

Borghorst, Malte; Brilon, Stefanie; Schumacher, Dirk

Article

Kommunen: Zentrale Akteure für die Modernisierung der Infrastruktur

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Borghorst, Malte; Brilon, Stefanie; Schumacher, Dirk (2025) : Kommunen: Zentrale Akteure für die Modernisierung der Infrastruktur, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 78, Iss. 07, pp. 34-38

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/325118>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Zur Diskussion gestellt

Kommunen: Zentrale Akteure für die Modernisierung der Infrastruktur



Dr. Malte Borghorst ist Senior Economist der KfW Research.
© Alex Habermehl/KfW



Dr. Stefanie Brilon ist Senior Economist der KfW Research.
© Alex Habermehl/KfW



Dr. Dirk Schumacher ist Chefvolkswirt der KfW Bankengruppe.
© Alex Habermehl/KfW

Die Kommunen tragen die Verantwortung für mindestens die Hälfte aller Bauinvestitionen, die von der öffentlichen Hand getätigt werden. Das Spektrum dabei ist breit und reicht von gesetzlich festgelegten Pflichtaufgaben, wie die Ausstattung der Feuerwehr und Schulgebäuden, bis zu freiwilligen Aufgaben, wie die Instandhaltung von Schwimmbädern. Bei der Umsetzung des „Sondervermögen Infrastruktur“, von dem 100 Mrd. Euro für Länder und Kommunen vorgesehen sind, sind Kommunen also wesentliche Akteure, um die dringend benötigten Investitionen in die öffentliche Infrastruktur voranzutreiben.

Schwierige finanzielle Lage der Kommunen

Die kommunalen Haushalte stehen vor enormen finanziellen Herausforderungen. Im Jahr 2024 haben die Kommunen bundesweit ein Defizit von 24,3 Mrd. Euro allein in den Kernhaushalten eingefahren. Die Ausgaben auf der

kommunalen Ebene stiegen im Jahr 2024 insgesamt um 12,6%, die Einnahmen dagegen nur um 7,6% an. Auf der Einnahmenseite ist nach der letzten Steuerschätzung im Mai kaum Besserung in Aussicht: Aktuell ist für die kommunale Ebene in diesem Jahr lediglich eine Steigerung der Steuereinnahmen von 1,5% prognostiziert.

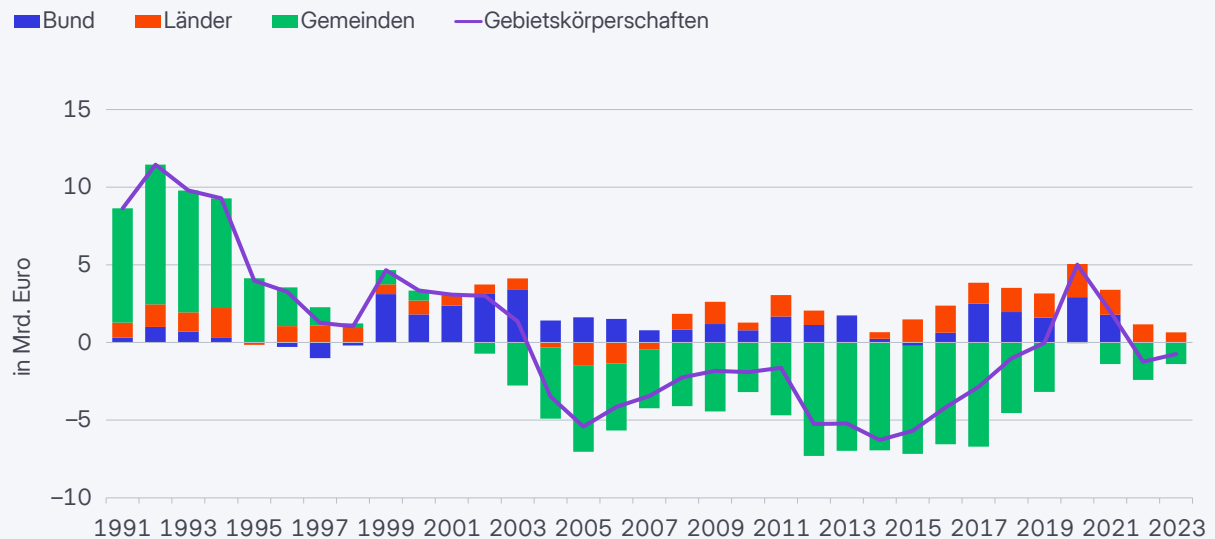
Gleichzeitig gibt es auf der Ausgabenseite aus kommunaler Sicht wenig Spielraum. Schätzungen zufolge sind – je nach Kommunalisierungsgrad in den einzelnen Bundesländern – zwischen 90 und 95% der Ausgaben in den kommunalen Haushalten durch bundes- und landeseinheitlich veranlasste Pflichtaufgaben gebunden (Landesrechnungshof Niedersachsen 2017; MDR 2023), z. B. Transferleistungen wie Kosten der Unterkunft und Heizung oder die im Jahr 2024 besonders relevante Eingliederungshilfe. Auch werden Ausgaben für Transferleistungen der Kommunen nicht vollständig von den anderen Ebenen erstattet. Diese Herausforderung wird auch in der aktuellen Debatte zwischen den Ländern und dem Bund zur Konnexität aufgegriffen (Bundesregierung 2025).

Das KfW-Kommunalpanel, die jährlich vom Deutschen Institut für Urbanistik (Difu) im Auftrag der KfW durchgeführte Befragung der Kämmergeien, verdeutlicht die überwiegend pessimistische Einschätzung der Kommunen zur aktuellen finanziellen Lage: Für das Jahr 2024 bewerten 36% der Kämmergeien ihre finanzielle Situation als mangelhaft, und nur etwa vier von zehn Kommunen stufen ihre Lage als „befriedigend“ oder besser ein. Gleichzeitig ist der Anteil der Kommunen, die ihre Finanzlage als „sehr gut“ oder „gut“ einschätzen, stark gesunken (Raffer et al. 2025).

Der Ausblick auf die zukünftigen Finanzen der Kommunen ist ebenfalls von Unsicherheit geprägt. Für das Haushaltsjahr 2025 erwarten 84% der Kämmergeien eine eher nachteilige oder sehr nachteilige Entwicklung. Und im Ausblick auf die nächsten fünf Jahre gehen sogar 91% der Kommunen davon aus, dass sich ihre finanzielle Lage eher negativ entwickeln wird. Das schränkt den Raum für wichtige Investitionen stark ein.

Abb. 1

Nettobauinvestitionen



Quelle: Statistisches Bundesamt; Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen; Berechnungen der Autor*innen.

© ifo Institut

Die Rolle von Kommunen für die Infrastruktur

Misst man die Investitionen in Infrastruktur anhand der Bauinvestitionen, so tragen die Gemeinden und Gemeindeverbände in Deutschland aktuell etwa die Hälfte der gesamten Bauinvestitionen der öffentlichen Hand. Das verdeutlicht die herausragende Rolle der Kommunen für die Infrastruktur in Deutschland. Viele der getätigten Investitionen sind für die Bürger und Bürgerinnen unmittelbar spürbar, wenn es etwa um den Zustand von Schulen, Straßen und den Zugang zu Gesundheitseinrichtungen und anderen Dienstleistungen auf kommunaler Ebene geht. Kommunale Investitionen sind daher bedeutend für ein erfolgreiches gesellschaftliches Miteinander und eine handlungsfähige Demokratie.

Die Investitionstätigkeit der Kommunen ist jedoch bereits seit längerer Zeit verfallen. Im Jahr 2024 ist ein leichter Rückgang der kommunalen Bruttobauinvestitionen um 2,6 Prozentpunkte zu verzeichnen. Im längerfristigen Vergleich ist der Anteil der kommunalen Bauinvestitionen an den Gesamtbauinvestitionen der Gebietskörperschaften seit einigen Jahren rückläufig. Berücksichtigt man zudem die Preisentwicklung im Bausektor der letzten Jahre, wird deutlich, dass die Investitionen auch real abnehmen.

Ein Bild des Kapitalstocks der Kommunen ermöglicht die Betrachtung der Nettobauinvestitionen, die sich aus der

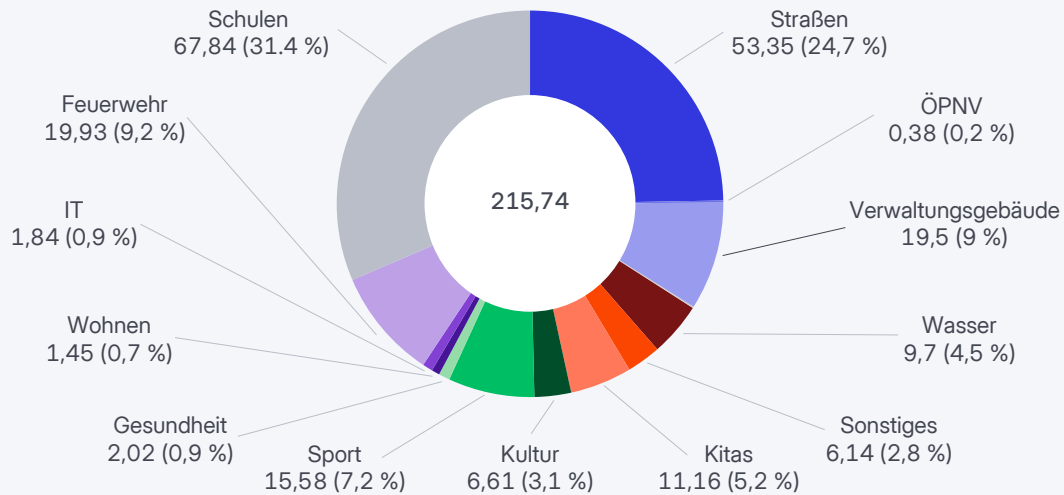
Differenz zwischen den Bruttobauinvestitionen und den kalkulatorischen Abschreibungen ergeben. Die Nettobauinvestitionen der Gemeinden sind schon seit 2002 durchgehend negativ, was auf einen fortwährenden Kapitalverzehr hinweist (vgl. Abb. 1). Die kommunalen Bauinvestitionen reichen demnach seit Jahren nicht aus, um die Alterung der vorhandenen Infrastruktur auszugleichen und nachhaltig zu sichern.

Wie hoch ist der Investitionsbedarf?

Im KfW-Kommunalpanel geben die Kämmerereien jährlich eine Einschätzung zum Investitionsrückstand in ihrer Kommune an. Hochgerechnet auf Gesamtdeutschland ergibt sich für das Jahr 2024 ein wahrgenommener Investitionsrückstand von insgesamt 215,7 Mrd. Euro, ein neuer Höchststand (vgl. Abb. 2). Im Vergleich zum Vorjahr stellt dies einen Anstieg von 15,9% dar und zeigt, dass die Herausforderungen in der kommunalen Infrastruktur zunehmend drängender werden. Während in den letzten Jahren dieser Anstieg größtenteils durch Preise getrieben wurde, ist im Jahr 2024 auch preisbereinigt ein Anstieg zu verzeichnen. Besonders deutlich gestiegen ist der Investitionsrückstand bei den Schulen, dem Brand- und Katastrophenschutz und den Sportstätten. Anteilsmäßig spielen darüber hinaus die Straßen eine große Rolle. Dazu kommen transformative Bedarfe etwa im Zusammenhang mit dem Klimawandel, die auf ca. 5,8 Mrd. jährlich geschätzt werden

Abb. 2

Wahrgenommener Investitionsrückstand der Kommunen in Mrd. Euro



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2025.

© ifo Institut

und von denen sich nur ein geringer Teil im bestehenden System abbilden lässt (Brand et al. 2023, 2021).

Welche Investitionen sind dringlich und sinnvoll?

Die Diskussion um das Sondervermögen und die bisher vorliegenden Gesetzgebungsentwürfe geben einen sehr breiten Rahmen für mögliche Investitionsbereiche vor. Die Kammereien sehen den höchsten Aufholbedarf im Bereich der Bildung (Schulen und Kitas) und der Verkehrsinfrastruktur. Direkt nach politischen Prioritäten gefragt, berichten die Kommunen im KfW-Kommunalpanel 2024 (Raffer und Scheller 2024), dass Investitionen in die Kinderbetreuung und Schulen vor Ort die höchste Priorität genießen, während andere (freiwillige) Bereiche, wie beispielsweise Sportstätten, eher eine mittlere oder – wie Verwaltungsgebäude – eine niedrige Priorität genießen (vgl. Abb. 3).

Beispiel Schulen

Internationale Studien zeigen, dass sowohl Klassengröße und Fahrzeiten als auch bauliche Eigenschaften, wie Licht- und Luftqualität oder Zuschnitt und Größe der Klassenräume, Einfluss auf die Bildungserfolge haben (Barrett et al. 2019). Viele Schulgebäude befinden sich in einem unzureichenden Zustand und erfüllen nicht die heutigen Anforderungen an moderne Lernumgebungen. Der Investitionsrückstand im Bereich der Schulgebäude, der

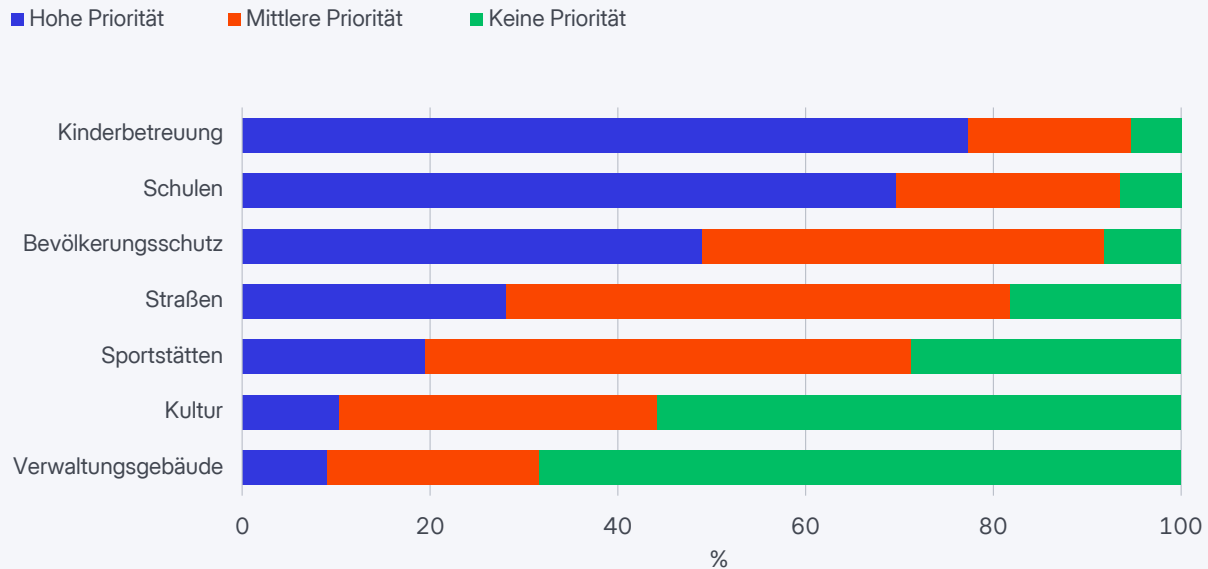
mit 67,8 Mrd. Euro 31% des gesamten Investitionsrückstands ausmacht, wirkt insofern auf die Bildungsqualität und die Chancengleichheit der Schülerinnen und Schüler. Im Jahr 2021 lag dieser Wert noch bei 45,6 Mrd. Euro (Brand und Salzgeber 2022a). Die Zunahme in den letzten Jahren weist neben einem Sanierungsstau auch auf sich wandelnde Anforderungen hin, etwa aus der gesetzlichen Ganztagsbetreuung für Grundschulkinder ab 2026, die einen erhöhten Investitionsbedarf zur Schaffung geeigneter Räumlichkeiten mit sich bringt, oder die Ausstattung der Schulen mit moderner IT-Technik. Für das aktuelle Jahr planen die Kommunen Investitionen in Höhe von 13,3 Mrd. Euro, was einem Fünftel des Investitionsrückstands in diesem Bereich entspricht.

Beispiel Kitas

Ähnlich verhält es sich im Bereich Kinderbetreuung, in dem die Kommunen mit einem Investitionsrückstand von rund 19,5 Mrd. Euro konfrontiert sind, was in etwa dem Fünffachen der geplanten Investitionen in Höhe von 3,7 Mrd. Euro entspricht. Insbesondere im Hinblick auf den Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für Kinder ab dem vollendeten 1. Lebensjahr wuchs der Druck auf die Kommunen, ausreichend Kitaplätze zu schaffen und bestehende Einrichtungen zu modernisieren. Die gezielte politische Prioritätensetzung hat in der Vergangenheit bereits dazu beigetragen, Investitionen in Kitas zu forcieren,

Abb. 3

Politische Priorität verschiedener Investitionsbereiche



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2024.

© ifo Institut

insbesondere seit 2013, als der Fokus auf die frühkindliche Bildung verstärkt wurde. So ist der Investitionsrückstand in diesem Bereich im Vergleich zum Vorjahr um rund 13% (1,6 Mrd. Euro) zurückgegangen. Aktuelle demografische Veränderungen, wie sinkende Geburtenquoten und die Wanderungsbewegungen von Familien aus den Städten ins Umland aufgrund hoher Mietpreise, könnten die Situationen lokal zukünftig weiter entspannen (Geis-Thöne 2025). Dennoch kämpfen viele Städte weiterhin mit einem Mangel an Betreuungsplätzen. Der Schwerpunkt liegt aber zunehmend auf der Verbesserung des Betreuungsschlüssels und der Bekämpfung des Fachkräftemangels, weniger auf dem Ausbau der Gebäude (Geis-Thöne 2024).

Beispiel Sportstätten

Im Bereich der kommunalen Sportstätten gibt es einen Investitionsrückstand von 15,6 Mrd. Euro, was 7 % des Gesamtbetrags ausmacht. Für das laufende Jahr sind 2,6 Mrd. Euro an Investitionen eingeplant. Das entspricht einem Sechstel des Investitionsrückstands. Viele Sportanlagen, insbesondere gedeckte Einrichtungen wie Sporthallen und Schwimmbäder, sind in einem schlechten Zustand, vor allem im energetischen Bereich, und benötigen dringend Renovierungen. Dies hat bereits dazu geführt, dass einige Angebote reduziert oder eingestellt werden mussten, und schränkt die Möglichkeiten der Bürger ein, aktiv am Sportleben teilzunehmen (Brilon et al. 2025).

Das Sondervermögen Infrastruktur kann kommunale Investitionen beleben

Das neu eingerichtete Sondervermögen Infrastruktur stellt aus kommunaler Sicht einen Schritt in die richtige Richtung dar, um die Herausforderungen der Kommunen in der Finanzierung der Investitionsrückstände zu bewältigen. Die geplanten 100 Mrd. Euro, die nach dem Königsteiner Schlüssel verteilt werden sollen und von denen mindestens 60% an die Kommunen gehen sollen, bieten eine Chance, die dringend benötigten Investitionen in die öffentliche Infrastruktur vor Ort voranzutreiben.

Rahmenbedingungen für die effektive Nutzung des Sondervermögens

Allerdings ist es wichtig, wie die Mittelverteilung umgesetzt wird. In der Diskussion sind Pauschalbeträge ebenso wie Förderprogramme, wobei eine unbürokratische und gleichzeitig zielgerichtete Mittelverteilung von allen Seiten gefordert wird. Das diesjährige KfW-Kommunalpanel beleuchtet in einem Sonderteil die Erfahrungen der Kommunen mit Fördermitteln¹ des Bundes, der Länder und der Europäischen Union und zeigt, dass komplexe Antragsver-

¹ Definition Fördermittel: Mit „Förderprogrammen“ sind zweckgebundene Zuschüsse oder Zuwendungen aus dem Haushalt der öffentlichen Hand gemeint, die die Kommunen beantragen müssen. Nicht darunter fallen Zuweisungen im Rahmen der kommunalen Finanzausgleiche oder Förderkredite (KfW oder Landesbanken).

fahren und uneinheitliche Regelungen die Kommunen vor Herausforderungen stellen. Insofern sind auch mit Blick auf das Sondervermögen möglichst einfache Antragsverfahren zielführend.

Darüber hinaus gibt es weitere Voraussetzungen, die eine effektive Nutzung des Sondervermögens wahrscheinlicher machen: So stellt sich angesichts der Rückstände bei zahlreichen Pflichtaufgaben der Gemeinden oft nicht die Frage, ob Maßnahmen durchgeführt werden, sondern vielmehr, wann die notwendigen Investitionen getätigt werden können. Entsprechende Investitionshemmnisse sind vielfältig. Zwar ist der Mangel an Eigenmitteln der zentrale Grund für die Nichtdurchführung von Projekten, aber auch nicht-monetäre Hemmnisse führen oft zu erheblichen Verzögerungen, wodurch die Investitionsrückstände ebenfalls anwachsen. Das KfW-Kommunalpanel 2024 hat gezeigt, dass häufige Gründe für die Verzögerung von Projekten in komplexen Genehmigungs- und Vergabeverfahren sowie Personalmangel liegen. Langwierige Planungsprozesse tragen ebenfalls zu den Verzögerungen bei, weshalb eine Vereinfachung von Antrags- und Nachweisverfahren dringend notwendig ist.

Um die Effektivität des Sondervermögens zu maximieren, sollten daher unterstützende Strukturreformen angegangen werden, die Bürokratie abbauen und Bauvorgaben vereinfachen. Zudem ist eine strukturell angemessene finanzielle Grundausstattung der Kommunen – auch und insbesondere im Hinblick auf Personal und Verwaltung – entscheidend, die neben der Planung letztlich auch den Unterhalt der Investitionsprojekte bestückt. Dies ist besonders relevant im Kontext des demografischen Wandels und des Fachkräftemangels, mit dem viele Kommunen konfrontiert sind. So waren im Jahr 2021 fast 30% der kommunalen Belegschaft mindestens 55 Jahre alt und von neugeschaffenen Stellen kommt nur ein kleinerer Teil in den planungsrelevanten Bereichen an (Brand und Salzgeber 2022b).

Die Nutzung des Sondervermögens auch als Aufruf zu weniger Bürokratie

Die aktuellen Debatten über die Verwendung der Mittel als Pauschalen sind zu begrüßen, da Pauschalen den Kommunen mehr Flexibilität bei weniger bürokratischem Aufwand bieten. So könnte das Sondervermögen als Chance genutzt werden, um eine vereinfachte Mittelausreichung zu entwickeln, die den Kommunen tatsächlich hilft, ihre Infrastruktur zukunftsfähig zu gestalten.

Weitere Regierungsvorhaben, die darauf abzielen, Bürokratie abzubauen, die Digitalisierung der Verwaltung

voranzutreiben und Planverfahren zu beschleunigen, sind ebenfalls hervorzuheben. Beispielsweise kann das kürzlich vom Kabinett verabschiedete Wohnungsbauturbo-Gesetz, das es Städten und Gemeinden ermöglicht, auf die langwierige Aufstellung eines Bebauungsplans zu verzichten und in Einzelfallentscheidungen Projekte wie Nachverdichtung oder Sanierungen voranzutreiben, dazu beitragen, Verfahren zu beschleunigen. Wenngleich die Güterabwägung mit konkurrierenden Zielen wie Naturschutz oder Brandschutz weiterhin relevant bleibt und deren Lösung durch Beteiligungsformate nicht einfach ersetzt werden kann, stellt dies dennoch einen ersten Schritt in die richtige Richtung dar. •

Referenzen

Barrett, P., A. Treves, T. Shmis, D. Ambasz und M. Ustinova (2019), *The Impact of School Infrastructure on Learning: A Synthesis of the Evidence*, International Development in Focus, World Bank.

Brand, S. und J. Salzgeber (2022a), „Kosten steigen schneller als die Investitionen: Bedarfe für Schulen weiter hoch“, KfW Research Fokus Volkswirtschaft Nr. 401.

Brand, S. und J. Salzgeber (2022b), „Knappe Personalkapazitäten erschweren Ausweitung kommunaler Investitionen“, KfW Research Fokus Volkswirtschaft Nr. 375.

Brand, S., D. Römer und M. Schwarz (2021), „5 Bio. EUR klimafreundlich investieren – eine leistbare Herausforderung“, KfW Research Fokus Volkswirtschaft Nr. 350.

Brand, S., C. Raffer, J. Salzgeber und H. Scheller (2023), „Kommunale Klimainvestitionen im Spannungsfeld zwischen steigenden Bedarfen und begrenzten Ressourcen“, KfW Research Fokus Volkswirtschaft Nr. 427.

Bilon, S., C. Raffer und F. von Zahn (2025), „Kommunale Sportstätten: große Bedeutung und hoher Investitionsbedarf“, KfW Research Fokus Volkswirtschaft Nr. 482.

Bundesregierung (2025), *Besprechung des Bundeskanzlers mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 18. Juni 2025*, Beschluss, verfügbar unter <https://shorturl.at/REKhE>.

Geis-Thöne, W. (2025), *Regionale Disparitäten bei den Entwicklungen der Platzbedarfe in Kitas und Schulen*, IW-Report Nr. 23.

Geis-Thöne, W. (2024), *306.000 Betreuungsplätze für unter Dreijährige fehlen. Eine Betrachtung der Entwicklung von Bestand und Bedarf an Betreuungsplätzen*, IW-Report Nr. 40.

Landesrechnungshof Niedersachsen (2017), *Praxishilfe – Pflichtaufgabe oder freiwillige Leistung? Abgrenzung und Handlungsoptionen*, 21. August, Hildesheim.

MDR (2023), „Schutzlos ausgeliefert: Kommunen galoppieren die Ausgaben davon“, 25. August verfügbar unter: <https://www.mdr.de/nachrichten/sach-sen/politik/kommunen-finanzen-rettungspaket-100.html>.

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

Raffer, C., H. Scheller, F. von Zahn, M. Borghorst und S. Bilon (2025), *KfW-Kommunalpanel 2025*, KfW Bankengruppe.