



NRW.BANK

Wir fördern Ideen

NRW.BANK.Fokus Kommunen 2025

**Transformation.
Investition.
Nachhaltigkeit.**



Finanzwissenschaftliches
Forschungsinstitut
an der Universität zu Köln

Impressum

Herausgeber

NRW.BANK

Anstalt des öffentlichen Rechts
Bereich Förderberatung & Kundenbetreuung
Abteilung Öffentliche Kunden

Sitz Düsseldorf
Kavalleriestraße 22
40213 Düsseldorf
Telefon (0211) 91741-4600

Sitz Münster
Friedrichstraße 1
48145 Münster
Telefon (0251) 91741-4600

www.nrwbank.de
oeffentliche-kunden@nrwbank.de

Fachliche Bearbeitung

Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (FiFo Köln)

Wörthstraße 26, 50668 Köln

www.fifo-koeln.de

Autoren

Dr. Michael Thöne (Geschäftsführender Direktor FiFo Köln)
Roschan Monsef (FiFo Köln)

Düsseldorf, Oktober 2025

NRW.BANK.Fokus Kommunen 2025

**Transformation.
Investition.
Nachhaltigkeit.**

Das Wichtigste in Kürze

Mit [NRW.BANK.Fokus Kommunen 2025](#) erscheint der dritte Band einer Untersuchung der Finanzlage und des Investitionsverhaltens der Kommunen in Nordrhein-Westfalen. Angesichts der stets hohen Aufmerksamkeit für akute Finanzfragen und damit verbundene Probleme widmet sich das Format [NRW.BANK.Fokus Kommunen](#) den längerfristigen Aufgaben und der Bewältigung chronischer Krisen, die nur scheinbar aufschiebbar sind, sich dadurch aber tatsächlich verschärfen und damit auch akuter werden. Die kurze Frist entbindet nicht von der Verpflichtung gegenüber der langen Frist. Kernstück der Studie ist eine Befragung der kommunalen Finanzverantwortlichen. Schwerpunktthemen sind in diesem Jahr die Finanz- und Investitionslage, Klimaschutz und Klimawandelanpassung sowie darauf aufbauend Herausforderungen der Energiewende.

Für die Befragung vom Mai bis Juli 2025 wurden alle 427 Städte, Gemeinden und Kreise des Landes Nordrhein-Westfalen angeschrieben, 114 Kommunen haben sich beteiligt. Dies entspricht einer Rücklaufquote von 27 Prozent. Diese Quote ist so hoch wie im letzten Jahr und etwas niedriger als im Jahr 2023, dem ersten Erhebungsjahr. Für eine sich etablierende Befragung ist eine Rücklaufquote von 27 Prozent sehr zufriedenstellend und gewährleistet, dass die Ergebnisse in allen wichtigen Dimensionen als repräsentativ angesehen werden können.

Die Finanzlage der Kommunen hat sich in den vergangenen zwei Jahren deutlich verschlechtert. Nach einer Phase stabiler oder leicht rückläufiger Verschuldung steigen insbesondere die Liquiditätskredite wieder stark an. Diese Entwicklung spiegelt den wachsenden finanziellen Druck wider: steigende Kosten, kaum Handlungsspielräume und gleichzeitig ein erheblicher Bedarf an Zukunftsinvestitionen. Als Folge gelingt immer weniger Kommunen ein echter Haushaltsausgleich. Der Anteil jener, die auf einen fiktiven Ausgleich durch den Rückgriff auf Rücklagen angewiesen sind, hat sich innerhalb eines Jahres nahezu verdoppelt. Auch für die kommenden Jahre erwarten nahezu alle Kommunen eine mangelhafte bis bestenfalls ausreichende Finanzsituation, was die fortschreitende strukturelle Finanzkrise verdeutlicht.

Auch die Investitionstätigkeit bleibt hinter den Planungen zurück. Trotz steigender geplanter Investitionsvolumina gelingt es den Kommunen in keinem Bereich, die vorgesehenen Mittel vollständig zu verausgaben. Ursachen für die schwierige Umsetzung sind häufig nicht-monetäre Hemmnisse wie lange Planungsprozesse, bürokratische Hürden und begrenzte personelle Kapazitäten. Als größtes Hindernis für Investitionen gelten jedoch finanzielle Engpässe – insbesondere der Mangel an Eigenmitteln – die in Kombination mit nicht-monetären Hemmnissen dazu führen, dass vorhandene Investitionsrückstände bestehen bleiben und weitere dazukommen. Die Erfüllung von und Verdrängung durch Pflichtaufgaben sowie komplexe Genehmigungsverfahren erschweren die Planung und Umsetzung von Investitionsprojekten zusätzlich. Auch der Blick in die Zukunft verheißt keine Besserung: Nahezu alle Kommunen erwarten, dass sich diese und zahlreiche weitere Hemmnisse in den kommenden fünf Jahren weiter verschärfen.

Die Folgen unzureichender Investitionstätigkeit sind deutlich spürbar: steigende Kosten durch Sanierungsstau, Qualitätsverluste in der Daseinsvorsorge und wachsende Unzufriedenheit der Bevölkerung werden von fast allen Kommunen benannt. Als Voraussetzung für die erfolgreiche Umsetzung von Investitionsprojekten sind aus Sicht der Kommunen verlässliche Finanzierungsbedingungen, klare politische Zielsetzungen, Planungssicherheit und ein konsequenter Abbau bürokratischer Hürden essenziell.

Im Bereich Klimaschutz und Klimawandelanpassung zeigen die Kommunen weiterhin ein ähnliches Aktivitätsniveau wie im Vorjahr und erwarten für die kommenden fünf Jahre eine deutliche Steigerung ihrer Maßnahmen, verstärkt im Bereich der Anpassung an Klimarisiken. Finanzielle Engpässe und Abhängigkeiten vom lokalen Energieversorger gehen für Kommunen mit einem geringeren Einfluss auf die Energie- und Klimaschutzstrategie einher und haben folglich ein durchschnittlich niedrigeres Aktivitätsniveau zur Folge. Den größten Unterstützungsbedarf sehen die Befragten weiterhin in der Investitions- und Personalfinanzierung. Dies gilt unabhängig von der Größe oder Finanzstärke der Kommune. Hinzu kommt, dass Pflichtaufgaben in anderen Bereichen häufig dazu führen, dass Klimaschutzmaßnahmen zurückgestellt werden müssen. Bei der Priorisierung von Klimaschutz- und -anpassungsprojekten orientieren sich die Kommunen (auch deshalb) vor allem an verfügbaren Fördermitteln, gesetzlichen Vorgaben und der Dringlichkeit akuter Klimarisiken. Ohne zusätzliche Unterstützung droht die bestehende Lücke zwischen Ziel und Umsetzung bestehen zu bleiben.

Die Energiewende – der wichtigste Hebel für die Reduktion von Treibhausgasen – stellt die Kommunen vor erhebliche finanzielle, organisatorische und strukturelle Herausforderungen, eröffnet ihnen aber zugleich die Chance, als Gestalter die nachhaltige Transformation voranzutreiben. Die große Mehrheit der Kommunen arbeitet eng mit Energieversorgern zusammen, viele sind zudem beteiligt und investieren selbst in Energieprojekte. Strategische Finanzierungspläne für die Energiewende existieren dagegen bislang nur vereinzelt. Als zentrale Hürden für die Finanzierung von Energiewendeprojekten gelten fehlendes Kapital der Kommune einerseits, regulatorische Unsicherheiten und begrenztes Eigenkapital der Energieversorger andererseits. Um zusätzliche Mittel zu mobilisieren, sehen die Befragten für die kommunalen Energieversorger vor allem die Fremdkapitalaufnahme, die Erweiterung des Geschäftsmodells, sowie die Anpassung der Preisgestaltung als Optionen. Viele Kommunen sind darüber hinaus bereit – trotz eigener finanzieller Engpässe – das Eigenkapital ihrer Energieversorger zu erhöhen oder auf Ausschüttungen zu verzichten.

Abschließend werden die Befragten gebeten ihre Einschätzung zur Umsetzung der kommunalen Wärmeplanung abzugeben. Auch wenn es hinsichtlich der politischen Akzeptanz sowie den technischen Voraussetzungen Vorbehalte gibt, wird sie diesbezüglich von der Mehrheit als machbar angesehen. Im Hinblick auf die finanzielle und personelle Dimension unterstreicht die Einschätzung der Kommunen jedoch einmal mehr die zentralen Befunde der diesjährigen [NRW.BANK.Fokus Kommunen-Befragung](#): Beides wirkt als zentrale Investitionsbremse und könnte sich demnach aus Sicht der Kommunen als Flaschenhals der Wärmewende erweisen.

Inhalt

Impressum	2
Das Wichtigste in Kürze	4
1. NRW.BANK.Fokus Kommunen	8
2. Die finanzielle Ausgangslage der Kommunen	10
3. Investitionen und Investitionsrückstände	15
4. Klimaschutz und Klimawandelanpassung	23
5. Fokusthema: Energiewende und ihre Finanzierung	27
6. Anhang: Befragung, Rücklauf und Repräsentativität	33
7. Quellen	37

Abbildungen

Abbildung 1:	Kreditentwicklung der Kommunen in NRW (2018 bis Mitte 2025)	11
Abbildung 2:	Haushaltsausgleich nach Kommumentyp	12
Abbildung 3:	Haushaltsausgleich im Zeitverlauf 2021 bis 2024	13
Abbildung 4:	Erwartete Finanzsituation 2024 bis 2028	14
Abbildung 5:	Getätigte und geplante Investitionen: Kurzfristige Dynamik	16
Abbildung 6:	Wahrgenommene Investitionsrückstände nach Infrastrukturbereichen	17
Abbildung 7:	Volumenmäßig größte Investitionsrückstände nach Infrastrukturbereichen, Ränge 1 bis 5	18
Abbildung 8:	Hemmnisse für die Investitionstätigkeit, heute und in fünf Jahren	18
Abbildung 9:	Folgen der Investitionsrückstände	20
Abbildung 10:	Erfolgskriterien bei gut umgesetzten Investitionsprojekten	20
Abbildung 11:	Kriterien für die Priorisierung von Investitionen	21
Abbildung 12:	Posteriorisierung von Investitionen	22
Abbildung 13:	Aktivität im Klimaschutz: Heute und in fünf Jahren	23
Abbildung 14:	Klimaaktivitäten nach Einfluss auf lokale Energie- und Klimaschutzstrategie	24
Abbildung 15:	Unterstützungsbedarfe im Klimaschutz	25
Abbildung 16:	Einfluss auf Investitionstätigkeit in Klimaschutz- und Klimawandelanpassungsaktivitäten	26
Abbildung 17:	Kommunale Gestaltung der Energiewende	28
Abbildung 18:	Kommunale Herausforderungen der Energiewende	28
Abbildung 19:	Beteiligungsanteile am Energieversorger	29
Abbildung 20:	Bereiche der Zusammenarbeit mit Energieversorger	29
Abbildung 21:	Schwierigkeiten bei der Finanzierung von Investitionen für die Energiewende	30
Abbildung 22:	Bedeutung von verschiedenen Kapitalquellen für die Energieversorger, um die Energiewende voranzutreiben	31
Abbildung 23:	Umsetzbarkeit der Wärmeplanung	31

1. NRW.BANK.Fokus Kommunen

Deutschland – und Nordrhein-Westfalen im Besonderen – befindet sich weiterhin in einer Phase tiefgreifender Transformation. Die letzten Jahre waren geprägt von einer Überlagerung akuter Krisen: von den unmittelbaren Folgen des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine über hohe Energiepreise und Inflationsschübe bis hin zu wiederkehrenden Extremwetterereignissen und einer spürbaren wirtschaftlichen Stagnation. In einer solchen Gemengelage geraten langfristige Aufgaben leicht ins Hintertreffen. Doch gerade sie dürfen nicht aus dem Blick geraten, weil sie über die Zukunftsfähigkeit des Landes entscheiden. Hier setzt das Format [NRW.BANK.Fokus Kommunen](#) an: Es lenkt den Blick bewusst auf strukturelle, dauerhafte und generationengerechte Herausforderungen – Aufgaben, die nicht warten können, auch wenn sie sich nicht täglich auf den Titelseiten wiederfinden.

Die Überschrift „*Transformation. Investition. Nachhaltigkeit.*“ bleibt auch im Jahr 2025 leitend. Denn die großen Zukunftsthemen für die Städte, Gemeinden und Kreise in NRW sind weiterhin dieselben – die Finanzlage, die Investitionstätigkeit und die Bewältigung der Klimakrise. In den Mittelpunkt der diesjährigen Befragung rückt deshalb das Rückgrat der nachhaltigen Transformation – die Umsetzung der Energiewende. Während die Fachkräftesicherung im Vorjahr im Fokus stand, soll der Bericht in diesem Jahr der Frage nachgehen, wie die Kommunen ihre Rolle als zentrale Akteure der Energie- und Klimatransformation gestalten können. Dabei fällt jedoch auf: Beide Themen – die Fachkräftesicherung und die Energiewende – sind eng miteinander verwoben und können deshalb nicht isoliert voneinander betrachtet werden.

Auch im Jahr 2025 bleibt der Befund ambivalent: Einerseits gibt es in vielen Kommunen ein hohes Engagement, ambitionierte Ziele und konkrete Projekte. Andererseits zeigen sich weiterhin erhebliche Lücken. Große Finanzierungs- und Investitionsbedarfe, die Modernisierung und Ausbau öffentlicher Infrastruktur erschweren, Umsetzungslücken bei Klimaschutz- und -anpassungsmaßnahmen und strukturelle Lücken bei der Integration der Energiewende in die kommunale Praxis. Gerade im Zusammenspiel mit Energieversorgern und regionalen Netzbetreibern entscheidet sich, ob die Wärmewende, der Ausbau erneuerbarer Energien und die Elektrifizierung des Verkehrs die notwendige Geschwindigkeit erreichen können.

Die diesjährige Befragung zeigt damit: Kommunale Transformation bedeutet nicht nur, mehr Mittel zu mobilisieren und neue Investitionen zu tätigen. Sie erfordert auch strategische Kooperationen, institutionelle Anpassungen und eine langfristige Finanzplanung, die nachhaltige Investitionen trotz knapper Kassen absichert. Nur wenn diese strukturellen Voraussetzungen stimmen, können die Kommunen ihre Rolle als Motoren der Transformation ausfüllen.

Beim jährlichen [NRW.BANK.Fokus Kommunen-Bericht](#) kooperieren die NRW.BANK und das Finanzwissenschaftliche Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (FiFo Köln) bei der Durchführung der Analyse und bringen ihre unterschiedlichen und jeweils spezifischen Perspektiven auf die nordrhein-westfälischen Kommunen und deren Finanzen produktiv zusammen. Das gemeinsame Konzept für [NRW.BANK.Fokus Kommunen](#) sieht dabei eine klare Rollenverteilung vor. Mit der Durchführung der Erhebung, der Aufbereitung der Daten sowie der Analyse hat die NRW.BANK das FiFo Köln als unabhängigen wissenschaftlichen Partner beauftragt. Dabei gibt es eine klare Funktions- und Aufgabentrennung: Die NRW.BANK begleitet und finanziert die wissenschaftliche Untersuchung, ist aber in die Befragung und Analyse selbst nicht eingebunden. Entsprechend erhält die NRW.BANK auch keinen Einblick in die Rückmeldungen und Daten der einzelnen teilnehmenden Kommunen. Dieser Rollenverteilung folgend ist der vorliegende Bericht ein Forschungsbericht des FiFo Köln.

Der methodische Anhang in Kapitel 7 ergänzt die akademisch wichtigen Details. Zusammengefasst sah die Befragung wie folgt aus: Alle 427 Kommunen in NRW (396 Städte und Gemeinden sowie 31 Kreise) wurden angeschrieben und um Teilnahme gebeten. Die Befragung richtete sich in erster Linie an die Finanzverantwortlichen in den Kommunen; weitere interne Fachleute aus den Kämmereien und Finanzabteilungen konnten und wurden z. T. eingebunden, insbesondere zu Fragen des Klimaschutzes und der Energiewende. Die Untersuchung beinhaltete 27 Fragen. Überwiegend handelte es sich um Ankreuzfragen, an einer Stelle wurden Zahlen und quantitative Einschätzungen abgefragt. Das Befragungskonzept wurde im Austausch mit den kommunalen Spitzenverbänden einem Feldtest unterzogen und durch dieses wertvolle Feedback noch deutlich verbessert. Technisch handelte es sich um eine webbasierte Befragung mit der im wissenschaftlichen Bereich etablierten Plattform LimeSurvey. Der eigentliche Befragungszeitraum erstreckte sich von Ende Mai bis Anfang Juli 2025.

Bei der Befragung und Auswertung war der Datenschutz von zentraler Bedeutung. Nur das Forschungsinstitut kennt die Antworten der einzelnen teilnehmenden Gemeinden, Städte und Kreise. Alle anderen – das Land, die kommunale Familie, die Wissenschaft und auch die NRW.BANK selbst – erfahren die Ergebnisse durch den vorliegenden Fokus-Bericht, der die Ergebnisse zusammenfasst, durchgehend anonymisiert.

Insgesamt haben 114 Kommunen den Fragebogen beantwortet und ausgefüllt. Die Rücklaufquote ist mit 27 Prozent auf Vorjahresniveau und etwas geringer als im Jahr 2023, dem ersten Erhebungsjahr (mit 37 Prozent). Für eine sich etablierende Befragung ist diese Rücklaufquote jedoch sehr zufriedenstellend und gewährleistet, dass die Ergebnisse in allen wichtigen Dimensionen als repräsentativ angesehen werden können. Die 114 teilnehmenden Kommunen sind hinsichtlich ihrer Regionalität, Finanzkraft und Einwohnerzahl repräsentativ für alle Kommunen in Nordrhein-Westfalen. Im methodischen Anhang (Kapitel 7) wird die statistische Ermittlung der Repräsentativität ausführlich erläutert.

Allen Städten, Gemeinden und Kreisen, die durch ihre aktive Teilnahme maßgeblich zum Gelingen dieser dritten Phase von [NRW.BANK.Fokus Kommunen](#) beigetragen haben, sei an dieser Stelle nochmals herzlich gedankt. Ohne ihr Engagement und ihre Mitwirkung wäre diese empirische Untersuchung nicht möglich gewesen. Mit diesem Dank ist die Hoffnung verbunden, dass die beteiligten Kommunen auch 2026 dabei sein werden und sich ihnen weitere Städte, Gemeinden und Kreise aus Nordrhein-Westfalen anschließen. Der Dank gilt auch nochmals den engagierten Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartnern in den kommunalen Spitzenverbänden, der NRW.BANK und der Landesregierung.

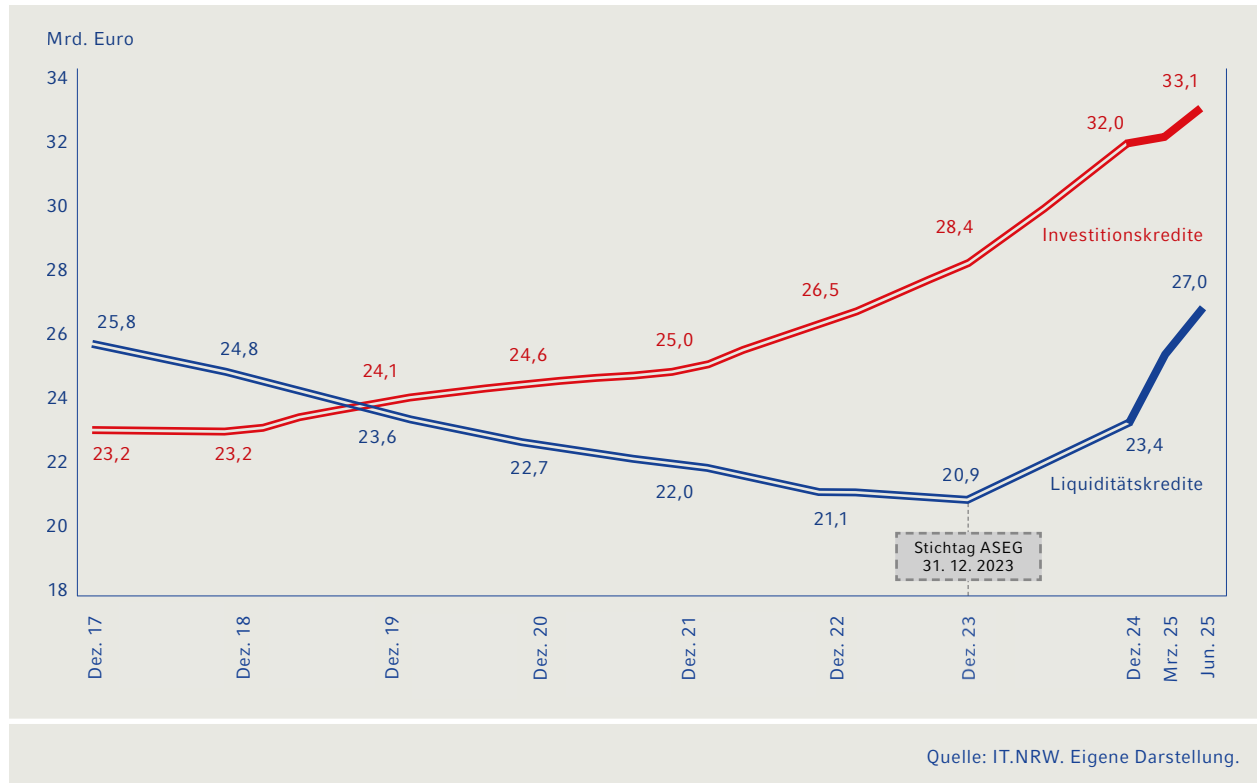
2. Die finanzielle Ausgangslage der Kommunen

Die diesjährige [NRW.BANK.Fokus Kommunen-Befragung](#) der Finanzverantwortlichen zahlreicher Städte, Gemeinden und Kreise in Nordrhein-Westfalen richtet erneut sein Hauptaugenmerk auf längerfristige, zukunftsorientierte Aufgaben. Im Zentrum der Betrachtung liegen die kommunalen Investitionen im Allgemeinen sowie in den wichtigen Transformations-themen Klimaschutz, Klimawandelanpassung und vertiefend der Bereich der Energiewende. Die Aufmerksamkeit für diese langfristigen Themen und die Fähigkeit zur Bewältigung dieser Herausforderungen für eine nachhaltige Kommunalentwicklung können jedoch nicht losgelöst von der aktuellen Ausgangslage der Kommunen betrachtet werden.

Entsprechend beginnt die Erhebung wie in den Vorjahren mit einem Blick auf die aktuelle Finanzsituation der teilnehmenden Kommunen. Der Fokus auf die aktuelle finanzielle Lage liegt auf Kennzahlen, die leicht verfügbar sind und in den Folgejahren erneut und vergleichend erhoben werden können. Die Darstellung soll die Ausgangslage verdeutlichen, ohne den Anspruch zu erheben, die zum Zeitpunkt der Veröffentlichung brennenden Themen der Kommunalfinanzen in Nordrhein-Westfalen abzubilden. Dabei hat sich die finanzielle Lage der Städte, Gemeinden und Kreise in ganz Deutschland im Jahr 2024 drastisch verschlechtert, das kommunale Defizit ist auf enorme 24,8 Milliarden Euro gestiegen. Als Folge steht bei dem Finanzierungsdefizit der Kommunen im Jahr 2024 nominal die höchste Lücke zwischen Einnahmen und Ausgaben seit der deutschen Wiedervereinigung (Frankenberg et al. 2025). Hier kommen mehrere Faktoren zusammen: Ein neuer Tarifabschluss ist auf konjunkturrell weiterhin stagnierende Einnahmen gestoßen. Zum Teil sprunghaft sind zudem die kommunalen Ausgaben für ihre bundesgesetzlich determinierten Sozialaufgaben gestiegen. Bundesweit lagen hier die Ausgabensteigerungen gegenüber dem direkten Vorjahr 2023 bei plus 12,4 Prozent in der Sozialhilfe nach SGB XII, bei plus 13,6 Prozent bei Eingliederungshilfen nach SGB IX und schließlich bei plus 17,1 Prozent bei der wirtschaftlichen Kinder- und Jugendhilfe nach SGB VIII.

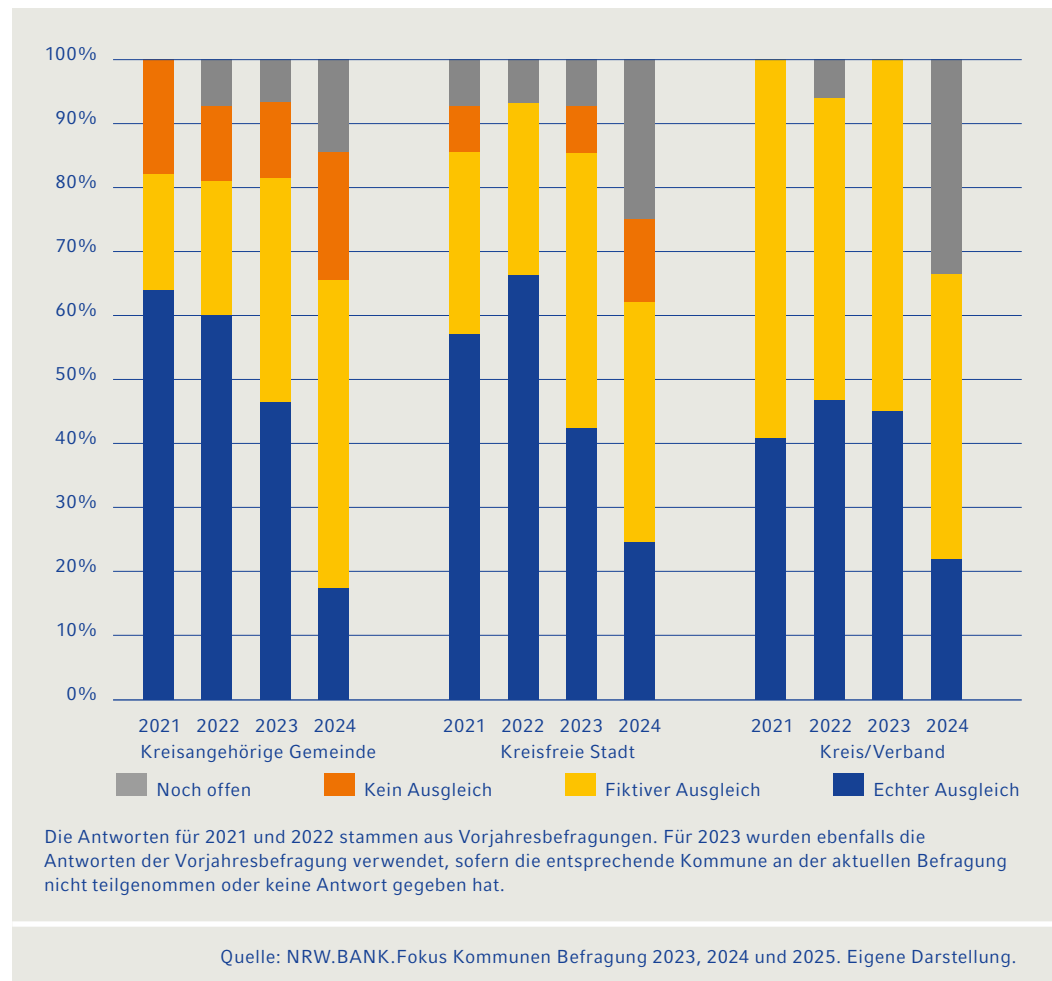
Diese Entwicklung schlägt sich auch sehr deutlich in Nordrhein-Westfalen nieder, mit 6,8 Milliarden Euro verzeichneten die Kommunen hier gut 27 Prozent des kommunalen Gesamtdefizits von 2024. Dieser problematische Trend setzt sich auch im laufenden Jahr 2025 fort: Abbildung 1 illustriert das beispielhaft am Verlauf der Summe aller Investitions- und Liquiditätskredite nordrhein-westfälischer Kommunen bis Mitte 2025. Während die Investitionskredite – und damit auch die Investitionen – seit Ende 2017 kontinuierlich gestiegen sind, ist die aktuelle Entwicklung der Liquiditätskredite weniger positiv. Das Ende des Jahres 2023 markiert hier einen in doppelter Hinsicht bemerkenswerten Punkt: Mit 20,9 Milliarde Euro wird hier ein – absolut gesehen immer noch sehr hoher – „Tiefpunkt“ erreicht. Er zeigt, wie es den betroffenen nordrhein-westfälischen Kommunen gelungen ist, ihre sehr hohen Liquiditätskredite schrittweise zu reduzieren. Zugleich ist der 31.12.2023 der Stichtag des im Juli 2025 verabschiedeten Altschuldenentlastungsgesetzes Nordrhein-Westfalen (ASEG NRW). Mit ihm nimmt das Land im Laufe des Jahres 2026 seinen Kommunen übermäßige Verbindlichkeiten zur Liquiditätssicherung ab. Für alle Kommunen mit Liquiditätsverbindlichkeiten von mehr als 100 Euro pro Einwohnenden zum Stichtag bringt das wichtige Entlastungen. Die am meisten belasteten Kommunen werden am stärksten entlastet: Nach der ASEG-Umsetzung soll keine Kommune mehr als 1.500 Euro Altschulden pro Kopf mehr aufweisen. Bedenkt man, dass in den Spitzenwerten die Belastungen zum 31.12.2023 bei mehr als dem Vierfachen liegen, wird die Wirkung des Pakets deutlich. Insgesamt übernimmt das Land 50 Prozent des Bestands der anrechenbaren Liquiditätskredite zum Stichtag 31.12.2023.

Abbildung 1: Kreditentwicklung der Kommunen in NRW (2018 bis Mitte 2025)



Diese 2026 eintretende Entastung ist in Abbildung 1 noch nicht abgebildet. Die Zahlen der Liquiditätskredite für 2024 und das erste Halbjahr 2025 stellen vielmehr dar, was vor diesem Hintergrund als bittere Ironie anmuten mag – den spürbaren und aktuell starken Wiederanstieg der Liquiditätskredite. Gerade deren Zunahme um 3,6 Milliarden Euro in den ersten sechs Monaten von 2025 zeigt, wie sehr sich im Aggregat die Finanzsituation wieder verschlechtert hat. Das mindert nicht die wichtige Entlastung, die das Altschuldenentlastungsgesetz den betroffenen Kommunen bringen wird. Es zeigt aber auch, dass die großen Dynamiken gerade bei den bundesgesetzlich determinierten Sozialausgaben immer wieder eine strukturelle Verwundbarkeit der Kommunalfinanzen offenbaren, für die eine ursachengerechte Lösung noch zu finden sein wird.

Die Auswertungen der [NRW.BANK.Fokus Kommunen-Befragung 2025](#) unterstreichen diese Befunde. So wurden die teilnehmenden Kommunen nach dem Haushaltsausgleich in den Jahren 2023 und 2024 gefragt. Etwas weniger als die Hälfte der befragten Kommunen konnte im Jahr 2023 einen echten Haushaltsausgleich erreichen: Für weitere 34 Prozent war ein fiktiver Ausgleich möglich, d. h. der Fehlbedarf im Ergebnisplan und der Fehlbetrag in der Ergebnisrechnung konnten durch Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage gedeckt werden. Der fiktive Haushaltsausgleich ist mit einer Verringerung des Eigenkapitals verbunden.

Abbildung 2: Haushaltsausgleich nach Kommumentyp


Zum Befragungszeitpunkt gaben insgesamt 17 Prozent der Kommunen an, dass der Haushaltsausgleich 2024 noch offen sei. Der Anteil der Kommunen mit fiktivem Haushaltsausgleich lag zu diesem Zeitpunkt mit 47 Prozent bereits deutlich höher als in den Vorjahren. Lediglich 18 Prozent der Kommunen berichten, dass ein tatsächlicher Haushaltsausgleich im Jahr 2024 möglich war. Der Anteil hat sich demnach im Vergleich zum Vorjahr mehr als halbiert. Abbildung 2 zeigt die Antworten untergliedert nach Kommunalgruppen. Die dargestellte Entwicklung von 2023 auf 2024 betraf alle Kommunaltypen in ähnlicher Weise. Damit zeigt sich über alle Kommunaltypen hinweg eine deutlich stärkere Inanspruchnahme des fiktiven Ausgleichs anstelle des Erreichens eines echten Ausgleichs.

Abbildung 3: Haushaltsausgleich im Zeitverlauf 2021 bis 2024

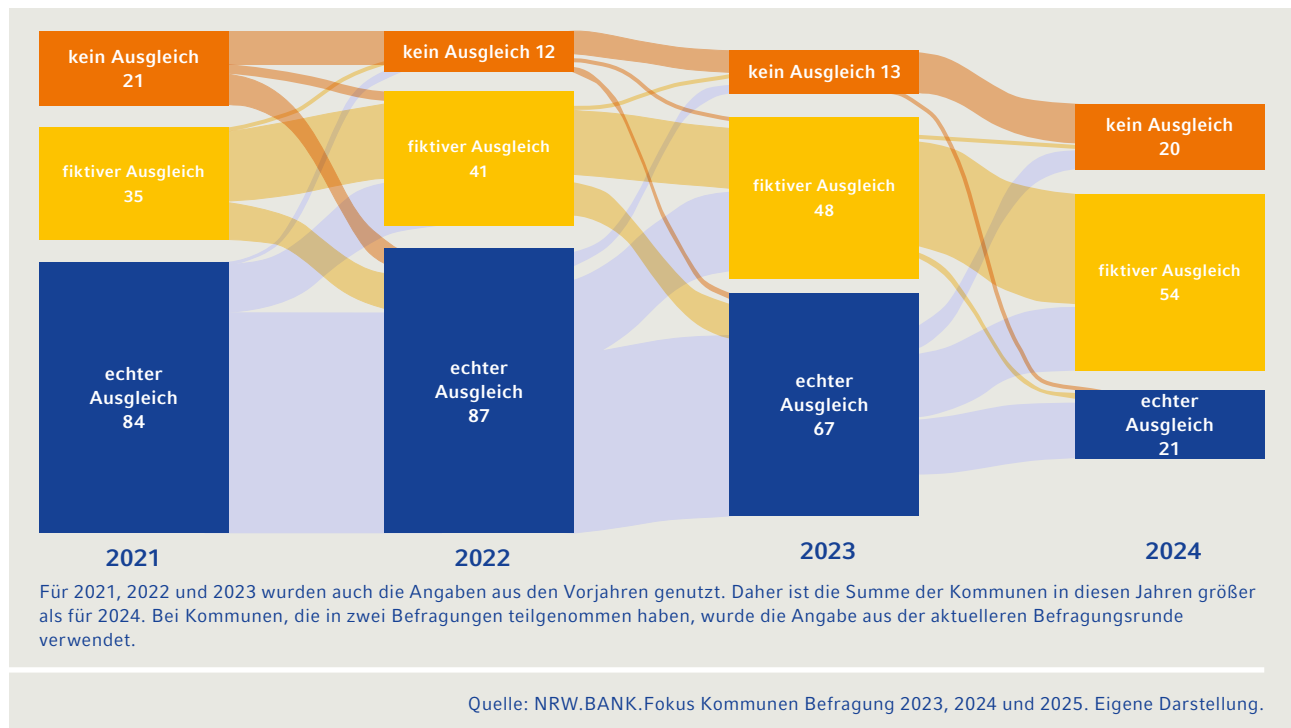
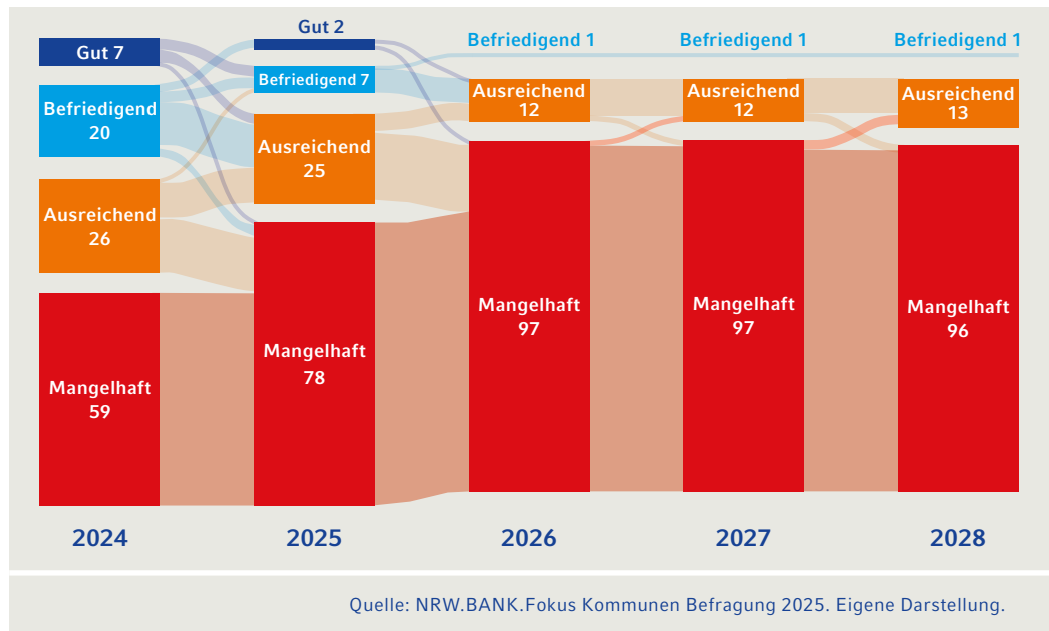


Abbildung 3 zeigt die Wanderungsbewegungen der Kommunen beim Haushaltsausgleich von 2021 über 2022 und 2023 bis zum Jahr 2024. Unter Ausschluss der „noch offen“-Antworten zeigt sich, dass die Bewegungen der Jahre 2022 und 2023 auch im Jahr 2024 von einem echten hin zum fiktiven Haushaltsausgleich weiter fortgesetzt werden mussten. Eine Verbesserung zum echten Ausgleich fand kaum noch statt. Im Gegenteil: Häufiger waren stattdessen Bewegungen zur Kategorie „kein Ausgleich“.

Abbildung 4: Erwartete Finanzsituation 2024 bis 2028



Auch für die kommenden Jahre ist keine Besserung in Sicht, wie Abbildung 4 eindrücklich zeigt. Während bereits im Jahr 2024 eine Mehrheit ihre Finanzsituation als mangelhaft einschätzten, berichteten ein Viertel der Finanzverantwortlichen immerhin von einer guten oder befriedigenden Ausstattung an Finanzmitteln. Ab dem Jahr 2026 erwarten jedoch fast 90 Prozent der Kommunen eine mangelhafte und fast 100 Prozent eine bestenfalls ausreichende finanzielle Situation. Diese düsteren Erwartungen verstärken damit den pessimistischen Blick in die nahe bis mittlere Zukunft, der sich bereits in den vergangenen Befragungsrunden angedeutet hatte. Während die kreisfreien Städte bereits im Jahr 2024 bestenfalls eine ausreichende Finanzlage vorweisen, trifft dies spätestens im Jahr 2026 dann mit einer Ausnahme auch für die kreisangehörigen Gemeinden und Kreise zu. Diese Ergebnisse spiegeln die Ergebnisse des KfW-Kommunalpanel 2025: Für das Jahr 2024 haben bundesweit 36 Prozent der befragten Kommunen ihre Finanzsituation als mangelhaft eingestuft. Für das Haushaltsjahr 2025 gehen zudem 84 Prozent der Kommunen von einer eher oder sehr nachteiligen finanziellen Entwicklung aus (Raffer et al. 2025).

3. Investitionen und Investitionsrückstände

Der [NRW.BANK.Fokus Kommunen-Bericht 2025](#) beleuchtet erneut die langfristigen Aufgaben und Herausforderungen der Städte, Gemeinden und Kreise in Nordrhein-Westfalen. Während akute Krisen – von geopolitischen Spannungen bis hin zu den Folgen extremer Wetterereignisse – weiterhin die öffentliche Aufmerksamkeit dominieren, besteht die Gefahr, dass zentrale Zukunftsaufgaben in den Hintergrund treten. Eine nachhaltige und generationengerechte Finanzpolitik muss sicherstellen, dass diese langfristigen Aufgaben nicht vernachlässigt und die dafür notwendigen Mittel kontinuierlich bereitgestellt werden.

Kommunale Ausgaben, die auf langfristige und generationengerechte Zielsetzungen ausgerichtet sind, haben häufig investiven Charakter. Diese „Zukunftsinvestitionen“ umfassen Sachinvestitionen in Gebäude, technische Infrastruktur oder langlebige Ausrüstungen. Kommunale Investitionen sind von großer gesamtwirtschaftlicher Bedeutung, da sie einen erheblichen Teil der öffentlichen Gesamtinvestitionen ausmachen und maßgeblich den Zustand der Infrastruktur sowie die volkswirtschaftlichen Produktionsmöglichkeiten bestimmen. Im Jahr 2023 lag der Anteil der kommunalen Sachinvestitionen an den Sachinvestitionen aller Gebietskörperschaften bei 71 Prozent (Hesse et al. 2024).

Die Diskussion um die Qualität der öffentlichen Finanzen betont zunehmend die Rolle öffentlicher Infrastruktur für Wohlstand und Resilienz. Dabei reicht es nicht mehr aus, allein auf den Erhalt bestehender Infrastrukturen zu setzen. Die Transformation zur klimaneutralen Gesellschaft erfordert auch den Rückbau veralteter Strukturen aus dem fossilen Zeitalter. Investitionen und Desinvestitionen sind daher zwei Seiten derselben Agenda: Während in erneuerbare Energien, moderne Mobilitätsangebote und nachhaltige Gebäude investiert wird, müssen parallel alte Anlagen einerseits erhalten und andererseits aufgegeben werden, selbst wenn sie funktionstüchtig sind, aber nicht zukunftsfähig. Das folgende Kapitel vertieft den Bereich der kommunalen Infrastruktur – ein Handlungsfeld, das sowohl große Investitionen als auch dauerhafte Betriebsausgaben für Planung, Vorsorge und Krisenmanagement erfordert.

Die Befragung der nordrhein-westfälischen Städte, Gemeinden und Kreise im Jahr 2025 zeigt, dass die kommunale Investitionssituation weiterhin angespannt bleibt. Zwar gibt es eine hohe Investitionsbereitschaft, jedoch hemmen die finanzielle Ausstattung, komplexe Genehmigungsverfahren, personelle Engpässe und die Überlastung durch Pflichtaufgaben die Umsetzung (siehe dazu Abbildung 8). Dies führt dazu, dass ständig Entscheidungen darüber getroffen werden müssen welche Investitionsprojekte vor- und zurückgestellt werden. Die Folgen ausbleibender Investitionen sind deutlich wahrzunehmen und reichen von höheren Kosten durch den Sanierungsstau bis hin zum Vertrauensverlust der Bürgerinnen und Bürger und zukünftig gar auch schwerwiegenden Konsequenzen.

Für Nordrhein-Westfalen und seine Kommunen gilt mehr denn je: Eine nachhaltige Finanzpolitik darf sich nicht in kurzfristiger Krisenbewältigung erschöpfen, sondern muss die langfristigen Transformationsaufgaben – wie Klimaschutz, Klimawandelanpassung und Energiewende – ins Zentrum stellen. Investitionshemmnisse müssen adressiert und Erfolgskriterien identifiziert werden. Die enormen Herausforderungen der kommenden Jahre lassen sich nur meistern, wenn kommunale Zukunftsinvestitionen dauerhaft gesichert und effizient umgesetzt werden.

Die kurzfristige Investitionsdynamik wird in diesem Jahr erneut auf zwei Arten erfasst: Einerseits durch das Verhältnis der geplanten Ausgaben aller Kommunen im Erhebungsjahr zum Vorjahr und andererseits durch einen Abgleich der tatsächlich getätigten Investitionen und dem Haushaltsplan des gleichen Jahres. Dies ermöglicht eine Aussage über die Investitionsdynamik in Nordrhein-Westfalen insgesamt. Da die Summen der realisierten und geplanten Investitionen über alle Kommunen hinweg gebildet werden, hat dies zur Folge, dass größere Kommunen aufgrund ihres größeren Volumens hier ein entsprechend höheres Gewicht erhalten.

Abbildung 5: Getätigte und geplante Investitionen: Kurzfristige Dynamik

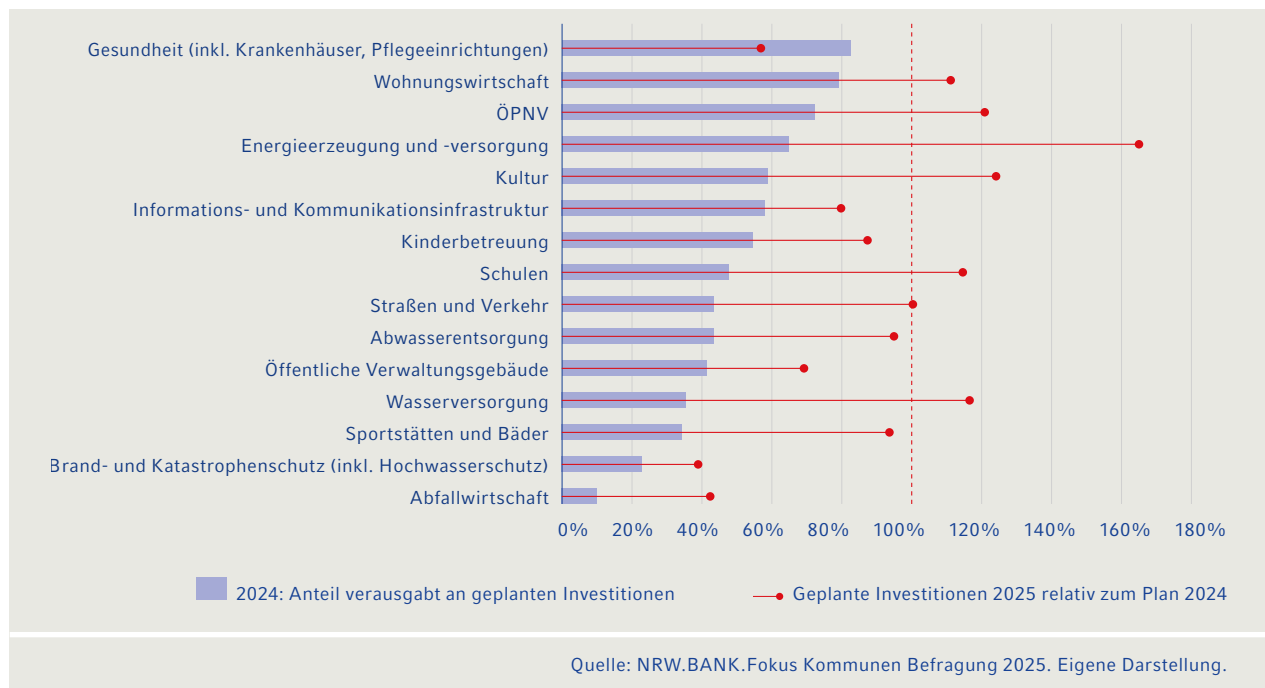
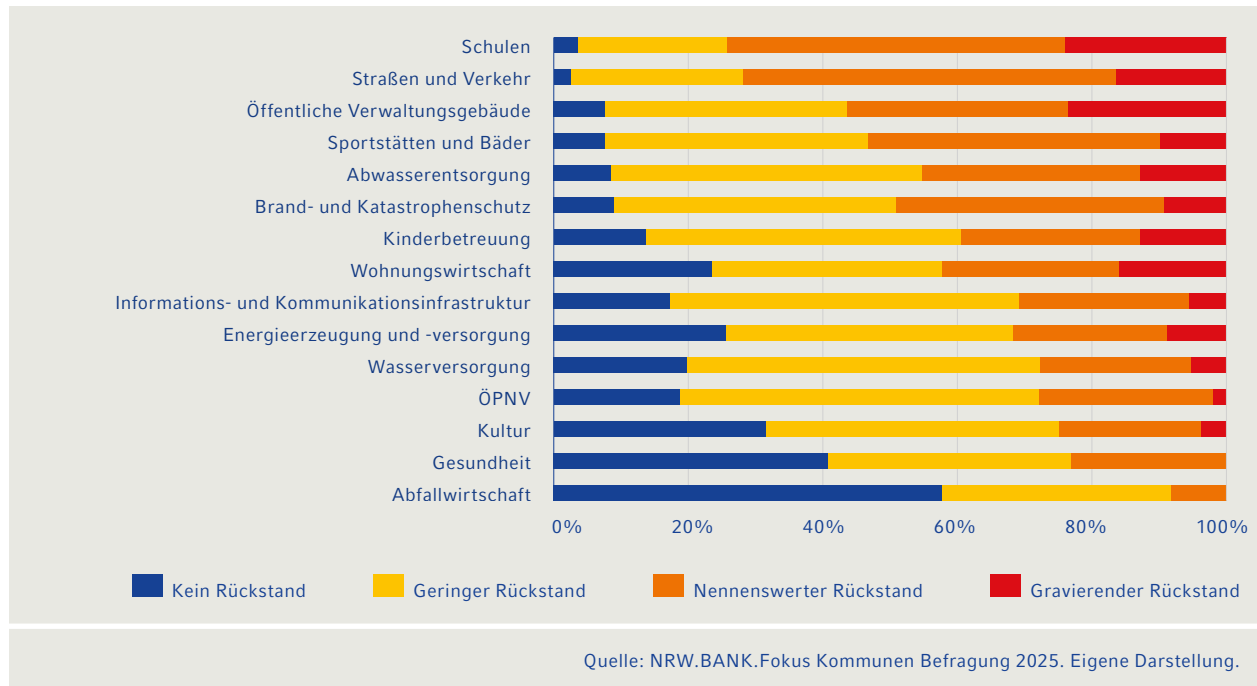


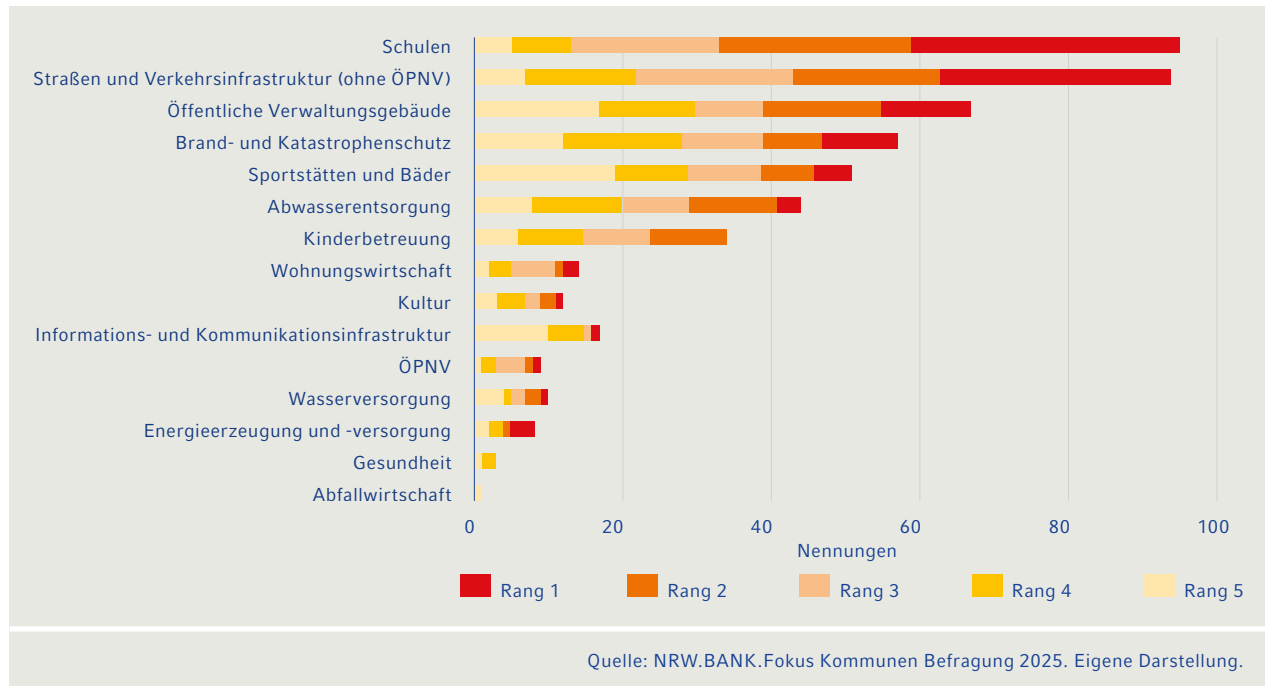
Abbildung 5 zeigt, dass im Jahr 2024 in keinem Bereich die geplanten Mittel vollständig verausgabt wurden. Dieser Trend lässt sich auch bundesweit erkennen: Trotz deutlich steigender geplanter nominaler Investitionen, liegen die verausgabten Mittel auf Grund von nicht-monetären Investitionshemmnissen seit einiger Zeit auf einem deutlich geringeren Niveau (Raffer et al. 2025). Neben den Bereichen, deren Ausgaben bereits im letzten Jahr zumindest in die Nähe der geplanten Investitionen kommen, wie dem Gesundheitssektor, der Wohnungswirtschaft oder dem ÖPNV, fällt in der aktuellen Befragungsrunde die Energieerzeugung und -versorgung auf. Dort sind nicht nur die verausgabten Mittel im Vergleich zu den Vorjahren hoch, sondern es ist gleichzeitig der Bereich mit der größten Dynamik, was die Planung für das folgende Jahr betrifft. Der aggregierte Haushaltsplan aller Kommunen 2024 veranschlagte lediglich 80 Prozent der Investitionen im Bereich der Energieerzeugung und -versorgung aus dem Jahr 2023. Das könnte damit zusammenhängen, dass auch der Anteil der verausgabten Mittel in diesem Jahr nur bei 20 Prozent lag. Im Jahr 2025 deutet sich eine „Überkompensation“ an: Der Anteil der verausgabten Mittel ist im Jahr 2024 in diesem Bereich deutlich gestiegen – möglicherweise mit einem verstärkenden Effekt für die Haushaltsplanung 2025. So könnten die verausgabten Mittel signalisiert haben, dass geplante Investitionen im Bereich der Energieerzeugung und -versorgung tatsächlich verstärkt umgesetzt werden können. Als weitere mögliche Erklärung ist jedoch ebenfalls nicht auszuschließen, dass eine Vergleichbarkeit der Daten auf Grund unterschiedlicher Zusammensetzungen nur mit Vorsicht geboten ist. Hinzukommend fallen Veränderungen stärker ins Gewicht, da in einzelnen Bereichen die Summen auf einer eher geringen Anzahl von Gemeinden basieren, sodass bereits Schwankungen in einzelnen größeren Gemeinden, die sich ergebende Summe maßgeblich beeinflussen können.

Abbildung 6: Wahrgenommene Investitionsrückstände nach Infrastrukturbereichen



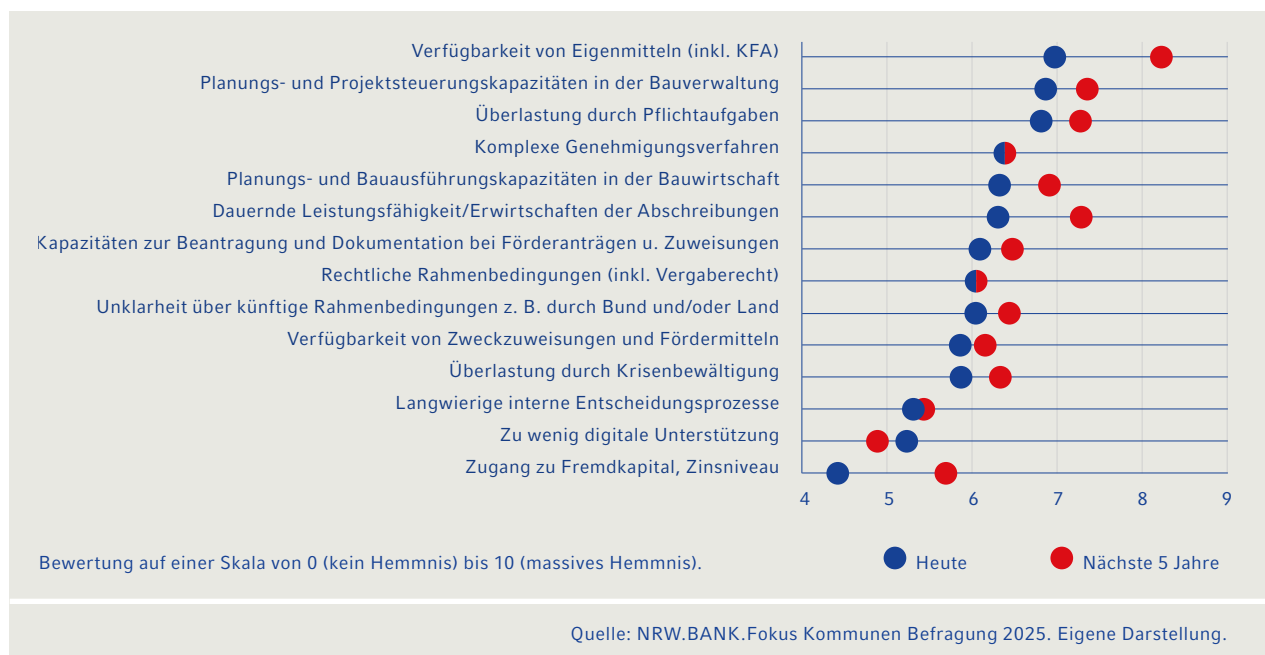
Die Frage nach diesen wahrgenommenen aktuellen Investitionsrückständen wurde qualitativ gestellt mit der Möglichkeit anzugeben, dass kein oder nur ein geringer Rückstand, ein nennenswerter Rückstand oder ein gravierender Rückstand besteht (Abbildung 6). Als „gravierend“ wurde dabei in Anlehnung an das KfW-Kommunalpanel ein Rückstand definiert, der die kommunale Aufgabenerfüllung im jeweiligen Aufgabenbereich erheblich beeinträchtigt. Abbildung 6 zeigt ein sehr ähnliches Bild wie bei den Vorjahresbefragungen. Der Bereich der Schulen ist weiterhin derjenige mit dem höchsten Anteil an zumindest nennenswerten Investitionsrückständen in den Kommunen, gefolgt von Straßen und Verkehr sowie öffentlichen Verwaltungsgebäuden und Sportstätten und Bädern. Diese Ergebnisse entsprechen den bundesweit am stärksten wahrgenommenen Bereichen kommunaler Investitionsrückstände (Raffer et al. 2025). Ein Abgleich mit Abbildung 5 verdeutlicht ein ernstzunehmendes Problem: Es sind unter anderem genau diese Bereiche, deren Ausgaben unter den geplanten Investitionen zurückbleiben.

Abbildung 7: Volumenmäßig größte Investitionsrückstände nach Infrastrukturbereichen, Ränge 1 bis 5



Wie in den Vorjahren, wurden für die Befragten gebeten, die Infrastrukturbereiche mit den volumenmäßig größten Investitionsrückständen in ihrer Kommune mit den Rängen 1 bis 5 zu kennzeichnen. Abbildung 7 zeigt, dass die sechs Infrastrukturbereiche, in denen die meisten Kommunen Investitionsrückstände sehen, auch die Bereiche sind, in denen die Kommunen die größten Investitionsrückstände haben. Dieses Ergebnis ist konsistent mit den Erkenntnissen aus der letztjährigen Untersuchung, wenngleich nicht völlig überraschend, da nicht davon auszugehen war, dass der Bedarf an Investitionen sich von einem auf das andere Jahr vollständig ändert.

Abbildung 8: Hemmnisse für die Investitionstätigkeit, heute und in fünf Jahren



Die bisherigen Ergebnisse lassen vermuten, dass die Kommunen sich bei der Realisierung von Investitionen mit einer Reihe von Hemmnissen konfrontiert sehen. In der Befragung wurden sie gebeten, die Relevanz verschiedener Hemmnisse auf einer Skala von 0 bis 10 zu bewerten. Darüber hinaus wurden sie gebeten, einzuschätzen, wie sich diese in den nächsten fünf Jahren voraussichtlich entwickeln.

Abbildung 8 zeigt, dass alle abgefragten Hemmnisse für die Kommunen relevant sind. Darüber hinaus zeigt sich, dass die Kommunen – mit Ausnahme der digitalen Unterstützung – mit Blick auf die kommenden fünf Jahre erwarten, dass die Hemmnisse sich verstärken. Die Verfügbarkeit von Eigenmitteln wird bereits heute als größtes Hemmnis angesehen und wird sich in den kommenden fünf Jahren nochmal verschärfen. Die Hemmnisse bei der Verfügbarkeit von Eigenmitteln lassen sich auch damit begründen, dass immer mehr Kommunen ihre Rücklagen nutzen müssen, um überhaupt einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen, was dazu führt, dass der Anteil der Kommunen, die Rücklagen für Investitionen einsetzen, von 2023 auf 2024 gesunken ist (Raffer et al. 2025). Neu abgefragt und sich direkt in den „Top Vier“ der Hemmnisse einsortiert sind die Überlastung durch Pflichtaufgaben sowie komplexe Genehmigungsverfahren, wenn gleich nicht davon ausgegangen wird, dass letztere sich – ausgehend von einem hohen Niveau – weiter verschlimmern. Insgesamt unterstreichen die Auswertungen die Bedeutung der monetären Investitionshemmnisse sowie die fehlenden (personellen) Kapazitäten bei Planungs- und Projektsteuerung im Bau oder bei der Beantragung von Fördermitteln.

Um einen tieferen Einblick in die Entscheidungsfindung sowie den Umgang mit der (ausbleibenden) Investitionstätigkeit zu bekommen, wurde der Themenblock im 2025er Fragebogen um einige Dimensionen ergänzt. Abbildung 9 beleuchtet die erwarteten Konsequenzen der benannten Investitionsrückstände für die Gemeinde. So gehen nahezu alle Gemeinden davon aus, dass ausbleibende Investitionen die Kosten durch Sanierungsstau weiter erhöhen. Knapp 90 Prozent der Kämmerinnen und Kämmerer erwarten steigende Unzufriedenheit bei der Bevölkerung und einen Qualitätsverlust der Daseinsvorsorge, der erstgenanntes wohl wiederum verstärken würde. Über 80 Prozent erwarten verpasste Innovationschancen für die Kommune. Glücklicherweise sehen die Finanzverantwortlichen eine Reihe von großen bis hin zu katastrophalen Folgen (noch) nicht als sehr wahrscheinlich an. Dennoch: Fast 40 Prozent halten größere Schäden durch Naturkatastrophen, etwa 20 Prozent Abwanderung von Bürgerinnen, Bürgern und Unternehmen sowie Sach- und Personenschäden für wahrscheinlich.

Die Kommunen hatten außerdem die Möglichkeit, weitere Konsequenzen als Freitext zu äußern. Besonders häufig wurde dabei der Vertrauens- und Akzeptanzverlust für die Demokratie und demokratischer Institutionen genannt. Dies spiegelt die Ergebnisse einer Studie über Investition der EU-Regionalpolitik wider, die zeigt, dass entsprechende Investitionen in die Entwicklung randständiger Regionen den Stimmenanteil rechtspopulistischer Parteien bei Europawahlen im Schnitt um 15 bis 20 Prozent senken (Golf und Lehr 2024).

Abbildung 9: Folgen der Investitionsrückstände

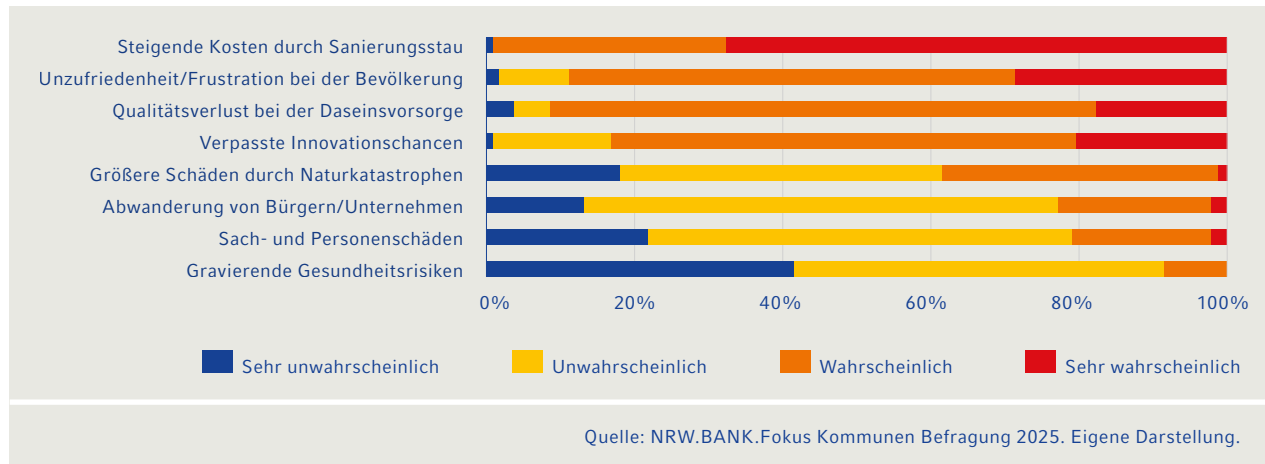
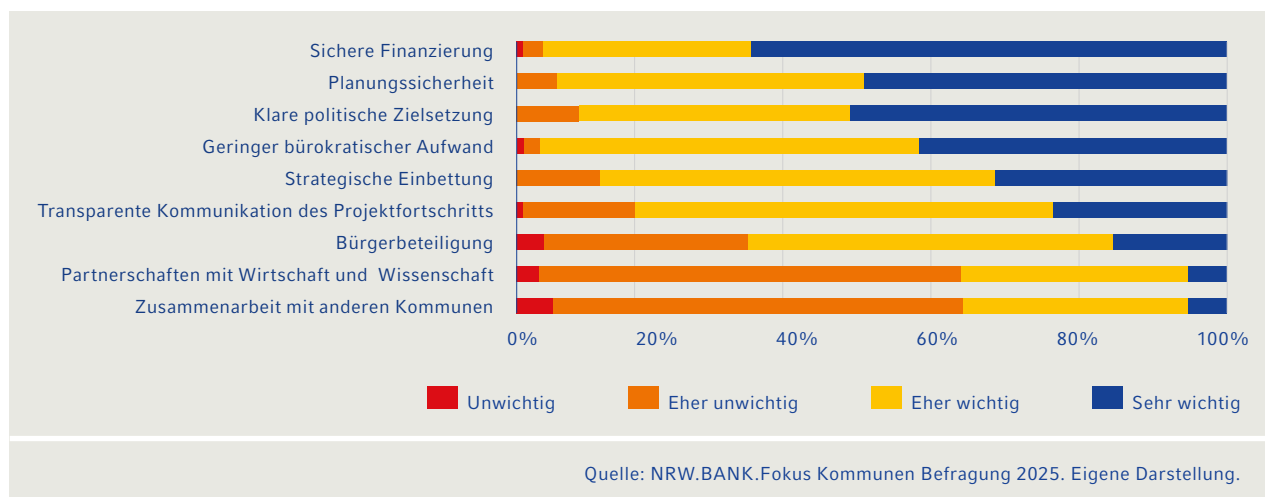


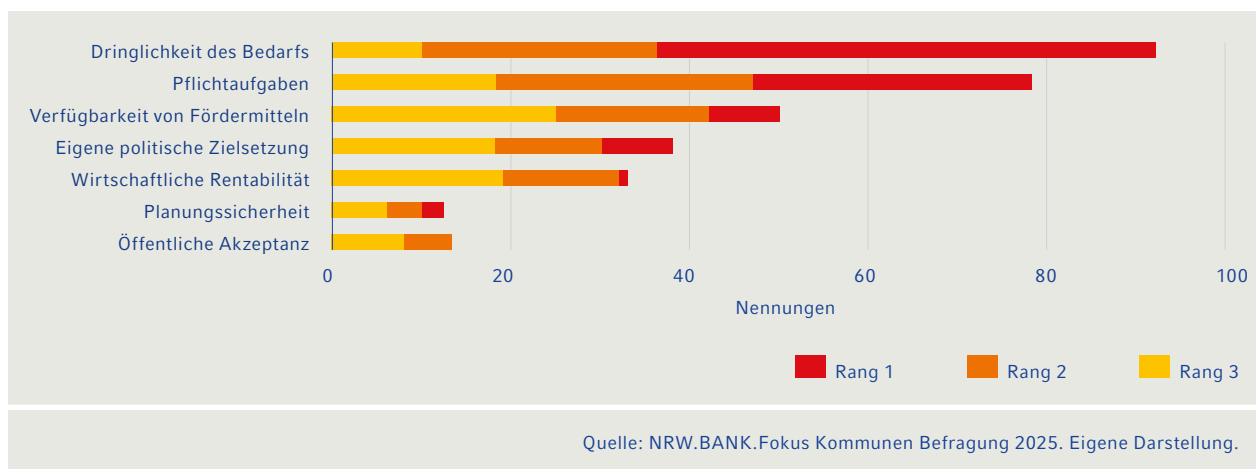
Abbildung 10 beleuchtet die Rahmenbedingungen, die zu einem gut umgesetzten Investitionsprojekt beitragen können. Auch hier spielt der finanzielle Aspekt die wichtigste Rolle. Interessanterweise wird eine Reihe von Kriterien genauso häufig genannt, die zumindest eher wichtig sind. Das sind insbesondere die Planungssicherheit, eine klare politische Zielsetzung sowie ein geringer bürokratischer Aufwand. Letzteres benennen fast alle befragten Kommunen und liefern damit weitere Argumente die auf Bundesebene allgegenwärtige Diskussion zum Bürokratieabbau auch Taten folgen zu lassen.

Abbildung 10: Erfolgskriterien bei gut umgesetzten Investitionsprojekten



Beschränkte Ressourcen und die aufgezeigten Investitionshemmnisse führen zwangsläufig dazu, dass einige Investitionsprojekte einerseits priorisiert und andererseits aufgeschoben werden müssen. Abbildung 11 und Abbildung 12 stellen die wichtigsten Kriterien dar, die die Entscheidung der Kommunen beeinflussen. Die Dringlichkeit des Bedarfs steht bei der Priorisierung von Investitionen an oberster Stelle. Weitere Faktoren wie die Erfüllung von Pflichtaufgaben, die von Landes-, Bundes- oder EU-Ebene vorgegeben sind, werden ebenfalls verstärkt berücksichtigt. Beschränkte finanzielle Ressourcen führen dazu, dass Kommunen umso mehr auf Fördermittel angewiesen sind. Die wirtschaftliche Rentabilität, Planungssicherheit oder die öffentliche Akzeptanz von Projekten spielen dagegen im Vergleich eine untergeordnete Rolle.

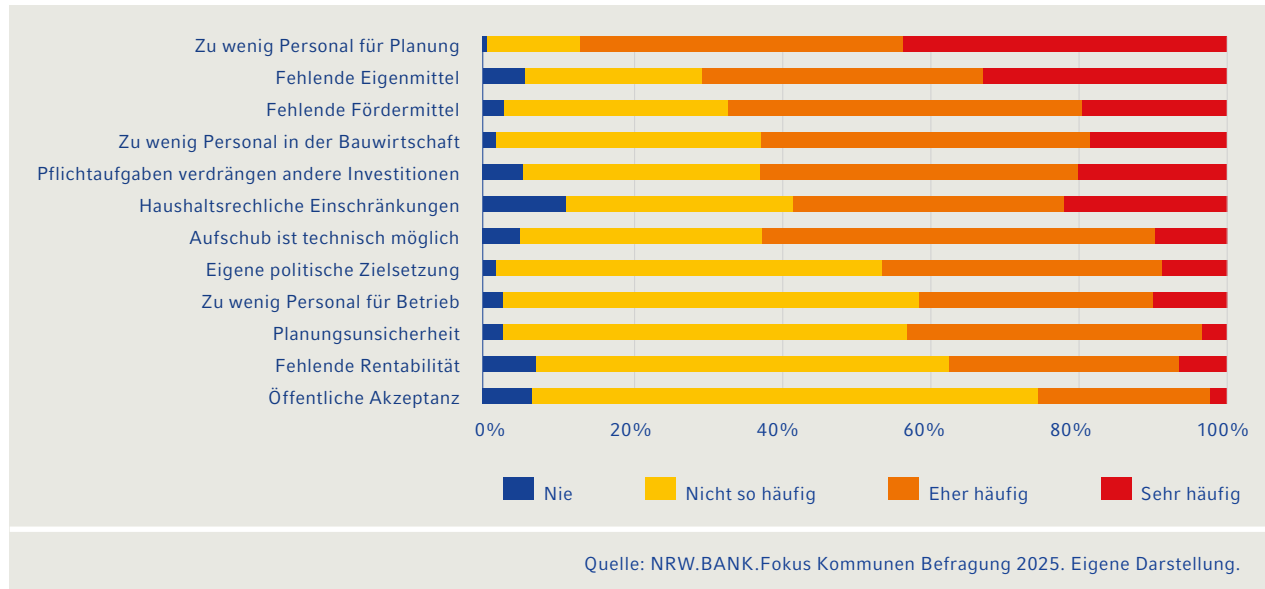
Abbildung 11: Kriterien für die Priorisierung von Investitionen



Wie Abbildung 5 aufgezeigt hat, können die benötigten Investitionen jedoch nicht immer ausreichend umgesetzt werden. Abbildung 12 gibt deshalb einen vertieften Einblick, wieso Kommunen ggf. auch dringend benötigte Investitionen posteriorisieren oder gar komplett zurückstellen müssen. Knapp 90 Prozent der Befragten nennen Personalengpässe als wichtigen Grund für den Aufschub und unterstreichen damit nochmal die Ergebnisse aus dem letztjährigen [NRW.BANK.Fokus Kommunen-Bericht](#) wonach Fachkräftengpässe neben einer Überlastung der Mitarbeiter, insbesondere auch zu einer Einschränkung der Projektumsetzung führen (Thöne und Willeken 2024). In Anbetracht dessen, dass heute knapp 30 Prozent der Beschäftigten in der öffentlichen Verwaltung zwischen 55 und 65 Jahre alt sind, dürfte sich dieses Problem nicht in Luft auflösen (Statistik der Bundesagentur für Arbeit, 2025). Fehlendes Personal in der Bauwirtschaft wird ebenfalls als wichtiger Faktor genannt, genauso wie fehlende finanzielle Eigen- und Fördermittel, sowie die Verdrängung durch Pflichtaufgaben.

In Anbetracht dieser erschwerten Voraussetzungen wurden die Kommunen auch gebeten eine Einschätzung abzugeben, welcher Anteil Ihrer Investitionen Teil einer geordneten strategischen Investitionsplanung oder für die Erfüllung akuter kurzfristiger Investitionsbedarfe (Trouble-shooting) getätigt werden. Etwas mehr als die Hälfte der Investitionen fällt demnach in die erste Kategorie. Wird nach Einwohnerzahl sowie Finanzstärke der Kommunen unterschieden zeigen sich jedoch größere Unterschiede: Größere Kommunen zum einen und finanzschwächere Kommunen zum anderen geben an, signifikant häufiger Troubleshooting zu betreiben als eine geordnete Investitionsstrategie zu verfolgen. Der Anteil einer langfristig ausgelegten Investitionsentscheidung beträgt teils über 63 Prozent und unter 45 Prozent.

Abbildung 12: Posteriorisierung von Investitionen



Während die Investitionsrückstände der letzten Jahre in gleicher Form weiterhin präsent sind, haben sich die Bedingungen für Planung und Umsetzung von Projekten weiter verschärft. Die finanzielle und personelle Situation der Kommunen ist noch angespannter als in der Vergangenheit und hat seit vielen Jahren zur Folge, dass der Investitionsbedarf nicht zufriedenstellend gedeckt werden kann. Die Konsequenz daraus sind steigende Kosten, ein Qualitätsverlust bei der Erfüllung kommunaler Aufgaben und eine steigende Unzufriedenheit der Bevölkerung.

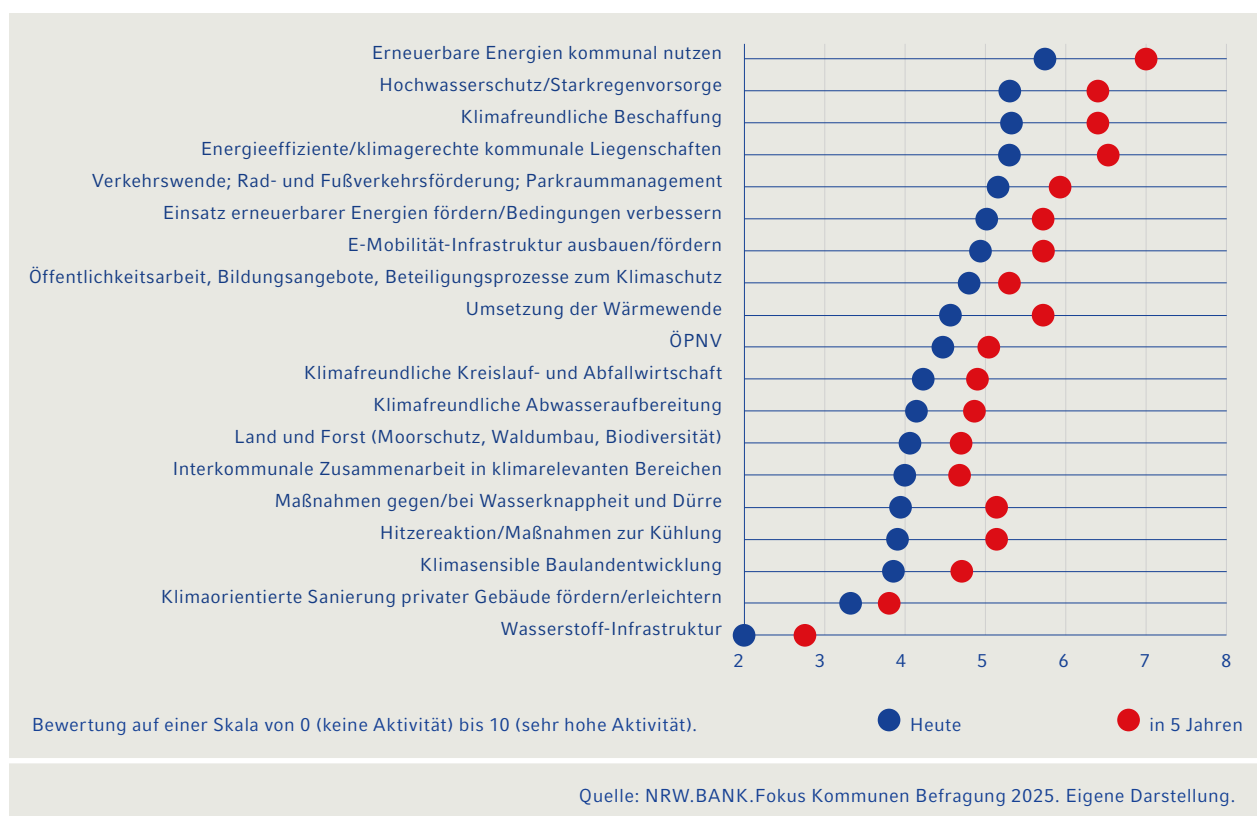
4. Klimaschutz und Klimawandelanpassung

Der Klimawandel bleibt eine der größten globalen Herausforderungen: steigende Temperaturen, häufigere und heftigere Wetterextreme wie Starkregen, Hitzeperioden und Überschwemmungen sowie zunehmende Beeinträchtigungen von Ökosystemen, Infrastruktur und menschlicher Gesundheit sind nur einige der in Deutschland deutlich spürbaren Folgen. Um diese Konsequenzen zu begrenzen, reicht es nicht aus, allein auf bundes- oder landespolitischer Ebene zu handeln. Kommunen sind hierbei unverzichtbare Akteure, denn viele Emissionsquellen – Verkehr, Gebäude, Energieversorgung, Abfall – liegen in der Zuständigkeit der Städte, Gemeinden und Kreise. Folglich sind die CO₂-Einsparpotenziale hier groß.

Darüber hinaus gelten Kommunen als Bindeglied zwischen Politik, Zivilgesellschaft und Wirtschaft. Um die Akzeptanz für Maßnahmen vor Ort zu erhöhen, ist der ständige Austausch zwischen Verwaltung, den Bürgerinnen und Bürgern sowie lokalen Unternehmen von großer Bedeutung. Klimaschutzmaßnahmen reichen jedoch nicht aus, zu groß und sichtbar sind die Auswirkungen bereits heute. Aus diesem Grund werden auch in der diesjährigen [NRW.BANK.Fokus Kommunen-Befragung](#) Klimaaktivitäten der NRW-Kommunen sowie Einflussfaktoren und Unterstützungsbedarfe für Investitionen in Klimaschutz und Klimawandelanpassung erfragt.

Abbildung 14 zeigt, dass die Aktivitäten der Kommunen im Klimaschutz und Klimawandelanpassung für ein breites Spektrum von Maßnahmen (auf einer Skala von 0 bis 10) auf einem mittleren Aktivitätsniveau zwischen 4 und 6 liegen. In allen Bereichen geben sie an, in fünf Jahren deutlich aktiver sein zu wollen, was auch der bundesweiten Erwartung der Kommunen entspricht (Brand et al. 2023). Die vier Bereiche, in denen die Kommunen bereits heute am aktivsten sind, werden auch in fünf Jahren am wichtigsten sein. Auffallend ist zudem die Erwartung ist, dass Klimawandelanpassungsaktivitäten wie Maßnahmen gegen Wasserknappheit und Dürre, zur Kühlung oder der Hochwasserschutz stärker zunehmen werden als Klimaschutzmaßnahmen.

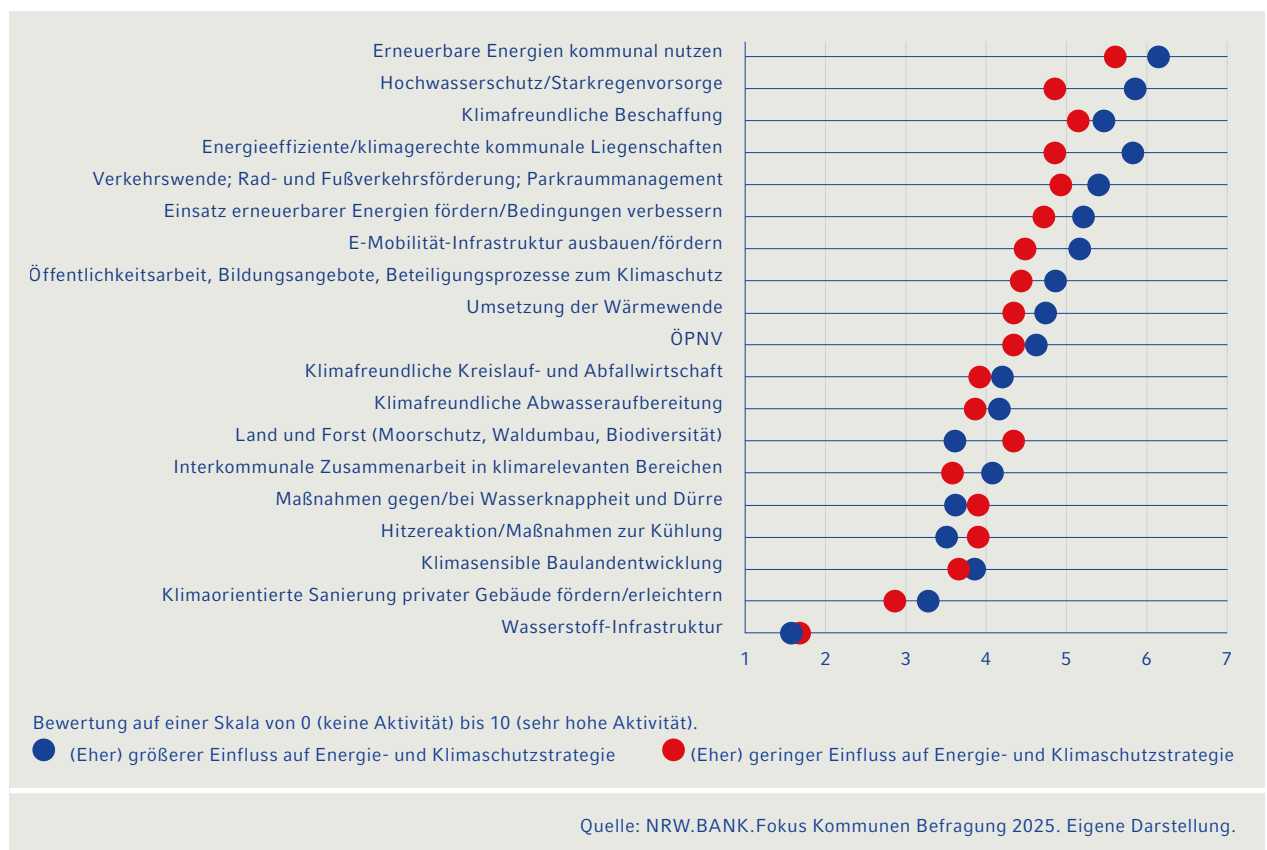
Abbildung 13: Aktivität im Klimaschutz: Heute und in fünf Jahren



Die Kombination der Antworten bei den Aktivitäten im Klimabereich mit einer Frage zu Herausforderungen der Energiewende, ermöglicht die Unterscheidung zwischen Kommunen, die nach ihrer Einschätzung einen (eher) großen Einfluss auf die Energie- und Klimaschutzstrategie haben mit denen, die von einem (eher) geringen Einfluss berichten.

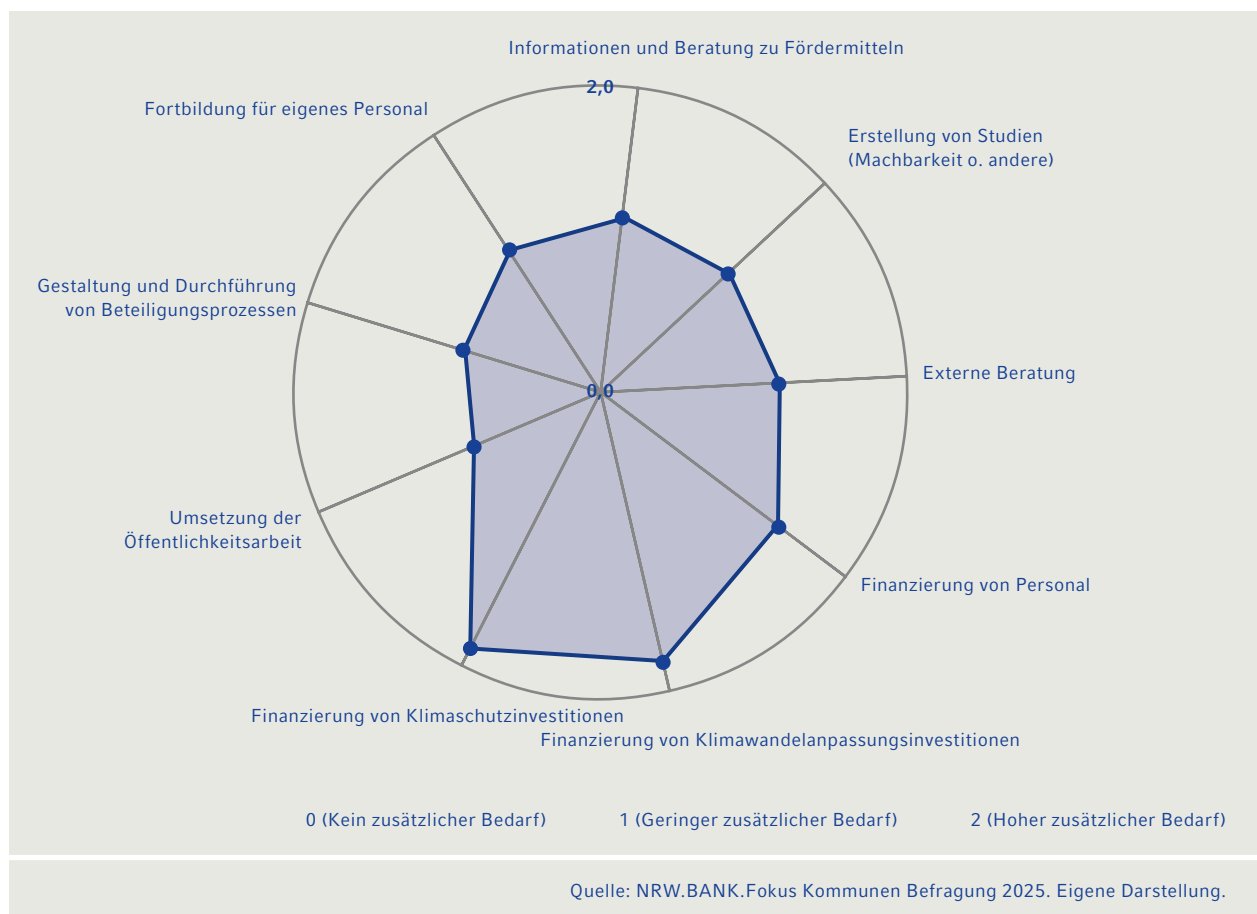
Die Ergebnisse sind in Abbildung 14 dargestellt. Der Unterschied fällt sofort ins Auge: Kommunen mit einem größeren Einfluss sind mit wenigen Ausnahmen – insbesondere im Bereich Klimawandelanpassung – in nahezu jedem Bereich aktiver. Weitere Herausforderungen, von denen Kommunen berichten, liefern ein Indiz dafür, warum der Einflussbereich unterschiedlich wahrgenommen wird. Demnach korrelieren die Antworten signifikant mit weiteren Herausforderungen wie fehlende finanzielle Mittel und der Abhängigkeit von sowie einer schwierigen Abstimmung mit dem lokalen Energieversorger. Das bedeutet: Kommunen mit finanziellen Schwierigkeiten und einer höheren Abhängigkeit vom Energieversorger berichten von weniger Einfluss auf die lokale Energie- und Klimaschutzstrategie und sind gleichzeitig inaktiver als Kommunen, auf die das nicht zutrifft. Besonders interessant ist, dass Kommunen, die über fehlende finanzielle Mittel klagen, nicht etwa diejenigen mit den höchsten Schlüsselzuweisungen an gesamten Einzahlungen, sondern die gerade nicht abundanten Gemeinden sind.

Abbildung 14: Klimaaktivitäten nach Einfluss auf lokale Energie- und Klimaschutzstrategie



Darüber hinaus wurden die teilnehmenden Kommunen gefragt, ob und in welchen Bereichen sie Unterstützungsbedarf für den kommunalen Klimaschutz sehen. Der Bereich der Investitionsfinanzierung wird – wie bereits im Vorjahr, dieses Mal jedoch getrennt nach Klimaschutz und Klimawandelanpassung – als wichtigster Aspekt des Unterstützungsbedarfs genannt (siehe Abbildung 15). Knapp dahinter liegt die Finanzierung des Personals. Die finanzielle Dimension dominiert demnach eindeutig die Bedarfe der Kommunen. Das gilt unabhängig von Kommunaltyp, Einwohnerzahl oder der finanziellen Grundausstattung. Die Möglichkeit zur Befüllung des Freitextfeldes wurde ebenfalls von einigen Kommunen genutzt. Hier wurde betont, dass Kommunen auf Grund der Überlastung durch Pflichtaufgaben, Klimamaßnahmen zurückstellen müssen.

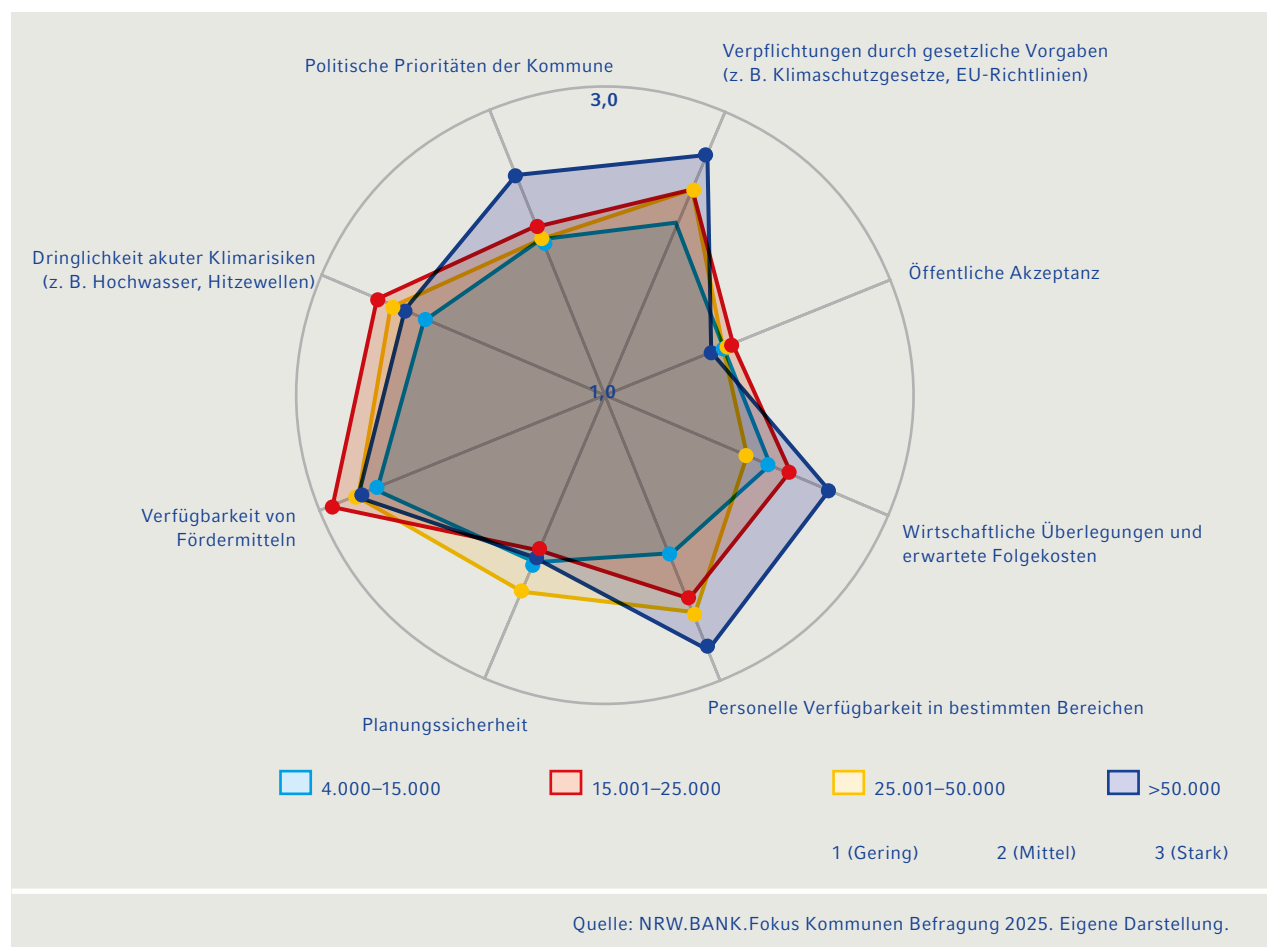
Abbildung 15: Unterstützungsbedarfe im Klimaschutz



Abschließend wurde in der diesjährigen Befragung nach den Einflussfaktoren für die Investitionsentscheidung für Klimaschutz- oder Klimawandelanpassungsprojekte gefragt. Über alle Einwohnerklassen hinweg spielen die Verfügbarkeit von Fördermitteln, die Dringlichkeit akuter Klimarisiken sowie gesetzliche Vorgaben die wichtigste Rolle, was darauf hindeutet, dass die Investitionsprojekte in der Regel von einer anderen Ebene vorherbestimmt sind. Erstgenanntes trifft signifikant häufiger für finanzschwache Kommunen zu. Es gibt jedoch auch Unterschiede zwischen den Einwohnerklassen: Die personellen Verfügbarkeiten beeinflussen Investitionsentscheidungen in größeren Kommunen signifikant häufiger. Auch die politischen Prioritäten der Kommune haben hier einen größeren Einfluss.

Auch wenn die Kommunen bereits eine Reihe von Klimaschutz- und Klimawandelanpassungsmaßnahmen durchführen, scheinen die allgemeinen Investitionshemmnisse wie finanzielle und personelle Ressourcen umso mehr auf transformationsorientierte Projekte zu wirken. Zwar erwarten Kommunen in Zukunft in allen Bereichen deutlich aktiver zu sein, jedoch könnte auch in Zukunft eine Lücke zwischen Wunsch und Wirklichkeit klaffen, wenn Unterstützungsbedarfe nicht adressiert und Probleme bei der Planung und Umsetzung von Investitionen nicht gelöst werden.

Abbildung 16: Einfluss auf Investitionstätigkeit in Klimaschutz- und Klimawandelanpassungsaktivitäten



5. Fokusthema: Energiewende und ihre Finanzierung

Nach der beschleunigten Abkehr von fossilen Energieträgern infolge der Energiekrise 2022/2023, den Beschlüssen zum beschleunigten Ausbau erneuerbarer Energien im sogenannten „Osterpaket“, der Veröffentlichung der ersten zwei Klimaschutzpakete sowie des Landeswärmepланungsgesetztes des Landes NRW stehen Städte, Gemeinden und Kreise im Jahr 2025 im Zentrum dieser Transformation (BMWK, 2022; Ministerium für Wirtschaft, Industrie, Klimaschutz und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen, 2023; Ministerium für Wirtschaft, Industrie, Klimaschutz und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen, 2025). Denn die Energiewende wird lokal umgesetzt: auf den Dächern kommunaler Gebäude, in der Planung von Wärmenetzen, bei der Genehmigung von Wind- und Solarparks – das alles meist in Kooperation mit Energieversorgern und Netzbetreibern.

Die Herausforderungen sind enorm: Der Ausbau erneuerbarer Energien, die Umstellung auf klimaneutrale Wärmeversorgung, die Elektrifizierung des Verkehrs und die Digitalisierung der Netze erfordern Investitionen in Milliardenhöhe. Die Frage der Finanzierung bei knappen Ressourcen ist eine entscheidende: Wer trägt die Kosten, wie lassen sich Investitionen nachhaltig und generationengerecht absichern, und wie können Förderprogramme, private Investitionen und kommunale Haushaltsmittel wirksam ineinandergreifen?

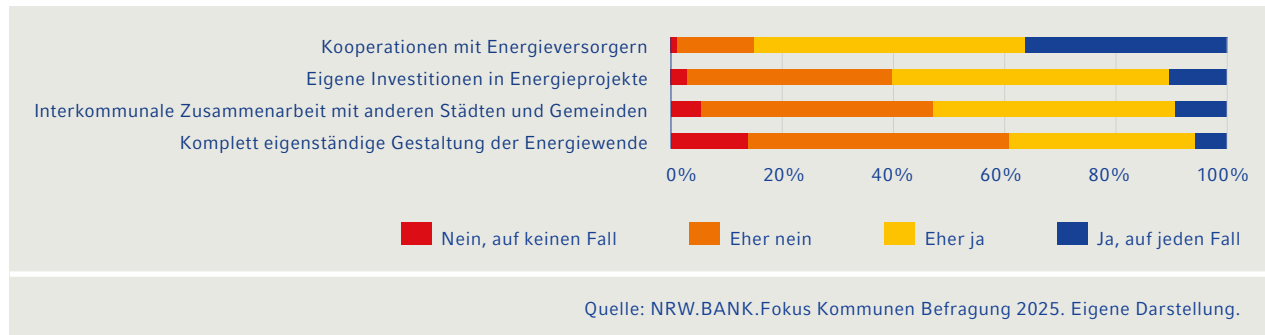
Für die Kommunen ergeben sich daraus gleich mehrere Handlungsfelder: Einerseits sind sie gefordert, ihre eigenen Gebäude, Anlagen und Versorgungsinfrastrukturen umzurüsten und als Vorbild voranzugehen. Andererseits müssen sie – in Kooperation mit Stadtwerken, regionalen Energieversorgern und privaten Akteuren – die Rahmenbedingungen für eine beschleunigte Transformation schaffen. Zwischen ambitionierten Klimazielen, engen finanziellen Spielräumen und einem hohen Handlungsdruck sind Kommunen Planer, Investoren und Moderatoren zugleich.

Förderprogramme des Bundes und des Landes sind ein wichtiger Baustein, stoßen aber in der Praxis oft auf Hürden. Komplexe Antragsverfahren, hohe Kofinanzierungsanforderungen und kurze Laufzeiten erschweren die Umsetzung von Projekten. Gleichzeitig zeigt sich, dass klassische Finanzierungsmodelle für die langfristigen Investitionen in klimaneutrale Infrastruktur nicht ausreichen, um in kurzer Zeit genügend Kapital zu gewinnen. Kommunen sind daher möglicherweise auf innovative Finanzierungsinstrumente, Partnerschaften mit Energieversorgern und neue Formen von Public-Private-Kooperation angewiesen.

Der [NRW.BANK.Fokus Kommunen-Bericht 2025](#) greift dieses Spannungsfeld auf. Im Zentrum stehen Fragen nach den Herausforderungen und Chancen, die mit der Finanzierung der Energiewende verbunden sind. Deutlich wird: Ohne eine stabile Finanzbasis, ohne verlässliche Förderarchitektur und ohne funktionierende Kooperationsstrukturen wird die Energiewende nicht gelingen. Gleichzeitig ergibt sich für Kommunen die Chance, ihre Rolle als Gestalter einer nachhaltigen Zukunft zu stärken und als Motor der Transformation zu wirken.

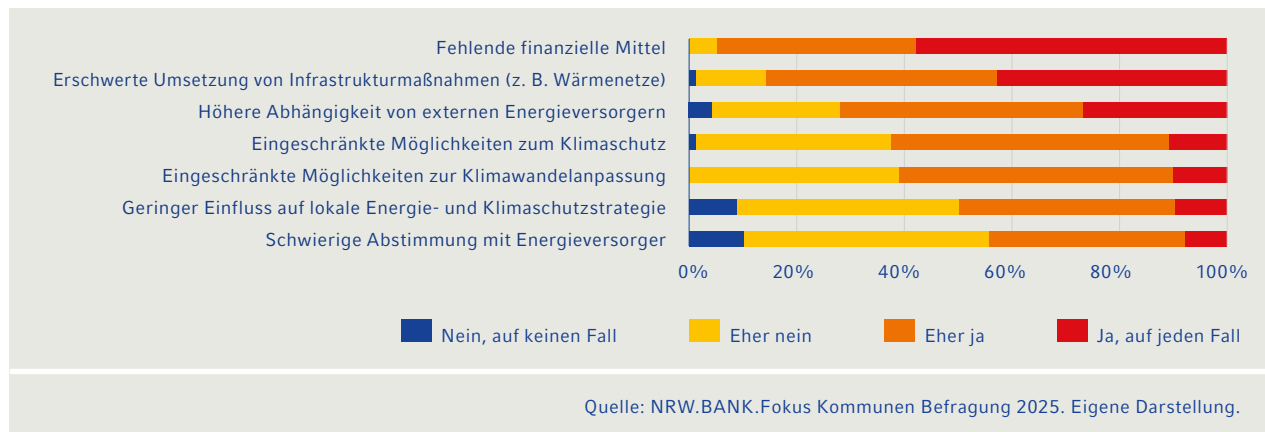
Abbildung 17 beschreibt zunächst einmal unterschiedliche Gestaltungsspielräume, die Kommunen wahrnehmen. Über 80 Prozent berichten von Kooperationen mit Energieversorgern, etwas mehr als die Hälfte von eigenen Investitionen in Energieprojekte sowie interkommunaler Zusammenarbeit in diesem Bereich. Immerhin 40 Prozent gestalten die Energiewende eher eigenständig. Aktiver sind insbesondere die Kommunen, die alleiniger Eigentümer des kommunalen Energieversorgers sind. Zudem berichten Kommunen von Beteiligungen an Wind- und Solarparks sowie der Installation und Nutzung von Photovoltaik-Anlagen auf kommunalen Gebäuden.

Abbildung 17: Kommunale Gestaltung der Energiewende



Die Ergebnisse aus Abbildung 18 wurden bei der Beschreibung der Klimaaktivitäten in Abbildung 14 bereits teilweise berücksichtigt. Die Kommunen sehen sich mit zahlreichen Herausforderungen konfrontiert, die von finanziellen Aspekten, bis hin zu einer hohen Abhängigkeit vom Energieversorger reichen. Letzteres nimmt mit einem geringeren Beteiligungsanteil am kommunalen Energieversorger signifikant zu. Das bedeutet: Alleinige Eigentümer haben dieses Problem seltener als Mehrheitseigentümer und jene nicht so häufig wie Minderheitseigentümer. Darüber hinaus scheint die Umsetzung von benötigten Infrastrukturmaßnahmen Probleme zu bereiten, was einerseits finanzielle Gründe haben kann, aber auch auf langwierige Planungs- und Genehmigungsverfahren und personelle Engpässe in Verwaltung und Bauwirtschaft zurückzuführen sein kann.

Abbildung 18: Kommunale Herausforderungen der Energiewende



Der Ausbau der erneuerbaren Energien und die Umsetzung der Wärmeplanung werden maßgeblich vom kommunalen Energieversorger abhängen. Deshalb ist eine Zusammenarbeit mit dem lokalen Energieversorger enorm wichtig und grundsätzlich auch die Regel (EY und BDEW, 2024). Über 90 Prozent der NRW-Kommunen geben an, mit einem oder mehreren Energieversorgern zusammenzuarbeiten. Etwas weniger, knapp unter 90 Prozent, berichten von einer Beteiligung an einem oder mehreren Energieversorgern. Die Aufteilung nach Beteiligungsanteilen ist für diejenigen Kommunen, die von einer Beteiligung berichten, in Abbildung 19 dargestellt. Fast die Hälfte der Kommunen besitzt eine Minderheitsbeteiligung, etwa ein Viertel ist Mehrheitseigentümer und über 15 Prozent der Kommunen sind alleiniger Eigentümer des lokalen Energieversorgers. Knapp 13 Prozent haben mehrere Beteiligungen und dadurch eine Kombination der drei anderen Kategorien.

Abbildung 19: Beteiligungsanteile am Energieversorger

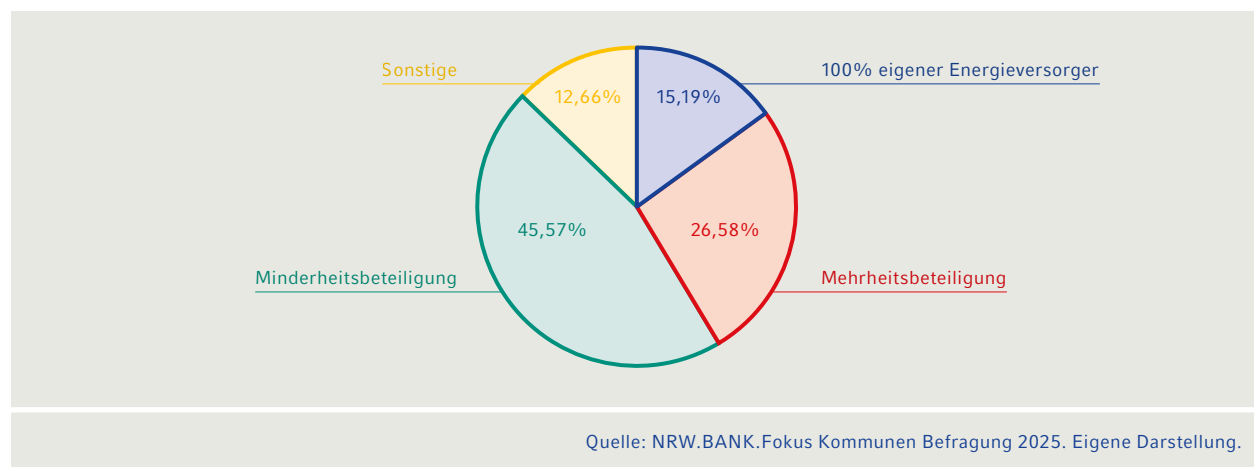
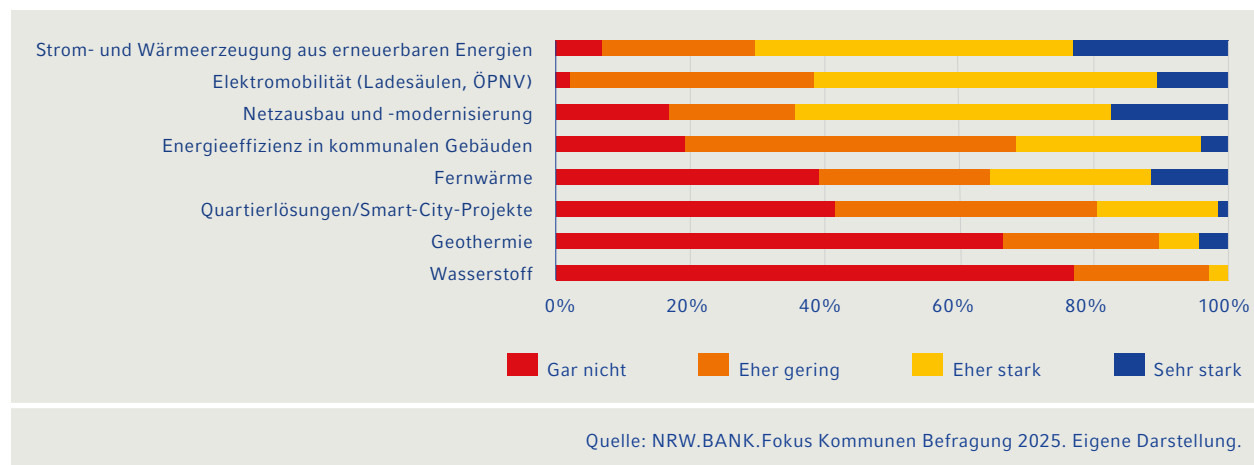


Abbildung 20 stellt die Bereiche dar, in der die Zusammenarbeit mit den Energieversorgern im Bereich der Energiewende stattfindet. Am häufigsten sind Strom- und Wärmeerzeugung aus erneuerbaren Energien, Elektrifizierung des Verkehrs sowie der Netzausbau bzw. die Modernisierung des bestehenden Netzes. Die Bereiche Geothermie und Wasserstoff bilden heute noch die Ausnahme und man darf gespannt sein, wie sich die Zusammenarbeit in den kommenden Jahren entwickelt.

Abbildung 20: Bereiche der Zusammenarbeit mit Energieversorger



Es besteht Einigkeit darüber, dass der Investitionsbedarf der Energiewende deutlich mehr öffentliches und privates Kapital erfordert, als bisher aufgebracht werden konnte. Nach einer konkreten Finanzierungsstrategie für die Energiewende gefragt, antworten drei Viertel der befragten Kommunen jedoch, dass sie bisher keine haben, während knapp ein Viertel zumindest teilweise und eine wenige Kommunen eine vollständige Strategie zur Finanzierung der Energiewende aufstellen konnten. Bausteine dieser sind immer Fördermittel von Land und Bund, in der Regel ergänzt um Eigenmittel der Kommune. Knapp zwei Drittel berichten von einer Kreditfinanzierung durch kommunale Unternehmen oder Energieversorger und knapp die Hälfte von Public-Private-Partnerships. Die Ausgabe von nachhaltigen Kapitalmarktemissionen wie Green Bonds bzw. Grünen Schulscheinen bilden bisher noch die Ausnahme.

Die deutsche Energiewirtschaft rechnet für die Energiewende mit Investitionen in Höhe von 720 Milliarden Euro bis 2030 und 1,2 Billionen Euro bis 2035 (Deloitte, bdew, VKU, 2024). Aus diesem Grund ist insbesondere die finanzielle Lage der Energieversorger von Bedeutung, ebenso die Identifizierung von Schwierigkeiten der Finanzierung von Energieprojekten sowie die Möglichkeiten der Erschließung neuer Kapitalquellen. Die allgemeine Finanzsituation der Energieversorger wird von den beteiligten Kommunen als gut wahrgenommen. An dieser Einschätzung ändert sich auch fast nichts, wenn nach der Finanzlage in fünf Jahren gefragt wird. Die befragten Kommunen unterstützen die Energieversorger bei der Kapitalbeschaffung und agieren als Initiator und Koordinator von Förderanträgen, was beides signifikant positiv mit den Beteiligungsanteilen am Energieversorger zusammenhängt.

Abbildung 21: Schwierigkeiten bei der Finanzierung von Investitionen für die Energiewende

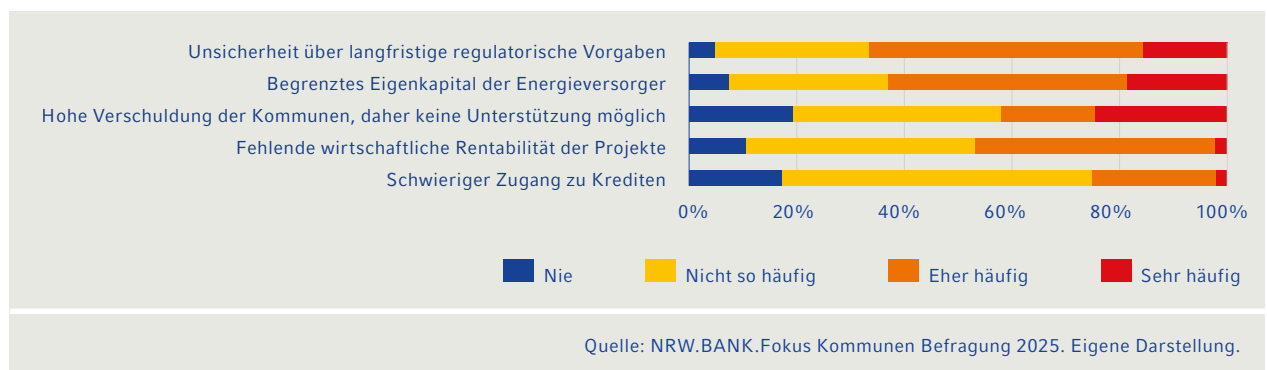
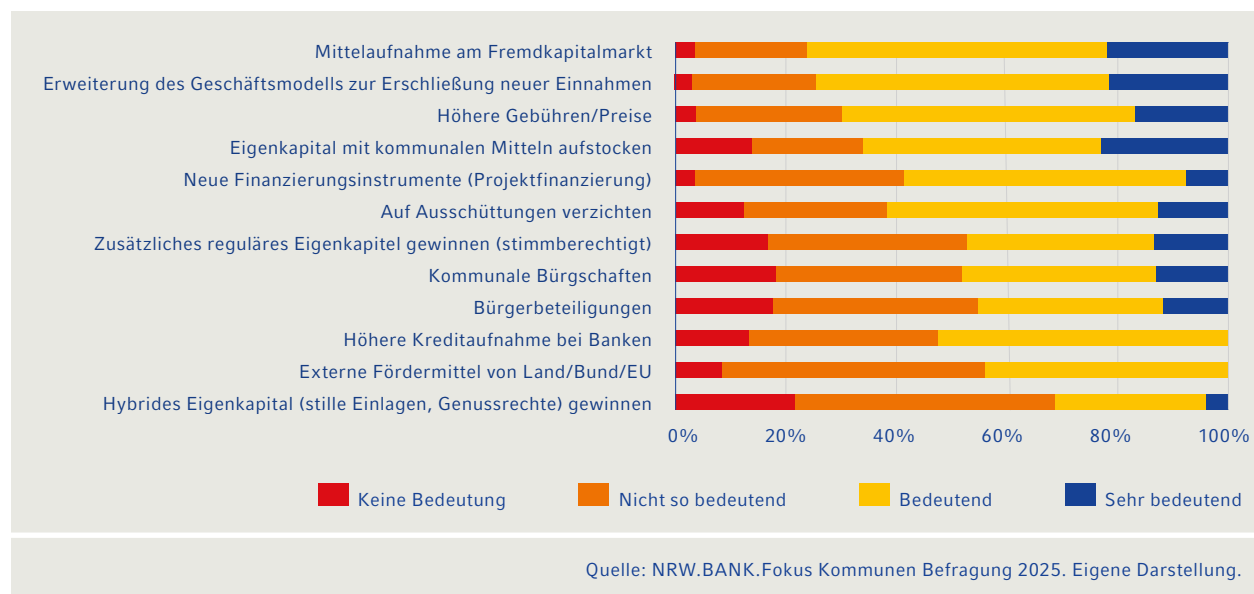


Abbildung 21 zeigt aus Sicht der befragten Kommunen die Schwierigkeiten, die Energieversorger bei der Finanzierung von Investitionen für die Energiewende haben. An oberster Stelle steht demnach jedoch kein finanzielles Hindernis, sondern ein regulatorisches. Demnach geben über 60 Prozent die Unsicherheit über regulatorische Vorgaben als größtes Problem bei der Finanzierung von Investitionen an. Das begrenzte Eigenkapital der Energieversorger sehen die Kommunen knapp dahinter. Über 40 Prozent sehen die eigene Verschuldung als Problem, da sie die finanzielle Unterstützung verhindert. Ein erschwelter Zugang zu Krediten wird dagegen zumindest bisher noch nicht als großes Problem wahrgenommen.

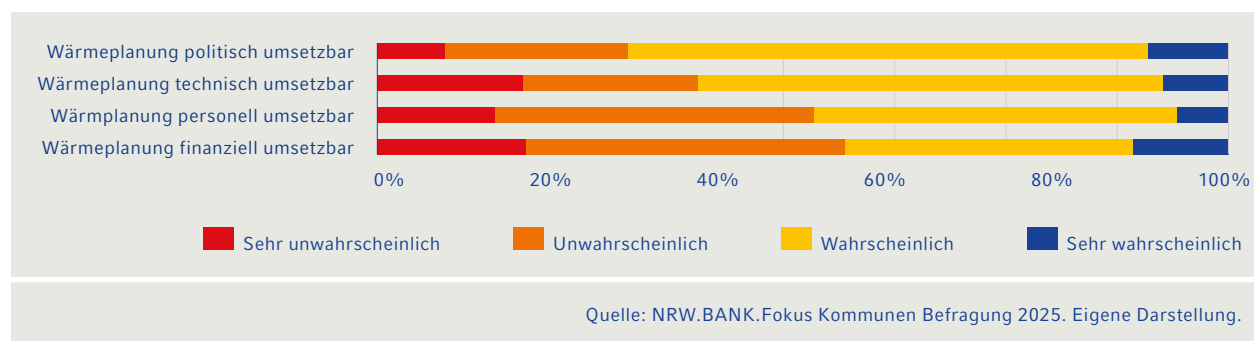
In Anbetracht der enormen Investitionsvolumen und beschränkten Ressourcen stellt sich die Frage, wie kommunale Energieversorger zusätzliches Kapital gewinnen können, um die Energiewende weiter voranzutreiben. Abbildung 22 gibt eine Antwort auf diese Frage und ordnet die Relevanz verschiedener Kapitalquellen aus Sicht der Kommunen ein. Am häufigsten wird die klassische Mittelaufnahme am Fremdkapitalmarkt genannt, gefolgt von einer Erweiterung des Geschäftsmodells sowie die Erhöhung von Preisen, um mehr Einnahmen zu generieren. Darüber hinaus zeigen sich Kommunen trotz begrenzter Eigenmittel bereit das Eigenkapital der Energieversorger aktiv aufzustocken oder mit dem gleichen Zweck auf Ausschüttungen zu verzichten. Auch Bürgerbeteiligung scheinen für knapp die Hälfte der Kommunen eine Möglichkeit darzustellen, während „kreativere“ Lösungen wie hybrides Eigenkapital ohne Mitspracherecht zwar auch eine Option sein kann, jedoch die am seltensten genannte Kapitalquelle bleibt.

Abbildung 22: Bedeutung von verschiedenen Kapitalquellen für die Energieversorger, um die Energiewende voranzutreiben



Zum Abschluss der [NRW.BANK.Fokus Kommunen-Befragung 2025](#) wurden die Kommunen gebeten ihre Einschätzung abzugeben, inwiefern die kommunale Wärmeplanung unter Berücksichtigung verschiedener Dimensionen umgesetzt werden kann. Mehr als die Hälfte der Kommunen hält es für wahrscheinlich, dass die Wärmeplanung politisch – also ohne wesentliche Akzeptanzprobleme in der Bevölkerung – und technisch umgesetzt werden kann. Wiederrum mehr als die Hälfte der Kommunen befürchtet jedoch, dass die Wärmeplanung personell und/oder finanziell scheitern könnte. Dieser Befund bringt die Ergebnisse der diesjährigen Befragung auf den Punkt: Die angespannte Finanzsituation und das fehlende Personal erweisen sich als Flaschenhals der Energie- und Wärmewende, genauso wie sie auch bei der Umsetzung anderer Investitionen das größte Hindernis darstellen.

Abbildung 23: Umsetzbarkeit der Wärmeplanung



Zusammenfassend ist festzuhalten: Die Energiewende bleibt für die Kommunen in Nordrhein-Westfalen eine große Herausforderung. Gleichzeitig eröffnet sie die Möglichkeit, die kommunale Infrastruktur zukunftsfähig zu machen, regionale Wertschöpfung zu stärken und die Lebensqualität in Städten, Gemeinden und Kreisen nachhaltig zu sichern. Damit dies gelingen kann, gilt es die herausgearbeiteten Investitionshemmnisse schnellstmöglich zu adressieren. Ein besonderes Augenmerk sollte daraufgelegt werden, wie vermehrt kommunale Kapazitäten geschaffen werden können, die die lange Frist – und somit Investitionen, die sich erst in vielen Jahren rentieren – stärker verfolgen. Hierzu könnten der Aufbau **spezialisierter Projekt- und Investitionsbüros** sowie die Fortbildung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in **Projektfinanzierung und Fördermittelmanagement** zählen.

Die aktuelle Situation ist davon geprägt, dass Kommunen Investitionen aufschieben und zurückstellen, um Ihren Pflichtaufgaben nachzukommen. Investitionen folgen demnach in der Regel keiner strategischen langfristigen Planung, sondern werden nach der Dringlichkeit des Bedarfs ausgewählt. Der Klimaschutz dagegen erweist sich – wenn er nicht durch konkrete gesetzliche Vorgaben festgelegt wird – überwiegend als freiwillige Aufgabe der Kommune. Das hat zur Folge, dass Investitionen in diesem Bereich zu den ersten gehören, die aufgeschoben werden (müssen). Um dies zu verhindern, sind **klare politische Zielsetzungen und verbindliche Klimaziele in kommunalen Entwicklungs- und Haushaltsplänen** entscheidend.

Die angespannte Finanzsituation sowie die Erwartung, dass ein mittelfristig höheres Zinsniveau den finanziellen Spielraum weiter einengt, haben zur Folge, dass Kommunen auch zukünftig auf Förderprogramme von Land, Bund und EU angewiesen bleiben. Die Genehmigungsverfahren sind jedoch häufig komplex und binden dadurch wertvolle personelle Kapazitäten der Verwaltungen, die an anderer Stelle fehlen. Ohne die Wirkungsorientierung zu vernachlässigen, sollten Fördermittel mit begrenztem Aufwand und ohne ausufernde Nachweispflichten abrufbar sein, um die Planung und Umsetzung von Projekten zu vereinfachen. **Digitale Lösungen, standardisierte Genehmigungsvorlagen und zentrale Datenbanken** könnten diese Prozesse zusätzlich beschleunigen.

Ebenso entscheidend ist die **Festlegung von klaren Rahmenbedingungen**, die für die handelnden Akteure Planungssicherheit bringen. Häufig werden Investitionen im Bereich Klimaschutz und Energiewende zurückgehalten und aufgeschoben, weil keine Klarheit darüber herrscht, ob und wie sich die Vorgaben und Ziele in Sachen Klimaschutz verändern könnten. Eindeutige Verpflichtungen können institutionellen Anlegern die benötigte Sicherheit geben, ihr privates Kapital für Energiewendeprojekte zur Verfügung zu stellen. In dem Zuge könnten Kommunen und ihre kommunalen Energieversorger ihre Kooperation und Zusammenarbeit intensivieren und gemeinsam **Finanzierungsoptionen diversifizieren**. Neben klassischen Fördermitteln von Land und Bund, oder Fremdkapitalaufnahmen, auch in Form von nachhaltigen Finanzierungsinstrumenten, stellt insbesondere die Stärkung des Eigenkapitals der Energieversorger einen wesentlichen Erfolgsfaktor für die Finanzierung der Energiewende dar. Hierzu bedarf es unter anderem einer gemeinsamen Strategie von Stadtwerken und ihren kommunalen Gesellschaftern. Neben der Gewinnthesaurierung geht es auch um die Zuführung von neuem Kapital durch die bestehenden Gesellschafter oder zum Beispiel in Form von eigenkapitalähnlichen Instrumenten durch andere Finanzierungspartner.

All diesen Maßnahmen steht voran, dass Kommunen über ausreichend finanzielle Mittel und personelle Kapazitäten verfügen, die eine eigenständige und langfristig orientierte Investitionsplanung überhaupt möglich machen.

6. Anhang: Befragung, Rücklauf und Repräsentativität

Im Folgenden werden die formalen und methodisch-technischen Aspekte der Befragung erläutert.

Befragungstechnik: Die Befragung der Gemeinden, Städte und Kreise in Nordrhein-Westfalen zu Investitionen und Finanzen, Klimaschutz und der Energiewende umfasste insgesamt 27 Fragen, die zumeist untergliedert waren. Eine Frage davon erforderte numerische Eingaben (Haushaltsdaten zu Investitionen und Planstellen). Die Befragung wurde webbasiert mit der für diese Zwecke in der Wissenschaft geschätzten Online-Umfrage-Applikation „LimeSurvey“ durchgeführt. Als Arbeitshilfe wurden den Befragten auch nicht ausfüllbare PDFs des Fragebogens zur Verfügung gestellt. Papierfragebögen wurden nicht verwendet.

Pretests: Im Vorfeld der Befragung der ersten Runde im Jahr 2023 wurden mehrere Pretests durchgeführt. Damals wurde der Fragebogen zunächst elf nordrhein-westfälischen Kommunen vorgelegt, sowie anschließend den kommunalen Spitzenverbänden Nordrhein-Westfalens. In den Befragungsrunden 2024 und 2025 wurde der Fragebogen den kommunalen Spitzenverbänden erneut vorgelegt. Die gesammelten Rückmeldungen der beteiligten Personen wurden genutzt, um den Fragebogen in vielen Punkten noch zu verbessern.

Anonymität/Nicht-Anonymität: In der aktuellen Befragungsrunde 2025 wurde ebenso verfahren wie in den Vorjahren: Der damalige Pretest hatte die Grundstruktur bestätigt, nach der die Befragung im bilateralen Verhältnis zwischen jeder einzelnen teilnehmenden Kommune und dem Forschungsteam am FiFo Köln nicht anonym ist, gegenüber allen Dritten einschließlich der NRW.BANK aber volle Anonymität gewährleistet ist. Diese absolute Vertraulichkeit der Befragung schließt auch die Information ein, welche Kommunen geantwortet haben und welche nicht. (Die einzige, sozusagen automatische Ausnahme vom Aspekt der grundsätzlichen Teilnahme würde bei einer Vollbefragung aller nordrhein-westfälischen Kommunen dann eintreten, wenn die Rücklaufquote 100 Prozent betragen würde.)

Die Nicht-Anonymität der Befragung im bilateralen Verhältnis zwischen der teilnehmenden Kommune und dem FiFo Köln eröffnet eine Reihe von Vorteilen:

- Kürzerer Fragebogen: Eine Reihe von Fragen zur allgemeinen Charakterisierung der befragten Kommune, die Informationen aus öffentlich zugänglichen Statistiken nutzen (Einwohnerzahlen etc.), mussten so nicht gestellt werden. Diese Daten wurden vom Institut aus den Statistiken von IT.NRW und Destatis ergänzt.
- Höhere Datenqualität: Auffälligkeiten, die bei der routinemäßigen Überprüfung der Antworten aufgetreten waren, konnten überprüft werden. Dabei wurden unzweifelhafte Dimensionsfehler korrigiert, d. h. Angaben in Mio. oder Tsd. Euro, wo Antworten in Euro gefordert waren.
- Zuverlässiger Austausch: Der digitale Versand von Anschreiben, Zugangslinks und ergänzender PDF-Datei wird häufig zunächst von den Firewalls der Empfänger blockiert. Durch die bilaterale Nicht-Anonymisierung konnte sichergestellt werden, dass mit wenigen Ausnahmen alle Kammereien und Finanzdezernate der nordrhein-westfälischen Kommunen die Teilnahmeanfrage und die ergänzenden Informationen erhalten haben. Umgekehrt hatten die Kommunen im bilateralen Austausch mit dem Institut die Möglichkeit, Rückfragen zu stellen oder einen versehentlich vorzeitig abgeschlossenen Fragebogen wieder freischalten zu lassen.

Befragung und Rücklauf: Die Befragung wurde von Ende Mai bis Anfang Juli 2025 durchgeführt. Angeschrieben und um Teilnahme gebeten wurden alle Kammereien und Finanzdezernate der nordrhein-westfälischen Kommunen; zudem wurden die jeweiligen Hauptverwaltungsbeamten analog angeschrieben. Als primär Befragten wurden den Finanzverantwortlichen die digitalen Zugangscodes zur Befragung zugesandt.

Insgesamt haben 114 Kommunen den Fragebogen beantwortet und abgeschlossen. Diese Rücklaufquote von 27 Prozent ist auf Vorjahresniveau und etwas geringer als im Jahr 2023, wo sie bei 37 Prozent gelegen hatte. Von den kreisangehörigen Städten und Gemeinden kamen 97 bearbeitete Befragungen, 8 von den kreisfreien Städten – also zusammen von 105 Gemeinden – und 9 von den nordrhein-westfälischen Kreisen.

Repräsentativität: Für die Einschätzung der Aussagekraft einer Befragung, die keine Vollerhebung mit 100-prozentigem Rücklauf ist, stellt sich immer die Frage nach der Repräsentativität. Liefern die Antworten der Kommunen, die die Befragung abgeschlossen haben, ein getreues Abbild aller Städte, Gemeinden und Kreise des Landes, sodass aus der Stichprobe auch Aussagen über die Grundgesamtheit gemacht werden können?

Grundsätzlich gilt in fast jeder Befragung, dass die Stichprobe der Antwortenden niemals ein *präzises* Spiegelbild der Grundgesamtheit bietet. Doch so gestellt ist diese Frage für die Repräsentativität auch nicht entscheidend, weil sie unrealistisch anspruchsvoll wäre: Sie könnte nur erfüllt werden, wenn die Stichprobe in jeder interessierenden Dimension ein *identisches* Abbild der Grundgesamtheit lieferte. Außer bei Vollerhebungen ist dieser Anspruch nahezu niemals zu erreichen. In der wissenschaftlichen Auswertung von Stichproben geht es vielmehr darum, ob eine Stichprobe der Grundgesamtheit hinreichend *ähnelt*, um als repräsentativ gelten zu können. Diese Frage beantwortet in der wissenschaftlichen Statistik in erster Linie der Pearsonsche Chi-Quadrat-Anpassungstest (auch: χ^2 -Test). Hier wird die Verteilung bestimmter objektiver Merkmale in der Stichprobe der Verteilung dieser Merkmale in der Grundgesamtheit gegenübergestellt. Wenn im χ^2 -Anpassungstest der sog. p-Wert nicht unter 0,05 liegt, darf das Sample als repräsentativ für die Grundgesamtheit angesehen werden.

Regionale Repräsentativität: Dieser Test wurde in der Untersuchung für alle Dimensionen der verwendeten Clusterung durchgeführt. Für Städte und Gemeinden einerseits und Kreise andererseits wurde jeweils mit dem Chi-Quadrat-Anpassungstest geprüft, ob die Annahme aufrechterhalten werden kann, dass es sich bei der Gruppe der teilnehmenden Kommunen um eine zufällige Stichprobe aus der Grundgesamtheit handelt. Diese Annahme kann für die Städte und Gemeinden *nicht verworfen* werden. Das bedeutet, in regionaler Hinsicht kann die Befragung als repräsentativ gelten. Für die Gruppe der Kreise kann der Test aufgrund der geringen Fallzahlen nicht verlässlich angewendet werden.

Für die Städte und Gemeinden wurden wegen ihrer größeren absoluten Zahl in Grundgesamtheit und bei den Antwortenden die χ^2 -Anpassungstests auch für die beiden anderen Clusterungen durchgeführt, für die Finanzkraft im Jahr 2024 und für die Einwohnergrößenklassen.

Clusterung nach Finanzkraft: Die Finanzkraft kann in der vorliegenden Untersuchung mit einem einfachen Indikator operationalisiert werden, der die Einnahmekraft und den pauschalierten Finanzbedarf berücksichtigt, wie dies im kommunalen Finanzausgleich praktiziert wird. Untersuchungen, die über die Grenzen eines Landes hinausgehen, können an dieser Stelle nur die Einnahme- bzw. Steuerkraft der einzelnen Städte und Gemeinden betrachten. Dies wird auch vom Difu-Institut im Rahmen des KfW-Kommunalpanels praktiziert. Die Finanzbedarfe der Kommunen in verschiedenen Ländern mit unterschiedlichen Finanzausgleichsgesetzen und unterschiedlichem Kommunalisierungsgrad der öffentlichen Aufgaben sind nicht ohne Weiteres miteinander vergleichbar. Innerhalb eines Landes mit einem funktions-tüchtigen kommunalen Finanzausgleich ist dagegen die Gegenüberstellung der kommunalen Einnahmeseite einschließlich der Finanzausgleichszuweisungen und der diesen Zuweisungen zugrundeliegenden Finanzbedarfe immer die bessere Alternative.

Entsprechend wurde in unserer auf Nordrhein-Westfalen konzentrierten Untersuchung die finanzkraftorientierte Clusterung in vereinfachter Orientierung am kommunalen Finanzausgleich des Landes (GFG NRW) vorgenommen. Dabei wurden die in der Landesdatenbank NRW bereitgestellten kommunalen Kassenergebnisse 2024 (1. bis 4. Quartal kumuliert) zugrunde gelegt. Hierbei handelt es sich um die zum Untersuchungszeitpunkt aktuellsten öffentlich verfügbaren Jahresdaten mit differenzierten Ein- und Auszahlungsinformationen für alle kreisfreien Städte, Gemeinden und Kreise. Diese Clusterung wird allerdings nur für die Gemeinden – also kreisfreie Städte sowie kreisangehörige Städte und Gemeinden – vorgenommen.

Die Einnahmenseite jeder Gemeinde wird durch die Summe der Einzahlungen (Ordnungsnummer 6) dargestellt. Die pauschalierte Bedarfsseite wird durch die sog. Ausgangsmesszahl dargestellt. Das Ergebnis der Gegenüberstellung von Steuerkraft und Finanzbedarf verwenden wir unmittelbar für die Clusterbildung: Gemeinden, deren pauschalierte Steuerkraft die Ausgangsmesszahl übersteigt, gelten als abundant; sie erhalten in den betreffenden Jahren keine Schlüsselzuweisungen aus dem Finanzausgleich. Alle anderen Gemeinden erhalten nach § 7 GFG NRW Schlüsselzuweisungen in Höhe von 90 Prozent der Differenz zwischen ihrer Steuerkraftmesszahl und der (höheren) Ausgangsmesszahl. Dementsprechend ist der Anteil der erhaltenen Schlüsselzuweisungen (konkret: Einzahlungen aus Schlüsselzuweisungen; Ordnungsnummer 611) an den Einzahlungen insgesamt (Ordnungsnummer 6) ein direktes Maß für die relative Finanzkraft einer Gemeinde. Die Gemeinden werden in vier Finanzkraftgruppen geclustert:

- 0% Schlüsselzuweisungen an gesamten Einzahlungen (abundant),
- 0% bis 7,5% Schlüsselzuweisungen an gesamten Einzahlungen,
- 7,5% bis 15% Schlüsselzuweisungen an gesamten Einzahlungen sowie
- 15% Schlüsselzuweisungen an gesamten Einzahlungen.

Diese vier Finanzkraftcluster für Städte und Gemeinden sind im Jahr 2024 ähnlich groß (Gruppengrößen zwischen 66 und 119). In allen vier Clustergruppen haben ähnlich viele Städte und Gemeinden teilgenommen. Der p-Wert des Chi-Quadrat-Anpassungstests liegt mit 0,83 deutlich über dem kritischen Niveau von 0,05. Daher kann die Annahme, dass die antwortenden Kommunen hinsichtlich ihrer unterschiedlichen Finanzkraft repräsentativ für Nordrhein-Westfalen sind, nicht verworfen werden.

Clusterung nach Gemeindegröße: Schließlich wurden die Städte und Gemeinden auch nach ihrer Größe, gemessen an der Einwohnerzahl, geclustert. Ziel war es auch hier, vier ähnlich große Clustergruppen zu verwenden, die aber gleichzeitig anschauliche Größengruppen bilden. Dabei wurde der nordrhein-westfälischen Besonderheit Rechnung getragen, dass mit über 18 Mio. Einwohnern in nur 396 Städten und Gemeinden die durchschnittliche Größe der einzelnen Kommunen sehr groß ist. Die Gemeinden werden in vier Einwohnerklassen gruppiert:

- 4.000 – 15.000 Einwohner/innen,
- 15.001 – 25.000 Einwohner/innen,
- 25.001 – 50.000 Einwohner/innen,
- 50.001 oder mehr Einwohner/innen.

Diese auf NRW zugeschnittenen Größengruppen sind homogener besetzt als jede für den deutschen Durchschnitt formulierte Clusterung. Dennoch ist die Gruppe der kleinsten Kommunen in NRW mit 129 Städten und Gemeinden deutlich größer als die Gruppe der größten Städte mit 76 Kommunen. Die beiden mittleren Gruppen umfassen jeweils 94 bzw. 95 Gemeinden. Diese vier Gruppen sind bei den teilnehmenden Gemeinden mit 23 bis 30 Fällen etwa gleich stark besetzt. Wiederum liegt der p-Wert des Chi-Quadrat-Anpassungstests mit 0,63 über dem kritischen Niveau von 0,05. Auch die Annahme, dass die antwortenden Gemeinden hinsichtlich ihrer unterschiedlichen Einwohnerzahlen repräsentativ für Nordrhein-Westfalen sind, kann nicht verworfen werden.

Zur Nutzung der Clusterungen in den Auswertungen: Wie deutlich geworden ist, sind die Clusterungen ein wertvoller Hinweis darauf, ob die Befragung in allen relevanten Dimensionen als repräsentativ gelten kann. Das bedeutet zugleich nicht, dass die Clusterung in der Auswertung für jede einzelne Frage genutzt werden sollte. Das ist in der vorliegenden Untersuchung nicht geschehen. Die Clusterungen wurden ergänzend dort herangezogen, wo sie interessante zusätzliche Informationen vermitteln.

In diesem Zusammenhang ist noch auf einen wichtigen Aspekt im Hinblick auf die dargestellte Repräsentativität der Befragung hinzuweisen. Die mittels Chi-Quadrat-Anpassungstests durchgeführten Repräsentativitätstests beziehen sich auf die Rücklaufquoten der gesamten Befragung. Da die teilnehmenden Kommunen auch die meisten standardisierten Fragen weitgehend vollständig beantwortet haben, können die Aussagen zur Repräsentativität auf die jeweiligen Einzelfragen übertragen werden. Bei einigen Fragen – insbesondere im zweiten Teil der Befragung –, die von einem signifikanten Anteil der teilnehmenden Kommunen nicht beantwortet wurden oder werden konnten, ist dieses Vorgehen naturgemäß nicht mehr zulässig.

7. Quellen

- Brand, S., Raffer, C., Salzgeber, J., Scheller, H. (2023): Kommunale Klimainvestitionen im Spannungsfeld zwischen steigenden Bedarfen und begrenzten Ressourcen.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (2022): Überblickspapier Osterpaket.
- Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft e.V., EY (2024): Wärmeplanung – Chance für Stadtwerke und Kommune! Gemeinsam die Umsetzung der Wärmewende vorantreiben.
- Deloitte, bdew, VKU (2024): Kapital für die Energiewende, Die EWF-Option. Konzeptpapier zur Funktion und Ausgestaltung eines Energiewende-Fonds (EWF) als eines der zentralen Instrumente zur Finanzierung der Energiewende in Deutschland.
- Destatis (2025): Kommunen verzeichnen im Jahr 2024 Rekorddefizit von 24,8 Milliarden Euro, Destatis-Pressemitteilung Nr. 126 vom 1. April 2025;
https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2025/04/PD25_126_71137.html.
- Frankenberg, D., Junkernheinrich, M. und G. Micosatt (2025): Massiver Einbruch und multiple Krisenstrategie. In: Junkernheinrich, M., Koriath, S., Lenk, T., Ranscht-Ostwald, A., Scheller, H. und M. Woisin (Hrsg.), Jahrbuch für öffentliche Finanzen (JöFin) 2025-1.
- Gold, R., Lehr, J. (2024): Pay Off Populism: EU-Regionalpolitik verringert Unterstützung populistischer Parteien, Kiel Institut für Weltwirtschaft, Policy Brief Nr. 172.
- Hesse, M., Starke, T., Bender, C., Lenk, T. (2024): Strukturelle Stärkung der kommunalen Investitionsfähigkeit, Teil 1: Die kommunalen Investitionen im fiskal-föderalen Gefüge, KOMKIS Analyse, Nr. 24, Leipzig.
- IT NRW (2025): Vierteljährliche Kassenergebnisse, Sektor Kommunen, Stand 30.06.2025.
- Ministerium für Wirtschaft, Industrie, Klimaschutz und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen (2023): Erstes Klimaschutzpaket Nordrhein-Westfalen. Transformation der Wirtschaft.
- Ministerium für Wirtschaft, Industrie, Klimaschutz und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen (2025): Zweites Klimaschutzpaket Nordrhein-Westfalen. Transformation der Wirtschaft.
- Raffer, C., Scheller, H., von Zahn, F. (2025): KfW Kommunalpanel 2025, Hrsg. KfW Bankengruppe.
- Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Berichte (2025): Blickpunkt Arbeitsmarkt – Auswirkungen des demografischen Wandels auf den Arbeitsmarkt, Nürnberg, Juli 2025.
- Thöne, M., Willeken, J. (2024): NRW.BANK.Fokus Kommunen Befragung 2024.

www.nrwbank.de
info@nrwbank.de



Finanzwissenschaftliches
Forschungsinstitut
an der Universität zu Köln



NRW.BANK
Wir fördern Ideen