen, so kann die nominale Zeitreihe um diese Preiseffekte bereinigt werden. Dazu wurde der für Kommunen relevante Baupreisindex Straßenbau herangezogen. Die Entwicklung des so definierten realen wahrgenommenen Investitionsrückstands verdeutlicht, dass im Jahr 2024 ein markanter Anstieg im Vergleich zum Vorjahr zu verzeichnen war, während die realen Steigerungsraten seit 2018 deutlich moderater und im Nach-Corona-Jahr 2022 sogar negativ gewesen sind.

Diese Entwicklung verweist darauf, dass der Anstieg des wahrgenommenen Investitionsrückstands der Kommunen gemäß Hochrechnung vor allem im Jahr 2024 kein rein nominales, also von den hohen Preissteigerungen im Bausektor getriebenes Phänomen mehr war. Das spiegelt sich auch in den Hochrechnungen. Trotz starker nominaler Anstiege in den zurückliegenden Jahren waren die realen Veränderungsraten in den meisten Jahren seit 2018 nur leicht positiv und von 2021 auf 2022 sogar negativ. Von 2023 auf 2024 ist der Rückstand nun erstmals seit Langem auch real wieder merklich angestiegen. Dies bedeutet, dass die Kommunen nicht nur immer höhere nominale Summen zu schultern haben, sondern sich die realen Investitionsbedarfe in die Infrastruktur erhöht haben. Dafür gibt es zwei Erklärungsansätze: Einerseits kann sich die Qualität der bestehenden Infrastruktur verschlechtert haben – etwa wegen dauerhaft unzureichenden Unterhalts. Andererseits können aber auch gestiegene Anforderungen eine Ursache sein, mit denen die Kommunen zuletzt immer schlechter Schritt halten konnten.

Neben der Abfrage des wahrgenommenen Investitionsrückstands in Form konkreter Summen werden die teilnehmenden Kommunen im KfW-Kommunalpanel jedes Jahr auch um eine qualitative Bewertung des Investitionsrückstands gebeten (Grafik 3.8). Anhand des Bewertungsschemas können die antwortenden Finanzverantwortlichen ihre Einschätzung dazu abgeben, ob der Investitionsrückstand in einem Infrastrukturbereich vor Ort aus ihrer Sicht gravierend, nennenswert oder gering bzw. nicht vorhanden ist. Gemäß Definition besteht ein gravierender Investitionsrückstand dann, wenn die kommunale Aufgabenwahrnehmung durch den schlechten Zustand der Infrastruktur erheblich beeinträchtigt wird.

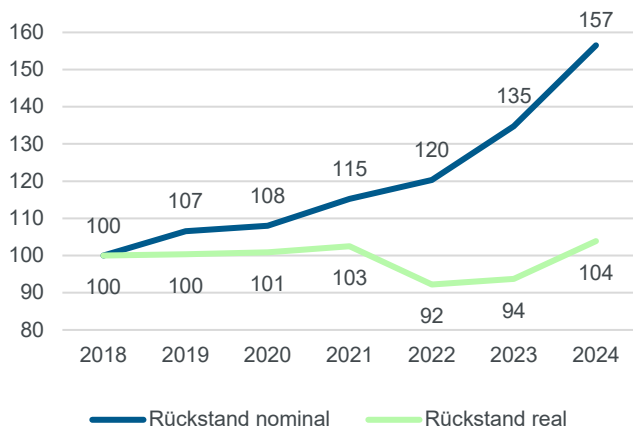
²¹ Destatis (2025a)

²² Raffert und Schiller (2024)

²³ Brilon et al. (2025) – Sportstätten

Grafik 3.7: Entwicklung des wahrgenommenen Investitionsrückstands seit 2018

Index mit 2018=100



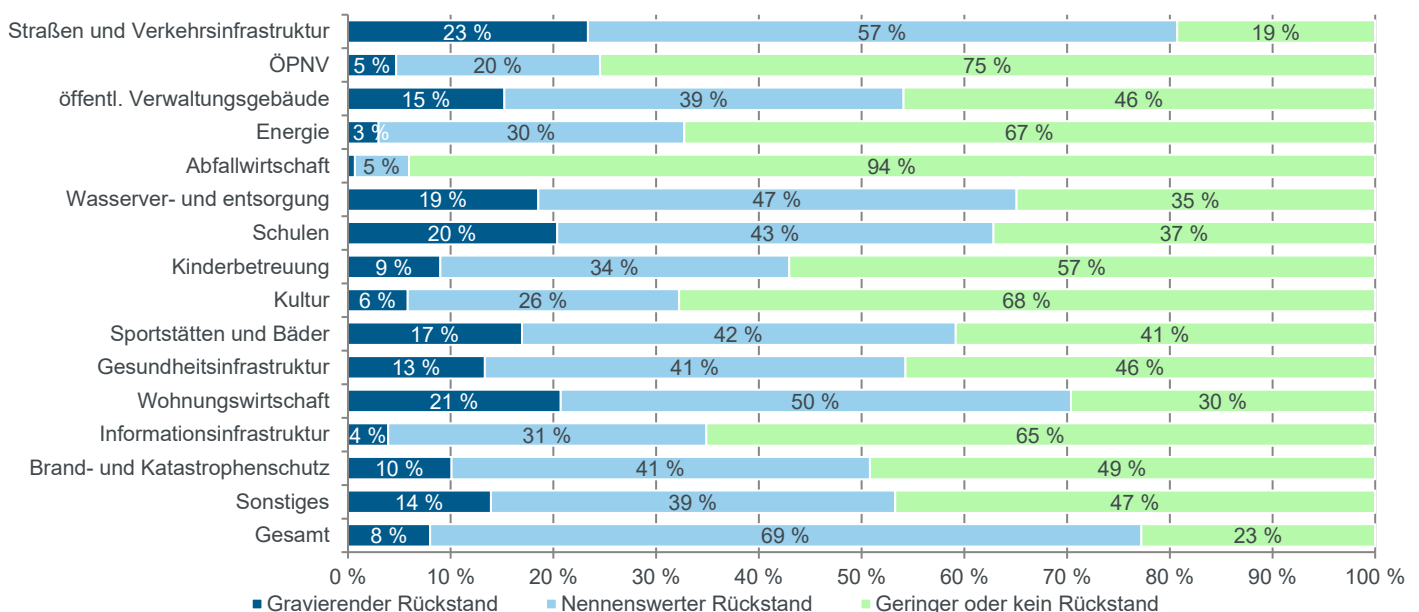
Quelle: KfW-Kommunalpanel 2018 bis 2025 und Destatis.

Im Ergebnis zeigt sich, dass bezogen auf die gesamte Infrastruktur 69 % der Kommunen von einem nennenswerten und weitere 8 % von einem gravierenden Investitionsrückstand sprechen. Zusammengenommen sagen damit etwas mehr als drei von vier Kommunen, dass es vor Ort einen erheblichen Sanierungs- und Investitionsstau gibt. Besonders ausgeprägt ist dies bei der Straßen- und der Verkehrsinfrastruktur, wo 23 % der Kommunen und damit deutlich mehr als in jedem anderen Infrastrukturbereich von einem gravierenden Rückstand sprechen. Weitere 57 % der Kommunen geben hier einen nennenswerten Investitionsrückstand an. Im

Umkehrschluss sagt damit nur eine von fünf Kommunen in Deutschland, dass die Straßen in der eigenen Baulast in einem guten Zustand sind. Dieser Befund steht im Einklang mit weiteren Studien, die auf den problematischen Zustand der kommunalen Straßen und Brücken in einzelnen Bundesländern hingewiesen haben.²⁴

Für den Infrastrukturbereich Schulen geben insgesamt 56 % der Kommunen einen mindestens nennenswerten Investitionsrückstand an. In der näheren Betrachtung zeigt sich ein eindeutiger Zusammenhang mit der Kommengröße. Während in der Größenklasse 2.000 bis 5.000 Einwohner knapp etwas mehr als die Hälfte der Kommunen von einem mindestens nennenswerten Rückstand berichten, steigt der Anteil auf knapp 90 % bei den Städten mit mehr als 50.000 Einwohnern. Unter den Kreisen sprechen drei von vier von einem mindestens nennenswerten Investitionsrückstand bei den Schulgebäuden. In der regionalen Auswertung zeigt sich, dass die Kommunen im Süden Deutschlands deutlich seltener einen mindestens nennenswerten Investitionsrückstand bei ihren Schulgebäuden anzeigen als die Kommunen in Nordrhein-Westfalen oder im Südwesten Deutschlands, also in der Ländergruppe Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland. Während es im Süden rund 55 % sind, beträgt der Anteil in Nordrhein-Westfalen 74 % und in der Region Südwest sogar rund 80 %. Im Osten und im Norden der Republik geben jeweils rund 69 % der Kommunen einen mindestens nennenswerten Investitionsrückstand im Bereich Schulgebäude an.

Grafik 3.8: Qualitative Bewertung des Investitionsrückstands



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2025.

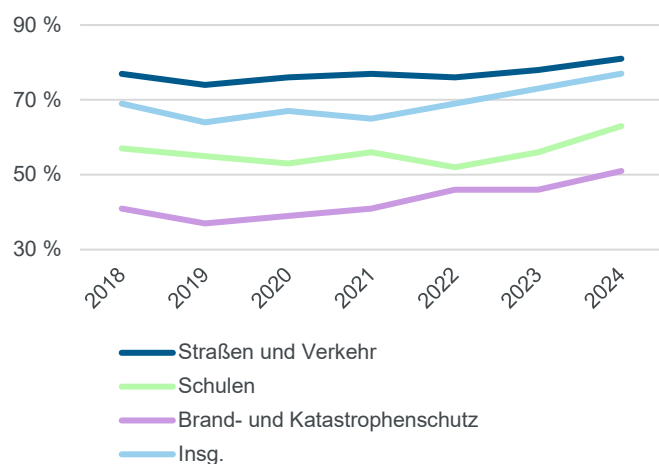
²⁴ Vgl. Arndt und Schneider (2023), Raffer et al. (2022) und Scheller und Krone (2018)

Auch bei der qualitativen Bewertung des Investitionsrückstands ist die Betrachtung des Anteils der Kommunen mit mindestens nennenswertem Investitionsrückstand über eine längere Zeitperiode aufschlussreich (Grafik 3.9). So zeigt sich beispielsweise, dass sich der Anteil der Kommunen, die einen mindestens nennenswerten Rückstand feststellen, sowohl mit Blick auf die gesamte Infrastruktur als auch in den Bereichen Straßen- und Verkehrsinfrastruktur, Schulen und Brand- und Katastrophenschutz im Jahr 2024 gegenüber dem Vorjahr deutlich angestiegen ist. Bei den Schulgebäuden beträgt der Anstieg sogar 7 Prozentpunkte auf nunmehr 63 %. Besonders eindrücklich, wenn auch auf niedrigerem Niveau, ist die Entwicklung des Anteils im Bereich Brand- und Katastrophenschutz. Während der Anteil von 2018 auf 2019 von 41 auf 37 % zurückgegangen ist, steigt er seit dem Einsetzen der Corona-Pandemie kontinuierlich an. Im Jahr 2024 stieg der Anteil sogar um 5 Prozentpunkte auf nunmehr 51 %.

3.5 Erwartungen zur künftigen Entwicklung des kommunalen Investitionsrückstands

Danach gefragt, wie sich das Niveau des Investitionsrückstands aus ihrer Sicht in den kommenden fünf Jahren entwickeln wird, sagen 40 % der Kommunen, dass sie von einem weiteren Anstieg ausgehen (Grafik 3.10). Lediglich 24 % rechnen mit einem Rückgang.

Grafik 3.9: Anteil der Kommunen mit mindestens nennenswertem wahrgenommenem Investitionsrückstand

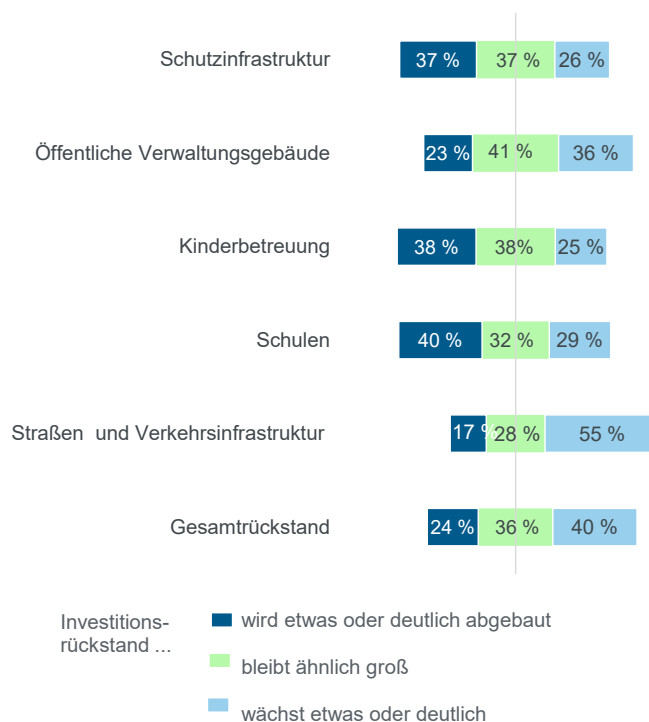


Quelle: KfW-Kommunalpanel 2025.

Besonders deutlich ist dies im Bereich der Straßen- und Verkehrsinfrastruktur. Hier rechnen 55 % mit einem steigenden und nur 17 % mit einem sinkenden Rückstand in den kommenden fünf Jahren.

Ein umgekehrtes Verhältnis besteht bei der bildungsrelevanten Infrastruktur. Sowohl bei der Kinderbetreuung als auch bei den Schulen übersteigt der Anteil der Kommunen, die mit einem Abbau rechnen, den Anteil, der einen weiteren Anstieg erwartet. Bei den Kindertagesstätten sind es 38 versus 25 %, bei den Schulen 40 versus 29 %. Mit 37 versus 26 % ist das Verhältnis bei der Brand- und Katastrophenschutzinfrastruktur ähnlich gelagert: Auch hier rechnen deutlich mehr Kommunen mit einem Abbau des Rückstands in den nächsten Jahren. Auch diese Ergebnisse sind Ausdruck einer Prioritätensetzung vor Ort.

Grafik 3.10: Erwartete Entwicklung des Investitionsrückstands für ausgewählte Bereiche



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2025.

4. Finanzierungsinstrumente und -bedingungen

Angesichts der aktuellen und erwarteten Finanzlage rechnet kaum noch eine Kommune damit, künftig mehr Eigenmittel zur Investitionsfinanzierung zur Verfügung zu haben.

Der Kommunalkredit ist nach wie vor das wesentliche Werkzeug zur Fremdfinanzierung kommunaler Investitionen. Im Jahr 2024 kam er seltener zum Einsatz, gleichzeitig stiegen die eingesetzten Durchschnittsvolumina.

Die Kommunen nehmen die Bedingungen der Kreditaufnahme insgesamt wieder positiver wahr. Zentrale Ursache hierfür sind die in den vergangenen Jahren wieder gesunkenen Kapitalmarktzinsen.

4.1 Weniger Kommunen nutzten 2024 Kommunalkredite

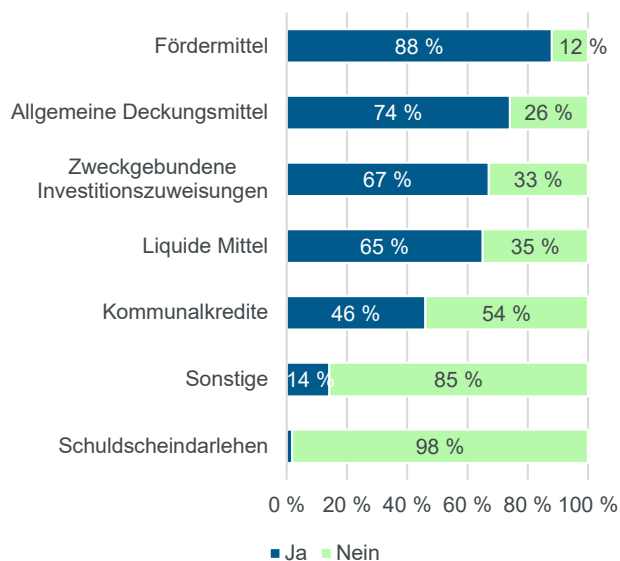
Kommunen können für ihre Investitionsprojekte auf eine ganze Reihe verschiedener Finanzierungsinstrumente zurückgreifen. Dazu gehören neben liquiden Mitteln aus dem Vorjahr (Rücklagen) auch laufende allgemeine Deckungsmittel aus Steuereinnahmen und Schlüsselzuweisungen. Hinzu kommen zweckgebundene Investitionszuweisungen durch das Land, wie sie neben den Schlüsselzuweisungen etwa über den kommunalen Finanzausgleich ausgereicht werden, und Fördermittel, die eine Kommune jedoch aktiv beantragen muss (siehe Sonderthema in Kapitel 5). Mit Blick auf die Fremdfinanzierung spielen Kommunalkredite – inklusive Förderkredite – nach wie vor die zentrale Rolle in Deutschland. Gleichwohl besteht auch die Möglichkeit, Schulscheine zu platzieren.

Gemäß der Ergebnisse des KfW-Kommunalpanels 2025 haben im Jahr 2024 rund 65 % der Kommunen in ihrer Investitionsfinanzierung auf liquide Mittel aus dem Vorjahr zurückgegriffen (Grafik 4.1). 74 % und damit drei von vier Kommunen nutzten allgemeine Deckungsmittel und 67 % zweckgebundene Investitionszuweisungen. Besonders häufig wurden Fördermittel in Anspruch genommen. Dies war in 88 % der Kommunen der Fall. Auf Kommunalkredite griffen 46 % der Kommunen zurück und Schulscheindarlehen spielten nur in 2 % der Kommunen eine Rolle. Im Vergleich zur Vorjahresbefragung zeigt sich über alle Finanzierungsinstrumente hinweg ein zum Teil recht deutlicher Rückgang des Anteils der Kommunen, die diese nutzen. So hatten im Jahr 2023 noch 73 % auf Rücklagen zur Investitionsfinanzierung zurückgegriffen, was 8 Prozentpunkte mehr waren als 2024. Dies mag auch daran liegen, dass zuletzt immer mehr Kommunen ihre Rücklagen dazu nutzen mussten, um überhaupt

noch einen ausgeglichenen Haushalt aufstellen zu können. Der Rückgang des Anteils der Kommunen, die Kommunalkredite nutzten, betrug von 2023 auf 2024 rund 9 Prozentpunkte.

Grafik 4.1: Nutzung von Finanzierungswerkzeugen

Anteil der Kommunen in Prozent, die eine entsprechende Nutzung angeben, Mehrfachnennungen möglich



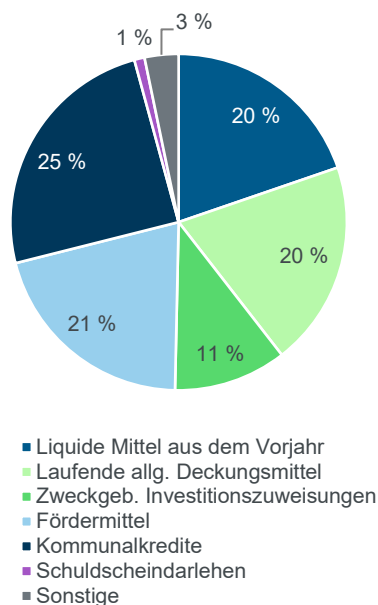
Quelle: KfW-Kommunalpanel 2025.

Eine Analyse der Nutzung verschiedener Finanzierungswerkzeuge nach der Fähigkeit zum Haushaltsausgleich der Kommune stützt diese These: Unter den Kommunen, denen im Jahr 2024 der Haushaltsausgleich nicht gelungen ist, griffen mit 54 % deutlich weniger auf Rücklagen zur Investitionsfinanzierung zurück als in der Gruppe der Kommunen, die den Ausgleich geschafft haben. Hier waren es 71 %. Noch deutlicher ist der Unterschied bei der Nutzung allgemeiner Deckungsmittel, die 59 % der Defizit-Kommunen, aber 81 % der Kommunen mit gelungenem Ausgleich nutzten. Im Vergleich dazu haben 2024 nur 39 % der Kommunen, die den Haushaltsausgleich geschafft hatten, auf Kommunalkredite zurückgegriffen, während es 59 % der Kommunen waren, die im Ergebnishaushalt ein Defizit ausgewiesen haben. Zusammengefasst zeigt sich, dass Kommunen in finanziellen Schwierigkeiten seltener auf eigene Mittel zurückgreifen können.

Während in den bisherigen Ausführungen danach gefragt wurde, wie viele Kommunen im Jahr 2024 ein bestimmtes Instrument zur Finanzierung genutzt hatten, wird im nächsten Schritt die Frage beantwortet, wie hoch ihr relativer Anteil im Finanzierungsmix der kommunalen Investitionen insgesamt bzw. im Durchschnitt aller Kommunen war (Grafik 4.2). So haben die Kommunen in

Deutschland 2024 ihre Investitionen mit jeweils 20 % über den Rückgriff auf liquide Mittel aus dem Vorjahr beziehungsweise mit laufenden allgemeinen Deckungsmitteln finanziert. Zweckgebundene Investitionszuweisungen machten 11 % aus, Fördermittel 21 % und Kommunalkredite 25 %. Im Vergleich zum Vorjahr haben sich diese Anteile kaum verändert.

Grafik 4.2: Anteile der Finanzierungsinstrumente für kommunale Investitionen



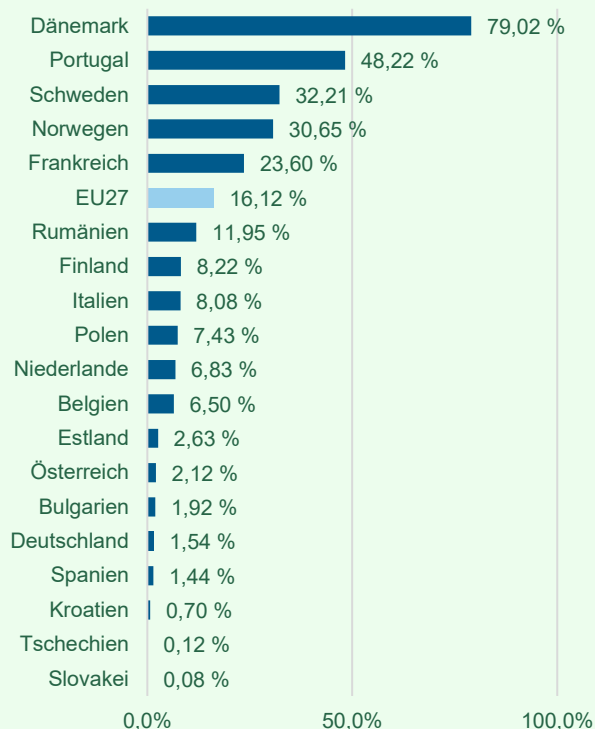
Quelle: KfW-Kommunalpanel 2025.

Gerade mit Blick auf das Thema Kommunalkredite ist das ein interessanter Befund: Wie gesehen, nutzten 2024 zwar weniger Kommunen den Kommunalkredit als Finanzierungsmittel als noch 2023, gleichzeitig blieb sein Anteil an der Investitionsfinanzierung aber stabil bei etwa einem Viertel. Da zugleich die hochgerechnete Summe der 2024 tatsächlich verausgabten Investitionen im Vergleich zum Vorjahr angestiegen ist, bedeutet dies, dass die aufgenommenen Kredite größere Durchschnittsvolumina als im Vorjahr besitzen. Dazu passend zeigt sich ein strukturelles Gefälle nach Kommunengröße: Im Jahr 2024 haben rund 68 % der Kommunen mit 2.000 bis 5.000 Einwohnern keine Kredite zur Investitionsfinanzierung aufgenommen; dieser Anteil geht mit steigender Kommunengröße zurück. In der Gruppe der Kommunen mit mehr als 50.000 Einwohnern waren dies nur 18 %.

Infobox: Kommunale Wertpapierschulden im europäischen Vergleich

Im Vergleich zum Kommunalkredit spielt der Schuldschein für deutsche Kommunen nur eine sehr untergeordnete Rolle. Die Kommunen haben ihre Investitionen des Jahres 2024 lediglich zu rund 1 % über dieses Werkzeug finanziert. Gründe dafür sind die traditionell starke Position des Kommunalkredits, sowie der verhältnismäßig hohe administrative Aufwand, den die Begabe eines Schuldscheins erfordert. Im EU-Vergleich steht Deutschland damit unter den Ländern, in denen die lokale Ebene überhaupt auf Wertpapierschulden zurückgreifen, am unteren Ende der Nutzungs-Verteilung (Grafik 4.3). Im Schnitt der EU27 bestanden im Jahr 2023 insgesamt 16,1 % der öffentlichen Schulden der lokalen Ebene aus Wertpapierschulden. Relativ weit verbreitet ist diese Form der Verschuldung in den skandinavischen Ländern, wo vor allem die Kommunen in Dänemark stark darauf zurückgreifen. 79 % der Kommunalschulden sind in unserem nördlichen Nachbarland Wertpapierschulden. In Frankreich lag der Anteil der Wertpapierschulden bei 23,6 %. Im Vergleich zu den weiteren direkten Nachbarn war der Anteil der Wertpapierschulden an den gesamten Schulden nur in Tschechien noch geringer als in Deutschland.

Grafik 4.3: Anteil der Wertpapierschulden an der gesamten Verschuldung der lokalen Ebene, 2023

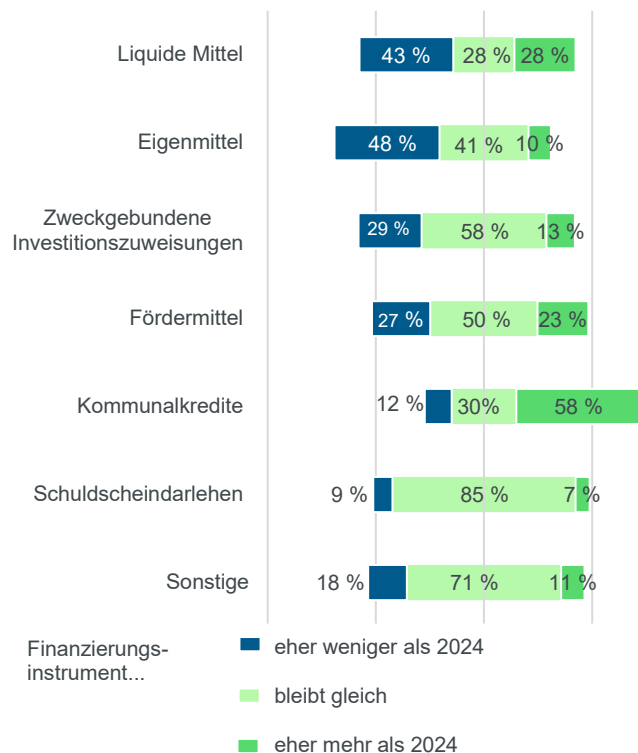


Quelle: Eurostat.

Danach gefragt, ob sie im laufenden Haushaltsjahr 2025 die jeweiligen Finanzierungsinstrumente stärker nutzen werden als noch in 2024, sagten 58 % der Kommunen, dass sie die Nutzung von Kommunalkrediten voraussichtlich ausweiten werden (Grafik 4.4). Lediglich 12 % rechnen mit einer geringeren Nutzung. Im Vergleich dazu gaben mit 43 % und 48 % relativ viele Kommunen an, weniger liquide Mittel aus dem Vorjahr bzw. Eigenmittel nutzen zu wollen. Nur 28 bzw. 10 % rechnen hier mit einer Ausweitung. Diese Verhältnisse deuten darauf hin, dass aufgrund der erwarteten schwierigen finanziellen Lage für 2025 stärker auf Fremd- als auf Eigenfinanzierung gesetzt wird. Insbesondere mit mehr Eigenmitteln – also Steuereinnahmen oder Schlüsselzuweisungen – rechnen nur noch die wenigsten Kommunen. Im Bereich Fördermittel halten sich die Anteile in etwa die Waage. 23 % rechnen mit einer Ausweitung der eigenen Nutzung, 27 % mit einer Reduzierung und exakt 50 % mit einer gleichbleibenden Nutzung.

Grafik 4.4: Erwartungen zu den einzelnen Instrumenten der Investitionsfinanzierung

Anteil der Kommunen in Prozent



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2025.

4.2 Bessere Bedingungen der Kreditaufnahme

Dass mehr als die Hälfte der Kommunen mit einer Ausweitung der Kreditaufnahme im Vergleich zum Jahr 2024 rechnet, dürfte auch daran liegen, dass die Bedingungen der Kreditaufnahme insgesamt wieder positiver wahrgenommen werden als in den letzten Jahren. Unter „Bedingungen der Kreditaufnahme“ sind dabei etwa die Zahl der erhaltenen Angebote und der erforderlichen Anfragen, die Zins- und Tilgungskonditionen, verfügbare Laufzeiten, etc. zu verstehen. Zurückblickend auf die vergangenen 12 Monate sprechen 18 % der Kommunen von sehr guten oder guten Bedingungen, was einem Anstieg um 4 Prozentpunkte im Vergleich zum Vorjahr entspricht. Zwar gaben immer noch 17 % der Kommunen an, die Bedingungen seien „sehr schlecht“ bis „schlecht“, jedoch entspricht das 6 Prozentpunkten weniger als im Vorjahr.

Auch mit Blick auf die kommenden 12 Monate zeigt sich eine Aufhellung. Rund 22 % rechnen mit einer deutlichen oder leichten Verbesserung (18 Prozentpunkte mehr als im Vorjahr) während 29 Prozentpunkte eine leichte bis deutliche Verschlechterung erwarten (27 Prozentpunkte weniger als im Vorjahr). Dieser Stimmungswechsel dürfte vor allem vom Rückgang der Kapitalmarktzinsen getrieben sein. Die Europäische Zentralbank hat im Verlauf des Jahres 2024 den Leitzins von 4 % schrittweise um einen Prozentpunkt auf 3 % gesenkt.²⁵ In vier weiteren Zinsschritten im Februar, März, April und Juni 2025 wurde er um jeweils weitere 0,25 Prozentpunkte auf aktuell 2 % abgesenkt. Da sich die Leitzinsentwicklung auch auf die Kreditzinsen in den Märkten überträgt, gehen mit dieser Entwicklung günstigere Kreditkonditionen für die Kommunen einher.

²⁵ Europäische Zentralbank (2024)

5. Schwerpunktthema: Förderprogramme

Kommunen haben breite Erfahrung mit Fördermitteln und nutzen vielfältige Informationsangebote. In der Beantragung und Nutzung von Fördermitteln können große und finanzstarke Kommunen öfter auf verwaltungsinterne Ressourcen zurückgreifen.

Die überwiegende Mehrheit der Kommunen nutzt Fördermittel vor allem für Bestandsprojekte. Dies ist bei finanzstarken und finanzschwachen Kommunen gleichermaßen der Fall.

Zentrale Hindernisse in der Nutzung von Förderprogrammen sehen Kommunen vor allem in der Komplexität von Förderprogrammen sowie im benötigten Personalaufwand. Kommunen fordern daher vor allem strukturelle Vereinfachungen von Förderprogrammen.

5.1 Kommunale Einschätzungen vor dem Hintergrund bekannter Herausforderungen

Für Kommunen existiert eine hohe Zahl verschiedener Förderprogramme, aufgelegt von der Landes-, Bundes- und EU-Ebene. Für die Umsetzung vieler kommunaler Projekte sind Fördermittel essenziell, und zudem für übergeordnete Ebenen sinnvoll, um Mittel bedarfsgerecht einzusetzen.²⁶ Gleichwohl zeigt sich in der kommunalen Praxis, dass die Inanspruchnahme von Fördermitteln vielfach durch administrative Hürden erschwert wird, die unter anderem durch unübersichtliche Ausschreibungen, komplexe Antragstellungs- und Verwendungsnachweisverfahren sowie eine unterschiedliche Ausgestaltung der operationellen Förderbestimmungen auf Länderebene begründet wird.²⁷ Kommunen verweisen darauf, dass nicht zwangsläufig der Umfang der Förderangebote, sondern vielmehr deren Komplexität eine breite Nutzung erschwert.²⁸ So kamen in den letzten Jahren mehrere Studien zu dem Ergebnis, dass zentrale Ansatzpunkte zur Erhöhung der Investitionstätigkeit weniger in einer Ausweitung der Förderkulisse, als vielmehr in einer spürbaren Vereinfachung vorhandener Verfahren bestehen könnte.²⁹

Vor diesem Hintergrund widmet sich der diesjährige Sonderteil des KfW-Kommunalpanels der Frage, wie Förderprogramme durch die Kommunen genutzt werden, sowie

der Sicht der Kämmereien auf mögliche Nutzungshemmnisse und Reformvorschläge. Die Ergebnisse haben darüber hinaus eine verstärkte Bedeutung in Zusammenhang mit der Diskussion um das Sondervermögen Infrastruktur gewonnen, wenn es darum geht, Investitionsvorhaben effektiv umzusetzen.

Infobox: Definition Förderprogramme

Das diesjährige Schwerpunktthema befasst sich mit der Sicht der Kämmereien auf Förderprogramme von Bund, Ländern und EU. Für die Befragung wurden diese wie folgt definiert:

„Im Folgenden werden als „Förderprogramme“ von der Kommune zu beantragende zweckgebundene Zuschüsse oder Zuwendungen aus dem Haushalt der öffentlichen Hand an die Kommunen definiert. Nicht darunter fallen zinsvergünstigte Förderkredite bzw. Zuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs.“

5.2 Breite Erfahrungen mit Förderprogrammen und Informationsmöglichkeiten

Die überwiegende Mehrheit der Kommunen in Deutschland mit mehr als 2.000 Einwohnern hat in der Vergangenheit bereits erfolgreich Fördermittel aus zweckgebundenen Programmen von Bund, Ländern und EU eingeworben. So berichten 96 % von bereits erfolgreichen Bewerbungen auf Programme in der Vergangenheit (Grafik 5.1). 70 % befinden sich derzeit in einem laufenden Bewerbungsverfahren für Fördermittel. Während die grundsätzliche Fördermittelerfahrung somit als hoch eingeschätzt werden kann, berichtet gut ein Drittel der Kämmereien aber auch davon, dass ihre Anträge in der Vergangenheit schon einmal erfolglos waren. Diese Angabe deutet darauf hin, dass trotz des prinzipiell bestehenden Zugangs zur Förderkulisse erhebliche Ressourcen ohne konkrete Investitionswirkung gebunden werden. Unter den Kommunen, die sich in der Vergangenheit erfolglos um Fördermittel bemüht haben, fällt zudem der besonders hohe Anteil der vulnerablen Kommunen (57 %) auf, d. h. derjenigen Kommunen, deren finanzielle Situation in den vergangenen zehn Jahren tendenziell oder durchgängig negativ war.

²⁶ Blesse et al. (2024)

²⁷ Raffer (2022)

²⁸ Brilon et al. (2025)

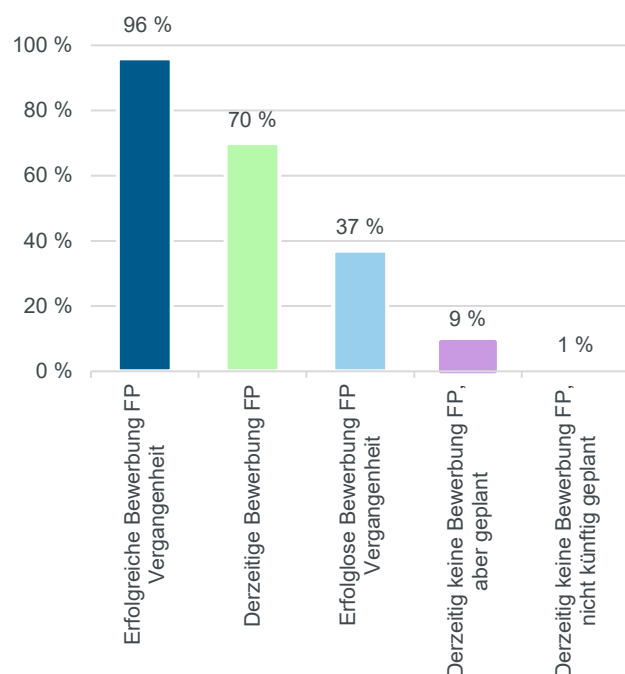
²⁹ PD und Deutscher Städtetag (2021), Scheller et al. (2021)

Infobox: Vulnerable und resiliente Kommunen

Das KfW-Kommunalpanel 2023 hat sich in einem Sonderteil der unterschiedlichen Betroffenheit der Kommunen durch die Krisen der letzten Jahre gewidmet. Als „vulnerabel“ werden dort und in der Folge Kommunen bezeichnet, die ihre finanzielle Situation in den letzten 10 Jahren als „tendenziell“ oder „durchgehend negativ“ beschreiben. Kommunen, die ihre finanzielle Situation im gleichen Zeitraum als tendenziell oder durchgehend positiv bezeichnen, wurden unter dem Begriff „resiliente Kommunen“ zusammengefasst. Diese Klassifizierung wird hier wieder aufgegriffen. Von den befragten Kommunen können in diesem Jahr 67,8 % als vulnerabel und 32,2 % als resilient eingestuft werden.

Grafik 5.1: Erfahrungen mit Förderprogrammen

Anteil der Kommunen, die eine entsprechende Erfahrung mit Förderprogrammen (FP) angeben, Mehrfachnennungen möglich.



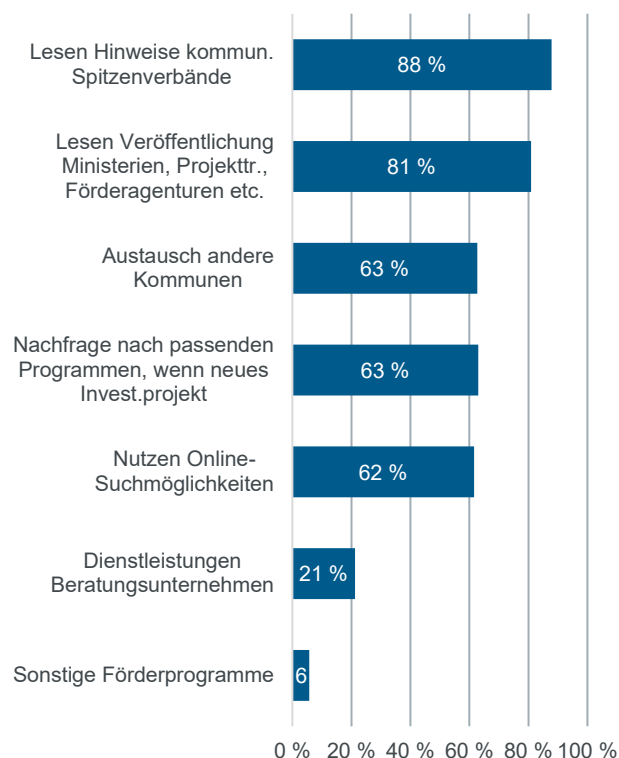
Quelle: KfW-Kommunalpanel 2025.

Ein differenziertes Bild zeigt sich in der Nutzung von Informationsangeboten zu Förderprogrammen: Hinweise der kommunalen Spitzenverbände sowie von Ministerien und Projektträgern stellen für den Großteil der Kommunen die primären Informationsquellen dar: 88 % der Kommunen lesen die Hinweise der kommunalen Spitzenverbände, gefolgt von 81 %, die Veröffentlichungen von Ministerien, Projektträgern und Förderagenturen lesen (Grafik 5.2). Förderberatungen – etwa durch spezialisierte Organisationen, wie z. B. Beratungsunternehmen, werden hingegen nur von 21 % der Kommunen in Anspruch genommen. Hervorzuheben ist hier, dass der Rückgriff auf externe Dienstleistungen zu 61 % in vulnerablen Kommunen erfolgt, möglicherweise da hier die gezielte Suche nach Fördermitteln besonders dringlich

ist. Auffällig ist zudem, dass knapp vier von zehn Kommunen bei der Suche nach geeigneten Förderprogrammen auf eine strukturierte Online-Recherche verzichten. Angesichts der Vielzahl an verfügbaren Programmen sowie der Unterschiedlichkeit in den Zuständigkeiten und Fördervoraussetzungen sind vor diesem Hintergrund Informationslücken auf kommunaler Ebene nicht auszuschließen. Da Förderprogramme im kommunalen Alltag nicht selten mit einem erheblichen Verwaltungsaufwand verbunden sind, ist auch der Personalmangel in den Verwaltungen ein möglicher Grund für die wenig genutzten Online-Recherchen.

Grafik 5.2: Genutzte Informationskanäle

Anteil der Kommunen in Prozent, Mehrfachnennungen möglich



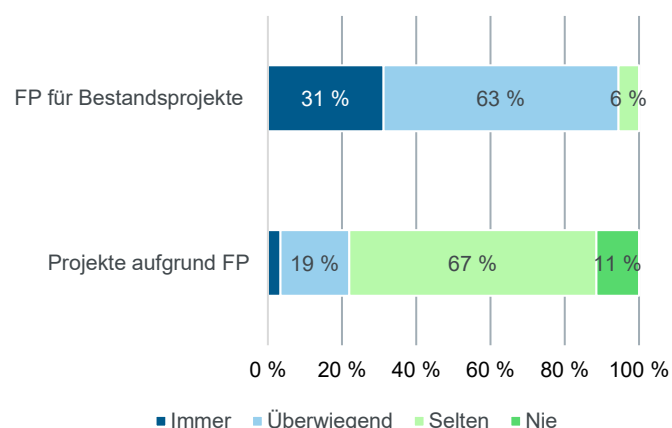
Quelle: KfW-Kommunalpanel 2025.

Die überwiegende Mehrheit der Kommunen (94 %) gibt außerdem an, Förderprogramme immer oder überwiegend zur Finanzierung bereits bestehender Projekte zu nutzen (Grafik 5.3). Eine von fünf Kommunen (22 %) stößt neue Vorhaben immer oder überwiegend an, weil passende Förderangebote zur Verfügung stehen. Für diesen Befund liegen mehrere Interpretationen zur Lenkungswirkung von Förderprogrammen nahe. Zum einen kann der breite Einsatz von Fördermitteln für Bestandsprojekte darauf hinweisen, dass Förderprogramme den nötigen Ausschlag geben, Investitionsprojekte durchzuführen bzw. Projekte vorzuziehen, deren Planung bereits vorliegt. Zum anderen mögen Projekte, für die Kommunen noch keine fertige Planung in der Schublade haben, selten allein durch die Existenz von Förderprogrammen angestoßen werden. In der Inan-

sprachnahme von Förderprogrammen lässt sich hier jedoch kein Unterschied zwischen vulnerablen und resilienten Kommunen erkennen. Dies ist besonders vor dem Hintergrund hervorzuheben, dass 2024 die kommunalen Infrastrukturinvestitionen mit einem Anteil von 21 % über Fördermittel finanziert worden sind (siehe Kapitel 4.1). Die überwiegende Nutzung von Förderprogrammen für Bestandsprojekte scheint daher unabhängig von der langfristigen finanziellen Lage flächendeckend verbreitet zu sein.

Grafik 5.3: Nutzung von Förderprogrammen für Bestandsprojekte

FP=Förderprogramme



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2025.

5.3 Verwaltungsinterne Zusammenarbeit in vier von fünf Kommunen in der Regel reibungslos

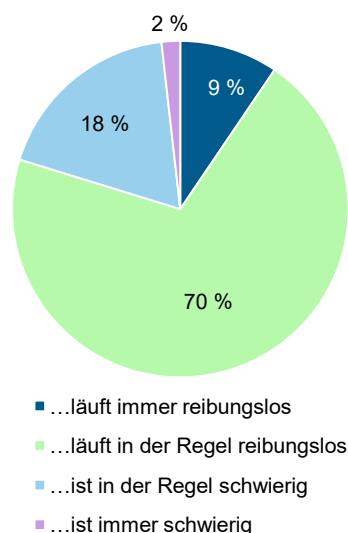
Auf die Frage, wie die Beantragung und Administration von Fördermitteln innerhalb der eigenen Verwaltung personell organisiert ist, berichten ca. 35 % der Kommunen, dass sich einzelne Mitarbeitende ausschließlich oder überwiegend mit Förderprogrammen beschäftigen. Deutlich weniger Kommunen verfügen über gesonderte Abteilungen zur Bearbeitung von Förderprogrammen. Hier ist ein klares Muster nach Größe der Kommune zu erkennen: 52 % der Kommunen mit eigenen Abteilungen für die Förderprogrammssuche sind Großstädte mit über 50.000 Einwohnern. Diese Ergebnisse verdeutlichen, dass ein zentrales Fördermanagement bislang nicht zur kommunalen Standardpraxis zählt. Gerade die größeren Kommunen sind es, die über Ressourcen für entsprechend spezialisierte Verwaltungseinheiten verfügen.

Obwohl in die Inanspruchnahme von Förderprogrammen sämtliche Arbeitsebenen involviert sind, zeigt sich, dass es die Leitungsebene – also Team- oder Abteilungsleitung – ist, die relativ gesehen am stärksten befasst sind. Mehr als ein Drittel der Kommunen geben sogar an, die obere Leitungsebene bei der Inanspruchnahme von Förderprogrammen immer einzusetzen. Hingegen setzen nur 15 % der Kommunen Mitarbeitende in Fachdezernaten immer ein. Der Rückgriff auf Externe, wie bspw.

Fachplaner erfolgt immerhin in 32 % der Fälle „immer“ oder „häufig“. Diese Auslagerung ist überwiegend in kleinen bis mittelgroßen Kommunen der Fall. Mehr als die Hälfte der Kommunen, die Externe immer oder häufig einbeziehen, befinden sich zudem in einer langfristig negativen Finanzsituation, was die Auslagerung von Planungskapazitäten nahelegt.

Ein zentrales Element für die erfolgreiche Inanspruchnahme von Fördermitteln ist zudem die interne Koordination zwischen Kämmererei und Fachabteilungen. Um zu beleuchten, inwieweit es in dieser fachübergreifenden Zusammenarbeit zu potenziellen Friktionen kommen kann, bezog sich eine Frage im aktuellen KfW-Kommunalpanel auf diesen Aspekt. Die Ergebnisse zeichnen ein überwiegend positives Bild: 70 % der Kommunen beschreiben die Kooperation als „in der Regel reibungslos“, weitere 9 % sogar als „immer reibungslos“. Allerdings berichten auch 18 % von einer „ausbaufähigen Zusammenarbeit“, während 2 % sie als „immer schwierig“ bewerten. Das bedeutet, dass sich die Kooperationsherausforderungen beim überwiegenden Teil der Kommunen in Grenzen halten. Gleichzeitig berichtet aber eben auch eine von fünf Kommunen von Schwierigkeiten. Hier ist eine klare Staffelung nach Größe der Kommune zu erkennen. Da mit der Größe der Verwaltung auch der Koordinierungsaufwand steigt, wird die Zusammenarbeit zwischen den Dezernaten in größeren Kommunen tendenziell negativer bewertet.

Grafik 5.4: Zusammenarbeit mit den Fachdezernaten



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2025.

5.4 Programmbezogene Herausforderungen aus Sicht der Kämmerereien

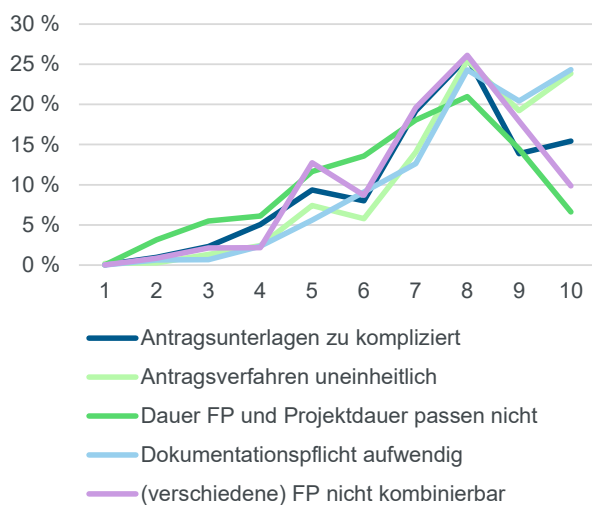
Bei der Inanspruchnahme von Förderprogrammen können unterschiedliche Herausforderungen für Kommunen auftreten. Die an der Befragung teilnehmenden Kommunen wurden darum gebeten, für eine Reihe von programmbezogenen Herausforderungen zu bewerten, wie

häufig diese Hemmnisse bei ihnen auftreten. Die Antwort-Skala reicht von 1 („trifft nie zu“) bis 10 („trifft immer zu“). Ein über diese Skala ausgeglichenes Verhältnis liegt nur bei zwei Herausforderungen vor. So ist der Anteil der Kommunen, die eher selten bis nie vor der Herausforderung stehen, dass es für ihr Vorhaben kein passendes Programm gibt, ähnlich hoch wie der Anteil der Kommunen, die diese Schwierigkeit eher häufig bis immer haben. Ähnlich verhält es sich mit den Antragsfristen für Förderprogramme, die von etwa der Hälfte der Kommunen als eher zu kurz empfunden werden.

Dem gegenüber steht eine Reihe von Herausforderungen, die in fast allen Kommunen eher häufig bis immer zutreffen (Grafik 5.5). Dies ist deutlich an der linksschiefen Verteilung der Antworten zu sehen, die anzeigt, dass sehr viele Kommunen von den genannten Herausforderungen betroffen sind. Ganz besonders relevant sind aufwendige Dokumentationspflichten sowie uneinheitliche Antragsverfahren, die jeweils knapp 25 % Prozent der Kommunen immer betreffen (Grafik 5.5). Weitere Erschwernisse stellen außerdem die fehlende Kombinierbarkeit von Förderprogrammen sowie die Komplexität von Antragsunterlagen dar, die zusammengekommen jeweils 82 % der Kommunen eher häufig bis immer treffen. Insgesamt zeigen diese Ergebnisse, dass Kommunen in besonderem Maße den Beantragungsaufwand und die Fragmentierung der Förderlandschaft kritisieren. Die Resultate decken sich mit weiteren Studien zum Thema. So weist auch der vom Deutschen Städtetag und der Partnerschaft Deutschland erstellte 8-Punkte-Plan zur Verbesserung des Fördersystems auf eine einheitliche Systematik sowie eine zentrale Förderplattform hin.³⁰

Grafik 5.5: Programmbezogene Herausforderungen (Auswahl)

Skala: 1=trifft nie zu, bis 10=trifft immer zu; Anteil der zustimmenden Kommunen



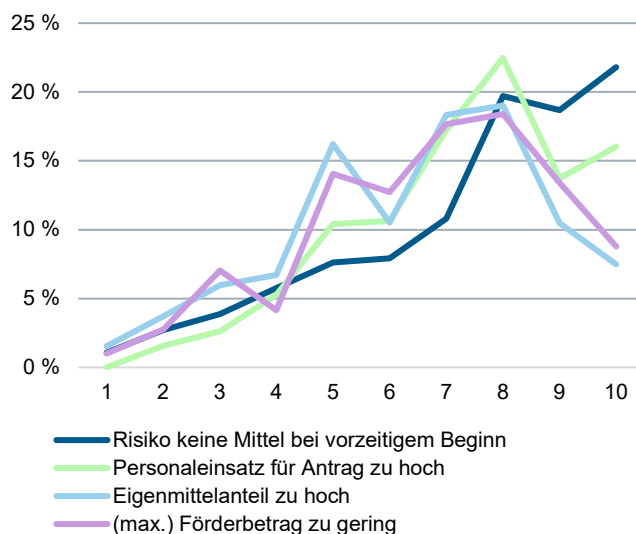
Quelle: KfW-Kommunalpanel 2025.

5.5 Verwaltungsinterne Herausforderungen in Bezug auf Fördermittel

Bezüglich verwaltungsinterner Herausforderungen ist das Stimmungsbild der Kommunen weniger einheitlich, wie in Grafik 5.6 abzulesen ist. Zur vereinfachenden Darstellung werden daher im Folgenden alle Antworten von 1 bis 5 (nie bis eher selten) als „trifft eher nicht zu“ zusammengefasst, während alle Antworten ab 6 (trifft eher häufig bis immer zu) in die Kategorie „trifft eher zu“ fallen. So wird der hohe Personaleinsatz, der für die Administration von Förderprogrammen notwendig ist, von 80 % der Kommunen als ein eher häufiges Problem wahrgenommen. 71 % stehen relativ oft vor der Schwierigkeit, dass der maximale Förderbetrag für ihre Investitionsvorhaben zu gering ist oder der Eigenmittelanteil zu hoch (66%). Über 20% der Kommunen geben außerdem an, dass immer das Risiko besteht, keine Mittel zu erhalten sollten Maßnahmen frühzeitig begonnen werden (Grafik 5.6).

Grafik 5.6: Verwaltungsinterne Herausforderungen

Skala: 1=trifft nie zu, bis 10=trifft immer zu; Anteil der zustimmenden Kommunen



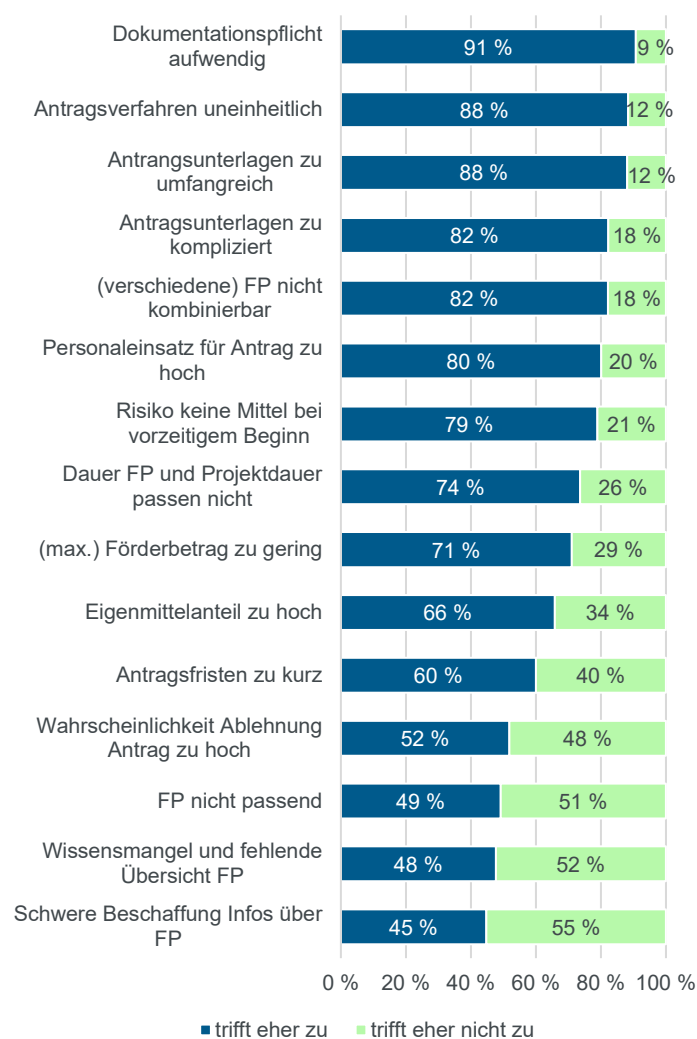
Quelle: KfW-Kommunalpanel 2025

Etwas ausgewogener ist das Verhältnis bei anderen Herausforderungen, wie etwa einer fehlenden Übersicht über Förderprogramme (48 %) und der zu hohen Wahrscheinlichkeit, dass ein Antrag auf Fördermittel abgelehnt wird (52 %). Grafik 5.7 fasst diese Ergebnisse und auch die übrigen mit Förderprogrammen verbundenen Herausforderungen noch einmal zusammen.

³⁰ PD und Deutscher Städtetag (2021)

Grafik 5.7: Überblick über die mit Förderprogrammen verbundenen Herausforderungen

Unter „trifft eher nicht zu“ sind Antworten in den Kategorien „trifft nie“ bis „trifft eher selten zu“ enthalten. Antworten von „eher häufig“ bis „immer“ sind als „trifft eher zu“ zusammengefasst.



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2025.

5.6 Beurteilung der Reformvorschläge zur Verbesserung der Förderprogrammlandschaft

In Anlehnung an bestehende Analysen der Förderlandschaft in Deutschland wurden im KfW-Kommunalpanel abschließend auch potenzielle Lösungen für bestehende Herausforderungen mit Förderprogrammen abgefragt (Grafik 5.8). Die Rückmeldungen zeigen, dass die kommunale Ebene nicht primär eine Ausweitung bestehender Förderangebote fordert, sondern vor allem strukturelle Vereinfachungen anstrebt. An erster Stelle der Reformwünsche steht die Vereinheitlichung von Förderkriterien, Antragsformularen und Verwendungsnachweisen, die von 77 % der Kommunen als „sehr hilfreich“ und von 20 % der Kommunen als „hilfreich“ empfunden wird. Für ähnlich wirksam halten Kommunen eine zentrale Informationsplattform, die insgesamt 94 % Zustimmung erhält. Dies unterstreicht den Wunsch nach einem vereinfachten Fördervollzug, der besonders die Komplexität und den personellen Aufwand reduziert. Auch mit Blick

auf die Antragsverfahren und die Förderdauer identifizieren Kommunen potenzielle Reformen als besonders hilfreich. Hohe Zustimmung erhalten außerdem die Vorschläge, den Zugang zu Statusinformationen zu verbessern (83 %), sowie eine zeitlich flexiblere Verwendung von Fördermitteln (84 %). Die Bündelung zentraler Projektträger beim Bund (68 %) und eine stärkere Nutzung von Förderpauschalen (67 %) erhält im Vergleich dazu geringere Zustimmungswerte.

Grafik 5.8: Reformvorschläge für Förderprogramme

Zustimmungswerte zu verschiedenen Reformvorschlägen.



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2025.

5.7 Fazit zum Thema Förderprogramme

Die Ergebnisse des diesjährigen Sonderteils des KfW-Kommunalpanels verdeutlichen: Förderprogramme stellen ein zentrales Instrument zur Finanzierung kommunaler Infrastrukturmaßnahmen dar, stoßen in ihrer derzeitigen Ausgestaltung jedoch vielfach an strukturelle Grenzen. Zwar besteht auf Seiten der Kommunen ein breites Erfahrungswissen im Umgang mit Fördermitteln. Gleichzeitig zeigt sich jedoch auch, dass hohe Komplexität und administrative Anforderungen die Wirksamkeit bestehender Programme erheblich einschränken. Zwar wird die Zusammenarbeit zwischen Kämmerei und Fachabteilungen mehrheitlich positiv bewertet, jedoch sieht ein erheblicher Teil der Kommunen hier weiterhin Verbesserungspotenziale. Insbesondere der hohe Personalaufwand bei der Beantragung und Abwicklung von Förderprojekten stellt kleinere und strukturschwächere Kommunen vor große Herausforderungen.

Vor dem Hintergrund des bestehenden Investitionsrückstands und der angekündigten Bereitstellung umfangreicher Finanzmittel über das neue Sondervermögen Infrastruktur für Länder und Kommunen, gewinnt die Frage nach der Effektivität und der Effizienz von Förderprogrammen weiter an Dringlichkeit. Die Einschätzungen

der Kommunen zeigen, dass eine umfassende Vereinfachung und eine Koordinierung der Förderstrukturen einen wesentlichen Beitrag leisten könnten, um die kommunale Investitionstätigkeit nachhaltig zu stärken und Transformationsprozesse auf lokaler Ebene wirkungsvoll

zu unterstützen. Sollte die Mittelvergabe aus dem Sondervermögen Infrastruktur auch über Fördermittel laufen, wäre es daher zuträglich, die Vergabe dieser Mittel und die damit zusammenhängenden Prozesse zu vereinfachen.

6. Fazit und Ausblick

Aktuell offenbaren sich wie unter einem Brennglas die Herausforderungen, die die Finanz- und Haushaltsentwicklung der Kommunen seit Jahren prägen. In ihrer Haushaltspraxis müssen diese Jahr für Jahr aufs Neue kreative Lösungen für die strukturelle Schieflage zwischen Einnahmen und Ausgaben entwickeln. Im Berichtsjahr 2024 war diese Entwicklung jedoch außergewöhnlich markant: Mit -24,8 Mrd. EUR in den Kern- und Extrahaushalten erreichte der Finanzierungssaldo den höchsten Wert seit der deutschen Wiedervereinigung. Schätzungen zufolge werden – je nach Kommunalisierungsgrad in den einzelnen Bundesländern – zwischen 90 und 95 % der Ausgaben in den kommunalen Haushalten durch bundes- und landeseinheitlich veranlasste Pflichtaufgaben gebunden.³¹ Daraus wird ersichtlich, dass sich hinter dem unzureichenden Gleichlauf von Einnahmen und Ausgaben – insbesondere in rezessiven Wirtschaftsphasen – eine strukturelle Herausforderung verbirgt. Denn während den Kommunen – insbesondere im Sozialbereich – zusätzliche Aufgaben zugewiesen werden oder infolge von Kostensteigerungen haushalterische Mehraufwände entstehen können, fehlen ihnen substanzielle Gestaltungsmöglichkeiten auf der Einnahmenseite. Dies gründet u. a. in einem lediglich abgeleiteten Steuerfindungsrecht, das zudem einen eindeutigen lokalen Bezug aufweisen muss.

Insofern ist positiv hervorzuheben, dass die geplanten Investitionen der Kommunen gemäß KfW-Kommunalpanel nominal weiter gestiegen sind (im Vergleich zum Jahr 2023 um +9,3 %). Auch im Jahr 2025 soll sich diese Entwicklung fortsetzen. So betrugen die für 2024 geplanten Investitionen insgesamt rund 47 Mrd. EUR; 2025 sollen sie sich nach Einschätzung der Kämmergeien auf etwa 48 Mrd. EUR erhöhen. Diese Hochrechnungen bestätigen, dass kommunale Investitionsplanungen aufgrund der langen Planungszyklen und -vorläufe stets mit Zeitverzug auf konjunkturelle Ausschläge reagieren. Indes entsprechen die geplanten Investitionen regelmäßig nicht den tatsächlich verausgabten Investitionsmitteln – letztere bleiben in der Regel deutlich hinter ersteren zurück. So weist die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung 2024 kommunale Bauausgaben deutlich unter dem Niveau der geplanten Investitionen des KfW-Kommunalpanels aus, die zudem im Vergleich zum Vorjahr auch noch gesunken sind. Mit Blick auf die pessimistischen Projektionen der aktuellen Steuerschätzung bleibt abzuwarten, ob sich dieser Rückgang der Bauinvestitionen in den Gemeinden, Städten und Kreisen in den kommenden Jahren zu einem Trend verfestigen wird.

Im Gesamtbild haben die Kommunen im Jahr 2024 deutlich weniger der geplanten Investitionen in die Umsetzung gebracht, als eigentlich notwendig gewesen wäre. Ursache dafür sind neben den finanziellen Herausforderungen auch nicht-monetäre Hemmnisse der kommunalen Investitionstätigkeit, die sich nicht selten als Flaschenhals erweisen und zeitliche Verzögerungen und Kostensteigerungen über die Zeit nach sich ziehen. Dazu zählen wachsende Fachkräftebedarfe in den für Planungsprozesse zuständigen Fachverwaltungen der Kommunen. Aber auch gestiegene Material-, Energie- und Planungskosten in der Bauwirtschaft, steigende Bodenpreise durch wachsende Flächenkonkurrenzen sowie Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung können öffentliche Investitionen ausbremsen.³²

In diesem Jahr hat das KfW-Kommunalpanel eine vertiefte Analyse der Investitionsfähigkeit der Kommunen nach Einwohnergrößenklassen durchgeführt. Ziel war es ein Bild davon zu erhalten, über welche Mittel Kommunen nach Abzug ihrer laufenden Ausgaben von den laufenden Einnahmen pro Haushaltsjahr noch für Investitionen verfügen. Für das Jahr 2023 wurde dabei im Durchschnitt eine negative Investitionsfähigkeit ermittelt. Kommunen war es im Mittel mithin nicht möglich, Investitionen aus eigenen Verwaltungsmittel-Überschüssen zu stemmen, da diese etwa für laufende Sozial- und Personalausgaben oder den Schuldendienst mehr als aufgebraucht wurden. Die Berücksichtigung von Fördermitteln verbessert zwar die Situation vieler Kommunen, ändert den grundlegenden Befund aber nicht. Dementsprechend werden Investitionen strukturell über eine entsprechende Kreditaufnahme finanziert werden. In den Jahren 2021 bis 2023 hat sich der Indikator der eigenen Investitionsfähigkeit zudem über alle Größenklassen hinweg verschlechtert. Lediglich bei den Kreisen stagnierte er – hier aber ebenfalls mit einer im Schnitt negativen eigenen Investitionsfähigkeit.

Diese Faktoren und die seit Jahren – auch im Jahr 2024 – negativen Nettoinvestitionen der kommunalen Ebene dürften mitverantwortlich sein für den deutlichen Anstieg des wahrgenommenen kommunalen Investitionsrückstands: Er wuchs im Vergleich zum Vorjahr um 15,9 % auf insgesamt rund 215,7 Mrd. EUR. Hierbei handelt es sich inzwischen nicht mehr nur um reine Preiseffekte. Auch das Bewusstsein für Instandhaltungsnotwendigkeiten sowie Erweiterungsbedarfe in verschiedenen Infrastrukturbereichen sind noch einmal gewachsen.

³¹ Vgl. Landesrechnungshof Niedersachsen (2017) sowie MDR (2023)

³² Vgl. hierzu ausführlicher: Raffer und Scheller (2024); Scheller et al. (2021)

Dies gilt beispielsweise für den Schulbereich, in dem der Investitionsrückstand zwischen 2023 und 2024 um 31,5 % bzw. 13,1 Mrd. EUR angestiegen ist. Dies weist auf die enormen Bedarfe, die aus dem bis 2026 bundeseinheitlich zu erfüllenden Rechtsanspruch auf Ganztagsbetreuung für Kinder ab der 1. Klasse erwachsen.³³ Angesichts des bislang schleppenden Mittelabrufs hat der Bund die Laufzeit des entsprechenden Förderprogramms zugunsten der Kommunen inzwischen bis 2029 verlängert – auch, weil der Rechtsanspruch selbst erst ab 2030 vollständig greifen soll. Denn um den von den Kommunen unterschätzten Kapazitätsaufbau sowohl in baulicher als auch in personeller Hinsicht zu gewährleisten, sollen ab 2026 zunächst einmal nur die Erstklässler einen umfassenden Ganztagsbetreuungsanspruch von acht Stunden an fünf Tagen der Woche erhalten. Die anderen Jahrgangsstufen sollen dann sukzessive bis 2029/2030 folgen. Damit verdeutlicht das Förderprogramm des Bundes zum Ausbau der Ganztagsbetreuung – wie auch die Ergebnisse des KfW-Kommunalpanels 2025 – beispielhaft die Herausforderungen, die Kommunen mit solchen Programmen haben: Auch wenn Fördermittel viel genutzt werden – eine Vielzahl an Kommunen ist mit den aufwendigen Antrags- und Verwendungsnachweismodalitäten unzufrieden, die Planungsvorleistungen teilweise zeitlich deutlich langwieriger gestalten.

Aber auch in den Infrastrukturbereichen Straßen (+24,7 % auf 53.35 Mrd. EUR), Katastrophenschutz (+9,2 % auf 19,93 Mrd. EUR) und Sportstätten (+7,2 % auf 15.58 Mrd. EUR) lassen sich erkennbare Aufwüchse im Rückstand im Jahr 2024 erkennen. Hier dürften nicht zuletzt auch die mediale Berichterstattung sowie individuelle Betroffenheit den Druck auf die Städte weiter erhöht haben, entsprechende Infrastrukturrückstände systematischer in den Blick zu nehmen. Auch hinsichtlich der notwendigen haushalterischen Priorisierung von Investitionsvorhaben angesichts schrumpfender Budgets, erfassen viele Kommunen verstärkt ihre Infrastrukturen und entsprechende Instandhaltung- und Ersatzbedarfe.³⁴

Insofern setzt hier das von der neuen Bundesregierung auf den Weg gebrachte Sondervermögen Infrastruktur ein klares Signal für eine forcierte Investitionstätigkeit – auch auf kommunaler Ebene. Die Ergebnisse der Schwerpunktbefragung des diesjährigen KfW-Kommunalpanels belegen in diesem Zusammenhang, wie wichtig adressatengerechte Mechanismen zur Mittelverteilung für eine effiziente Umsetzung von Investitionsvorhaben sind. Mit Blick auf Förderprogramme als gängigen Transferkanal zur öffentlichen Investitionsförderung gilt es, bestehende Hemmnisse trotz des Zeitdrucks zu adressieren und das Fenster, das sich nun mit dem Sondervermögen Infrastruktur öffnet, zu nutzen, um auch vereinfachte Mittelausreichungen zu entwickeln.

³³ Bisher wurde davon ausgegangen, dass zur Befriedung der Nachfrage nach Ganztagsbetreuungsangeboten insgesamt rund 600.000 zusätzliche Plätze geschaffen werden müssen – bei mehr als 800.000 Erstklässlern in Deutschland insgesamt, die im Schuljahr 2024/2025 mit einer leicht steigenden Tendenz zu verzeichnen waren. (Deutsches Schulportal, 2025).

³⁴ Dazu kommen vermehrt auch technische Tools, wie z. B. digitale Liegenschaftskataster und Straßenzustandskontrollen, Computer-Aided Facility Management Systeme (CAFM), Klimahaustechnik etc. zum Einsatz.

Literatur

Arndt, W.-H. und S. Schneider (2023): Investitionsbedarfe für ein nachhaltiges Verkehrssystem. Schwerpunkt kommunale Netze. Difu-Impulse, Bd. 7.

Blesse, S., Hoegner, L. und S. Necker (2024). Steht der Staat sich selbst im Weg? Bürokratie in der Fördermittelvergabe an Kommunen, ifo Schnelldienst 11/2024.

BMF (2025): Ergebnis der 168. Sitzung des Arbeitskreises "Steuerschätzungen" vom 13. bis 15. Mai 2025 in Bremen. Bundesministerium der Finanzen.

BMFSFJ (2021): Rechtsanspruch auf Ganztagsbetreuung ab 2026 beschlossen, Onlinebeitrag des Bundesministeriums für Bildung, Familie, Senioren, Frauen und Jugend vom 10. September 2021: <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/aktuelles/alle-meldungen/rechtsanspruch-auf-ganztagsbetreuung-ab-2026-beschlossen-178826>

BMWi (2020): Öffentliche Infrastruktur in Deutschland: Probleme und Reformbedarf – Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Juni 2020.

BMWK (2025): Förderdatenbank. Online: <https://www.foerderdatenbank.de/FDB/DE/Home/home.html>, letzter Abruf am 25. Mai 2025.

Brand, S. und D. Römer (2022): Öffentliche Investitionsbedarfe zur Erreichung der Klimaneutralität in Deutschland, Fokus Volkswirtschaft Nr. 395, KfW Research.

Brilon, S., Raffer, C. und F. von Zahn (2025) Kommunale Sportstätten: große Bedeutung und hoher Investitionsbedarf, Fokus Volkswirtschaft Nr. 482, KfW Research.

Bundestag (2025a): Gesetzentwurf der Fraktion der SPD und CDU/CSU. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 109, 115 und 143h), Drucksache 20/15096 vom 10. März 2025.

Bundestag (2025b): Beschlussempfehlung und Bericht des Haushaltsausschusses, Drucksache 20/15117 vom 16. März 2025.

Bundestag (2025c): Entschließungsantrag der Fraktionen SPD, CDU/CSU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Drucksache 20/15123 vom 17. März 2025.

Destatis (2025a): Kindertagesbetreuung – Tageseinrichtungen, Beschäftigte, Tagespflegepersonen und betreute Kinder ab 2014, Onlinebeitrag vom 31. Januar 2025: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Soziales/Kindertagesbetreuung/Tabellen/tageseinrichtungen-beschaeftigte-tagespflegepers-kinder.html>

Destatis (2025b): 16,8 % weniger Baugenehmigungen für Wohnungen im Jahr 2024. Pressemitteilung Nr. 61. vom 18. Februar 2025.

Destatis (2025c) Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Arbeitsunterlage Investitionen, 4. Vierteljahr 2024, hier: 3.6.1: Bruttoinvestitionen des Staates.

Deutsches Schulportal (2025): Ganztagschule: Das sind die größten Herausforderungen, Onlinebeitrag vom 20. Mai 2025: <https://deutsches-schulportal.de/bildungswesen/rechtsanspruch-auf-ganztagsbetreuung-ist-das-zu-schaffen/>

Europäische Zentralbank (2024): Key ECB interest rates. Online: <https://www.ecb.europa.eu/stats/policy-and-exchange-rates/key-ecb-interest-rates/html/index.en.html>

Frankenberg, D., Junkernheinrich, M. und G. Micosatt (2025): Massiver Einbruch und multiple Krisenstrategie. In: Junkernheinrich, M., Koriath, S., Lenk, T., Ranscht-Ostwald, A., Scheller, H. und M. Woisin (Hrsg.), Jahrbuch für öffentliche Finanzen (JöFin) 2025-1 (i. E.)

Helaba Research & Advisory (2025): Wochenausblick vom 16. Mai 2025: Öffentliche Finanzen: Steuereinnahmen runter, Schulden rauf?

Krebs, T. und J. Steitz (2021): Öffentliche Finanzbedarfe für Klimainvestitionen im Zeitraum 2031-2030, Working Papers, 03/2021, Forum New Economy.

Krone, E. und H. Scheller (2020): 10 Jahre KfW-Kommunalpanel: Methodik der Datenerhebung und -aufbereitung. Methodenpapier im Auftrag der KfW Bankengruppe.

Landesrechnungshof Niedersachsen (2017): Praxis-hilfe – Pflichtaufgabe oder freiwillige Leistung? Abgrenzung und Handlungsoptionen. Hildesheim, 21.08.2017.

Land Hessen (2025): Finanzministerkonferenz – Finanzministerinnen und Finanzminister der Länder tagen in Kiel. Pressemitteilung vom 09. Mai 2025.

MDR (2023): Schutzlos ausgeliefert: Kommunen galoppieren die Ausgaben davon. Beitrag vom 25. August 2023. Online: <https://www.mdr.de/nachrichten/sachsen/politik/kommunen-finanzen-rettungspaket-100.html>

PD und Deutscher Städtetag (2021): Analyse der kommunalen Förderlandschaft. PD-Perspektiven.

Raffer, C. (2022): Benchmarkstudie Förderprogrammlandschaften/-strategien im Ländervergleich. Gutachten im Auftrag der Kommission zur Konsolidierung von Förderprogrammen und Weiterentwicklung der sächsischen Förderstrategie beim Sächsischen Staatsministerium der Finanzen. Difu-Sonderveröffentlichung.

Raffer, C., Scheller, H., Schneider, S., Arndt, W.-H. und F. Drews (2022): Studie zum Bestand und Zustand des gemeindlichen Straßennetzes in Sachsen-Anhalt. Mittel- und langfristige Investitionsbedarfe. Difu-Sonderveröffentlichung.

Raffer, C. und H. Scheller (2024): KfW-Kommunalpanel 2024, Hrsg. KfW Bankengruppe.

Reidenbach, M., Bracher, T., Grabow, B., Schneider, S. und A. Seidel-Schulze (2008): Investitionsrückstand und Investitionsbedarf der Kommunen: Ausmaß, Ursachen, Folgen, Strategien. Edition Difu – Stadt, Forschung, Praxis.

Scheller, H., und E. Krone (2018): Bestand und Zustand des gemeindlichen Straßennetzes in Brandenburg: Mittel- und langfristige Investitionsbedarfe. Difu-Sonderveröffentlichung.

Scheller, H., Rietzler, K. Raffer, C. und C. Kühl (2021): Baustelle zukunftsfähige Infrastruktur. Ansätze zum Abbau nicht-monetärer Investitionshemmnisse bei öffentlichen Infrastrukturvorhaben. Gutachten im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung. WISO-Diskurs 12/2021.

Scheller, H. (2025): Investitionstätigkeit von Ländern und Kommunen im Bundesstaat – komplementär, subsidiär oder kompensatorisch? Zeitschrift für Politik, 72(1).

Schwarting, G. (2019): Der kommunale Haushalt. Erich-Schmidt-Verlag, Berlin.

Anhang: Methode

Die Methodik des KfW-Kommunalpanels basiert auf Überlegungen zur Erhebung des Zustands und der Investitionsbedarfe kommunaler Infrastruktur, die am Deutschen Institut für Urbanistik erarbeitet wurden.³⁵ Im Lauf der nunmehr über 15 Jahre, die das KfW-Kommunalpanel durchgeführt wird, wurde diese Methodik stetig weiterentwickelt.³⁶

Gegenstand der Erhebung und Erkenntnisziele

Wie bereits in früheren Erhebungen enthielt auch der Fragebogen für das KfW-Kommunalpanel 2025 (Welle 16) aus Gründen der Vergleichbarkeit in großen Teilen die Themenblöcke und Fragen der Vorjahresbefragungen. Darüber hinaus beschäftigte sich ein größerer Frageblock mit dem diesjährigen Schwerpunktthema „Förderprogramme“. Wie jedes Jahr wurden folgende Bereiche abgefragt:

- Aktuelle Finanz- und Haushaltslage der Kommunen einschließlich Einschätzungen zu ihrer kurzfristig absehbaren Entwicklung,
- Investitionen und Investitionsplanung in verschiedenen Infrastrukturbereichen, darunter auch Investitionsrückstand,
- Finanzierung, darunter Finanzierungsinstrumente und Bedingungen der Kreditaufnahme.

Seit 2013 bis zum Befragungsjahr 2023 wurde die Befragung jeweils im Herbst des Haushaltsjahres durchgeführt, auf dem das Erkenntnisinteresse der Befragung lag. Davon wurde in der aktuellen Befragung erstmals abgewichen. Die Feldzeit lief von Januar bis März 2025 und damit im ersten Quartal des kommenden Haushaltsjahres. Die Fragen bezogen sich in der Regel auf das Haushaltsjahr 2024. Die Verschiebung der Feldphase wurde vorgenommen, um mehr Kommunen die Möglichkeit zur Teilnahme zu geben. Viele befinden sich im Herbst im Prozess der Haushaltsaufstellung. Darüber hinaus hat die Verschiebung den Vorteil, dass im ersten Quartal des neuen Haushaltsjahres vielerorts die Datenlage mit Blick auf das abgelaufene Haushaltsjahr valider ist.

Umfragedesign, Erhebungsgesamtheit und Adressaten

Für den Grundstock der Befragung wurde ein standardisierter Fragebogen entwickelt und zusammen mit dem

Auftraggeber, der KfW Bankengruppe, Vertretern der Wissenschaft (Prof. Dr. Isabelle Jänchen, Hochschule Meißen) und den kommunalen Spitzenverbänden überarbeitet und abgestimmt. Der Fragebogen wurde dabei technisch und thematisch an den Zielstellungen einer Mehrfachbefragung („Panel“) ausgerichtet und umfasste 2025 neun Seiten (inkl. Hinweis zum Datenschutz) mit insgesamt 25 Fragen. Vor der Feldphase wurde der Fragebogen in einem Pretest mit fünf Kammereien in Deutschland auf seine Verständlichkeit und Validität hin getestet.

Die Befragung wurde postalisch sowie wahlweise papierlos mittels ausfüllbarem PDF-Formular oder als Online-Umfrage durchgeführt. Von der Möglichkeit der Online-Befragung machten 75 % der teilnehmenden Kommunen Gebrauch. 9 % der teilnehmenden Kommunen sendeten einen ausgefüllten Fragebogen auf dem Postweg zurück. Systematische Unterschiede im Antwortverhalten zwischen den verschiedenen Teilnahmeformen konnten nicht festgestellt werden.

Die Grundgesamtheit der aktuellen Panelerhebung umfasste – wie auch bei den Vorjahresbefragungen – alle Städte und Gemeinden mit mehr als 2.000 Einwohnern³⁷ sowie alle Landkreise (vgl. Tabelle A). Auf eine Befragung der Stadtstaaten wurde verzichtet, da die Strukturen und damit die zu erwartenden Angaben nicht vergleichbar mit den Angaben der anderen Kommunen sind. Befragt wurden:

- Eine nach Einwohnergröße und nach Bundesländern geschichtete Stichprobe von Städten und Gemeinden mit 2.000 bis 20.000 Einwohnern,
- Alle Groß- und Mittelstädte mit mehr als 20.000 Einwohnern (Vollerhebung),
- Alle Landkreise (Vollerhebung).

Adressaten der Umfrage waren jeweils die Kämmerer bzw. Finanzverantwortlichen der Städte, Gemeinden und Landkreise. Das Auswahlkonzept der elften Panelwelle entsprachen denen der Vorjahre. Gemeindeverbände wurden auch in diesem Jahr darum gebeten, sofern möglich aggregierte Angaben für die Haushalte aller verbandsangehörigen Gemeinden des Verbandshaushaltes zu machen.

³⁵ Vgl. Reidenbach et al. (2008).

³⁶ Vgl. Krone und Scheller (2020) für eine ausführliche Beschreibung der Methodik im Zeitverlauf sowie Raffer (2023).

³⁷ Auf Gemeinden mit weniger als 2.000 Einwohnern entfallen rd. 10 % der kommunalen Investitionsausgaben, sodass durch die Konzentration auf Gemeinden mit mehr als 2.000 Einwohnern etwa 90 % der kommunalen Investitionen repräsentiert werden. Vgl. Krone und Scheller (2020).

Tabelle A: Stichprobe und Rücklauf zum KfW-Kommunalpanel 2025

Einwohnergrößenklassen	Städte und Gemeinden			Landkreise	Summe
	2.000 bis unter 20.000	20.000 bis unter 50.000	50.000 und mehr		
Grundgesamtheit	4.452	519	193	294	5.458
angeschriebene Kommunen 2023	1.812	511	187	294	2.804
Rücklauf 2023 absolut	432	148	86	133	799
Rücklauf angeschriebene Kommunen 2023 in Prozent	24 %	29 %	46 %	45 %	28 %
angeschriebene Kommunen 2025	1.846	511	188	294	2.839
Rücklauf 2025 absolut	524	189	94	155	962
Rücklauf angeschriebene Kommunen 2025 in Prozent	28,4 %	37,0 %	50,0 %	52,7 %	33,9 %

Quelle: KfW-Kommunalpanel 2025, durchgeführt vom Difu von Januar bis März 2025.

Für das KfW-Kommunalpanel 2025 wurden insgesamt 2.839 Städte, Gemeinden und Kreise kontaktiert. Während unter den Kommunen mit mehr als 20.000 Einwohnern und Kreisen traditionell eine Vollerhebung durchgeführt wird, wurde unter kleineren Kommunen zwischen 2.000 und 20.000 Einwohnern eine disproportional geschichtete Zufallsstichprobe gezogen.

Mit 962 eingegangenen Antworten lag die Rücklaufquote bei 34 %. Damit lag die absolute Zahl der antwortenden Kommunen deutlich über der Zahl des Vorjahres (799).

Erfassung, Aufbereitung und Auswertung der Daten

Wie bereits in den vorherigen Befragungen wurden auch nach Abschluss der zehnten Panelbefragung die postalisch eingegangenen Fragebögen elektronisch erfasst und an die Daten der per Mail eingegangenen PDF-Formulare und der Daten der Online-Befragung angespielt. Anschließend wurden die Daten auf Plausibilität geprüft. Zudem wurden die numerischen Angaben (in Euro und Prozent) Extremwert- und Ausreißertests unterzogen. Für weitergehende Analysen wurde wie in den Vorjahren auf mehrere Strukturvariablen zurückgegriffen. In der Analyse wurde bei allen relevanten Fragen geprüft, ob sich das Antwortverhalten der Landkreise, Städte und Gemeinden nach einzelnen Strukturmerkmalen unterscheidet. Auf markante Unterschiede wird in der Analyse eingegangen. Gleiches gilt für Unterschiede bzgl. im Panel abgefragter Strukturvariablen (bspw. Haushaltsausgleich, Haushaltssicherungskonzept, etc.).

Übersicht Strukturvariablen

Einwohnergrößenklasse

Für die Berücksichtigung der Gemeindegröße wurden vier Klassen gebildet (GKL): GKL 1: Gemeinden mit 2.000 bis unter 5.000 Einwohnern, GKL 2: Gemeinden mit 5.000 bis unter 20.000 Einwohnern, GKL 3: Gemeinden mit 20.000 bis unter 50.000 Einwohnern, GKL 4: Mittlere und Großstädte mit über 50.000 Einwohnern. Landkreise werden als separate fünfte Klasse zusammengefasst und nicht nach Einwohnerzahl differenziert.

Regionen

Es wird zudem nach fünf Regionen unterschieden, die geografische und strukturelle Rahmenbedingungen abbilden sollen. Diese sind Süden (Bayern und Baden-Württemberg), Osten (Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen), Norden (Schleswig-Holstein und Niedersachsen), Nordrhein-Westfalen (als eigenständige Gruppe) sowie Süd-Westen (Hessen, Rheinland-Pfalz und das Saarland).

Steuerkraft

Zur Berechnung der Steuerkraft wurden Daten des Realsteuervergleichs des Statistischen Bundesamtes verwendet.³⁸ Die Variable „Steuerkraft“ setzt sich zusammen aus den Pro-Kopf-Einnahmen aus Grundsteuer, den Gemeindeanteilen an Einkommensteuer und Umsatzsteuer sowie den Gewerbesteuererträgen abzüglich Umlage. Basierend auf den Pro-Kopf-

³⁸ Vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2023).

Einnahmen wurden die Gemeinden in drei gleich große Gruppen (Terzile) eingeteilt.

Die Aufforderung zur Teilnahme über die kommunalen Spitzenverbände hat zur Folge, dass sich mitunter Kommunen an der Befragung beteiligen, die nicht vom Difu angeschrieben wurden. Da dies nicht dem Konzept der Zufallsstichprobe entspricht, werden die Angaben der so teilnehmenden Kommunen gekennzeichnet und die Antworten dahingehend überprüft, ob das Antwortverhalten von demjenigen der angeschriebenen Stichprobe stark abweicht, – etwa, dass hier überzogene Investitionsrückstände geltend gemacht werden könnten. Anzeichen für eine systematische Abweichung bzw. Einflüsse auf die Hochrechnung konnten bisher dabei nicht ausgemacht werden.

Gewichtung

Die überwiegende Mehrheit der Fragen, die im Bericht zum KfW-Kommunalpanel analytisch aufbereitet werden, basieren nicht auf einer Hochrechnung, sondern auf gewichteten Werten. Die disproportional geschichtete Stichprobe bzw. die Mischung aus geschichteter Stichprobe und Vollerhebung erfordert bereits per se eine Gewichtung der Ergebnisse, um repräsentative Aussagen über die Gesamtheit der Kommunen ab 2.000 Einwohnern treffen zu können. Mithilfe der Gewichtung kann zudem dafür kontrolliert werden, dass die Rücklaufquote beispielsweise bei Kreisen sowie Groß- und Mittelstädten höher ausfällt als bei kleineren Städten und Gemeinden mit 2.000 bis unter 5.000 Einwohnern. Um repräsentative Aussagen über die Grundgesamtheit aller Kommunen ab 2.000 Einwohner treffen zu können, erfolgt die Gewichtung auf Grundlage der drei Kategorien „Einwohnergrößenklasse“, „Region“ sowie „gruppenspezifische Steuerkraft“.

Auf Basis der Gemeindegrößenklasse und Region (siehe Kasten) werden 25 Gruppen gebildet. Jede der Gruppen wird auf Grundlage der Steuerkraft in drei gleich große Untergruppen (Terzile) unterteilt. Die Gewichtungsfaktoren ergeben sich aus dem Anteil an Kommunen einer Untergruppe in der Grundgesamtheit im Verhältnis zum Anteil teilnehmender Kommunen der Untergruppe in der Stichprobe.

Die Analysen zeigen, dass sich durch die Gewichtung nur selten stärkere Änderungen an den Ergebnissen ergeben. Sofern nicht anders vermerkt, sind alle in diesem Bericht aufgeführten Kennzahlen gewichtet. Die Hochrechnungen von Investitionen und Investitionsrückstand erfolgen einer anderen Vorgehensweise.

Hochrechnung

Die Hochrechnung für die Investitionsvolumina und den Investitionsrückstand beziehen sich immer auf Landkreise, Städte und Gemeinden (mit mehr als 2.000 Einwohnern). Die Hochrechnung basiert auf den Angaben, die die Kämmerereien für die 15 abgefragten Infrastrukturbereiche getätigt haben. Wie bei der Gewichtung wird in 25 Gruppen (5 Größenklassen à 5 Regionen) unterteilt. Innerhalb jeder dieser Gruppen werden für jeden Bereich die folgenden Zahlen verwendet:

- die Einwohnerzahl
- die mittleren Pro-Kopf-Investitionen bzw. Pro-Kopf-Rückstände derjenigen Kommunen, für die der Aufgabenbereich „relevant“ ist, sowie
- der Anteil derjenigen Kommunen, die den Aufgabenbereich selbst verantworten.

Der Pro-Kopf-Mittelwert wird mit der Einwohnerzahl gewichtet und mit dem Anteil der Kommunen der Gruppe, für die der Aufgabenbereich relevant ist, skaliert.

Nicht alle Kommunen, die an der Befragung teilgenommen haben, haben auch Angaben zu ihren Investitionen oder den Investitionsrückständen in den einzelnen Infrastrukturbereichen gemacht. Für das Jahr 2025 basiert die Hochrechnung für den wahrgenommenen Investitionsrückstand auf den Angaben von 534 Kommunen, die zu mindestens einem Investitionsbereich Angaben (null oder positive Werte) gemacht haben.

Zur Einordnung der Ergebnisse

Im Unterschied zu anderen Studien, die den kommunalen Investitionsrückstand thematisieren³⁹, basiert der im KfW-Kommunalpanel ermittelte Investitionsrückstand⁴⁰ auf Einschätzungen der Befragten. Nicht alle Kommunen besitzen dazu belastbare Zahlen.

Trotzdem hat die gewählte Vorgehensweise einen großen Vorteil: Die Befragten berücksichtigen bei ihren Angaben unter anderem auch aktuelle Schwerpunkte der politischen Diskussion, beispielsweise zu Themen wie Energie- oder Verkehrswende sowie veränderte Bedarfsstrukturen, z. B. im Zusammenhang mit der Informationsinfrastruktur, lange bevor diese in Gesetzen und Normen ihren Niederschlag finden. Andere Aspekte wie z. B. veränderte Standards bei der kommunalen Infrastruktur oder Notwendigkeiten aus dem demografischen Wandel fließen ebenfalls in die Einschätzung mit ein. Es

³⁹ Vgl. Reidenbach et al. (2008).

⁴⁰ Definition: Ein Investitionsrückstand ist dadurch beschrieben, dass ein Investitionsbedarf der Vergangenheit nicht ausreichend befriedigt wurde / werden konnte. Ein gravierender Rückstand beeinträchtigt die kommunale Aufgabenwahrnehmung im entsprechenden Aufgabenbereich erheblich.

ist anzunehmen, dass dabei auch künftige Entwicklungen wahrgenommen werden.

Damit geben die Befragungsergebnisse nicht nur Hinweise darauf, in welchen Bereichen bereits ein Investitionsstau besteht. Insbesondere die Veränderungen im Zeitverlauf zeigen, wo sich politische und gesellschaftliche Schwerpunkte verändern und in welchen Bereichen durch gezielte zusätzliche Investitionen eine drohende Zunahme des Investitionsrückstands abgemildert werden konnte.

Darüber hinaus ermöglichen die Befragungsdaten die Suche nach Zusammenhängen sowie dahinterstehenden Trends und geben Hinweise auf Ursache-Wirkungs-Beziehungen. Somit lassen sich besser als zuvor zielgerichtete Handlungsempfehlungen formulieren. Ein Nachteil ist mit dieser Vorgehensweise jedoch auch verbunden: Einschätzungen geben die Realität mit einer ge-

wissen Unschärfe wieder. Insbesondere quantitative Bewertungen sind schwierig und können trotz unveränderter Sachlage zu Schwankungen beim Ergebnis führen. Aus diesem Grund werden im Bericht qualitative Einschätzungen und quantitative Bewertungen nebeneinander betrachtet und aneinander gespiegelt. Die Methodik der Befragung und die daraus resultierenden Ergebnisse stehen somit nicht für sich allein, sondern ergänzen andere empirisch-statistische Zugänge, sodass sich durch die Gesamtschau ein klareres Bild auf kommunalpolitische Fragestellungen ergibt.

Tabellenband

Die Angaben der Befragung können dem Tabellenband entnommen werden, der unter www.kfw.de/kommunalpanel zum Download zur Verfügung gestellt wird.