



NRW.BANK

Wir fördern Ideen

NRW.BANK.Fokus Kommunen 2026

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

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

Düsseldorf, 26. Oktober 2026

NRW.BANK.Fokus Kommunen 2026

**Transformation.
Investition.
Nachhaltigkeit.**

Das Wichtigste in Kürze

Mit [NRW.BANK.Fokus Kommunen 2026](#) legt das Finanzwissenschaftliche Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (FiFo Köln) zum vierten Mal die Ergebnisse der jährlichen Befragung der Finanzverantwortlichen der Kommunen Nordrhein-Westfalens vor.

Vor dem Hintergrund einer weiter zugespitzten kommunalen Haushaltslage widmet sich das Format sowohl den akuten als auch den längerfristigen, aber dennoch drängenden Aufgaben der Kommunen. Die Schwerpunktthemen bleiben auch in diesem Jahr die Finanz- und Investitionslage sowie der Klimaschutz und die Klimawandelanpassung. Die zentrale Botschaft lautet: Kleinere Korrekturen und Einsparungen reichen aus Sicht der Finanzverantwortlichen nicht aus, um die schwierige Lage grundlegend zu verändern. Passend zu dieser Beobachtung bildet die Modernisierung des Staates – und somit der Reformbedarf der staatlichen Verwaltung auf allen föderalen Ebenen – das diesjährige Fokusthema der Untersuchung.

Für die Befragung von Anfang Mai bis Mitte Juni 2026 wurden alle 427 Städte, Gemeinden und Kreise des Landes Nordrhein-Westfalen angeschrieben, 158 Kommunen haben sich beteiligt. Die Rücklaufquote von 37 Prozent ist höher als in den beiden Vorjahren und liegt auf dem Niveau des ersten Erhebungsjahres 2023. Eine Reihe von Tests unterstreicht, dass die Ergebnisse in allen wichtigen Dimensionen als repräsentativ angesehen werden können.

Die Finanzlage der Kommunen hat sich erneut deutlich verschlechtert. Insbesondere die Liquiditätskredite steigen weiter an, was den wachsenden finanziellen Druck der umfangreichen Aufgabenlast widerspiegelt. Nur noch eine kleine Minderheit der befragten Kommunen erreicht einen echten Haushaltsausgleich, während der Großteil durch Nutzung von Rücklagen noch einen fiktiven Ausgleich erreicht. Für die kommenden Jahre erwarten nahezu alle Befragten eine sich weiter verschlechternde Finanzsituation.

Die befragten Finanzverantwortlichen nehmen in allen Infrastrukturbereichen Investitionsrückstände wahr. Am stärksten sind diese wie in den vergangenen Jahren bei Straßen und Verkehr, Schulen und in der Wohnungswirtschaft. Die Investitionstätigkeit der vergangenen fünf Jahre war trotz der akuten Finanznot überwiegend stabil oder steigend. Gleichzeitig sieht die Mehrheit der Befragten dadurch ihre Handlungsfähigkeit nicht verbessert, da die Investitionen vor allem dem Erhalt der bestehenden Infrastruktur dienen. Für die kommenden fünf Jahre erwartet eine Mehrheit eine Ausweitung der Investitionstätigkeit, stärker verschuldete Kommunen sind dabei jedoch zurückhaltender. Angesichts der bei der Mehrheit absehbar wachsenden Verschuldung wirft diese Beobachtung einen Schatten auf die berichteten positiven Investitionspläne.

Als größte Hemmnisse der Investitionstätigkeit gelten die Überlastung durch Pflichtaufgaben und der Mangel an Eigenmitteln. Die Aufgabenüberlastung wird dabei erst seit 2025 erfragt und ist erst im aktuellen Jahr zum schwersten Investitionshemmnis aufgestiegen. Auch im Gesamtbild der vielen Investitionshemmnisse wird deutlich, dass die früher dominierenden nicht-finanziellen Hemmnisse inzwischen von den schnell zunehmenden finanziellen Hindernissen eingeholt bzw. überholt worden sind. Vom Altschuldenentlastungsgesetz Nordrhein-Westfalen (ASEG) erwarten die Befragten allenfalls eine vorübergehende Entlastung bei den Liquiditätskrediten und der Zinslast, aber keine strukturellen Verbesserungen. Das Sondervermögen für Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIK) ermöglicht in der Bewertung der befragten NRW-Kommunen vor allem die Finanzierung ohnehin geplanter Vorhaben und nicht die erhofften zusätzlichen Investitionen.

Im Bereich Klimaschutz und Klimawandelanpassung zeigen die Kommunen wie in den vergangenen Jahren ein mittleres Aktivitätsniveau. Sie erwarten jedoch für die kommenden fünf Jahre in allen Bereichen eine Steigerung, insbesondere bei der Anpassung an den Klimawandel. Erstmals wurde nach den erwarteten finanziellen Folgen des Klimawandels gefragt: Die Befragten rechnen vor allem mit höheren Investitionsbedarfen sowie steigenden Betriebs- und Instandhaltungskosten und Schäden an der Infrastruktur. Den größten Einfluss auf Klimaschutzinvestitionen haben aus Sicht der Befragten zweckgebundene Förderprogramme sowie Vorgaben von Bund und Land, während marktorientierte Instrumente dagegen kaum eine Rolle spielen. Komplexe und zeitintensive Antragsverfahren, umfangreiche Nachweispflichten und Personalmangel erschweren jedoch den Zugang zu Förderangeboten. Dies gilt, wie zu erwarten, insbesondere für kleinere und finanzschwache Kommunen.

Das diesjährige Fokusthema „Modernisierung des Staates“ beleuchtet unterschiedliche Stärken und Schwächen der Verwaltungen. Die Befragten bewerten dabei die eigene Handlungsfähigkeit deutlich kritischer als die der übergeordneten Ebenen von Land und Bund. Als Ursachen nennen sie vor allem unzureichende Finanzierung, Überregulierung und eine ineffiziente föderale Aufgabenorganisation. Einer stärkeren Bündelung und Zentralisierung von Aufgaben stehen die Befragten grundsätzlich positiv gegenüber. Eine pauschale Übertragung kommunaler Aufgabenbereiche wird jedoch nicht befürwortet: Demnach sollen Aufgaben mit lokalem Bezug wie Bau- und Planungsverfahren, das Meldewesen und das Fördermittelmanagement auf jeden Fall kommunal bleiben, während standardisierbare und skalierbare Bereiche, die Expertenwissen erfordern, wie die Bereitstellung von Datenregistern und IT-Sicherheit oder die Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen eher bei Land oder Bund verortet werden. Auch bei der bundesgesetzlich determinierten Eingliederungshilfe und der gleichermaßen zentral verantworteten Hilfe zur Pflege befürwortet eine klare Mehrheit der befragten Kommunen eine Zentralisierung nicht nur der Finanzierung, sondern auch der Aufgabenumsetzung.

Generell sehen die Befragten den größten Modernisierungsbedarf bei Land und Bund, deren Reformbereitschaft sie zugleich am geringsten einschätzen. Lediglich den Landschaftsverbänden wird von den befragten Städten, Gemeinden und Kreisen eine noch geringere Veränderungsbereitschaft attestiert. Offensichtlich ist die Reformbereitschaft auf allen Ebenen noch deutlich voranzutreiben, wenn staatliche Handlungsfähigkeit als Voraussetzung einer resilienten Demokratie weiter gekräftigt werden soll.

Bisherige Modernisierungsmaßnahmen werden von den Befragten in ihrer Wirksamkeit unterschiedlich eingeschätzt. Für die Zukunft wünschen sich die Befragten vor allem eine effizientere Bürokratie in Form von weniger und schlankeren Gesetzen sowie einer Reduzierung von Doppelprüfungen und Nachweispflichten. Das Thema Künstliche Intelligenz wird vor allem für standardisierte Verwaltungsvorgänge als Chance gesehen, jedoch bei komplexen Steuerungsentscheidungen zurückhaltend bewertet. Dass sich schwierige Reformen und eine erfolgreiche Modernisierung dennoch lohnen, ist dabei unbestritten: Die Befragten erwarten schnellere und bürgernähere Verwaltungsleistungen, mehr Entscheidungsspielräume und unterm Strich mehr Vertrauen in staatliche Institutionen. Gleichzeitig ist den Finanzverantwortlichen klar: Vereinzelte Maßnahmen ersetzen keine aufgabengerechte und dauerhaft tragfähige Finanzierung der Kommunen.

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	14
4. Klimaschutz und Klimawandelanpassung	21
5. Fokusthema: Modernisierung des Staates	25
6. Ausblick	36
7. Anhang: Befragung, Rücklauf und Methodik der Hochrechnung	37
8. Quellen	41

Abbildungen

Abbildung 1:	Aktuelle Finanzentwicklung der Kommunen in NRW	11
Abbildung 2:	Haushaltsausgleich im Zeitverlauf 2021 bis 2025	12
Abbildung 3:	Erwartete Finanzsituation 2025 bis 2029	13
Abbildung 4:	Wahrgenommene Investitionsrückstände nach Infrastrukturbereichen	15
Abbildung 5:	Entwicklung der Investitionstätigkeit in den vergangenen fünf Jahren	16
Abbildung 6:	Investitionen und kommunale Handlungsfähigkeit	17
Abbildung 7:	Hemmnisse für die Investitionstätigkeit, heute und in fünf Jahren	18
Abbildung 8:	Erwartete Auswirkungen des Entschuldungsprogramms	19
Abbildung 9:	Erwartete Effekte des Sondervermögens	20
Abbildung 10:	Aktivität im Klimaschutz, heute und in fünf Jahren	21
Abbildung 11:	Relevanz von Klimawandelfolgen für die langfristige Finanzlage der Kommunen	22
Abbildung 12:	Einfluss von Instrumenten auf kommunale Klimaschutzinvestitionen	23
Abbildung 13:	Möglichkeit zur Nutzung angebotener Fördermittel im Bereich Klimaschutz und -anpassung	24
Abbildung 14:	Handlungsfähigkeit staatliche Aufgaben zu erfüllen	26
Abbildung 15:	Hemmnisse staatlicher Handlungsfähigkeit	26
Abbildung 16:	Bündelung und Übertragung von Aufgaben	27
Abbildung 17:	Übertragung kommunaler Aufgaben	28
Abbildung 18:	Kriterien für die Bündelung von Aufgaben	29
Abbildung 19:	Ebenen der Staatsmodernisierung, um kommunale Verwaltung leistungsfähiger zu machen	30
Abbildung 20:	Veränderungsbereitschaft für größere Reformen	31
Abbildung 21:	Wirksamkeit bisheriger Modernisierungsmaßnahmen	32
Abbildung 22:	Maßnahmen zur Steigerung der kommunalen Leistungsfähigkeit	33
Abbildung 23:	Anwendungen von Künstlicher Intelligenz	34
Abbildung 24:	Erwartete Effekte erfolgreicher Staatsmodernisierung	35

1. NRW.BANK.Fokus Kommunen

Deutschland und auch Nordrhein-Westfalen sind in einer angespannten Lage. Die langanhaltende, nur langsam weichende Wachstumsschwäche, innen- und außenpolitische Konflikte und der ungewisse Blick auf die großen Herausforderungen der Zukunft – wie beispielsweise Demografie, Künstliche Intelligenz und Klimakrise – belasten die Gesamtsituation. Seit Jahren stellen unterschiedliche Krisen das Land auf allen föderalen Ebenen vor eine Vielzahl sich überlagernder Probleme. Aktuell trifft es die kommunale Ebene besonders hart: Deutschlandweit verzeichneten die Kommunen im Jahr 2025 ein Defizit von 31,9 Milliarden Euro, in Nordrhein-Westfalen waren es über 9 Milliarden Euro. Das ist kein singuläres Ereignis – schon 2024 lag das Defizit aller deutschen Kommunen bei 24,8 Milliarden Euro. Für das erste Halbjahr 2026 meldet das Statistische Bundesamt ein erneutes Defizit, das per 30.06.2026 mit 20,1 Milliarden Euro den gleichen Rekordwert annimmt, der schon für die ersten zwei Quartale des Vorjahres verzeichnet worden war.

Diese Probleme und die damit verbundenen Aufgaben betreffen die Finanzverantwortlichen der nordrhein-westfälischen Städte, Gemeinden und Kreise ganz unmittelbar und prägen damit auch die Befragung. Wie gewohnt, greift [NRW.BANK.Fokus Kommunen](#) die akuten Herausforderungen auf, lenkt die Aufmerksamkeit aber zugleich auf langfristige – und dennoch drängende – Fragestellungen. „Langfristig“ und zugleich „drängend“, denn Themen wie Künstliche Intelligenz und Klimawandel werden absehbar für längere Zeit „akute“ Herausforderungen darstellen.

Auch in diesem vierten Jahr seines Erscheinens bildet der Titel *Transformation. Investition. Nachhaltigkeit* den übergeordneten Rahmen des Fokusberichts. Im Mittelpunkt steht die bereits bedrohliche Finanzlage der Kommunen. Angesichts der Größe der kommunalen Defizite liegt es auf der Hand, dass eigene Einsparungen oder auch hinzukommende finanzielle Entlastungen allein nicht ausreichen, um die Situation der Kommunen wieder ins Gleichgewicht zu bringen. Damit rücken auch tiefer greifende, strukturelle Reformen stärker in den Mittelpunkt der Diskussion. Vor diesem Hintergrund legt auch die diesjährige Befragung mit ihrem Vertiefungsthema ihren speziellen Fokus auf die Modernisierung des Staates. Dabei werden mithilfe der erfahrenen kommunalen Finanzverantwortlichen schon umgesetzte Modernisierungsschritte unter die Lupe genommen und bewertet. Im Mittelpunkt stehen aber auch hier zusätzliche Reformvorschläge für Gegenwart und nahe Zukunft, wie beispielsweise eine partielle Neuordnung der Aufgabenverteilung zwischen den staatlichen Ebenen.

Beim jährlichen Bericht [NRW.BANK.Fokus Kommunen](#) 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 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. Die NRW.BANK begleitet und finanziert die wissenschaftliche Untersuchung, ist aber in die Befragung und Analyse selbst nicht eingebunden. Entsprechend erhält die NRW.BANK keinen Einblick in die Rückmeldungen und Daten der einzelnen teilnehmenden Kommunen. Dieser Rollenverteilung folgend ist der vorliegende Bericht ein Forschungsbericht des FiFo Köln.

Im methodischen Anhang werden die akademisch relevanten Details der Befragung erläutert. 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 der Modernisierung von Staat und Verwaltung. Die Untersuchung umfasste 28 Fragen (zum Teil mit Unterfragen). Das Befragungskonzept wurde im Austausch mit den kommunalen Spitzenverbänden einem Feldtest unterzogen und durch dieses wertvolle Feedback noch deutlich verbessert. Technisch wurde die Befragung webbasiert mit der etablierten Plattform LimeSurvey umgesetzt. Die Befragung fand im Zeitraum Anfang Mai bis Mitte Juni 2026 statt.

Bei der Befragung und Auswertung spielen Datenschutz und Vertraulichkeit eine zentrale Rolle. 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 durchgehend gruppiert bzw. aggregiert und so anonymisiert.

Von allen Kämmereien und Finanzdezernaten der nordrhein-westfälischen Kommunen haben insgesamt 158 den Fragebogen ausgefüllt. Die Rücklaufquote von 37 Prozent liegt damit auf dem Niveau des Jahres 2023 und ist im Vergleich zu den vergangenen Jahren wieder angestiegen. Die Befragung ist damit repräsentativ. Die statistische Ermittlung der Repräsentativitätsindikatoren wird im methodischen Anhang ausführlich erläutert.

Allen Städten, Gemeinden und Kreisen, die durch ihre Teilnahme maßgeblich zum Gelingen dieser vierten 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 in den weiteren Runden 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

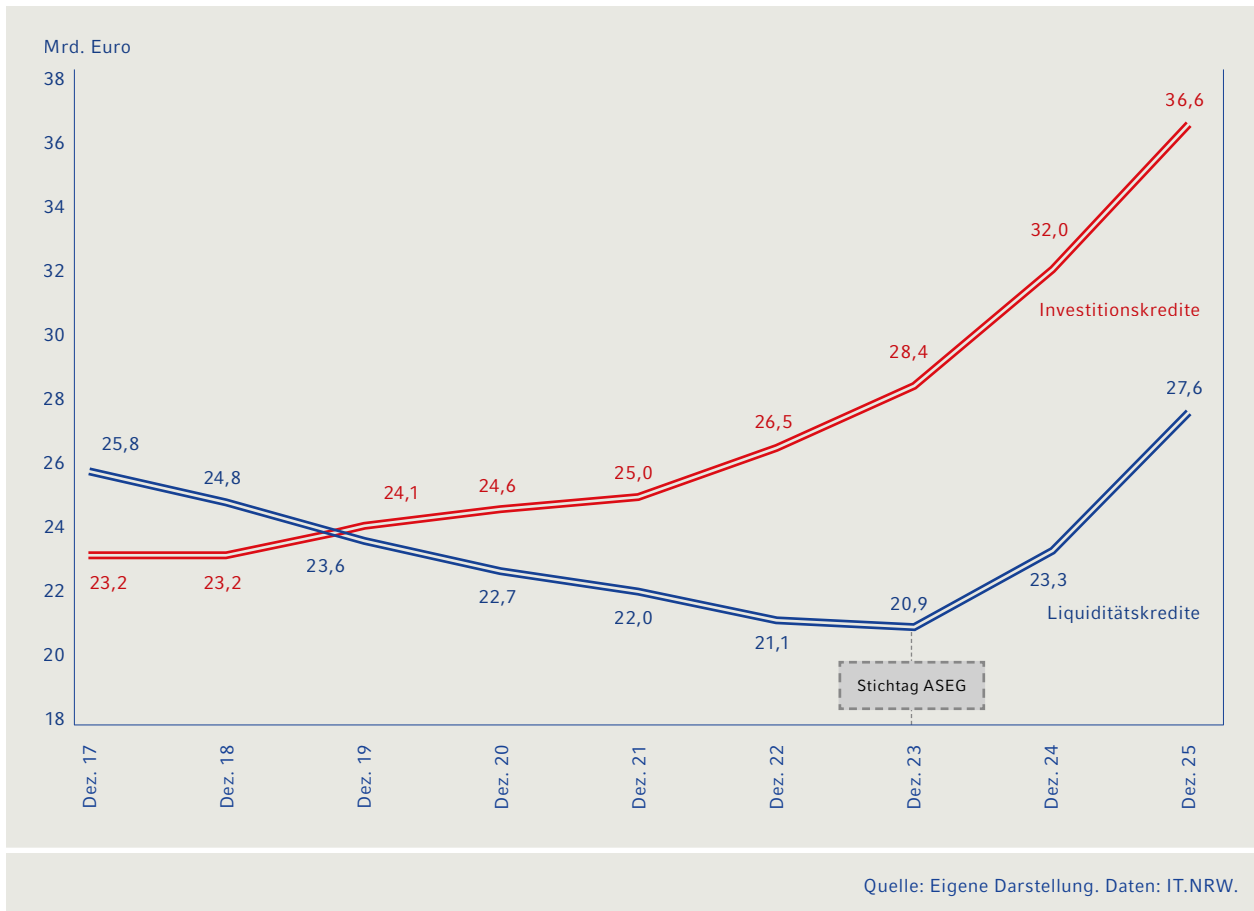
Die diesjährige [NRW.BANK.Fokus Kommunen-Befragung](#) der Finanzverantwortlichen zahlreicher Städte, Gemeinden und Kreise in Nordrhein-Westfalen richtet das Hauptaugenmerk auf die strukturellen Probleme der kommunalen Familie. Im Zentrum der Betrachtung liegen die zugespitzte finanzielle Lage, die (fehlenden) kommunalen Investitionen im Allgemeinen und damit verbunden die Frage nach notwendigen Veränderungen zwischen den föderalen Ebenen. Auch die Transformationsthemen Klimaschutz und Künstliche Intelligenz (KI) werden in der Befragung thematisiert. Der Fokus auf diese langfristigen Themen und die Bewältigung der Herausforderungen für eine nachhaltige Kommunalentwicklung können jedoch nicht losgelöst von der aktuellen Ausgangslage der Kommunen betrachtet werden.

Der aktuell sehr große finanzielle Druck auf die nordrhein-westfälischen Kommunen bedroht auch zunehmend deren mittelfristige Handlungsfähigkeit. Steigende Aufwendungen für gesetzlich bestimmte Pflichtaufgaben insbesondere im sozialen Bereich, höhere Personal- und Sachkosten sowie eine hinter den Ausgaben zurückbleibende Einnahmeentwicklung begrenzen die Handlungsspielräume der Städte, Gemeinden und Kreise. Die damit verbundenen Belastungen betreffen nicht allein die laufende Haushaltswirtschaft. Vielmehr weisen die aktuellen Finanzierungssalden und die Erwartungen der Kommunen auf eine strukturelle Anspannung hin, die sich in einer wachsenden Zahl nicht ausgeglichener Haushalte und einer zunehmenden Inanspruchnahme finanzieller Reserven niederschlägt. Dadurch werden zugleich die Möglichkeiten eingeschränkt, notwendige Investitionen vorzunehmen, kommunale Infrastruktur dauerhaft zu erhalten und auf neue gesellschaftliche, wirtschaftliche und ökologische Anforderungen vorausschauend zu reagieren.

Die finanzielle Lage der Kommunen hat sich bundesweit in den vergangenen Jahren deutlich verschlechtert. Nach einem kommunalen Finanzierungsdefizit von 24,8 Milliarden Euro im Jahr 2024 erhöhte sich das Defizit der deutschen Kommunen im Jahr 2025 auf rund 31,9 Milliarden Euro (Destatis, 2025; Destatis, 2026). Für das erste Halbjahr 2026 meldet das Statistische Bundesamt ein erneutes kommunales Gesamtdefizit, das mit 20,1 Milliarden Euro bei der gleichen Lücke landet, die für die ersten zwei Quartale des Vorjahres gemessen worden war. Damit hat sich die Lücke zwischen kommunalen Einnahmen und Ausgaben weiter vergrößert. Ausschlaggebend sind insbesondere dynamisch steigende Ausgaben für soziale Leistungen, Personal und Sachaufwand bei zugleich nur begrenzt wachsenden kommunalen Einnahmen. Gerade bei den im Wesentlichen bundesgesetzlich determinierten Aufgaben Eingliederungshilfe, wirtschaftliche Jugendhilfe und Hilfe zur Pflege sind die Ausgabendynamiken aktuell so stark, dass eine auskömmliche Finanzierung aus regulären kommunalen Einnahmen kaum zu erwarten ist. Entsprechend werden die Forderungen nach nachhaltiger Konnexitätsfinanzierung oder auch Zentralisierung immer lauter (Bertelsmann Stiftung, 2026; Boettcher/von Kraack, 2026; Thöne, 2026).

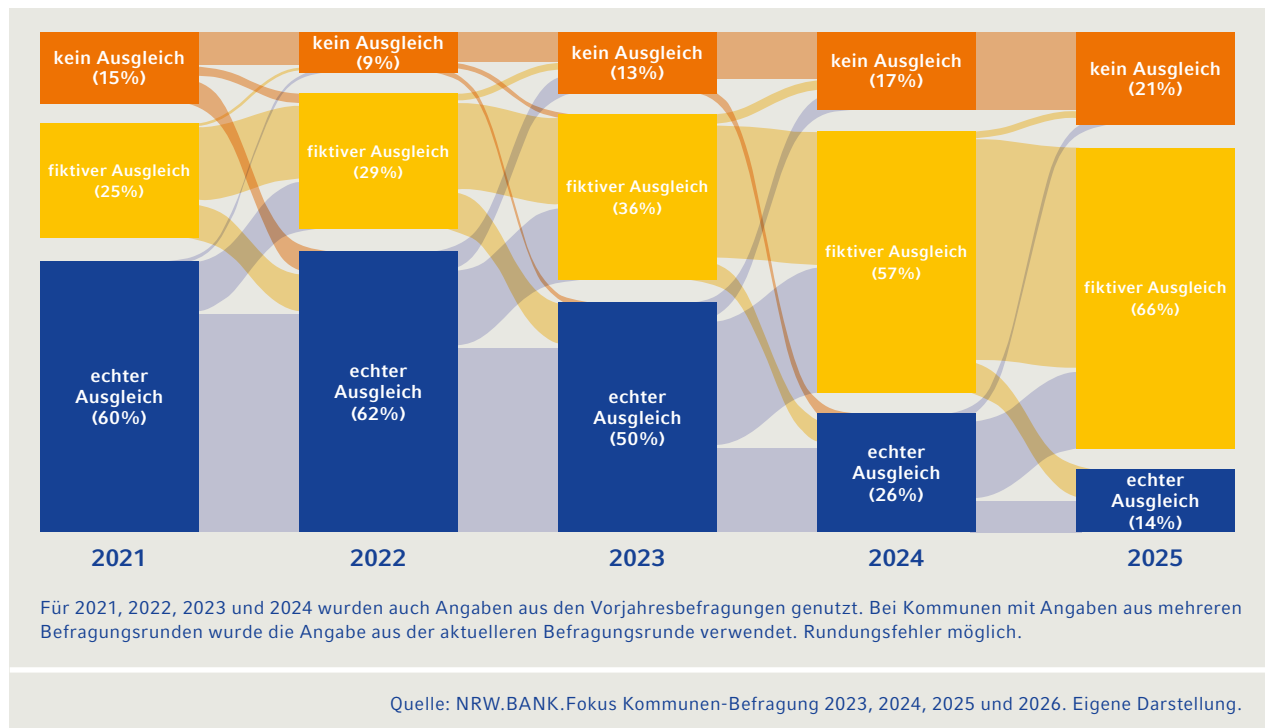
Die resultierende Haushaltsanspannung reduziert die Spielräume für Investitionen und verschärft den Zielkonflikt zwischen der Finanzierung laufender Pflichtaufgaben und der Bewältigung langfristiger Infrastruktur- und Transformationsbedarfe (vgl. Frankenberg et al., 2025; dies., 2026; Raffer et al., 2026). Die Kommunen in NRW bilden im bundesweiten Vergleich dabei keine Ausnahme – im Gegenteil: Die kommunalen Kernhaushalte des Landes verzeichneten im Jahr 2025 laut Bertelsmann Stiftung gar ein kommunales Finanzierungsdefizit von mehr als 11 Milliarden Euro und damit nicht nur den höchsten Fehlbetrag, sondern mehr als ein Drittel des gesamten Defizits der Kommunen aller Flächenländer (Bertelsmann Stiftung, 2026).

Abbildung 1: Aktuelle Finanzentwicklung der Kommunen in NRW



Die kritische kommunale Finanzlage in NRW belastet zunächst die Rücklagen, bildet sich inzwischen aber auch bei der Kreditaufnahme ab. Abbildung 1 stellt den Verlauf der Summen der Investitions- und Liquiditätskredite nordrhein-westfälischer Kommunen in jährlichen Abständen dar. Während die Investitionskredite seit dem Jahr 2017 kontinuierlich angestiegen sind, ist die aktuelle Entwicklung der (vergleichsweise teuren) Liquiditätskredite besonders bemerkenswert. Insgesamt stieg die Verschuldung der Gemeinden und Gemeindeverbände in den Kernhaushalten auf 64,1 Milliarden Euro. Gegenüber dem Vorjahr entspricht dies noch einmal einem Zuwachs von 15,7 Prozent. Sowohl die Investitionskredite als auch die Liquiditätskredite nahmen zu: letztere stiegen überproportional stark um 17,6 Prozent auf 27,6 Milliarden Euro. Dabei ist zu beachten, dass die Entlastung durch das Altschuldenentlastungsgesetz Nordrhein-Westfalen (ASEG NRW) erst im Laufe des Jahres 2026 umgesetzt worden ist und sich noch nicht in den hier dargestellten Zahlen spiegelt.

Abbildung 2: Haushaltsausgleich im Zeitverlauf 2021 bis 2025



Die Auswertungen der [NRW.BANK.Fokus Kommunen-Befragung 2026](#) illustrieren diese Statistiken detaillierter. Abbildung 2 verdeutlicht, dass der Anteil der Kommunen mit einem echten Haushaltsausgleich seit 2021 stark zurückgegangen ist. Während im Jahr 2021 noch 60 Prozent der befragten Kommunen einen echten Haushaltsausgleich erreichten, lag dieser Anteil 2025 nur noch bei 14 Prozent. Gleichzeitig nahm insbesondere der Anteil der Kommunen mit einem fiktiven Haushaltsausgleich deutlich zu. Dieser stieg im gleichen Zeitraum von 25 Prozent auf 66 Prozent. Zudem erreicht inzwischen mehr als ein Fünftel der befragten Kommunen keinen Haushaltsausgleich. Dabei unterscheidet sich die Haushaltslage systematisch nach der finanziellen Belastung: Kommunen mit höheren Kassenkrediten und einer höheren Verschuldung pro Kopf erreichen signifikant seltener einen echten Haushaltsausgleich. Die Verschiebung zum fiktiven oder fehlenden Haushaltsausgleich ist damit insbesondere bei stärker belasteten Kommunen ausgeprägt. Die zunehmende Verlagerung vom echten zum fiktiven Haushaltsausgleich bedeutet, dass immer mehr Kommunen auf ihre Ausgleichsrücklagen zurückgreifen müssen, um ihre Haushalte zumindest formal auszugleichen. Nach Maßgabe der aktuellen Haushaltsumfrage des NRW-Städte- und Gemeindebundes werden die Ausgleichsrücklagen ihrer Mitgliedsgemeinden aktuell mit hoher Geschwindigkeit aufgezehrt, sodass auch die Möglichkeiten, die Haushalte zumindest fiktiv auszugleichen, in Zukunft schnell abzunehmen drohen (Hamacher/Müller, 2026).

Abbildung 3: Erwartete Finanzsituation 2025 bis 2029

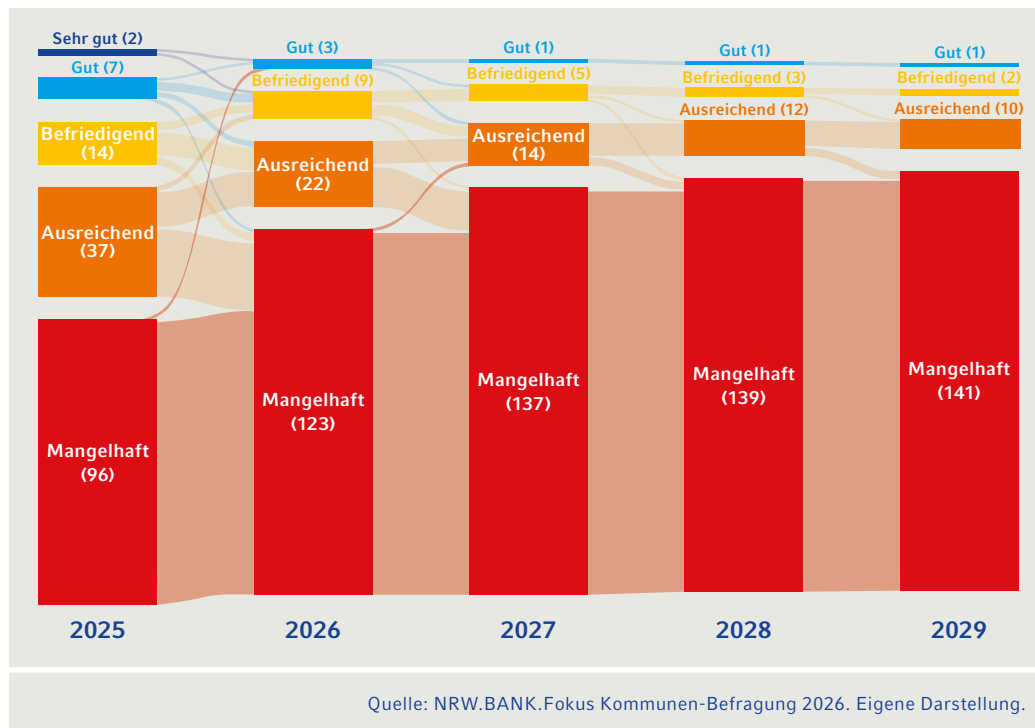


Abbildung 3 vertieft diesen Befund mit dem Blick auf die generellen Erwartungen der Finanzverantwortlichen für die kommenden Jahre. Bereits für das Jahr 2025 bewertet die größte Gruppe der Befragten die Finanzsituation ihrer Kommune als mangelhaft. Das Gesamtbild ähnelt den Antworten aus der letztjährigen Befragung, hat sich aber weiter zugespitzt. Bis 2029 steigt die Zahl der Kommunen, für die eine mangelhafte Finanzsituation erwartet wird, von 96 auf 141. Demgegenüber nimmt die Zahl der Befragten, die eine ausreichende, befriedigende oder gute Finanzlage erwarten, weiter ab. Die Befragungsergebnisse zeigen eindeutig die Erwartung einer anhaltend angespannten bis sich weiter verschärfenden Finanzlage.

Auch zwischen den Kommunen zeigen sich deutliche Unterschiede: Befragte in Kommunen mit niedrigen Kassenkrediten bzw. einer geringen Verschuldung pro Kopf bewerten ihre Finanzlage 2025 signifikant besser, erwarten bis 2029 jedoch eine stärkere Verschlechterung. Dies zeigt, dass sich die finanzielle Anspannung künftig auch auf bislang vergleichsweise weniger belastete Kommunen ausweiten könnte. Dies begrenzt die Möglichkeiten der Kommunen, dringend notwendige Investitionen auszuweiten und die mit ihnen verbundenen Folgekosten dauerhaft zu finanzieren.

Diese Ergebnisse decken sich mit den Befunden des KfW-Kommunalpanels 2026 für ganz Deutschland. Sie zeigen aber auch, dass die Kommunen in NRW im Vergleich zum Bundesdurchschnitt von einer noch dramatischeren Haushaltslage berichten: Für das Jahr 2025 haben bundesweit 44 Prozent der befragten Kommunen ihre Finanzsituation als mangelhaft eingestuft, für NRW sind es 62 Prozent. Für die Gegenwart und die nahe Zukunft gleichen sich die Einschätzungen wieder an, d.h. die pessimistischen Erwartungen dominieren bundesweit: Für das Haushaltsjahr 2026 gehen 80 Prozent der Befragten von einer eher oder sehr nachteiligen finanziellen Entwicklung aus, für die nächsten fünf Jahre sind es sogar 91 Prozent (Raffer et al., 2026).

3. Investitionen und Investitionsrückstände

[NRW.BANK.Fokus Kommunen 2026](#) beleuchtet die langfristigen Aufgaben und Herausforderungen der Städte, Gemeinden und Kreise in Nordrhein-Westfalen unter deutlich verschärften finanziellen Rahmenbedingungen. Wie im vorangegangenen Kapitel dargestellt, beginnt die unverändert hochdefizitäre Haushaltslage der Mehrheit der nordrhein-westfälischen Kommunen zunehmend die Substanz anzugreifen und sorgt für wieder steigende Schulden aus Liquiditätskrediten. Vor diesem Hintergrund wächst die Gefahr, dass langfristige Zukunftsaufgaben hinter die Bewältigung laufender Haushaltsprobleme zurücktreten. Nachhaltige und generationengerechte Finanzpolitik soll sicherstellen, dass Kommunen trotz kurzfristiger Belastungen in der Lage bleiben, ihre Infrastruktur zu erhalten, notwendige Modernisierungen vorzunehmen und langfristige Anpassungs- und Transformationsprozesse zu gestalten.

Kommunale Investitionen spielen in diesem Zusammenhang eine entscheidende Rolle. Sie sichern einerseits die Funktionsfähigkeit bestehender Infrastruktur und schaffen andererseits die Voraussetzungen für wirtschaftliche Entwicklung, gesellschaftliche Teilhabe und eine widerstandsfähige öffentliche Daseinsvorsorge. Der Zustand kommunaler Infrastruktur beeinflusst damit nicht nur die Qualität öffentlicher Leistungen vor Ort, sondern auch die langfristigen Produktions- und Entwicklungsmöglichkeiten einer Region und letztlich des ganzen Landes. Das gilt in besonderem Maße für Nordrhein-Westfalen mit seiner hohen Bevölkerungsdichte, seiner hohen Kommunalisierung in der Erfüllung staatlicher Aufgaben und angesichts seiner erheblichen Bedarfe in der Modernisierung öffentlicher Infrastrukturen.

Wirft man zunächst wieder einen Blick auf ganz Deutschland, zeigt sich, dass der bundesweite Investitionsrückstand der Kommunen zuletzt weitergewachsen ist. Nach dem KfW-Kommunalpanel 2026 beläuft sich der von den kommunalen Finanzverantwortlichen wahrgenommene Investitionsrückstand in der Hochrechnung mittlerweile auf 231 Milliarden Euro und erreicht damit einen neuen Höchstwert. Gegenüber dem Vorjahr entspricht dies einem Anstieg um 7,2 Prozent. Besonders hohe Investitionsrückstände bestehen mit 69 Milliarden Euro weiterhin bei den Schulen sowie mit knapp 54 Milliarden Euro bei den Straßen und der Verkehrsinfrastruktur (Raffer et al., 2026).

Dabei geht es nicht allein um zusätzliche, neue kommunale Infrastruktur. In vielen Bereichen müssen bestehende Anlagen saniert und an veränderte Anforderungen angepasst werden. Kommunale Investitionsentscheidungen sind zunehmend durch langfristige Zielkonflikte geprägt: Sie müssen Substanzerhalt, Klimaschutz und -anpassung, Wirtschaftlichkeit, Versorgungssicherheit und soziale Teilhabe zugleich berücksichtigen. Die große Herausforderung der deutschen Kommunen wird an den zwei Seiten der Investitionskennziffern offensichtlich: Einerseits planen die Kommunen bundesweit für das Jahr 2026 einen deutlichen Anstieg ihrer Infrastrukturinvestitionen auf rund 50 Milliarden Euro, was einem Plus von beinahe 15 Prozent gegenüber dem Planwert des Vorjahres entspricht. Andererseits reicht die Ausweitung der Investitionsvolumina bislang nicht aus, um das weitere Anwachsen des Investitionsrückstands zu konterkarieren, sondern dient in erster Linie dem Unterhalt der bestehenden Infrastruktur (Raffer et al., 2026).

Die Befragung [NRW.BANK.Fokus Kommunen 2026](#) greift diese Situation auf und vertieft die Analyse für Nordrhein-Westfalen. Sie untersucht erstens, in welchen Infrastrukturbereichen die Befragten Investitionsrückstände wahrnehmen, zweitens, wie sich die Investitionstätigkeit in den vergangenen fünf Jahren entwickelt hat, und drittens, welche Faktoren die Planung, Finanzierung und Umsetzung kommunaler Investitionen gegenwärtig und künftig hemmen. Darüber hinaus wurden die erwarteten Wirkungen des Altschuldenentlastungsgesetzes Nordrhein-Westfalen (ASEG) und des Sondervermögens für Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIK) erhoben.

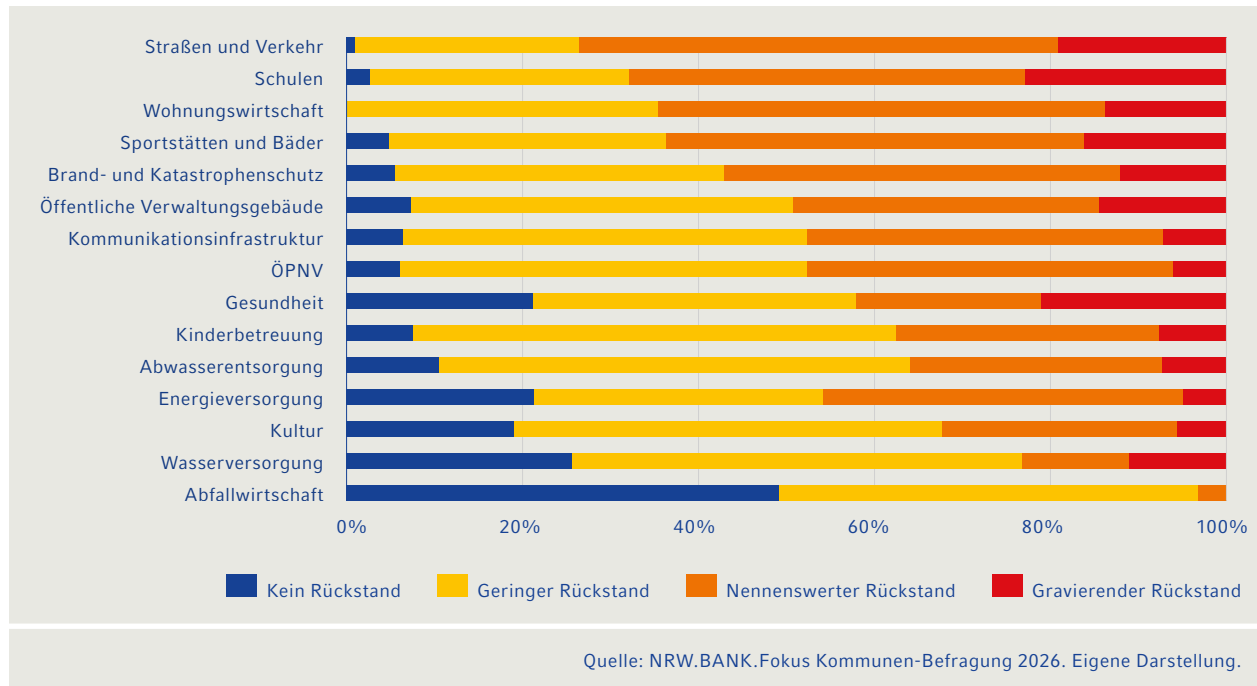
Abbildung 4: Wahrgenommene Investitionsrückstände nach Infrastrukturbereichen

Abbildung 4 zeigt, dass die Befragten in nahezu allen abgefragten Infrastrukturbereichen Investitionsrückstände wahrnehmen – wenn auch mit deutlichen Unterschieden bei der Größenordnung. Besonders ausgeprägt sind diese bei Straßen und Verkehr, Schulen sowie in der Wohnungswirtschaft. Hier geben jeweils große Teile der Befragten einen nennenswerten oder gravierenden Rückstand an, während nur wenige Befragte keinen Investitionsbedarf sehen. Auch bei Sportstätten und Bädern, im Brand- und Katastrophenschutz sowie bei öffentlichen Verwaltungsgebäuden überwiegen die Kommunen mit mindestens nennenswerten Rückständen. Im Vergleich zum Vorjahr sticht der Anstieg in der Wohnungswirtschaft, in der Energie- und der Gesundheitsversorgung hervor.

Die Befunde für die nordrhein-westfälischen Kommunen ähneln den Trends des KfW-Kommunalpanels. Auch bundesweit entfallen die größten Teile des kommunalen Investitionsrückstands auf Bereiche wie die Straßen und Verkehrsinfrastruktur, die Wohnungswirtschaft, Sportstätten und Bäder sowie auf Schulen. Bei der Wasserversorgung und der Abfallentsorgung aber stehen die NRW-Kommunen im Vergleich der Befragungen deutlich besser da. In diesen Feldern haben die Kommunen bundesweit durchschnittlich deutlich größere Investitionsrückstände zu verzeichnen.

Abbildung 5: Entwicklung der Investitionstätigkeit in den vergangenen fünf Jahren

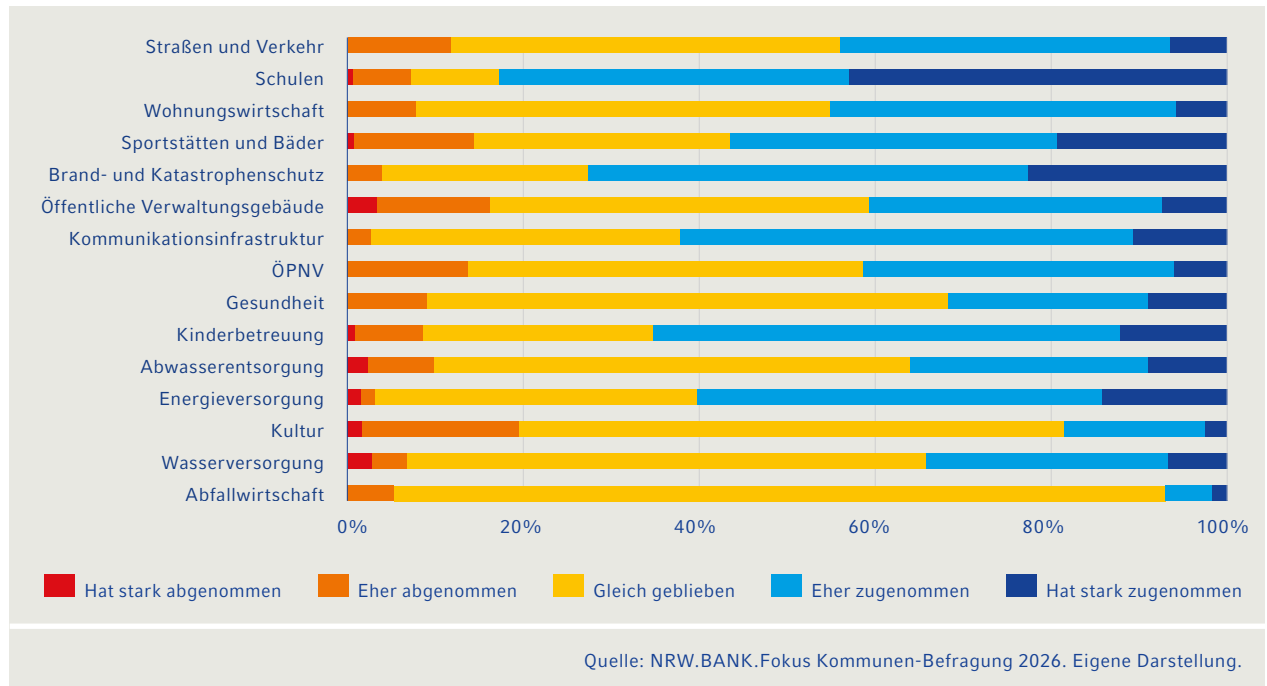


Abbildung 5 stellt den wahrgenommenen Investitionsrückständen in den NRW-Kommunen die Befragungsergebnisse gegenüber, wie sich die Investitionstätigkeit in den vergangenen fünf Jahren in denselben Infrastrukturbereichen entwickelt hat. Die Darstellungsreihenfolge in Abbildung 5 gleicht der in Abbildung 4, d. h. absteigend vom relativ größten Investitionsrückstand zum kleinsten. Diese Gegenüberstellung ermöglicht interessante Einblicke.

Insgesamt überwiegen stabile oder zunehmende Investitionsaktivitäten. Dabei fällt jedoch auf, dass die Bereiche mit den größten Rückständen nicht automatisch auch die größte Investitionszunahme zeigen. Besonders stark ist die Dynamik im Schulbereich: Rund 40 Prozent der Befragten berichten von stark zunehmender und weitere etwa 40 Prozent von eher zunehmender Investitionstätigkeit. Anders ist es bei der Straßen- und Verkehrsinfrastruktur, dem Bereich mit den relativ größten Investitionsrückständen. Hier war die Investitionstätigkeit in den letzten fünf Jahren eher verhalten. Diese Gegenüberstellung macht deutlich, dass große Investitionsrückstände durchaus gleich stark wahrgenommen werden, aber gleichwohl nicht gleichmäßig, sondern mit klarer Prioritätensetzung angegangen werden. Dass hier Schulen ganz vorn stehen – und auch die Kinderbetreuung vergleichsweise gut abschneidet – ist mit Blick auf die Zukunftsperspektive und die intergenerationelle Gerechtigkeit der kommunalen Investitionstätigkeit ein gutes Zeichen.

Starke Investitionsrückgänge werden erfreulicherweise nur von einem kleinen Teil der Befragten angegeben. Die Ergebnisse deuten auf eine grundsätzlich hohe kommunale Investitionsbereitschaft hin. Der Blick auf die Bereiche Sportstätten und Bäder sowie Kultur spiegelt jedoch einen Teil der öffentlichen Diskussionen wider, bei denen freiwillige Kommunalaufgaben im Rahmen von Sparmaßnahmen unter großem Druck stehen.

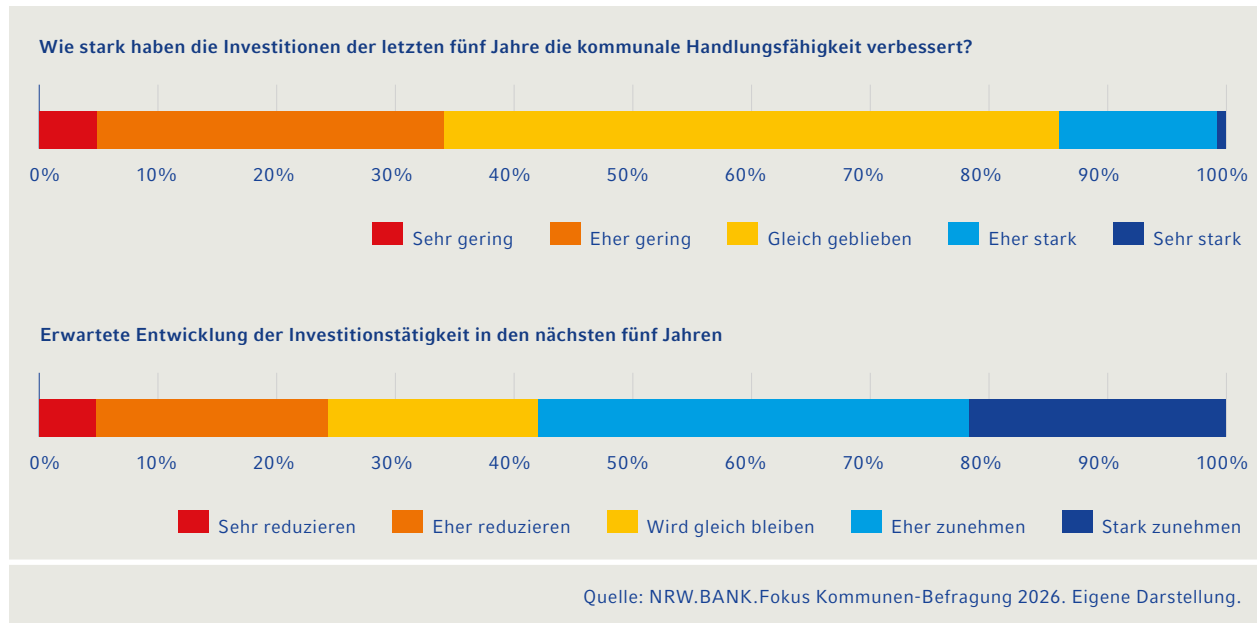
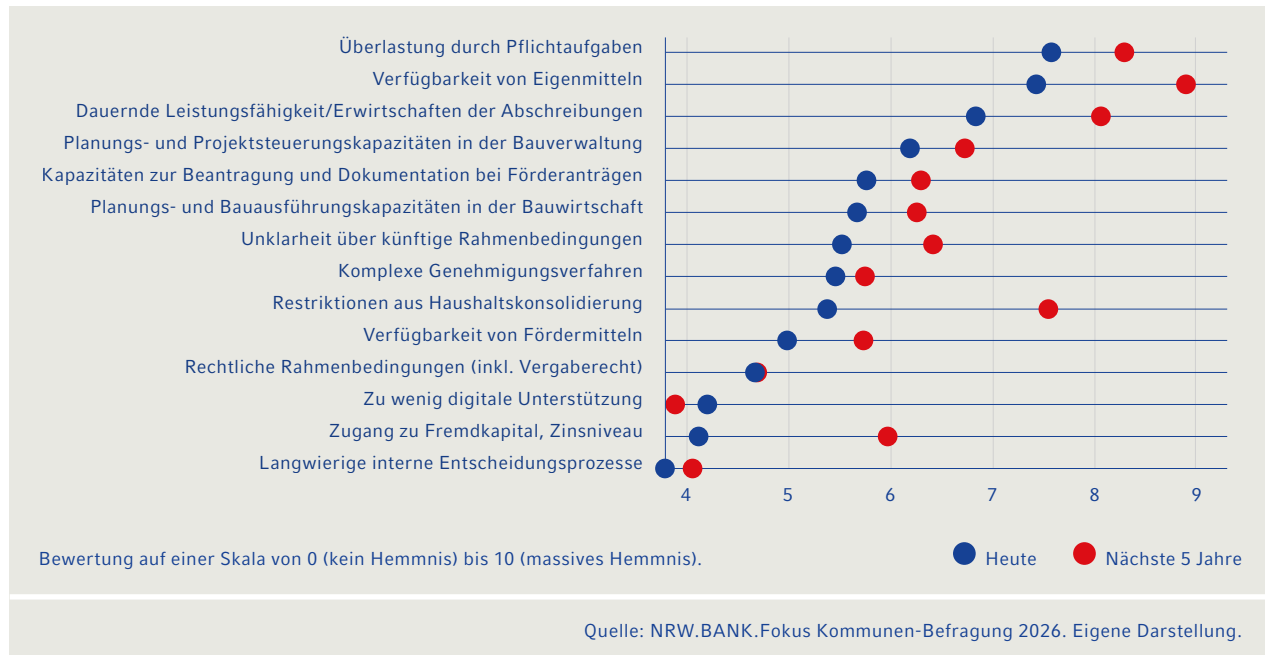
Abbildung 6: Investitionen und kommunale Handlungsfähigkeit

Abbildung 6 bringt die Antworten auf zwei Fragen zusammen. Zunächst wurden die Befragten gebeten einzuschätzen, wie stark die Investitionstätigkeit der letzten fünf Jahre die kommunale Handlungsfähigkeit beeinflusst habe. Die Antworten zeigen eine zurückhaltende Einschätzung: In der Rückschau geben nur 13 Prozent der Befragten an, dass sich die Handlungsfähigkeit ihrer Kommunen durch Investitionen eher stark oder sehr stark verbessert habe. Die Ergebnisse zeigen, dass die Investitionen in der Breite hauptsächlich dem Erhalt der Infrastruktur und der kommunalen Leistungen dienen und somit die kommunale Handlungsfähigkeit nicht spürbar erhöhen.

Die zweite in Abbildung 6 erfasste Frage richtet sich auf die Zukunft: Für die kommenden fünf Jahre fällt die Einschätzung über die Entwicklung der Investitionstätigkeit mehrheitlich positiv aus. Rund 58 Prozent der Befragten erwarten, dass ihre Investitionstätigkeit zunimmt. Allerdings erwartet ein Viertel der Befragten eine Reduzierung der Investitionstätigkeit. In Anbetracht bereits stark zugenommener Investitionen der letzten fünf Jahre und der angespannten finanziellen Situation ist diese mehrheitlich positive Erwartungshaltung erfreulich. Ein tieferer Blick in die Antworten zeigt, dass die Finanzverantwortlichen stärker verschuldeter Kommunen – d. h. Kommunen mit einem höheren Schuldenstand pro Kopf – im Durchschnitt eine merklich schwächere Investitionserwartung für die nächsten fünf Jahre bekunden. Diese Beobachtung ist wenig überraschend. Sie wirft aber einen Schatten auch auf die positiven Investitionserwartungen der anderen, weniger verschuldeten Kommunen. Denn wie im früheren Teil der Befragung deutlich geworden ist, ist angesichts hartnäckig großer Defizite und der schnell schrumpfenden Rücklagen ein deutliches Wachstum der Schuldenstände sehr vieler Kommunen zu befürchten.

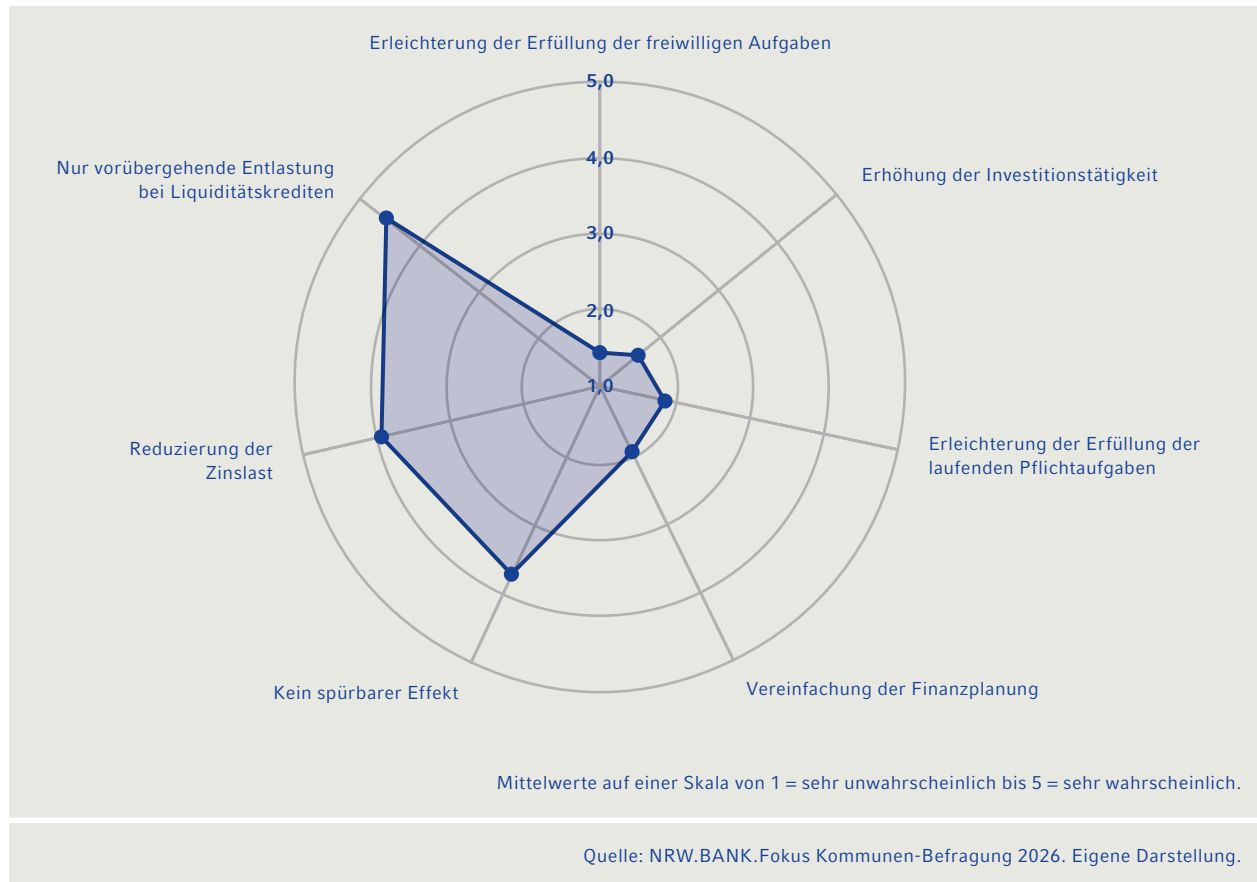
Abbildung 7: Hemmnisse für die Investitionstätigkeit, heute und in fünf Jahren


Traditionell fragt **NRW.BANK.Fokus Kommunen** im Segment zu den Investitionen auch nach den Faktoren, die in den Augen der Befragten besondere Hemmnisse für die Investitionstätigkeit darstellen, seien es finanzielle oder nicht-finanzielle Hindernisse. Die Befragten wurden gebeten, die Relevanz verschiedener Hemmnisse auf einer Skala von 0 bis 10 zu bewerten. Zudem sollen sie angeben, wie sich die Hemmnisse nach ihrer Erwartung in fünf Jahren entwickelt haben werden. Die diesjährigen Befunde sind in Abbildung 7 dargestellt.

Als größte Hemmnisse gelten die Überlastung durch Pflichtaufgaben und die Verfügbarkeit von Eigenmitteln. Für die kommenden fünf Jahre werden beide Faktoren nochmals kritischer eingeschätzt. Nach der Rolle der Überlastung durch Pflichtaufgaben wurde im Vorjahr 2025 das erste Mal gefragt. Seinerzeit landete dieser Faktor schon auf dem dritten Rangplatz. 2026 sind die drückenden Lasten aus den schnell gewachsenen Pflichtaufgaben schon zum größten Investitionshemmnis geworden. Damit eng verbunden ist die starke Zunahme der finanziellen Investitionshemmnisse in den vergangenen Jahren: In der ersten Fokus-Befragung 2023 dominierten noch die nicht-monetären Hemmnisse. Finanzielle Restriktionen spielten eine wichtige, aber deutlich zweitrangige Rolle. Dieses Bild hat sich deutlich geändert. Tatsächlich werden, wie Abbildung 7 zeigt, nicht-monetäre Hemmnisse weiterhin als wichtig und belastend angesehen. Aber die finanziellen Hemmnisse haben deutlich an Gewicht gewonnen. In den kommenden fünf Jahren werden sie nach den Erwartungen der Befragten noch einmal deutlich zunehmen: So sind Restriktionen aus der Haushaltskonsolidierung sowie der Zugang zu Fremdkapital in der Liste der Investitionshemmnisse die beiden Bereiche, bei denen die stärkste Zunahme erwartet wird.

Lediglich die digitale Unterstützung ist wie im vergangenen Jahr das einzige Hemmnis, bei dem perspektivisch ein Rückgang erwartet wird. Gleichzeitig bleibt eine Reihe von nicht-monetären Investitionshemmnissen relevant, die Projekte verzögern oder gar verhindern. Dabei bewerten Finanzverantwortliche von Kommunen mit höheren Kassenkrediten und einer höheren Verschuldung pro Kopf die Hemmnisse insgesamt stärker. Besonders deutlich zeigt sich dies bei finanziellen Faktoren wie einer begrenzten Verfügbarkeit von Eigenmitteln oder einem erschwerten Fremdkapitalzugang.

Abbildung 8: Erwartete Auswirkungen des Entschuldungsprogramms



In den Abbildungen 8 und 9 werden die Einschätzungen zu den Wirkungen des Altschuldenentlastungsgesetzes Nordrhein-Westfalen (ASEG) und des Sondervermögens für Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIK) dargestellt. Dabei ist ein potenzieller Zusammenhang zwischen den höheren Investitionserwartungen aus Abbildung 6 (oben) und der finanziellen Entlastung durch die beiden Programme nicht sichtbar.

Abbildung 8 zeigt die erwarteten Auswirkungen des kommunalen Entschuldungsprogramms, mit dem im Laufe des Jahres 2026 insgesamt 8,9 Milliarden Euro kommunale Schulden vom Land Nordrhein-Westfalen übernommen werden. Am ehesten erwarten die Befragten von dieser Maßnahme eine vorübergehende Entlastung bei den Liquiditätskrediten und damit einhergehend auch eine Reduzierung der Zinslast. Deutlich zurückhaltender fallen die Erwartungen hinsichtlich struktureller Verbesserungen aus. Eine Vereinfachung der Finanzplanung, die erleichterte Erfüllung laufender Pflichtaufgaben sowie die Erleichterung der Erfüllung freiwilliger Aufgaben oder eine Erhöhung der kommunalen Investitionstätigkeit als Folge des Entlastungsgesetzes wird überwiegend als unwahrscheinlich bewertet.

Abbildung 9: Erwartete Effekte des Sondervermögens

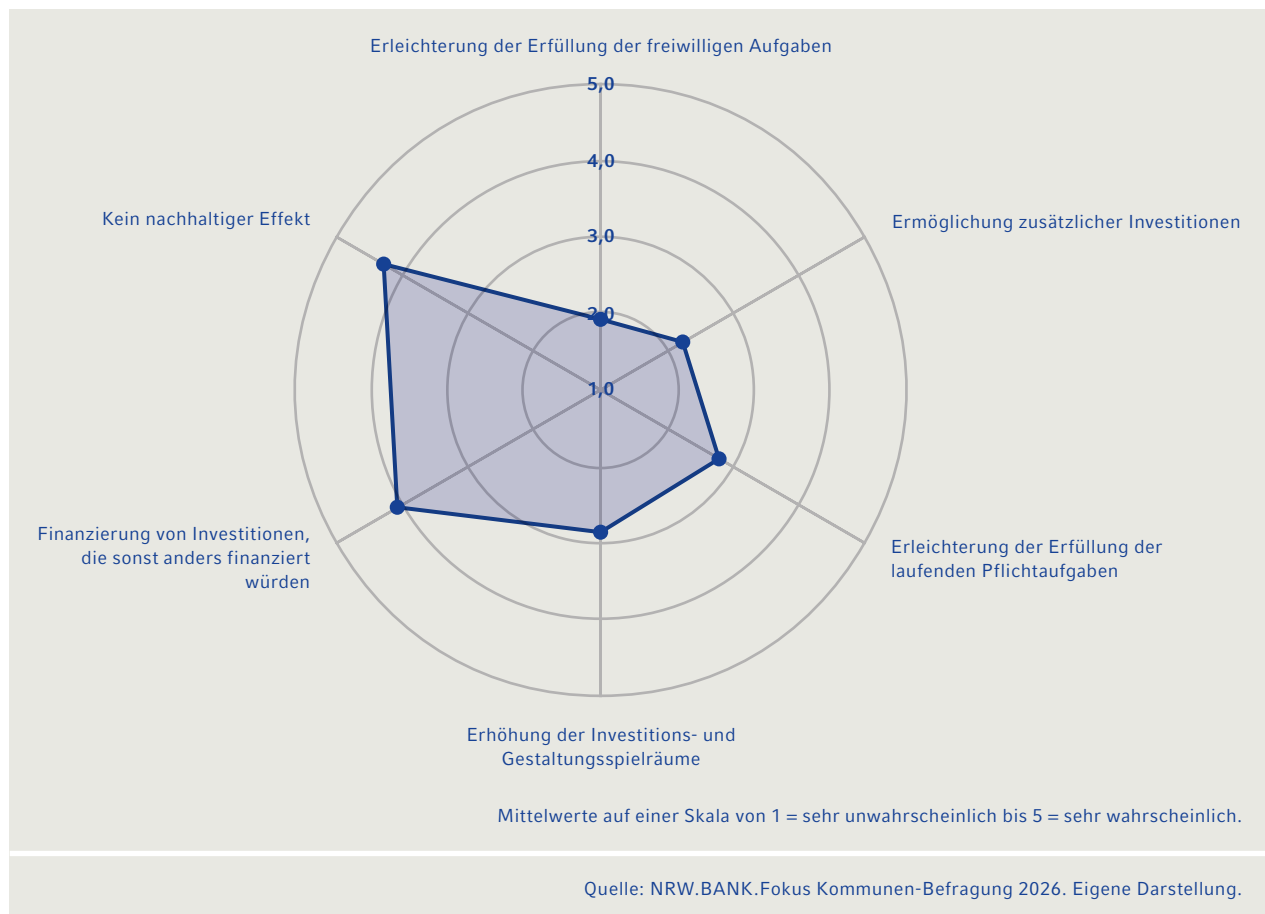


Abbildung 9 illustriert die von den Befragten erwarteten Effekte des Sondervermögens SVIK, von dem wegen seiner Investitionsorientierung und wegen des in der Summe größeren Volumens – rund 12,7 Milliarden Euro für Investitionen werden im Zeitraum 2025 bis 2036 bei den NRW-Kommunen ankommen – etwas größere Auswirkungen zu erwarten wären.

Da das SVIK in allen Ländern in ähnlichem, wenn auch nicht identischen Ausmaß zur Finanzierung kommunaler Investitionen eingesetzt wird, lohnt hier wieder der Vergleich mit dem KfW-Kommunalpanel: Bundesweit geben 22 Prozent für das Jahr 2026 und 38 Prozent für das Jahr 2027 an, dass die geplanten Investitionen höher ausfallen, als es ohne Sondervermögen der Fall wäre (Raffer et al., 2026). Nach Maßgabe von [NRW.BANK.Fokus Kommunen 2026](#) überwiegt bei den nordrhein-westfälischen Kommunen einerseits der Eindruck, dass durch das Sondervermögen solche Investitionen finanziert werden, die sonst auch durchgeführt, aber anders finanziert worden wären. Gleichzeitig berichten nicht wenige von einer Erhöhung der Investitions- und Gestaltungsspielräume. Ebenfalls genannt wird die Erleichterung der Erfüllung der Pflichtaufgaben. Dass aber das Sondervermögen für Infrastruktur und Klimaneutralität den nordrhein-westfälischen Kommunen tatsächlich zusätzliche Investitionen ermöglichen würde, wird von den Finanzverantwortlichen im Durchschnitt als eher unwahrscheinlich betrachtet.

Die befragten Finanzverantwortlichen hatten darüber hinaus die Möglichkeit, zusätzliche Effekte zu benennen, die sie von dem Sondervermögen erwarten. Hier wurden häufiger die Nachweispflichten und der bürokratische Aufwand kritisch erwähnt, der das Personal bindet und zu zusätzlichen Belastungen führt. Insgesamt erwarten die Befragten daher zwar zusätzliche Spielräume für einzelne Investitionsvorhaben, bezweifeln jedoch, dass das Sondervermögen die strukturelle Finanz- und Investitionslage nachhaltig verbessert.

4. Klimaschutz und Klimawandelanpassung

Der Klimawandel bleibt eine der zentralen Herausforderungen für Städte, Gemeinden und Kreise in Nordrhein-Westfalen. Steigende Temperaturen sowie längere Trockenperioden beeinträchtigen bereits heute die menschliche Gesundheit, Ökosysteme und technische Infrastruktur. Die Auswirkungen des Dürresommers 2026 waren nicht zuletzt an den Negativ-Rekordwerten des Rheinpegels und der Wasserstände der anderen nordrhein-westfälischen Fließgewässer deutlich sichtbar. Diese alarmierenden Ereignisse haben sehr anschaulich gemacht, dass das Thema „Wasser in Zeiten der Klimakrise“ wichtige und gerade auch für die Kommunen und die kommunalen Versorgungsunternehmen herausfordernde Aufgaben mit sich bringt. Hierfür hat für NRW die gerade abgeschlossene, gleichnamige Enquetekommission III (2026) zentrale Grundlagen gelegt. Die nachhaltige Finanzierung einer resilienten, zu wichtigen Teilen kommunalen Wasserwirtschaft wurde im Auftrag dieser Kommission in einem aktuellen FiFo-GWS-Gutachten untersucht (Becker et al., 2026).

Doch Wasser und Wasserversorgung ist nur eine von vielen Dimensionen, in denen die Menschen in NRW und die nordrhein-westfälischen Kommunen vom Klimawandel betroffen sind. Kommunen sind zentrale Akteure des Klimaschutzes und der Anpassung an den fortschreitenden Klimawandel: Sie beeinflussen über ihre Zuständigkeiten in den Bereichen Gebäude, Energieversorgung, Verkehr, Abfallwirtschaft, Stadtentwicklung und Flächenplanung sowohl lokale Treibhausgasemissionen als auch die Widerstandsfähigkeit gegenüber den wachsenden Klimarisiken. Vor diesem Hintergrund erfasst die diesjährige [NRW.BANK.Fokus Kommunen-Befragung](#) die Klimaschutz- und Klimaanpassungsaktivitäten der nordrhein-westfälischen Kommunen, relevante Einflussfaktoren für die Umsetzung von Investitionen sowie erwartete Folgen für die Haushalte der Kommunen.

Abbildung 10: Aktivität im Klimaschutz, heute und in fünf Jahren

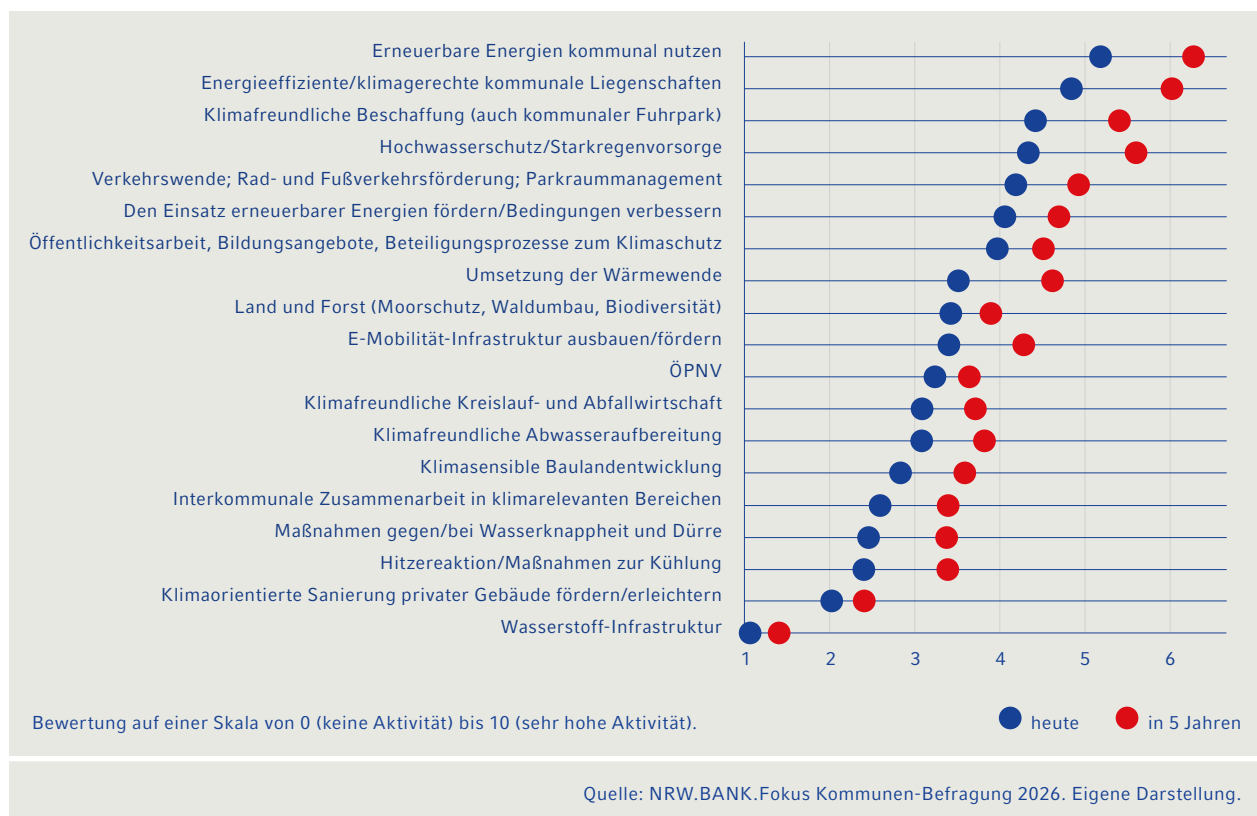
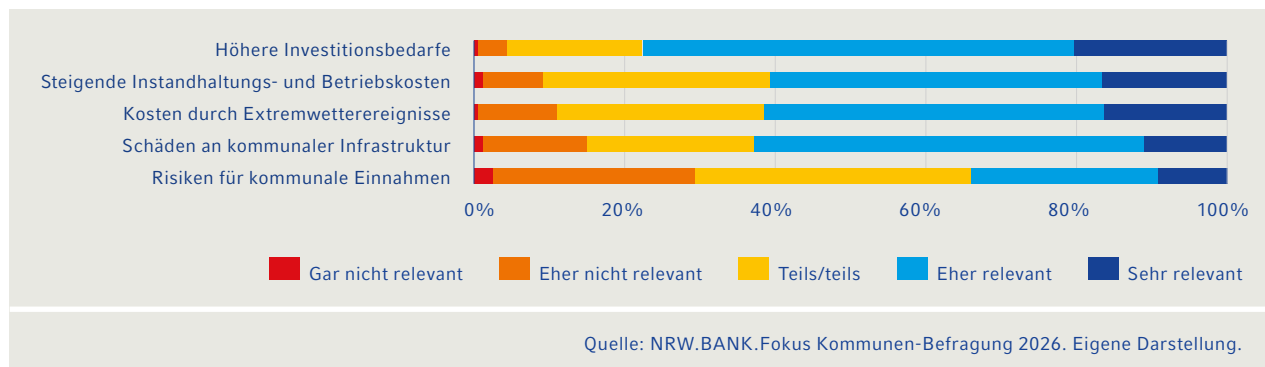


Abbildung 10 zeigt, dass die Aktivitäten der Kommunen im Bereich des Klimaschutzes und der Klimawandelanpassung für ein breites Spektrum von Maßnahmen (auf einer Skala von 0 bis 10) auf einem niedrigen bis mittleren Aktivitätsniveau zwischen 3 und 5 liegen. In allen Bereichen geben sie an, in fünf Jahren deutlich aktiver sein zu wollen. Die vier Bereiche, in denen die Kommunen bereits heute am aktivsten sind, dürften auch in fünf Jahren am wichtigsten sein. Auffallend ist zudem die Erwartung, dass Aktivitäten zu Klimawandelanpassung wie Maßnahmen gegen Wasserknappheit und Dürre, zur Kühlung oder der Hochwasserschutz in der Tendenz stärker zunehmen werden als Klimaschutzmaßnahmen.

Abbildung 11: Relevanz von Klimawandelfolgen für die langfristige Finanzlage der Kommunen



Erstmalig wurde in der diesjährigen Befragung nach den erwarteten Auswirkungen des Klimawandels auf die langfristige finanzielle Lage der Kommunen gefragt. Abbildung 11 zeigt, dass als wichtigste Folge höhere Investitionsbedarfe erwartet werden: Rund drei Viertel der Befragten bewerten diesen Zusammenhang als eher oder sehr relevant. Auch steigende Instandhaltungs- und Betriebskosten, Kosten infolge von Extremwetterereignissen sowie Schäden an der kommunalen Infrastruktur werden von einer deutlichen Mehrheit als relevant eingeschätzt. Demgegenüber werden Risiken für die kommunalen Einnahmen zurückhaltender beurteilt.

Insgesamt verdeutlicht die Abbildung, dass die finanziellen Folgen des Klimawandels vor allem auf der Ausgabenseite erwartet werden. Die Einschätzungen stehen im Einklang mit aktuellen Analysen, die für die Klimaanpassung einen erheblichen zusätzlichen Finanzierungsbedarf erwarten (Schuß/Thöne, 2025). Der Deutsche Städte- und Gemeindebund beziffert den jährlichen kommunalen Investitionsbedarf für Klimaanpassung bundesweit auf mindestens 8 Milliarden Euro (Deutscher Städte- und Gemeindebund, 2026).

Abbildung 12: Einfluss von Instrumenten auf kommunale Klimaschutzinvestitionen

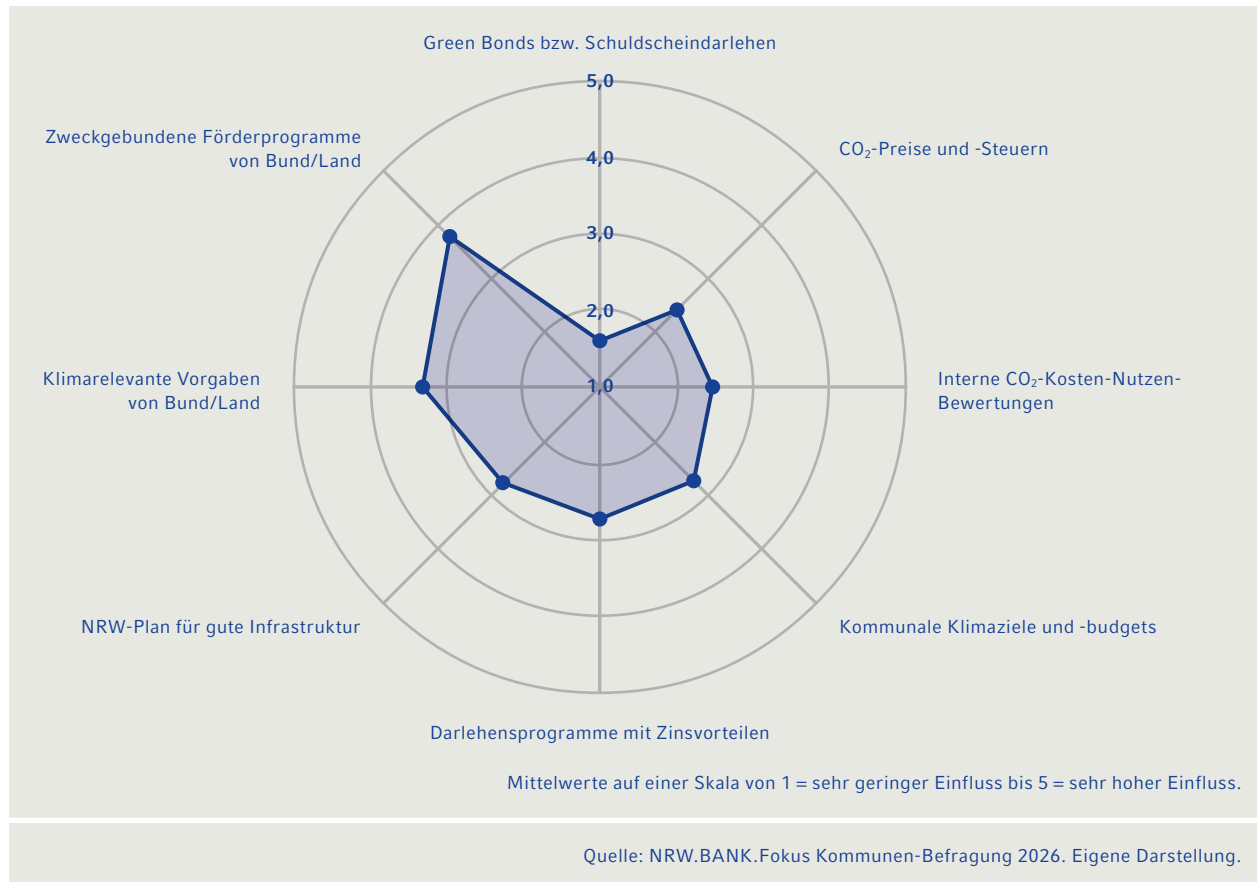
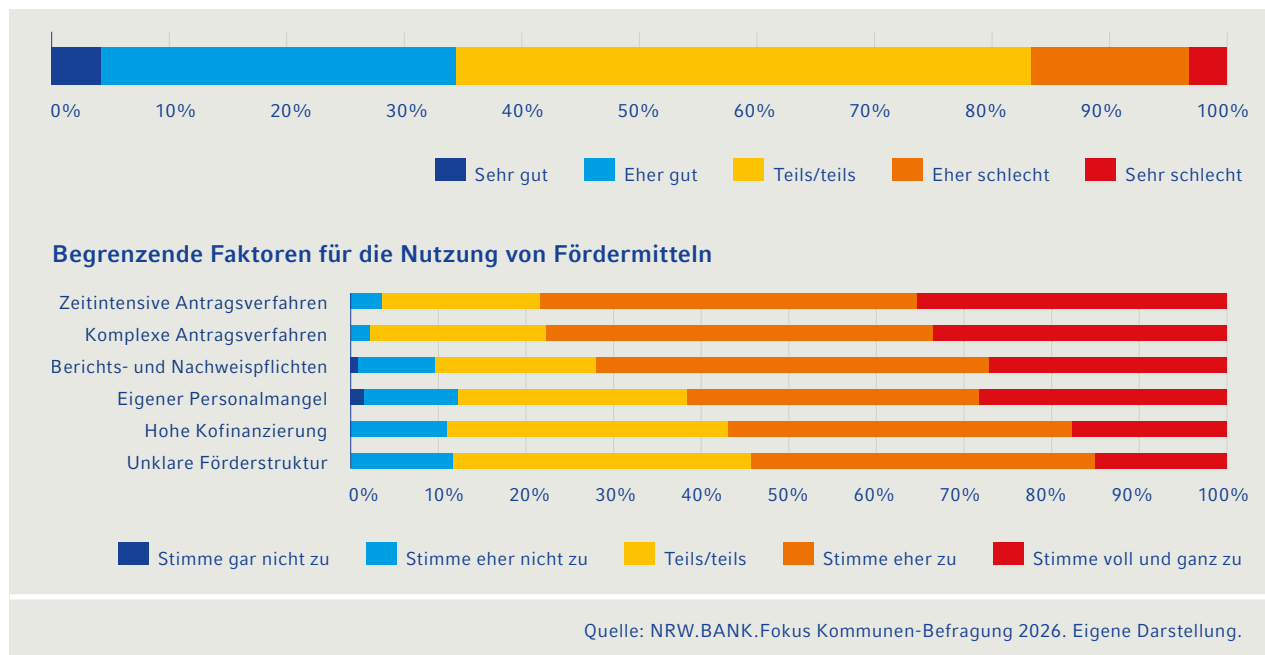


Abbildung 12 zeigt, welche Instrumente nach der Einschätzung der Befragten die kommunalen Klimaschutzinvestitionen beeinflussen. Die Bewertung erfolgte auf einer Skala von 1 („sehr geringer Einfluss“) bis 5 („sehr hoher Einfluss“). Den größten Einfluss erwarten die Befragten von zweckgebundenen Förderprogrammen von Bund und Land. Auch klimarelevante Vorgaben von Bund und Land sowie der NRW-Plan für gute Infrastruktur werden vergleichsweise einflussreich eingeschätzt. Interne CO₂-Kosten-Nutzen-Bewertungen sowie CO₂-Preise, kommunale Klimaziele und -budgets sowie Darlehensprogramme mit Zinsvorteilen scheinen eher eine untergeordnete Rolle zu spielen. Green Bonds bzw. Schuldscheindarlehen bilden bisher die Ausnahme und werden nur von einigen wenigen Städten als entscheidender Einflussfaktor genannt. (Für kleinere Gemeinden sind derartige Instrumente in der Praxis aber auch keine Option.)

Dies zeigt, dass insbesondere verlässliche öffentliche Finanzierung und verbindliche Rahmenbedingungen als wichtige Voraussetzungen für zusätzliche Klimaschutzinvestitionen gelten. Aus Sicht der Befragten beeinflussen Zuschüsse einerseits und regulatorische Zwänge andererseits die klimabezogene Investitionstätigkeit dabei deutlich stärker als kapitalmarkt- oder andere marktorientierte Instrumente.

Abbildung 13: Möglichkeit zur Nutzung angebotener Fördermittel im Bereich Klimaschutz und -anpassung



Aufgrund der starken Abhängigkeit von Förderprogrammen stellt sich die Frage, wie gut oder schlecht Kommunen diese nutzen können. Die in Abbildung 7 oben dargestellten allgemeinen Investitionshemmnisse machen deutlich, dass in den kommunalen Verwaltungen häufig keine Kapazitäten für die Beantragung von Fördermitteln bestehen. Abbildung 13 stellt deshalb die Einschätzung der Befragten zur Nutzung bestehender Fördermittel im Bereich Klimaschutz und Klimaanpassung sowie die dabei wahrgenommenen Hemmnisse dar. Die Qualität und Zugänglichkeit der Förderangebote werden unterschiedlich bewertet. Etwa ein Drittel schätzt sie als eher oder sehr gut ein, während knapp 20 Prozent zu einer eher oder sehr schlechten Bewertung gelangen. Die übrigen Befragten und damit der überwiegende Teil zeigen sich demnach gespalten, was auf Hindernisse und Verbesserungspotenziale hindeutet.

Insgesamt lehnen 75 Prozent die Aussage ab, dass es keine wesentlichen Einschränkungen bei der Beantragung der Fördermittel gibt. Als wichtigste begrenzende Faktoren werden zeitintensive und komplexe Antragsverfahren genannt. Jeweils mehr als drei Viertel der Befragten stimmen diesen Aussagen eher oder vollständig zu. Auch Berichts- und Nachweispflichten sowie, mit allen drei Hindernissen verbunden, der eigene Personalmangel werden von einer deutlichen Mehrheit als Hemmnisse wahrgenommen. Hohe Kofinanzierungsanteile und eine unklare Förderstruktur werden ebenfalls von mehr als der Hälfte der Befragten als begrenzende Faktoren genannt. Zusätzlich zu den aufgeführten Hürden wurden explizit kurze Antragsfristen erwähnt, die die Beantragung erschweren.

Die Ergebnisse zeigen, dass die zentrale Herausforderung weniger in einem grundsätzlichen Fehlen von Förderprogrammen liegt, sondern in deren praktischer Nutzbarkeit. Komplexe Verfahren, umfangreiche Nachweispflichten und begrenzte personelle Kapazitäten erschweren insbesondere finanzschwachen und kleineren Kommunen den Zugang. Dies entspricht aktuellen Befunden der Forschung, wonach eine Vereinfachung der Förderlandschaft, pauschalere Budgets und weniger Bürokratie die Umsetzung kommunaler Klimaschutzmaßnahmen verbessern könnten (Döring/Gerhards/Thöne, 2024; Scheller/Raffer, 2026).

5. Fokusthema: Modernisierung des Staates

Auch das Fokusthema der [NRW.BANK.Fokus Kommunen-Befragung 2026](#) steht im Zeichen der akuten Finanznot der Kommunen. Das Land Nordrhein-Westfalen hat auf die finanziell dramatische Situation im Sommer 2026 mit der Entscheidung reagiert, den in den 1980er Jahren auf 23 Prozent gesenkten Verbundsatz des Steuerverbundes ab 2027 auf 23,5 Prozent leicht anzuheben. Alle Seiten – Land wie NRW-Kommunen – gehen nicht davon aus, dass diese finanzielle Entlastung allein ausreichen kann, um die kommunalen Finanzen wieder ins Lot zu bringen.

Die bisherigen Befunde haben gezeigt, dass weitere Reformen folgen müssen, um die Situation der Kommunen nachhaltig zu bessern. Die finanzielle Ausstattung nimmt dabei eine wichtige Rolle ein, kann aber allein kein Allheilmittel sein. Im Hinblick auf die Herausforderungen der jüngeren Vergangenheit und die anstehenden Aufgaben der kommenden Jahre stellt sich die Frage, wie die Ebene des Staates schneller, besser und moderner werden kann. Aus diesem Grund befasst sich die Befragung in diesem Jahr mit der **Modernisierung des Staates**.

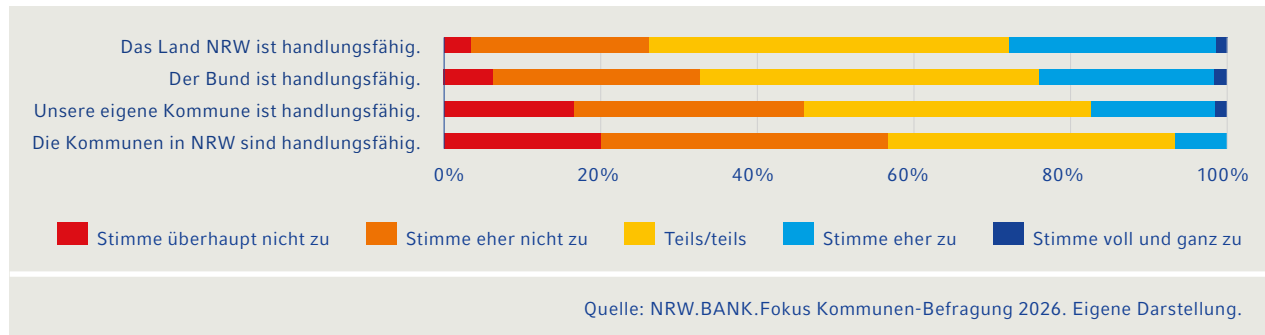
Ein handlungsfähiger Staat zählt zu den zentralen Voraussetzungen auch für das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Demokratie und damit für eine dauerhaft funktionierende Gesellschaft (Jäkel et al., 2025). Die kommunale Familie ist der Ort, an dem staatliche Leistungen für Bürgerinnen und Bürger, Unternehmen und zivilgesellschaftliche Akteure unmittelbar erfahrbar werden. Sie setzt eine Vielzahl bundes- und landesrechtlicher Vorgaben um, gewährleistet wesentliche Leistungen der Daseinsvorsorge und übernimmt zugleich eine zentrale Rolle bei der Bewältigung gesellschaftlicher Transformationsaufgaben. Die Leistungsfähigkeit des Staates entscheidet sich daher in besonderem Maße auf der kommunalen Ebene. Die gegenwärtige Lage vieler Kommunen ist jedoch durch eine strukturelle Überlastung gekennzeichnet. Steigende Sozialausgaben, eine zunehmende Zahl gesetzlicher Aufgaben sowie Fachkräfteengpässe kennzeichnen den Alltag der Kommunen.

In der aktuellen Literatur und politischen Debatte wird ein entsprechend breites Bündel von Lösungsansätzen diskutiert: Im Zentrum steht zunächst eine aufgabengerechte Finanzierung. So sollen Bund und Länder zusätzliche, von ihnen veranlasste Leistungen nur dann auf die Kommunen übertragen, wenn der daraus entstehende Aufwand vollständig und dauerhaft ausgeglichen wird. Mit der Bund-Länder-Einigung vom Juni 2026 wurde hierzu der Grundsatz „Wer bestellt, bezahlt“ gestärkt: Bei bundesrechtlich veranlassten Mehrkosten von mehr als 200 Mio. Euro soll der Bund künftig 80 Prozent der Kosten übernehmen (Bundesregierung, 2026). Es muss sich zeigen, wie gut diese Absicht in der Praxis realisiert werden kann. Gleichzeitig ist damit das enorme Konnexitäts-Problem bestehender, d. h. vergangener Aufgabenübertragungen an Länder und Kommunen nicht gelöst (Thöne, 2026).

Darüber hinaus werden eine stärkere Bündelung und Standardisierung kommunaler Aufgaben sowie eine Reduzierung besonders antragsintensiver Förderprogramme vorgeschlagen. So werden in der Fach-Diskussion mittlerweile zahlreiche Ideen und Modelle formuliert, die kommunale Handlungsfähigkeit zu erhöhen: Es werden einerseits Sofortmaßnahmen vorgeschlagen, die darauf abzielen, die Finanzierungslücke schnell zu schließen und langfristig Strukturmaßnahmen empfohlen, die durch eine Neuordnung der Aufgaben zwischen Bund, Ländern und Kommunen gekennzeichnet sind (vgl. u. a. Bertelsmann Stiftung, 2026; Hansmann/Jethon, 2026; Thöne, 2026).

Die diesjährige [NRW.BANK.Fokus Kommunen-Befragung](#) greift diese Fragen auf. Sie untersucht, wie die kommunalen Finanzverantwortlichen die Belastung durch Aufgaben, Verfahren und administrative Anforderungen einschätzen, in welchen Bereichen sie besondere Modernisierungsbedarfe sehen und welche Maßnahmen aus ihrer Sicht zu einer spürbaren Entlastung beitragen können.

Abbildung 14: Handlungsfähigkeit staatliche Aufgaben zu erfüllen

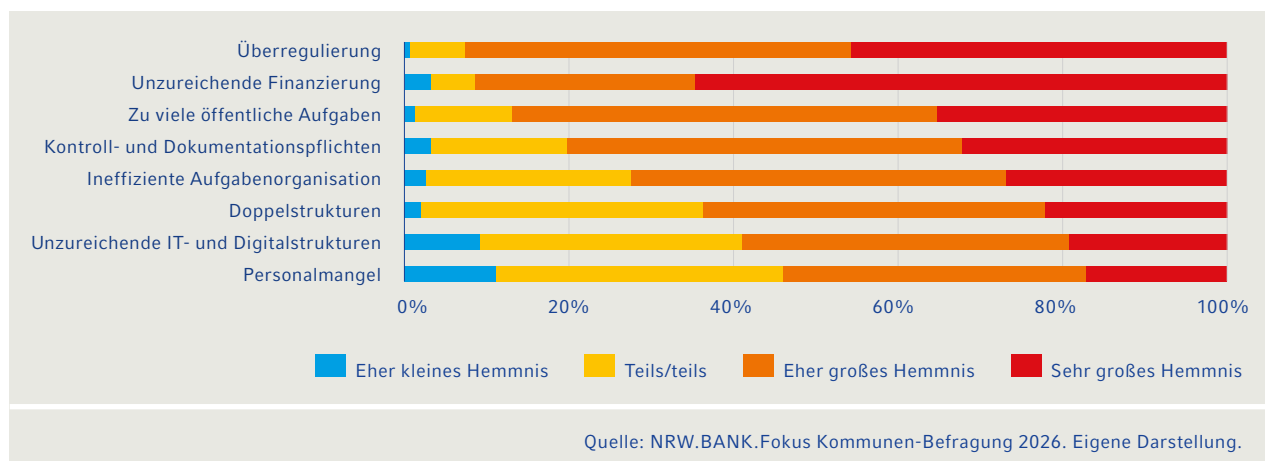


Zum Einstieg in das Fokusthema gibt Abbildung 14 die Einschätzung der kommunalen Finanzverantwortlichen zur gegenwärtigen Handlungsfähigkeit der verschiedenen staatlichen Ebenen bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben wieder. Wie handlungsfähig ist die eigene Kommune? Wie handlungsfähig sind in den Augen der befragten Finanzverantwortlichen die Kommunen in NRW in der Gesamtschau? Wie handlungsfähig werden Land und Bund wahrgenommen?

Die Bewertungen fallen zwischen den Ebenen unterschiedlich aus. Am positivsten wird die Handlungsfähigkeit des Landes Nordrhein-Westfalen bewertet. Knapp 30 Prozent der Befragten stimmen der Aussage, das Land sei handlungsfähig, eher oder vollständig zu. Demgegenüber wird die Handlungsfähigkeit des Bundes ein wenig zurückhaltender bewertet: Etwa ein Viertel stimmt der Aussage zu, während mehr als ein Drittel sie (eher) ablehnt. Deutlich kritischer wird die eigene kommunale Ebene eingeschätzt. Nur etwa 18 Prozent halten die eigene Kommune für handlungsfähig. Demgegenüber widerspricht rund die Hälfte der Befragten dieser Aussage. Die Handlungsfähigkeit der Kommunen in Nordrhein-Westfalen insgesamt wird noch negativer bewertet. Hier stimmen weniger als 10 Prozent der Aussage zu, während fast zwei Drittel der Befragten nicht oder eher nicht zustimmen.

Vermutlich ist diese kommunale Sicht auf die eigene Handlungsfähigkeit und die Handlungsfähigkeit der anderen Ebenen insofern subjektiv, als sie nicht deckungsgleich mit möglichen Einschätzungen in die Gegenrichtung sein dürfte. Gleichwohl sind die festzustellenden Diskrepanzen wie auch die auf allen Ebenen geringen Zustimmungswerte bedenklich. Dies unterstreicht den Bedarf an strukturellen Reformen, um die Handlungsfähigkeit der Kommunen, aber auch die des Landes und des Bundes zu sichern.

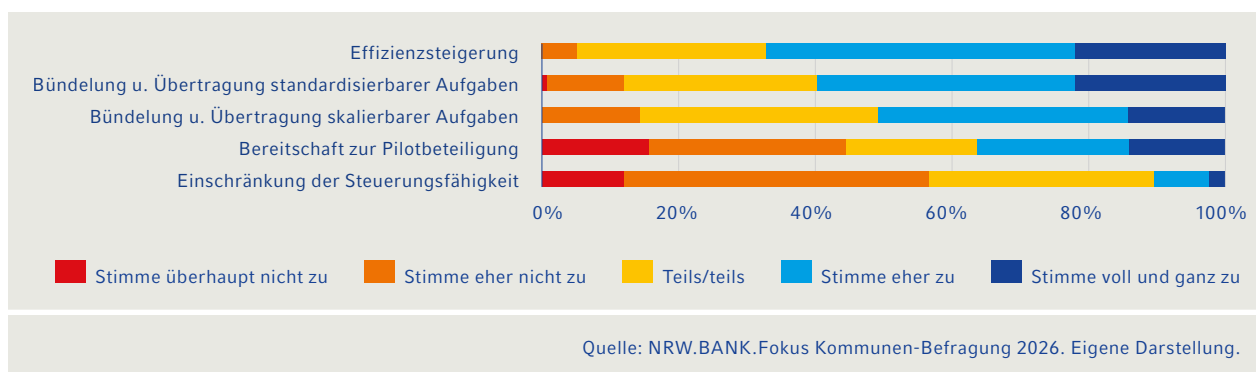
Abbildung 15: Hemmnisse staatlicher Handlungsfähigkeit



Die vorangegangene Abbildung 14 hat gezeigt, dass die kommunale Handlungsfähigkeit im Vergleich zu Bund und Land besonders kritisch eingeschätzt wird. Abbildung 15 nimmt die möglichen Ursachen dieser Einschätzungen in den Blick und zeigt, welche Faktoren aus Sicht der Befragten die staatliche Handlungsfähigkeit besonders stark beeinträchtigen.

Als größte Hemmnisse werden eine unzureichende Finanzierung sowie die Überregulierung bzw. zu viele oder zu detaillierte rechtliche Vorgaben bewertet. Nahezu alle Befragten sehen darin ein eher großes oder sehr großes Hemmnis. Ebenfalls hohe Bedeutung haben eine ineffiziente Aufgabenorganisation im föderalen Staat, eine zu große Zahl öffentlicher Aufgaben für die Kommunen sowie Doppelstrukturen. In allen Fällen sehen jeweils deutlich mehr als zwei Drittel der Befragten ein eher oder sehr großes Hemmnis. Auch Kontroll- und Dokumentationspflichten, IT- und Digitalstrukturen sowie der Personalmangel werden von mehr als der Hälfte der Befragten als erhebliches Hindernis für die staatliche Handlungsfähigkeit wahrgenommen. [NRW.BANK.Fokus Kommunen](#) im vorletzten Jahr 2024 hatte als Vertiefungsthema den Fachkräftemangel gewählt und auf Basis der repräsentativen Befragung hochgerechnet, dass schon 2030 jede siebente Stelle in den Kommunen Nordrhein-Westfalens unbesetzt bleiben könnte (Thöne/Willeken, 2024).

Abbildung 16: Bündelung und Übertragung von Aufgaben



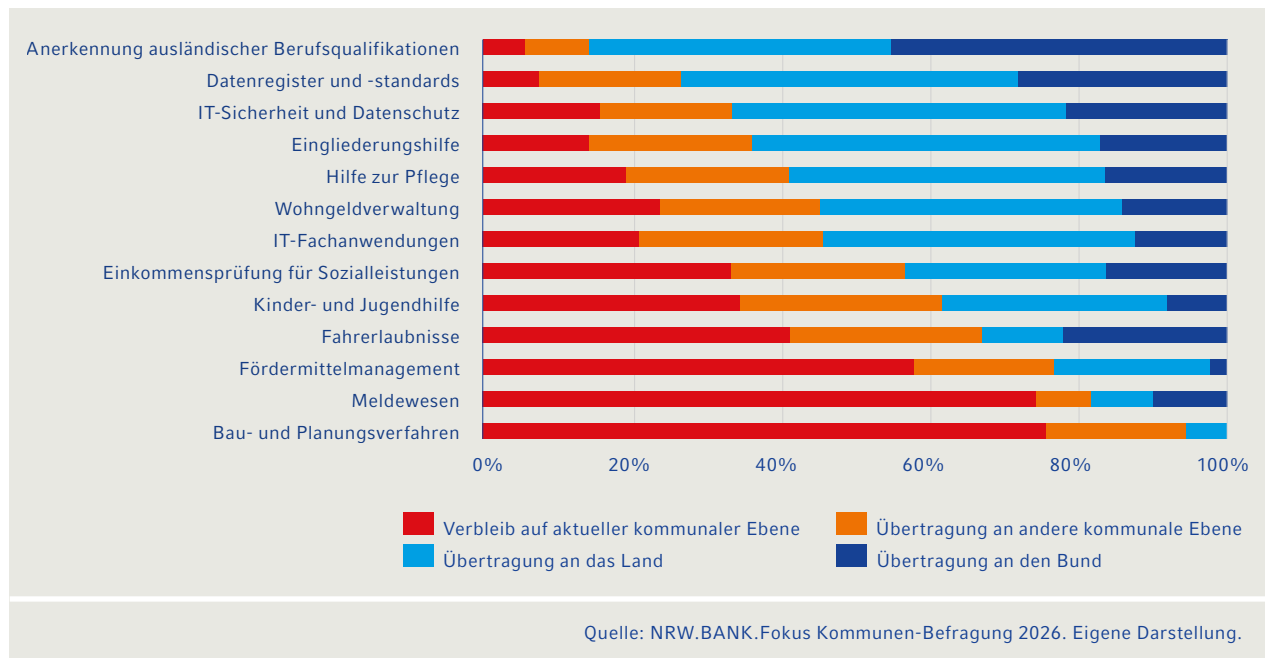
Wenn die Handlungs- und Leistungsfähigkeit der nordrhein-westfälischen Kommunen nicht zuletzt durch ein Übermaß an zu erledigenden staatlichen Aufgaben leidet, stellt sich unmittelbar die Frage nach Verbesserungen, die durch Bündelung und Hochverlagerung von Aufgaben erzielt werden könnten. Abbildung 16 zeigt, wie die kommunalen Finanzverantwortlichen die Aufgabenverlagerung einordnen. Dabei sollten die Befragten unterschiedliche Aussagen zur Bündelung und Übertragung von Aufgaben bewerten.

Rund zwei Drittel der Befragten stimmen der Aussage eher oder vollständig zu, dass eine Bündelung von Aufgaben zur Effizienz der Kommune beitragen kann. Eine ähnlich hohe Zustimmung findet die Bündelung und Übertragung standardisierbarer Aufgaben. Auch skalierbaren Aufgaben sollten aus Sicht der Hälfte aller Befragten auf übergeordneter Ebene gebündelt werden.

Die Bereitschaft zur Beteiligung an entsprechenden Pilotprojekten ist deutlich geringer ausgeprägt. Nur knapp ein Drittel der Befragten stimmt einer solchen Bereitschaft eher oder vollständig zu, während fast die Hälfte die Aussage ablehnt. Dies deutet darauf hin, dass die grundsätzliche Zustimmung zu einer Aufgabenbündelung nicht automatisch mit einer unmittelbaren Bereitschaft zur praktischen Erprobung einhergeht. Das kann aber auch darauf zurückzuführen sein, dass die Überlastung der kommunalen Verwaltungen keine derartigen Projekte zulässt.

Der Aussage, dass eine Aufgabenbündelung die eigene Steuerungsfähigkeit beeinträchtigen könnte, verneinen knapp 60 Prozent der Befragten. Grundsätzlich wird die Bündelung und Übertragung von Aufgaben also positiv gesehen, da zum einen Effizienzgewinne und Entlastungen erwartet werden und zum anderen kaum Bedenken bestehen, dadurch kommunale Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten zu verlieren.

Abbildung 17: Übertragung kommunaler Aufgaben



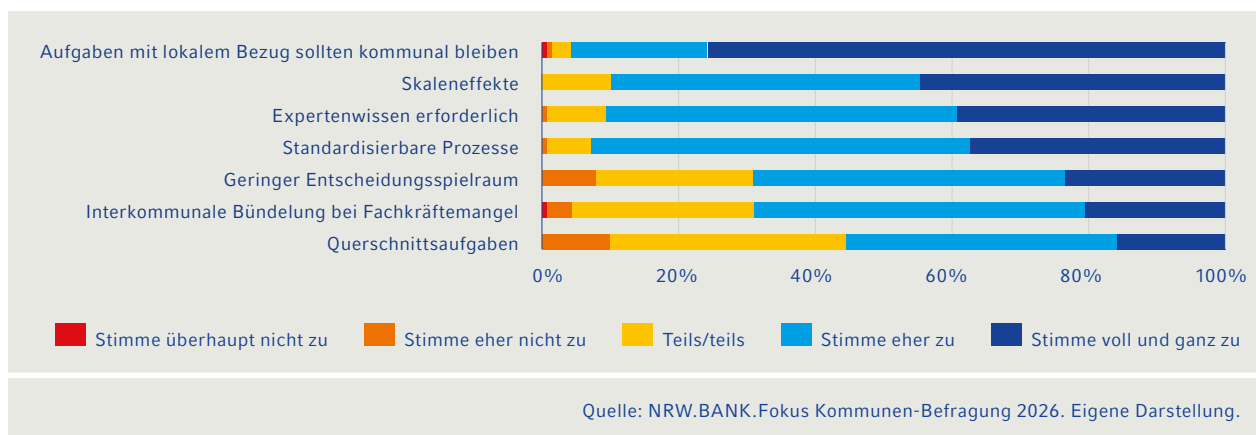
Anknüpfend an die grundsätzlichen Erwartungen an eine Bündelung und Übertragung von Aufgaben stellt Abbildung 17 dar, auf welcher staatlichen Ebene nach Einschätzung der Befragten bestimmte Aufgaben künftig verortet werden könnten. Dabei wird zwischen dem Verbleib auf der aktuellen kommunalen Ebene, einer Übertragung auf eine andere kommunale Ebene sowie einer Übertragung an das Land oder den Bund unterschieden.

Die Befragungsergebnisse zeigen sehr differenzierte Einschätzungen für die unterschiedlichen Aufgabenbereiche. Einige Aufgaben sollen demnach auf der gegenwärtigen Ebene verbleiben oder zumindest die kommunale Ebene nicht verlassen. Besonders deutlich ist dies bei Bau- und Planungsverfahren, beim Meldewesen und beim Fördermittelmanagement: Hier spricht sich jeweils eine klare Mehrheit für einen Verbleib auf der kommunalen Ebene aus. Bei der Kinder- und Jugendhilfe, bei den Fahrerlaubnissen und bei Einkommensprüfungen für Sozialleistungen sind die Auffassungen gespalten. Auch wenn mehr als die Hälfte der Befragten eine Übertragung ablehnt, sind nicht wenige Antwortende offen dafür, diese Aufgaben zukünftig auf Landes- oder Bundesebene anzusiedeln.

Eine Übertragung an das Land oder den Bund wird bei stark standardisierbaren, digitalisierbaren oder überregional zu koordinierenden Aufgaben präferiert. Dies betrifft insbesondere Datenregister und -standards, die Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen, IT-Sicherheit und Datenschutz sowie IT-Fachanwendungen. Bei der Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen entfällt dabei der größte Anteil auf eine Übertragung an den Bund, während bei Datenregistern und -standards sowie bei IT-Sicherheit vor allem eine Zuständigkeit des Landes bevorzugt wird.

Dass schließlich die Mehrheit der Befragten befürwortet, dass die Eingliederungshilfe und die Hilfe zur Pflege zentralisiert werden sollen, ist dagegen keineswegs ähnlich naheliegend. Beide Aufgaben – besonders die Eingliederungshilfe – verlangen durchaus ein hohes Maß an lokaler Zuwendung und individueller Bewertung. Dass bei diesen traditionell kommunalen Sozialaufgaben inzwischen eine Mehrheit der Befragten die Zentralisierung auf einer höheren Ebene befürwortet, hängt gewiss auch mit der enormen, kommunal kaum steuerbaren Ausgabendynamik in diesen Bereichen zusammen (Hansmann/Jethon, 2026). Wo das Konnexitätsversprechen so klar versagt, wird immer weniger verlangt, dass das Geld zur Aufgabe kommen solle. Es wird dagegen häufiger verlangt, dass die entsprechende öffentliche Aufgabe auch in der Umsetzung verursachergerecht dorthin verlagert werde, wo die Leistungsausweitungen und die damit verbundenen Kosten entschieden werden.

Abbildung 18: Kriterien für die Bündelung von Aufgaben



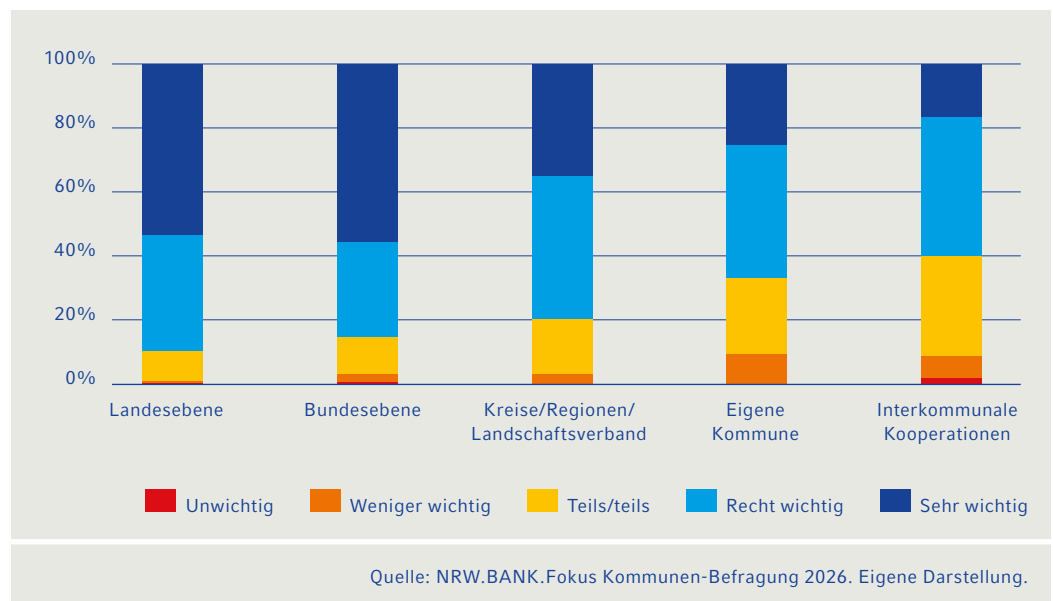
Die kommunalen Finanzverantwortlichen befürworten somit keine pauschale Abgabe kommunaler Aufgaben, sondern unterscheiden klar zwischen den verschiedenen Aufgabenbereichen. Nach welchen Kriterien eine Bündelung und Übertragung oder ein Verbleib auf kommunaler Ebene entschieden werden sollte, zeigt nach den Einschätzungen der Befragten Abbildung 18.

Fast alle Befragten stimmen der Aussage zu, dass Aufgaben mit hohem lokalem Bezug, wie beispielsweise die lokale Daseinsvorsorge, auch kommunal verbleiben sollten. Gleichzeitig liegen die Zustimmungswerte für eine Hochverlagerung von Aufgaben, bei denen Skaleneffekte zu erheblichen Kosteneinsparungen führen, die komplex sind und Expertenwissen erfordern – wie die Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen – oder deren Planungs- und Durchführungsprozesse standardisierbar sind – wie z. B. IT-Fachverfahren –, bei über 90 Prozent. Etwas geringer, aber immer noch bei fast 70 bzw. 60 Prozent Zustimmung, werden als Kriterien für eine Zentralisierung die Faktoren geringer Entscheidungsspielraum, Fachkräftemangel und Querschnittsaufgaben (z. B. Einkommensprüfungen, die für verschiedene Verwaltungsprozesse relevant sind) bewertet.

Abschließend zum Fragenkomplex Aufgabenverlagerung wurden die Befragten gebeten, eine Einschätzung zu geben, wie groß der Anteil der Aufgaben sei, der nach ihrem Dafürhalten für eine Übertragung an eine höhere föderale Ebene oder für die interkommunale Bündelung geeignet wäre. Im Durchschnitt geben die Befragten an, dass von den kommunalen Aufgaben etwa 30 Prozent des Personalaufwands und etwa 34 Prozent der Ausgaben sich für eine Verlagerung anbieten. Dies entspräche einer umfassenden Neuordnung der Aufgabenorganisation.

Das bedarf einer durchdachten, koordinierten und reformbereiten Abstimmung zwischen Bund, Ländern und Kommunen. Dass die überaus bedenkliche kommunale Ausgabendynamik gerade bei bundesgesetzlich determinierten Sozialaufgaben auch strukturell wirksame Anpassungen im Föderalstaat erforderlich macht, muss nach 2024, 2025 und angesichts der laufenden Defizite auch 2026 nicht mehr überraschen. Gleichwohl ist zum Abschluss der Befragung völlig offen, ob und in welchem Ausmaß jenseits der kommunalen Ebene auch eine Bereitschaft besteht, die ernsthafte politische Diskussion zur zukunftsgerechten Neuordnung öffentlicher Aufgaben zu beginnen.

Abbildung 19: Ebenen der Staatsmodernisierung, um kommunale Verwaltung leistungsfähiger zu machen

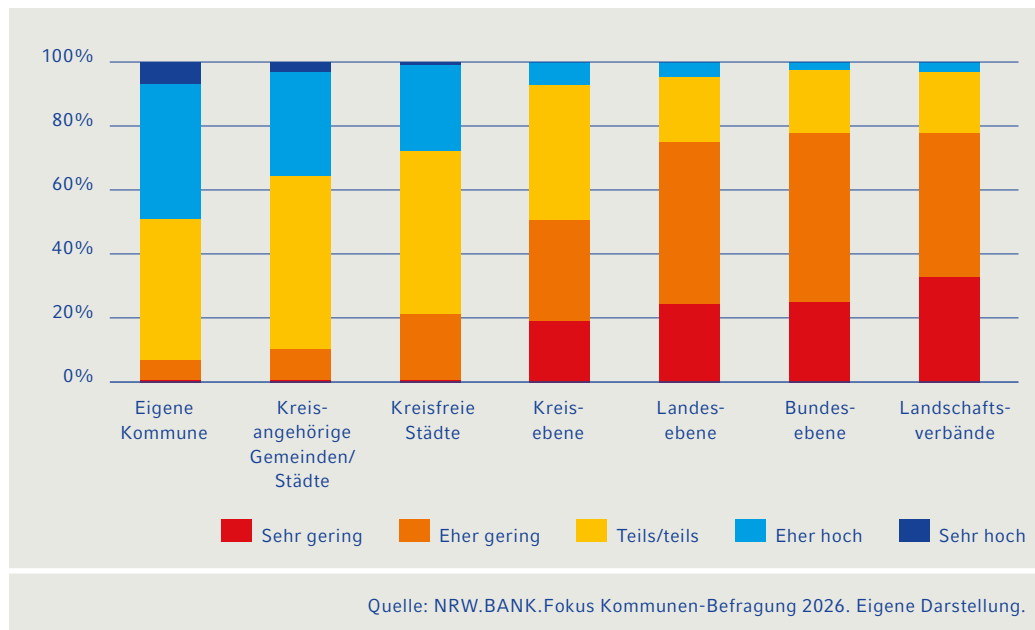


Anknüpfend an die vorherigen Ergebnisse zur Aufgabenbündelung und -übertragung zeigt Abbildung 19, auf welchen Ebenen die Befragten weiteren Modernisierungsbedarf sehen, um die kommunale Verwaltung leistungsfähig zu halten und effizienter zu gestalten. Die Ergebnisse verdeutlichen, dass Staatsmodernisierung aus kommunaler Sicht als eine gemeinschaftliche Aufgabe mehrerer Ebenen verstanden wird.

Den größten Handlungsbedarf sehen die Befragten auf der Landes- und Bundesebene. Jeweils deutlich mehr als vier Fünftel bewerten Modernisierungsmaßnahmen auf diesen Ebenen als recht oder sehr wichtig. Besonders hoch ist dabei der Anteil, der die Landes- oder Bundesebene als „sehr wichtig“ einstuft. Daraus wird deutlich, dass die Befragten substanzielle Impulse und Veränderungen von den übergeordneten staatlichen Ebenen erwarten, um selbst besser arbeiten zu können.

Wiederum gilt das oben schon gemachte Caveat, dass hier der kommunale Blick auf die anderen Ebenen wiedergegeben wird, die ihrerseits an dieser Stelle keine Gegenmeinung äußern können. Dieser Einwand verliert aber insofern an Kraft, als die Befragten keineswegs mit dem Finger nur auf andere zeigen. Auch auf der kommunalen Ebene selbst wird ein erheblicher Modernisierungsbedarf gesehen. Dabei stehen die Kreise, Regionen und Landschaftsverbände an erster Stelle. Rund zwei Drittel der Befragten halten darüber hinaus aber auch die eigene Kommune für eine recht oder sehr wichtige Modernisierungsebene. Reformen auf Ebene der interkommunalen Kooperationen werden ebenfalls von einer Mehrheit als wichtig bewertet, sind im Vergleich mit den anderen Ebenen aber nachrangig.

Abbildung 20: Veränderungsbereitschaft für größere Reformen



Die Frage nach dem Modernisierungsbedarf zieht die Frage nach sich, wie die Veränderungsbereitschaft der jeweiligen Ebene aus Sicht der Befragten gesehen wird. Die Ergebnisse dazu sind in Abbildung 20 dargestellt. Dabei wird zwischen einer sehr geringen, eher geringen, mittleren, eher hohen und sehr hohen Veränderungsbereitschaft unterschieden.

Die höchste Veränderungsbereitschaft wird der eigenen Kommune zugeschrieben. Mehr als 40 Prozent der Befragten bewerten sie als eher oder sehr hoch, während nur ein kleiner Teil eine geringe Veränderungsbereitschaft ausweist. Auch bei den kreisangehörigen Gemeinden und Städten sowie den kreisfreien Städten überwiegt der Eindruck einer hohen Reformbereitschaft gegenüber einer geringen. Auf den anderen Ebenen ist aus Sicht der kommunalen Finanzverantwortlichen die Bereitschaft zu größeren Reformen deutlich zurückhaltender. Rund die Hälfte bewertet sie auf Kreisebene als eher oder sehr gering. Noch kritischer fällt die Einschätzung für die Landes- und Bundesebene aus. Mehr als drei Viertel stufen sie als eher oder sehr gering ein. Betont sei dabei, dass kreisangehörige Gemeinden den größten Teil der Befragten ausmachen und die Ergebnisse dadurch überwiegend durch ihr Antwortverhalten beeinflusst werden.

Das Muster, dass die Veränderungsbereitschaft umso geringer eingeschätzt wird, je weiter weg und zentraler die betrachtete Ebene ist, wird dabei an einer bemerkenswerten Stelle durchbrochen: Die Ebene, der die befragten Finanzverantwortlichen von Gemeinden, Städten und Kreisen am allerwenigsten Veränderungsbereitschaft attestieren, ist weder das Land noch der Bund. Die geringste Veränderungsbereitschaft sehen die befragten Kommunen in Nordrhein-Westfalen ausgerechnet bei der höchsten kommunalen Ebene im Land – bei den zwei Landschaftsverbänden für das Rheinland und für Westfalen-Lippe.

Abbildung 21: Wirksamkeit bisheriger Modernisierungsmaßnahmen

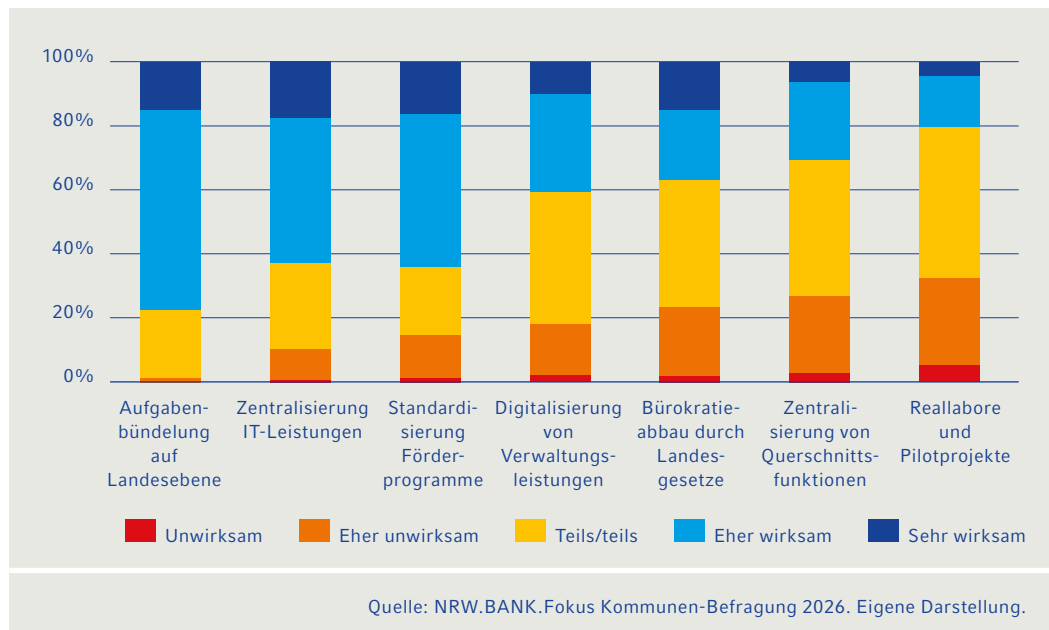


Abbildung 21 zeigt, welche der bereits bestehenden oder erprobten Modernisierungsmaßnahmen aus kommunaler Sicht bislang zur Stärkung staatlicher Handlungsfähigkeit beigetragen haben. Besonders positiv wird die Bündelung von Aufgaben und Zuständigkeiten auf Landesebene bewertet. Fast vier Fünftel der Befragten stufen diesen Ansatz als eher oder sehr wirksam ein. Gemeint sind dabei beispielsweise Reformen bei den landesweit zuständigen Fachbehörden oder die zentrale Förderabwicklung über die NRW.BANK. Auch die Standardisierung und Zentralisierung von IT-Leistungen – etwa zentrale IT-Dienste für Kommunen oder die Anbindung an digitale Register – wird von einer deutlichen Mehrheit als wirksam eingeschätzt. Dies gilt in ähnlicher Weise für die Standardisierung von Förderprogrammen und Förderlogiken auf Landesebene, beispielsweise durch einheitliche Antrags- und Nachweisverfahren sowie zentrale Bewilligungsstellen.

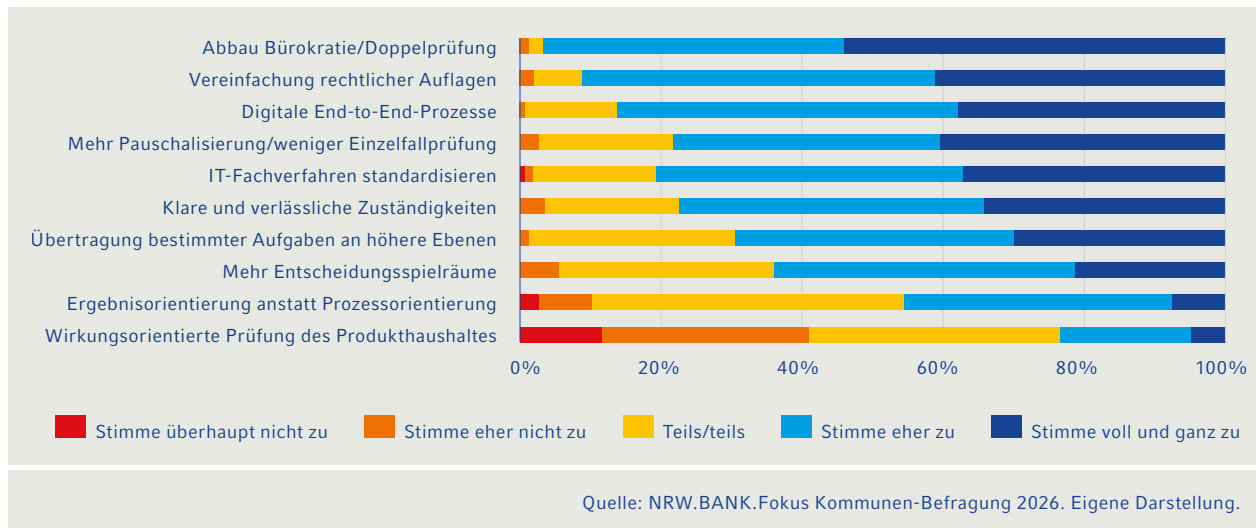
Die Digitalisierung von Verwaltungsleistungen im Rahmen des Onlinezugangsgesetzes wird ebenfalls überwiegend positiv beurteilt. Dazu zählen insbesondere Einer-für-Alle-Leistungen, digitale Antragsverfahren und zentrale Plattformen für Bürgerinnen, Bürger und Unternehmen. Die vergleichsweise hohen Anteile mittlerer Bewertungen deuten jedoch darauf hin, dass die Entlastungswirkung digitaler Verfahren in der Verwaltungspraxis noch nicht überall im gleichen Umfang ankommt bzw. noch mehr Potenzial für digitale Prozesse existiert.

Ähnlich fällt die Einschätzung zum Bürokratieabbau durch Landesgesetze und Verfahrensvereinfachungen aus. Vereinfachte Genehmigungsprozesse, Schwellenwerte und Genehmigungsfiktionen werden zwar mehrheitlich als wirksam bewertet, zugleich sieht ein erheblicher Teil der Befragten die bisherigen Reformen in diesen Bereichen als noch nicht ausreichend an, um die staatliche Handlungsfähigkeit zu stärken.

Deutlich zurückhaltender werden die Zentralisierung administrativer Querschnittsfunktionen innerhalb des Landes sowie die Skalierung und Umsetzung von Reallaboren und Pilotprojekten bewertet. Für Reallabore, digitale Innovationslabore und Testfelder für Verwaltungsreformen ist der Anteil kritischer Einschätzungen am höchsten. Dies kann darauf hindeuten, dass zeitlich begrenzte Erprobungsformate aus kommunaler Sicht erst dann überzeugen, wenn aus ihnen dauerhafte, flächendeckend nutzbare und administrativ anschlussfähige Lösungen absehbar sind.

Insgesamt legt das Antwortverhalten der kommunalen Finanzverantwortlichen nahe, dass bisherige Modernisierungsversuche teilweise bereits spürbar positive Auswirkungen hatten, teilweise jedoch Verbesserungs- aber auch Erweiterungsbedarf besteht, um die Handlungsfähigkeit der staatlichen Ebenen zu erhöhen.

Abbildung 22: Maßnahmen zur Steigerung der kommunalen Leistungsfähigkeit



Anknüpfend an die Bewertung der bisherigen Modernisierungsmaßnahmen zeigt Abbildung 22, welche zusätzlichen strukturellen Veränderungen aus Sicht der Befragten die Leistungsfähigkeit der eigenen Kommune spürbar erhöhen könnten.

Die größte Zustimmung erhält der Abbau von Bürokratie und von Doppelprüfungen. Fast alle Befragten halten diese Maßnahme für eher oder sehr geeignet. Ebenfalls sehr hohe Zustimmung finden die Vereinfachung rechtlicher Auflagen, noch mehr durchgängige digitale End-to-End-Prozesse und eine stärkere Pauschalisierung anstelle zeitintensiver Einzelfallprüfungen.

Auch die Standardisierung von IT-Fachverfahren sowie klare und verlässliche Zuständigkeitsverteilungen werden von einer deutlichen Mehrheit der Befragten unterstützt. Die Übertragung von Aufgaben an höhere staatliche Ebenen findet eine überwiegend positive Bewertung. Dies bestätigt den bereits zuvor sichtbaren Befund, dass die Befragten keine pauschale Zentralisierung erwarten, sondern eine aufgabenspezifische Neuordnung diskutieren möchten.

Ein Mehr an ergebnisorientierter Steuerung anstelle von der vorherrschenden Prozessorientierung wird dagegen gemischt bewertet: Etwa die Hälfte stimmt der Aussage (eher) zu, während zugleich ein genauso großer Teil nur teilweise überzeugt ist. Die geringste Zustimmung erhält eine wirkungsorientierte Prüfung des Produkthaushaltes. Knapp 40 Prozent der Befragten lehnen diese Maßnahme (eher) ab, während nur 20 Prozent Kennzahlen, die die Zielerreichung messen, positiv gegenüberstehen.

Insgesamt weisen die Ergebnisse darauf hin, dass die befragten Finanzverantwortlichen vor allem schlankere Verwaltungsprozesse als zielführend betrachten, die mit weniger Bürokratie, digitalen und einfacheren Auflagen sowie weniger Einzel- und Doppelprüfungen einhergehen.

Abbildung 23: Anwendungen von Künstlicher Intelligenz

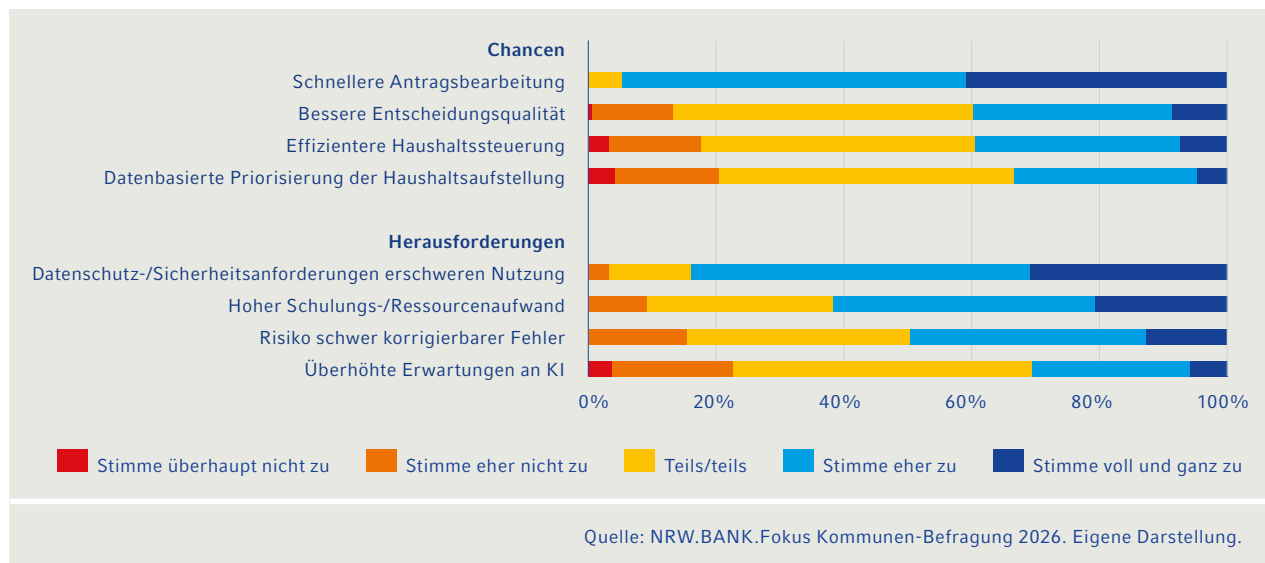
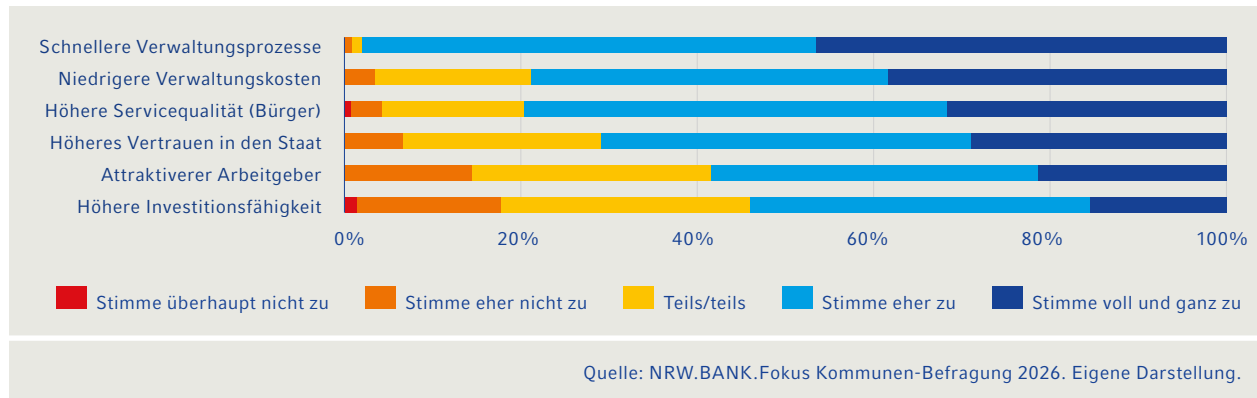


Abbildung 23 richtet den Blick auf einen zurzeit viel diskutierten und polarisierenden Bereich, der sowohl mit Chancen als auch mit Risiken einhergeht – den Einsatz Künstlicher Intelligenz. Umfragen deuten darauf hin, dass die Nutzung von KI bereits heute ein wichtiger Bestandteil des Alltags in den kommunalen Verwaltungen ist. Demnach nutzen 66 Prozent bereitgestellte oder empfohlene Tools, während lediglich 18 Prozent von gar keiner Verwendung berichten (Kompetenzzentrum Öffentliche IT & Behörden Spiegel, 2026).

Im Rahmen von [NRW.BANK.Fokus Kommunen-Befragung 2026](#) wurden die Befragten deshalb gebeten, sowohl mögliche Effizienz- und Qualitätsgewinne als auch Bedenken des KI-Einsatzes zu bewerten. Besonders deutlich ist die Erwartung, dass KI die Bearbeitung standardisierbarer Verwaltungsanträge beschleunigen kann. Nahezu alle Befragten stimmen dieser Aussage eher oder vollständig zu. Damit wird KI vor allem dort ein erhebliches Potenzial zugeschrieben, wo Verwaltungsabläufe wiederkehrend, regelbasiert und stark standardisiert sind. Zurückhaltender fällt die Bewertung der weitergehenden Einsatzmöglichkeiten aus. Zwar sehen knapp 40 Prozent der Befragten Potenziale für eine bessere Entscheidungsqualität sowie für eine effizientere Haushaltsplanung und Finanzsteuerung. In beiden Fällen überwiegt jedoch die mittlere Kategorie „teils/teils“. Noch vorsichtiger wird die Erwartung beurteilt, KI könne zur Priorisierung der Haushaltsaufstellung beitragen. Dies deutet darauf hin, dass die Befragten KI eher bei unterstützenden und standardisierbaren Prozessen als bei komplexen, normativ geprägten Steuerungs- und Priorisierungsentscheidungen einsetzen würden.

Zugleich stimmen große Mehrheiten den Aussagen zu, dass Datenschutz- und Sicherheitsanforderungen die Nutzung von KI erschweren können und dass ihre Einführung hohe Schulungs- und Ressourcenaufwände verursacht. Auch das Risiko fehlerhafter Entscheidungen, die nachträglich nur schwer zu identifizieren und zu korrigieren sind, wird von einer Mehrheit der Befragten als relevant eingeschätzt.

Der Aussage, dass KI die mit ihr verbundenen hohen Erwartungen in der Praxis nicht erfüllen könne, stimmen etwa 30 Prozent zu. Der größte Teil der Befragten ist in dieser Frage unentschieden, was darauf hindeutet, dass die zukünftigen Möglichkeiten von KI trotz ihrer Verbreitung für viele noch nicht absehbar sind.

Abbildung 24: Erwartete Effekte erfolgreicher Staatsmodernisierung

Zum Abschluss der [NRW.BANK.Fokus Kommunen-Befragung 2026](#) wurden die Teilnehmenden gebeten, gewissermaßen „vom Ergebnis her“ einzuschätzen, was sie von einer erfolgreichen Staatsmodernisierung erwarten. Abbildung 24 bündelt die Befunde.

Nahezu alle kommunalen Finanzverantwortlichen erwarten schnellere Verwaltungsprozesse der Behörden. Auch niedrigere Verwaltungskosten und eine höhere Servicequalität für Bürgerinnen und Bürger werden jeweils von knapp 80 Prozent erwartet. Eine erfolgreiche Staatsmodernisierung wird damit vor allem als Möglichkeit verstanden, Verwaltungsleistungen einfacher, schneller und bürgernäher zu erbringen.

Damit einhergehend verbinden viele Befragte eine erfolgreiche Modernisierung mit einem höheren Vertrauen in den Staat. Auch die Erwartung, dass Kommunen als Arbeitgeber attraktiver werden, findet mehrheitliche Zustimmung. Zurückhaltender, aber weiterhin überwiegend positiv, wird der Zusammenhang mit einer höheren Investitionsfähigkeit bewertet. Eine erfolgreiche Staatsmodernisierung kann demnach aus Sicht der Befragten zwar Ressourcen und Handlungsspielräume freisetzen, ersetzt jedoch keine aufgabengerechte und dauerhaft tragfähige Finanzierung der kommunalen Ebene.

Insgesamt schließen die Ergebnisse des Fokusthemas damit aneinander an: Die Befragten sehen eine eingeschränkte staatliche Handlungsfähigkeit vor allem durch Finanzierungsprobleme, Überregulierung, ineffiziente Aufgabenorganisation, Personalmangel und hohe administrative Belastungen begründet. Sie erwarten von einer Modernisierung insbesondere weniger Bürokratie, effizientere Verwaltungsprozesse und mehr Gestaltungsmöglichkeiten. Gelingt dies, werden durch bessere Dienstleistungen ein höheres Vertrauen in die staatlichen Ebenen als zentrale Wirkungen erwartet.

6. Ausblick

Die Ergebnisse der diesjährigen [NRW.BANK.Fokus Kommunen-Befragung 2026](#) verdeutlichen, dass die nordrhein-westfälischen Kommunen hinsichtlich ihrer Handlungsfähigkeit vor einer doppelten Herausforderung stehen: Sie müssen unter zunehmend angespannten finanziellen und personellen Rahmenbedingungen ihre laufenden Aufgaben zuverlässig erfüllen und zugleich Infrastruktur, Klimaschutz und -anpassung, Digitalisierung und andere Zukunftsaufgaben gestalten. Die finanzielle Stabilisierung der kommunalen Haushalte bleibt dabei eine zentrale Voraussetzung. Kurzfristige Entlastungen und zusätzliche Investitionsmittel können wichtige Impulse setzen, werden aber eine dauerhaft aufgabengerechte Finanzierung nicht ersetzen.

Gleichzeitig zeigen die Befragungsergebnisse, dass zusätzliche finanzielle Mittel allein nicht genügen. Eine leistungsfähige kommunale Verwaltung setzt auch vereinfachte Verfahren, weniger Doppelstrukturen, digitale Lösungen und ausreichend qualifiziertes Personal voraus. Die Verflechtungen zwischen den föderalen Ebenen zeigen, dass eine erfolgreiche Staatsmodernisierung als gemeinsames Projekt von Kommunen, Land und Bund verstanden werden sollte, das finanzielle und organisatorische Reformen ganzheitlich mitdenkt und umsetzt. Dabei stehen aus Sicht der Kommunen Entlastungen bei den zentral determinierten kommunalen Aufgaben an einer zentralen Stelle. Neben einer besseren Konnexitätsfinanzierung zeigt sich hier auch ein zunehmender, nach Maßgabe der Befragung sogar mehrheitlicher Wunsch nach Hochverlagerung auch der Umsetzungsverantwortung wichtiger sozialer Aufgaben.

Für die kommenden Jahre wird entscheidend sein, ob es gelingt, kommunale Gestaltungsspielräume dauerhaft zu sichern und dringliche Reformen so umzusetzen, dass sie im Verwaltungsalltag tatsächlich Entlastung schaffen. Eine erfolgreiche Modernisierung wird daran zu messen sein, ob sie die kommunale Ebene befähigt, schneller, verlässlicher und bürgernäher zu handeln, um ihre zentrale Rolle für Demokratie, Daseinsvorsorge und gesellschaftlichen Zusammenhalt dauerhaft zu sichern.

7. Anhang: Befragung, Rücklauf und Methodik der Hochrechnung

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 Modernisierung des Staates umfasste insgesamt 28 Fragen, die zumeist untergliedert waren. 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. Auch in den Folgejahren 2024 bis 2026 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 2026 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 Anfang Mai bis Mitte Juni 2026 durchgeführt. Angeschrieben und um Teilnahme gebeten wurden alle Kämmerereien und Finanzdezernate der nordrhein-westfälischen Kommunen; zudem wurden die jeweiligen Hauptverwaltungsbeamten analog angeschrieben. Den primär Befragten, den Finanzverantwortlichen, wurden die digitalen Zugangscode zur Befragung zugesandt.

Insgesamt haben 158 Kommunen den Fragebogen beantwortet und abgeschlossen. Diese Rücklaufquote von 37 Prozent ist wieder auf dem Niveau des Jahres 2023, während sie in den vergangenen beiden Jahren etwas geringer war und bei 27 Prozent lag. Von den kreisangehörigen Städten und Gemeinden kamen 143 bearbeitete Befragungen, 8 von den kreisfreien Städten und 7 von den Kreisen beziehungsweise Kreisverbänden.

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, gibt es keinen Hinweis darauf, dass das Sample nicht als repräsentativ für die Grundgesamtheit angesehen werden kann.

Regionale Repräsentativität: Dieser Test wurde in der Untersuchung für alle Dimensionen der verwendeten Clusterung durchgeführt. Für die kreisangehörigen Städte und Gemeinden und die kreisfreien Städte einerseits und die Kreise beziehungsweise Kreisverbände 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 kreisfreien Städte und die Kreise beziehungsweise Kreisverbände sind die Fallzahlen gering, sodass die Ergebnisse der Chi-Quadrat-Tests nur eingeschränkt beurteilbar sind. Zusätzlich durchgeführte Fisher-Exact-Tests bestätigen jedoch, dass keine signifikanten Unterschiede erkennbar sind.

Für die Städte und Gemeinden wurden wegen ihrer größeren absoluten Zahl in der Grundgesamtheit die χ^2 -Anpassungstests auch für die beiden anderen Clusterungen durchgeführt, für die Finanzkraft im Jahr 2025 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 funktionstüchtigen 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 2025 (1.–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 % 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
- Mehr als 15% Schlüsselzuweisungen an gesamten Einzahlungen.

Diese vier Finanzkraftcluster für Städte und Gemeinden sind im Jahr 2025 ähnlich groß (Gruppengrößen zwischen 65 und 128). In allen vier Clustergruppen haben ähnlich viele Städte und Gemeinden teilgenommen. Der p-Wert des Chi-Quadrat-Anpassungstests liegt mit 0,099 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 78 Kommunen. Die beiden mittleren Gruppen umfassen jeweils 94 bzw. 95 Gemeinden. Die Teilnahmequoten dieser vier Gruppen sind etwa gleich stark (34,7–40,3%). Wiederum liegt der p-Wert des Chi-Quadrat-Anpassungstests mit 0,87 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.

Repräsentativität der Treatment-Einteilung: In der diesjährigen Befragung wurde erstmalig in eine Treatment- und eine Kontrollgruppe eingeteilt. Die zufällige Zuweisung erfolgte in Frage 19. Um die Vergleichbarkeit beider Gruppen sicherzustellen, wurde die Verteilung der Kommunen hinsichtlich Finanzkraft, Einwohnerklasse und Kommumentyp mittels Chi-Quadrat-Tests überprüft. Für keinen dieser Tests ergaben sich statistisch signifikante Unterschiede, weshalb die Treatment- und die Kontrollgruppe somit hinsichtlich dieser Merkmale als vergleichbar angesehen werden können.

8. Quellen

- Becker, L., Reuschel, S., Schuß, E., Stöver, B. und Thöne, M. (2026): Nachhaltige Finanzierungsmodelle für eine resiliente Wasserwirtschaft in Nordrhein-Westfalen, FiFo-Bericht Nr. 38, Köln.
https://www.fifo-koeln.org/de/veroeffentlichungen/fifo-berichte/download-file?path=FiFo-Bericht38_Finanzierung-Wasser.pdf
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2026): Kommunalen Finanzreport 2026. Die Krise verschärft sich – Expertenrat macht Vorschläge. Bertelsmann Stiftung,
https://www.bertelsmannstiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Monitor_Nachhaltige_Kommune/Finanzreport2026.pdf
- Boettcher, F. und C. von Kraack (2026): Kommunalfinanzen ohne Spielraum: Entstehungsgeschichte einer Haushaltskrise. Wirtschaftsdienst. 106. 401-410.
<https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2026/heft/6/beitrag/kommunalfinanzen-ohne-spielraum-entstehungsgeschichte-einer-haushaltskrise.html>
- Bundesregierung (2026): Schneller, effizienter, digitaler: Zukunft Deutschlands ankurbeln. Abgerufen am: 30.09.2026, von
<https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/bund-laender-beratungen-juni-26-2437146>
- Destatis Statistisches Bundesamt (2025). Kommunen verzeichnen im Jahr 2024 Rekorddefizit von 24,8 Milliarden Euro. Pressemitteilung Nr. 126 vom 1. April 2025, Wiesbaden.
https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2025/04/PD25_126_71137.html
- Destatis Statistisches Bundesamt (2026). Kommunen verzeichnen im Jahr 2025 neues Rekorddefizit von 31,9 Milliarden Euro. Pressemitteilung Nr. 114 vom 1. April 2026. Wiesbaden.
https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2026/04/PD26_114_71137.html
- Deutscher Städte- und Gemeindebund (2026): Klimaschutz und Klimaanpassung gesamtgesellschaftliche Aufgaben – Finanzierung entsprechend ausgestalten. Abgerufen am: 30.09.2026, von
<https://www.dstgb.de/themen/klimaschutz-und-klimaanpassung/aktuelles/klimaschutz-und-klimaanpassung-gesamtgesellschaftliche-aufgaben-finanzierung-entsprechend-ausgestalten/>
- Döring, T., E. Gerhards und M. Thöne (2024): Klimaansatz und mehrjährige Steuerkraft im kommunalen Finanzausgleich Nordrhein-Westfalen, FiFo-Bericht Nr. 34, Köln.
https://www.fifo-koeln.org/images/aktuelles/2024/FiFo-Bericht_34_Klimaansatz-KFA.pdf
- Enquetekommission III (EK Wasser) (2026): Wasser in Zeiten der Klimakrise. Berichterstatteerin Abgeordnete Astrid Vogelheim. Abschlussbericht. Landtag Nordrhein-Westfalen, Drucksache 18/20950 vom 07.09.2026.
<https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD18-20950.pdf>

- Frankenberg, D., M. Junkernheinrich und G. Micosatt (2025): Massiver Einbruch und multiple Krisenstrategie. In: Junkernheinrich, M. et al. (Hrsg.), Jahrbuch für öffentliche Finanzen (JOEFIN) Bd.1, H. 1, S. 282-312, DOI:10.35998/joefin-2025-0002
- Frankenberg, D., M. Junkernheinrich und G. Micosatt (2026): Kommunalfinanzen im Jahr 2025: Rekorddefizite und Rekordneuverschuldung – gekommen, um zu bleiben?
In: Junkernheinrich, M. et al. (Hrsg.), Jahrbuch für öffentliche Finanzen (JOEFIN) Bd.2, H. 1, S. 311-339, DOI:10.35998/JOEFIN-2026-0019
- Hamacher, C. und C.G. Müller (2026): Kommunen am Limit: Ergebnisse der aktuellen Haushaltsumfrage. In: Städte- und Gemeinderat, 80. Jg., H. 9/10, S. 6-11.
https://emags.krammergroup.de/stgerat_9_10_26/downloads/stgerat_9_10_26.pdf
- Hansmann, M. und A. Jethon (Hrsg.) (2026): Wer finanziert den Sozialstaat? Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft Bd. 263, Berliner Wissenschafts-Verlag, DOI 10.35998/9783830556756
- Jäkel, J., T. de Maizière, P. Steinbrück, A. Voßkuhle (2025): Initiative für einen handlungsfähigen Staat. Abschlussbericht, Herder, Freiburg/Basel/Wien.
https://www.hertie-school.org/fileadmin/4_Debate/Debate_Photos_Downloads/2024/Initiative_handlungsfahiger_staat/20250714_Initiative_Staatsreform_Abschlussbericht.pdf
- Kommunen.NRW (2026): Kommunalfinanzen: Städte und Gemeinden fordern grundlegende Reform. Abgerufen am: 30.09.2026, von
<https://kommunen.nrw/themen/finanzen-kommunalwirtschaft-und-vergabe/kommunalfinanzen-staedte-und-gemeinden-fordern-grundlegende-reform/>
- Kompetenzzentrum Öffentliche IT & Behörden Spiegel (2026): ThemenRadar 2026: KI wird zur Behördenstrategie – Deutschland-Stack noch unbestimmt,
<https://www.oeffentliche-it.de/umfragen/themenradar-2026/>
- Ministerium der Finanzen des Landes Nordrhein-Westfalen (2026): Fast neun Milliarden Euro Altschulden übernommen: Landesregierung entlastet 167 Kommunen. Abgerufen am: 30.09.2026, von [Fast neun Milliarden Euro Altschulden übernommen: Landesregierung entlastet 167 Kommunen | Finanzverwaltung NRW](#)
- Raffer, C., Scheller, H. und Schmelmer, N. (2026): KfW Kommunalpanel 2026, Hrsg. KfW Bankengruppe,
<https://repository.difu.de/handle/difu/433>
- Scheller, H. und Raffer, C. (2026): Kommunaler Klimaschutz – Ansätze für eine effiziente, wirkungsorientierte und bürokratiearme Förderung im bestehenden System. Difu-Sonderveröffentlichung,
<https://difu.de/publikationen/2026/kommunaler-klimaschutz-ansaeetze-fuer-eine-effiziente-wirkungsorientierte-und-buerokratiearme>

- Schuß, E. und M. Thöne (2025), Gesamtperspektive 2045: Klimaorientierte Transformation des kommunalen Kapitalstocks, FiFo-Bericht Nr. 37,
<https://kups.ub.uni-koeln.de/78621/>
- Thöne, M. (2025): Viel Geld erfolgreich ausgeben. Von der Investitions- in die Umsetzungsoffensive. Heinrich-Böll-Stiftung Berlin.
https://www.boell.de/sites/default/files/2026-02/boll.paper-_viel-geld-erfolgreich-ausgeben_barrierefrei.pdf
- Thöne, M. (2026): Zentralisierung als Ausweg? Zum Umgang mit den heute kommunalen Sozialaufgaben. FiFo Discussion Paper No. 26-1, Köln.
https://www.fifo-koeln.org/de/veroeffentlichungen/fifo-discussion-papers/download?path=FiFo-DP_26-01Thone_Zentralisierung.pdf.
(In kürzerer Fassung unter dem Titel „Zur Zentralisierung zentral veranlasster Sozialaufgaben“ erscheinen in: M. Hansmann und A. Jethon (Hrsg.): Wer finanziert den Sozialstaat? Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft Bd. 263, Berliner Wissenschafts-Verlag, S. 309-325.)
- Thöne, M. und Willeken, J. (2024): NRW.BANK.Fokus Kommunen-Befragung 2024.
https://www.fifo-koeln.org/images/aktuelles/2024/NRWBANKFokus_Kommunen_2024.pdf

www.nrwbank.de
info@nrwbank.de



Finanzwissenschaftliches
Forschungsinstitut
an der Universität zu Köln



NRW.BANK
Wir fördern Ideen