

KfW Bankengruppe, Postfach 111141, 60046 Frankfurt am Main

Deutscher Bundestag  
Haushaltsausschuss  
Die Vorsitzende  
Frau Dr. Gesine Löttsch, MdB  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin

Per E-Mail an: [haushaltsausschuss@bundestag.de](mailto:haushaltsausschuss@bundestag.de)

Volkswirtschaftliche Abteilung  
KfW Research

**Dr. Jörg Zeuner**  
Chefvolkswirt  
Telefon: +49 (0)69 7431-2931  
Telefax: +49 (0)69 7431-3503  
E-Mail: [joerg.zeuner@kfw.de](mailto:joerg.zeuner@kfw.de)

Frankfurt, 02.03.2017

»» **Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung am 6. März 2017 zum Thema  
„Bessere Förderung von Investitionen, kommunale Bildungsinfrastruktur“**

Sehr geehrte Frau Dr. Löttsch,  
sehr geehrte Damen und Herren,

vielen Dank für die Möglichkeit zur Stellungnahme, der ich gerne nachkomme.  
Im Wesentlichen lassen sich folgende Entwicklungen konstatieren:

- Moderne Schulbauten leisten einen wesentlichen Beitrag zum Bildungserfolg, aber die Schulbauausgaben waren lange Zeit rückläufig.
- Der staatliche Investitionsrückstand ist primär bei den Kommunen zu verorten: der Investitionsrückstand für 2016 wird auf 136 Mrd. € beziffert, davon 34 Mrd. € Rückstand im Schul- und Bildungsbereich.
- Die Investitionsrückstände sind in finanz- und strukturschwachen Regionen höher; regionale Ungleichheiten drohen sich zu verfestigen.
- Investitionshilfen können gravierendste Probleme lindern; langfristig helfen aber nur die strukturelle Verbesserung der kommunalen Haushalte und eine effizientere Gestaltung der Investitionsprozesse.

Im Folgenden möchte ich auf diese Aspekte noch etwas ausführlicher eingehen.

Städte, Gemeinden und Landkreise sind wesentliche Träger der öffentlichen Investitionen in Deutschland, wobei deren Beitrag in den letzten Jahrzehnten deutlich zurückgegangen ist. Die kommunalen Nettoinvestitionen sind kontinuierlich gesunken und seit 2002 sogar durchgängig negativ.

Die im KfW-Kommunalpanel 2016 befragten Kämmerer geben einen wahrgenommenen Investitionsrückstand von insg. 136 Mrd. € an.<sup>1</sup> Besonders hohe Investitionsbedarfe fallen in den Bereichen „Straßen/Verkehr“ (35 Mrd. €) und „Schule/Bildung“ (34 Mrd. €) an. Zwischen den Kommunen zeigen sich

<sup>1</sup> Vgl. Scheller, H. et al. (2016): KfW-Kommunalpanel 2016, Hrsg. KfW Bankengruppe.

erhebliche Unterschiede: So fällt die Investitionstätigkeit in Kommunen mit defizitären Haushalten um rund 1/3 niedriger aus. Diese Kommunen (i.d.R. mit hohen Schulden und Sozialausgaben belastet) haben auch größere Schwierigkeiten, den laufenden Unterhalt ihrer Infrastruktur zu gewährleisten. Mangelnde Investitionen und Instandhaltung gefährden aber die Möglichkeit, wirtschaftlich aufzuholen. Es droht eine Zunahme regionaler Disparitäten.

Die Investitionsschwäche betrifft auch die Aufgaben als Schulträger, wobei die Kommunen neben den aufgelaufenen Investitionsrückständen ferner durch neue bildungspolitische Aufgaben (z.B. Inklusion, Integration) gefordert werden. Ein leistungsfähiges Bildungssystem bedingt neben guten Lehrern und Lehrkonzepten auch angemessene, moderne Schulgebäude.<sup>2</sup> Trotz aktueller Steigerungen liegen die kommunalen Ausgaben für Baumaßnahmen im Bereich der allgemeinbildenden und beruflichen Schulen derzeit unter dem Wert von vor 20 Jahren. Dabei zeigt sich erneut eine große Heterogenität zwischen den Kommunen in den Flächenländern: Die Spanne reicht von 547 € bis zu 72 € je Schüler im Mehrjahresdurchschnitt 2011–2014. Zudem fallen die Investitionen in solchen Bundesländern eher niedrig aus, die aufgrund eines hohen Anteils an Kindern in SGB II-Bedarfsgemeinschaften einen besonders ausgeprägten sozial- und bildungspolitischen Bedarf haben dürften. Der Investitionsstau bei Schulen ist darum ein bundesweit relevantes Problem.

Die Unterschiede zwischen den Bundesländern können verschiedene Gründe haben, in erster Linie hängen die Investitionen jedoch von der Finanzlage der Kommunen ab. Die gute konjunkturelle Lage entlastet die öffentlichen Haushalte, aber nicht alle Kommunen profitieren gleichermaßen davon. Auch die Ausgaben sind deutlich gestiegen, sodass sich die haushaltspolitischen Spielräume der Kommunen nicht so gut entwickelt haben, wie es das starke Wachstum des Steueraufkommens vermuten lässt. Eine spürbare Entlastung ist aktuell durch die temporäre Niedrigzinsphase zu verzeichnen, jedoch haben selbst die niedrigen Kapitalkosten nicht zu einem deutlichen Investitionsimpuls geführt. Auch bei weiteren Steigerungen der Investitionen am aktuellen Rand wird das notwendige Erhaltungsniveau wohl kaum erreicht.

Die finanziellen Entlastungen und Investitionsförderhilfen des Bundes konnten die Investitionsschwäche der Kommunen zwar lindern, jedoch nicht grundsätzlich beseitigen. Die langsamen Abrufe der Mittel des Investitionsförderfonds verdeutlichen, dass zur Steigerung der kommunalen Investitionstätigkeit nicht nur zusätzliche Finanzmittel oder zusätzliches Personal benötigt werden.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Vgl. Brand, S./Steinbrecher, J. (2016): Kommunalen Investitionsrückstand bei Schulgebäuden erschwert Bildungserfolge. In: KfW Research Fokus Volkswirtschaft Nr. 143 v. 24. Sept. 2016.

<sup>3</sup> Vgl. Brand, S./Steinbrecher, J. (2016): Erst mehr Geld und jetzt mehr Personal – was benötigen Kommunen für Investitionen? In: KfW Research Fokus Volkswirtschaft Nr. 151 v. 22. Dez. 2016.

Die Investitionsfähigkeit hängt von weiteren Faktoren ab, bspw. von der Dauer der Planungsverfahren und der Effizienz der Verwaltungsabläufe. Deshalb muss ebenfalls an diesen Punkten angesetzt werden, etwa durch eine Vereinfachung oder Digitalisierung der Prozesse. Auch eine Unterstützung vor allem kleinerer Kommunen durch externe Kapazitäten und Expertise erscheint sinnvoll.

Einmalige Investitionshilfen können eklatante Finanzierungsbedarfe kurzfristig lindern, jedoch gehen damit auch problematischen Anreizstrukturen und ordnungspolitischen Fragen einher. Für eine langfristig angemessene Investitionstätigkeit der Kommunen sind strukturell gesunde Kommunalfinanzen die Voraussetzung. Die geplante Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen kann zu einer Verbesserung beitragen, wenn Bund und Länder den Kommunen tatsächlich finanzielle Spielräume eröffnen und diese auch für Investitionen genutzt werden können. Die Konzentration auf finanz- und strukturschwache Kommunen ist vor dem Hintergrund der Wahrung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse nachvollziehbar und sinnvoll. Wachstumspolitische Ziele sollten allenfalls durch eine Begrenzung der Investitionszwecke auf zukunftsweisende Bereiche adressiert werden.

Zur Behebung der Investitionsschwäche stehen weiterhin alle föderalen Ebenen in der Pflicht: Der Bund sollte bei der Aufgabenübertragung (insbesondere im Sozialbereich) streng auf eine angemessene Kostenerstattung achten. Die Länder müssen über ihre Ausgleichssysteme für eine ausreichende Finanzmittelausstattung ihrer Kommunen sorgen. Auch die Kommunen selber sollten über eine sinnvolle politische Prioritätensetzung effiziente und zukunftsorientierte Investitionen fördern. Dabei muss insbesondere vor dem Hintergrund der demografischen Herausforderungen auf die langfristige Leistungsfähigkeit und die Nachhaltigkeit der Investitionsmaßnahmen (z.B. Folgekosten) geachtet werden. Für die Schulgebäude könnte dies in Form eines professionelles Gebäudemanagements oder der Prüfung alternativer Beschaffungs- und Finanzierungsformen erfolgen. Auch flexiblere Nutzungs- und Planungskonzepte könnten zusätzliche Einsparpotenziale und damit Investitionsspielräume eröffnen.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Jörg Zeuner  
Chefvolkswirt  
KfW Bankengruppe