

»» Kommunaler Investitionsrückstand bei Schulen: Was steckt genau dahinter?

Nr. 266, 11. September 2019

Autoren: Dr. Stephan Brand, Telefon 069 7431-6257, stephan.brand@kfw.de
Dr. Johannes Steinbrecher, Telefon 069 7431-2306, johannes.steinbrecher@kfw.de
Elisabeth Krone (Deutsches Institut für Urbanistik), Telefon 030 39001-223, krone@difu.de

Der Zustand der Schulgebäude in Deutschland ist immer wieder Gegenstand der öffentlichen Debatte und steht exemplarisch für die Investitionsfähigkeit der Kommunen und den Zustand der Infrastruktur. Dabei sind hinter dem Aggregat des Investitionsrückstands unterschiedliche regionale Muster hinsichtlich der Investitionsbedarfe sowie der Investitionsmöglichkeiten zu beobachten. Um ausreichende Investitionen in die Schulgebäude und damit eine leistungsfähige Bildungsinfrastruktur zu gewährleisten, sollten diese strukturellen Unterschiede zwischen den Kommunen bei der Formulierung politischer Handlungsempfehlungen berücksichtigt werden.

Mit dem Ende der Sommerferien rückt der bauliche Zustand der Schulen in Deutschland wieder in das öffentliche Interesse.¹ Bund und Länder haben mittlerweile verschiedene Fördermaßnahmen entwickelt, um die Investitionen in Schulgebäude zu erhöhen und damit den vielerorts beklagten Zuständen entgegenzuwirken.² Dies ist zum einen sinnvoll, da der Zustand der Schulgebäude auch Auswirkungen auf den Lernerfolg der Schüler haben kann.³ Zum anderen lassen die anhaltenden Diskussionen auf nach wie vor erhebliche Mängel und ungedeckte Investitionsbedarfe in vielen Kommunen schließen. Auch die im KfW-Kommunalpanel befragten Kämmerereien melden seit Jahren einen substanziellen Investitionsrückstand im Schulbereich.

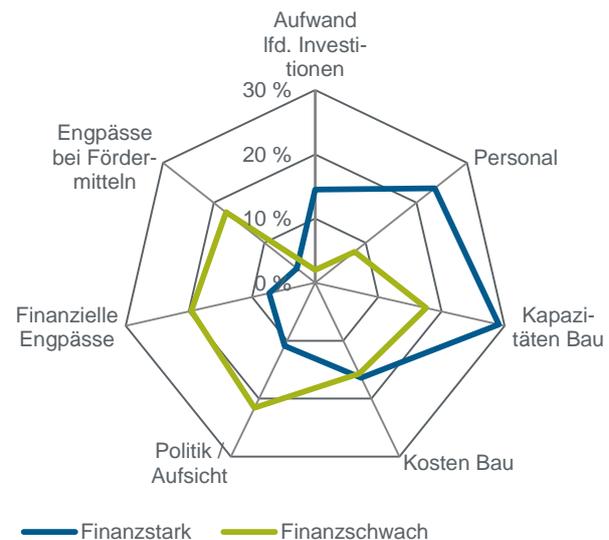
Viele Kommunen verantworten die Schulgebäude selbst

Erfreulich ist deshalb zunächst der Rückgang des wahrgenommenen Investitionsrückstands im Bereich Schulen im KfW-Kommunalpanel 2019. Gegenüber dem Vorjahr geben die Kämmerereien einen um über 10 % niedrigeren Rückstand an. Allerdings liegt die aktuelle Hochrechnung mit 42,8 Mrd. EUR immer noch auf einem hohen Niveau. Schulen machen damit weiterhin fast ein Drittel des gesamten kommunalen Investitionsrückstands aus.⁴ Der hohe Investitionsrückstand erklärt sich auch aus der Bedeutung der Schulgebäude für die Kommunen. Von den Teilnehmern am KfW-Kommunalpanel 2019 gaben 87 % an, dass die Schulgebäude komplett oder größtenteils in ihrer Verantwortung liegen. Bei größeren Städten und Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern und bei den Kreisen sind es sogar fast 100 %.⁵ Schulgebäude gehören damit neben Straßen und Verwaltungsgebäuden zu den infrastrukturellen Kernbereichen der Kommunen. Selbst geringe Rückstände können sich bei der Vielzahl betroffener Kommunen somit auf einen substanziellen Betrag summieren.

Rückstand ist nicht gleich Rückstand

Allerdings zeigt das aktuelle KfW-Kommunalpanel auch, dass zwar viele Kommunen einen Investitionsrückstand bei Schulgebäuden beklagen, die konkrete Problemlage und Perspektive aber mitunter sehr unterschiedlich ausfällt. In der diesjährigen Befragung konnten die Kämmerereien freie Antworten zu Fragen nach zentralen Investitions Herausforderungen, treibenden Faktoren und hilfreichen Maßnahmen geben. Diese Antworten lassen interessante Muster mit Blick auf die Finanzlage der Kommunen erkennen.⁶

Grafik 1: Verschiedene Treiber des Investitionsrückstands in finanzstarken und -schwachen Kommunen



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2019, eigene Darstellung.

Auf die Frage nach Problemen in der Investitionstätigkeit, welche den Abbau des Investitionsrückstands erschweren, nennen 62 % der Kommunen einen oder mehrere konkrete Infrastrukturbereiche. Von den Kommunen, die für Schulen verantwortlich sind, nennen wiederum 58 % Schulen als eine der drei größten Herausforderungen.⁷ Dabei antworteten sowohl finanzstarke als auch finanzschwache Kommunen, dass gerade der Schulbau besondere Anforderungen an sie stellt.

Interessant sind allerdings die Antworten auf die treibenden Faktoren: Innerhalb der Gruppe, die Schulen als zentrale Herausforderungen nennt, gibt es teilweise beachtliche Unterschiede zwischen finanzstarken und finanzschwachen Gemeinden (Grafik 1). So melden deutlich mehr finanzstarke

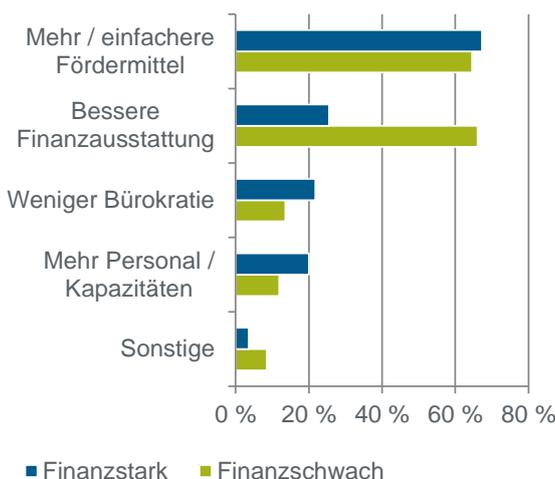
Kommunen, dass sie Personal- oder Kapazitätseffekte beim Abbau des Investitionsrückstands in Schulen behindern. Finanzschwache Gemeinden wiederum nennen eher strukturelle Gründe, wie eine unzureichende Finanzausstattung oder Auflagen der Politik bzw. Haushaltsaufsicht. Andere Faktoren, von denen alle Kommunen in ähnlicher Weise betroffen sein sollten, werden auch in beiden Gruppen ähnlich oft genannt. Dies trifft beispielsweise auf die Baupreisentwicklung oder die Baustandards (nicht in der Grafik abgebildet) zu.

Die wahrgenommenen Investitionsrückstände unterscheiden sich damit auch qualitativ: Während angenommen werden kann, dass es in finanzstarken Gemeinden überwiegend temporäre Flaschenhalseffekte sind, die einen Abbau des Investitionsrückstands verhindern, werden finanzschwache Kommunen häufig durch strukturelle Hemmnisse wie die Finanzausstattung an der Reduktion des Investitionsdefizits gehindert.

Zusätzliche Förderung wird immer begrüßt, in anderen Punkten unterscheiden sich hilfreiche Maßnahmen

Die unterschiedliche Problemlage zeigt sich auch im Antwortverhalten auf die Frage, welche Maßnahmen hilfreich wären, um den Investitionsrückstand zu verringern (Grafik 2). Zwar sind sich sowohl finanzstarke als auch finanzschwache Kommunen einig, dass eine Ausweitung des Förderangebots und vor allem eine Entbürokratisierung der Förderanträge beim Abbau des Investitionsrückstands helfen würden. Dies ist allerdings auch kaum verwunderlich, weil es sich für beide Gruppen um zusätzliche Investitionsmittel handeln würde, durch die weitere Investitionen realisiert werden könnten.

Grafik 2: Hilfreiche Maßnahmen zum Abbau des kommunalen Investitionsrückstands



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2019, eigene Darstellung.

Die unterschiedlichen Ursachen des Investitionsrückstands zeigen sich aber auch bei dieser Frage. Während sich finanzstarke Kommunen eher Entlastung bei den kapazitäts-

ven Hemmnissen wie Personal oder Bürokratie wünschen, sind es bei den finanzschwachen Kommunen ganz klar die weiteren Finanzmittel. Etwas überspitzt formuliert wünschen sich finanzstarke Kommunen also weniger Behinderung bei der Verausgabung von Investitionsmitteln, während diese Mittel in finanzschwachen Kommunen häufig gar nicht erst in ausreichendem Maß vorhanden sind.

Fazit

Der Investitionsrückstand in Schulen bleibt ein wichtiges Thema für die kommunalpolitische Debatte, auch weil überwiegend die Kommunen für den Schulbau selbst verantwortlich und damit vom Investitionsrückstand betroffen sind. Umso wichtiger ist es, die positive Entwicklung der letzten Zeit zu verstetigen und richtige Rahmenbedingungen zu setzen, um in den kommenden Jahren den Investitionsrückstand weiter abzubauen.

Das KfW-Kommunalpanel 2019 zeigt, dass sich die Voraussetzungen dafür zwischen finanzstarken und finanzschwachen Kommunen teilweise deutlich unterscheiden. Während finanzstarke Kommunen häufig nicht soviel investieren können wie sie möchten, fehlt es in finanzschwachen Kommunen an den Voraussetzungen, um überhaupt in angemessenem Umfang investieren zu können. Die optimistische Gesamteinschätzung der Kämmerer – immerhin fast 50 % schätzen, dass sie den Investitionsrückstand bei Schulen in den nächsten Jahren abbauen können⁸ – darf somit nicht darüber hinwegtäuschen, dass gerade die Gruppe der finanzschwachen Kommunen vor erheblichen Herausforderungen steht, ihren Investitionsrückstand abzubauen.

Förderprogramme können hier helfen, kurzfristige Impulse zu setzen. Die Antworten der Kämmerer zeigen, dass diese Programme durch die Kommunen begrüßt werden und der Bedarf vorhanden ist. Die Förderinitiativen von Bund und Ländern gehen aus dieser Perspektive also in die richtige Richtung. Allerdings beeinflussen Förderangebote immer auch die Investitionsprioritäten vor Ort und erzeugen nicht selten eine finanzielle Pfadabhängigkeit, beispielsweise weil die Anschlussfinanzierung von Folgekosten bzw. Ersatzinvestitionen gewährleistet werden müssen.⁹

Langfristig wird sich die investitionspolitische Situation nur zufriedenstellend lösen lassen, wenn auch finanzschwache Kommunen in die Lage versetzt werden, dauerhaft und in ausreichendem Maß zu investieren. Hier können keine Fördermittel sondern nur nachhaltige Anpassungen an der Aufgaben- und Finanzmittelverteilung die benötigte Entlastung und Planungssicherheit für die Kommunen bringen. Dazu bedarf es der Anstrengung aller föderalen Akteure. Diese Anstrengungen lohnen sich, denn Bildung ist ein wesentlicher Faktor für den Wohlstand einer Region und die Schulen sind dafür die tragende Säule im Bildungssystem.¹⁰ Gerade in finanzschwachen Regionen können geringe Bildungs-

chancen aufgrund einer schlechten Bildungsinfrastruktur zu einer Abwärtsspirale beitragen. Investitionen in Schulen zu

befördern heißt somit auch, gleichwertige Lebensverhältnisse zu ermöglichen. ■

Folgen Sie KfW Research auf
Twitter.

Oder abonnieren Sie unseren kostenlosen E-Mail-Newsletter und Sie verpassen keine Publikation.

Zur Anmeldung

¹ Vgl. bspw. Wolf, T. (2019): Sanierungsstau kommt teuer, in: Darmstädter Echo v. 10.01.2019, Kirch, D. (2019): Sanierungsstau in Schulen auf hohem Niveau, in: Saarbrücker Zeitung v. 12.02.2019, Padjak, K. (2019): Was läuft schief an unseren Schulen?, in: Bild v. 17.04.2019 oder Eimer, A. (2019): Was Städte beim Schulbau falsch machen, in: Spiegel Online v. 15.04.2019.

² Explizit mit Schwerpunkt auf Schulen hat der Bund im Kapitel 2 des Kommunalinvestitionsförderfonds seit 2017 nochmal 3,5 Mrd. EUR bereitgestellt. Hinzu kommen seit 2019 mit Fokus auf die Digitalisierung mehr als 5 Mrd. EUR aus dem DigitalPakt. Daneben gibt es eine ganze Reihe flankierender Fördermaßnahmen der Länder, die sich explizit auf Schulen beziehen oder zumindest für die Finanzierung des Schulbaus genutzt werden können. Die Finanzierung von Bildungsausgaben über derartige Fördertöpfe wird teilweise auch kritisch gesehen, vgl. bspw. Scheller, H. (2019): "Digitalpakt Schule". Föderale Kulturhoheit zulasten der Zukunftsfähigkeit des Bildungswesens?, in: APuZ 27-28/2019, S. 11ff.

³ Vgl. Brand, S. und J. Steinbrecher (2016): **Kommunaler Investitionsrückstand bei Schulgebäuden erschwert Bildungserfolge**, Fokus Volkswirtschaft Nr. 143, KfW Research.

⁴ Vgl. Krone, E. und H. Scheller (2019): **KfW-Kommunalpanel 2019**, KfW Research, S. 11.

⁵ Vgl. Krone, E. und H. Scheller (2019): a. a. O., S. 12.

⁶ Die Einteilung in finanzstarke und finanzschwache Kommunen erfolgt auf Grundlage der kommunalen Steuereinnahmen je Einwohner (Steuerkraft). Als finanzstark wird jeweils das Drittel der Kommunen bezeichnet, das innerhalb ihrer Einwohnergrößenklasse (Städte/Gemeinden: 2.000–5.000; 5.000–20.000; 20.000–50.000; >50.000; Kreise) die höchste Steuerkraft aufweist. Als finanzschwach wird jeweils das Drittel der Kommunen mit den geringsten Pro-Kopf-Steuereinnahmen bezeichnet.

⁷ Vgl. Krone, E. und H. Scheller (2019): a. a. O., S. 20.

⁸ Vgl. Krone, E. und H. Scheller (2019): a. a. O., S. 13.

⁹ Vgl. Jänchen, I. (2015): Wie viele Investitionen können sich Kommunen leisten? – Eine empirische Untersuchung sächsischer Kommunen mit doppischer Haushaltssatzung 2014, in: Junkerheinrich, M. u. a. (Hrsg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2015, S. 405ff.

¹⁰ Vgl. bspw. Spieß, K. u. a. (2016): Bildungsinvestitionen – wirksames Heilmittel gegen soziale Ungleichheit?, in: Wirtschaftsdienst 7/2016, S. 455ff. oder Pfeiffer, F. und H. Stichnoth (2018): Fiskalische und individuelle Nettoerträge und Renditen von Bildungsinvestitionen im jungen Erwachsenenalter, in: ZEW Discussion Paper No. 18-043.