Stellungnahme für die öffntiche Anhörung zum Investitionsstau an Schulen in Hessen

Dr. Christian Raffer (Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin), 30. August 2026

Im Folgenden werden ausgewählte Fragen aus dem Fragenkatalog der öffentlichen Anhörung beantwortet.

1. Welche pädagogische Bedeutung hat nach Ihrer Meinung die bauliche Infrastruktur für den Bildungserfolg von Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen?

Der Bildungserfolg von Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen hängt von einer Vielzahl individueller, familiärer und institutioneller Faktoren ab. Gleichwohl zeigen empirische Untersuchungen, dass auch die bauliche und räumliche Qualität von Bildungseinrichtungen einen relevanten Beitrag zu guten Lernbedingungen leisten kann. Studien weisen auf Zusammenhänge zwischen der Qualität von Schulgebäuden und Unterrichtsräumen einerseits und der Gesundheit, Anwesenheit und Leistungsfähigkeit von Schülerinnen und Schülern andererseits hin (National Research Council 2006; Shaughnessy et al. 2015; Toftum et al. 2015, Brink et al. 2020). Von besonderer Bedeutung ist dabei die Qualität des Raumklimas. Eine ausreichende Belüftung und eine gute Innenraumluftqualität können sich positiv auf Konzentration und Lernleistung auswirken; zugleich können ungünstige raumklimatische Bedingungen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen und erhöhten Fehlzeiten verbunden sein. Darüber hinaus sind insbesondere angemessene Lichtverhältnisse, eine gute Raumakustik und der allgemeine bauliche Zustand der Lernumgebung von Bedeutung. Die Forschung deutet insgesamt darauf hin, dass gut gestaltete und instand gehaltene Schulgebäude zwar keine hinreichende Bedingung für Bildungserfolg darstellen, jedoch eine wichtige infrastrukturelle Voraussetzung für erfolgreiches Lehren und Lernen schaffen (Barrett et al. 2019).

Literatur

- Barrett, P., Treves, A., Shmis, T., Ambasz, D. & Ustinova, M. (2019): *The Impact of School Infrastructure on Learning: A Synthesis of the Evidence*. International Development in Focus. Washington, DC: World Bank Group.
- Brink, H. W.; Loomans, M. G. L. C., Mobach, M. P., Kort, H. S. M. (2020): Classrooms‘ indoor environmental condidtions affecting the academic achievement ofstudents and teachers in higher education: A systematic literature review. Indoor Air. 31(2): 405-425.
- National Research Council (2006): *Green Schools: Attributes for Health and Learning*. Washington, DC: The National Academies Press.
- Shaughnessy, R., Haverinen-Shaughnessy, U., Nevalainen, A. & Moschandreas, D. (2015): “An Assessment of Indoor Environmental Quality in Schools and Its Association with Health and Performance”. *Building and Environment*, 93, 35–40.
- Toftum, J., Kjeldsen, B. U., Wargocki, P., Menå, H. R., Hansen, E. M. N. & Clausen, G. (2015): “Association between Classroom Ventilation Mode and Learning Outcome in Danish Schools”. *Building and Environment*, 92, 494–503.

4. Wie schätzen Sie den Zustand der Schulen in Deutschland, in Hessen oder in Ihrer Region/Stadt ein? Wie ist der Zustand der Toiletten, das Raumangebot, der energetische Zustand und der Hitzeschutz zu bewerten? Können Räume im Winter ausreichend beheizt werden?

Die Ergebnisse der repräsentativen Kämmereibefragung „KfW-Kommunalpanel 2026“ verdeutlichen, dass der kommunale Investitionsrückstand im Bereich der Schulen in Deutschland erheblich ist. Anfang des Jahres 2026 bewerteten 64 % der Kommunen den Investitionsrückstand bei Schulen als nennenswert oder gravierend, darunter 20 % als gravierend (siehe Abbildung 1). Damit fällt die Bewertung zwar etwas günstiger aus als für die kommunale Infrastruktur insgesamt: Über alle Infrastrukturbereiche hinweg sehen 80 % der Kommunen einen nennenswerten oder gravierenden Investitionsrückstand. Gleichwohl ist auch bei den Schulen eine deutliche Mehrheit der Kommunen mit größeren Investitionsdefiziten konfrontiert.

Die längerfristige Betrachtung zeigt, dass der Anteil der Kommunen, die bei Schulen einen nennenswerten oder gravierenden Investitionsrückstand wahrnehmen, zwischen 2018 und 2023 zwischen gut 50 und knapp 60 % schwankte (siehe Abbildung 1). Seitdem ist ein deutlicher Anstieg zu beobachten. Der jüngste Anstieg des wahrgenommenen Investitionsrückstands betrifft damit nicht nur die kommunale Infrastruktur insgesamt, sondern ist auch im Schulbereich deutlich erkennbar. Zugleich liegt der Anteil bei den Schulen über den gesamten dargestellten Zeitraum unter dem entsprechenden Wert für die kommunale Infrastruktur insgesamt.

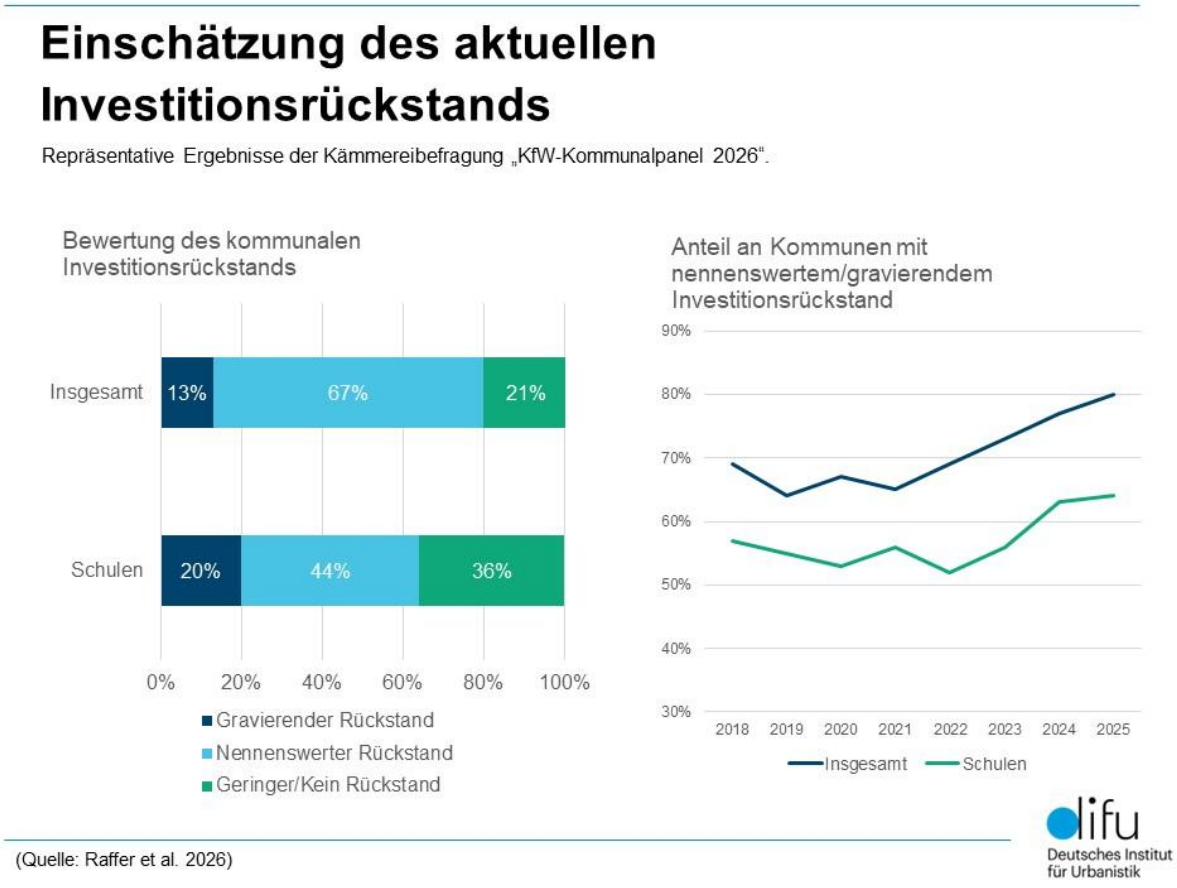

Abbildung 1

Dass sich der Investitionsbedarf im Schulbereich nicht allein auf die bauliche Infrastruktur beschränkt, zeigen ergänzend die Ergebnisse einer nicht repräsentativen Kämmereibefragung aus dem Jahr 2021 zur Schuldigitalisierung (siehe Abbildung 2). Rund drei Viertel der befragten Kommunen konstatierten damals einen großen Investitionsbedarf sowohl bei der digitalen Ausstattung und schnellen Internetverbindungen (72 %) als auch bei den Schulgebäuden (72 %). Bei Schulsportanlagen sah noch gut die Hälfte (51 %) einen großen Investitionsbedarf; bei Pausenhöfen (32 %) sowie nicht-digitaler Ausstattung und Mobiliar (28 %) lagen die entsprechenden Anteile niedriger.

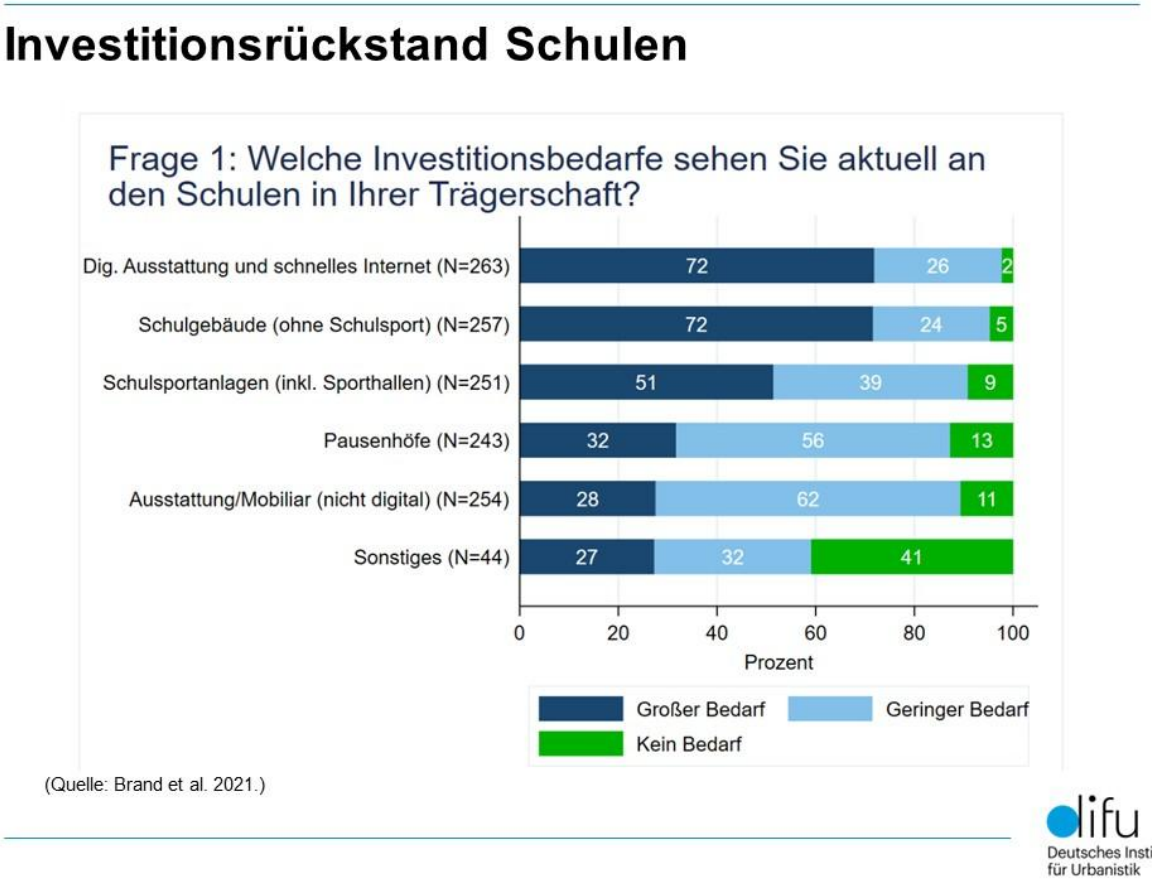

Abbildung 2

Regionaliserte Aussagen mit Blick auf einzelne Bundesländer oder einzelne Kommunen sind auf Basis der Befragungsergebnisse nicht möglich.

Literatur:

- Raffer, C.; Scheller, H.; Schmelmer, N.; Brilon, S.; Borghorst-Dilangu, M. (2026): KfW-Kommunalpanel 2026. Kämmereibefragung des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu) im Auftrag der KfW.
- Brand/Raffer/Steinbrecher (2021): Digitalisierung der Schulen – Vielfältige Herausforderungen für Kommunen. KfW Research, Fokus Volkswirtschaft Nr. 344.

5. Können Sie einschätzen, wie hoch der Investitionsstau in Deutschland, in Hessen oder in Ihrer Region/Stadt ausfällt?

Auf Basis der Ergebnisse des KfW-Kommunalpanels wurde für das Jahr 2025 ein wahrgenommener Investitionsrückstand in der kommunalen Infrastruktur von insgesamt 231,22 Mrd. Euro hochgerechnet (siehe Abbildung 3). Einen besonders großen Anteil daran hat die Bildungsinfrastruktur: Allein auf den Bereich Schulen entfallen 68,9 Mrd. Euro und damit 29,8 % des gesamten wahrgenommenen Investitionsrückstands. Schulen weisen damit unter allen betrachteten kommunalen Infrastrukturbereichen den höchsten Investitionsrückstand auf; sie liegen noch vor den Straßen mit 53,7 Mrd. Euro bzw. 23,2 %. Hinzu kommen erhebliche Investitionsbedarfe bei einer weiteren bildungsrelevanten Infrastruktur: Für Kindertagesstätten wird ein wahrgenommener Investitionsrückstand von 12 Mrd. Euro bzw. 5,2 % des Gesamtrückstands ausgewiesen. Insgesamt entfällt damit mehr als ein Drittel des wahrgenommenen kommunalen Investitionsrückstands auf Schulen und Kindertagesstätten.

Grafik 3.7: Wahrgenommener Investitionsrückstand der Kommunen

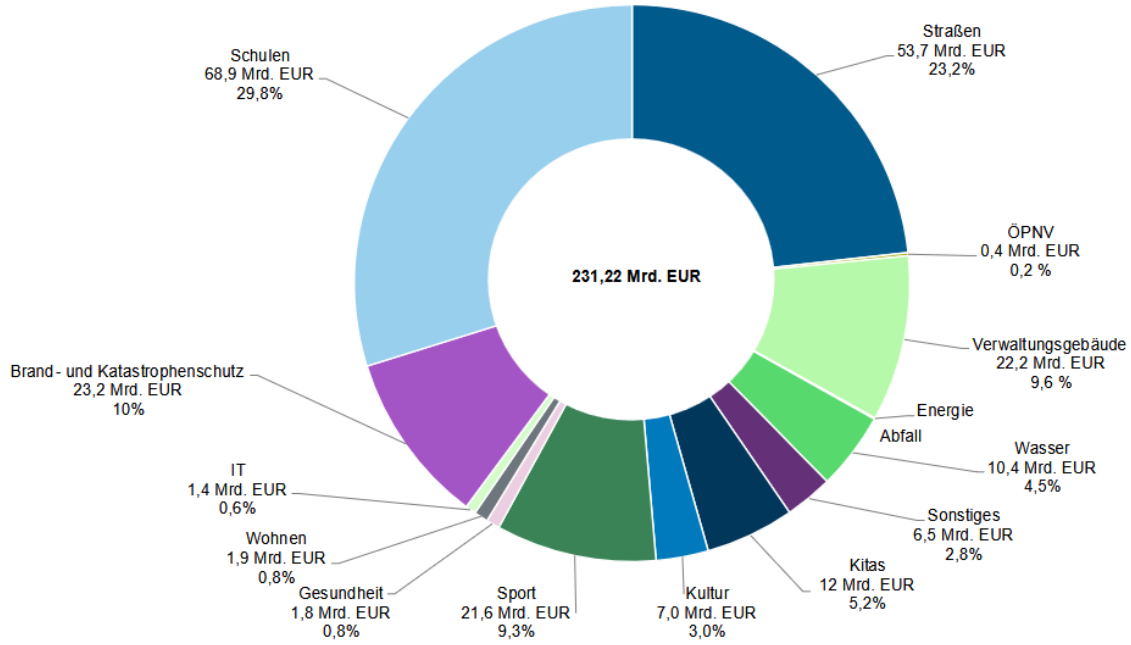

Abbildung 3

Regionaliserte Aussagen mit Blick auf einzelne Bundesländer oder einzelne Kommunen sind auf Basis der Befragungsergebnisse nicht möglich.

Literatur:

- Raffer, C.; Scheller, H.; Schmelmer, N.; Brilon, S.; Borghorst-Dilangu, M. (2026): KfW-Kommunalpanel 2026. Kämmereibefragung des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu) im Auftrag der KfW.

7. Was müsste aus Ihrer Sicht passieren, um den Investitionsstau im Schulbereich zu beseitigen?

8. Sehen Sie finanzielle und nicht-finanzielle Hindernisse, um den Investitionsstau an den Schulen in absehbarer Zeit zu beseitigen?

9. Halten Sie eine zügige Beseitigung des bestehenden Investitionsstaus mit den gegebenen finanziellen Mitteln der Kommunen für möglich? Wenn ja: Wie ist das konkret umzusetzen?

13. Wie bewerten Sie Öffentlich-Private Partnerschaften für den Schulbau?

Um den bestehenden Investitionsstau im Schulbereich nachhaltig abzubauen, müssen mehrere Ansatzpunkte gleichzeitig verfolgt werden. Erstens bedarf es zusätzlicher finanzieller Mittel für Investitionen in die kommunale Schulinfrastruktur. Mit dem Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIK i. v. m. LuKIFG) wurde hierfür ein wichtiger Schritt getan. Erste Befragungsergebnisse zeigen, dass die Kommunen die Mittel vor allem auch im Bereich Schulen investieren wollen (siehe Abbildung 4, Borghorst-Dilangu et al. 2026). Die darüber bereitgestellten Mittel können einen Beitrag zur Stärkung der kommunalen Investitionstätigkeit leisten. Angesichts der Größenordnung der bestehenden Investitionsrückstände werden sie jedoch nicht ausreichen, um diese vollständig abzubauen. Dies gilt umso mehr, als die gegenwärtige Finanzlage vieler Kommunen ausgesprochen angespannt ist. Stark gestiegene Ausgaben und vielerorts hohe Haushaltsdefizite begrenzen die Möglichkeiten, zusätzliche Investitionen aus eigenen Mitteln zu finanzieren. Ein substanzieller Abbau des Investitionsstaus im Schulbereich wird daher ohne eine längerfristig verlässliche finanzielle Unterstützung von Bund und Ländern kaum möglich sein.

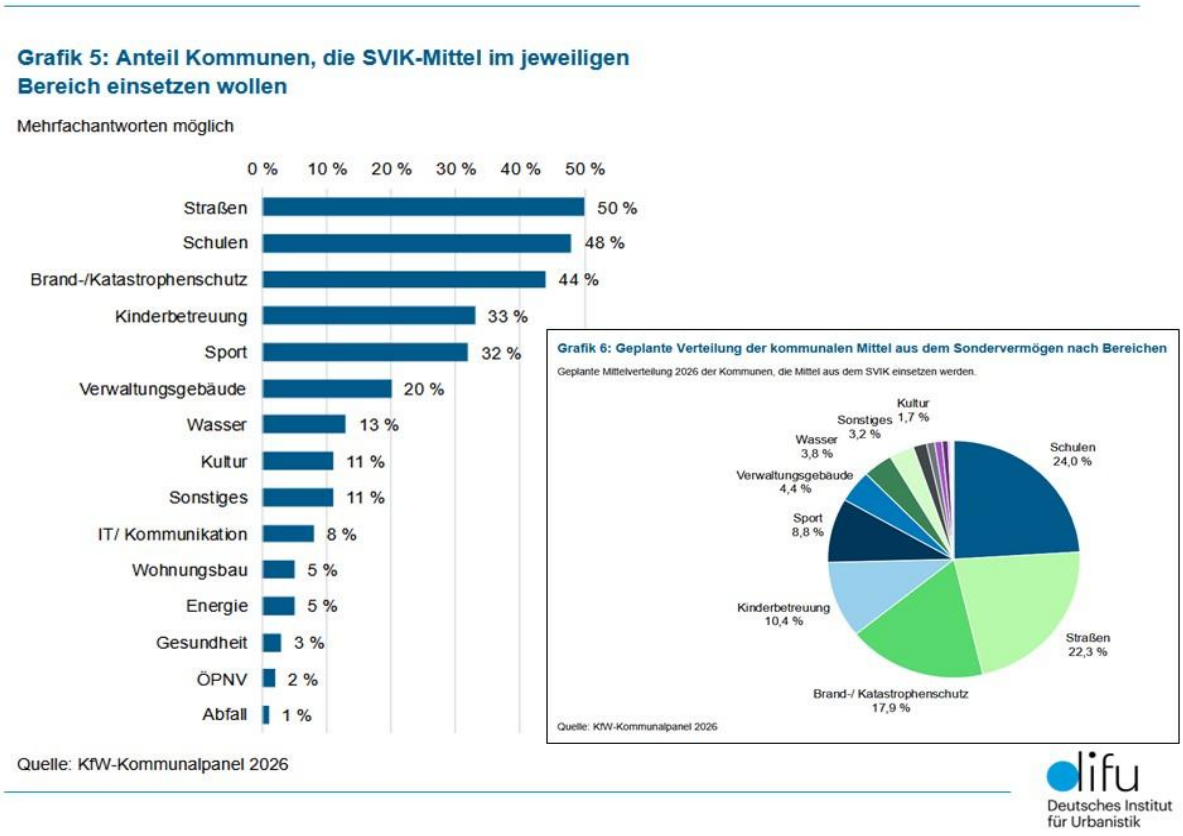

Abbildung 4. – Quelle: Borghorst-Dilangu et al. 2026.

Zweitens reicht eine bessere Finanzausstattung allein nicht aus. Neben den monetären Hemmnissen bestehen sogenannte nichtmonetäre Investitionshemmnisse, die dazu führen können, dass vorhandene Finanzmittel nicht oder nur verzögert in konkrete Investitionsprojekte umgesetzt werden (Scheller et al., 2021; Raffer et al. 2025). Hierzu gehören insbesondere bürokratische Belastungen bei Planung und Bau, aufwendige Verfahren bei Beantragung und Administration von Fördermitteln, fehlende personelle Kapazitäten in den Kommunalverwaltungen sowie komplexe bau- und vergaberechtliche Anforderungen (vgl. Scheller et al. 2021). Der Abbau des Investitionsstaus erfordert deshalb neben zusätzlichen Finanzmitteln eine Vereinfachung und Beschleunigung von Planungs-, Genehmigungs- und Förderverfahren sowie eine Stärkung der kommunalen Planungs- und Umsetzungskapazitäten. Gerade Förderprogramme sollten möglichst einfach, langfristig und mit geringen administrativen Anforderungen ausgestaltet werden.

Drittens sind auch die Kommunen selbst gefordert, vorhandene Mittel möglichst effizient einzusetzen. Dazu können beispielsweise standardisierte und modulare Bauweisen beitragen. Wiederholbare Planungen und standardisierte Gebäudekomponenten können Planungs- und Bauzeiten verkürzen, die vorhandenen personellen Ressourcen entlasten und unter geeigneten Bedingungen auch Kosten reduzieren. Angesichts begrenzter finanzieller und personeller Kapazitäten sollte daher stärker geprüft werden, in welchen Bereichen des Schulbaus Standardisierung und serielles bzw. modulares Bauen sinnvoll eingesetzt werden können.

Viertens können öffentlich-private Partnerschaften (ÖPP) eine ergänzende Option darstellen. Gerade der Schulbau kann sich aufgrund vergleichsweise gut definierbarer Anforderungen sowie langfristiger Nutzungs- und Bewirtschaftungszeiträume grundsätzlich für solche Modelle eignen. Gelungene Projekte – etwa im Schulbereich in Braunschweig – zeigen, dass ÖPP insbesondere bei begrenzten eigenen Planungs- und Umsetzungskapazitäten eine Alternative zur konventionellen Beschaffung darstellen können (Die Zeit, 2025). Sie sind allerdings kein Ersatz für eine ausreichende kommunale Finanzausstattung und sollten nur dann eingesetzt werden, wenn ein belastbarer Wirtschaftlichkeitsvergleich einen Vorteil gegenüber einer konventionellen Realisierung erwarten lässt.

Literatur:

- Borghorst-Dilangu, M.; Brilon, S.; Raffer, C. (2026): Kommunen investieren den größten Teil des Sondervermögens in Schulen und Straßen. KfW Research, Fokus Volkswirtschaft Nr. 550, Mai 2026.
- Die Zeit (2025): Wie gibt man 500 Milliarden richtig aus? Online: https://www.zeit.de/2025/27/investitionsoffensive-bundesregierung-infrastruktur-schulen
- Raffer, C.; Scheller, H.; von Zahn, F.; Brilon, S.; Borghorst, M. (2025): KfW-Kommunalpanel 2025. Kämmereibefragung des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu) im Auftrag der KfW.
- Scheller, H.; Rietzler, K., Raffer, C.; Kühl, C. (2021): Baustelle zukunftsfähige Infrastruktur. Ansätze zum Abbau nichtmonetärer Investitionshemmnisse bei öffentlichen Infrastrukturvorhaben. Gutachten im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung – WISO Diskurs 12/2021.

12. Welche Vor- oder Nachteile hat es aus Ihrer Sicht, wenn Schulen nicht im Kernhaushalt gebaut werden? Wie bewerten Sie den Trend, dass immer mehr Schulen in kommunalen Tochtergesellschaften ausgegliedert werden bzw. der Schulbau durch diese Gesellschaften erfolgt?

Die Bereitstellung und Unterhaltung der Schulinfrastruktur gehört grundsätzlich zu den pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben der Kommunen als Schulträger. Das bedeutet, dass Kommunen die Leistungserbringung absichern müssen, sie bei der Ausgestaltung jedoch weitgehenden Entscheidungsspielraum haben. Dies umfasst auch die Wahl geeigneter Betreibermodelle und Organisationsstrukturen. Vor diesem Hintergrund ist die Ausgliederung von Schulinfrastrukturen aus kommunaler Sicht zunächst ein gangbarer und in der Realität auch häufig genutzter Weg. Daraus ergeben sich allerdings Probleme für die Wissenschaft hinsichtlich der Bewertung von kommunalen Schulbauinvestitionen auf Basis von Daten der amtlichen Statistik, die auf den Kernhaushalt fokussieren (Eicker-Wolf und Raffer, 2025).

Literatur

- Eicker-Wolf, K.; Raffer, C. (2025): Schulinfrastruktur in Deutschland. Erheblicher Investitionsrückstand durch strukturelle Unterfinanzierung der Kommunen. DDS – Die Deutsche Schule, 117(4).

14. Halten Sie es für sinnvoll, wenn in Hessen der Investitionsstau im Schulbereich kontinuierlich erhoben würde?

Aufgrund nicht vorhandener amtlicher Daten basieren Darstellungen des Investitionsstaus der Kommunen insgesamt sowie in einzelnen Infrastrukturbereichen auf Befragungen (siehe z. B. Raffer et al. 2026) oder auf modellhaften Annahmen wie etwa bei der Berechnung der Nettobauinvestitionen auf Basis der VGR in der amtlichen Statistik. Das erschwert die Bewertung des Zustands der Schulinfrastruktur und die Formulierung geeigneter politischer Reaktionen. Insofern wäre eine standardisierte Erfassung des Investitionsstaus auf Basis einer fundierten Methode zu begrüßen (siehe dazu z. B. das aktuelle Projekt „Abschätzung kommunaler Investitionsbedarfe“ von Difu und IMK (Difu, 2025) sowie Stellungnahme von Dr. Ekaterina Jürgens).

Literatur:

- Difu (2025): Kommunale Investitionsbedarfe. Online: https://difu.de/projekte/kommunale-investitionsbedarfe
- Raffer, C.; Scheller, H.; Schmelmer, N.; Brilon, S.; Borghorst-Dilangu, M. (2026): KfW-Kommunalpanel 2026. Kämmereibefragung des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu) im Auftrag der KfW.

Berlin, 30. August 2026

Dr. Christian Raffer