IMK
Institut für Makroökonomie
und Konjunkturforschung

INVESTITIONSSTAU IM SCHULBEREICH: ERKENNTNISSE AUS NORDRHEIN-WESTFALEN

Stellungnahme für die öffentliche Anhörung zum Investitionsstau an Schulen in Hessen

03.08.2026

Dr. Ekaterina Jürgens (IMK der Hans-Böckler-Stiftung)

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

Wie schätzen Sie den Zustand der Schulen in Deutschland, in Hessen und 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?

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

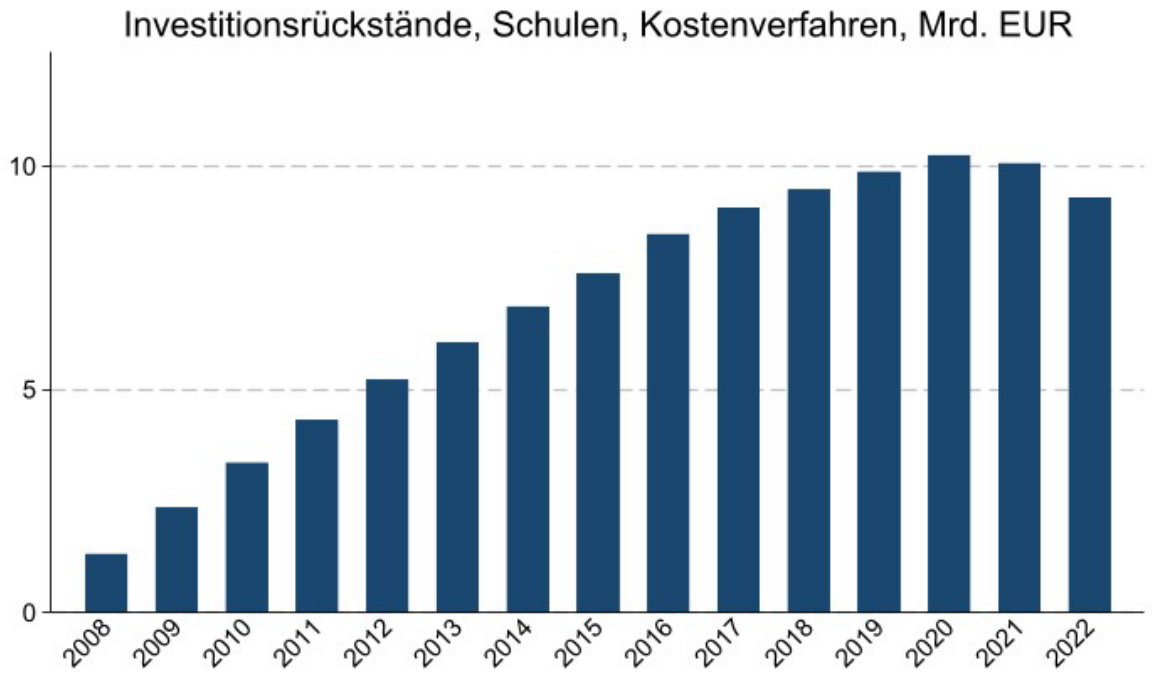
Investitionen in die kommunale Schulinfrastruktur sind eine zentrale Voraussetzung für die Zukunftsfähigkeit des Bildungsstandorts Deutschland. Da die bislang verfügbaren Schätzungen der Investitionsrückstände im Schulbereich überwiegend auf Befragungen kommunaler Akteure beruhen, wurde ein gemeinsames Forschungsprojekt des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) und des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu) ins Leben gerufen. Im Rahmen dieses Projekts wird ein alternativer Schätzansatz auf Grundlage doppischer Jahresabschlussdaten entwickelt.

Die in dieser Stellungnahme dargestellten Ergebnisse beruhen auf der derzeit noch unveröffentlichten Studie aus diesem Projekt (Jürgens, Raffer und Rietzler, im Erscheinen), in

der die Methodik und die empirischen Ergebnisse ausführlich dokumentiert werden. Die Ergebnisse dieser Studie beziehen sich aufgrund der derzeitigen Datenverfügbarkeit auf Nordrhein-Westfalen (NRW). Der entwickelte Schätzansatz ist jedoch grundsätzlich auch auf weitere Bundesländer anwendbar, sobald die hierfür erforderlichen doppischen Jahresabschlussdaten in geeigneter Form verfügbar sind.

Zur Schätzung der kommunalen Investitionsrückstände im Schulbereich werden zwei komplementäre Ansätze herangezogen. Während das abschreibungsbasierte Kostenverfahren für das Jahr 2022 Investitionsrückstände von knapp 10 Mrd. EUR ausweist (Abb. 1), berechnet in Preisen von 2025, ergibt sich auf Basis des Best-in-Class-Verfahrens, das den Infrastrukturbestand in einer Kommune mit einem Referenzwert vergleicht, ein Investitionsrückstand zwischen 16 und 36 Mrd. EUR (Abb. 2), ebenfalls in Preisen von 2025. Auf Grundlage der Entwicklung der kommunalen Rechnungsdaten ist zu vermuten, dass die Investitionen in die Schulinfrastruktur in den Folgejahren nicht in ausreichendem Maße ausgeweitet wurden, um den bestehenden Investitionsstau nachhaltig abzubauen.

Abbildung 1. Kommunale Investitionsrückstände in NRW, im Bereich Schulen, für den Zeitraum 2008 bis 2022, in Preisen von 2025, Kostenverfahren.

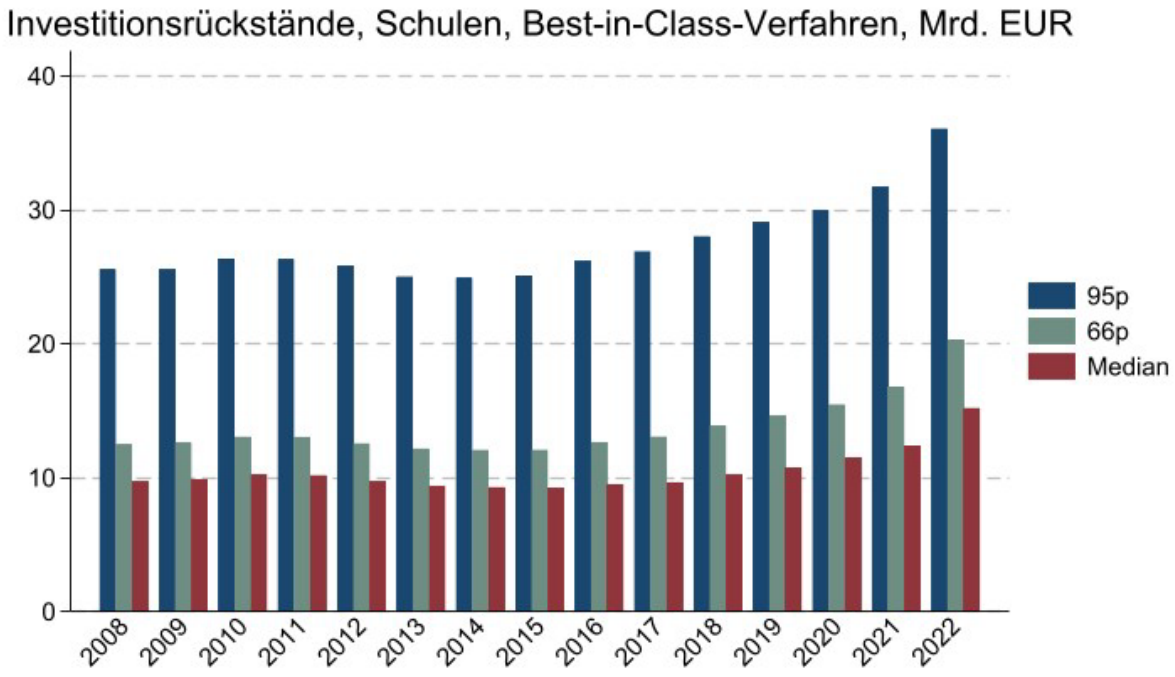


Das Kostenverfahren schätzt den Investitionsrückstand als kumulierte Abschreibungen bereinigt Unterhaltungsaufwendungen der letzten Jahre. Aus zwei Gründen ist das Ergebnis als eine Untergrenze des Investitionsrückstandes zu interpretieren. Erstens haben viele Kommunen in NRW für das Jahr der Eröffnungsbilanz (2008) noch keine Abschreibungen aus

den Vorjahren eingetragen, sodass diese Schätzung vor allem als Zuwachs am Investitionsrückstand zwischen 2008 und 2022 zu verstehen ist.

Zweitens werden Schulgebäude in vielen NRW-Kommunen häufig von ausgelagerten Einheiten gehalten. Da die Analyse ausschließlich auf den Anlagenspiegeln der Kernhaushalte basiert, können diese Vermögensbestände und die damit verbundenen Investitionsrückstände nicht erfasst werden. Das wäre eine plausible Erklärung, wieso der mit dem Kostenverfahren geschätzte Investitionsrückstand im Schulbereich in den späteren Jahren kaum noch zunimmt.

Abbildung 2. Kommunale Investitionsrückstände in NRW, im Bereich Schulen, für den Zeitraum 2008 bis 2022, in Preisen von 2025, Best-in-Class-Verfahren.



Darüber hinaus ist zu beachten, dass die Abschreibungen nicht unmittelbar mit dem tatsächlichen funktionalen Zustand der Infrastruktur gleichzusetzen sind, da eine neu errichtete Infrastruktur trotz der bilanziellen Abschreibung keinen Investitionsrückstand aufweist. Daher wird im Folgenden ein Best-in-Class-Verfahren entwickelt, das auf dem Vergleich normierter Vermögensbestände strukturell ähnlicher Kommunen basiert. Bei diesem Verfahren wird eine Referenzgruppe gebildet – nach Große und Regierungsbezirk – und der Medianwert, das 66. Perzentil und das 95. Perzentil der Buchwerte je Schulkind in der Gruppe als eine Benchmark für die übrigen Kommunen herangezogen.

Wird der Median der normierten Buchwerte als Referenz herangezogen, steigt der geschätzte Investitionsrückstand im Schulbereich auf etwa 15 Mrd. EUR im Jahr 2022. Dieser Schätzwert

liegt somit deutlich höher als der mit dem Kostenverfahren geschätzte investitionsrückstand. Als zentrale Schätzvariante wird jedoch das 66. Perzentil der normierten Buchwerte als Referenz herangezogen. Dieser Referenzwert erscheint plausibel, denn es ist davon auszugehen, dass bei einem Vermögensbestand unterhalb des 66. Perzentils ein Investitionsrückstand mit hoher Wahrscheinlichkeit vorliegt. Unter Verwendung des 66. Perzentils als Referenz ergibt sich für den Schulbereich ein Anstieg des geschätzten Investitionsrückstands für NRW auf etwa 20 Mrd. EUR im Jahr 2022. Wird das 95. Perzentil – also die „besten“ Kommunen – als Referenz genommen, wäre der geschätzte Investitionsrückstand in NRW im Bereich Schulen 36 Mrd. EUR im Jahr 2022.

Eine methodische Herausforderung bei der Schätzung der Investitionsrückstände im Schulbereich besteht darin, dass Schulgebäude in vielen Kommunen nicht mehr im Kernhaushalt bilanziert werden, sondern auf Eigenbetriebe oder andere ausgelagerte Einheiten übertragen wurden. In diesen Fällen erscheinen die entsprechenden Vermögenswerte nicht mehr in den Jahresabschlüssen der Kernhaushalte. Ein Indiz für solche Auslagerungen sind hohe Miet- und Pachtausgaben der Kommunen, da Schulgebäude dann häufig von den ausgelagerten Einheiten angemietet werden. Um die Relevanz dieses Phänomens abzuschätzen, wird im Folgenden untersucht, wie sich die Buchwerte von Schulgebäuden zwischen Kommunen mit hohen und niedrigen Miet- und Pachtausgaben unterscheiden.

Abbildung 3. Buchwerte der Schulgebäude je Schulkind, NRW, Preise von 2025.

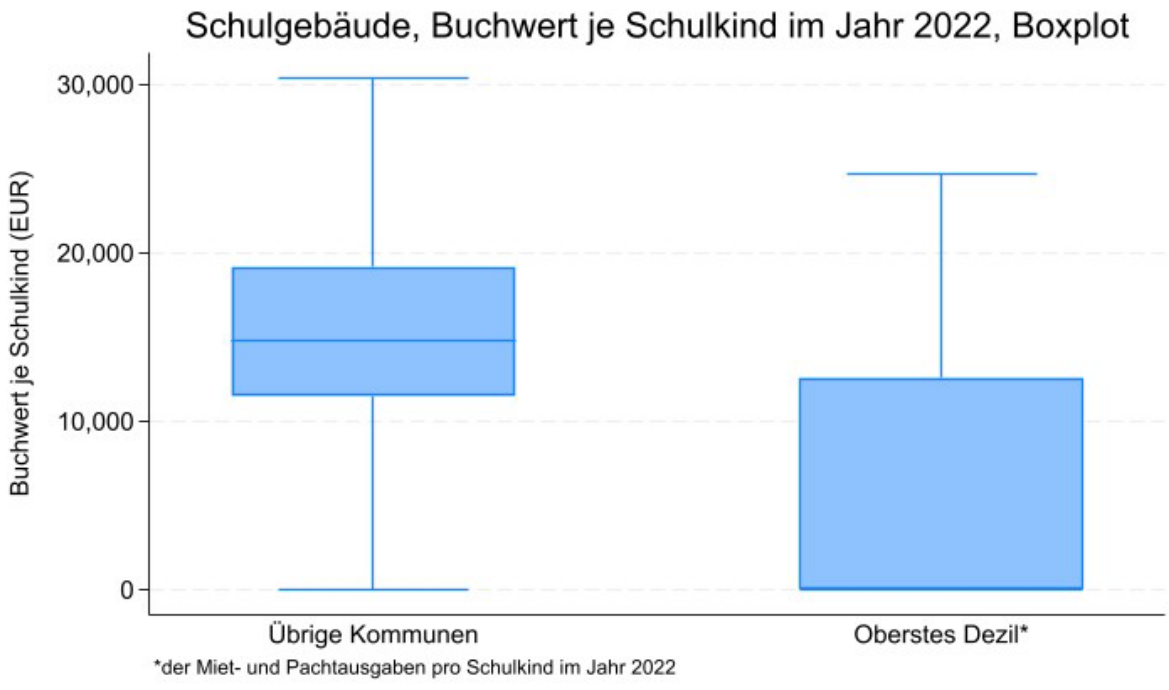


Abbildung 3 vergleicht die Verteilung der Buchwerte von Schulgebäuden je Schulkind zwischen den übrigen Kommunen und den Kommunen im obersten Dezil der Miet- und Pachtausgaben je Schulkind im Jahr 2022. Während die übrigen Kommunen einen Median von rund 15.000 Euro je Schulkind aufweisen, liegen die Medianwerte im obersten Dezil der Miet- und Pachtausgaben bei nahezu null, da diese Kommunen keine Schuldgebäude im Kernhaushalt führen. Das oberste Dezil der Miet- und Pachtausgaben umfasst dabei Kommunen unterschiedlicher Größe und ist nicht auf einzelne Kommunentypen beschränkt. Hierzu zählen fünf Großstädte (Duisburg, Wuppertal, Köln, Bielefeld und Dortmund), 21 Mittelzentren sowie 13 Grundzentren, sodass das beobachtete Muster über verschiedene kommunale Größenklassen hinweg auftritt. Auslagerungen von Schulgebäuden stellen somit ein quantitativ relevantes Phänomen dar, weshalb die auf den Kernhaushalten basierende Schätzung den Investitionsrückstand im Schulbereich nur teilweise erfassen kann.

Zusammenfassend zeigen die Ergebnisse für NRW einen erheblichen Investitionsbedarf im Schulbereich in Höhe von 15 bis 36 Mrd. EUR. Sie verdeutlichen, dass zahlreiche Kommunen vor großen Herausforderungen bei der Modernisierung ihrer Schulgebäude stehen. Es ist davon auszugehen, dass auch hessische Kommunen von vergleichbaren Herausforderungen betroffen sind. Eine belastbare Quantifizierung ist derzeit jedoch aufgrund fehlender standardisierter doppischer Jahresabschlussdaten nicht möglich. Die Bereitstellung dieser Daten würde eine objektive und datenbasierte Ermittlung des Investitionsbedarfs ermöglichen und damit eine fundierte Grundlage für politische Entscheidungen sowie eine zielgerichtete Priorisierung von Investitionen schaffen. Gerade für Hessen könnte eine entsprechende Datenerhebung vergleichsweise gut umsetzbar sein. Aufgrund der deutlich geringeren Zahl kommunaler Schulträger als in NRW erscheint es realistisch, neben den Kernhaushalten auch die ausgelagerten Einheiten in eine Datenerhebung einzubeziehen (Eicker-Wolf und Rietzler, 2020).

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

Zur Beseitigung des Investitionsstaus im Schulbereich ist vor allem eine nachhaltige Stärkung der kommunalen Finanzlage erforderlich. Empirische Studien zeigen, dass insbesondere hohe Sozialausgaben die kommunalen Investitionsmöglichkeiten erheblich einschränken (Raffer und Rietzler, 2026). Daher sollte der Bund das Konnexitätsprinzip konsequenter umsetzen und die Kommunen stärker von bundesgesetzlich veranlassten Sozialausgaben entlasten. Bei Investitionszuschüssen sollten in stärkerem Maße Indikatoren verwendet werden, die struktur- und finanzschwache Kommunen begünstigen. Darüber hinaus benötigen die Kommunen eine dauerhaft stärkere Einnahmebasis. Eine Erhöhung des kommunalen Umsatzsteueranteils mit einer stärkeren Orientierung an der Einwohnerzahl anstelle der bisherigen auf die

Wirtschaftskraft fokussierten Verteilungskriterien könnte finanzschwächere Kommunen gezielter unterstützen.

Ein weiterer wichtiger Schritt wäre eine Verbesserung der Datengrundlage zur kommunalen Infrastruktur, um eine objektive und transparente Ermittlung des Investitionsrückstandes zu ermöglichen und damit die Grundlage für eine bedarfsgerechte Priorisierung und Verteilung öffentlicher Investitionsmittel zu schaffen.

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

Neben den finanziellen Engpässen bestehen erhebliche nicht-finanzielle Hindernisse, die den Abbau des Investitionsstaus im Schulbereich erschweren (Raffer & Rietzler, 2026). Hierzu zählen insbesondere Personalmangel in den kommunalen Bauverwaltungen, Kapazitätsengpässe im Baugewerbe, komplexe Planungs-, Genehmigungs- und Vergabeverfahren sowie unnötig komplizierte Förderstrukturen. Selbst wenn zusätzliche Finanzmittel bereitgestellt werden, können Investitionsvorhaben daher häufig nicht im gewünschten Tempo umgesetzt werden. Darüber hinaus ist Planungssicherheit ein entscheidender Erfolgsfaktor. Eine verlässliche und langfristige Finanzierung ermöglicht es Kommunen, die notwendigen personellen und fachlichen Kapazitäten vorzuhalten. Ein wirksamer Abbau des Investitionsstaus erfordert daher neben einer besseren finanziellen Ausstattung der Kommunen auch den Abbau administrativer Hemmnisse, einfachere Förderverfahren sowie eine Stärkung der personellen Kapazitäten in den kommunalen Verwaltungen (Raffer & Rietzler, 2026).

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

Eine kontinuierliche Datenerhebung würde nicht nur eine objektive und datenbasierte Ermittlung des Investitionsrückstandes ermöglichen, sondern auch regionale Disparitäten transparent machen. Dadurch könnten Investitionsmittel gezielt dort eingesetzt werden, wo der Bedarf am größten ist. Hierfür wäre eine bundesweit standardisierte Bereitstellung doppischer Jahresabschlussdaten der Kommunen ein wichtiger Schritt. Langfristig sollte die Datengrundlage jedoch um infrastrukturrelevante Eigenbetriebe und ausgelagerte Einheiten erweitert werden. Deren Bedeutung kann je nach Bundesland und Infrastrukturbereich erheblich variieren. Nur so lassen sich Investitionsrückstände, insbesondere im Schulbereich, vollständig und vergleichbar erfassen.

Literatur

Eicker-Wolf, K., und Rietzler, K. (2020). Regionale Disparitäten bei Schulbauinvestitionen: Zur Bedeutung von Ausgliederungen am Beispiel Hessen. In M. Junkernheinrich, S. Korioth, T. Lenk, H. Scheller, & M. Woisin (Hrsg.), *Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2/2020: Finanzföderalismus im ersten Jahr der Pandemie-Krise* (S. 279–295). Berliner Wissenschafts-Verlag.

Jürgens, E., Raffer, C., und Rietzler, K. (Im Erscheinen). Kommunale Investitionsrückstände in Nordrhein-Westfalen. IMK-Studie.

Raffer, C., und Rietzler, K. (2026). People, Party or Money? Determinants of Local Government Infrastructure Investment. IMK Working Paper Nr. 230.