

# Können private Partner helfen, den kommunalen Investitionsrückstand abzubauen?

Nr. 524, 22. Dezember 2025

Autoren: Dr. Stefanie Brilon, Tel. 069 7431-99767, [stefanie.brilon@kfw.de](mailto:stefanie.brilon@kfw.de);

Dr. Oliver Rottmann, [rottmann@kowid.de](mailto:rottmann@kowid.de); André Grüttner, [gruettner@kowid.de](mailto:gruettner@kowid.de); Fabio Botta, [botta@wifa.uni-leipzig.de](mailto:botta@wifa.uni-leipzig.de)

Die Kommunen in Deutschland stehen vor enormen Investitionsherausforderungen in allen Bereichen der kommunalen Daseinsvorsorge. Gleichzeitig ist ihre finanzielle Lage äußerst schwierig, sodass Beschaffungs-, Erbringungs- und Finanzierungsansätze jenseits der herkömmlichen Kanäle zunehmend in den Fokus kommen. Dazu zählen auch öffentlich-private Partnerschaften (ÖPP), bei denen die öffentliche Hand mit privaten Partnern zusammenarbeitet, um öffentliche Infrastruktur bereitzustellen und zu betreiben.

Im Vergleich zu den Nullerjahren sind ÖPP in Deutschland zuletzt weniger stark genutzt worden. Angesichts der aktuellen kommunalen Haushaltslage scheinen jedoch viele Kommunen diese Möglichkeit wieder in Betracht zu ziehen. Dies geht aus einer von der KfW unterstützten Studie des Kompetenzzentrums öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge (KOWID) hervor, die hier zusammengefasst und in den weiteren Kontext eingeordnet wird.

Von den an der Studie teilnehmenden Kommunen haben 38 % grundsätzlich Erfahrungen mit ÖPP-Projekten, wobei in den letzten 10 Jahren vor allem Projekte im Bildungsbereich in dieser Form realisiert wurden. Drei Viertel der Kommunen nennen den Wissens- und Erfahrungsaustausch als wichtigstes Motiv für die Nutzung von ÖPP. Mehr als die Hälfte gibt an, dass Projekte anders gar nicht umzusetzen seien. Gleichzeitig schreckt die komplexe Vertragsgestaltung vor allem kleinere Kommunen ab. Dennoch sieht eine deutliche Mehrheit der Kommunen ÖPP grundsätzlich als sinnvolles Instrument, das laut Befragung in Zukunft auch vermehrt bei Projekten in den Bereichen Klimaschutz und Klimaanpassung zum Einsatz kommen könnte, auch wenn in vielen Fällen die Planungen noch nicht sehr konkret erscheinen.

Ob Beschaffung und Betrieb als rein öffentliches Projekt oder eine öffentlich-private Partnerschaft kostengünstiger ist, hängt von vielen unterschiedlichen Faktoren ab und muss im Einzelfall geprüft werden. Empirische Studien, die beides vergleichen, kommen je nach Sektor- und Länderkontext zu teilweise unterschiedlichen Ergebnissen, zeigen aber auch, dass ÖPP häufig Zeit-, Qualitäts- und Budgetvorgaben einhalten. Entsprechend sind ÖPP zwar kein Wundermittel, können jedoch ein sinnvolles zusätzliches Werkzeug zur Bereitstellung öffentlicher Infrastruktur darstellen.

Die Kommunen stehen vor enormen Investitionsherausforderungen in allen Bereichen, wie der im KfW-Kommunalpanel 2025 berichtete wahrgenommene Investitionsrückstand von 215,7 Mrd. EUR eindrucksvoll belegt.<sup>1</sup> Gleichzeitig sehen sich die Kommunen einem enormen finanziellen Druck ausgesetzt, der die Investitionstätigkeit einzuschränken droht,<sup>2</sup> ebenso wie die stark gestiegenen Preise im Bausektor. Jedoch nicht nur finanzielle Herausforderungen gilt es zu meistern, sondern auch nicht-monetäre Faktoren bremsen die Umsetzung von Investitionsprojekten aus. So gaben im KfW-Kommunalpanel 2024 mehr als die Hälfte der Kommunen an, dass Personalmangel in der Bauverwaltung zu verzögerter Umsetzung von Investitionen führte.<sup>3</sup> Rund ein Viertel der Kommunen führte sogar den Abbruch von Projekten auf Personalmangel zurück. Angesichts dieser Herausforderungen stellt sich die Frage, inwieweit private Partner der öffentlichen Hand dabei helfen können, Infrastrukturprojekte zu finanzieren und durchzuführen, zum Beispiel in Form einer Public-Private Partnership.

Public-Private Partnerships (PPP) bzw. öffentlich-private Partnerschaften (ÖPP) bezeichnen die Zusammenarbeit von Einrichtungen der öffentlichen Hand und privaten Unternehmen zur Erbringung öffentlicher Leistungen. Der Grundgedanke bei dieser Zusammenarbeit ist in der Regel, dass die öffentliche Hand und private Organisationen unterschiedlichen Zugang zu Finanz- und Arbeitsmärkten sowie in vielerlei Hinsicht unterschiedliche Herangehensweisen an Projekte haben – von der internen Organisation bis hin zu Methoden der Buchführung und rechtlichen Rahmenbedingungen. Durch eine geschickte Aufgabenteilung zwischen öffentlichen und privaten Partnern können Leistungen zum Wohl der Allgemeinheit potenziell effizienter und schneller erbracht werden.

## Was macht eine öffentlich-private Partnerschaft aus?

Auch wenn der Begriff öffentlich-private Partnerschaft nicht eindeutig definiert ist, so lassen sich doch bestimmte Merkmale einer solchen Partnerschaft beschreiben, die dabei helfen, ÖPP von anderen Beziehungen zwischen öffentlicher Hand und privaten Partnern abzugrenzen.<sup>4</sup> So werden ÖPP in der Regel zwischen mindestens einem öffentlichen und einem privaten Partner eingegangen, um die wirtschaftliche Bereitstellung einer öffentlichen Aufgabe oder Leistung sicherzustellen. Der Begriff „Partnerschaft“ deutet darüber hinaus eine vertrauensbasierte Zusammenarbeit an, die häufig langfristig angelegt ist. Zum Beispiel wird für ÖPP-Infrastrukturprojekte häufig ein „Lebens-

zyklusansatz“ zugrundgelegt, der die Planung, den Bau, Betrieb und die Finanzierung mit den gleichen Partnern umfasst.

Der Erfolg einer so langfristigen Zusammenarbeit hängt wesentlich von zwei Punkten ab: Zum einen müssen die Ziele der Partner miteinander in Übereinstimmung zu bringen sein. Sprich, die Gemeinwohlorientierung der öffentlichen Hand darf nicht im Widerspruch zur Gewinnorientierung der privaten Partner stehen. Vielmehr sollte eine erfolgreiche ÖPP von Zielkongruenz geprägt sein.

Zum anderen kann die Übertragung von Aufgaben „moral hazard“-Probleme und damit Risiken für die Vertragspartner verursachen. In diesem Sinne muss bei der Aufgaben- auch über eine Risikoteilung zwischen den Geschäftspartnern nachgedacht werden, sodass Risiken von demjenigen Partner getragen werden, der sie am ehesten beeinflussen kann. Beispielsweise hängen die Instandhaltungskosten eines Gebäudes wesentlich von der Qualität beim Bau ab. Wenn also unterschiedliche Firmen für Bau und Instandhaltung verantwortlich sind, so besteht das Risiko, dass beim Bau zulasten der Qualität gespart wird und dadurch später die Kosten der Instandhaltung steigen. Typischerweise wird folglich auch eine geteilte Risikoallokation ein weiteres Merkmal einer ÖPP sein.

### Befürworter betonen Effizienzgewinne

In der Diskussion um ÖPP werden typischerweise zwei Hauptargumente vorgebracht, die für diese Art von Partnerschaft sprechen: Zum einen werden ÖPPs als Mittel gesehen, um in Zeiten angespannter öffentlicher Kassen die Finanzierung von Investitionen zu ermöglichen. Zum anderen wird die Beteiligung privater Partner als Beitrag zur Steigerung der Effizienz und Effektivität der Aufgabenerbringung gesehen, etwa indem das Fachwissen spezialisierter Unternehmen besser genutzt werden kann.

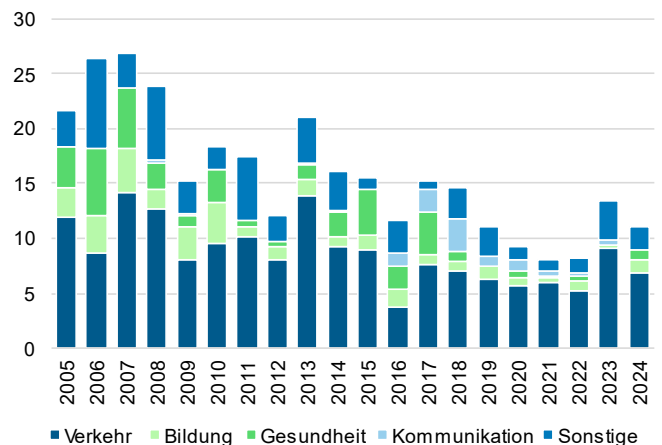
Tatsächlich können öffentlich-private Partnerschaften die öffentlichen Haushalte zumindest kurzfristig entlasten, da in der Regel die privaten Partner die Projektfinanzierung ganz oder teilweise übernehmen. Demgegenüber stehen jedoch langfristige Zahlungen der öffentlichen Hand an die privaten Partner, zum Beispiel in Form von Gebühren oder als Verzicht auf Einnahmen, durch die die Infrastruktur finanziert wird. Damit eine solche Partnerschaft für private Unternehmen interessant ist, muss zudem die erzielbare Rendite der Markttrendite bei vergleichbarem Risiko entsprechen. Daher ist im Vorfeld zu prüfen, ob die Umsetzung eines Projektes als ÖPP eher teurer für die öffentliche Hand ist als herkömmliche Finanzierungsformen. Empirische Studien, die ÖPP mit rein öffentlich Projekten vergleichen, kommen hier zum Teil zu unterschiedlichen Ergebnissen, die jedoch stark vom jeweils relevanten Sektor- und Länderkontext abhängen.<sup>5</sup> Auch die Höhe der möglichen Effizienzgewinne ist durchaus umstritten und hängt von vielerlei äußeren Faktoren ab, wie dem betrachteten Sektor, regulatorischen Vorgaben, der Zahl an Wettbewerbern und der Vertragsgestaltung.<sup>6</sup> Häufig sind ÖPP-Projekte jedoch gut darin, Kosten-, Zeit- und Qualitätsvorgaben einzuhalten.<sup>7</sup>

### ÖPPs als verdeckte Verschuldung?

Kritiker von ÖPP bemängeln außerdem, dass die tatsächlichen finanziellen Belastungen aus ÖPP-Projekten in den öffentlichen Haushalten unzureichend abgebildet werden, was zu einer verdeckten Verschuldung der öffentlichen Hand führen kann. Dies ist besonders problematisch, wenn die Finanzlage der öffentlichen Haushalte ohnehin schon angespannt ist. Gerade wenn keine weitere Schuldenaufnahme möglich ist, können ÖPP als Umgehung der Budgetrestriktionen interpretiert werden, um den finanziellen Spielraum auszudehnen. Jedoch werden so natürlich genau wie bei einer weiteren Verschuldung zukünftige Belastungen für den öffentlichen Haushalt aufgebaut.

### Grafik 1: Entwicklung des Projektvolumens von ÖPP in Europa

Erfasst sind Projekte ab 10 Mio. EUR in der EU und in UK, in Mrd. EUR



Quelle: European PPP Expertise Center (EPEC), eigene Darstellung.

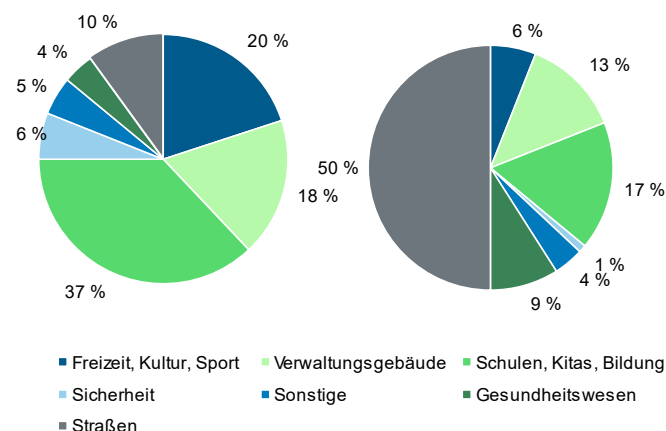
### Die Popularität von ÖPP hat in den letzten Jahren stark variiert

Trotz dieser Kritikpunkte sind ÖPP schon lange ein gängiges Instrument für die Bereitstellung öffentlicher Leistungen. Jedoch schwankt die Anzahl und das Investitionsvolumen der umgesetzten Projekte über die Zeit.<sup>8</sup> So legen etwa die Daten des European PPP Expertise Centre (EPEC) nahe, dass der Markt für große ÖPP-Projekte in Europa seit 2015 im Schnitt nur noch ein halb so hohes Investitionsvolumen aufweist wie in den 10 Jahren davor (Grafik 1).<sup>9</sup> Dem letzten EPEC-Bericht zufolge ist der Markt gerade in Deutschland zuletzt geschrumpft.<sup>10</sup> Da jedoch in der EPEC Datenbank ÖPP erst ab einem Wert von 10 Mio. EUR Projektvolumen aufgelistet werden, sind (kleinere) kommunale Projekte hierin häufig nicht erfasst.

Doch auch die Daten der deutschen PPP-Projektdatenbank lassen eine gesunkene Anzahl von ÖPP-Projekten in Deutschland in den letzten Jahren vermuten.<sup>11</sup> Dem Investitionsvolumen nach sind ÖPP-Projekte vor allem beim Autobahnbau, also auf Bundesebene, wichtig. Jedoch handelt es sich hier nur um wenige große Projekte. Besonders häufig werden dagegen ÖPP-Projekte im Bildungsbereich genutzt, etwa beim Bau und Betrieb von Schulen und Kindergärten (Grafik 2). Hierbei handelt es sich meist um kleinere Projekte auf kommunaler Ebene.

## Grafik 2: ÖPP-Projekte im Hoch- und Straßenbau in Deutschland, prozentuale Anteile nach Sektor

Links: Anteil nach Zahl der Projekte, rechts: Anteil nach Investitionsvolumen, Projekte 2002–2022 (N=235)

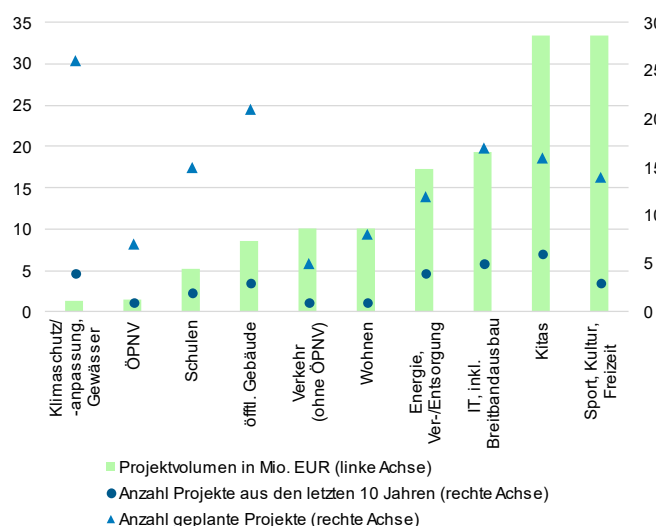


Quelle: PPP-Projekt Datenbank, PD.<sup>12</sup>

Dieses Muster findet sich auch in einer von der KfW unterstützten Studie des Kompetenzzentrums öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge (KOWID) zum Thema ÖPP auf kommunaler Ebene wieder, an deren Befragungsteil 92 Kommunen teilgenommen haben.<sup>13</sup> Von diesen hatten 20 % Erfahrungen mit ÖPP aus den letzten zehn Jahren. Die in dieser Zeit umgesetzten Projekte erstrecken sich dabei über fast alle Bereiche der kommunalen Daseinsvorsorge, wobei der Kita-Bereich<sup>14</sup> hier sowohl bei der Anzahl als auch beim Investitionsvolumen der Projekte hervorsticht (Grafik 3, Markierungen in grün). Insgesamt ist die Fallzahl an Projekten aus den letzten 10 Jahren zwar eher gering, jedoch berichten 38 % der teilnehmenden Gemeinden, dass sie grundsätzlich über Erfahrungen mit ÖPP-Projekten verfügen.<sup>15</sup> Dabei sinkt der Anteil der Gemeinden ohne jegliche ÖPP-Erfahrung mit steigender Einwohnerzahl.

## Grafik 3: Berichtete kommunale ÖPP aus den letzten 10 Jahren nach Investitionsbereichen

Nach Projektvolumen in Mio. EUR (linke Achse) und Anzahl (rechte Achse). Erfasst sind die in der Studie von Botta et al. (2025) berichteten ÖPP aus den letzten 10 Jahren in grün, sowie die geplanten Projekte (nur Anzahl) in blau.



Quelle: Botta, F. et al. (2025)

## Infobox: Häufige ÖPP-Modelle

Je nach Anwendungsbereich müssen ÖPP-Projekte sehr unterschiedlichen Anforderungen gerecht werden, sodass sich eine Vielzahl an Modellen herausgebildet hat, die sich bezüglich der Eigentumsrechte, des Betriebs und der Finanzierung unterscheiden. Nach den folgenden Varianten wurde in der Studie von Botta et al. (2025) explizit gefragt:

- **Betreibermodell, BOT-Modell** ("Build Operate Transfer"): ein privates Unternehmen plant, finanziert, baut und betreibt öffentliche Infrastruktur und erhält dafür eine vertraglich geregelte Vergütung über Betriebs- und Leistungsentgelte. Beim BOT-Modell erfolgt eine schlüsselfertige Übergabe der Infrastruktur an die öffentliche Hand.
- **Inhabermodell**: Die öffentliche Hand bleibt Eigentümerin der Infrastruktur, der private Partner ist für Planung, Bau, Finanzierung, Betrieb und/oder Instandhaltung zuständig.
- **Erwerber-, Leasing- und Mietmodell**: Die öffentliche Hand nutzt gegen Gebühr die Immobilie eines privaten Unternehmens und kann diese langfristig übernehmen. Die Modelle unterscheiden sich in der finanziellen und vertraglichen Ausgestaltung der Übernahme.
- **Konzessionsmodell**: Beim Konzessionsmodell erhält ein privates Unternehmen von der öffentlichen Hand eine Konzession, also das vertraglich geregelte Recht, eine öffentliche Aufgabe oder Dienstleistung auf eigene Rechnung und eigenes Risiko zu übernehmen und Einnahmen direkt von den Nutzern zu erzielen (z. B. durch Gebühren, Entgelte, Maut, Tickets). Im Gegenzug erhält die Kommune eine Konzessionsabgabe. Die Vorteile für die Kommunen können in geringeren direkten Zahlungen aus dem Haushalt, in der Übertragung von Risiken (z. B. Nachfragerisiko) an den privaten Partner, in höherer Effizienz durch den privatwirtschaftlichen Betrieb oder in der Entlastung bei Finanzierung und Betrieb liegen.
- **Gesellschaftsmodell / Projektgesellschaft / Kooperationsmodell**: Ein privates Unternehmen und die öffentliche Hand betreiben über eine gemeinsame Gesellschaft eine öffentliche Einrichtung. Der Vorteil liegt in der langfristigen Kooperation und dem geteilten Risiko.
- **Betriebsführungsmodell**: Das private Unternehmen führt den Betrieb und erhält dafür ein Entgelt, hat aber keine Eigentumsrechte.
- **Betriebsüberlassungsmodell**: Beim Betriebsüberlassungsmodell werden die Nutzung und der Betrieb einer öffentlichen Einrichtung durch den privaten Partner übernommen, ohne dass ihm das Eigentum an der Einrichtung übertragen wird.

## Welche konkreten Formen nehmen die Partnerschaften auf kommunaler Ebene an?

In der Praxis haben sich verschiedene Modelle von ÖPP etabliert (siehe Infobox), die je nach Aufgabenbereich, Voraussetzungen und Zielen des öffentlichen Auftraggebers zum Einsatz kommen. So stellt sich beispielsweise die Frage, ob eine Aufgabe auf Vertragsbasis gelöst werden kann, wie etwa bei sogenannten Betreiber- oder Konzessionsmodellen, oder ob es sinnvoller ist, dass eine Projektgesellschaft zusammen mit den privaten Partnern gegründet wird, was zwar mit erheblichem Aufwand verbunden ist, aber auch sicherstellt, dass der öffentliche

Partner als Miteigentümer einen gewissen, flexiblen Einfluss über die längerfristige Aufgabenerfüllung behält. Ein weiterer Aspekt ist die Risikoverteilung zwischen öffentlichem und privatem Partner, die von der Größe des Projekts, der Höhe möglicher Schäden und der Komplexität des Projektes abhängt. Und schließlich spielt die Art der zu erfüllenden Aufgabe eine Rolle, auch für die finanzielle Ausgestaltung der Beziehung zwischen privaten und öffentlichen Partnern: Die Bezahlung der privaten Leistung kann entweder über Entgelte der öffentlichen Hand und damit letztlich steuerfinanziert werden. Dies ist beispielsweise bei Miet- oder Leasingmodellen der Fall. Oder aber die Bezahlung erfolgt über Nutzerentgelte, wie beispielsweise die Lkw-Maut bei Autobahnen (Konzessionsmodell).

In der untersuchten Stichprobe von Kommunen kam in einem Drittel der Projekte das Inhabermodell zum Einsatz, das damit das mit Abstand am häufigsten genutzte Modell ist. An zweiter Stelle folgen Projektgesellschaften, die besonders im Bereich Energie und Klima und digitale Infrastruktur genutzt wurden. Dagegen berichtete keine der befragten Kommunen die Nutzung von Konzessionsmodellen.

### Kommunen verfolgen verschiedene Ziele mit ÖPP

Bei der Optimierung öffentlicher Leistungen mithilfe von ÖPP können für die Kommunen verschiedene Aspekte im Vordergrund stehen, wie etwa eine schnellere Projektrealisierung, effizientere Aufgabenerledigung, größere finanzielle Planungssicherheit (insbesondere durch Übertragung von Risiken an Private), Kostenoptimierung, Nutzung privatwirtschaftlichen Know-hows, die Verschlankung von Verwaltungsstrukturen oder die

Implementierung privatwirtschaftlicher Steuerungs- und Managementmethoden. Darüber hinaus sind in der Literatur noch weitere Argumente zu finden, wie finanzielle und wirtschaftspolitische Gründe, also beispielsweise die Schaffung von Arbeitsplätzen und Steuereinnahmen durch höhere Investitionen.

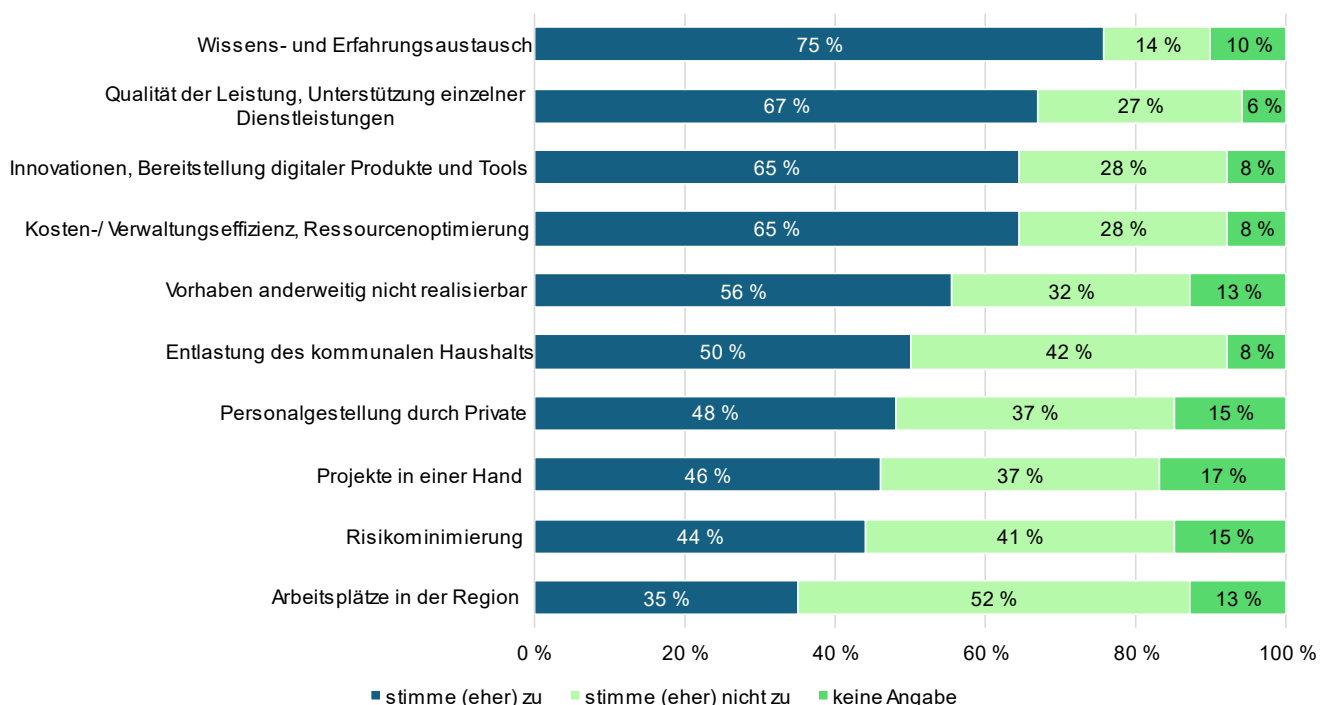
### Privates Knowhow für Kommunen

Befragt nach den Gründen für ÖPP, nannten die Kommunen in der Studie<sup>16</sup> den Wissens- und Erfahrungsaustausch mit privaten Partnern als das wichtigste Motiv für ÖPP (Grafik 4). Gefragt wurde nach der Zustimmung zu verschiedenen Begründungen für ÖPP-Projekte. Drei Viertel der teilnehmenden Kommunen stimmten dem Wissens- und Erfahrungsaustausch als Begründung (eher) zu. Je ca. zwei Drittel sahen auch die folgenden Aspekte eher als Gründe für die Realisierung von ÖPP: die Qualität der Leistung oder die Unterstützung einzelner Dienstleistungen, den Zugang zu Innovationen und die Bereitstellung digitaler Produkte und Tools sowie Ressourcenoptimierung und eine höhere Kosten- bzw. Verwaltungseffizienz. Die Entlastung des kommunalen Haushalts sah dagegen nur die Hälfte der Teilnehmer als Motiv.

Das Zustimmungsmuster variiert dabei leicht mit der Größe der antwortenden Kommunen. So sehen größere Kommunen deutlich häufiger den Wissens- und Erfahrungsaustausch, fachliche Beratung durch Private und den Zugriff auf Innovationen und neue Technologien sowie die Bereitstellung digitaler Tools als Gründe für ÖPP-Projekte. In Kommunen zwischen 100.000 und 500.000 Einwohnern stimmen jeweils 86 % diesen Argumenten zu.

### Grafik 4: Gründe für ÖPP

Anteile der Kommunen, Mehrfachnennungen möglich



Quelle: Botta, F. et al (2025).

In dieser Gruppe scheint folglich der Zugriff auf externes Knowhow und Technik wichtig zu sein. Verglichen mit kleineren Gemeinden, nennen größere Kommunen auch deutlich häufiger die Qualität der privaten Leistungen oder die Unterstützung einzelner Dienstleistungen als Argument für ÖPP. Und sie stimmen häufiger der Aussage zu, dass ÖPP dabei helfen, Vorhaben zu realisieren, die ansonsten nicht möglich wären.

Bei Kommunen mit weniger als 50.000 Einwohnern erhält ebenfalls der Wissens- und Erfahrungsaustausch den höchsten Zuspriech. Aber hier sind es nur rund 45 % der entsprechenden Gemeinden, die diesem Argument für ÖPP zustimmen. Verglichen mit größeren Gemeinden wird in dieser Gruppe häufiger die Entlastung des kommunalen Haushalts und die Risikominimierung durch die Zusammenarbeit mit privaten Partnern als wichtig angesehen.

### Komplexe Verträge schrecken Kommunen ab

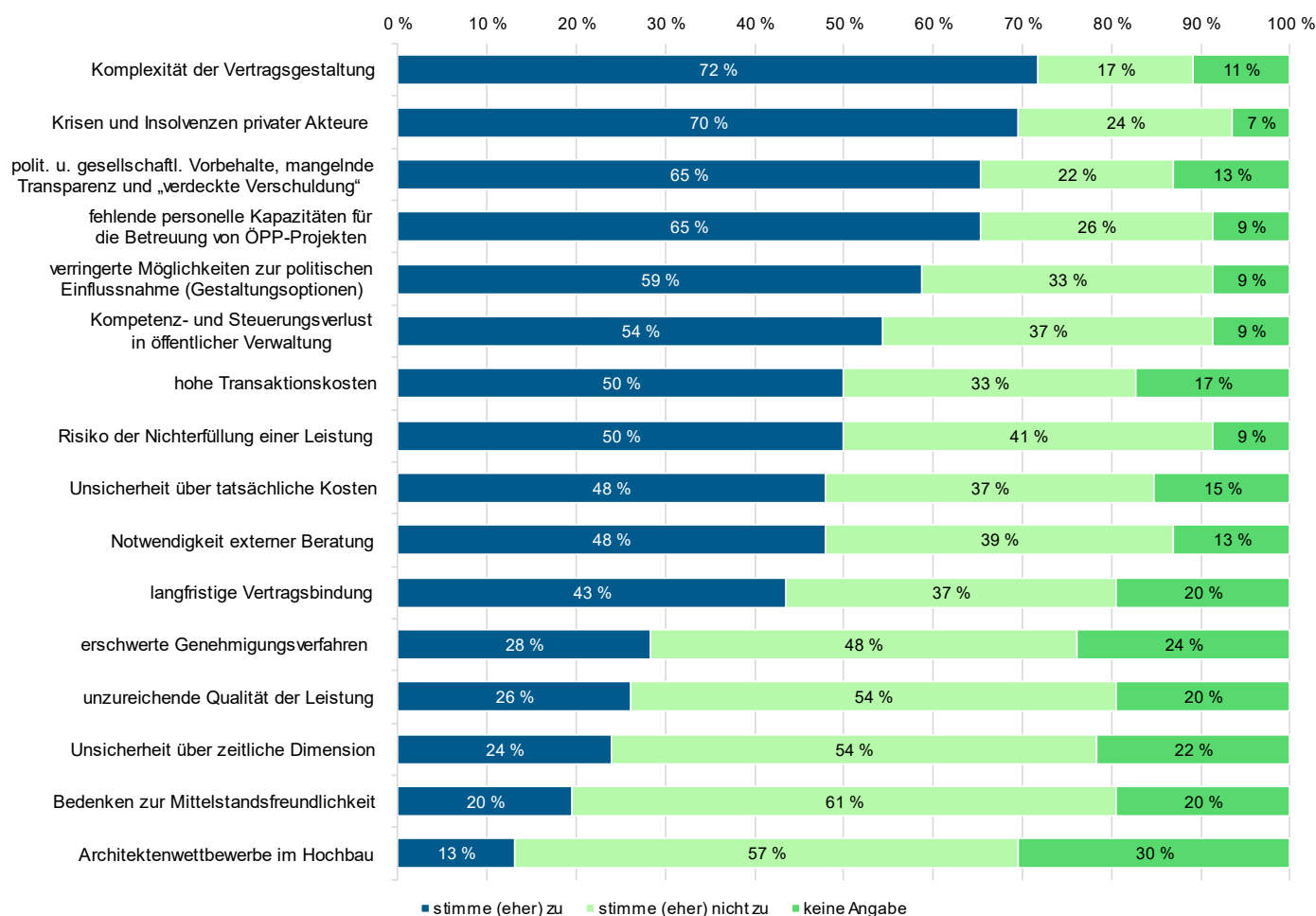
Neben den untersuchten Vorteilen bringen ÖPP auch mögliche Nachteile mit sich, wie etwa aufwendige Vertragswerke und hohe Transaktionskosten, Risiken bezüglich der privaten Partner, geringere Gestaltungs- und Einflussmöglichkeiten der öffentlichen Hand und eine geringere Transparenz der Finanzflüsse.

Von diesen Gründen, die gegen ÖPP sprechen, erhält der Aspekt der komplexen Vertragsgestaltung mit 72 % die höchsten Zustimmungswerte (Grafik 5), gefolgt von Krisen und Insolvenzen privater Akteure (70 % stimmen (eher) zu), und politischen und gesellschaftlichen Vorbehalten und mangelnder Transparenz (65 % stimmen (eher) zu). Hingegen werden eine unzureichende Qualität der Leistung, Unsicherheiten über die zeitliche Dimension des Projektes oder Bedenken zur Mittelstandsfreundlichkeit eher nicht als Gründe gegen ÖPP gesehen.

Jedoch unterscheiden sich die Zustimmungswerte zum Teil deutlich je nach ÖPP-Erfahrung. Von denjenigen Kommunen, die in den letzten 10 Jahren ein oder mehrere ÖPP durchgeführt haben, nennen 2 von 5 die komplexen Verträge und die mangelnden personellen Kapazitäten als Gründe gegen ÖPP. Hingegen sieht nur 1 von 5 Kommunen in dieser Gruppe Probleme bezüglich der Möglichkeiten zur Gestaltung von Projekten und einem möglichen Kompetenz- und Steuerungsverlust in der Verwaltung. Auf der anderen Seite nennen unter denjenigen Kommunen, die in den letzten 10 Jahren keine ÖPP-Projekte durchgeführt haben, fast 4 von 5 die hohen Transaktionskosten als wichtigsten Grund.

### Grafik 5: Gründe gegen ÖPP

Anteil der Kommunen, Mehrfachnennungen möglich



Quelle: Botta, F. et al (2025).



Die in der Umfrage prominent genannten Argumente gegen ÖPP greifen einige der Kritikpunkte auf, die auch in der öffentlichen und wissenschaftlichen Diskussion zum Thema immer wieder genannt werden. Zum Beispiel wurde seitens einiger Rechnungshöfe kritisiert, dass durch ÖPP zukünftige Belastungen des öffentlichen Haushalts ungenügend abgebildet werden. Dieses Argument sieht eine Mehrheit der Kommunen als stichhaltig, darunter vor allem solche, die in den letzten 10 Jahren keine oder noch nie ÖPP-Projekte durchgeführt haben. Besonders negativ würde sich mangelnde Transparenz auf besonders hoch verschuldete Kommunen auswirken. Diesbezüglich ist jedoch kein eindeutiges Ergebnis aus den Daten abzulesen:

Grundsätzlich sehen unabhängig vom Verschuldungsgrad mindestens die Hälfte der Kommunen ÖPP als ein (eher) sinnvolles Werkzeug an, bei Kommunen mit eher geringer oder mit sehr hoher Pro-Kopf-Verschuldung sind es sogar jeweils mehr als zwei Drittel.<sup>17</sup> Der Anteil der Kommunen, die in den letzten 10 Jahren ein ÖPP-Projekt durchgeführt haben, ist – im Vergleich zu Kommunen mit mittlerem Verschuldungsgrad – höher sowohl unter den hoch verschuldeten als auch unter den eher gering verschuldeten Kommunen.<sup>1819</sup>

### Typische kommunale Schwächen könnten durch private Stärken ausgeglichen werden

Die Schwerpunktanalyse im KfW-Kommunalpanel 2024 dokumentiert, wie sich die unterschiedlichen Investitionshemmnisse konkret in den Kommunen auswirken.<sup>20</sup> So führen einerseits finanzielle Hemmnisse tendenziell dazu, dass Investitionsprojekte gar nicht durchgeführt werden. Allen voran wurden hier unzureichende Eigenmittel genannt, die in fast jeder dritten Kommune zur Folge haben, dass Projekte nicht zustande kommen und in jeder vierten Kommune Projekte abgespeckt oder verzögert werden.<sup>21</sup> Auch ungünstige Kreditbedingungen und unpassende Förderangebote wirken sich vor allem darauf aus, ob Projekte überhaupt durchgeführt werden. Andererseits wirken sich organisatorische Hemmnisse wie komplexe Verfahren und langwierige Prozesse in verschiedenen Bereichen vor allem auf die Geschwindigkeit und die Kosten der Umsetzung aus. So gaben jeweils mindestens 2 von 5 Kommunen an, dass sich Investitionsprojekte um mindestens ein Jahr verzögern, weil die Vergabe- und Genehmigungsverfahren und die baurechtlichen Vorgaben zu komplex sind. Ebenso viele Kommunen nannten Personalmangel als Grund für zeitliche Verschiebungen.

Damit ergeben sich mehrere Ansatzpunkte, bei denen eine Zusammenarbeit mit privaten Partnern helfen könnte, Investitionshemmnisse zu verringern: Zum einen könnten aktuelle finanzielle Engpässe durch eine private Vorfinanzierung zumindest abgeschwächt werden. Zum anderen könnte auf das spezialisierte Fachwissen und die personellen Kapazitäten der privaten Partner zurückgegriffen werden. Damit würde nicht nur der Personalmangel in den Verwaltungen adressiert, sondern auch der Umgang mit den zahlreichen komplexen Prozessen, die Fachwissen voraussetzen und Kapazitäten binden.

### Preissteigerungen und hohe Ausgaben bremsen Investitionen in den untersuchten Kommunen

Die aktuelle Studie des KOWID befragt die Kommunen daher auch nach den von ihnen wahrgenommenen Investitionshemmnissen. Als wichtigste Hindernisse identifizierten die

teilnehmenden Städte und Gemeinden Preissteigerungen in der Baubranche und steigende Ausgaben für die laufende Aufgabenerfüllung. Jeweils 96 % sehen diese zwei Faktoren (eher) als Hindernis. Auf den nächsten Plätzen folgen aufwendige Förderverfahren (86 %), Vergabe- und Genehmigungsverfahren (84 %) und die Einnahmesituation bzw. die Verfügbarkeit von Eigenmitteln (82 %). Rund 7 von 10 Kommunen nennen auch gestiegene Zinsen und gestiegene Energiepreise als Investitionshindernis. Damit werden als wichtigste Faktoren überwiegend solche benannt, die die derzeitige knappe Kassenlage der Kommunen erklären.

Personalmangel – vor allem beim technischen Personal –, unzureichendes fachliches Knowhow oder mangelnde Planungskapazitäten in der eigenen Verwaltung sahen dagegen nur knapp die Hälfte der teilnehmenden Kommunen als Hindernis (51 %), und fehlendes Wissen über die mögliche Einbeziehung privater Partner nur 27 %. Jedoch lohnt sich ein Blick auf die Antwortmuster nach Gemeindegröße, denn so wird klar, dass das fehlende Wissen über die Kooperation mit privaten Partnern deutlich häufiger in kleineren Kommunen als Problem wahrgenommen wird. Größere Kommunen nennen dagegen vergleichsweise häufiger eine unzureichende (Prozess-)Digitalisierung und aufwendige interne Verwaltungsverfahren als Hindernis.<sup>22</sup>

### Können ÖPP-Projekte helfen, vorhandene Investitionshemmnisse zu überwinden?

Betrachtet man die Antworten der Kommunen zu den Investitionshemmnissen genauer, so zeigt sich, dass Kommunen mit Mangel an Personal und internem Knowhow etwas häufiger den Wissens- und Erfahrungsaustausch und die Unterstützung einzelner Dienstleistungen bzw. deren Qualität als Argument für ÖPP sehen. Das Argument der Kosteneffizienz wiederum erhält vergleichsweise höheres Gewicht bei Kommunen, die den kommunalen Eigenanteil bei Förderprogrammen als Hindernis nennen. Insgesamt lassen sich jedoch keine eindeutigen Zusammenhänge zwischen den benannten Investitionshemmnissen und den Argumenten für ÖPP herauslesen.

Indes ziehen trotz der genannten Vorbehalte gegenüber ÖPP viele der befragten Kommunen die Kooperation mit privaten Partnern für die Zukunft in Betracht. So verfolgen die Kommunen beispielsweise weiterhin Projekte im Bildungsbereich, aber auch bei der Bereitstellung und der energetischen Sanierung öffentlicher Gebäude und in den Bereichen Klimaschutz und Klimaanpassung (Grafik 3, blaue Dreiecke). Jedoch scheinen die entsprechenden Projekte noch nicht sehr konkret zu sein, da in 60 % der Fälle der angestrebte Modelltyp für ein ÖPP noch unklar ist.

### Fazit

Ob die Realisierung eines öffentlichen Investitionsprojekts als ÖPP sinnvoll ist, muss im Einzelfall abgewogen werden. Dabei spielen neben den Erfahrungen einer Kommune und ihren bestehenden Partnerschaften natürlich vor allem finanzielle Erwägungen eine Rolle. Die Studie zeigt, dass die Kommunen eine durchaus ambivalente Sicht auf ÖPP-Projekte haben, eine Mehrheit die Kooperation mit privaten Partnern aber als sinnvolles Instrument betrachtet.

Angesichts der großen Investitions Herausforderungen, vor denen die Kommunen stehen, ist der Ruf nach stärkerer Beteiligung privater Akteure zuletzt wieder lauter geworden.<sup>23</sup> Die vorliegende Studie des KOWID unternimmt vor diesem Hintergrund eine genauere Betrachtung der damit einhergehenden Vor- und Nachteile aus Sicht der Kommunen. In Summe stützt sie die Erkenntnis, dass öffentlich-private Partnerschaften zwar kein Wundermittel sind, aber ein sinnvolles zusätzliches Werkzeug zur Bereitstellung öffentlicher Infrastruktur.

Damit dieses Werkzeug seine volle Wirkkraft entfalten kann, sind jedoch auch Herausforderungen zu meistern. Zum einen gilt es politische und gesellschaftliche Vorbehalte zu überwinden, die von vielen Gemeinden als ein wichtiges Hemmnis bei der Nutzung von ÖPP gesehen werden (Grafik 5). In Fällen, in denen ÖPP als sinnvolle und effiziente Art der Bereitstellung von Infrastruktur gesehen werden können, gilt es hier Vorurteile

abzubauen. Aber auch mangelnde personelle Kapazitäten, um ÖPP zu betreuen, werden von den Gemeinden als problematisch gesehen. Hier könnten gerade kleinere Gemeinden von neuen oder erweiterten Beratungs- und Unterstützungsangeboten auf Länderebene profitieren.

#### Folgen Sie KfW Research auf X:

[https://x.com/KfW\\_Research](https://x.com/KfW_Research)

#### Abonnieren Sie unseren kostenlosen E-Mail-Newsletter, und Sie verpassen keine Publikation:

[https://www.kfw.de/%C3%9Cber-die-KfW/Service/KfW-Newsdienste/Newsletter-Research-\(D\)/index.jsp](https://www.kfw.de/%C3%9Cber-die-KfW/Service/KfW-Newsdienste/Newsletter-Research-(D)/index.jsp)

#### Oder beziehen Sie unseren Newsletter auf LinkedIn:

<https://www.linkedin.com/build-relation/newsletter-follow?entityUrn=7386681947676160000>

<sup>1</sup> Raffer, C. et al. (2025): KfW-Kommunalpanel 2025.

<sup>2</sup> Laut statistischem Bundesamt erreichte das Finanzierungsdefizit der Kommunen 2024 ein Rekordhoch von 24,8 Mrd. EUR. Auch für das laufende Jahr 2025 ist ein ähnlich hohes Defizit zu erwarten.

<sup>3</sup> Raffer, C. und H. Scheller (2024): KfW-Kommunalpanel 2024.

<sup>4</sup> Gatzke, N. (2011): Public Private Partnerships und öffentliche Verschuldung: PPP-Modelle im Licht deutscher und europäischer Verschuldungsregeln und ihre Transparenz in den öffentlichen Haushalten. <https://library.oapen.org/bitstream/handle/20.500.12657/26690/1003371.pdf?sequence=1>

<sup>5</sup> Raisbeck et al. (2010) vergleichen ÖPP-Projekte mit öffentlich bereitgestellten Projekten in Australien und zeigen, dass ÖPPs schneller fertig gestellt wurden und günstiger waren. Dagegen waren die in Blanc-Brude et al. (2009) untersuchten europäischen ÖPP-Straßenbauprojekte deutlich teurer als vergleichbare öffentliche Bauten. Vgl. Raisbeck, P., Duffield, C. und M. Xu (2010): Comparative performance of PPPs and traditional procurement in Australia. *Construction Management and Economics*, 28(4), S. 345–359; Blanc-Brude, F., Goldsmith, H. und T. Valila (2009): A comparison of construction contract prices for traditionally procured roads and public private partnerships. *Review of Industrial Organization*, 35(1-2), S. 19–40.

<sup>6</sup> Vgl. dazu die Metastudie von Fabre, A. und S. Straub (2023): The impact of public-private partnerships (PPPs) in infrastructure, health and education. *Journal of Economic Literature* 61(2), S. 655–715.

<sup>7</sup> Vgl. Auriol, E. und S. Saussier (2025): Private Participation in Infrastructure: What role for public-private partnerships? CEPR Press.

<sup>8</sup> Generell sind Daten zur Infrastrukturfinanzierung durch ÖPPs nicht umfassend verfügbar. Auf europäischer Ebene vermitteln am ehesten die Daten der EIB ein umfassendes Bild, denen zu Folge das Investitionsvolumen in ÖPP europaweit zwischen 2015 und 2025 deutlich unter dem Volumen in den 10 Jahren davor lag. Vgl. Auriol, E. und S. Saussier (2025): Private Participation in Infrastructure: What role for public-private partnerships? CEPR Press.

<sup>9</sup> Vgl. <https://data.eib.org/epec/>

<sup>10</sup> Laut EPEC (2025) wurden für Deutschland im Jahr 2024 nur noch 5 Projekte im Wert von insgesamt 460 Mio. EUR erfasst. Das EPEC erfasst ÖPP-Projekte ab einem Wert von 10 Mio. EUR. Kleinere (kommunale) Projekte sind hier nicht berücksichtigt.

<sup>11</sup> Vgl. [https://www.ppp-projektbank.de/fileadmin/user\\_upload/211231\\_OEPP-Markt\\_2022\\_Ueberblick.pdf](https://www.ppp-projektbank.de/fileadmin/user_upload/211231_OEPP-Markt_2022_Ueberblick.pdf) für Daten von 2002 bis 2022 laut Partnerschaft Deutschland.

<sup>12</sup> [https://www.ppp-projektbank.de/fileadmin/user\\_upload/211231\\_OEPP-Markt\\_2022\\_Anwendungsfelder.pdf](https://www.ppp-projektbank.de/fileadmin/user_upload/211231_OEPP-Markt_2022_Anwendungsfelder.pdf)

<sup>13</sup> Botta, F., Grüttner, A. und O. Rottmann (2025): Zusammenarbeit der öffentlichen Hand mit privaten Unternehmen durch ÖPP in der kommunalen Praxis. KOWID Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge.

<sup>14</sup> Investitionen in Kitas hatten in den letzten Jahren eine hohe politische Priorität. Gleichzeitig gibt es auch traditionell viele Einrichtungen, die nicht in kommunaler Trägerschaft sind. Vgl. Borghorst, M. und S. Brilon (2025): Kita-Ausbau in Deutschland: Investitionsrückstände rückläufig, große regionale Unterschiede, Fokus Volkswirtschaft Nr. 515, KfW Research.

<sup>15</sup> Von den an der Befragung teilnehmenden Kommunen haben 20 % ÖPP-Projekte in den letzten 10 Jahren durchgeführt. Weitere 18 % haben zwar schon mal ÖPP-Projekte durchgeführt, aber nicht in den letzten 10 Jahren. Die restlichen 62 % verfügen über keine Erfahrung.

<sup>16</sup> Botta, F., Grüttner, A. und O. Rottmann (2025): Zusammenarbeit der öffentlichen Hand mit privaten Unternehmen durch ÖPP in der kommunalen Praxis. KOWID Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge.

<sup>17</sup> Vgl. Abb. 30 in Botta et al. (2025).

<sup>18</sup> Vgl. Abb. 34 in Botta et al. (2025).

<sup>19</sup> Auf europäischer Ebene zeigen Auriol und Saussier (2025) einen positiven Zusammenhang zwischen Verschuldungsgrad und Nutzung von ÖPPs in den letzten 20 Jahren auf. Vgl. Figure 17 in Auriol, E. und S. Saussier (2025): Private Participation in Infrastructure: What role for public-private partnerships? CEPR Press.

<sup>20</sup> Raffer, C. und H. Scheller (2024): KfW-Kommunalpanel 2024.

<sup>21</sup> Alle Angaben in diesem Abschnitt beruhen auf den Ergebnissen des KfW-Kommunalpanels 2024. Vgl. Raffer, C. und H. Scheller (2024): KfW-Kommunalpanel 2024.

<sup>22</sup> Während aufwendige interne Verwaltungsverfahren in Summe nur von 35 % der Kommunen als Hindernis gesehen werden, so sind es mehr als drei von fünf Kommunen ab einer Einwohnerzahl über 50.000.

<sup>23</sup> Dies gilt ebenso auf internationaler Ebene. So fordert etwa die OECD eine stärkere Einbindung privaten Kapitals, um die Herausforderungen des Klimawandels zu bewältigen. Vgl. OECD (2024): Infrastructure for a Climate-Resilient Future. <https://doi.org/10.1787/a74a45b0-en>