



KfW Research

KfW-Kommunalpanel 2026

Impressum

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

Redaktion
KfW Bankengruppe
Abteilung Volkswirtschaft
research@kfw.de

Autoren
Dr. Christian Raffer (DIfU)
Dr. Henrik Scheller (DIfU)
Dr. Niklas Schmelmer (DIfU)

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

ISSN 2191-4826

Copyright Titelbild
Quelle: Getty Images / Fotograf Westend61

Frankfurt am Main, Juni 2026

Inhalt

Abbildungen	2
Zusammenfassung	4
1. Einleitung: Finanzielle Schieflage der Kommunen verfestigt sich	6
2. Aktuelle und erwartete Finanzlage	9
3. Investitionen und Investitionsrückstand	13
4. Finanzierungsinstrumente und -bedingungen	23
5. Schwerpunktthema: finanzielle Situation der kommunalen Beteiligungen	28
6. Fazit und Ausblick	33
Literatur	37

Abbildungen

Grafik 2.1: Finanzierungssaldo der kommunalen Kern- und Extrahaushalte in Prozent der Ausgaben	9
Grafik 2.2: Bewertung der Finanzsituation im abgeschlossenen Haushaltsjahr durch die Kämmereien	9
Grafik 2.3: Bewertung der Finanzsituation 2025 nach Gemeindegrößenklassen	10
Grafik 2.4: Bewertung der Finanzsituation für das bevorstehende Haushaltsjahr und in die nächsten 5 Jahre	10
Grafik 2.5: Einschätzungen der Finanzlage im vergangenen und der Entwicklung im laufenden Jahr	10
Grafik 2.6: Entwicklung der Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände	11
Grafik 2.7: Regionale Unterschiede in der kommunalen Verschuldung	12
Grafik 3.1: Geplante und tatsächlich verausgabte Investitionen 2025 und geplante Investitionen 2026	14
Grafik 3.2: Differenz zwischen geplanten Sachinvestitionen des zurückliegenden und des kommenden Haushaltsjahres	15
Grafik 3.3: Unterhalt der kommunalen Infrastruktur in den letzten fünf Jahren	16
Grafik 3.4: Nettobauinvestitionen	17
Grafik 3.5: Infrastrukturbereiche nach Anteil der Kommunen mit gravierenden bzw. nennenswerten wahrgenommenen Investitionsrückständen	18
Grafik 3.6: Veränderung des Anteils der Kommunen mit mindestens nennenswertem Rückstand	18
Grafik 3.7: Wahrgenommener Investitionsrückstand der Kommunen	18
Grafik 3.8: Nominale vs. Reale Entwicklung des wahrgenommenen Investitionsrückstands	20
Grafik 3.9: Erwartete Auswirkungen des Sondervermögens auf Investitionen	20
Grafik 3.10: Geplante Verteilung der kommunalen Mittel aus dem Sondervermögen nach Bereichen	21
Grafik 3.11: Erwartete Entwicklung des Investitionsrückstands für ausgewählte Bereiche	22
Grafik 4.1: Nutzung von Finanzierungswerkzeugen	23
Grafik 4.2: Anteile der Finanzierungsinstrumente für kommunale Investitionen	24
Grafik 4.3: Entwicklung der kommunalen Verschuldung	24
Grafik. 4.4: Anteile der Finanzierungsinstrumente für kommunale Investitionen nach Gemeindegrößenklassen	24
Grafik 4.5: Anteile der Finanzierungsinstrumente für kommunale Investitionen nach Finanzstärke der Kommunen	25
Grafik 4.6: Erwartungen zu den einzelnen Instrumenten der Investitionsfinanzierung	25
Grafik 4.7: Bedingungen der Kreditaufnahme in den vergangenen 12 Monaten	26
Grafik 4.8: Wahrgenommene Gründe für die Bedingungen der Kreditaufnahme in den letzten 12 Monaten	26
Grafik 4.9: Bedingungen der Kreditaufnahme in den kommenden 12 Monaten	27
Grafik 5.1: Kommunale Beteiligungen nach Bereichen	28

Grafik 5.2: Überschüsse und Defizite im Jahr 2025 nach Bereichen	29
Grafik 5.3: Überschüsse und Defizite der kaufmännisch buchenden öffentlichen Extrahaushalte und sonstigen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen	30
Grafik 5.4: Wie häufig sind welche Bereiche Teil eines Querverbands?	31
Grafik 5.5: Erwartungen zur finanziellen Entwicklung der Beteiligungen in den nächsten fünf Jahren	31
Grafik 5.6: Genutzte Finanzierungsinstrumente für Beteiligungen in der Ver- und Entsorgung	32

Zusammenfassung

Als größte kommunale Kämmergeibefragung in Deutschland beleuchtet das KfW-Kommunalpanel seit 2009 jährlich die finanzielle Lage, den Zustand der Infrastruktur sowie die Rahmenbedingungen der Investitionsfinanzierung der Kommunen mit mehr als 2.000 Einwohnern. Für die mittlerweile 17. Welle hat das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) im ersten Quartal 2026 insgesamt rund 2.900 Gemeinden, Städte und Kreise befragt; 1.074 davon haben sich beteiligt. Das entspricht einer Rücklaufquote in Höhe von 37 %. Die Ergebnisse der Befragung sind repräsentativ für die Grundgesamtheit. Angesichts der sehr hohen Beteiligung liefert das diesjährige KfW-Kommunalpanel einmal mehr ein valides Stimmungsbild zur Finanzsituation und den Investitionsaktivitäten der Kommunen. Der vorliegende Bericht stellt die Ergebnisse dar und ordnet sie ein.

Im Jahr 2025 haben die Kommunen zum zweiten Mal in Folge ein Rekorddefizit eingefahren. Insgesamt klaffte gemäß amtlicher Statistik eine Lücke von 29,4 Mrd. EUR zwischen den Einnahmen und Ausgaben der Kernhaushalte. Im Vorjahr war das Defizit mit 24,3 Mrd. EUR zwar noch etwas geringer, in seiner absoluten Höhe aber ebenfalls massiv. Eine vergleichbare Situation haben die Kommunen seit der Wiedervereinigung Anfang der 1990er-Jahren nicht mehr erlebt. Die Ursachen für die aktuelle Situation liegen in der stagnierenden wirtschaftlichen Entwicklung, die das Wachstum der kommunalen Steuereinnahmen dämpft und zugleich die Sozialausgaben nach oben treibt. Gemäß den Prognosen der kommunalen Spitzenverbände ebenso wie des Bundesministeriums der Finanzen dürfte sich an dieser Lage auch in den kommenden Jahren wenig ändern.

In den Kämmergeien vor Ort sorgen die aktuelle Lage sowie die Aussicht auf die nähere Zukunft für eine insgesamt sehr negative Bewertung der kommunalen Finanzsituation. Mit Blick auf das zurückliegende Haushaltsjahr 2025 sprechen 44 % der Kommunen von einer mangelhaften Finanzsituation, ein weiteres Viertel nennt diese gerade noch ausreichend und nur noch rund eine von zehn Kommunen gibt an, dass es 2025 vor Ort finanziell gut aussah. Beim Blick auf das zum Befragungszeitpunkt noch bevorstehende Haushaltsjahr 2026 erwarteten 80 % der Kommunen eine nachteilige Entwicklung, in der mittleren Frist bis 2030 rechnen sogar neun von zehn Kommunen mit einer solchen. Große Kommunen beurteilen ihre Finanzsituation im Durchschnitt pessimistischer als kleinere.

In einer derart angespannten Situation verfolgen viele Kommunen derzeit einen harten Sparkurs.

Stellschrauben hierfür sind die freiwilligen Leistungen und vor allem auch die Investitionen. Dies zeigt sich auch in den Daten. Die tatsächlich verausgabten Investitionen der Kommunen mit mehr als 2.000 Einwohnern lagen gemäß Hochrechnung im KfW-Kommunalpanel im Jahr 2025 bei 29,3 Mrd. EUR, während sie im Vorjahr noch bei rund 30 Mrd. EUR gelegen hatten. Bezogen auf alle Kommunen wies auch die Kassenstatistik im Vergleich dazu nur noch ein geringes Wachstum der Sachinvestitionen in Höhe von nominal 3 % von 2024 auf 2025 aus. Rechnet man die Preissteigerung heraus, so ist von einem realen Rückgang der Investitionen auszugehen. Bei gleichzeitigem Werteverzehr der bestehenden Infrastruktur bedeutet dies, dass Straßen, Schulgebäude und Kanäle im Jahr 2025 im Schnitt weiter verschlissen sind.

Dies spiegelt sich in der Entwicklung des wahrgenommenen Investitionsrückstands wider. Er beträgt gemäß Hochrechnung im KfW-Kommunalpanel nunmehr 231,2 Mrd. EUR. Das sind 15,5 Mrd. EUR oder 7,2 % mehr als noch im Vorjahr. Die wesentlichen Rückstände bestehen nach wie vor in der Schulinfrastruktur sowie in den Straßen und der Verkehrsinfrastruktur mit 69 bzw. 54 Mrd. EUR; diese beiden Bereiche haben sich in ihrem Gesamtrückstand im Vergleich zum Vorjahr kaum verändert. Anders sieht es in den Bereichen Verwaltungsgebäude, Sportstätten und auch Brand- und Katastrophenschutz aus. Hier weisen die Kommunen wahrgenommene Investitionsrückstände in Höhe von jeweils 22 bis 23 Mrd. EUR aus und jeder Bereich für sich verzeichnete im Vergleich zum Vorjahr einen starken Zuwachs.

Im März 2025 wurde das Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität verabschiedet. Es umfasst 500 Mrd. EUR an Investitionsmitteln, wovon rund 60 Mrd. EUR über die Länder an die Kommunen gehen. Erklärtes Ziel ist es, die Defizite im Bereich der öffentlichen Infrastruktur vor Ort abzubauen. Die Mittel fließen ab dem Jahr 2026. Um einen ersten Eindruck davon zu erhalten, wie die Kommunen damit umgehen, hat das KfW-Kommunalpanel die Kämmergeien danach gefragt. Im Ergebnis zeigt sich, dass die Bereiche, in die die Mittel im Jahr 2026 fließen werden, im Großen und Ganzen der Verteilung des wahrgenommenen Investitionsrückstands entsprechen. Ein knappes Viertel wird in Schulgebäude investiert, 22 % in Straßen und 18 % in den Brand- und Katastrophenschutz. Gleichzeitig geht die Mehrheit der Kommunen nicht davon aus, dass das Sondervermögen in diesem Jahr für mehr Investitionen sorgen wird, als dies ohne die zusätzlichen Mittel der Fall gewesen wäre. 22 % der Kommunen gehen für 2026 von

Mehrinvestitionen durch das Sondervermögen aus, für 2027 sind es sogar 38 %. Damit scheint das Sondervermögen die kommunalen Investitionen zu stützen und in manchen Fällen sogar auszuweiten.

Bei der Frage danach, wie die Kommunen ihre Investitionen finanzieren, zeigt sich eine leichte Verschiebung weg von Eigenmitteln hin zu Kommunalkrediten. So stieg der Anteil von Kommunalkrediten an der gesamten Investitionsfinanzierung im Jahr 2025 um 4 Prozentpunkte auf 27 %. Gemäß den Erwartungen in den Kämmergeien dürfte sich diese Bewegung im laufenden Haushaltsjahr noch verstärken. Auch hier blicken die Kämmergeien aber zunehmend skeptisch nach vorn. So rechnet mittlerweile mehr als eine von drei Kommunen (38 %) damit, dass sich die Bedingungen der Kreditaufnahme im Verlauf des Jahres 2026 verschlechtern werden. Wesentlicher Grund dafür ist ein erwarteter Anstieg des Zinsniveaus.

Das diesjährige Schwerpunktkapitel nimmt kommunale Beteiligungen und Auslagerungen in den Blick. Der Fokus liegt dabei auf Beteiligungen in den Bereichen

Energie, Wasser, Abfall, ÖPNV, Gesundheit, Wohnen, Kultur und Sport. Von den antwortenden Kommunen hatten 9 von 10 mindestens in einem der genannten Bereiche eine Beteiligung. In der Energie- und Wasserversorgung gaben jeweils etwa zwei Drittel eine Beteiligung an. Rund 5 % der antwortenden Kommunen waren sogar in allen untersuchten Bereichen an einem Unternehmen beteiligt.

Vor allem Beteiligungen im Energiebereich konnten in den letzten fünf Jahren Überschüsse erwirtschaften, von denen in vielen Kommunen auch der Kernhaushalt durch Gewinnabführungen profitiert. Gleichzeitig hat aber auch rund ein Drittel der Gemeinden, Städte und Kreise mit Beteiligungen im Ver- und Entsorgungsbereich in den letzten fünf Jahren die erwirtschafteten Gewinne im Unternehmen belassen, um dort die Investitionsfähigkeit zu stärken. Für die nächsten fünf Jahre planen 27 % der Kommunen, Gewinne nicht oder nur teilweise abzuführen. Dagegen planen weniger Kommunen als bisher, Bürgschaften, Einlagen oder Zweckdarlehen zu nutzen, um die Unternehmen finanziell zu unterstützen, an denen sie beteiligt sind.

1. Einleitung: Finanzielle Schieflage der Kommunen verfestigt sich

Mit dem Sondervermögen „Infrastruktur und Klimaneutralität“ hat der Bund im Frühjahr 2025 ein neues Kapitel in der Debatte über öffentliche Investitionen und Infrastrukturen aufgeschlagen. Erstmals ist es gelungen, mit diesem mit 500 Mrd. EUR an Kreditermächtigungen ausgestatteten Extrahaushalt eine zwölfjährige Perspektive für den Abbau der in der Vergangenheit aufgestauten Investitionsrückstände auf allen föderalen Ebenen zu entwickeln. Das Sondervermögen soll damit zugleich Impulse für das Wirtschaftswachstum der kommenden Jahre setzen. Allein die geopolitischen Verwerfungen, zu denen – neben dem seit mehr als vier Jahren anhaltenden Ukraine-Krieg – seit März 2026 insbesondere noch die militärischen Auseinandersetzungen im Nahen Osten hinzugekommen sind, dürften die deutsche Wirtschaft auch im laufenden Jahr eher geringfügig wachsen lassen. So erwartet die Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose für 2026 und 2027 nur jeweils ein BIP-Wachstum von 0,6 bzw. 0,9 %¹, während die KfW Research-Prognose mit +0,7 % und +1,3 % etwas höher liegt.²

Die Folgen für Bund, Länder und Kommunen liegen auf der Hand: ein derart geringes wirtschaftliches Wachstum wirkt sich auch auf die Steuereinnahmen aus. Gemäß der Mai-Steuerschätzung 2026 sollen die gesamtstaatlichen Steuereinnahmen in diesem Jahr nur noch um 0,9 % im Vergleich zum Vorjahr wachsen. Während Länder und Kommunen – getrieben über die sog. Gemeinschaftssteuern (Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer) – noch minimale Zuwächse von 1,2 bzw. 0,2 % verzeichnen sollen, muss der Bund mit Mindereinnahmen von -1,7 % rechnen (rund 6,6 Mrd. EUR). Betrachtet man allerdings nur die prognostizierte Entwicklung bei den originären Gemeindesteuern (insbesondere Gewerbe- sowie Grundsteuer A, B und C), so haben auch die Kommunen im Jahr 2026 mit Mindereinnahmen in Höhe von -2,2 % zu rechnen (rund 2 Mrd. EUR).³

Stagnierende oder sinkende Steuereinnahmen werden insbesondere für Kommunen dann zu einer Herausforderung, wenn die Aufwendungen für ihre Pflichtaufgaben (Sozialleistungen, frühkindliche Bildung, Planungs- und Ordnungsverwaltung, Feuerwehr und Katastrophenschutz etc.) infolge weiterer Aufgabenübertragungen oder -ausweitungen, Inflation sowie Tarifsteigerungen bei den kommunalen Beschäftigten weiter steigen. Eine

besondere Herausforderung für die Kommunen stellt die immer stärkere Ausdifferenzierung der Sozialleistungsstandards in den verschiedenen Regelsystemen des Sozialgesetzbuches (SGB) dar, zu der es in den vergangenen Jahren gekommen ist, und die nun auf einen erneuten Anstieg der Zahl der Arbeitslosengeld- und Sozialleistungsempfänger trifft. Die dadurch entstandene Ausgabendynamik manifestiert sich deshalb im zweiten Jahr in Folge in einem historisch beispiellosen Finanzierungsdefizit der kommunalen Ebene. So wiesen die Kernhaushalte im Jahr 2025 eine Differenz zwischen Einnahmen und Ausgaben in Höhe von -29,4 Mrd. EUR auf (2024: -24,3 Mrd. EUR). Zusammen mit den ausgelagerten Extrahaushalten – beispielsweise in Form von Beteiligungen, Projektgesellschaften und öffentlichen Unternehmen etc. – betrug das Defizit sogar -31,9 Mrd. EUR.⁴ Und die Prognosen für die kommenden Jahre versprechen kaum eine Besserung – im Gegenteil: vielmehr muss von einer Verfestigung dieser Schieflage in den kommunalen Haushalten ausgegangen werden. Dies gilt umso mehr, je länger die geoökonomischen Verwerfungen anhalten. Nicht umsonst warnen die fünf führenden Wirtschaftsforschungsinstitute in ihrer Frühjahrsprognose 2026 davor, dass der abermalige „Energiepreisschock“ die Fiskalimpulse des Sondervermögens überdecken könnte, sodass „Wachstumskräfte versiegen“.⁵

Zu den zentralen Treibern der Defizite von Landkreisen, Städten und Gemeinden zählt der Aufwuchs bei den kommunalen Sozialleistungen. Der Zuwachs im Jahresvergleich 2024/2025 entsprach einem Plus von 5,9 %. Die größten Steigerungen entfielen dabei auf die Ausgaben für die Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung nach dem SGB IX. Hier war ein Zuwachs von 2,5 Mrd. EUR (+11,2 %) auf 25,2 Mrd. EUR zu verzeichnen. Aber auch die Ausgaben für die Kinder- und Jugendhilfe nach SGB VIII stiegen abermals um 1,6 Mrd. EUR (+8,8 %) auf 20 Mrd. EUR. Bei den Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz war hingegen ein deutlicher Rückgang um 10,9 % auf 3,4 Mrd. EUR zu verzeichnen.⁶

Die steigenden Ausgaben für Pflichtaufgaben schränken die Erfüllung freiwilliger Aufgaben der Kommunen nicht nur zunehmend ein. Die hohen Finanzierungsdefizite

¹ Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2026), S. 30. Aber auch: Bundesbank (2026)

² KfW-Konjunkturkompass Mai (2026): Für das preisbereinigte Bruttoinlandsprodukt (BIP) in Deutschland 2026 erwartet KfW-Research nur noch ein Wachstum von 0,7 %, gefolgt von 1,3 % 2027

³ Bundesministerium der Finanzen - Referat I A 5: Ergebnis der Steuerschätzung Mai 2026, S. 2 und 3.

⁴ Destatis (2026a)

⁵ Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2026).

⁶ Destatis (2026a)

und die aus ihnen resultierenden Konsolidierungszwänge in den kommenden Jahren bergen auch die Gefahr weiterer Einschnitte bei grundlegenden Angeboten und Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge in den Kommunen. Je länger dieser Zustand einer strukturellen Unterfinanzierung der Kommunen anhält, umso weniger werden Landkreise, Städte und Gemeinden auf Rücklagen zur Schließung entsprechender Defizite zurückgreifen können. Auch eine Anhebung der Hebesätze auf die Grund- und Gewerbesteuer als Instrument der Defizit-Überbrückung lässt sich nicht beliebig ausreizen, da die Gewerbesteuerhebesätze immer auch einen Standortfaktor für die örtliche Wirtschaft darstellen.⁷ Verfestigen sich Defizite in dieser Weise, müssen auch Investitionen aufgeschoben oder sogar ganz gestrichen werden. Denn sie bilden eine vergleichsweise flexible Stellschraube der kommunalen Haushaltswirtschaft – vorausgesetzt Landkreise, Städte und Gemeinden unterliegen nicht gerade harten Konsolidierungsaufgaben oder befinden sich in der Haushaltssicherung. Die kommunalen Spitzenverbände prognostizieren daher, dass die Zuweisungen aus dem Sondervermögen des Bundes an Landkreise, Städte und Gemeinden den zu erwartenden Einbruch bei der kommunalen Investitionstätigkeit in den kommenden Jahren nur werden abfedern helfen können.⁸ Ausgehend von einem Investitionsniveau in Höhe von rund 44,5 Mrd. EUR im Jahr 2024 erwartet die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände im Jahr 2028 nur noch ein Niveau von 31,2 Mrd. EUR. Ohne die Mittel aus dem Sondervermögen könnten die Investitionen laut dieser Prognose sogar nur bei 26,7 Mrd. EUR liegen.

In den Ergebnissen der diesjährigen Befragung zum KfW-Kommunalpanel 2026 spiegelt sich diese negative Zuspitzung der kommunalen Finanz- und Haushaltslage wider: Die Einschätzungen der Kommunen zu ihrer gegenwärtigen und zukünftigen Finanz- und Haushaltslage haben sich abermals deutlich verschlechtert. So hat sich der Anteil der Kommunen, die ihre aktuelle Finanzsituation „ausreichend“ oder gar „mangelhaft“ einschätzen, von 61 auf 69 % abermals erhöht. Insbesondere der Anteil an Kommunen mit der Bewertung „mangelhaft“ ist um 8 Prozentpunkte angestiegen. Nur noch 30 % der befragten Kammereien gibt an, dass ihre aktuelle Finanzsituation „befriedigend“ oder besser sei. Auch die Aussichten auf die kommenden fünf Jahre weisen Parallelen zur Prognose der Steuerschätzung auf. Denn 49 bzw. 42 % der befragten Kammereien geben an, dass sie auf absehbare Zeit mit einer „eher nachteiligen“ bzw. sogar „sehr nachteiligen“ Finanz- und Haushaltsentwicklung rechnen. Neun von zehn Kommunen blicken

demnach pessimistisch in die Zukunft. Dies ist insofern bedenklich, als dass der allgemeine Schuldenaufwuchs der Kommunen (+16 % im Vergleich zum Vorjahr auf nunmehr 196 Mrd. EUR) inzwischen auch in den Bundesländern zu beobachten ist, in denen in der Vergangenheit eher geringere Schuldenstände verzeichnet wurden. Dies trifft insbesondere auf Sachsen, Baden-Württemberg, Niedersachsen, Bayern und Hessen zu.

Der deutliche Anstieg der kommunalen Schuldenstände – insbesondere bei den Kassenkrediten – ist ein Indikator für die sich weiter verschärfende Haushaltslage von Landkreisen, Städten und Gemeinden. Auch die vom Bund mit dem „Länder- und Kommunalentlastungsgesetz“ (LKEG) bereitgestellten Mittel dürften an diesem Befund nur wenig ändern. Mit diesem Gesetz werden den Ländern in den Jahren 2026 bis 2029 zusätzliche Entlastungen in Höhe von 1 Mrd. EUR pro Jahr über den Bund-Länder-Finanzausgleich gewährt, wovon 250 Mio. EUR dazu dienen sollen, besonders hoch verschuldete Kommunen von ihren Kassenkreditbeständen zu entlasten.⁹

Das Dilemma der Kommunen, dass viele Finanzierungspflichten trotz der angespannten Haushalte mit hoher Dringlichkeit bestehen bleiben, verdeutlichen die Ergebnisse des KfW-Kommunalpanels 2026. 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 2026 einen abermaligen Anstieg von 7,2 % im Vergleich zum Vorjahr. Damit überschreitet der für alle Kommunen ab 2.000 Einwohner in Deutschland hochgerechnete Investitionsrückstand erstmals die Marke von 230 Mrd. EUR. Besonders auffällig ist dabei der Anstieg der Rückstände, den die Kammereien in den Bereichen Sportstätten (+6 Mrd. EUR), Katastrophenschutz (+3,2 Mrd. EUR) und Verwaltungsgebäude (+2,8 Mrd. EUR) ausmachen. Aber auch in den Bereichen Schulen und Kitas sind leichte Aufwüchse zu verzeichnen, während der Rückstand im Straßen- und Verkehrsbereich nahezu unverändert geblieben ist. Diese unterschiedlichen Entwicklungen verdeutlichen, dass der bauliche Zustand von immer mehr öffentlichen Liegenschaften, die schwerpunktmäßig in den 1960er- und 1970er-Jahren errichtet wurden, zunehmend ein Alter erreichen, das grundhafte Instandsetzungen erfordert. Durch das haushalterisch erzwungene Aufschieben vieler dieser Maßnahmen steigt der Investitionsrückstand jedoch immer weiter. Zudem deutet die Entwicklung vor

⁷ Riedel et al. (2020)

⁸ Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände 2025: Investitionseinbruch wird abgeschwächt, aber nicht verhindert. <https://www.staedtetag.de/files/dst/docs/Presse/2025/250805-grafik-prognose-kommunalfinanz-investitionseinbruch.pdf>

⁹ Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Gesetzes zur Entlastung der Länder und ihrer Kommunen (Länder- und Kommunalentlastungsgesetz – LKEG), 15. April 2026, <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2026/04/2026-04-15-laender-und-kommunalentlastungsgesetz.html>

allem im Bereich der Katastrophenschutzinfrastruktur auf einen politischen Wahrnehmungswandel aufgrund der sich verändernden geopolitischen Lage sowie infolge des Klimawandels hin.

Mit Blick auf die besondere Bedeutung des Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität wurden in die Befragung zum KfW-Kommunalpanel 2026 auch verschiedene Einschätzungsfragen zu diesem Thema mit aufgenommen – auch wenn die Verhandlungen zwischen Ländern und Kommunen zur Verteilung der jeweiligen Landesanteile zum Zeitpunkt der Befragung noch nicht in allen Ländern abgeschlossen waren. Nichtsdestotrotz wurden die Kämmererinnen um eine Bewertung gebeten, ob aufgrund der zusätzlichen Mittel aus dem Sondervermögen das geplante Investitionsvolumen ihrer Kommune in den Jahren 2026 bzw. 2027 höher ausfallen wird, als es ohne die Mittel des Sondervermögens ausgefallen wäre. Zum Zeitpunkt der Umfrage konnte rund ein Fünftel der Kommunen diese Aussagen noch nicht bewerten. Von denen, die es konnten, gab rund jede fünfte Kommune (22 %) an, dass sie aufgrund der Mittel aus dem Sondervermögen für 2026 mit einem höheren geplanten Investitionsvolumen rechnen. Für das Jahr 2027 stimmten 38 % dieser Aussage zu. Besonders hoch fiel die Zustimmung zu beiden Aussagen in Ostdeutschland aus (35 % Zustimmung für das Haushaltsjahr 2026 und 59 % für 2027), wohingegen vor allem in Nordrhein-Westfalen deutlich weniger Kommunen zustimmten (16 bzw. 24 %). Zudem rechnen auch eher Kreise und kreisfreie Städte mit höheren Investitionsaufwendungen (28 % Zustimmung für 2026 und 44 % für 2027) als die kreisangehörigen Kommunen (22 bzw. 37 %). Im Umkehrschluss bedeutet das jedoch, dass unter den Kommunen, die schon heute wissen, wie sie die zu erwartenden Mittel aus dem Sondervermögen in den Jahren 2026/2027 einsetzen werden, jeweils mehr als die Hälfte nicht damit rechnet, dass dadurch die geplanten Investitionen höher ausfallen als ohne diese Mittel.

Im KfW-Kommunalpanel 2026 wurden die Kommunen auch erstmalig nach der Finanzsituation ihrer Beteiligungen gefragt. Denn viele Landkreise, Städte und Gemeinden aller Einwohnergrößenklassen sind alleinige oder anteilige Eigner z. B. von Stadtwerken, Sport- und Bäderbetrieben, Wohnungsbaugesellschaften bzw. -genossenschaften, von Trink- und Abwasserversorgungsbetrieben sowie Recycling- und Müllverbrennungsunternehmen. Diese Beteiligungen sind meist eigenwirtschaftlich in unterschiedlichsten Rechtsformen organisiert, werden

als Extrahaushalt neben dem Haushalt der Kernverwaltung geführt und refinanzieren sich häufig über Gebühren-, Miet- und Pachteinnahmen. Für das Jahr 2025 gaben mehr als die Hälfte der Kommunen an, dass ihre Beteiligungen im Energiesektor Überschüsse abgeführt haben. In den Bereichen Trink- und Abwasserversorgung sowie Wohnen war eine Überschussabführung in etwa einem Fünftel der Beteiligungen der befragten Kommunen möglich, im Bereich Abfall immerhin noch bei 16 % der Beteiligungen. In allen vier genannten Bereichen gab nur ein sehr kleiner Anteil an Kommunen an, dass ein sogenannter Verlustausgleich vorgenommen werden musste. Die Erwartungen der Kommunen zur finanziellen Entwicklung ihrer Beteiligungen in den kommenden fünf Jahren sind von Stabilität geprägt. Auch in Zukunft erwarten die Kommunen eher Verluste in den Bereichen Sport, Kultur, Gesundheit und ÖPNV. Allerdings liegt der Anteil der Kommunen, die in den nächsten fünf Jahren mit Verlusten in diesen Bereichen rechnen, etwas höher als der Anteil der Kommunen, die im vergangenen Jahr tatsächlich Verluste zu verzeichnen hatten. Genau umgekehrt verhält es sich in den Bereichen Energie, Wasser und Abfall. Hier liegt der Anteil der Kommunen, die Überschusserwartungen für die nächsten fünf Jahre äußern, niedriger als der Anteil der Kommunen, deren Beteiligungen im vergangenen Jahr Überschüsse erwirtschaftet haben.

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 2026 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 kommunalen Investitionsfinanzierung. In inhaltlicher Hinsicht wurde – wie auch in der Vergangenheit – ein Großteil der Fragen aus dem Vorjahr übernommen, um auf diese Weise 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 Kämmererinnen liegt dabei eine wissenschaftlich fundierte und permanent fortentwickelte Methodik zu Grunde.¹⁰

¹⁰ Für eine ausführliche Darstellung vgl. Krone und Scheller (2020), ursprünglich dazu: Reidenbach, et al. (2008).

2. Aktuelle und erwartete Finanzlage

Nur noch ein Drittel der Kommunen bewertet die Finanzsituation im Jahr 2025 als „befriedigend“ oder besser. Für das laufende Haushaltsjahr rechnen 80 % der Kommunen mit einer eher nachteiligen oder sehr nachteiligen Entwicklung der finanziellen Situation.

Größere Kommunen beurteilen ihre Finanzsituation tendenziell schlechter als kleinere.

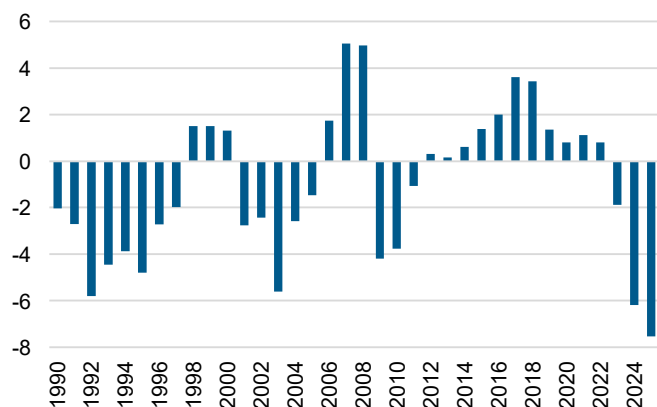
Die kommunale Verschuldung ist im Jahr 2025 um 16 % gestiegen. Der Anstieg ist hauptsächlich auf einen Anstieg der Investitionskredite zurückzuführen, aber auch die Kassenkredite haben stark zugenommen.

2.1 Gedrückte Stimmung in den Kämmereien

Die kommunale Finanzlage hat sich im Jahr 2025 erneut spürbar verschlechtert. Die Kern- und Extrahaushalte der Gemeinden und Gemeindeverbände wiesen zusammen ein Defizit von 31,9 Mrd. EUR auf – das höchste seit der Wiedervereinigung von 1990 und eine erneute Steigerung um 7,1 Mrd. EUR gegenüber 2024. Allein in den Kernhaushalten lag das Defizit mit 29,4 Mrd. EUR um 5,1 Mrd. EUR höher als im Vorjahr. Das Defizit der Extrahaushalte hat sich im Vergleich zum Vorjahr auf 2,5 Mrd. EUR verfünffacht.

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

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



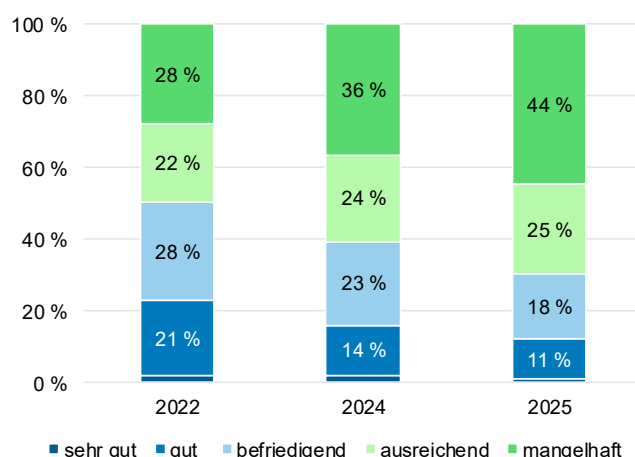
Quelle: Statistisches Bundesamt.

Im Verhältnis zu den Ausgaben ergibt sich ein Finanzierungssaldo von -7,5 %, nachdem er 2024 bereits -6,2 % betragen hatte (Grafik 2.1). Damit waren 7,5 % der Ausgaben der Gemeinden, Städte und Kreise nicht durch Einnahmen gedeckt.

Die Ausgaben stiegen 2025 insgesamt um 5,6 % und damit deutlich stärker als die Einnahmen (+4,1 %). Treiber auf der Ausgabenseite sind vor allem die Personalaufwendungen (+6,8 %) – bedingt durch Tarifsteigerungen und Personalaufbau – sowie die Sozialausgaben (+5,9 %). Die Investitionsausgaben nahmen dagegen nur noch um 3,5 % zu und damit deutlich schwächer als in den Jahren zuvor.¹¹

Grafik 2.2: Bewertung der Finanzsituation im abgeschlossenen Haushaltsjahr durch die Kämmereien

Anteil der Kommunen in Prozent



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2026

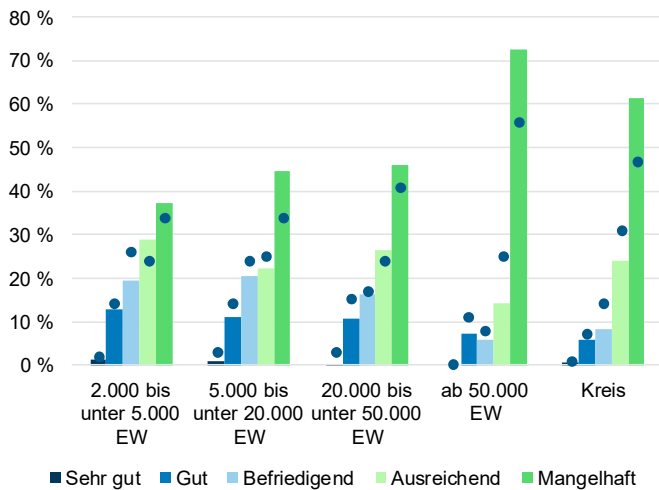
Die deutliche Verschlechterung des aggregierten kommunalen Finanzierungssaldos spiegelt sich in der Bewertung der Finanzlage durch die Kämmereien im KfW-Kommunalpanel wider. Aktuell bewertet nur etwa eine von drei Kommunen ihre Finanzsituation als „befriedigend“ oder besser, die restlichen ca. 70 % der Kommunen kommen zu einer deutlich pessimistischeren Einschätzung. Im Detail zeigt sich, dass nur noch 1 % der Kommunen ihre Lage als „sehr gut“, 11 % als „gut“ und 18 % als „befriedigend“ einstufen. Insbesondere bewertet fast jede zweite Kommune (44 %) ihre Finanzsituation im Haushaltsjahr 2025 als „mangelhaft“ (Grafik 2.2). Weitere 25 % der Kommunen gaben Anfang 2026 an, dass ihre Finanzsituation im letzten Jahr lediglich „ausreichend“ war. Im Vergleich zum Jahr 2022, dem letzten Jahr mit einem positiven aggregierten Finanzierungssaldo auf Gemeindeebene, hat sich die Stimmung in den Kämmereien nahezu umgekehrt. Damals bewertete knapp die Hälfte der Kommunen ihre Finanzlage als „befriedigend“ oder besser, während etwas weniger als ein Drittel von einer „mangelhaften“ Situation ausging.

¹¹ Destatis (2026a)

Der Anteil der Kommunen mit einer negativen Bewertung der aktuellen Finanzsituation steigt dabei mit der Einwohnerzahl (Grafik 2.3). So beurteilen 73 % der Kommunen mit mehr als 50.000 Einwohnern ihre Finanzsituation im zurückliegenden Jahr als „mangelhaft“. Bei den Kreisen sind es 61 %, bei den mittleren und kleinen Kommunen um die 45 %. Über alle drei Größenklassen sind die Anteile zudem im Vergleich zur letztjährigen Befragung stark angestiegen, unter den Kommunen mit mehr als 50.000 Einwohnern sogar um 17 Prozentpunkte. Lediglich unter den Kommunen unter 5.000 Einwohnern steigt der Anteil derer, die die Finanzsituation des zurückliegenden Haushaltsjahrs als „mangelhaft“ bewerten, nur leicht von 34 auf 37 %. In der Gruppe der kleinsten Kommunen ist auch der Anteil mit der Bewertung „sehr gut“ und „gut“ im Vergleich zum Vorjahr in etwa stabil geblieben (zusammen rund 14 % für das Jahr 2025), ebenso wie bei den Kreisen (6 %). In allen anderen Größenklassen hat es eine klare Verschiebung hin zu schlechteren Bewertungen gegeben.

Grafik 2.3: Bewertung der Finanzsituation 2025 nach Gemeindegrößenklassen

Anteil der Kommunen in Prozent. Die Punkte markieren die jeweiligen Werte im Vorjahr.



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2026

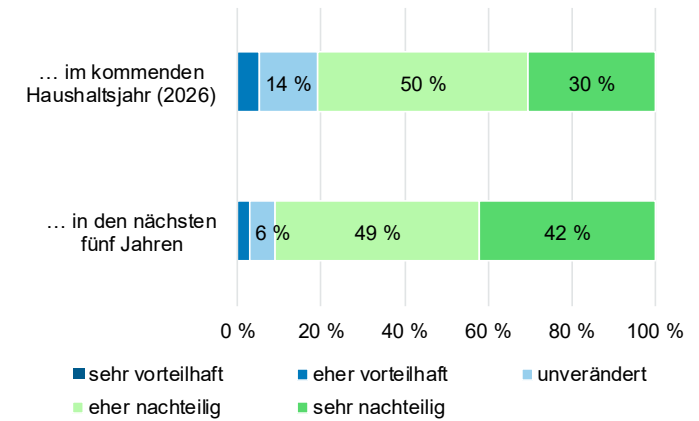
2.2 Ausblick auf die zukünftige Finanzlage nochmals deutlich eingetrübt

Mit Blick auf die Zukunft fällt die Einschätzung der Kommunen im Jahr 2026 überwiegend pessimistisch aus. Für das laufende Haushaltsjahr 2026 rechneten zum Befragungszeitpunkt im ersten Quartal 2026 80 % der Kämmereien mit einer nachteiligen Finanzlage (Grafik 2.4). Darunter geht, wie im Vorjahr auch, knapp ein Drittel weiterhin von einer „sehr nachteiligen“ Situation aus. Jede zweite Kommune erwartet eine „eher nachteilige“ Entwicklung, was einem leichten Rückgang von 4 Prozentpunkten entspricht. Zwei Prozentpunkte mehr als im Vorjahr, also 5 % der Kommunen, blicken mit einer „eher vorteilhaften“ Perspektive auf das Haushaltsjahr 2026. Von einer unveränderten Lage gehen 14 %

aus. Eine „sehr vorteilhafte“ Finanzsituation prognostiziert für den laufenden Haushalt weiterhin praktisch keine Kommune.

Grafik 2.4: Bewertung der Finanzsituation für das bevorstehende Haushaltsjahr und die nächsten 5 Jahre

Anteil der Kommunen in Prozent

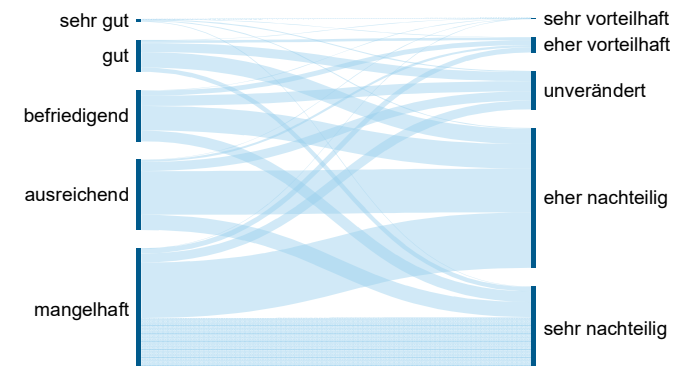


Quelle: KfW-Kommunalpanel 2026

Auch der mittelfristige Ausblick ist wenig zuversichtlich. Für die kommenden fünf Jahre rechnen insgesamt 91 % der Kommunen mit einer nachteiligen Entwicklung der Finanzlage, davon knapp die Hälfte mit einer „eher nachteiligen“ und gut 4 von 10 mit einer „sehr nachteiligen“ Entwicklung. Nur rund 3 % der Kämmereien in Deutschland erwarten eine „eher vorteilhafte“ Finanzlage, 6 % gehen von einer unveränderten Situation aus. Die finanziellen Zukunftsaussichten bleiben damit deutlich eingetrübt.

Grafik 2.5: Einschätzungen der Finanzlage im vergangenen und der Entwicklung im laufenden Jahr

Links: Verteilung der Einschätzungen der Finanzlage im abgeschlossenen Haushaltsjahr 2025; rechts: Verteilung der Einschätzungen für das laufende Jahr 2026. Der Anteil der Kommunen wird jeweils durch die Breite der Balken dargestellt.



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2026

Die Einschätzungen zur Haushaltslage differieren dabei durchaus nach betrachtetem Haushaltjahr. Zwar sind die Kommunen im Schnitt sowohl in ihrer Beurteilung der Haushaltslage im vergangenen als auch im laufenden Haushaltsjahr pessimistisch. Jedoch gibt es einerseits auch einige Kommunen, die mit Blick zurück auf das Jahr 2025 von einer negativen Situation berichten, aber optimistischer auf das laufende Haushaltsjahr 2026 blicken. Andererseits geht die Mehrheit aber, über alle Einschätzungen hinweg, von einer weiterhin schlechten oder sich noch zuspitzenden Finanzlage aus (Grafik 2.5). Besonders deutlich fällt die Trägheit am unteren Ende der Skala aus: Ein großer Teil der Kommunen, die ihre aktuelle Lage als „ausreichend“ oder „mangelhaft“ bewerten, erwartet auch für 2026 eine „eher nachteilige“ Entwicklung, und viele gehen sogar von einer „sehr nachteiligen“ Entwicklung aus. Dies lässt sich so interpretieren, dass bspw. Kommunen mit einem Haushaltsdefizit davon ausgehen, dass dieses auch im laufenden Jahr nochmals steigen wird. Bewegungen in die entgegengesetzte Richtung, also von „mangelhaft“ in Richtung „vorteilhafter“ Einschätzungen, sind demgegenüber selten.

2.3 Schulden steigen deutlich an

Der Aufwuchs der kommunalen Verschuldung nimmt weiter zu. Im Vergleich zum Vorjahr stieg der Schuldenstand der Gemeinden im Jahr 2025 um 16 % auf nunmehr 196 Mrd. EUR (Grafik 2.6, hellblaue Linie).

Der Anstieg der Schulden wird zum Großteil durch aufwachsende Investitionskredite getrieben. Diese stiegen auf insgesamt 158 Mrd. EUR zum Jahresende 2025 (Grafik 2.6, dunkelblaue Linie). Dieser Wert lag rund 15 % höher als im Vorjahr, was mit Blick auf die Vergangenheit ein ungewohnt hoher Anstieg ist.

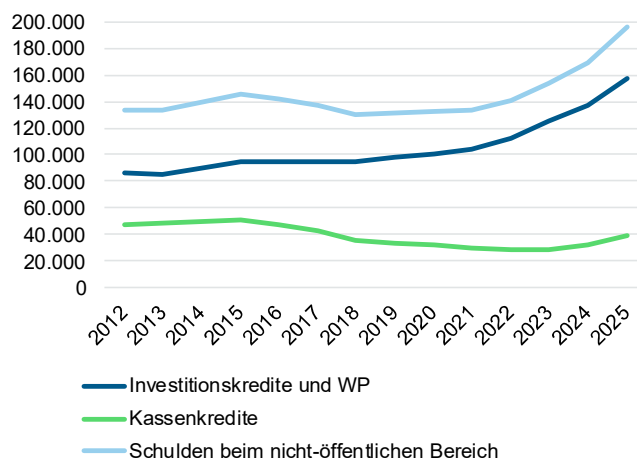
Während die langfristige Verschuldung auf die relativ starke Investitionstätigkeit der Kommunen in den vergangenen Jahren verweist und daher aus Sicht der Haushaltsstabilität kaum problematisch ist, liegt die Sache bei den kurzfristigen Kassenkrediten anders. Hier zeigt sich ein in der relativen Betrachtung noch markanterer Aufwuchs. Im Vergleich zum Vorjahr sind sie um 21,3 % auf 38,6 Mrd. EUR gestiegen (Grafik 2.6, grüne Linie). Da Kassenkredite der Überbrückung kurzfristiger Zahlungsengepässe dienen, sind sie ein Indikator für eine angespannte kommunale Haushaltslage. Somit ist der starke Anstieg im vergangenen Jahr ein weiterer Hinweis auf die Krise der kommunalen Finanzen.

¹² Bundesbank (2026), S. 26.

¹³ Alle Werte zum 31.12.2025. Vgl. auch Gnädinger (2026).

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 Mio. EUR.



Quelle: Statistisches Bundesamt, Schuldenstatistik, eigene Darstellung

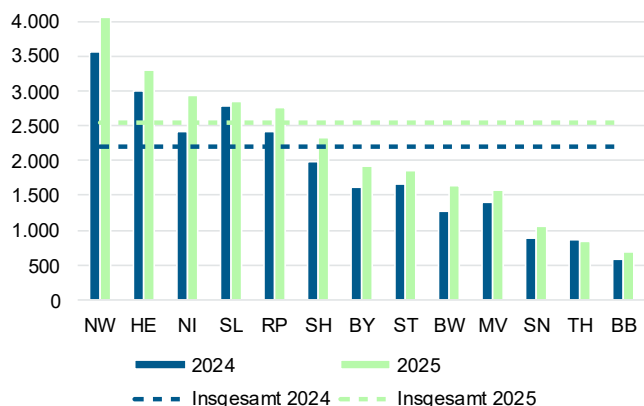
Die Kassenkredite, die theoretisch eigentlich nur eine Liquiditätsüberbrückung zur Deckung laufender Aufwendungen bilden sollten, häufen sich weiterhin in den Kommunen in Nordrhein-Westfalen, wo 2025 ein nochmaliger Anstieg von 180 EUR auf rund 1.378 EUR pro Kopf und damit ein Gesamtvolumen in Höhe von rund 25 Mrd. EUR zu verzeichnen war. Auch in Rheinland-Pfalz stiegen die Pro-Kopf-Verbindlichkeiten in Form von Kassenkrediten um 170 auf 757 EUR, während sie im Saarland – das in der Vergangenheit stets auch zum Reigen der am höchsten verschuldeten Kommunen zählte – um 140 auf 537 EUR pro Kopf abgebaut werden konnten.¹² Die dritthöchsten Kassenkreditschulden mit 668 EUR pro Kopf weisen inzwischen die Kommunen in Sachsen-Anhalt auf.¹³

In Folge der Finanzkrise waren die Kassenkredite stark angestiegen und erreichten 2015 ihren Höchststand. Um die daraus entstandene hohe Schuldenlast abzubauen, haben verschiedene Länder in den vergangenen Jahren aufwändige Entschuldungsprogramme gestartet. So wurden beispielsweise in Hessen die „Hessenkasse“, in Rheinland-Pfalz das „PEK-RP-Programm“ („Partnerschaft zur Entschuldung der Kommunen in Rheinland-Pfalz“), in Nordrhein-Westfalen das „Altschuldenentlastungsgesetz“, im Saarland der „Kommunale Entlastungsfonds/ Saarlandpakt“, und in Niedersachsen der „Zukunftsvertrag/ Entschuldungsfonds“ eingerichtet.¹⁴ Die abermalige Anspannung der Verschuldungslage der Kommunen droht diese Bemühungen zu konterkarieren.

¹⁴ Junkerheinrich (2025), Person und Geißler (2020).

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

Ein Vergleich der kommunalen Verschuldung über die Bundesländer belegt trotz stark unterschiedlicher Schuldenstände fast überall eine Zunahme. Pro Kopf betragen die kommunalen Schulden in Deutschland zum 31.12.2025 im Schnitt 2.542 EUR und damit 351 EUR pro Einwohner mehr als im Vorjahr. Dabei haben fast alle Bundesländer einen Anstieg der Pro-Kopf-Verschuldung zu verzeichnen (Grafik 2.7). Die einzige Ausnahme ist Thüringen, wo die Schulden pro Einwohner – wie auch schon im Vorjahr – um rund 3 % gesunken sind. Eine vergleichsweise geringe Zunahme gibt es im Saarland, wohingegen die finanzstarken Länder mit einer bisher eher niedrigen Pro-Kopf-Verschuldung wie Bayern und Baden-Württemberg deutlich höhere Schulden zu verzeichnen haben (+18 % bzw. +28 % höhere Pro-Kopf-Verschuldung). Auch in Niedersachsen, Sachsen und Brandenburg ist eine überdurchschnittliche Erhöhung der Pro-Kopf-Verschuldung zu beobachten.

3. Investitionen und Investitionsrückstand

Die tatsächlich verausgabten Investitionen der Kommunen stagnierten 2025 im Vergleich zum Vorjahr, nachdem sie in den Jahren davor kontinuierlich angestiegen waren. Das deutet darauf hin, dass die Gemeinden, Städte und Kreise ihre Bautätigkeit an die angespannte Haushaltssituation angepasst haben.

Mit Blick auf das bevorstehende Haushaltsjahr fallen die geplanten Investitionen im Vergleich zum zurückliegenden Jahr deutlich höher aus, als dies in den Vorgängerbefragungen der Fall war. Dahinter dürften die erwarteten Mittel aus dem Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität stehen.

Die größten Teile des Sondervermögens werden im Jahr 2026 in die Infrastrukturbereiche Schulen und Straßen fließen. Der Anteil der Kommunen, der aufgrund des Sondervermögens mit höheren Investitionen rechnet, liegt im Jahr 2026 bei 22 % und bei 38 % im Jahr 2027.

Der wahrgenommene Investitionsrückstand steigt um rund 15,5 Mrd. EUR und damit um 7,2 % auf nunmehr rund 231,2 Mrd. EUR. Während die Rückstände bei Sportstätten und bei der Infrastruktur zum Brand- und Katastrophenschutz stark nach oben gehen, stagnieren sie bei den Schulen und Straßen – hier allerdings auf hohem Niveau.

3.1 Investitionen

Die Investitionen der Gemeinden, Städte und Kreise in Deutschland befinden sich aktuell in einer kritischen Phase. Nachdem die Kommunen 2025 das dritte Jahr in Folge ein aggregiertes Finanzierungsdefizit eingefahren haben, werden nun vielerorts die finanziellen Spielräume zunehmend eng. Ausgleichsrücklagen in den Haushalten schmelzen ab¹⁵, und bei der Frage nach Einsparungen geraten freiwillige Leistungen sowie Investitionen in den Fokus. Vor diesem Hintergrund prognostiziert das Bundesfinanzministerium einen nur noch schwachen Anstieg der nominalen Sachinvestitionen der Gemeinden in den Kernhaushalten um 3 % von 2025 auf 2026.¹⁶ Im Vergleich dazu gingen die kommunalen Spitzenverbände in ihrer letzten Prognose zur Entwicklung der Kommunalfinanzen von einem deutlichen Rückgang im selben Zeitraum aus.¹⁷

¹⁵ Deutscher Städtetag (2025): Blitzumfrage des Deutschen Städtetags: Einschätzungen von Haushaltslage und Haushaltsstatus in den Städten. Online: https://www.staedtetag.de/files/dst/docs/Presse/2025/250217_Anlage_Grafiken_Blitzumfrage.pdf [zuletzt aufgerufen: 22.05.2026]

¹⁶ Stabilitätsrat (2026): Beschlussvorlage zum TOP 1. Der 35. Sitzung des Stabilitätsrates am 11. Mai 2026.

Die Sachinvestitionen – also vor allem Investitionen in dauerhafte Wirtschaftsgüter – spielen auch im KfW-Kommunalpanel eine zentrale Rolle. Der Fokus liegt auf den nach Haushaltsplan vorgesehenen und dann im Haushaltsvollzug tatsächlich verausgabten Sachinvestitionen des zurückliegenden Haushaltsjahres sowie den geplanten Sachinvestitionen des bevorstehenden Haushaltsjahres. Die Rückmeldungen der Kämmereien werden anschließend für Gesamtdeutschland hochgerechnet. Für die geplanten Investitionen des Haushaltsjahres 2025 ergibt sich so eine Summe von rund 43,8 Mrd. EUR für Kommunen mit mehr als 2.000 Einwohnern (Grafik 3.1). Jeweils ein knappes Viertel (rund 24 %) dieser Summe entfällt dabei auf die Straßen- und Verkehrsinfrastruktur sowie die Schulinfrastruktur. Darauf folgen mit 11 % Investitionen in den Brand- und Katastrophenschutz, mit rund 7 % Investitionen in öffentliche Verwaltungsgebäude sowie mit jeweils rund 6 % in die Infrastrukturen für die Kinderbetreuung sowie den Sport.

Im Vergleich zu den geplanten Investitionen für das vorausgegangene Haushaltsjahr aus dem letztjährigen KfW-Kommunalpanel – also das Haushaltsjahr 2024 – ging die Summe deutlich zurück. Zu diesem Zeitpunkt hatten die Kommunen mit Investitionen in Höhe von ca. 47,2 Mrd. EUR gerechnet. Für das Jahr 2025 sind es rund 3,4 Mrd. EUR weniger. Dieser Rückgang in den geplanten Investitionen deutet darauf hin, dass aufgrund der Haushaltsslage die Anzahl oder der Umfang der Projekte in der Investitionsplanung für 2025 abgenommen hat.

Letztlich relevant sind die Investitionen, die die Kommunen im Haushaltsvollzug tatsächlich realisieren konnten. Gemäß den Hochrechnungen waren dies für das Haushaltsjahr 2025 insgesamt rund 29,3 Mrd. EUR und damit 33 % weniger als für dasselbe Jahr geplant waren. Bei dieser Lücke handelt es sich um ein mittlerweile gut dokumentiertes Phänomen, das wesentlich mit einer ganzen Reihe nicht-monetärer Investitionshemmnisse zusammenhängt.¹⁸ Diese führen dazu, dass sich Investitionsprojekte zum Teil erheblich verzögern, abgespeckt oder teilweise auch komplett gestrichen werden. Auch das KfW-Kommunalpanel hat in einer der letztjährigen Befragungen diese Frage bereits eingehend beleuchtet.¹⁹

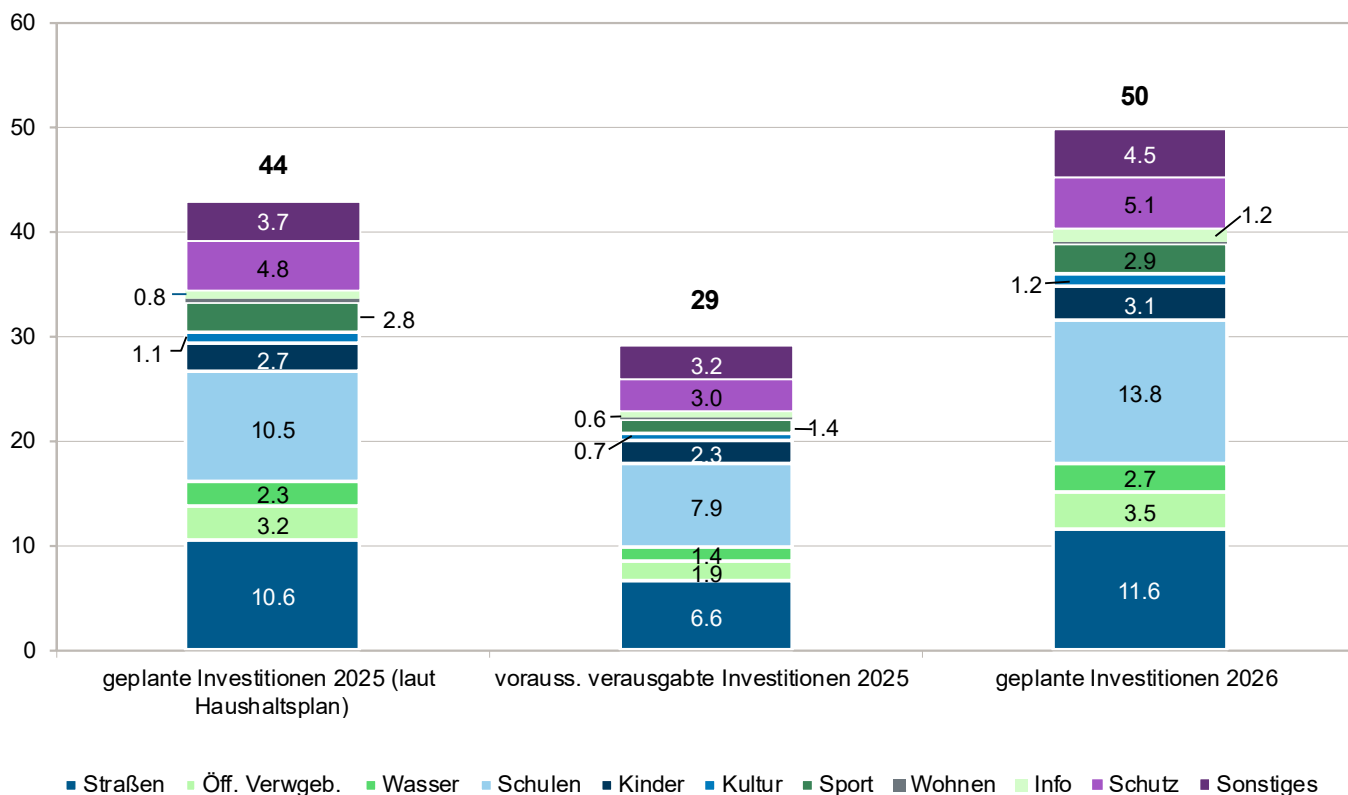
¹⁷ Bundevereinigung der kommunalen Spitzenverbände (2025): Kommunalfinanzen 2023 bis 2028 in den Flächenländern.

¹⁸ Scheller et al. (2021): Baustelle zukunftsfähige Infrastruktur. WISO-Diskurs 12/2021. Friedrich-Ebert-Stiftung.

¹⁹ Raffner und Scheller (2024)

Grafik 3.1: Geplante und tatsächlich verausgabte Investitionen 2025 und geplante Investitionen 2026

Angaben in Mrd. EUR



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2026

Neben Engpässen in der Bauwirtschaft führen etwa aufwändige Genehmigungs- oder Vergabeverfahren in mindestens 60 % der Kommunen dazu, dass sich Investitionsprojekte um mindestens ein Jahr verzögern. Weitere relevante Hemmnisse sind die langwierige Bearbeitung von Förderanträgen, Personalmangel in den Bauverwaltungen oder auch umfangreiche baurechtliche Anforderungen.

Die tatsächlich verausgabten Sachinvestitionen des Jahres 2025 verteilen sich mit rund 7,9 Mrd. EUR bzw. 27 % auf die Schulinfrastruktur, mit rund 6,6 Mrd. EUR (23 %) auf Straßen und Verkehrsinfrastruktur, mit ca. 3 Mrd. EUR (10 %) auf den Brand- und Katastrophenschutz, mit etwa 2,3 Mrd. EUR (8 %) auf die Infrastrukturen zur Kinderbetreuung sowie mit rund 1,9 Mrd. EUR (6 %) auf die öffentlichen Verwaltungsgebäude und jeweils 1,4 Mrd. EUR (5 %) auf Sportstätten sowie die Wasserver- und -entsorgung. Der Vergleich der tatsächlich verausgabten Investitionen des Jahres 2024 aus dem letztjährigen KfW-Kommunalpanel und denen des Jahres 2025 aus der aktuellen Befragung zeigt, dass die Sachinvestitionen mehr oder minder stagnieren. Lag die Summe für 2024 im Vorjahr bei rund 30 Mrd. EUR, so

sind es in diesem Jahr rund 0,7 Mrd. EUR weniger (-2,3 %).

An dieser Stelle muss darauf hingewiesen werden, dass sich diese Summe auf die Grundgesamtheit des KfW-Kommunalpanels bezieht, also auf die Kommunen mit mehr als 2.000 Einwohnern. Der Blick auf die Kassenstatistik zeigt im Vergleich dazu die Summe der Sachinvestitionen für die Gesamtheit aller Kommunen, welche im Kernhaushalt 2024 bei 44,5 Mrd. EUR lag und 2025 auf rund 45,8 Mrd. EUR nur noch leicht um 3 % angestiegen sind. Im Jahr zuvor hatte der Anstieg noch 6,4 % betragen.²⁰ Sowohl auf Basis der amtlichen Statistik als auch der Hochrechnungsergebnisse der vorliegenden Befragungen zeigt sich, dass die nominalen Investitionsausgaben nah am Nullwachstum liegen. Bereinigt man die tatsächlich verausgabten Sachinvestitionen der Kommunen mit mehr als 2.000 Einwohnern gemäß KfW-Kommunalpanel um die Preisentwicklung, so zeigt sich, dass diese von 2024 auf 2025 real um 6 % zurückgegangen sind. Der reale Rückgang seit 2018 beträgt sogar 17 %.²¹

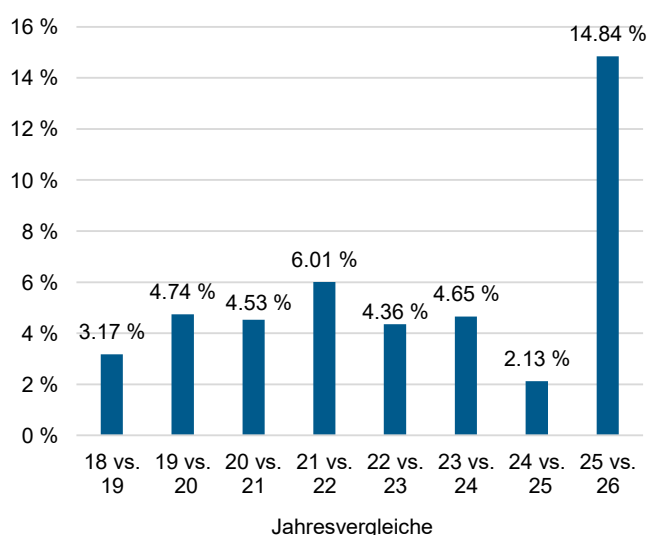
²⁰ Gemäß eigenen Berechnungen auf Basis der Kassenstatistik – hier die Vierteljährlichen Kassenergebnisse der Kern- und Extrahaushalte des Öffentlichen Gesamthaushaltes (1.-4. Vierteljahr) der Jahre 2023, 2024 und 2025.

²¹ Deflationierung anhand des Baupreisindex für den Straßenbau (Destatis, 2026b).

Der Blick auf die geplanten Sachinvestitionen im bevorstehenden Haushaltsjahr 2026 zeigt, dass die Kommunen gemäß Hochrechnung im KfW-Kommunalpanel mit einem Volumen von rund 50,3 Mrd. EUR rechnen. Davon entfallen 27 % auf Schulen, 23 % auf Straßen und Verkehrsinfrastruktur, 10 % auf den Brand- und Katastrophenschutz, 7 % auf öffentliche Verwaltungsgebäude, 6 % auf die Infrastrukturen für die Kinderbetreuung und 6 % auf die Sportinfrastruktur sowie 5 % auf die Wasserver- und -entsorgung. Im Vergleich mit den geplanten Investitionen im zurückliegenden Haushaltsjahr aus derselben Befragung ist das ein deutlicher Anstieg um 14,8 % (Grafik 3.2). Diese Differenz war in den vorangegangenen Jahren mit durchschnittlich 4,2 % in den Befragungen zum KfW-Kommunalpanel in den Jahren 2019 bis 2025 durchgehend deutlich moderater ausgefallen. Es liegt nahe, den enormen Sprung von 2025 auf 2026 mit den Erwartungen der Kommunen an das Sondervermögen zu erklären. Es bleibt allerdings abzuwarten, inwieweit sich die geplanten Investitionen im Vollzug des Haushaltsjahres 2026 letztlich realisieren lassen.

Grafik 3.2: Differenz zwischen geplanten Sachinvestitionen des zurückliegenden und des kommenden Haushaltsjahres

Gemäß Hochrechnungen in den jeweiligen Wellen des KfW-Kommunalpanels.



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2026

3.2 Unterhalt

Um die Qualität von Gebäuden oder Verkehrswegen auf einem adäquaten Niveau zu halten, sind im öffentlichen wie im privaten Sektor regelmäßige Unterhaltsaufwendungen nötig. Dahinter verbergen sich kleinere Reparaturen, die die Infrastruktur noch nicht in einem Maß mo-

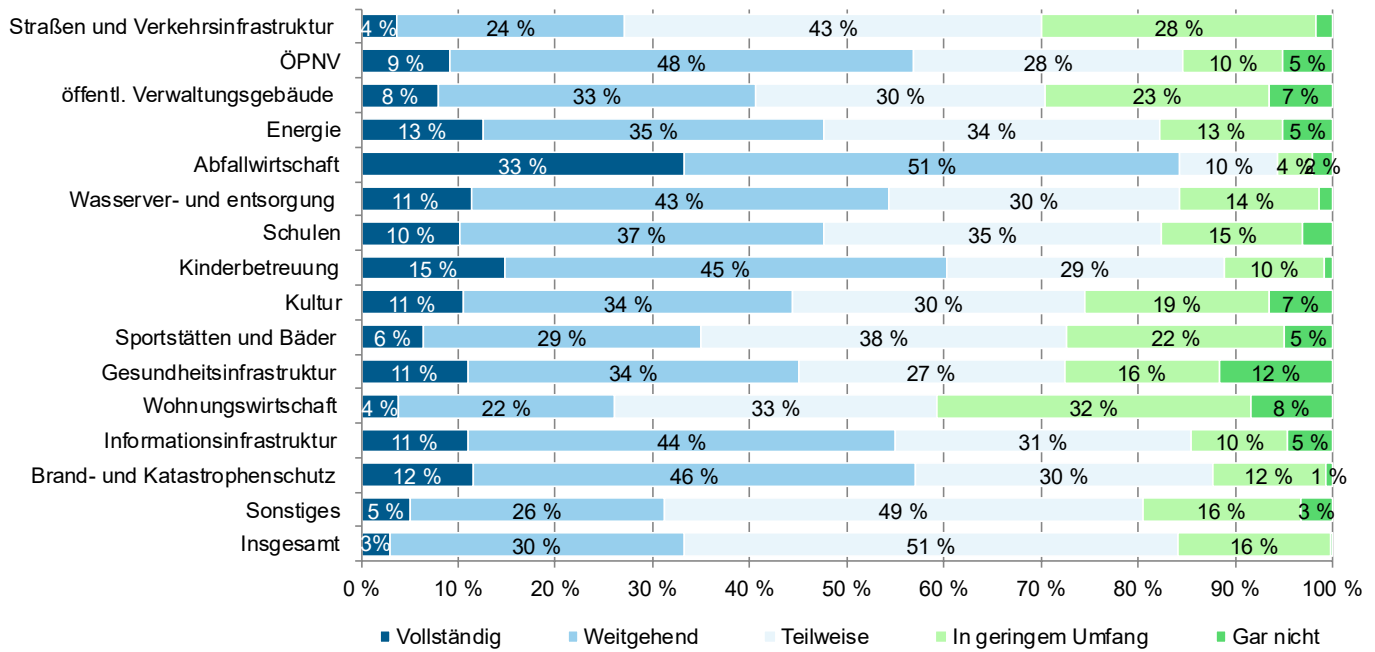
dernisieren oder erweitern, dass sie bereits als Investitionen gewertet werden könnten. In der Straßen- und Verkehrsinfrastruktur zählt dazu etwa das Ausbessern von Aufwölbungen oder Schlaglöchern, bei den Gebäuden beispielsweise die Instandsetzung abgenutzter sanitärer Anlagen im Bestand. Dort, wo der Unterhalt nicht ausreichend getätigt wird, kumulieren sich über die Zeit Schäden und ein Rückstand baut sich auf, der irgendwann letztlich nicht mehr über schlichte Reparaturen aufgefangen werden kann. Gleichzeitig sind Kommunen nicht verpflichtet, ein Mindestunterhaltsniveau ihrer Infrastrukturen sicherzustellen. Aus diesem Grund gehört der Unterhalt – genauso wie die Investitionen – in Zeiten klammer Kassen zu einer der Stellschrauben, über die eingespart werden kann.

Im KfW-Kommunalpanel werden die Kämmereien regelmäßig danach gefragt, in welchem Umfang ihnen der Unterhalt der verschiedenen Infrastrukturen in den vergangenen fünf Jahren möglich war (Grafik 3.3). Bezogen auf die gesamte Infrastruktur gab ein Drittel der Kommunen an, dass der Unterhalt „vollständig“ oder „weitgehend“ gelungen ist. In gut der Hälfte der Kommunen (51 %) waren die notwendigen Unterhaltsaufwendungen „teilweise“ möglich und in 16 % der Kommunen gelang er letztlich nur in „geringem Umfang“ oder „gar nicht“.

In den einzelnen Infrastrukturbereichen zeigt sich jedoch ein differenzierteres Bild. Dabei lassen sich zwei Gruppen an Infrastrukturen unterscheiden: Auf der einen Seite diejenigen, denen in den zurückliegenden Jahren offenbar eine hohe politische Priorität beigemessen wurde, weil hier besonders viele Kommunen den Unterhalt weitgehend oder sogar vollständig gewährleisten konnten bzw. spiegelbildlich der Anteil der Kommunen, die ihn kaum oder gar nicht bewerkstelligen konnten, relativ klein war. Hierbei handelt es sich um die bildungsrelevanten Infrastrukturen der Kinderbetreuung und Schulgebäude sowie um die Infrastruktur für den Brand- und Katastrophenschutz.

Im Vergleich zur Vorjahresbefragung ergaben sich nur kleinere Verschiebungen in den Anteilen der einzelnen Gruppen. Auffällig ist hier insbesondere die Schulinfrastruktur, in denen der Anteil der Kommunen mit „vollständigem“ bzw. „weitgehendem“ Unterhalt um gut 3 Prozentpunkte gesunken ist und sich der Anteil der Kommunen, die den Unterhalt bestenfalls „teilweise“ oder schlechter gewährleisten konnten, angestiegen ist. Ein ähnliches Muster findet sich beim Brand- und Katastrophenschutz.

Grafik 3.3: Unterhalt der kommunalen Infrastruktur in den letzten fünf Jahren



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2026

Auf der anderen Seite gibt es aber auch Infrastrukturen, die vor Ort mit geringerer Priorität behandelt werden. Dies zeigt sich daran, dass der Unterhalt in den vergangenen fünf Jahren entsprechend seltener „vollständig“ oder zumindest „weitgehend“ getätigt wurde und zugleich die Gruppe der Kommunen, in denen er „kaum“ oder „gar nicht möglich“ war, besonders groß ist. Hier sind zuvorderst die Straßen und Verkehrsinfrastruktur, die öffentlichen Verwaltungsgebäude, die Sportstätten und die Kultureinrichtungen zu nennen. Bei den Straßen gelang der Unterhalt in den vergangenen Jahren zum Beispiel in einem knappen Drittel (30 %) der Kommunen entweder „gar nicht“ oder nur „in geringem Umfang“. In weiteren 43 % gelang er „teilweise“ und nur 27 % der Kommunen²² schafften den Unterhalt ihrer Straßen und Verkehrswege „weitgehend“ oder „sogar vollständig“.

Bei der detaillierten Analyse des Unterhalts nach ausgewählten Strukturmerkmalen der Kommunen zeigt sich, dass in der Tendenz eher die kleineren kreisangehörigen sowie die ostdeutschen Kommunen Probleme haben, den Unterhalt ihrer gesamten Infrastruktur zu gewährleisten. Während in Ostdeutschland der Anteil bei 37 % liegt, ist er in den restlichen Regionen weniger als halb

so hoch, in Norddeutschland liegt er lediglich bei 4 %. Besonders pointiert ist dies zum Beispiel bei den Straßen und der Verkehrsinfrastruktur. 47 % der Kommunen in Ostdeutschland gelang hier der Unterhalt in den vergangenen fünf Jahren entweder nur „in geringem Umfang“ oder „gar nicht“. In den restlichen Regionen liegt der entsprechende Anteil durchweg zwischen 20 % und 28 %.

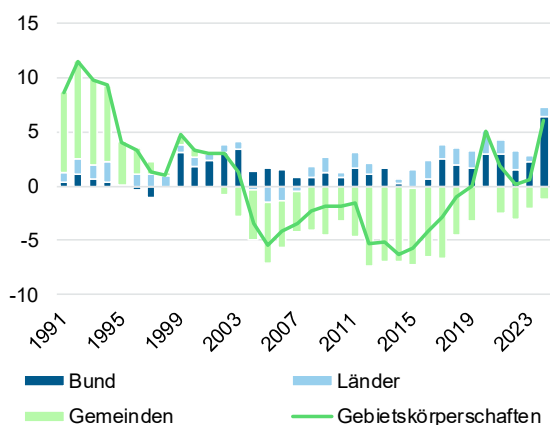
3.3 Wahrgenommener Investitionsrückstand

Ein dauerhaft unzureichender Unterhalt oder auch unterbliebene Investitionen in der Vergangenheit sind Ursachen dafür, dass in vielen Kommunen mittlerweile nennenswerte Investitionsrückstände bestehen. Der daraus resultierende Verschleiß in der kommunalen Infrastruktur zeigt sich auch in den Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR). Rund die Hälfte der jährlich getätigten Bauinvestitionen wird von den Kommunen verantwortet. Trotzdem sind die Nettobauinvestitionen, also die getätigten Investitionen abzüglich der Abschreibungen, auf kommunaler Ebene schon seit zwei Jahrzehnten negativ (Grafik 3.4). Das heißt, die kommunalen Investitionen reichen nicht aus, um den Wertverzehr durch Alterung auszugleichen.

²² Abweichungen zur Grafik rundungsbedingt.

Grafik 3.4: Nettobauinvestitionen

Bruttobauinvestitionen abzüglich Abschreibungen in Mrd. EUR



Quelle: Statistisches Bundesamt, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, eigene Darstellung.

Eine weitere Ursache für Investitionsrückstände können zunehmende Bedarfe darstellen, wie etwa eine wachsende Zahl an Kindern in einer Kommune, die noch nicht durch die entsprechende Infrastruktur abgebildet wird, da der örtliche Kindergarten zu klein ist oder neuen gesetzlichen Anforderungen nicht genüge leistet. Im Rahmen des KfW-Kommunalpanels wird der wahrgenommene Investitionsrückstand wie folgt definiert:

Definition:

Ein Investitionsrückstand entsteht dadurch, dass – gemessen an den jeweils geltenden Standards/Normen – notwendige Investitionen in der Vergangenheit nicht ausreichend getätigt wurden/werden konnten. Die Höhe des Investitionsrückstands wird durch das Investitionsvolumen beschrieben, das notwendig wäre, um die Infrastruktur in den heute notwendigen Erhaltungszustand (in Quantität und Qualität) zu bringen.

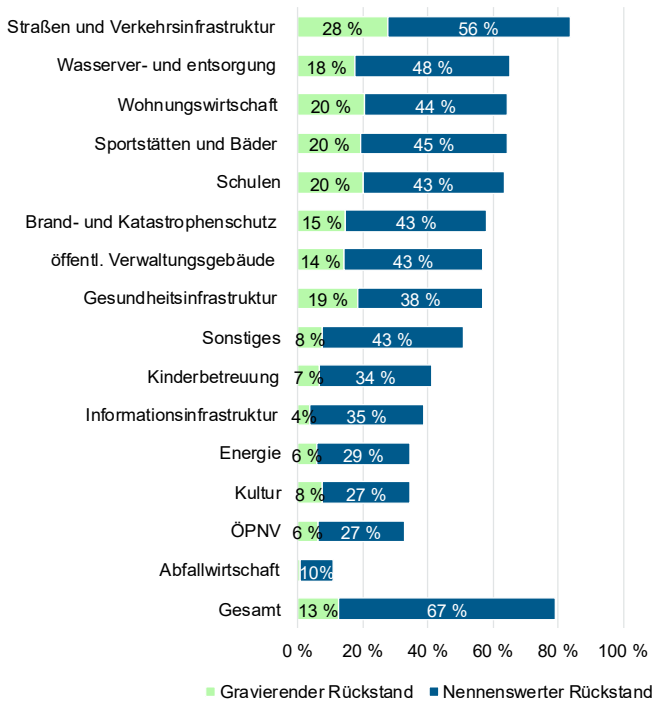
Aktuell sagen 79 % der Kommunen mit mehr als 2.000 Einwohnern, dass der Investitionsrückstand vor Ort bezogen auf die gesamte Infrastruktur mindestens „nennenswert“ ist.²³ Darunter sprechen wiederum 13 % von einem „gravierenden Investitionsrückstand“. In diesen Kommunen wird die Aufgabenwahrnehmung erheblich

durch den maroden Zustand der Infrastruktur beeinträchtigt. Für die Auswertungen des KfW-Kommunalpanels ist diese Gruppe an Kommunen dementsprechend besonders interessant. Sie besteht zum ganz überwiegenden Teil aus kreisangehörigen Kommunen mit weniger als 20.000 Einwohnern. Bewertet man ihre relative Verteilung entlang einzelner Strukturvariablen, so sprechen wiederum kleine Kommunen mit weniger als 5.000 Einwohnern relativ häufiger von einem „gravierenden Rückstand“ als zum Beispiel große Städte mit mehr als 50.000 Einwohnern (16 vs. 7 %). In Ostdeutschland ist der Anteil an Kommunen mit „gravierendem Investitionsrückstand“ mit knapp einer von vier Kommunen deutlich höher als in Süd- oder Norddeutschland (23 vs. 11 % bzw. 12 %). Und aus naheliegenden Gründen ist der Anteil der Kommunen mit „gravierendem Rückstand“ unter finanzschwachen Kommunen, denen der Haushaltsausgleich im Jahr 2025 nicht gelungen ist, ebenfalls höher als in Kommunen, die einen ausgeglichenen Haushalt aufweisen konnten (14 vs. 10 %).

Im Vergleich der einzelnen Infrastrukturbereiche ist es die Straßen- und Verkehrsinfrastruktur, bei der mit 28 % die meisten Kommunen in Deutschland von einem „gravierenden Rückstand“ sprechen (Grafik 3.5). Nimmt man dazu noch die Kommunen hinzu, die von einem „nennenswerten Rückstand“ berichten, so steigt der Anteil dieser Kommunen auf 84 %. Es gibt damit hierzulande kaum eine Gemeinde, eine Stadt oder einen Kreis, in der es nicht mindestens „nennenswerte“ Investitionsbedarfe bei den Straßen gäbe. Bei der Wasserver- und -entsorgung, in der Wohnungswirtschaft, bei den Sportstätten und auch bei den Schulgebäuden sprechen rund zwei von zehn Kommunen von einem „gravierenden“, jedoch mehr als sechs von zehn von einem mindestens „nennenswerten Rückstand“. Im Bereich Brand- und Katastrophenschutz liegt in 15 % der Kommunen ein „gravierender“ und in 58 % ein mindestens „nennenswerter Investitionsrückstand“ vor. Deutlich seltener gibt es im Bereich Kinderbetreuung einen „gravierenden“ (7 %) oder mindestens „nennenswerten“ (41 %) Investitionsrückstand. Hierin zeigt sich, dass Pflichtaufgaben der Kommunen bei ihrer Investitionstätigkeit priorisiert werden.

²³ Abweichungen zur Grafik 3.5 rundungsbedingt.

Grafik 3.5: Infrastrukturbereiche nach Anteil der Kommunen mit gravierenden bzw. nennenswerten wahrgenommenen Investitionsrückständen



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2026

In den meisten Infrastrukturen, die überwiegend im Kernhaushalt abgebildet werden, hat sich der Anteil der Kommunen, die von einem mindestens „nennenswerten Rückstand“ sprechen, in den vergangenen Jahren erhöht (Abbildung 3.6). Nimmt man die letzten fünf Jahre in den Blick, so ist der Anteil im Bereich Brand- und Katastrophenschutz um 17 Prozentpunkte angestiegen, gefolgt von der Wasserver- und -entsorgung, wo es 13 Prozentpunkte sind. Bei Schulen und Sportstätten sprechen heute jeweils 8 Prozentpunkte mehr Kommunen von einem mindestens „nennenswerten Investitionsrückstand“, als dies noch 2022 der Fall gewesen ist. Es folgen die Straßen und Verkehrsinfrastruktur (+7 Prozentpunkte) und der Kultur (+6 Prozentpunkte). Verbessert hat sich die Situation bei der Kinderbetreuung und der Informationsinfrastruktur. Hier ging der Anteil der Kommunen, die von einem mindestens „nennenswerten Investitionsrückstand“ berichten, in den vergangenen fünf Jahren um 7 bzw. 6 Prozentpunkte zurück. Dahinter stehen der Ausbau der Kinderbetreuung, der von Bund und Ländern schon seit mehreren Jahren stark gefördert wird²⁴, sowie der voranschreitende Breitbandausbau.²⁵ In der Richtung ähnliche, in der Intensität aber weniger starke Veränderungen zeigen sich beim Vergleich der Ergebnisse aus

²⁴ BMBFSFJ (2024)

²⁵ DSLWEB (2026)

den beiden Befragungsjahren 2025 und 2026. Eine Ausnahme bildet die Informationsinfrastruktur. Hier ist der Anteil der Kommunen mit mindestens nennenswertem Investitionsrückstand von 2025 auf 2026 gestiegen, wobei er aber in der mittleren Frist von 2022 auf 2026 zurückging.

Grafik 3.6: Veränderung des Anteils der Kommunen mit mindestens nennenswertem Rückstand

In Prozentpunkten, Vergleich zwischen verschiedenen Befragungsjahren. Grün: Rückgang; Blau: Anstieg.

Veränderung des Anteils der Kommunen mit mindestens nennenswertem Rückstand (in Prozentpunkten)	Befragungsjahre	
	25 versus 26	22 versus 26
Brand- und Katastrophenschutz	7,3	17,1
Informationsinfrastruktur	3,7	-6,3
Sportstätten und Bäder	5,2	7,6
Kultur	2,4	6,1
Kinderbetreuung	-1,9	-6,9
Schulen	0,6	8,3
Wasserver- und entsorgung	0,3	12,9
Straßen und Verkehrsinfrastruktur	3,0	7,2
Gesamt	2,1	8,5

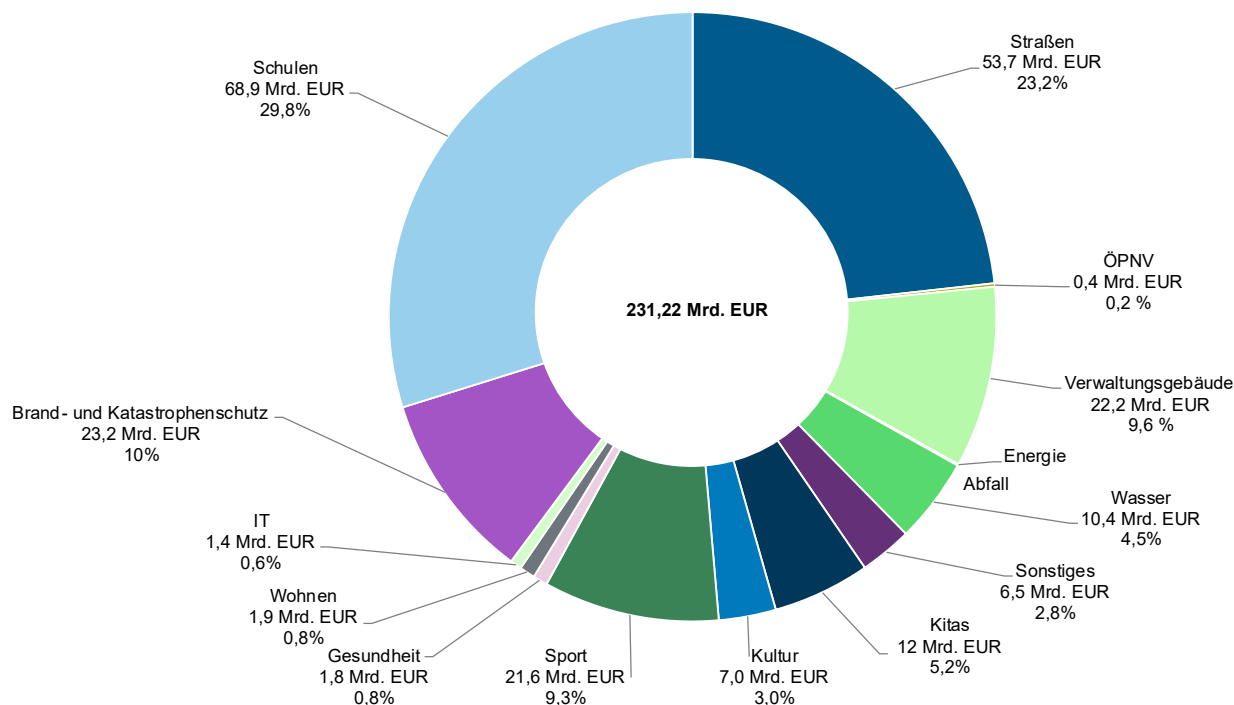
Quelle: KfW-Kommunalpanel 2026

Neben der qualitativen Bewertung des wahrgenommenen Investitionsrückstands werden die Kämmereien im KfW-Kommunalpanel 2026 auch um eine monetäre Bewertung der damit zusammenhängenden Summen gebeten. Das bedeutet, dass Summen angegeben werden sollen, die vor Ort notwendig wären, um die Infrastruktur wieder auf einen adäquaten Stand zu bringen. Die zurückgemeldeten Werte werden anhand eines etablierten Verfahrens zu einem deutschlandweiten Wert hochgerechnet.²⁶ Anhand der Rückmeldungen aus dem KfW-Kommunalpanel ergibt sich so ein aktueller wahrgenommener Investitionsrückstand der Kommunen mit mehr als 2.000 Einwohnern in Höhe von rund 231,2 Mrd. EUR. Das sind rund 15,5 Mrd. EUR oder 7,2 % mehr als noch im Vorjahr (Grafik 3.7).

Die größten Anteile entfielen dabei auf die Schulinfrastruktur mit einem Rückstand von rund 68,9 Mrd. EUR (bzw. 29,8 % des Gesamtrückstands) und die Straßen und Verkehrsinfrastruktur mit ca. 53,7 Mrd. EUR (bzw. 23,2 %). Mit deutlichem Abstand folgen die Infrastrukturen für den Brand- und Katastrophenschutz (23,2 Mrd. EUR bzw. 10 %), die öffentlichen Verwaltungsgebäude (ca. 22,2 Mrd. EUR bzw. 9,6 %) und die Sportstätten (rund 21,6 Mrd. EUR bzw. 9,3 %). Nennenswerte Rückstände bestehen schließlich bei der Infrastruktur zur Kinderbetreuung (12 Mrd. EUR bzw. 5 %)

²⁶ Krone, E.; Scheller, H. (2020)

Grafik 3.7: Wahrgenommener Investitionsrückstand der Kommunen



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2026

und im Bereich der Wasserver- und -entsorgung (ca. 10,4 Mrd. EUR bzw. 4,5 %).²⁷

Veränderungen im Vergleich zum Vorjahr ergeben sich vor allem bei Sportstätten, wo der gemeldete Rückstand um 39 % überraschend stark angestiegen ist. Im Vorjahr hatte er noch rund 15,6 Mrd. EUR betragen. Immer mehr der vielen Sportstätten, die in Westdeutschland vorwiegend in den Nachkriegsjahrzehnten und in Ostdeutschland nach der Wende entstanden sind, scheinen mittlerweile nicht nur ihre haushalterische Abschreibungsdauer überschritten, sondern auch ihren „natürlichen“ Lebenszyklus infolge extensiver Nutzung durchlaufen zu haben. Bei der Brand- und Katastrophenschutzinfrastruktur lag der Anstieg des Investitionsrückstandes bei 16 %, bei den Verwaltungsgebäuden bei 14 %. Im Bereich der Kinderbetreuung stieg der Rückstand um 7 % an. Kaum Veränderung im Vergleich zum Vorjahr gab es hingegen in den beiden volumenmäßig dominierenden Bereichen Schul- (+1,6 %) sowie Straßen- und Verkehrsinfrastruktur (+0,7 %).

Bei der Bewertung der Veränderungen ist zu berücksichtigen, dass sich die Baupreise in den vergangenen Jahren stark erhöht haben und die Kammereien bei der Meldung der entsprechenden Investitionssummen auch die aktuellen Preisentwicklungen in den Blick nehmen. Zwar sind die massiven Preissteigerungen der Jahre 2020 bis 2023 vorbei. Dennoch erhöhen sich insbesondere die Rohstoffpreise für Bau- und Dämmmaterialien nach wie vor weiter. So stieg etwa der für Kommunen wichtige Baupreisindex Straßen im vierten Quartal 2025 im Vergleich zum Vorjahr um 3,5 %.²⁸ Berücksichtigt man die Entwicklung der Preise bei der zeitlichen Entwicklung des wahrgenommenen Investitionsrückstands, so zeigt sich, dass der nominale Investitionsrückstand seit 2018 um 67 % angestiegen ist, während er sich real um 7 % erhöht hat (Grafik 3.8) Seit 2022 ist der reale wahrgenommene Investitionsrückstand damit insgesamt größer geworden.

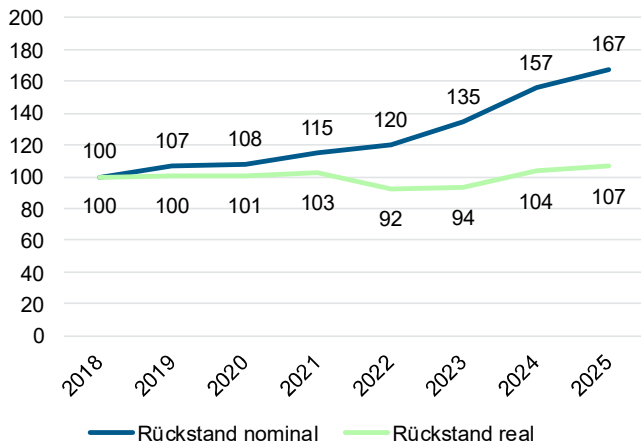
²⁷ Der Infrastrukturbereich „Wasserver-/ -entsorgung“ wird genauso wie die Bereiche „Energieerzeugung und -versorgung“, „Abfallwirtschaft“, „Gesundheit“ und „Wohnungswirtschaft“ vielerorts in ausgelagerten Einheiten verwaltet. Ent-

sprechend werden die Investitionsrückstände in diesen Bereichen, deren Hochrechnung auf Rückmeldung der Kammerei in der Kernkommune fußt, tendenziell untererfasst.

²⁸ Destatis (2026b)

Grafik 3.8: Nominale vs. reale Entwicklung des wahrgenommenen Investitionsrückstands

Index, 2018=100.



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2026

3.4 Sondervermögen

Neben den jährlich wiederkehrenden Panel-Fragen zu den Investitionen sowie zu den wahrgenommenen Investitionsrückständen umfasste das diesjährige KfW-Kommunalpanel auch mehrere Fragen zum Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIK), das die Bundesregierung im März 2025 beschlossen hat.²⁹ Eines der Ziele des Sondervermögens ist es, Defizite im Bereich der öffentlichen Infrastruktur zu beheben (§1 LuKIFG). Dafür erhalten Länder und Kommunen über einen Zeitraum von 12 Jahren 100 Mrd. EUR und damit ein Fünftel des Gesamtvolumens des Sondervermögens. Innerhalb der Länder werden unterschiedlich hohe Anteile der Mittel an die Gemeinden weitergegeben, die meisten Länder orientieren sich dabei an einem Richtwert von 60 %. Grob geschätzt würde der kommunale Anteil damit etwa 60 Mrd. EUR betragen, was bei einer gleichmäßigen Verteilung über die Gesamtlaufzeit einem jährlichen Volumen von rund 5 Mrd. EUR entspricht.

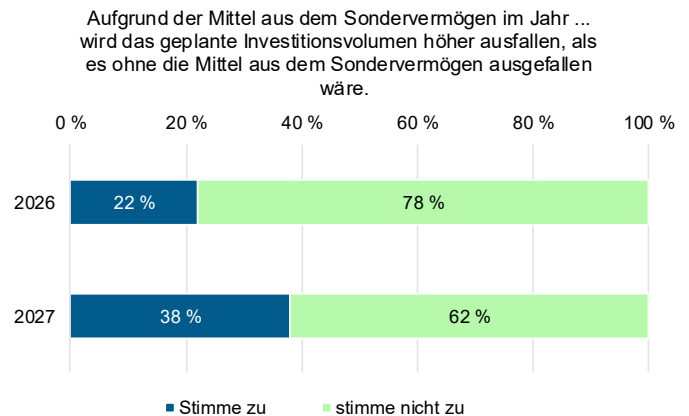
Die Erwartungen in Bezug auf das Sondervermögen sind auch innerhalb der kommunalen Ebene grundsätzlich positiv, auch wenn der durchschnittlich zu erwartende Betrag an jährlichen Mitteln nicht einmal den durchschnittlichen Anstieg des Investitionsrückstands ausgleicht. Gleichzeitig schränkt die aktuelle Finanzlage den Spielraum für Investitionen in den Kommunen erheblich ein, sodass viele Maßnahmen verzögert, im Umfang reduziert oder sogar ganz gestrichen werden dürften. Dementsprechend könnte in einer nennenswerten Anzahl an Kommunen das Sondervermögen eher eine stabilisierende Wirkung auf die Investitionstätigkeit in dem Sinne haben, dass die Planungen ohne das Sondervermögen (noch) niedriger ausfallen würden.

²⁹ Die Antworten auf diese Fragen wurden bereits Ende Mai 2026 in einer Vorab-Auskopplung zum KfW-Kommunalpanel 2026 veröffentlicht. Siehe: Borghorst-Dilangu, Brilon und Raffer (2026).

Die diesbezüglichen Fragen im Kommunalpanel fokussierten darauf, ob aufgrund der zusätzlichen Zuweisungen aus dem Sondervermögen das geplante Investitionsvolumen in der eigenen Kommune in den Jahren 2026 bzw. 2027 höher ausfallen wird, als es ohne diese Mittel ausgefallen wäre.³⁰ Zum Zeitpunkt der Umfrage konnte rund ein Fünftel der Kommunen diese Aussage noch nicht bewerten. Von denen, die es konnten, gab rund jede fünfte Kommune (22 %) an, dass sie aufgrund der Mittel aus dem Sondervermögen für 2026 mit einem höheren geplanten Investitionsvolumen rechnet. Für das Jahr 2027 stimmten 38 % dieser Aussage zu (Grafik 3.9). Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass unter den Kommunen, die schon heute bewerten können, wie sie die zu erwartenden Mittel aus dem Sondervermögen in den Jahren 2026/2027 einsetzen werden, jeweils mehr als die Hälfte nicht damit rechnet, dass dadurch die geplanten Investitionen höher ausfallen als ohne diese Mittel.

Grafik 3.9: Erwartete Auswirkungen des Sondervermögens auf Investitionen

Anteil Kommunen in Prozent, die der jeweiligen Aussage zustimmen. Kommunen, die die Antwortoption „noch nicht festgelegt“ ausgewählt haben, sind hier herausgenommen.



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2026

Wie ist dieser Befund einzuordnen? Erstens spricht die Tatsache, dass schon in diesem Jahr jede fünfte Kommune damit rechnet, mehr zu investieren, für einen zügigen Einstieg in die Umsetzung. Das Sondervermögen für Kommunen wurde von vornherein so angelegt, dass damit auch bereits 2025 gestartete Projekte finanziert werden können. Zweitens kommen neue Projekte aufgrund des zeitlichen Vorlaufs für Infrastrukturprojekte erst in späteren Jahren in die Umsetzung. Für 2027 steigt der Anteil der Kommunen, die mit dem Sondervermögen höhere Investitionen planen als ohne, auf über ein Drittel deutlich an. Dabei mag drittens das Sondervermögen angesichts des geringen finanziellen Spielraums der

³⁰ Da die regulatorische und technische Umsetzung in den Ländern einige Zeit in Anspruch genommen hat und die Mittel erst 2026 erstmals ausgezahlt werden, spielte das Jahr 2025 in der Fragestellung noch keine Rolle.

Kommunen auch in nennenswertem Umfang eine stabilisierende Wirkung auf die Investitionstätigkeit in dem Sinne haben, dass die geplanten Investitionen ohne das Sondervermögen (noch) niedriger ausfallen würden.³¹ Insgesamt ist die Häufigkeit der geplanten Nutzung in Anbetracht der beschränkten Größenordnung des kommunalen Anteils am Sondervermögen und der unterschiedlichen Verteilungsmechanismen in den Ländern durchaus beachtlich. Einen Rückschluss auf die Höhe des zusätzlich ausgelösten Investitionsvolumen lassen die Daten indes (noch) nicht zu.

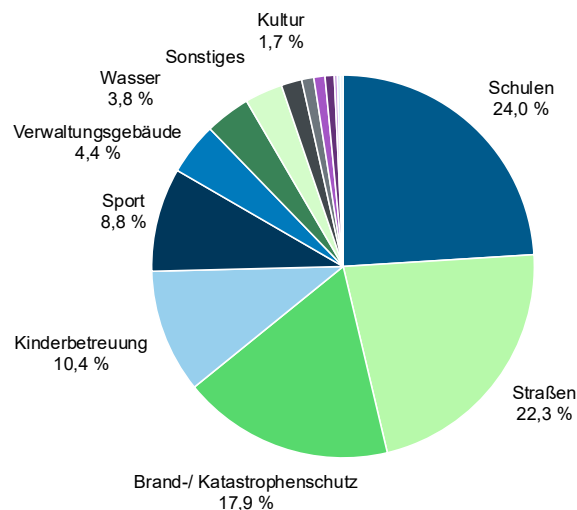
Neben den Auswirkungen auf die geplanten Investitionsvolumina wurden in der Befragung zudem die Infrastrukturbereiche adressiert, für die die Kommunen die zu erwartenden Mittel aus dem Sondervermögen verausgaben wollen. Grundsätzlich erlaubt es ihnen die Gesetzeslage, in fast alle Bereiche zu investieren, die auch im KfW-Kommunalpanel regelmäßig abgefragt werden.³² Entsprechend wird vor Ort aktuell auch breit geplant. Einzelne Bereiche stechen jedoch deutlich hervor. Von denjenigen Kommunen, die bereits im Jahr 2026 mit Mitteln des Sondervermögens planen, gibt etwa jede zweite an, die Gelder für Straßen und Schulinfrastruktur auszugeben (50 bzw. 48 %), gefolgt von Investitionen in den Brand- und Katastrophenschutz (44 %). Jeweils ein Drittel der Kommunen plant, SVIK-Mittel in den Bereichen Kinderbetreuung und Sport einzusetzen. Diese Investitionsschwerpunkte spiegeln die bestehenden wahrgenommenen Investitionsrückstände wider (Grafik 3.7).

Anhand der Antworten der Kammereien lässt sich darüber hinaus abschätzen, wie hoch der Anteil der im Jahr 2026 für Investitionen eingeplanten Mittel aus dem Sondervermögen ist, die über alle Kommunen insgesamt in bestimmte Infrastrukturbereiche fließen werden (Grafik 3.10). Es zeigt sich, dass ein knappes Viertel der kommunalen Mittel im laufenden Jahr primär in die Schulinfrastruktur fließen wird (24 %). Darauf folgt die Straßen- und Verkehrsinfrastruktur mit rund 22 % sowie Brand- und Katastrophenschutz mit etwa 18 %. Auf weitere Bereiche wie die Kinderbetreuung (10 %), die Sportstätten (9 %) und die Verwaltungsgebäude (4 %) entfallen kleinere, aber dennoch relevante Mittelanteile. Dagegen entfallen auf die Bereiche Gesundheit, Informations- und Kommunikationstechnologie sowie Wohnen nur rund 1 % der eingeplanten Mittel, auf ÖPNV, Energie und Abfall sogar noch weniger. Die geringen Anteile dieser Infrastrukturbereiche lassen sich

damit erklären, dass sie häufig nicht direkt im Verantwortungsbereich der Kommunen zu verorten sind, sondern durch ausgelagerte Einheiten abgedeckt werden (siehe auch Kapitel 5).

Grafik 3.10: Geplante Verteilung der kommunalen Mittel aus dem Sondervermögen nach Bereichen

Geplante Mittelverteilung 2026 der Kommunen, die Mittel aus dem SVIK einsetzen werden.



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2026

Abgesehen von den 100 Mrd. EUR, die aus dem Sondervermögen unmittelbar an Länder und Kommunen gehen, sind weitere 100 Mrd. EUR für den Klima- und Transformationsfonds (KTF) des Bundes reserviert; die restlichen 300 Mrd. EUR sollen vom Bund für eigene Infrastrukturinvestitionen eingesetzt werden. Sowohl aus dem KTF als auch aus den übrigen Bundesmitteln können grundsätzlich Maßnahmen finanziert werden, die den Kommunen direkt oder indirekt zugutekommen. Aus dem KTF werden beispielsweise Förderprogramme zugunsten von Klimaschutz und Klimaanpassung finanziert, die auch Kommunen nutzen können.³³ Aber auch aus den 300 Mrd. EUR, die der Bund in Infrastruktur investieren möchte, werden Mittel für kommunale Infrastrukturinvestitionen bereitgestellt. So sind Mittel in Höhe von 29 Mrd. EUR für den Krankenhaus-transformationsfonds³⁴ vorgesehen, welche den Kreisen und kreisfreien Städten als Träger von Krankenhausinfrastruktur über die Länder zufließen könnten. Darüber hinaus stellt der Bund den Ländern 4 Mrd. EUR aus dem SVIK zur Verfügung, die für Investitionen in die Kinder-tagesbetreuung sowie in Hochschul- und Wissenschafts-

³¹ Vgl. dazu auch <https://www.staedtetaq.de/files/dst/docs/Presse/2025/250805-grafik-prognose-kommunalfinanzien-investitionseinbruch.pdf>

³² Vgl. LuKIFG §3(1).

³³ Zum Beispiel erhalten Förderprogramme zur Sanierung kommunaler Sportstätten und die Errichtung von Tank- und Ladeinfrastruktur Gelder aus dem KTF, Vgl. Pressemeldung des Bundestags zum Wirtschaftsplan des KTF vom 24.09.2025, <https://www.bundestag.de/presse/hib/kurzmeldungen-1111618>.

Auch Maßnahmen im Bereich Klimaschutz und Klimaanpassung werden mit Geldern aus dem KTF finanziert, vgl. Einzelwirtschaftsplan 60, Anlage 3 Wirtschaftsplan des Klima- und Transformationsfonds, <https://www.bundeshaus-halt.de/static/daten/2026/soll/epl60.pdf>

³⁴ Verordnung zur Verwaltung des Transformationsfonds im Krankenhausbereich (Krankenhaus-transformationsfonds-Verordnung – KHTFV) BGBl. 2025 I Nr. 113 vom 17.04.2025.

infrastruktur eingesetzt werden können.³⁵ Die Mittel für den Kita-Ausbau sind dabei explizit auch zur Weitergabe an die Kommunen gedacht.

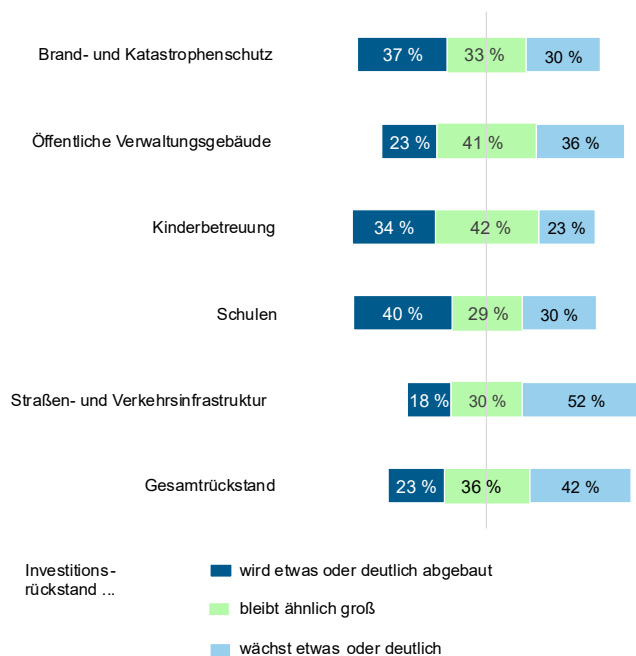
Vor diesem Hintergrund wurden die Kämmereien um eine Bewertung gebeten, inwieweit sie damit rechnen, auch aus dem Bundesanteil von 400 Mrd. EUR des Sondervermögens Mittel zu erhalten. Da zum Zeitpunkt der Umfrage die rechtliche Umsetzung innerhalb der einzelnen Länder noch teilweise unklar war und die denkbaren Kanäle darüber hinaus schwer zu überblicken sind, antwortete rund ein Drittel der Kommunen, dass sie dazu noch keine Aussage machen können. Von den Übrigen gab eine Mehrheit an (55 %), dass sie nicht mit Mitteln aus dem Bundesanteil rechnen. Im Umkehrschluss bedeutet dies aber auch, dass immerhin rund 45 % der Kommunen, die diese Frage für sich einordnen konnten, mit weiteren Mitteln rechnen, darunter vor allem die größeren Städte und Kreise.

3.5 Erwartungen zur künftigen Entwicklung des kommunalen Investitionsrückstands

Mit Blick in die Zukunft gehen aktuell rund 23 % der Kommunen davon aus, dass der von ihnen wahrgenommene Investitionsrückstand bezogen auf die gesamte Infrastruktur in den kommenden Jahren abgebaut wird (Grafik: 3.11). Mit 42 % der befragten Kämmereien rechnen jedoch deutlich mehr Kommunen mit einem weiteren Aufwuchs. 36 % gehen davon aus, dass sich in den nächsten Jahren nichts am gegenwärtigen Niveau des Rückstands verändern wird. Besonders ausgeprägt ist dieses Muster bei den Straßen und der Verkehrsinfrastruktur, wo nur 18 % mit einem Rückgang, aber mit 52 % mehr als die Hälfte mit einem weiteren Anstieg rechnen. Auch bei den öffentlichen Verwaltungsgebäuden zeigt sich ein Verteilungsmuster, dass einen deutlichen Anstieg in den kommenden Jahren indiziert. Hier rechnen 36 % der befragten Kommunen mit einem weiteren Aufwuchs und nur 23 % mit einer Verbesserung der gegenwärtigen Situation.

Zuversichtlicher sind die Erwartungen bei der bildungsbezogenen Infrastruktur sowie beim Brand- und Katastrophenschutz – zwei Pflichtaufgaben der Kommunen. Während bei den Schulen 40 % der Kommunen mit einem Rückgang und lediglich 30 % mit einem Anstieg rechnen, sind es beim Brand- und Katastrophenschutz 37 % versus 30 %. Im Vergleich dazu stabil erscheint der Infrastrukturbereich Kultur – also Bibliotheken, Theater oder Volkshochschulen. Hier gehen mit 54 % mehr als die Hälfte aller Kommune davon aus, dass sich der aktuelle Rückstand künftig weder vergrößern noch verkleinern wird.

Grafik 3.11: Erwartete Entwicklung des Investitionsrückstands für ausgewählte Bereiche



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2026

Diese Einschätzungen sind insbesondere mit Blick auf das Sondervermögen von Relevanz. Obwohl, wie oben gesehen, besonders hohe Anteile der zusätzlichen Mittel in Schulen und Straßen fließen werden, gehen die Kommunen nur bei den Schulen, nicht aber bei den Straßen mehrheitlich davon aus, dass sich der Zustand der Infrastruktur in den kommenden Jahren verbessern wird. Einmal mehr zeigt sich daran, dass vor Ort die bildungsbezogene Infrastruktur häufig höhere politische Priorität genießt als der Zustand der Verkehrswege oder der öffentlichen Verwaltungsgebäude.³⁶

³⁵ BMBFSFJ (2026).

³⁶ Raffer und Scheller (2024).

4. Finanzierungsinstrumente und -bedingungen

Die eingesetzten Instrumente der Investitionsfinanzierung bleiben 2025 im Vergleich zum Vorjahr größtenteils konstant. Leichte Veränderungen zeigen sich bei liquiden Mitteln und Kommunalkrediten, deren Nutzung jeweils etwas zunimmt.

Kommunen rechnen damit, dass die Nutzung von zweckgebundenen Zuweisungen sowie Förderprogrammen in 2026 ansteigen wird. Ein Grund dafür dürfte im Sondervermögen liegen.

Die Bedingungen der Kreditaufnahme werden deutlich negativer eingeschätzt als im Vorjahr.

4.1 Finanzierungsmix

Grundsätzlich lassen sich die Finanzierungsquellen kommunaler Investitionen in eigene Mittel und Fremdfinanzierung unterteilen. Zu den eigenen Mitteln zählen insbesondere liquide Mittel aus dem Vorjahr sowie laufende allgemeine Deckungsmittel aus Steuereinnahmen und Schlüsselzuweisungen. Fördermittel und zweckgebundene Investitionszuweisungen werden dagegen überwiegend von übergeordneten Ebenen bereitgestellt und stellen zusammen mit den Kommunalkrediten und Schuldscheindarlehen den Fremdfinanzierungsanteil. Im Rahmen des KfW-Kommunalpanels werden die Kämmerereien danach gefragt, ob und welche Finanzierungsinstrumente sie im zurückliegenden Haushaltsjahr zur Investitionsfinanzierung genutzt haben und zu welchem Anteil die jeweiligen Instrumente gegebenenfalls zur Finanzierung der Investitionen beigetragen haben.

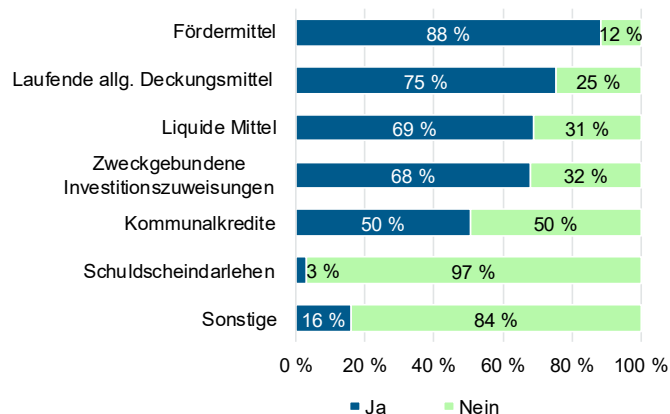
Für das Jahr 2025 gaben 88 % der Kommunen an, Fördermittel zu nutzen (Grafik 4.1). Allgemeine Deckungsmittel wurden von 75 % der Kommunen eingesetzt, liquide Mittel aus dem Vorjahr von 69 % und zweckgebundene Investitionszuweisungen von 68 %. Im Bereich der Fremdfinanzierung griff rund die Hälfte der befragten Kommunen auf Kommunalkredite zurück. Schuldscheindarlehen spielten mit einem Anteil von 3 % weiterhin nur eine untergeordnete Rolle.

Im Vergleich zum Vorjahr zeigen sich insgesamt nur geringe Verschiebungen. Am deutlichsten fällt der Anstieg bei liquiden Mitteln und Kommunalkrediten aus, deren Nutzungshäufigkeit jeweils um 4 Prozentpunkte zunahm. Dies kann einerseits darauf hindeuten, dass viele Kommunen angesichts ihrer angespannten finanziellen Lage vermehrt vorhandene Rücklagen

nutzen. Wenn diese erschöpft sind oder für das Finanzierungsvorhaben nicht ausreichen, dürfte auch vermehrt auf teureres Fremdkapital in Form von Kreditfinanzierung zurückgegriffen werden. Zusätzlich hat das im Vergleich zu den Vorjahren wieder günstigere Zinsumfeld die Aufnahme von Fremdkapital erleichtert³⁷

Grafik 4.1: Nutzung von Finanzierungswerkzeugen

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



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2026

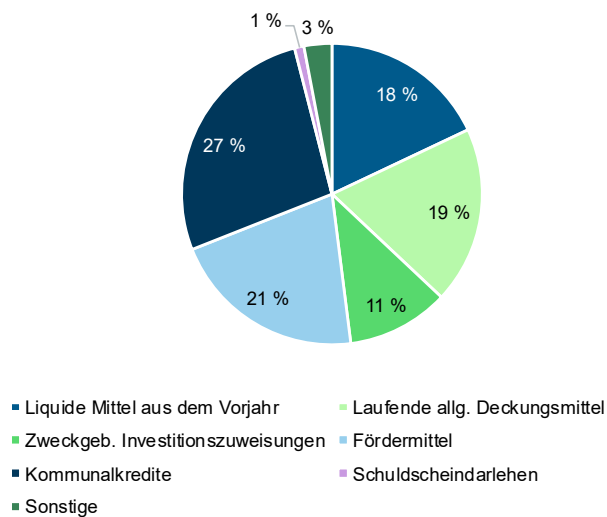
Im Jahr 2025 wurde der Hauptrefinanzierungssatz der EZB in vier Schritten von 3,15 auf 2,15 % gesenkt und damit um insgesamt einen Prozentpunkt reduziert.³⁸ Für Banken, die Kommunalkredite vergeben, bedeutet dies unmittelbar sinkende Refinanzierungskosten, die sich mit zeitlicher Verzögerung auch in günstigeren Kreditkonditionen niederschlagen können. Zugleich war das Zinsniveau Ende 2025 aber noch deutlich höher als in der Niedrigzinsphase vor 2022.

Mit Blick auf die Anteile der verschiedenen Finanzierungsinstrumente am Finanzierungsmix der Kommunen mit mehr als 2.000 Einwohnern zeigen sich ebenfalls nur geringe Veränderungen im Vergleich zum Vorjahr (Grafik 4.2). Die Abweichungen liegen hier bei höchstens zwei Prozentpunkten. Die teilnehmenden Kommunen gaben an, dass im Durchschnitt 27 % der Investitionsfinanzierung auf Kommunalkredite, 21 % auf Fördermittel, 19 % auf laufende allgemeine Deckungsmittel, 18 % auf liquide Mittel aus dem Vorjahr, 11 % auf zweckgebundene Investitionszuweisungen und 1 % auf Schuldscheindarlehen entfielen.

³⁷ Faust (2026)

³⁸ EZB (2025), Die Zentralbank begründete die Zinsschritte vor allem mit dem nachlassenden Inflationsdruck und der Annäherung der Inflation an ihr mittelfristiges 2%-Ziel.

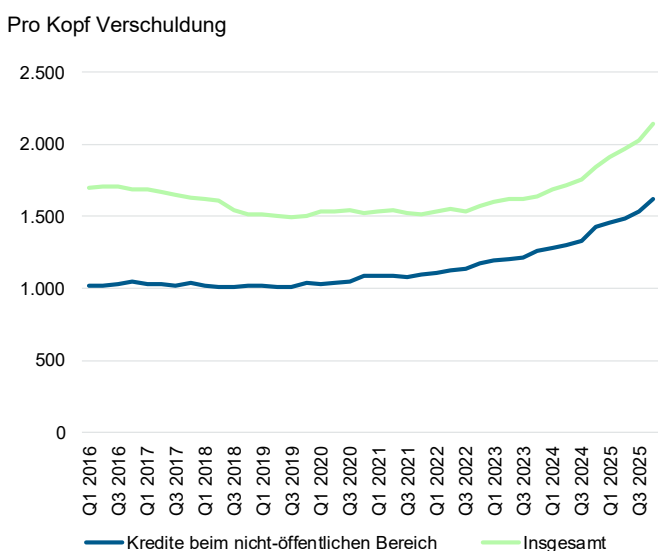
Grafik 4.2: Anteile der Finanzierungsinstrumente für kommunale Investitionen



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2026

Damit zeigt sich im Finanzierungsmix eine leichte Verschiebung des Finanzierungsvolumens zugunsten von Kommunalkrediten: Obwohl liquide Mittel von mehr Kommunen genutzt werden, fällt ihr Anteil am Finanzierungsvolumen geringer aus. Dies spricht weitergehend dafür, dass vorhandene Rücklagen zwar weiterhin eingesetzt werden, aber zunehmend nicht ausreichen, sodass Kommunen stärker auf Fremdfinanzierung zurückgreifen. Diese Entwicklung zeigt sich auch im Anstieg der kommunalen Kreditaufnahme beim nicht-öffentlichen Bereich in den vergangenen Jahren (Grafik 4.3.)

Grafik 4.3: Entwicklung der kommunalen Verschuldung

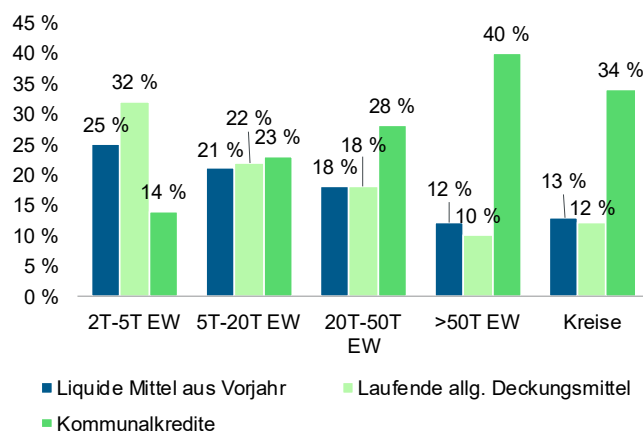


Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung

³⁹ Wir definieren Kommunen als finanzstark im Jahr 2025, wenn sie in diesem Jahr einen Haushaltsausgleich geschafft haben

Besonders aufschlussreich ist die Betrachtung nach Gemeindegrößenklassen und Finanzstärke (Grafiken 4.4 und 4.5). Dabei wird deutlich, dass die Verschiebung von liquiden Mitteln zu Kommunalkrediten vor allem durch Kommunen mit mehr als 50.000 Einwohnern getrieben wird. Zwar ist der Anteil der Kommunalkredite in größeren Kommunen traditionell höher, da ihre Investitionsvolumina in der Regel größer und stetiger sind. Bemerkenswert ist jedoch das Ausmaß der Veränderung in dieser Gruppe. Der Anteil der Kommunalkredite stieg im vergangenen Jahr noch einmal deutlich von 32 auf 40 %. Gleichzeitig sank der Anteil liquider Mittel aus dem Vorjahr von 17 auf 12 %. In den übrigen Größenklassen zeigen sich dagegen keine vergleichbar starken Veränderungen. Was ebenfalls darauf hindeutet, dass zunehmend Fremdkapital zu Investitionsfinanzierung hinzugezogen werden muss und die liquiden Mittel nicht ausreichen.

Grafik 4.4: Anteile der Finanzierungsinstrumente für kommunale Investitionen nach Gemeindegrößenklassen

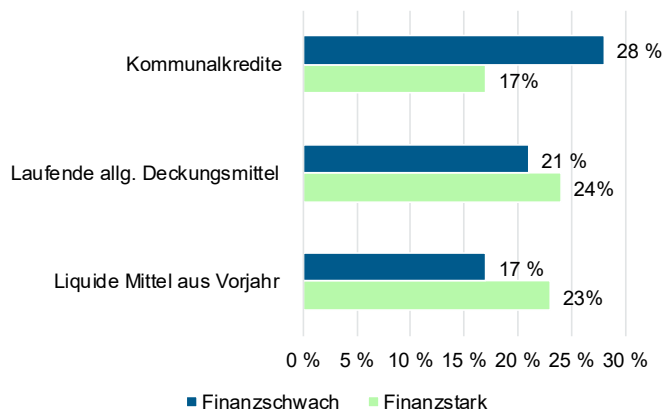


Quelle: KfW-Kommunalpanel 2026

Auch die Differenzierung nach Finanzstärke deutet auf eine Verschiebung hin.³⁹ Während Kommunalkredite bei finanzschwächeren Kommunen mit 28 % weiterhin eine größere Rolle spielen, zeigt sich die stärkere Dynamik bei den finanzstärkeren Kommunen: Dort stieg der Anteil im Finanzierungsmix von 13 auf 17 %. Insgesamt spricht dies dafür, dass die in Summe leichte Verschiebung im Finanzierungsmix nicht flächendeckend gleich stark ausfällt, sondern vor allem von größeren Kommunen sowie einzelnen Gruppen mit stärkerer Finanzkraft getragen wird.

Grafik 4.5: Anteile der Finanzierungsinstrumente für kommunale Investitionen nach Finanzstärke der Kommunen

Kommunen ohne Haushaltsausgleich im Jahr 2025 werden als finanzschwach eingestuft.



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2026

Infobox: Privates Kapital im öffentlichen Sektor

Im Zuge der großen Transformationsprozesse im öffentlichen Sektor, etwa mit Blick auf die Energie- und Wärmewende, entstehen erhebliche Investitionsbedarfe. Diese können weder durch Eigenmittel der Kommunen noch durch öffentliche Mittel von Bund und Ländern allein gedeckt werden.⁴⁰ Auch klassische Fremdfinanzierungsinstrumente wie der Kommunalcredit können an Grenzen stoßen, da sowohl aufseiten der Banken als auch aufseiten der öffentlichen Hand bilanz- und haushaltsrechtliche Restriktionen bestehen.⁴¹ Vor diesem Hintergrund kann die Nutzung von privatem Kapital zur Investitionsfinanzierung eine sinnvolle Ergänzung sein. Sowohl für die Kernhaushalte als auch für öffentliche Unternehmen existieren hier eine ganze Reihe von Instrumenten.

Perspektivisch könnten mit Blick auf die transformativen Finanzierungsbedarfe auch für kommunale Kernhaushalte etwa Schuldscheindarlehen an Bedeutung gewinnen. Damit würden sich dann private Kapitalgeber an der klassisch investiven Kommunalfinanzierung beteiligen können. Diskutiert werden insbesondere grüne oder soziale Schuldscheine, die sich auf bestimmte Investitionszwecke richten. Diese Instrumente sind bislang nur wenig verbreitet⁴²,

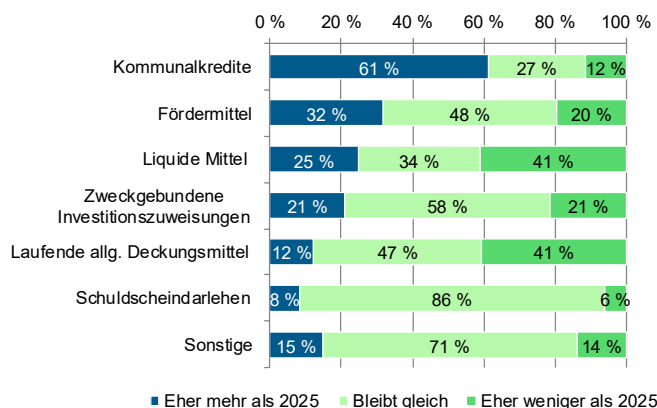
können aber dazu beitragen, zusätzliche Kapitalgeber zu erschließen.

Mit innovativen Finanzierungsinstrumenten lassen sich zwar nicht die grundlegenden haushaltsrechtlichen Anforderungen an die kommunale Kreditaufnahme umgehen. Sie ermöglichen aber eine Diversifizierung der Möglichkeiten zur Kapitalaufnahme und der investorensseitigen Ansprache.⁴³

Darüber hinaus könnte die Nutzung von Öffentlich-Privaten-Partnerschaften (ÖPP) an Bedeutung gewinnen.⁴⁴ Je nach Ausgestaltung der Vertragskonstruktionen kümmern sich private Unternehmen um die Erstellung, die Finanzierung und den Betrieb einer Infrastruktur, während den Kommunen – meist durch Miet- oder Leasingmodelle – die nachgelagerte Nutzung ermöglicht wird.⁴⁵

Bei öffentlichen Unternehmen ist das Spektrum möglicher Finanzierungsinstrumente noch breiter. Neben klassischen Krediten und Schuldscheinen kommen hier unter anderem Anleihen, stille Beteiligungen, Genussrechte oder Wandeldarlehen in Betracht.⁴⁶ Mezzanine- und Beteiligungskapital kommt zur Deckung von Eigenkapitallücken und zur Risiko-diversifizierung etwa bei regionalen Energieversorgern eine besondere Rolle zu.⁴⁷ Diese Instrumente können zusätzliche Spielräume eröffnen und ermöglichen explizit auch eine Bürgerbeteiligung über Crowd-Funding-Modelle, sind in der Praxis aber vor allem für größere Kommunen beziehungsweise größere öffentliche Unternehmen relevant.

Grafik 4.6: Erwartungen zu den einzelnen Instrumenten der Investitionsfinanzierung



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2026

⁴⁰ Schröten et al. (2026)

⁴¹ Brilon und Brüggemann (2025)

⁴² Brilon und Raffer (2025b)

⁴³ Raffer (2023)

⁴⁴ Botta et al (2025), Brilon et al (2025)

⁴⁵ Demary et al. (2024)

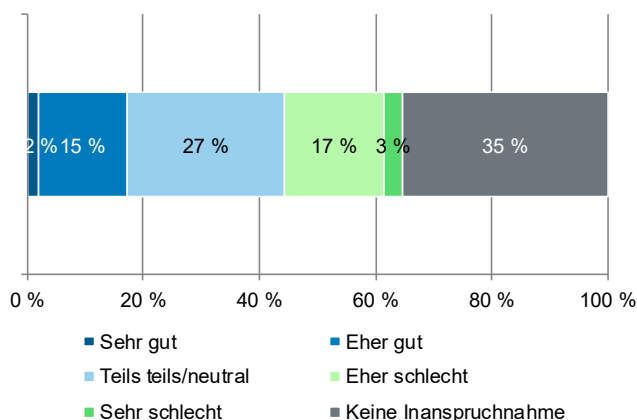
⁴⁶ Agora Energiewende et al. (2025)

⁴⁷ Brilon und Brüggemann (2025)

4.2 Zukünftige Nutzung von Finanzwerkzeugen

Für das Jahr 2026 erwartet ein Großteil der Kommunen, dass sie mehr Kommunalkredite aufnehmen als im Vorjahr (Grafik 4.6). Dies ist bemerkenswert, da bereits im Jahr 2025 die Kommunen häufiger zum Kommunalkredit gegriffen haben. Diese Entwicklung unterstreicht den skizzierten Trend einer stärkeren Nutzung von Fremdkapital aufgrund der angespannten finanziellen Lage auf der kommunalen Ebene. Ein Blick auf die erwartete Nutzung der Eigenmittel zeigt, dass 41 % der Kommunen angeben, eher weniger liquide Mittel und Eigenmittel zu verwenden. Im Fall der allgemeinen Deckungsmittel ist das ein Rückgang von 7 Prozentpunkten im Vergleich zum Vorjahr. Ursache dafür dürfte sein, dass angesichts der angespannten Haushaltslage und der um sich greifenden Defizite immer weniger frei verfügbare Mittel vorhanden sind. Auch gaben 32 % der Kommunen an, im Jahr 2026 mehr Fördermittel zu nutzen; 21 % sagten dies über zweckgebundene Zuweisungen. Dabei handelt es sich ebenfalls um einen Anstieg im Vergleich zur letztjährigen Befragung.

Grafik 4.7: Bedingungen der Kreditaufnahme in den vergangenen 12 Monaten



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2026

Fördermittel sind für den Haushalt relativ attraktiv, da mit ihnen Eigenmittel gehebelt werden können, auch wenn sie Bürokratiekosten verursachen. Ein weiterer Grund für den erwarteten Zuwachs in den Zuwendungen von höheren staatlichen Ebenen könnte die anstehende Ausschüttung des Sondervermögens sein. Dieses wird die Kommunen großenteils in Form von Fördermitteln und zweckgebundenen Investitionszuweisungen erreichen.⁴⁸

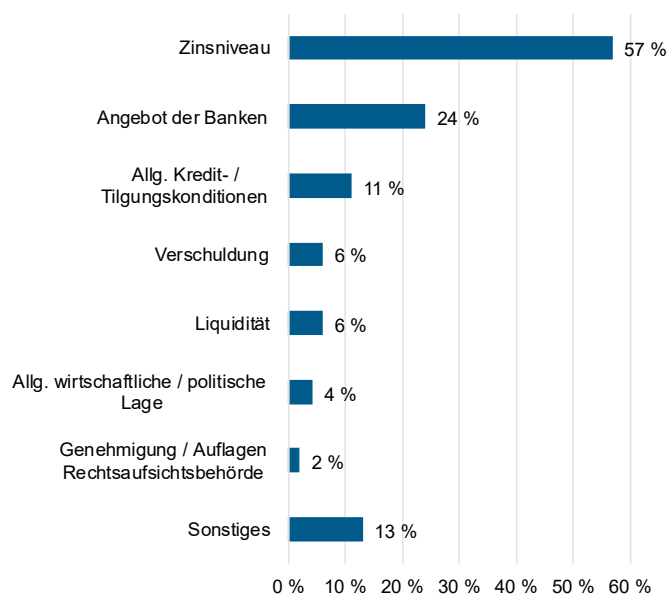
4.3 Bedingungen der Kreditaufnahme

Bei der Einschätzung der Bedingungen der Kreditaufnahme in den vergangenen 12 Monaten zeigt sich angesichts der moderaten Leitzinsen ein neutrales Bild (Grafik 4.7). So blickt auch der größte Teil der Kommunen mit

⁴⁸ Borghorst-Dilangu, Brilon und Raffer (2026). Beispielhaft hierfür ist NRW, wo die Kommunen seit Mitte April 2026 Anträge stellen können (Land Nordrhein-Westfalen, 2026).

27 % neutral auf die Bedingungen des Jahres 2025 zurück und die Antworten verteilen zu je einem Sechstel sich auf eher schlecht (17 %) bzw. gut (15 %). Die Einschätzungen in den Kategorien sehr gut und sehr schlecht liegen im niedrigen einstelligen Bereich. Angesichts der aktuellen Leitzinsen zeichnen die Ergebnisse ein weniger euphorisches Bild als zu Zeiten der Niedrigzinsphase vor 5 Jahren, als z. B. bei einem Leitzins nahe Null für das Jahr 2021 der Kreditaufnahme von 61 % der Kommunen gute oder sehr gute Bedingungen attestiert wurden, liegen aber fast unverändert im Jahresvergleich zum Jahr 2024 mit leicht höheren Leitzinsen. In der Tendenz beurteilten Kreise und kreisfreie Städte die Entwicklung etwas positiver als kreisangehörige Kommunen.

Grafik 4.8: Wahrgenommene Gründe für die Bedingungen der Kreditaufnahme in den letzten 12 Monaten



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2026

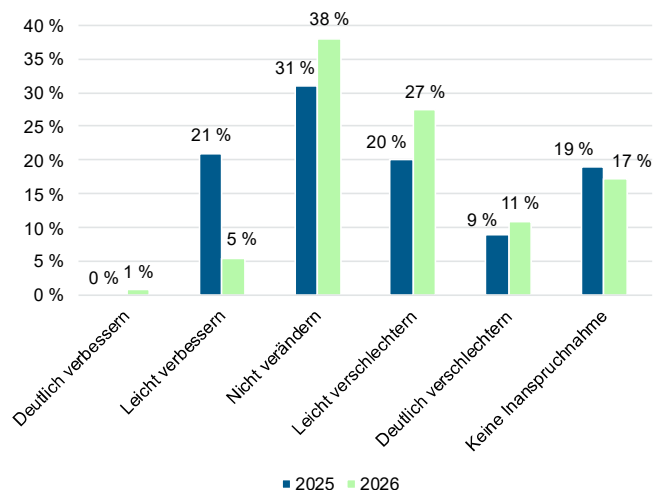
Als häufigster Grund für die zurückhaltendere Einschätzung wurden hohe Zinsen und steigende Zinslasten genannt (Grafik 4.8). Dies erscheint auf den ersten Blick erklärungsbedürftig, da die Leitzinsen im Jahresverlauf 2025 schrittweise gesenkt wurden. Die Einschätzung der Kammereien dürfte jedoch auch dadurch geprägt sein, dass das aktuelle Zinsniveau nicht nur mit dem Vorjahr, sondern auch mit der Niedrigzinsphase der 2010er-Jahre verglichen wird. Zudem haben sich die langfristigen Zinsen, etwa bei zehnjährigen Bundesanleihen, Mitte 2025 wieder erhöht.⁴⁹

Allerdings gehen die Kommunen von einer Verschlechterung der Bedingungen der Kreditaufnahme aus, sodass auch Antizipation eine Rolle gespielt haben dürfte. So

⁴⁹ Reuters (2025)

geht zwar jede vierte Kämmerei für das laufende Jahr von einer unveränderten Situation aus (Grafik 4.9) aber ebenso viele rechnen mit einer Verschlechterung der Bedingungen (28 %). Nur noch 6 % der befragten Kommunen erwarten eine leicht oder deutlich bessere Situation. Größere Unterschiede nach Region oder Gemeindegrößenklasse zeigen sich dabei kaum. Als wichtigsten Grund für ihre Sorge nennen die Kämmereien den erwarteten Anstieg des Zinsniveaus. Diese Einschätzungen stehen im Einklang mit den Markterwartungen, die einen Anstieg der geldpolitischen Leitzinsen im Laufe des Jahres von 2,0 auf 2,5 % signalisieren.⁵⁰ Ein solcher Anstieg würde die Kreditaufnahme tendenziell verteuern. Als zweithäufigster Grund für die Verschlechterung der Bedingungen der Kreditaufnahme wurde von 16 % der Kommunen die unsichere geopolitische und daraus resultierende wirtschaftliche Lage genannt.

Grafik 4.9: Bedingungen der Kreditaufnahme in den kommenden 12 Monaten



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2026

⁵⁰ EZB (2026)

5. Schwerpunktthema: finanzielle Situation der kommunalen Beteiligungen

Die Kommunen sind an zahlreichen öffentlichen Unternehmen beteiligt. Insbesondere in den Bereichen Wasser (66 %) und Energie (65 %) haben zwei Drittel der Kommunen Beteiligungen.

Gerade Beteiligungen im Energiebereich erwirtschaften regelmäßig Überschüsse, die sie oft an die Kommunen abführen. Sie sind daher auch besonders häufig im steuerlichen Querverbund mit Sparten anzutreffen, die eher verlustträchtig sind, wie etwa der ÖPNV, bei dem im vergangenen Jahr 52 % der antwortenden Kommunen Verluste abdecken mussten. Auch in den Bereichen Sport und Kultur mussten drei von fünf Kommunen Verluste abdecken, während im Energiebereich 51 % der Kommunen Gewinne in den Kernhaushalt abführen konnten.

Bei der Einschätzung der zukünftigen Ertragssituation der kommunalen Beteiligungen äußern sich die Kommunen verhalten. Das könnte mit den großen Investitionsherausforderungen durch die Energie- und Wärmewende sowie die Anpassung an den Klimawandel zu tun haben.

Um investive Herausforderungen im Bereich Ver- und Entsorgung zu meistern, benötigen die kommunalen Unternehmen eine ausreichende Unterfütterung mit Kapital. Je rund ein Drittel der antwortenden Kommunen geben an, dass sie zur finanziellen Stärkung ihrer Beteiligungen in der Vergangenheit Gewinnthesaurierung (33 %) und Bürgschaften (32 %) genutzt haben. In den kommenden fünf Jahren planen die Kommunen seltener die Nutzung dieser Instrumente. Nur ein kleiner Anteil der Kommunen hat Erfahrung mit „stillen Beteiligungen“ und Mezzanine-Kapitaleinlagen (jeweils knapp 2 %). Dieser Anteil bleibt auch bei der in die Zukunft gerichteten Betrachtung ähnlich.

5.1 Art und Umfang der kommunalen Beteiligungen

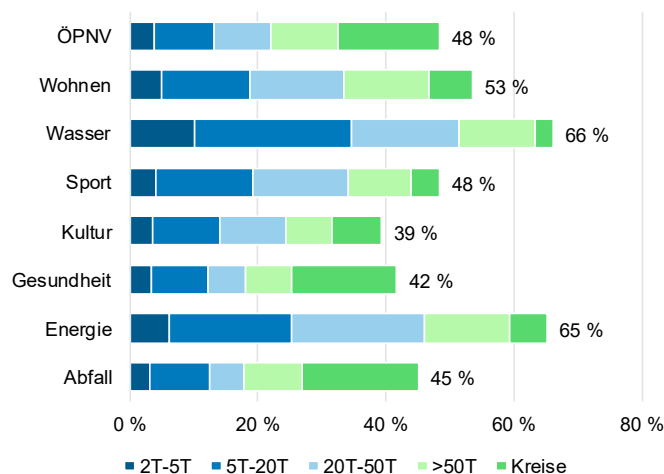
Die regelmäßig im KfW-Kommunalpanel abgefragten Daten haben einen starken Fokus auf die Kernhaushalte der Kommunen. Jedoch sind viele Städte, Gemeinden und Kreise auch an kommunalwirtschaftlichen Betrieben und Unternehmen, wie etwa Eigenbetrieben, Anstalten des öffentlichen Rechts oder auch GmbHs oder AGs be-

teiligt, die der Erbringung von Dienstleistungen im Rahmen der Daseinsvorsorge dienen, wie etwa der Energie- und Wasserversorgung oder der Abfallbeseitigung.

Um ein differenzierteres Bild dieser ausgelagerten Einheiten zu gewinnen⁵¹, wurden die Kämmerereien im Rahmen des KfW-Kommunalpanels 2026 danach gefragt, in welchen Wirtschaftsbereichen sie über Beteiligungen an solchen kommunalwirtschaftlichen Betrieben und Unternehmen verfügen, wie sich die finanzielle Situation dieser Beteiligungen in der Vergangenheit dargestellt hat und welche Erwartungen sie diesbezüglich für die Zukunft haben. Dabei konzentrierte sich die Abfrage auf Bereiche der kommunalen Daseinsvorsorge, die besonders häufig ausgelagert sind.⁵²

Grafik 5.1: Kommunale Beteiligungen nach Bereichen

Anteil der Kommunen, die im Jahr 2025 eine Beteiligung im jeweiligen Bereich haben, untergliedert nach Gemeindegrößenklassen. Mehrfachnennungen möglich.



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2026

Von den antwortenden Kommunen gaben jeweils rund zwei Drittel an, über eine Beteiligung in den Bereichen Wasser- bzw. Energieversorgung zu verfügen (Grafik 5.1). Eine Beteiligung im Bereich Wohnen – also Wohnungsbaugesellschaften und/oder -genossenschaften – wurde von etwas mehr als der Hälfte der Kommunen genannt, gefolgt von den Bereichen Sport – in Form eines Sport- und Bäderbetriebs (48 %) –, ÖPNV (48 %) und Abfall (45 %). In den Bereichen Gesundheit und Kultur verfügen jeweils rund zwei von fünf Kommunen über

⁵¹ Im Rahmen des KfW-Kommunalpanels wird regelmäßig abgefragt, ob Bereiche überwiegend im Kernhaushalt betreut werden oder teilweise oder überwiegend ausgelagert sind. Auch in Bereichen, die überwiegend im Kernhaushalt betreut werden, können grundsätzlich Beteiligungen existieren.

⁵² Kommunen haben auch Beteiligungen in den Bereichen Bildung, Kinderbetreuung, Soziales, Informationstechnik, Wirtschaftsförderung und Verkehr. Diese Bereiche wurden hier nicht mitabgefragt, da sie entweder für wenige Gemeinden und Kreise relevant sind oder aus anderen Gründen schwer mit den untersuchten Bereichen zu vergleichen sind.

Beteiligungen. Etwa 5 % der antwortenden Kommunen haben in allen abgefragten Bereichen eine Beteiligung. Dagegen gibt nur eine von zehn Kommunen an, in keinem Bereich an einem Unternehmen beteiligt zu sein.

Die Daten zeigen, dass Kommunen aller Einwohnergrößenklassen Beteiligungen nutzen. In den Bereichen ÖPNV, Abfallentsorgung und Gesundheit entfallen besonders viele Beteiligungen auf die Kreise. Dies ist nahe liegend, da insbesondere Krankenhäuser sowie Recycling- und Müllverbrennungsanlagen aufgrund der Zuständigkeiten der Landkreise und der Bereitstellungs- und Unterhaltskosten solcher Einrichtungen meist überörtlich durch entsprechende Zweckverbände oder gemeinschaftlich getragene Beteiligungsformen organisiert werden. Beim ÖPNV kommen zusätzlich die immanenten Netzwerkeffekte zum Tragen, die bei mehr Nutzern und in zusammenhängenden geografischen Einheiten einen größeren Nutzen stiften.

Auf die Gemeinden ab 20.000 Einwohnern entfallen die Hälfte aller in der Umfrage angegebenen Beteiligungen in den Bereichen Energie- und Wasserversorgung. Dagegen haben die Kommunen von einer Größe zwischen 5.000 und 50.000 Einwohnern besonders viele Beteiligungen in den Bereichen Sport und Wohnen.

Infobox: Kommunale Beteiligungen

Das diesjährige Schwerpunktthema befasst sich mit dem Thema kommunale Beteiligungen. Die Kämmererinnen wurden um Einschätzungen zu verschiedenen Infrastrukturbereichen gebeten, die in ihrer Kommune ganz oder teilweise durch Unternehmen abgedeckt werden, an denen die Kommune beteiligt ist.

Kommunen können unter bestimmten Voraussetzungen wirtschaftlich tätig werden, wobei das örtliche Gemeinwohl im Vordergrund steht und Unternehmen nicht allein dem Zweck der Gewinnerzielung dienen dürfen. Jedoch schließt dies nicht aus, dass kommunale Unternehmen Überschüsse erwirtschaften können, die sie dann an den Kernhaushalt der Gemeinde abführen. Umgekehrt haftet die Kommune für ihre Unternehmen und kann sich daher gezwungen sehen, Defizite der Unternehmen auszugleichen.⁵³ Die Städte, Gemeinden und Kreise können ihre Beteiligungsunternehmen, die selbständige rechtliche Einheiten darstellen, finanziell unterstützen, z. B. um Investitionen anzustoßen, wobei jedoch die Vorgaben des europäischen Beihilferechts sowie die jeweiligen Gemeindeordnungen der Bundesländer zu beachten sind.

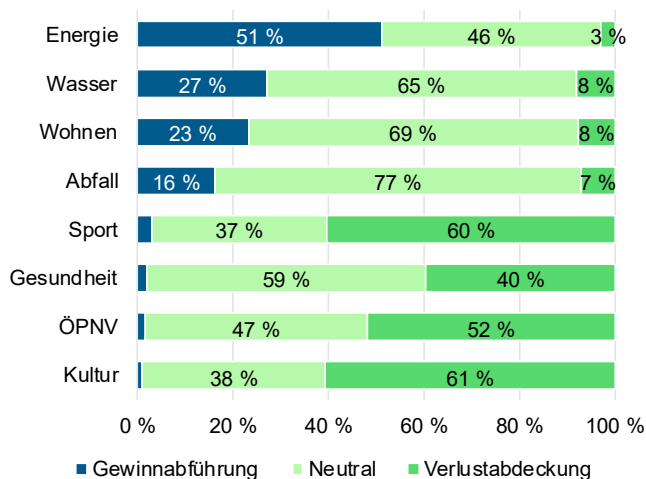
⁵³ Institut für den öffentlichen Sektor (2016). Je nach Bundesland gelten im Einzelfall unterschiedliche Regelungen und buchhalterische Vorgaben.

5.2 Überschüsse und Defizite kommunaler Beteiligungen

Die Kommunen wurden in der Umfrage auch gebeten, Angaben zur finanziellen Situation ihrer Beteiligungen zu machen. Dazu konnte für jeden Bereich angegeben werden, ob es eine Gewinnabführung aus den Beteiligungen in den Kernhaushalt gab, ob das Ergebnis für die Kommune kostenneutral war, oder ob Verluste aus dem Kernhaushalt heraus abgedeckt werden mussten. Grundsätzlich gilt, dass kommunale Unternehmen im Rahmen ihres Daseinsvorsorgeauftrags zwar wirtschaftlich arbeiten und Überschüsse erzielen dürfen. Die reine Gewinnerzielung darf jedoch nicht im Vordergrund stehen. Aus buchhalterischer Sicht sind Beteiligungen eigene wirtschaftliche Einheiten, die vom eigentlichen Kernhaushalt der Gemeinde getrennt zu betrachten sind. Wenn eine Beteiligung Gewinne erzielt, so können diese an die Kommune als Anteilseigner (teilweise) abgeführt werden und damit die Einnahmen der Kommune im Kernhaushalt stützen. Umgekehrt muss die Kommune eventuell Verluste ihrer Beteiligungen aus dem Kernhaushalt abdecken.⁵⁴

Grafik 5.2: Überschüsse und Defizite im Jahr 2025 nach Bereichen

Anteil der Kommunen mit einer Beteiligung im jeweiligen Bereich, die im Jahr 2025 Gewinn abführen konnten, Verluste abdecken mussten oder in denen das Ergebnis neutral war.



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2026

Für das Jahr 2025 gab die Hälfte der Kommunen (51 %) an, dass ihre Beteiligungen im Energiesektor Überschüsse abgeführt haben (Grafik 5.2). In den Bereichen Wasser und Wohnen erfolgte eine Gewinnabführung jeweils in etwa einem Fünftel der Kommunen mit Beteiligungen in diesem Bereich, im Bereich Abfall bei 16 % der Beteiligungen. In allen vier genannten Bereichen gab nur ein sehr kleiner Anteil an Kommunen an, dass ein

⁵⁴ Wenn keine Gewinne aus Beteiligungen an den Kernhaushalt abgeführt werden, kann daraus nicht gefolgert werden, dass es solche nicht gab. Diese können auch zur Innenfinanzierung der Beteiligung verwendet werden.

Verlustrückstellungen vorgenommen werden musste. Zumeist war das Ergebnis neutral.

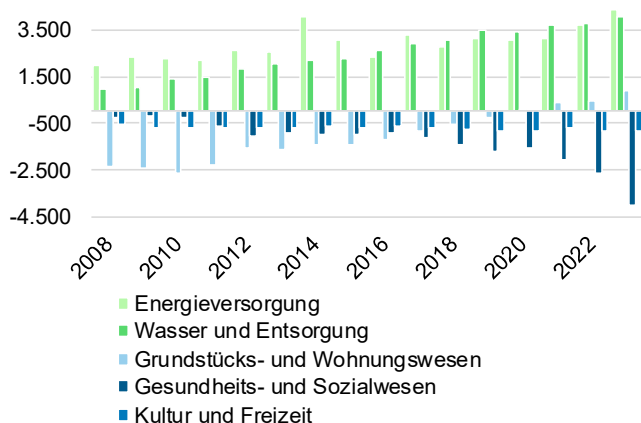
Anders sieht das Bild in den Bereichen Sport, ÖPNV und Kultur aus. In diesen Bereichen waren bei einer Mehrheit der antwortenden Kommunen Verlustabdeckungen notwendig. Auch im Bereich Gesundheit mussten 40 % der Kommunen einen Verlostausgleich vornehmen. Die Mehrheit der Auslagerungen in diesem Bereich hatte jedoch ein ausgeglichenes Ergebnis aufzuweisen. In allen vier genannten Bereichen – Sport, ÖPNV, Kultur und Gesundheit – war die Abführung von Überschüssen die Ausnahme.

Die Zweiteilung, die die Befragung hier aufzeigt – Energie, Wasser, Abfall und Wohnen eher als Überschussbeteiligungen, Sport, Kultur, Gesundheit und ÖPNV eher als verlustträchtige Extrahaushalte – spiegelt sich auch in den Daten der offiziellen Statistik wider. Betrachtet man die Jahresbilanzen der kaufmännisch buchenden öffentlichen Extrahaushalte und sonstigen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEUs), so zeigt sich, dass die Bereiche Energie, Wasser und Entsorgung im Aggregat, also über alle Extrahaushalte und FEUs aufsummiert, seit 2008 Überschüsse aufwiesen (Grafik 5.3). Der Bereich Grundstücke und Wohnungswesen weist in der öffentlichen Statistik ab 2021 ebenfalls positive Ergebnisse auf. Die Bereiche Gesundheit und Sozialwesen waren dagegen seit 2008 durchgängig von Defiziten geprägt.

Grafik 5.3: Überschüsse und Defizite der kaufmännisch buchenden öffentlichen Extrahaushalte und sonstigen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen

In Mio. Euro.

Quelle: Destatis, Bilanzkennzahlen der kaufmännisch buchenden öffentlichen Extrahaushalte und FEUs, eigene Darstellung



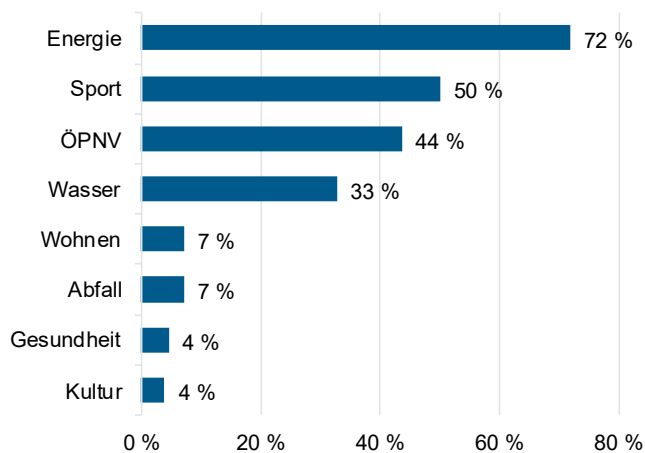
Insofern zeichnen beide Datensätze ein kongruentes Bild. Die Befragungsdaten des KfW-Kommunalpanels erlauben hier jedoch eine differenziertere Betrachtung. Denn danach zeigt sich, dass sich die Lage der Beteiligungen durchaus heterogen mit Blick auf die Überschüsse und Verluste darstellt.

Wenn eine Kommune sowohl über Beteiligungen mit Defiziten als auch solche mit Überschüssen verfügt, besteht die Möglichkeit, den sogenannten steuerlichen Querverbund zu nutzen. Hierbei werden die Überschüsse und Defizite verschiedener „Betriebe gewerblicher Art“ bei der Ermittlung der fälligen Steuern miteinander verrechnet. Voraussetzung dafür ist gemäß § 4 Abs. 6 Körperschaftsteuergesetz (KStG), dass „sie gleichartig sind“ und „zwischen ihnen nach dem Gesamtbild der tatsächlichen Verhältnisse objektiv eine enge wechselseitige technisch-wirtschaftliche Verflechtung von einigem Gewicht besteht“. Alternativ können bestimmte Bereiche auch direkt zusammen betrieben werden (z. B. Schwimmbäder und Energieerzeugung). Typisch ist, dass Überschüsse eines profitablen Bereichs (z. B. Energieversorgung, Wasser) genutzt werden, um defizitäre Bereiche (z. B. ÖPNV oder Sport) zu stützen.

Insbesondere der Energiebereich nimmt hier eine zentrale Rolle ein. Mit 72 % ist er mit Abstand der häufigste Bereich in Querverbänden (Grafik 5.4) und fungiert oft als Ertragsbringer. Daneben sind Sport (50 %), ÖPNV (44 %) und Wasser (33 %) die besonders oft in einem Querverbund vertretenen Sparten. Zwischen diesen Bereichen bestehen meist fachlich bzw. technisch begründete Verflechtungen, sodass sich ein Verbund aus Unternehmen nicht nur aus finanziellen Gründen anbietet. Bei der Analyse, welche Bereiche miteinander in Querverbänden organisiert sind, fällt insbesondere die starke Kopplung zwischen Energie und Sport und / oder dem öffentlichen Personennahverkehr auf, was darauf hindeutet, dass Überschüsse aus der Energieversorgung häufig zur Stabilisierung defizitärer Bereiche wie dem ÖPNV und den Bäderbetrieben herangezogen werden. Dagegen sind Wohnen (7 %), Abfall (7 %), Gesundheit (4 %) und Kultur (4 %) deutlich seltener Teil eines Querverbands.

Grafik 5.4: Wie häufig sind welche Bereiche Teil eines Querverbunds?

Anteil der Querverbünde, die im Jahr 2025 die genannten Bereiche beinhalten



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2026

5.3 Erwartungen zur finanziellen Entwicklung

Die Kommunen rechnen überwiegend mit einer stabilen finanziellen Entwicklung ihrer Beteiligungen in den nächsten fünf Jahren. Auch in Zukunft erwarten die Kommunen eher Verlustabdeckungen in den Bereichen Sport, Kultur, Gesundheit und ÖPNV. Allerdings liegt der Anteil der Kommunen, die in den nächsten fünf Jahren mit Verlustausgleichen in diesen Bereichen rechnen, etwas höher als der Anteil der Kommunen, die im vergangenen Jahr tatsächlich Verlustabdeckungen vornehmen mussten. Genau umgekehrt verhält es sich in den Bereichen Energie, Wasser und Abfall. Hier liegt der Anteil der Kommunen, die in den kommenden fünf Jahren mit der Abführung von Überschüssen rechnen, niedriger als der Anteil der Kommunen, deren Beteiligungen im vergangenen Jahr Überschüsse an den Kernhaushalt abgeführt haben.

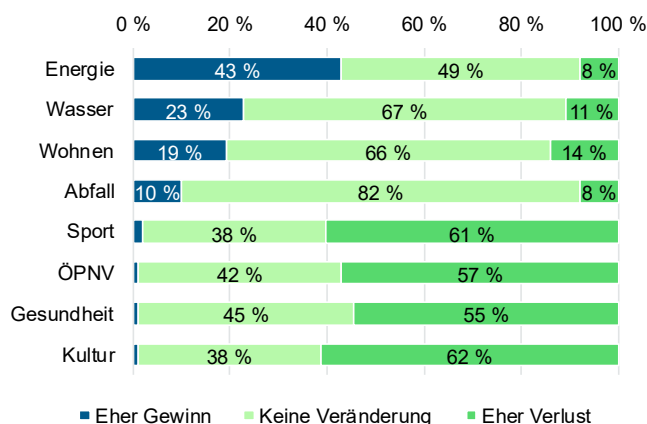
So rechnen 43 % der Kommunen eher mit einer Abführung von Überschüssen im Energiebereich in den nächsten fünf Jahren (gegenüber 51 %, die 2025 Überschüsse abführen konnten). Auch in den Bereichen Wasser, Wohnen und Sport rechnen jeweils etwas weniger Gemeinden mit der Ausschüttung von Überschüssen in den Kernhaushalt. Dagegen rechnen deutlich mehr Gemeinden für die Zukunft damit, dass sie Verluste ihrer Beteiligungen in den Bereichen Gesundheit (55 %) und ÖPNV (57 %) abdecken müssen (Grafik 5.5).

Ein möglicher Grund für diese eher zurückhaltenden Erwartungen könnte sein, dass die Kommunen gerade in den Bereichen, in denen Überschüsse an den Kernhaus-

halt abgeführt werden, vor großen Investitions Herausforderungen stehen. Um diese Investitionen zu finanzieren, besteht die Möglichkeit, dass die Kommune auf eine Abführung verzichtet und so die Investitionsfähigkeit der Unternehmen stärkt. Das betrifft zum Beispiel die Energie- und Wärmeinfrastruktur⁵⁵, die ausgebaut und modernisiert werden muss, um den lokalen Erfordernissen der sozial-ökologischen Transformation gerecht zu werden. Auch im Bereich Wasser und Abwasser bestehen große Investitions Herausforderungen vor allem durch die Anpassung an den Klimawandel⁵⁶ sowie die Modernisierung der Rohrnetzsysteme und Abwasserbehandlung.⁵⁷ Gleichzeitig gilt es zum Beispiel im Bereich Sport hohe Investitionsrückstände aufzuholen, wie auch die diesjährigen Ergebnisse der Befragung noch einmal sehr deutlich gemacht haben.⁵⁸ Die daraus möglicherweise entstehenden finanziellen Belastungen bei den ausgelagerten Einheiten dürften die Zukunftserwartungen in diesem Bereich ebenfalls beeinflussen.

Grafik 5.5: Erwartungen zur finanziellen Entwicklung der Beteiligungen in den nächsten fünf Jahren

Anteile in Prozent, bezogen auf alle Kommunen mit einer Beteiligung im jeweiligen Bereich



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2026

5.4 Finanzierungsinstrumente

Die großen Investitionsbedarfe in der Ver- und Entsorgung stellen die Kommunen und ihre Beteiligungen vor zum Teil erhebliche Herausforderungen. So liegt beispielsweise der geschätzte jährliche Investitionsbedarf zur Anpassung der Wasserversorgung an den Klimawandel bei rund 4 Mrd. EUR.⁵⁹ Der Investitionsbedarf der Energieversorgungsunternehmen (EVUs) für die Wärme- und Stromverteilnetze sowie die Wärmeerzeugung wird sogar auf 535 Mrd. EUR bis 2045 geschätzt.⁶⁰ Diese Summen sind zu hoch, um sie allein aus eigenen Ein-

⁵⁵ Vgl. Brilon und Brüggemann (2025)

⁵⁶ BDEW und DVGW (2025)

⁵⁷ VKU (2025), BDEW (2025).

⁵⁸ Siehe auch Brilon und Raffer (2025a)

⁵⁹ BDEW und DVGW (2025)

⁶⁰ PwC (2025), Brilon und Brüggemann (2025)

nahmen abzudecken. Vielmehr wird Fremdkapital in erheblichem Umfang dafür benötigt.⁶¹ Der Zugang zu Fremdkapital hängt jedoch wiederum von der Bonität und damit der Eigenkapitalausstattung der kommunalen Unternehmen ab. Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass die Kommunen ihre Beteiligungsunternehmen in den kommenden Jahren in irgendeiner Form finanziell unterstützen müssen, was angesichts der angespannten kommunalen Haushaltslage vielen schwer fallen dürfte.

Grundsätzlich stehen den Kommunen verschiedene Instrumente zur Verfügung, um ihre Beteiligungsunternehmen finanziell zu stützen. Beispielsweise können die Kommunen auf eine Gewinnabführung verzichten. Stattdessen könnten die Beteiligungen ihre Überschüsse einbehalten, sprich thesaurieren, um sie für Investitionen zu nutzen. Alternativ können die Kommunen das Eigenkapital ihrer Beteiligungsunternehmen durch Einlagen erhöhen oder selbst Kredite zum Beispiel als Zweck- oder Gesellschafterdarlehen geben. Auch verschiedene Formen von nachrangigem Kapital können zum Einsatz kommen, etwa Nachrangdarlehen oder Mezzanine-Kapital. Zudem können die Kommunen für Unternehmen bürgen und damit das Ausfallrisiko für Fremdkapitalgeber senken.

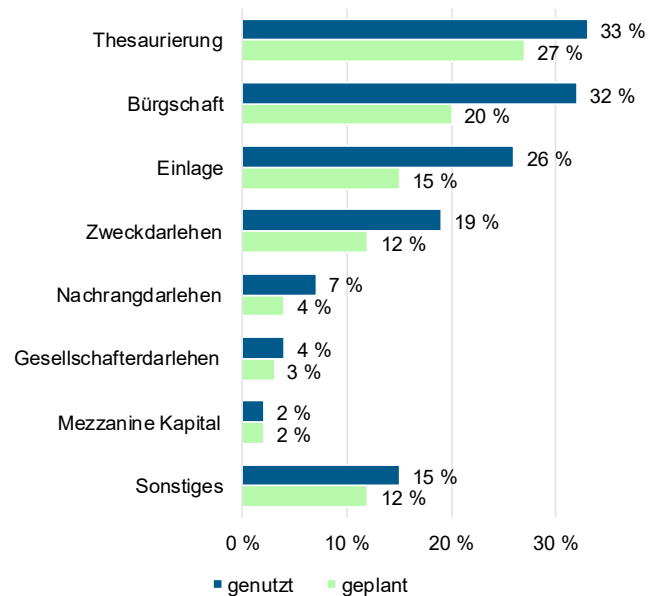
Viele dieser Instrumente werden von Kommunen tatsächlich genutzt. In Bezug auf ihre Beteiligungen in Ver- und Entsorgung gibt ein Drittel der Kommunen an, in den letzten fünf Jahren eine Gewinnthesaurierung genutzt zu haben (Grafik 5.6). Unter den Kommunen ab 20.000 Einwohnern sind es sogar mehr als die Hälfte, die Erfahrung mit diesen Instrumenten haben. Eine Eigenkapitalerhöhung in Form einer Einlage haben 26 % aller Kommunen vorgenommen. Auch hier liegt der Anteil deutlich höher, nämlich bei 35 %, wenn man nur die Kommunen ab 20.000 Einwohnern betrachtet. Insgesamt hat zudem rund ein Drittel Bürgschaften eingesetzt, sowie knapp ein Fünftel das Instrument des Zweckdarlehens. Alle weiteren Instrumente kamen nur in sehr wenigen Kommunen zum Einsatz.

Für die kommenden 5 Jahre liegt die erwartete Nutzung für alle Instrumente etwas niedriger. Insbesondere planen deutlich weniger Kommunen den Einsatz von Einlagen oder Bürgschaften in den nächsten fünf Jahren, was mit der angespannten Haushaltssituation in vielen Kommunen zusammenhängen dürfte. Jedoch ändert sich nichts an der Rangfolge, in der die Instrumente von den Kommunen eingeplant werden.

Grafik 5.6: Genutzte Finanzierungsinstrumente für Beteiligungen in der Ver- und Entsorgung

Anteil der Kommunen mit Beteiligungen in der Ver- und Entsorgung, die ein Finanzierungsinstrument in den letzten fünf Jahren genutzt haben oder in den nächsten fünf Jahren nutzen wollen.

Mehfachnennungen möglich.



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2026

⁶¹ PwC (2025) und Agora Energiewende et al (2025)

6. Fazit und Ausblick

Das kommunale Rekorddefizit im Jahr 2024 mit - 24,8 Mrd. EUR in den Kern- und Extrahaushalten war ein unheilvoller Vorbote. Denn diese gravierende Einnahmen-Ausgaben-Lücke war schon damals durch ähnlich hohe Negativprojektionen für die Folgejahre flankiert worden. Diese sind 2025 mit einem Defizit in Höhe von 31,9 Mrd. EUR Wirklichkeit geworden. Damit scheint sich ein Trend zu verfestigen, zumal auch für die kommenden Jahre ähnlich hohe Finanzierungslücken für Städte, Landkreise und Gemeinden prognostiziert werden.⁶² Die eigentliche Herausforderung besteht jedoch darin, dass auch die Prognosen zur wirtschaftlichen Entwicklung und den daran hängenden Steuereinnahmen von Bund, Ländern und Kommunen nur eine schwache Aufwärtsbewegung erhoffen lassen. So erwartet die Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose für 2026 und 2027 nur jeweils ein BIP-Wachstum von 0,6 bzw. 0,9 %⁶³ und auch KfW Research erwartet mit +0,7 % und +1,3 % nur etwas mehr Wachstum.⁶⁴ Vor allem der Iran-Krieg und die damit deutlich gestiegenen Energiepreise verhaseln die kurzfristigen Wachstumsaussichten.

Auf den Umstand, dass es sich nicht mehr nur um eine zeitlich begrenzte „Wachstumsdelle“, sondern auch um eine strukturelle Herausforderung des deutschen Wirtschaftsmodells handelt, die die kommenden Jahre prägen wird, verweisen die führenden Wirtschaftsforschungsinstitute in ihrer Frühjahrsprognose: „Nach Einschätzung der Institute haben sich seit dem Jahr 2019 die Wachstumskräfte hierzulande – nicht zuletzt infolge des demografischen Wandels – auf eine Rate von zuletzt nur noch 0,3 % mehr als halbiert. Bis zum Ende des Jahrzehnts dürften sie unter den derzeit bestehenden Rahmenbedingungen vollends versiegen (...). Die deutsche Wirtschaft geht demzufolge bereits mittelfristig einer Stagnationsphase entgegen, die mit Beginn der 2030er-Jahre sogar in einen Sinkflug übergeht. Damit ist eine Entwicklung vorgezeichnet, in der sich ohne standortstärkende Reformen die Verteilungskonflikte spürbar verschärfen werden“.⁶⁵

Neben den Verteilungswirkungen der solidarisch organisierten Sozialleistungssysteme sind hiervon auch die föderalen Ausgleichssysteme und -mechanismen zwischen Bund, Ländern und Kommunen betroffen. In der

Folge dürfte eine zentraler Konfliktlösungsmechanismus, der in den vergangenen Jahrzehnten aufgrund eines vergleichsweise verlässlichen Wirtschaftswachstums immer wieder zu Befriedung unterschiedlicher Belange herangezogen wurde, kaum mehr zur Verfügung stehen: Ausgabensteigerungen zum (gleichberechtigten) Ausgleich konträrer Interessen. Wenn die Schere zwischen öffentlichen Ausgaben und Einnahmen bei einer perspektivisch erodierenden Einnahmenbasis immer stärker auseinandergeht, werden neben Konsolidierungsnotwendigkeiten auch grundlegende Strukturreformen immer dringlicher.

Um grundlegende Reformansätze vorzubereiten und zu diskutieren, hat die Bundesregierung inzwischen verschiedene Kommissionen eingesetzt. Dazu zählen etwa die Kommission zur Sozialstaatsreform (KSR), die Alterssicherungs- bzw. Rentenkommission, die Expertenkommission des Bundesministeriums der Finanzen zur Modernisierung der Schuldenregel, die Expertenkommission „Wettbewerb und Künstliche Intelligenz“ sowie den neuen Staatssekretärsausschuss für Staatsmodernisierung und Bürokratierückbau. Die gesetzgeberische Umsetzung von hieraus resultierenden Vorschlägen und Maßnahmen liegt allerdings noch im Ungewissen. Zudem sind derzeit noch kaum Ansätze zu erkennen, die einen substanziellen und kurzfristigen Beitrag zur finanziellen und haushalterischen Entlastung der Kommunen leisten würden. Zwar hat das Bundesministerium der Finanzen zwischenzeitlich das Länder- und Kommunalentlastungsgesetz (LKEG) auf den Weg gebracht. Allerdings dürften die damit bereitgestellten Mittel an dem Befund grundlegender Reformnotwendigkeiten kaum etwas ändern. Denn mit dem Gesetz werden den Ländern in den Jahren 2026 bis 2029 zusätzliche Entlastungen in Höhe von 1 Mrd. EUR pro Jahr über den Bund-Länder-Finanzausgleich gewährt. Davon sollen jährlich rund 250 Mio. EUR dazu dienen, besonders hoch verschuldete Kommunen von ihren Kassenkreditbeständen zu entlasten.⁶⁶ Aber just diese steigen momentan wieder deutlich an, sodass hier die Gefahr eines „Strohfeuers“ besteht.

Die historische Anspannung der Kommunalhaushalte macht erneute Konsolidierungsanstrengungen unum-

⁶²Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände 2025: Kommunalfinanzen 2023 bis 2028 in den Flächenländern; <https://www.staedtetag.de/files/dst/docs/Presse/2025/prognose-2025-kommunalfinanzen-pm-anlage.pdf>

⁶³ Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2026), S. 30. Aber auch: Bundesbank (2026).

⁶⁴ KfW-Konjunkturkompass Mai (2026): Für das preisbereinigte Bruttoinlandsprodukt (BIP) in Deutschland 2026 erwartet KfW-Research nur noch ein Wachstum von 0,7 %, gefolgt von 1,3 % 2027

⁶⁵ Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2026), S. 62.

⁶⁶ Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Gesetzes zur Entlastung der Länder und ihrer Kommunen (Länder- und Kommunalentlastungsgesetz – LKEG), 15. April 2026, <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2026/04/2026-04-15-laender-und-kommunalentlastungsgesetz.html>

gänglich. Allerdings werden weitere grundlegende Maßnahmen von Bund und Ländern erforderlich sein, um die kommunale Ausgabendynamik insbesondere im Bereich der bundeseinheitlich veranlassten Sozialleistungen, aber auch beim Personal und dem laufenden Sachaufwand merklich zu durchbrechen bzw. – im Idealfall – umzukehren. Denn aufgrund des hohen Bindungsgrades der Kommunalhaushalte für Pflichtaufgaben bleiben die möglichen Eigenbeiträge zur Konsolidierung von Landkreisen, Städten und Gemeinden begrenzt. Betroffen sind hiervon dann meist Investitionen, da diese zu einer der haushalterischen Stellschrauben zählen, bei denen die Kommunen noch am ehesten über freie Entscheidungs- und Gestaltungsspielräume verfügen.

Insofern wird das Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität einen Beitrag dazu leisten, dass die kommunalen Investitionen in den kommenden Jahren nicht deutlich abrutschen. So stagnierten die Sachinvestitionen der Landkreise, Städte und Gemeinden mit mehr als 2.000 Einwohnern bereits mehr oder minder im letzten Jahr. Bereinigt man die tatsächlich verausgabten Sachinvestitionen der Kommunen mit mehr als 2.000 Einwohnern gemäß KfW-Kommunalpanel um die Preisentwicklung, so zeigt sich, dass diese von 2024 auf 2025 real um 6 % zurückgegangen sind. Der reale Rückgang seit 2018 beträgt sogar 17 %.⁶⁷

Nicht umsonst steigt deshalb auch die zentrale Kenngröße im KfW-Kommunalpanel – der wahrgenommene Investitionsrückstand der Kommunen mit mehr als 2.000 Einwohnern – im Jahr 2026 abermals um 7,2 % auf 231,2 Mrd. EUR an. Das sind rund 15,5 Mrd. EUR mehr als noch im Vorjahr. Die größten Anteile entfielen dabei – wie auch schon in den Vorjahren – auf die Schulinfrastruktur mit einem Rückstand von rund 68,9 Mrd. EUR (bzw. 30 % des Gesamtrückstands) und die Straßen und Verkehrsinfrastruktur mit ca. 53,7 Mrd. EUR (bzw. 23 %). Mit deutlichem Abstand folgen die Infrastrukturen für den Brand- und Katastrophenschutz (23,2 Mrd. EUR bzw. 10 %), die öffentlichen Verwaltungsgebäude (ca. 22,2 Mrd. EUR bzw. ebenfalls knapp 10 %) und die Sportstätten (rund 21,6 Mrd. EUR bzw. 9 %). Nennenswerte Rückstände bestehen zudem bei der Infrastruktur zur Kinderbetreuung (12 Mrd. EUR bzw. 5 %) und im Bereich der Wasserver- und -entsorgung (ca. 10,3 Mrd. EUR bzw. gut 4 %).

Die über die Infrastrukturbereiche differenzierten Zuwächse der Rückstände dürften sich zu einem Gutteil auf eine veränderte politische und mediale Wahrnehmung

⁶⁷ Deflationierung anhand des Baupreisindex für den Straßenbau (Destatis, 2026b).

⁶⁸ So hat das Bundeskabinett im Mai 2026 beispielsweise einen "Pakt für den Bevölkerungsschutz" beschlossen: https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/download/DE/publikationen/BMI26017-pakt-bevoelkerungsschutz.pdf?__blob=publicationFile&v=3.

infolge exogener und endogener Veränderungstreiber zurückführen lassen. So dürften beim Thema Brand- und Katastrophenschutzinfrastruktur die neuen geostrategischen Gefährdungslagen infolge der Kriege in der Ukraine und im Nahen Osten eine wesentliche Rolle spielen.⁶⁸ Nicht umsonst sehen sowohl §4 des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIKG) als auch §3 des Gesetzes zur Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen von Ländern und Kommunen (Länder-und-Kommunal-Infrastrukturfinanzierungsgesetz – LuKIFG) jeweils an erster Stelle vor, dass aus dem Sondervermögen zusätzliche Investitionen in den Zivil- und Bevölkerungsschutz getätigt werden sollen.

Auch das Thema Sportstätten erfährt seit einiger Zeit eine verstärkte gesellschaftliche Aufmerksamkeit, da die multifunktionale Bedeutung des Sportes vor Ort mit Blick auf die soziale, stadtplanerische und demokratiefördernde Integrations-, Gesundheits- und Partizipationsfunktion erkannt scheint und angesichts zunehmender gesellschaftlicher Spannungslinien an Dringlichkeit gewinnt. Wenn in einem solchen Umfeld einzelne Sportstätten – insbesondere in kleineren und mittleren Kommunen – aufgrund von gesundheitsgefährdenden Baumängeln aus dem laufenden Betrieb genommen werden müssen, um saniert oder ersetzt zu werden, sind damit meist empfindliche Einschränkungen für den Schulsport sowie die lokalen Breitensportvereine verbunden. Nicht umsonst soll die Bereitstellung der sogenannten „Sportmilliarde“ aus Mitteln des Sondervermögens explizit in diesem Bereich einen Beitrag leisten, um die auch aus dem KfW-Kommunalpanel 2026 ablesbaren Härten in den kommenden Jahren abzufedern.⁶⁹

Das SVIK wird – jenseits der inzwischen mannigfach diskutierten Konstruktionschwächen⁷⁰ – in den kommenden Jahren einen wesentlichen Beitrag dazu leisten, den Investitionsrückständen der Kommunen zu begegnen. Zwei grundlegende Herausforderungen bleiben jedoch bestehen: Zum einen wird das bereitgestellte Volumen dieses Extrahaushaltes nicht die hohen investiven Transformationsbedarfe decken, die sowohl aus den kommunalen Kern- als auch ihren Extrahaushalten mit Großprojekten, wie der Wärme- und Energiewende, der Digitalisierung, der Verkehrswende und der Klimaanpassung, zu stemmen sein werden. Zum anderen leistet das Sondervermögen keinen strukturellen Beitrag zur haushalterischen Entlastung der Kommunalhaushalte, die angesichts des Auseinanderlaufens von Ausgaben und Einnahmen unter Druck stehen. Die Gefahren von Defiziten

⁶⁹ Die „Sportmilliarde“ wird als Bundesförderprogramm „Sanierung kommunaler Sportstätten“ mit einem Volumen von 1 Mrd. EUR in den Jahren 2026 bis 2030 vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) abgewickelt.

⁷⁰ Heinemann (2025), Wambach (2026).

des gegenwärtigen Ausmaßes liegen auf der Hand, wenn sie sich verfestigen sollten: Sie gefährden sowohl die administrative als auch die technische Funktionsfähigkeit von Kommunen aufgrund von aufwachsenden Personalengpässen, unterlassenen Investitionen und reduzierten Angeboten im Sozial- und Kulturbereich, die infolge von Konsolidierungszwängen gestrichen werden müssen. Darunter leidet wiederum die soziale Integrationsfähigkeit von Städten, Landkreisen und Gemeinden. Inzwischen liegen auch verschiedene Analysen zu den Wechselwirkungen zwischen kommunalen Investitionsrückständen, regionaler Strukturschwäche und dem Erstarken populistischer Bewegungen bzw. Parteien vor.⁷¹ Wird der Staat vor Ort als handlungsfähig und modern wahrgenommen, so kann dies einen Beitrag zur Stärkung der Demokratie in den Kommunen und der Resilienz der Stadtgesellschaften leisten.

Wo liegen vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen mithin die politischen Handlungsbedarfe für die kommenden Monate und Jahre? Der Polykrise der Kommunen kann nur mit einem Policy-Mix begegnet werden, auf den sich Bund, Länder und Kommunen gemeinsam verständigen müssen, da sie in dieser wirtschaftlichen Stagnationsphase in einem Boot sitzen. Denn keine der föderalen Ebenen verfügt de facto mehr über substanzielle Verteilungsspielräume. Der Weg in eine stärkere Verschuldung ist ebenfalls nur bedingt gangbar, da er nur tragfähig beschritten werden kann, wenn er auf einer hinreichenden wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und einer investiven Mittelverwendung zum Aufbau des öffentlichen Kapitalstocks fußt. Zudem wurde diese Option mit dem Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität bereits gezogen. Um den Investitionsrückständen der Kommunen nachhaltig und wirkungsorientiert zu begegnen, werden hier in den kommenden Jahren sicherlich noch Nachsteuerungsbedarfe in administrativer Hinsicht erforderlich werden.

Dabei wird es darum gehen, das inzwischen unüberschaubar gewordene Förderprogrammwesen von Bund und Ländern durch Zusammenführung und Bündelung zu vereinfachen. Denn auch die Mittelausreichung des kommunalen Anteils am Sondervermögen der Länder wird teils über bestehende, teils über neue Förderprogramme abgewickelt. Erste positive Beispiele für eine Vereinfachung des Förderwesens im Sinne einer effizienten, wirkungsorientierten und bürokratiearmen Mittelbereitstellung – insbesondere auf Landesebene – gibt es bereits.⁷² Und auch die Föderale Modernisierungsa-

genda von Bund und Ländern sieht mit Blick auf die zukünftige Ausgestaltung u. a. eine Vereinfachung des Zuwendungsrechts, einheitliche Förderrichtlinien und pauschalierte Zuweisungen an Kommunen vor.⁷³

Darüber hinaus gilt es Ansätze zu entwickeln, mit denen der Einsatz der begrenzten Investitionsmittel maximale Wirkung im Sinne einer ökonomischen, ökologisch-nachhaltigen sowie auch sozial-integrativen Stadtentwicklung entfaltet. Hierzu bedarf es transparenter und einfacher Monitoringsysteme, mit denen Bund, Länder und Kommunen ebenenübergreifend die zukunftsgerichtete und – im Idealfall – zusätzliche Mittelverwendung aufzeigen können. Die Kontroverse über die Zusätzlichkeit der Mittelverwendung aus dem Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität im Frühjahr 2026 hat verdeutlicht,⁷⁴ wie wichtig ein Fokus auf messbare Ergebnisse ist. Umso wichtiger wird es sein, dass es insbesondere den Kommunen über die kommenden Jahre gelingt, ihre Investitionsrückstände substanziell abzubauen – auch wenn sie dem „Zusätzlichkeitsgebot“ formal nicht unterliegen und ihre Investitionstätigkeit angesichts der in den vergangenen Jahren aufgebauten Rückstände fast schon zwangsläufig einer „Kriseninterventionslogik“ folgt, bei der eine Vorrangbehandlung nach Härtefallgrad bedürftiger Infrastrukturen erfolgt. Denn die Akzeptanz der Menschen vor Ort für den notwendigen Infrastrukturaufbau ist unter politischen Gesichtspunkten essenziell.

Neben der Investitionsherausforderung wird in absehbarer Zeit jedoch eine grundlegende Neuausrichtung der allgemeinen Finanzausstattung der Kommunen unausweichlich werden. Kaum anders dürfte sich die Ausgabendynamik von Landkreisen, Städten und Gemeinden der letzten Jahre einhegen lassen. Hierzu liegen Reformvorschläge seit Jahren auf dem Tisch.⁷⁵ Diese reichen von einem Aufgaben- und Ausgabenmoratorium über eine anteilige Übernahme einzelner Sozialleistungen durch Bund und Länder – beispielsweise durch eine Drittelung der Kosten oder durch eine Überführung in eine Bundesauftragsverwaltung – und eine grundlegende Weiterentwicklung der Gewerbesteuer zu einer Wertschöpfungssteuer bis hin zu einer Anhebung der kommunalen Anteile an der Einkommen- und Umsatzsteuer. Auch eine Verschärfung des Konnexitätsprinzips im Bund-Kommunen-Verhältnis im Sinne einer Veranlassungskonnextität („Wer bestellt, bezahlt!“) wird derzeit prominent diskutiert – auch wenn diesem Ansatz aufgrund verfassungsrechtlicher Eigenarten des deutschen Föderalismus mehr als enge Grenzen gesetzt sind: Da die Kommunen einen verfassungsrechtlichen Teil der

⁷¹ Stellvertretend: Arzheimer und Bernemann (2023); Gabriel et al. (2023).

⁷² Raffer und Scheller (2026).

⁷³ MPK 2025; https://bmbs.bund.de/fileadmin/BMDS/Dokumente/2025-12-04-mpk-staatsmodernisierung-data_CDR.pdf.

⁷⁴ Fuest (2026)

⁷⁵ Stellvertretend für einen Überblick: Borghorst-Dilangu, Brand, Brilon und Salzgeber (2026), Freier et al. (2025), Raffer und Scheller (2025).

Länder bilden, dürfen zwischen dem Bund und ihnen keine direkten Finanzbeziehung bestehen.

Angesichts der dramatischen Haushaltssituation in den Kommunen wird eine Doppelstrategie erforderlich sein. Zum einen wird es zeitnah eine weitere kurzfristige Entlastung von Landkreisen, Städten und Gemeinden brauchen – beispielsweise in Gestalt einer zeitlich befristeten Anhebung des kommunalen Anteils an der Umsatzsteuer oder durch eine Entlastung bei einzelnen sozialen Regelleistungen. Langfristig braucht es zum anderen eine strukturelle Reform, bei der beispielsweise sowohl die Standards als auch die institutionellen Zuständigkeiten,

Strukturen und Finanzierungswege der verschiedenen Sozialleistungssysteme auf den Prüfstand gestellt werden. Angesichts von weit über 500 Sozialleistungen liegt die Frage nach Effizienzsteigerungsmöglichkeiten – gerade in der Administration durch eine Zusammenführung, Digitalisierung und Pauschalierung von Regelkreisen – nahe.⁷⁶ In der Bündelung von Zuständigkeiten und der Vermeidung aufwändiger Mehrfacherfassungen der Leistungsempfänger in den Einzelsystemen liegt auch die Chance, dass die Kommunen knapper werdende Personalressourcen mittelfristig für andere, dringend benötigte Aufgaben einsetzen können.

⁷⁶ <https://www.ifo.de/pressemitteilung/2025-10-15/ueber-500-verschiedene-sozialleistungen-deutschland>

Literatur

Agora Energiewende, Stiftung Klimaneutralität, Dezentrat Zukunft (2025): Investitionen in eine zukunftsfähige Daseinsvorsorge. Von kleinen Stadtwerken bis zum Konzern – wie gelingt die Finanzierung der Energienetze? <https://www.agora-energiewende.de/publikationen/investitionen-in-eine-zukunftsaef-hige-daseinsvorsorge>.

Arzheimer, K., und T. Bernemann (2024). 'Place' does matter for populist radical right sentiment, but how? Evidence from Germany. *European Political Science Review*, 16(2), 167–186

BDEW (2025): Schwerpunkte einer nachhaltigen Wasserpolitik Handlungsempfehlungen der Wasserwirtschaft für die 21. Legislaturperiode. https://www.bdew.de/documents/14126/Wasser_250225_BDEW_Wahlbrosch%C3%BCre_final_online_sr.pdf

BDEW und DVGW (2025): Klimakosten in der Wasserversorgung, Pilot-Studie. https://www.bdew.de/media/original_images/2025/10/31/bdew_dvgw_klimakosten-in-der-wasserversorgung_fmc-final.pdf

BMBFSFJ (2024): Ausbau der Kindertagesbetreuung: Gesetze und Investitionsprogramme. <https://www.bmbfsfj.bund.de/bmbfsfj/themen/familie/kin-derbetreuung/kita-ausbau> [zuletzt abgerufen: 15. Mai 2026]

BMBFSFJ (2026): Bund und Länder bringen Milliardeninvestitionen für Kitas auf den Weg. Pressemitteilung vom 05.05.2026. <https://www.bmbfsfj.bund.de/bmbfsfj/aktuelles/pressemitteilungen/bund-und-laender-bringen-milliardeninvestitionen-fuer-kitas-auf-den-weg-285640> [zuletzt geprüft am 15.05.2026]

Borghorst-Dilangu, M., Brand, S., Brilon, S. und J. Salzgeber (2026): Reformoptionen für die Kommunalfinanzen – wie kann die kommunale Einnahmenbasis gestärkt werden? Fokus Volkswirtschaft Nr. 547, KfW Research.

Borghorst-Dilangu, M., Brilon, S. und C. Raffer (2026): Kommunen investieren den größten Teil des Sondervermögens in Schulen und Straßen. Fokus Volkswirtschaft Nr. 550, KfW Research.

Botta, F., Grüttner, A. und O. Rottmann (2025): Zusammenarbeit der öffentlichen Hand mit privaten Unternehmen durch ÖPP in der kommunalen Praxis. Studie Kowid.

Brilon, S. und A. Brüggemann (2025): Finanzierungsbedarf für die regionale Energie- und Wärmewende aus Sicht der Energieversorgungsunternehmen. Fokus Volkswirtschaft Nr. 519, KfW Research.

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

Brilon, S. und C. Raffer (2025b): Zur Perspektive von Sustainable Finance und Nachhaltigkeitsberichterstattung auf kommunaler Ebene. Fokus Volkswirtschaft Nr. 514, KfW Research.

Brilon, S., Rottmann, O., Grüttner, A. und F. Botta (2025): Können private Partner helfen, den kommunalen Investitionsrückstand abzubauen? Fokus Volkswirtschaft Nr. 524, KfW Research.

Bundesbank (2026): Monatsbericht – April 2026, 78. Jahrgang, Nr. 4.

Bundshaushaltsplan (2026): Einzelplan 60 – Allgemeine Finanzverwaltung.

Bundesministerium der Finanzen (2026): Ergebnis der Steuerschätzung Mai 2026, Referat I A 5

Bundesministerium der Finanzen (o.J.): Sondervermögen für Infrastruktur und Klimaneutralität https://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Oeffentliche_Finanzen/SVIK/sondervermoegen-infrastruktur-klimaneutralitaet.html [zuletzt abgerufen am 22.05.2026]

Bundesministerium der Finanzen (2026): Kommunen unterstützen, Deutschland modernisieren. <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2026/04/2026-04-15-laender-und-kommunalentlastungsgesetz.html> [zuletzt abgerufen am 22.05.2026]

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (2025): Kommunalfinanzen 2023 bis 2028 in den Flächenländern.

Demary, M., Puls, T. und T. Schaefer (2024): Infrastruktur stärken – effizienter, schneller und günstiger mit

ÖPP. Potenziale für die Öffentliche Beschaffung per ÖPP. IW-Report. Köln: Institut der deutschen Wirtschaft.

Destatis (2026a): Kommunen verzeichnen im Jahr 2025 neues Rekorddefizit von 31,9 Milliarden Euro. Pressemitteilung Nr. 114 vom 01. April 2026

Destatis (2026b): Preisindizes für Bauwerke, Ingenieurbau, Instandhaltung. <https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Konjunkturindikatoren/Preis/bpr210.html#241662> [zuletzt abgerufen am 15.05.2026]

Deutscher Bundestag (2026): Etat 2026: Wirtschaftsplan des KTF. <https://www.bundestag.de/presse/hib/kurzmeldungen-1111618> [zuletzt abgerufen am 22.05.2026]

Deutscher Städtetag (2025): Blitzumfrage des Deutschen Städtetags: Einschätzungen von Haushaltslage und Haushaltsstatus in den Städten. https://www.staedtetag.de/files/dst/docs/Presse/2025/250217_Anlage_Grafiken_Blitzumfrage.pdf [zuletzt aufgerufen: 22.05.2026]

DSLWEB (2026): Breitband-Report 2026. Online: <https://www.dslweb.de/breitband-report-deutschland-2026.php>. [zuletzt abgerufen am 15. Mai 2026].

Europäische Zentralbank (EZB) (2025): Geldpolitische Beschlüsse, Pressemitteilung vom 5. Juni 2025 <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2025/html/ecb.mp250605~3b5f67d007.en.html>, [zuletzt abgerufen am 12.05.2026]

Europäische Zentralbank (EZB) (2026): Survey of Monetary Analysts (SMA), April 2026. Frankfurt am Main: Europäische Zentralbank. https://www.ecb.europa.eu/stats/ecb_surveys/sma/shared/pdf/ecb.smar260504_april.en.pdf, [zuletzt abgerufen am 11.05.2026]

European Commission (2026): Spring 2026 Economic Forecast: Slowdown in growth as energy shock drives up inflation. https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-forecast-and-surveys/economic-forecasts/spring-2026-economic-forecast-slowdown-growth-energy-shock-drives-inflation_en. [zuletzt abgerufen am 22.05.2026]

Faust, A. (2026): Steigender Finanzbedarf der Kommunen wird von Kreditinstituten gedeckt. vdpExpertise GmbH, April 2026. https://www.vdpexpertise.de/wp-content/uploads/2026/04/260409-EQ-Bericht-Kommunen_final.pdf, [zuletzt abgerufen am 18.05.2026]

Freier, R., Geißler, R., Raffer, C. und H. Scheller (2025): Kommunalen Finanzreport 2025, Hrsg.: Bertelsmannstiftung. <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/kommunaler-finanzreport-2025>

Fuest, C. (2026): Die Zweckentfremdung der Sonderverschuldung für Infrastruktur und Klimaschutz muss gestoppt werden! Online: <https://www.ifo.de/standpunkt/2026-03-19/zweckentfremdung-der-sonderverschuldung-muss-gestoppt-werden> [zuletzt abgerufen am 22.05.2026]

Gabriel, R. D., Klein, M. und A. S. Pessoa (2023), »The Political Costs of Austerity«, Annual Research Conference – European Integration, Institutions and Development, 13–15. November 2023, Brüssel

Gnädinger, M. (2026): Kommunale Finanzen im Lichte der Staatsfinanzen 2025. In: Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2026-1, Länderfinanzbericht 2025 (im Erscheinen).

Heinemann, F. (2025): Sondervermögen: Zusätzlichkeit und Wirkungsorientierung unzureichend abgesichert, ifo Schnelldienst, 2025, 78, Nr. 07 22–25 ifo Institut München

Institut für den öffentlichen Sektor e.V. (2016): Der „Konzern Kommune“ in der Krise? https://publicgovernance.de/media/Studie_Konzern_Kommune.pdf

Junkernheinrich, M. (2025) Kommunen in der fiskalischen Überforderungsfalle: hohe Defizite und multiple Krisenstrategie. *Z Politikwiss* **35**, 655–677.

Krone, E. und H. Scheller (2020): 10 Jahre KfW-Kommunalpanel: Methodik der Datenerhebung und -aufbereitung. Methodenpapier im Auftrag der KfW-Bankengruppe. Online: <https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-Studien-und-Materialien/Methodenpapier-KfW-Kommunalpanel.pdf> [zuletzt abgerufen am 15.05.2026]

Land Nordrhein-Westfalen (2026): Nordrhein-Westfalen-Plan für gute Infrastruktur – Kommunales Förderbudget. Förderportal „Nordrhein-Westfalen fördert“. Online verfügbar unter: <https://www.nordrhein-westfalen-foerdert.nrw/foerdermassnahmen/nordrhein-westfalen-plan-fuer-gute-infrastruktur-kommunales-foerderbudget-2026>, [zuletzt abgerufen am 11.05.2026]

Matthäus, C., Peichl, A. (2025): Über 500 verschiedene Sozialleistungen in Deutschland. Pressemitteilung. Online: <https://www.ifo.de/pressemitteilung/2025-10-15/ueber-500-verschiedene-sozialleistungen-deutschland>. [zuletzt abgerufen am 22.05.2026]

MPK (2025): Besprechung des Bundeskanzlers mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 4. Dezember 2025.

Person, C. und R. Geißler (2020): Ein Fass ohne Boden? Vier Jahrzehnte kommunaler Schuldenhilfen in Deutschland. Der moderne Staat – Zeitschrift für Public Policy Recht und Management, 13(1–2020), 191–216

Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2026): Gemeinschaftsdiagnose #1-2026.

PwC (2025): Wie lässt sich die Energie- und Wärme-wende finanzieren? Finanzierungsbedarf aus Sicht der Energieversorgungsunternehmen.

<https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-Studien-und-Materialien/Finanzierungsbedarf-Energie-wende.pdf>

Raffer, C. und H. Scheller (2023): Die Rolle von Sustainable Finance in deutschen Kommunen. KfW Research / Deutsches Institut für Urbanistik, Frankfurt am Main/Berlin.

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

Raffer, C. und H. Scheller (2025): Kommunale Grundfinanzierung : für starke Kommunen und gerechte Lebensverhältnisse. Friedrich-Ebert-Stiftung. <https://collections.fes.de/publikationen/content/titleinfo/1886215>

Raffer, C. und H. Scheller (2026): Kommunaler Klimaschutz – Ansätze für eine effiziente, wirkungsorientierte und bürokratiearme Förderung im bestehenden System. Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin.

Reidenbach, M., Bracher, T., Grabow, B., Schneider, S. und A. Seidel Schulze (2008): Investitionsrückstand und Investitionsbedarf der Kommunen. Ausmaß, Ursachen, Folgen, Strategien. Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin.

Reuters (2025): „German 30-year yield hits 21-month top, continuing steady march higher“. 14. Juli 2025, online verfügbar, [zuletzt abgerufen am 13.05.2026]

Riedel, N., Simmler, M. und C. Wittrock (2020): Local fiscal policies and their impact on the number and distribution of new firms. Regional Science and Urban Economics, 76.

Scheller, H., Rietzler, K., Raffer, C. und C. Kühl (2021): Baustelle zukunftsfähige Infrastruktur. WISO-Diskurs 12/2021. Friedrich-Ebert-Stiftung.

Schröten, J., Steitz, J., Inan, M., Digulla, F., Wauer, N., Ostermayer, M. und N. Illenseer (2026): Eigenkapital für die Energiewende. Ein „Deutschland-Standard“ zur Stärkung der Kapitalbasis kommunaler Energieversorger. Dezernat Zukunft, Berlin.

Stabilitätsrat (2026): Beschlussvorlage zum TOP 1. Der 35. Sitzung des Stabilitätsrates am 11. Mai 2026.

VKU (2025): Studie Investitionsbedarf in der (Ab-)Wasserwirtschaft. <https://www.vku.de/studie-investitionen-wasserwirtschaft/>

Wambach, A. (2026): Die Schwächen der Sondervermögen, ifo Schnelldienst, 2026, 79, Nr. 4 14-17 ifo Institut München.

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.⁷⁷ Im Lauf der nunmehr über 17 Jahre, die das KfW-Kommunalpanel durchgeführt wird, wurde diese Methodik stetig weiterentwickelt.⁷⁸

Gegenstand der Erhebung und Erkenntnisziele

Wie bereits in früheren Erhebungen enthielt auch der Fragebogen für das KfW-Kommunalpanel 2026 (Welle 17) aus Gründen der Vergleichbarkeit in großen Teilen die Themenblöcke und Fragen der Vorjahresbefragungen. Darüber hinaus beschäftigte sich ein größerer Frageblock mit den diesjährigen Schwerpunktthemen Sondervermögen, Auslagerungen sowie Brand- und Katastrophenschutz. 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.

Die Feldzeit lief von Januar bis März 2026. Die Fragen bezogen sich in der Regel auf das zurückliegende Haushaltsjahr 2025.

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 und den kommunalen Spitzenverbänden überarbeitet und abgestimmt. Der Fragebogen wurde dabei technisch und thematisch an den Zielstellungen einer Mehrfachbefragung („Panel“) ausgerichtet und umfasste 2026 neun Seiten (inkl. Hinweis zum Datenschutz) mit insgesamt 23 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 72 % der teilnehmenden Kommunen Gebrauch. 9 % der teilnehmenden Kommunen sendeten einen ausgefüllten Fragebogen auf dem Postweg bzw. einen Scan per E-Mail zurück. 19 % entschieden sich dafür, die ausfüllbare PDF-Version einzusenden. 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 Einwohnern⁷⁹ 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 diesjährigen Panelliste entsprach dem der Vorjahre. Gemeindeverbände wurden auch in diesem Jahr darum gebeten, sofern möglich aggregierte Angaben für die Haushalte aller verbandsangehörigen Gemeinden des Verbandshaushaltes zu machen.

⁷⁷ Vgl. Reidenbach et al. (2008).

⁷⁸ Vgl. Vgl. Krone und Scheller (2020) für eine ausführliche Beschreibung der Methodik im Zeitverlauf sowie Raffer (2023).

⁷⁹ 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 2026

Einwohnergrößenklassen	Städte und Gemeinden			Landkreise	Summe
	2.000 bis unter 20.000	20.000 bis unter 50.000	50.000 und mehr		
Grundgesamtheit	4.412	511	191	294	5.408
angeschriebene Kommunen 2025	1.846	511	188	294	2.839
Rücklauf 2025 absolut	542	189	94	155	962
Rücklauf angeschriebene Kommunen 2025 in Prozent	28 %	37 %	50 %	53 %	34 %
angeschriebene Kommunen 2026	1.912	512	188	294	2.906
Rücklauf 2026 absolut	605	207	96	166	1074
Rücklauf angeschriebene Kommunen 2026 in Prozent	32 %	40 %	52 %	56 %	37 %

Quelle: KfW-Kommunalpanel 2026, durchgeführt vom Difu von Januar bis März 2026.

Für das KfW-Kommunalpanel 2026 wurden insgesamt 2.906 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 1.074 eingegangenen Antworten lag die Rücklaufquote bei 37 %.

Erfassung, Aufbereitung und Auswertung der Daten

Wie bereits in den vorherigen Befragungen wurden auch nach Abschluss der siebzehnten Panelbefragung die postalisch eingegangenen Fragebögen elektronisch erfasst und an die Daten der per E-Mail eingegangenen PDF-Formulare und der Daten der Online-Befragung angehängt. 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.⁸⁰ 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-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

⁸⁰ Vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2023).

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 folgen 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 Kämmerer 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 2026 basiert die Hochrechnung für den wahrgenommenen Investitionsrückstand auf den Angaben von 577 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 thematisieren⁸¹, basiert der im KfW-Kommunalpanel ermittelte Investitionsrückstand⁸² 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 Brand- und Katastrophenschutz-Infrastruktur, 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 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

⁸¹ Vgl. Reidenbach et al. (2008).

⁸² Definition: Ein Investitionsrückstand ist dadurch beschrieben, dass ein Investitionsbedarf der Vergangenheit nicht ausreichend befriedigt wurde / werden konnte. Ein gravierender Rückstand beeinträchtigt die kommunale Aufgabewahrnehmung im entsprechenden Aufgabenbereich erheblich.

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 gewissen 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.