

»»» Kosten steigen schneller als die Investitionen: Bedarfe für Schulen weiter hoch

Nr. 401, 13. September 2022

Autoren: Dr. Stephan Brand, Telefon 069 7431-6257, stephan.brand@kfw.de,
Dr. Johannes Salzgeber, Telefon 069 7431-2306, johannes.salzgeber@kfw.de.

Bildung ist eine zentrale Säule des Wohlstands und der Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands. Moderne, funktionstüchtige Schulgebäude sind eine wesentliche Voraussetzung für ein leistungsfähiges Bildungssystem. Die seit Jahren hohen Investitionsrückstände im Schulbereich geben deshalb Anlass zur Sorge. Der bundesweite Rückstand von 45,6 Mrd. EUR laut KfW-Kommunalpanel 2022 entspricht dem 4,7-Fachen des Jahresinvestitionsvolumens von 9,8 Mrd. EUR. Im Vergleich zum Vorjahr fällt der wahrgenommene Investitionsrückstand zwar etwas niedriger aus, dies gilt jedoch auch für die geplanten Investitionen.

Zudem rücken die sich verstärkenden regionalen Unterschiede bei der Schulinfrastruktur in den Blick. Mittlerweile bewerten 17 % der Kommunen den investiven Rückstand ihrer Schulgebäude als gravierend. Dem gegenüber sehen 45 % nur einen geringen oder gar keinen Investitionsrückstand bei den Schulen. Beide Gruppen sind zuletzt gewachsen, während die mittlere Gruppe mit nennenswertem Rückstand kleiner geworden ist. Deshalb gilt es, die Investitionsfähigkeit der Kommunen in allen Regionen sicher zu stellen, damit zentrale Infrastrukturbereiche wie Schulgebäude überall in einem angemessenen Umfang und Zustand bereitgestellt werden können.

Bildung ist eine zentrale Säule des Wohlstands

Die gegenwärtigen Krisen haben verdeutlicht, wie abhängig Deutschland bei zentralen Rohstoffen von anderen Regionen der Welt ist und wie verwundbar das deutsche Wirtschaftsmodell dadurch wird. Umso wichtiger ist es, dass Deutschland solche Ressourcen bestmöglich erschließt, die es im eigenen Land fördern und nutzen kann. Humankapital ist in einer modernen Wissensgesellschaft eine zentrale Ressource, ein leistungsstarkes Bildungssystem ist wiederum der Schlüssel, um diese Ressource bestmöglich zu erschließen.

Gerade ein hoch technologisiertes und an natürlichen Rohstoffen verhältnismäßig armes Land wie Deutschland muss deshalb besonders intensiv daran arbeiten, das vorhandene Humankapital optimal zu fördern. Außerdem ist Bildung eine wesentliche Voraussetzung für sozialen Aufstieg und Teilhabe. In Deutschland ist das Arbeitseinkommen besonders stark von den Bildungskompetenzen abhängig.¹ Umso bedenklicher ist es, dass die deutschen Schüler in den vergangenen Jahren nicht nur in zentralen Kompetenzen wie Lesen, Zuhören und Mathematik schlechter als vor zehn Jahren abschnitten, sondern auch, dass sich die soziale Schere im Bil-

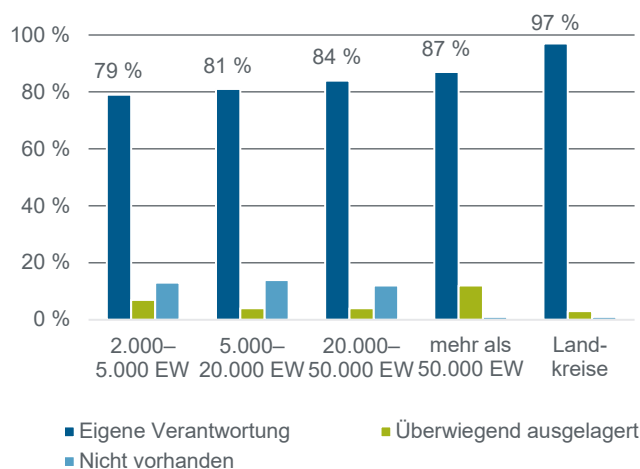
dungswesen mit Blick auf diese Kompetenzen in den vergangenen Jahren weiter geöffnet hat.² Deutschland braucht deshalb eine Bildungsoffensive, gerade mit Blick auf die sich abzeichnenden Fachkräfteengpässe und die soziale Teilhabe aller Bevölkerungsgruppen. Die Aus- und Weiterbildung muss in Deutschland die höchste Priorität haben.³

Moderne Schulgebäude sind ein wichtiger Baustein für Bildungserfolge

Fundament einer erfolgreichen Bildungslandschaft sind zunächst motivierte und hochqualifizierte Lehrer. Ihre Qualität ist einer der Hauptfaktoren für den Lernerfolg von Schülern.⁴ Damit diese indes ihre Qualitäten ausspielen können, ist zugleich ein flächendeckend angemessenes Angebot an moderner, funktionstüchtiger Schulinfrastruktur notwendig.⁵ So zeigen internationale Studien, dass sowohl Parameter wie Klassengröße und Fahrzeiten als auch bauliche Eigenschaften wie Licht- und Luftqualität oder Zuschnitt und Größe der Klassenräume Einfluss auf die Bildungserfolge haben.⁶ Die Erfahrungen der Pandemie haben darüber hinaus verdeutlicht, dass auch die Digitalisierung der Schulen ein wichtiger Baustein für ein modernes Bildungssystem ist, sei es, weil es hybride Unterrichtformen ermöglicht oder weil es durch gezielten Einsatz digitaler Lern- und Hilfsmittel eine spezifische Förderung der Schülerinnen und Schüler ermöglicht.⁷

Grafik 1: Verantwortung für Schulgebäude

Anteil der Antworten nach Einwohnergrößenklasse.



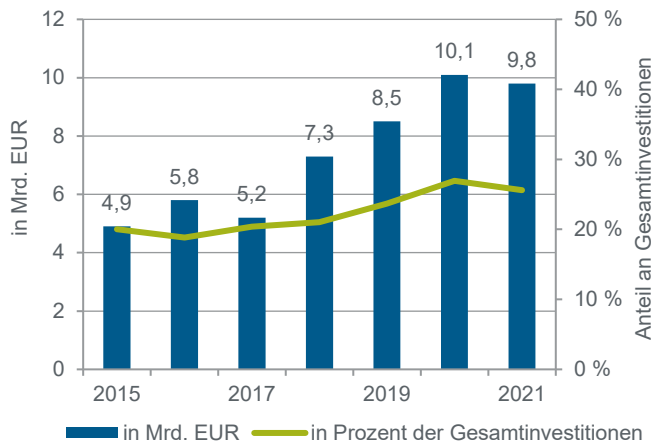
Quelle: KfW-Kommunalpanel 2022, eigene Darstellung.

Schulgebäude sind eine kommunale Kernaufgabe

Die Kommunen in Deutschland sind für die Bereitstellung der allermeisten Schulgebäude verantwortlich. Laut KfW-Kommunalpanel 2022 liegen die Schulgebäude in rund 80 % der Kommunen in direkter Verantwortung, in 6 % der Kommunen sind diese größtenteils ausgelagert und für nur 14 % der Kommunen sind Schulen nicht relevant.⁸ Dabei nimmt die Verantwortlichkeit der Kommunen mit der Einwohnergröße zu (Grafik 1). Bei Kommunen mit mehr als 50.000 Einwohnern liegt die Quote bei fast 90 %, bei Landkreisen beträgt sie sogar fast 100 %. Schulgebäude gehören damit zum Kern der kommunalen Infrastruktur und des gemeindlichen Aufgabenbestands.

Gut ein Drittel der kommunalen Gebäudefläche entfällt auf Schulen.⁹ Entsprechend umfangreich sind die kommunalen Ausgaben für Bau, Unterhalt und Modernisierung der Schulgebäude. Deshalb sind Schulen seit Jahren auch einer der größten Posten in der kommunalen Investitionsplanung. Im Jahr 2021 hatten die Schulgebäude laut KfW-Kommunalpanel mit ca. 9,8 Mrd. EUR einen Anteil von rund 26 % an den kommunalen Gesamtinvestitionen. Die Investitionen in Schulen waren bis zum Jahr 2020 kontinuierlich gestiegen. Dies gilt sowohl in absoluten Beträgen als auch für den Anteil an den Gesamtinvestitionen (Grafik 2).

Grafik 2: Kommunale Investitionen in Schulgebäude



Quelle: KfW-Kommunalpanel, verschiedene Jahre, eigene Darstellung.

Die gestiegenen Investitionen sind einerseits eine Reaktion auf die hohen Bedarfe, die sich beispielsweise durch steigende Anforderungen wie Inklusion und Digitalisierung ergeben, dürften andererseits aber auch auf die zuletzt spürbar gestiegenen Baupreise zurückzuführen sein.¹⁰ Nicht jeder Euro, der mehr investiert wurde, kam in den vergangenen Jahren somit tatsächlich auch den Schulen zugute. Nachdem der Anstieg der Investitionsausgaben für die Schulen bis 2020 auch den Erfordernissen im Umgang mit der Corona-Pandemie geschuldet war (z. B. IT-Ausstattung oder Raumlufttechnik)¹¹, zeigt sich am aktuellen Rand eher eine Plateaubildung bei etwas unter 10 Mrd. EUR.

Die gegenwärtige Gaskrise verschärft das Problem weiter. Denn viele Schulgebäude sind energetisch relativ schlecht saniert, was hohe Energiekosten mit sich bringt. Diese Kosten, die besonders finanzschwache Kommunen belasten, schränken wiederum die Handlungsspielräume der Kommunen ein, in ihre Schulgebäude zu investieren – sowohl mit Blick auf die Energieeffizienz als auch mit Blick auf das Lernumfeld.¹²

Investitionsrückstände in Schulen stabilisieren sich, die Herausforderungen bleiben aber groß

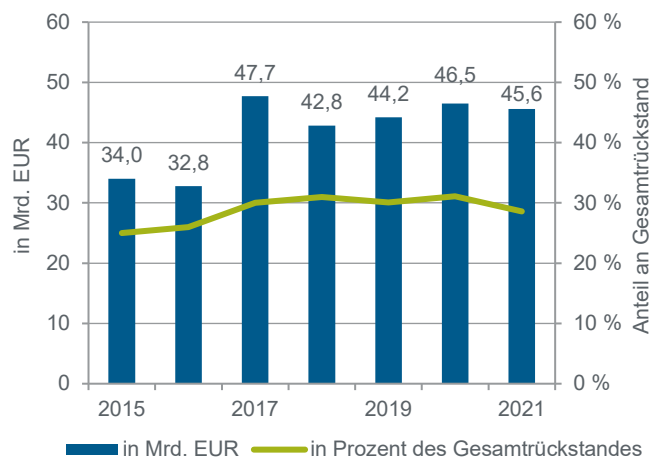
Ein Ergebnis der weiterhin hohen Investitionsbedarfe und der gestiegenen Baupreise ist, dass der Investitionsrückstand bei Schulgebäuden seit Jahren zu den drei größten Bedarfsfeldern zählt. Zwar ist der Investitionsrückstand im vergangenen Jahr leicht gesunken, insgesamt hat sich der Rückstand in den vergangenen fünf Jahren hingegen trotz aller Bemühungen kaum verändert (Grafik 3). Somit bleibt in der bundesweiten Hochrechnung sowohl der absolute Rückstand mit deutlich über 40 Mrd. EUR als auch der Anteil von fast 30 % am Gesamtrückstand weiterhin sehr hoch und deutlich mehr als viermal so hoch wie das gesamte Jahresinvestitionsvolumen. Dass der Rückstand in den vergangenen Jahren nicht stärker angestiegen ist, ist somit schon als Erfolg zu verbuchen. Ein Grund zur Entwarnung ist es angesichts der immer noch hohen Investitionsrückstände und -bedarfe allerdings nicht.

Regionale Disparitäten bei der Schulinfrastruktur scheinen sich zu verfestigen

Besorgniserregend ist, dass sich die Unterschiede bei der Betroffenheit von hohen Rückständen zwischen den Kommunen weiter verschärfen. So vermelden im KfW-Kommunalpanel 2022 rund 17 % der Kommunen einen gravierenden Rückstand bei den Schulgebäuden und damit ein Investitionsdefizit, das die kommunale Aufgabenwahrnehmung in diesem Bereich erheblich einschränkt. Dieser Wert hat sich in den vergangenen Jahren deutlich erhöht, im Jahr 2015 lag er noch bei nur 10 % (Grafik 4). Gleichzeitig stieg in den vergangenen Jahren auch der Anteil der Kommunen leicht an, die im Bereich der Schulen keine oder nur geringe Investitionsrückstände wahrnehmen. Es kommt mit Blick auf die Dringlichkeit der Investitionsrückstände damit zu einer zunehmenden Polarisierung zwischen Kommunen mit guter und Kommunen mit schlechter Schulinfrastruktur.

Auch die Einschätzungen für die zukünftige Entwicklung des Rückstands laufen wieder auseinander. Gingen im KfW-Kommunalpanel 2020 noch 55 % der Kommunen davon aus, dass der Investitionsrückstand im Schulbereich in den kommenden Jahren sinken wird, sind es im KfW-Kommunalpanel 2022 nur noch 43 %. Gleichzeitig stieg der Anteil der Kommunen, die davon ausgehen, dass der Rückstand zukünftig sogar weiter steigen wird, im gleichen Zeitraum von 20 auf 25 %.

Grafik 3: Investitionsrückstände bei Schulgebäuden

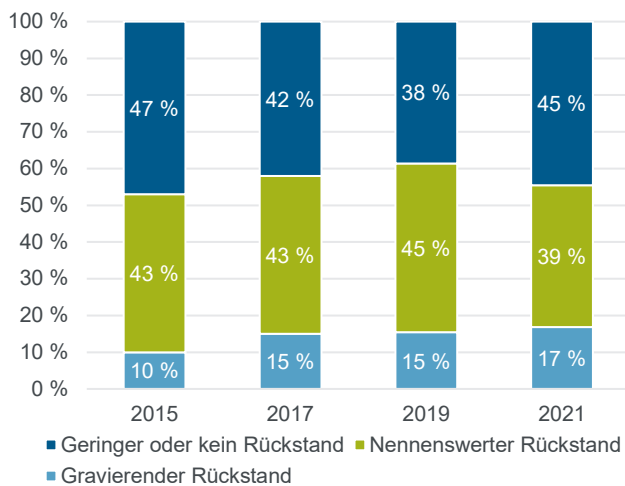


Quelle: KfW-Kommunalpanel, verschiedene Jahre, eigene Darstellung.

Damit zeigt sich bei den Investitionsrückständen im Schulbereich ein ähnliches Bild wie bei der kommunalen Finanzlage allgemein, bei der ebenfalls hohe regionale Ungleichheiten durch eine positive Gesamtentwicklung überdeckt werden.¹³ Zukünftig muss es deshalb gerade in diesem für Deutschland wichtigen Bereich der Daseinsvorsorge darum gehen, sich nicht nur auf die Gesamtentwicklung der Kommunen zu konzentrieren, sondern in allen Regionen Deutschlands eine ausreichende Versorgung mit moderner Schulinfrastruktur sicherzustellen.

Grafik 4: Investitionsrückstand bei Schulgebäuden

Qualitative Einschätzung des Investitionsrückstands bei Schulen.



Quelle: KfW-Kommunalpanel, verschiedene Jahre, eigene Darstellung.

Fazit: Leistungsfähige Schulen sind Grundlage zukünftigen Wohlstandes für Deutschland und seine Regionen

Bildung ist ein wesentlicher Faktor für den zukünftigen Wohlstand und die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands. Dies gilt sowohl für eine gestaltende Teilhabe an der globalen Wissensgesellschaft als auch für die Bewältigung zentraler gesellschaftlicher Herausforderungen wie dem demografischen Wandel oder der Digitalisierung. Moderne Schulgebäude sind neben der individuellen Qualität der Lehrenden eine wichtige Säule eines leistungsfähigen Bildungssystems. Die seit Jahren hohen Investitionsrückstände im Schulbereich geben deshalb Anlass zur Sorge.

Dabei ist gegenwärtig weniger das absolute Niveau der Rückstände problematisch, das in realen Größen in den vergangenen Jahren sogar gesunken ist. Vielmehr rücken die sich verstärkenden regionalen Unterschiede bei der Schulinfrastruktur in den Blick. Denn wenn einige Regionen nicht ausreichend

Bildungsinfrastruktur bereitstellen können, hat dies Auswirkungen auf die Menschen in diesen Regionen, aber auch auf das wirtschaftliche Potenzial in ganz Deutschland. Erschwert wird der Aufholprozess durch die Folgen der aktuellen Krisen, denn neben Corona sind die Auswirkungen des Ukraine-Kriegs getreten. So treffen die aufgrund der geopolitischen Verwerfungen stark steigenden Energiepreise auch die Kommunen.¹⁴ Insbesondere der Betrieb der Schulgebäude, auf die ein Großteil der kommunalen Gebäudeflächen entfallen, wird im Hinblick auf Strom oder Wärme deutlich teurer, sodass der finanzielle Spielraum für Investitionen enger ausfällt.

Bildung ist vor allem Ländersache. Daher obliegt es insbesondere der Landespolitik, die Rahmenbedingungen für kommunale Investitionen in die Schulen zu verbessern. Dies kann beispielsweise über die kommunalen Finanzausgleichssysteme oder spezifische Landesprogramme erfolgen. Doch in der lokalen Finanzpolitik lassen sich einzelne Haushaltsbereiche kaum isoliert betrachten. Vielmehr ist es im Zusammenspiel aller föderalen Ebenen nötig, die Handlungsfähigkeit der für die Schulgebäude zuständigen Gebietskörperschaften insgesamt zu stärken. Deshalb gilt es, die Investitionsfähigkeit der Kommunen in allen Regionen sicherzustellen, damit zentrale Infrastrukturbereiche wie Schulgebäude in einem angemessenen Umfang und Zustand bereitgestellt werden können. Letztendlich hilft dies nicht nur dabei, alle Regionen Deutschlands lebenswert zu halten und den Menschen auf ihrem Lebensweg neue Chancen zu eröffnen, sondern trägt auch dazu bei, dass das Land die vor ihm liegenden großen Herausforderungen überhaupt bewältigen kann.

Zum KfW-Kommunalpanel 2022

Das KfW-Kommunalpanel beruht auf einer Befragung der Kämmererinnen von Städten und Gemeinden mit mehr als 2.000 Einwohnern sowie allen Landkreisen, die durch das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) jährlich durchgeführt wird. Das KfW-Kommunalpanel 2022 wurde Mitte Mai 2022 veröffentlicht: [kfw.de/kommunalpanel](https://www.kfw.de/kommunalpanel).

Folgen Sie KfW Research auf Twitter:

https://twitter.com/KfW_Research

Oder abonnieren Sie unseren kostenlosen E-Mail-Newsletter, und Sie verpassen keine Publikation: <https://www.kfw.de/KfW-Konzern/Service/KfW-Newsdienste/Newsletter-Research/>

Sie finden alle Publikationen von KfW Research rund um die kommunalen Investitionen in die Schulen auf dieser Themenseite: <https://www.kfw.de/Über-die-KfW/KfW-Research/Schulgebäude.html>

¹ Siehe z. B. Hanushek, et al. (2015): „Returns to Skills around the World: Evidence from PIAAC“, European Economic Review 73, S. 103–130.

² Vgl. dazu die Ergebnisse des Bildungstrends 2021 des Instituts zur Qualitätsentwicklung im Bildungswesen.

³ Vgl. Müller, M. (2022): *Trotz Pandemie und Ukraine-Krieg: Wachsende Nachfrage verstärkt Fachkräftemangel*, KfW-ifo-Fachkräftebarometer Mai 2022, KfW Research.

⁴ Vgl. beispielsweise Bruns, B. und J. Luque (2015): *Great Teachers : How to Raise Student Learning in Latin America and the Caribbean*, World Bank.

⁵ Vgl. Brand, S. und J. Steinbrecher (2016): *Kommunaler Investitionsrückstand bei Schulgebäuden erschwert Bildungserfolge*, Fokus Volkswirtschaft Nr. 143, KfW Research.

⁶ Vgl. Barret et al. (2019): *The Impact of School Infrastructure on Learning, A Synthesis of the Evidence*, World Bank Group.

⁷ Vgl. Brand, S., Raffer, C. und J. Steinbrecher (2021): Digitalisierung der Schulen – vielfältige Herausforderungen für die Kommunen, Fokus Volkswirtschaft Nr. 344, KfW Research.

⁸ Vgl. Raffer, C. u. H. Scheller (2022): KfW-Kommunalpanel 2022, KfW Research.

⁹ Vgl. Brand, S. (2016): Energetische Sanierung in Kommunen lohnt aus finanzieller und ökologischer Sicht, Volkswirtschaft Kompakt Nr. 105, KfW Research.

¹⁰ Vgl. Brand, S. und J. Salzgeber (2022): Baupreisanstieg und mögliche Zinswende: Hürden für Kommunalinvestitionen, Fokus Volkswirtschaft Nr. 373, KfW Research.

¹¹ Vgl. Brand, S. und J. Steinbrecher (2020): Investitionen in Schulen und die Corona-Krise: Kommunale Haushalte unter Druck! Volkswirtschaft Kompakt Nr. 201, KfW Research.

¹² Vgl. Handelsblatt Online vom 14.07.2022: Wirtschaft: Gas-Debatte: Lehrerverband warnt vor 'Zitterpartie' in Schulen (handelsblatt.com).

¹³ Vgl. Brand, S. und J. Salzgeber (2022): Stimmungsbild der Kommunen: Finanzlage ist angespannt, Ausblick bleibt düster, Volkswirtschaft Kompakt Nr. 222, KfW Research.

¹⁴ Vgl. Brand, S. et al. (2022): Kommunen spüren steigende Energiepreise und reagieren vielfältig darauf, Fokus Volkswirtschaft Nr. 391, KfW Research.