

Kommunale Investitionsrückstände, Personalmangel und eine wachsende Zahl an Förderprogrammen

Kein Ausweg aus dem Teufelskreis in Sicht?

Henrik Scheller & Christian Raffer

Zusammenfassung: *Der Beitrag untersucht die Frage, warum viele Städte und Gemeinden in Deutschland zu wenig investieren. Die Ursache hierfür liegt nicht nur in fehlenden finanziellen Ressourcen der Kommunen. Herausforderungen stellen auch die vielen Förderprogramme und der Mangel an Fachkräften in den Planungs- und Bauverwaltungen der Kommunen dar. Viele Förderprogramme von Bund, Ländern und der EU verschärfen oft die prekäre Situation der Städte, Landkreise und Gemeinden. So werden diese Programme inzwischen oft genutzt, um fehlende Haushaltsmittel in den Kommunen auszugleichen – auch wenn dies gar nicht ihr ursprünglicher Zweck war. Eigentlich sollten sie kurzfristig helfen, regionale oder wirtschaftliche Schwächen auszugleichen. Für langfristige Investitionen, etwa in Klimaschutz oder moderne Infrastrukturen, sind sie ungeeignet.*

Der Beitrag untersucht deshalb die Entwicklung und den aktuellen Stand der kommunalen Investitionstätigkeit, die Personalsituation in den Kommunen und die Wirkungen, die Förderprogramme in der Abwicklung durch die Verwaltungen entfalten. Abschließend werden politische Vorschläge gemacht, wie die Investitionstätigkeit der Kommunen verbessert werden kann.

1. Einleitung

Um Fragen der Investitionstätigkeit der Kommunen in Deutschland zu problematisieren, reicht es nicht aus, allein nur monetäre Aspekte wie die Finanz- und Haushaltslage der Kommunen in den Blick zu nehmen. Denn auch das »Wie« der Investitionsfinanzierung sowie »nicht-monetäre« Aspekte, zu denen die Personalsituation in den Kommunen gezählt werden kann, haben ganz wesentlichen Einfluss auf die öffentlichen Investitionen. So bestehen zwischen einer wachsenden Zahl an Investitionsförderprogrammen von Bund, Ländern und EU sowie dem Problem des Fachkräftemangels in den Kommunen und den in der Vergangenheit aufgebauten Investitionsrückständen negative Wechselwirkungen. Ursächlich dafür ist – so die erste These des vorliegenden Beitrages –, dass sich die Förderprogramme von Bund

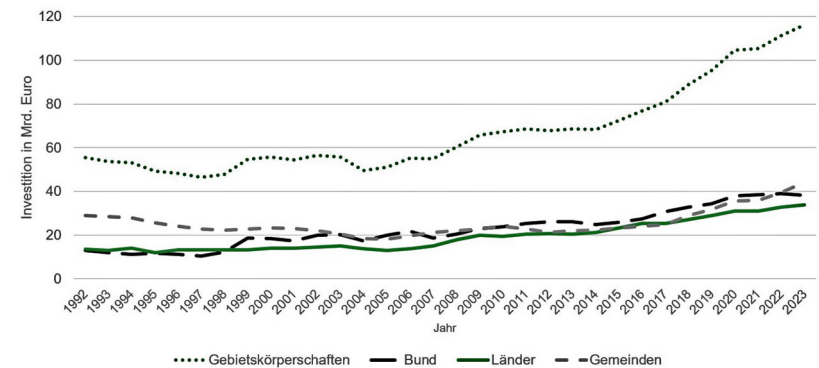
und Ländern inzwischen zu einer Art Nebenfinanzausgleich entwickelt haben, um Defizite in der allgemeinen Finanzausstattung der Kommunen zu kompensieren, die sich auch in ihrer unzureichenden Investitionstätigkeit manifestieren. Dafür wird jedoch ein verfassungsrechtliches Instrumentarium genutzt, das ursprünglich dafür konzipiert wurde, regionalökonomische Strukturschwächen und konjunkturelle Abschwungphasen durch Setzung zeitlich befristeter und degressiv auszugestaltender Investitionsimpulse abzufedern. Dieses Instrumentarium eignet sich jedoch nicht dazu – so die zweite These –, weder die inzwischen erreichten Investitionsrückstände abzubauen, noch die Investitionsbedarfe für die sozial-ökologische Transformation der soziotechnischen Infrastrukturen zu mobilisieren. In der folgenden Analyse wird deshalb wie folgt vorgegangen: Zunächst werden Entwicklung, Stand und Bedarfe der kommunalen Investitionstätigkeit statistisch aufgearbeitet (Abschnitt 2). In Abschnitt 3 werden dann die Personalbedarfe der Kommunen einschließlich ihrer Auswirkungen auf die Investitionstätigkeit beleuchtet. Spiegelbildlich widmet sich dann Abschnitt 4 den Förderprogrammen von Bund und Ländern, die sich zunehmend als Hypothek erweisen, um dann in einem Fazit und Ausblick politische Handlungserfordernisse zu skizzieren (Abschnitt 5).

2. Stand der kommunalen Investitionstätigkeit

In Deutschland tragen Bund, Länder und Kommunen jeweils rund ein Drittel der gesamtstaatlichen Investitionsausgaben. Gemäß Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung (VGR) betrugen die Bruttoanlageinvestitionen aller drei Gebietskörperschaften im Jahr 2023 rund 117 Mrd. €. Davon entfielen rund 39 Mrd. € (33 %) auf den Bund, rund 34 Mrd. € (29 %) auf die Länder und etwa 44 Mrd. € (37 %) auf die Kommunen (siehe Abbildung 1).

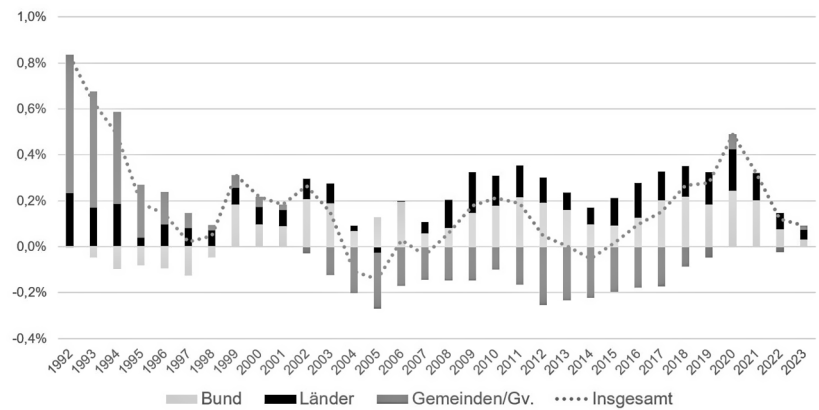
Die Bruttoanlageinvestitionen müssen jedoch immer ins Verhältnis zu den Abschreibungen gesetzt werden. Hier zeigt sich, dass die Kommunen seit 2002 – im Gegensatz zu Bund und Ländern – eine negative Nettoanlageinvestitionsquote aufweisen, d. h., dass ihre Abschreibungen stets höher waren als ihre Bruttoinvestitionen (siehe Abbildung 2). Dies verweist auf einen seit über 20 Jahren anhaltenden Werteverzehr, der den Kapitalstock schrumpfen und den »Modernitätsgrad« infolge wachsender Infrastrukturmängel sinken lässt (Gornig 2019; SVR 2024: 96).

Abbildung 1: Bruttoanlageinvestitionen des Staates nach Teilsektoren in jeweiligen Preisen



Quelle: Destatis – Statistisches Bundesamt 2024; eigene Darstellung.

Abbildung 2: Nettoanlageinvestitionsquote nach Gebietskörperschaften – relativ zum Bruttoinlandsprodukt in %

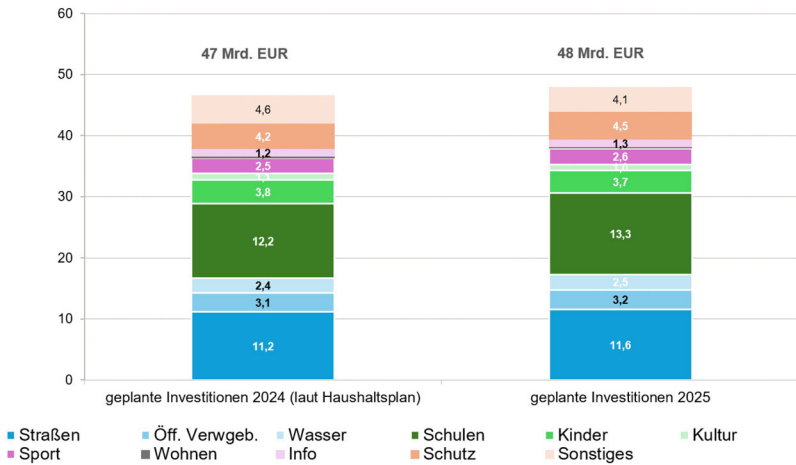


Quelle: Destatis; eigene Darstellung.

Die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung kann auch nach Anlagearten ausgewertet werden. Dabei wird deutlich, dass die Kommunen rund 53 % aller öffentlichen Bauinvestitionen stemmen, während Bund und Länder nur rund jeweils einen Anteil von 29 bzw. 18 % tragen. Diese Verteilung verweist auf die unterschiedlichen Zuständigkeiten für investitionsrelevante Aufgabenbereiche. Daneben unterscheidet die VGR zwischen den Bereichen allgemeine öffentliche Verwaltung, Verteidigung, öffentliche Ordnung und Sicherheit, wirtschaftliche Angelegenheiten,

Umweltschutz, Wohnungswesen und kommunale Einrichtungen, Gesundheitswesen, Freizeitgestaltung, Sport, Kultur und Religion, Bildungswesen, soziale Sicherung (Destatis – Statistisches Bundesamt 2024). Die Bruttoanlageinvestitionen der Kommunen bewegen sich in allen Bereichen stabil auf einem niedrigen Niveau. Ein leichter Aufwuchs der Investitionen lässt sich seit etwa 2015 in den Bereichen wirtschaftliche Angelegenheiten, Bildungswesen und allgemeine Verwaltung konstatieren. Während der Bau, Betrieb und Unterhalt von Verkehrsinfrastruktur – in der VGR unter den Bereich wirtschaftliche Angelegenheiten subsumiert werden, werden Investitionen in Einrichtungen der vorschulischen Bildung (Kindergärten, Vorschulen etc.), der Primar- und Sekundarbildung (Grundschulen und weiterführende Schulen) sowie der beruflichen Bildung und der Bildungsverwaltung dem Bereich Bildungswesen zugeordnet. Befragungen zeigen, dass es tatsächlich diese beiden Bereiche sind, in denen die Kommunen in den vergangenen Jahren aggregiert stets die höchsten Investitionsvolumina aufgewandt haben (siehe Abbildung 3).

Abbildung 3: Geplante Investitionen der Kommunen in 2024 und 2025



Quelle: Raffer et al. 2025.

Die Investitionstätigkeit der Kommunen in der Bundesrepublik ist im Pro-Kopf-Vergleich seit Jahren durch eine erhebliche Spannweite der durchschnittlich eingesetzten Haushaltsmittel geprägt und spiegelt sich demnach auch in der geographischen Verteilung wider. Anhand amtlicher Daten zu den investiven Bauausgaben der Gemeinden (ohne Landkreise) im Jahr 2022 lässt sich zeigen, dass das Niveau der Bauausgaben pro Kopf im Jahr 2022 gerade in süddeutschen Kommunen häufig überdurchschnittlich hoch war, während die Bauausgaben von

Städten und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen oder auch in Rheinland-Pfalz flächendeckend deutlich unter dem bundesweiten Durchschnitt von rund 386 € pro Einwohner*in lagen (Boettcher u. a. 2021). Die kommunalen Investitionen folgen also deutlich regionalen Mustern, die vor allem zugunsten der finanzstarken Kommunen Süddeutschlands ausfallen. Ein Grund dafür sind natürlich auch die Investitionszuweisungen, die die Kommunen von ihren Ländern in den jeweiligen Finanzausgleichs- und Zuweisungssystemen erhalten. Finanzschwächere Länder können auch ihren Kommunen nur begrenzte Mittel zuweisen.

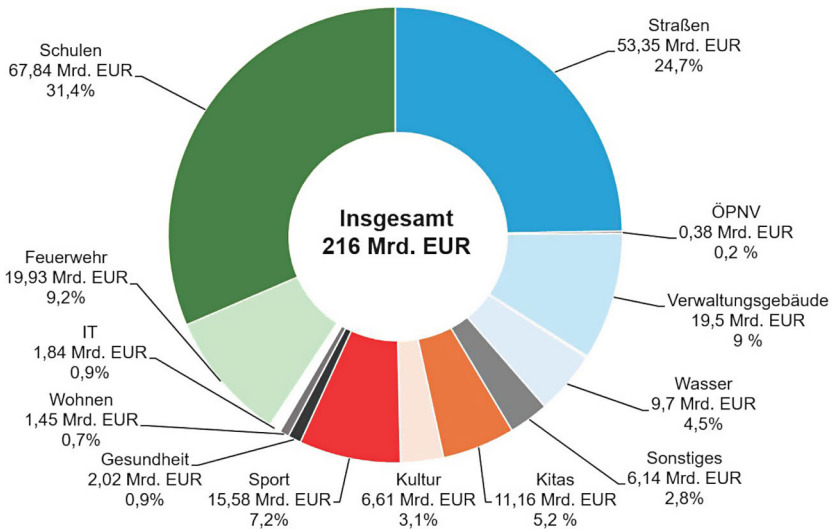
Die kommunale Investitionstätigkeit wird noch durch eine weitere Eigenart geprägt: In den vergangenen Jahren konnten erhebliche Differenzen zwischen geplanten und tatsächlich verausgabten Investitionen in den Kommunen mit mehr als 2.000 Einwohner*innen konstatiert werden (Raffer/Scheller 2024). Allein für das Haushaltsjahr 2023 lag die entsprechende Lücke bei 37 %. Das bedeutet, dass mehr als ein Drittel der zu Beginn des Haushaltsjahres geplanten Investitionen letztlich nicht getätigt wurden. Die Ursachen für dieses Phänomen sind vielfältig und reichen von Liefer- und/oder Kapazitätsengpässen in der Bauwirtschaft über Personalmangel in den planenden Fachverwaltungen, aufwändigen Planungs-, Genehmigungs- und Vergabeverfahren bis hin zu öffentlichen Partizipationsprozessen, die dafür sorgen, dass sich Investitionsprojekte verzögern können (ebd.; Scheller et al. 2021).

Um ein möglichst ganzheitliches Bild der öffentlichen Investitionstätigkeit in Deutschland – und hier insbesondere der Kommunen – zu zeichnen, müssen auch die in der Vergangenheit aufgebauten Investitionsrückstände sowie die Investitionsbedarfe für den im Zuge des Klimawandels erforderlich werdenden Umbau der soziotechnischen Infrastrukturnetze in öffentlicher Hand (»sozial-ökologische Transformation«) in den Blick genommen werden. Beide Kenngrößen lassen sich nicht aus der amtlichen Statistik generieren. Dabei zählen die Investitionsrückstände, die in den vergangenen Jahren durch einen Aufwuchs sowie eine regional disparate Entwicklung gekennzeichnet waren, neben fortlaufend steigenden Sozialausgaben zu den zentralen Herausforderungen der kommunalen Finanz- und Haushaltswirtschaft. Eine Ursache für diese Rückstände dürfte auch in der vergleichsweise niedrigen Investitionsquote begründet liegen. »Investitionsrückstände« entstehen dadurch, dass – gemessen an den jeweils geltenden Standards und Normen – notwendige Investitionen in der Vergangenheit nicht ausreichend getätigt wurden. Die Höhe der Rückstände wird durch die zusammengefassten Investitionsvolumina beschrieben, die notwendig wären, um die Infrastruktur in unterschiedlichen Bereichen auf den heute notwendigen Erhaltungszustand (in Quantität und Qualität) zu bringen (Raffer/Scheller 2024).

Im Jahr 2024 belief sich der wahrgenommene Investitionsrückstand der Kommunen mit mehr als 2.000 Einwohner*innen laut KfW-Kommunalpanel auf rund 215,7 Mrd. € (Raffer et al. 2025; siehe Abbildung 4). Dies entsprach einem Anstieg

um 15,9 % gegenüber dem Vorjahr – eine Entwicklung, die vor allem auf stark gestiegene Baupreise zurückzuführen ist. Besonders große Rückstände wurden in den Bereichen Schule (67,8 Mrd. €), Verkehrsinfrastruktur (53,4 Mrd. €) sowie im Bevölkerungsschutz (19,9 Mrd. €) identifiziert. Allein der Investitionsbedarf bei kommunalen Brücken in Deutschland lässt sich auf 46 Mrd. € beziffern (Heyl/Richardsen 2025).

Abbildung 4: Hochrechnung zum kommunalen Investitionsrückstand 2024



Quelle: Wahrgenommener Investitionsrückstand des Jahres 2024. Quelle: Raffer et al. 2025.

Neben vergangenheitsbezogenen Erhebungen zu bestehenden Investitionsrückständen, die behoben werden müssten, um die öffentlichen Infrastrukturen in den gesetzlich vorgeschriebenen Stand zu versetzen, liegen inzwischen auch diverse makroökonomische Schätzungen zu den darüber hinaus erforderlichen Transformationsbedarfen vor (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi 2020; Dullien et al. 2024; Krebs/Steitz 2021). Entsprechende Analysen für Deutschland insgesamt geben bestenfalls eine Richtung vor, da sie mit erheblichen Unsicherheiten belegt sind.

Zur Erreichung der Klimaneutralitätsziele und der dafür erforderlichen Senkung des CO₂-Ausstoßes der deutschen Wirtschaft um 95 % bis zum Jahr 2050 liegen Schätzungen der gesamtwirtschaftlichen Kosten von 1,7 Bio. € (Bründlinger et al. 2018) bis zu 2,3 Bio. € vor (Gerbert et al. 2018). Burret et al. (2021) errechnen sogar ein gesamtwirtschaftliches Investitionsvolumen von rund 5 Bio. € zur Umset-

zung entsprechender Klimaschutzmaßnahmen über alle Sektoren hinweg. Davon entfällt rund ein Zehntel auf den Staat (Brand/Römer 2022). Mit Blick auf die Investitionen der öffentlichen Hand errechnen Krebs und Steitz (2021) Bedarfe in Höhe 460 Mrd. €, um die deutschen Klimaziele bis zum Jahr 2030 zu erreichen. Rund 170 Mrd. € wären davon auf der kommunalen Ebene zu mobilisieren. Im Vergleich dazu gingen Bardt et al. 2019 noch von geringeren gesamtstaatlichen Investitionsbedarfen zur Dekarbonisierung zwischen 2020 und 2030 aus, in dem sie – je nach Berücksichtigung der verschiedenen Teilsektoren eine Spannbreite zwischen 75 und 135 Mrd. € veranschlagten. In einer Überarbeitung dieser Studie aus dem Jahr 2024 bewegte sich die Schätzung für die gesamtstaatlichen Dekarbonisierungsbedarfe bereits in einer Spannbreite zwischen 200 und 288 Mrd. € (Dullien et al. 2024). Heilmann et al. (2024) setzen in ihrer großangelegten Studie die investiven Bedarfe für die Klima- und Energiewende in Bezug zu weiteren Finanzbedarfen der öffentlichen Hand und folgen damit einer Entwicklung in der politischen Diskussion, die darauf abhebt, dass Investitionen zukünftig auch in anderen wichtigen gesellschaftspolitischen Bereichen erforderlich sein werden und nicht gegeneinander ausgespielt werden dürfen. Insgesamt schätzen sie dabei einen zusätzlichen Finanz- und Investitionsbedarf über alle föderalen Ebenen und Investitionsbereiche hinweg von rund 782 Mrd. € von 2025 bis 2030. Pro Jahr entspräche das durchschnittlich ca. 3 % des Bruttoinlandsprodukts. Von diesen Finanz- und Investitionsbedarfen entfallen rund 218 Mrd. € auf die Kommunen und rund 147 Mrd. € auf die Länder – ein Umstand, der die herausgehobene Bedeutung von Städten, Landkreisen und Gemeinden für die öffentliche Investitionstätigkeit unterstreicht. So wird ihr Anteil an den investiven Klimaanpassungsmaßnahmen mit rund 28 Mrd. € deutlich höher veranschlagt als der entsprechende Anteil der Länder (rund 9,5 Mrd. €). Auch bei den geschätzten Maßnahmen zur Dekarbonisierung liegen die Kommunen mit rund 37,8 Mrd. € volumenmäßig deutlich vor den Ländern (rund 10,8 Mrd. €).

3. Herausforderung Personalmangel in den Kommunalverwaltungen

Die Ursachen der Investitionsrückstände der Kommunen sind nicht nur monetärer Natur. Ein weiterer Grund bilden auch »nicht-monetäre Investitionshemmnisse«. Dazu zählen vor allem personelle Engpässe in den verantwortlichen Verwaltungen. In einer Kommunalbefragung im Jahr 2020 gaben 39 % der Kommunen an, dass personelle Restriktionen in den zuständigen Fachverwaltungen ein treibender Faktor ihres Investitionsrückstands seien (Krone/Scheller 2020: 15). Aus Sicht der Kommunen stellen damit Personalengpässe – nach den finanziellen Restriktionen – den zweitwichtigsten Grund dafür dar, dass ihre Investitionstätigkeit unter dem Bedarf bleibt. Das deckt sich mit Erkenntnissen anderer Studien (Gornig 2019), denen zufolge die Personalkapazitäten in den für Bauvorhaben zuständigen kommunalen

Verwaltungsbereichen in Vollzeitäquivalenten seit den 1990er Jahren kontinuierlich rückläufig waren.

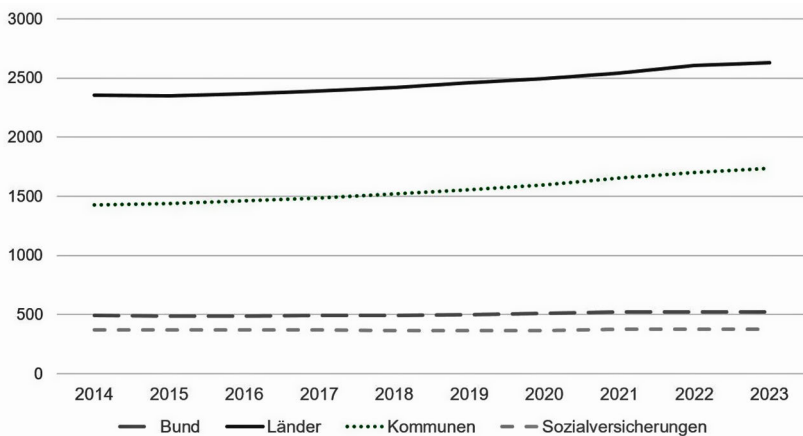
In einzelnen Städten sind die Investitionsbedarfe inzwischen derart hoch, dass die in den kommenden Jahren notwendigerweise zu realisierenden Baumaßnahmen nicht mehr (alleine) mit dem eigenen Personalstamm umgesetzt werden können. Die Gründe hierfür sind vielfältig. Neben dem hohen Altersdurchschnitt der Fachverwaltungen, hohen Krankenständen und langen Vakanzen aufgrund von Schwierigkeiten bei der Wiederbesetzung freiwerdender Stellen, berichtet ein Teil der Kommunen auch von einer hohen Fluktuation sowie einer »Kannibalisierung« zwischen den im Wettbewerb um Fachpersonal stehenden Kommunen einerseits und den anderen föderalen Ebenen andererseits (Scheller/Raffer 2023 mit weiteren Verweisen). Da große Kommunen und vor allem Bund und Länder Ingenieuren und Baufachleuten höhere Gehaltseingruppierungen und -einstufungen anbieten können, kämpfen vor allem Kommunen, die in der Nähe zu den Landeshauptstädten oder in Metropolregionen liegen, oft gegen eine höhere Abwanderungsbereitschaft ihres Personals an (vgl. Kallert/Dudek: 99ff. in diesem Band).

Zudem wurde in der Vergangenheit in Phasen der Haushaltsknappheit nicht selten mit Einsparungen im Personalbereich reagiert – auch wenn sich die Kommunen am aktuellen Rand um eine Stabilisierung bemühen (siehe Abbildung 5). Analysen bestätigen, dass ein Zusammenhang zwischen der Personalausstattung der Kommunen und ihrer Investitionstätigkeit auf gesamtdeutscher Ebene besteht (Bremer et al. 2023; Scheller et al. 2021). Gleichwohl zeigen sich auch hier deutliche regionale Unterschiede. Hinzu kommt, dass die Städte es versäumt haben, über den Eigenbedarf hinaus auszubilden. Auch bei den Ausbildungskosten wurde in den vergangenen Jahrzehnten immer wieder gespart, indem die Vergütungsstrukturen nicht oder nur unzureichend angepasst wurden (Scheller/Raffer 2023). Dies erklärt zumindest teilweise die inzwischen unausgewogene Altersstruktur samt fehlendem Nachwuchs im öffentlichen Dienst. In den kommenden Jahren wird sich diese Situation massiv verschärfen, da die geburtenstarken Jahrgänge der Babyboomer in den nächsten fünf bis zehn Jahren in den Ruhestand treten werden (vgl. Frankenberg in diesem Band).

Diese spezifische Altersstruktur begründet in vielen Kommunen nicht nur gewisse Generationenkonflikte – gerade mit Blick auf die Arbeits- und Führungskultur, die Digitalisierung von Planungsprozessen sowie die Möglichkeiten der Telearbeit (Scheller/Raffer 2023). In einzelnen Städten wird vielmehr bereits heute darüber diskutiert, inwieweit sich perspektivisch noch die gesetzlichen Pflichtaufgaben der Kommunen mit einem reduzierten Personalkörper erbringen lassen – zumal Bund und Länder in den vergangenen Jahren neue Aufgaben an die Kommunen übertragen haben. So wurden gesetzliche Leistungsstandards nicht nur im Sozialbereich, sondern auch im Baubereich sukzessive ausgeweitet. In vielen Kommunen besteht bereits heute das Gefühl, dass die Fachverwaltungen an ihrer Be-

lastungsgrenze arbeiten, während gleichzeitig steigende Erwartungshaltungen der Bürgerinnen und Bürgern wahrgenommen werden (ebd.). Während vielerorts das Stammpersonal schon weitgehend durch Instandhaltungsmaßnahmen gebunden ist, fehlt es oft an qualifiziertem Personal für zeit- und ressourcenaufwendige Neubau- und Erweiterungsmaßnahmen, bei denen die jeweils aktuellen Bau- und Umweltstandards zu berücksichtigen sind.

Abbildung 5: Beschäftigte im öffentlichen Dienst nach Ebenen zum Stichtag 30. Juni eines jeden Jahres (in 1000 – Teil- und Vollzeitbeschäftigte)



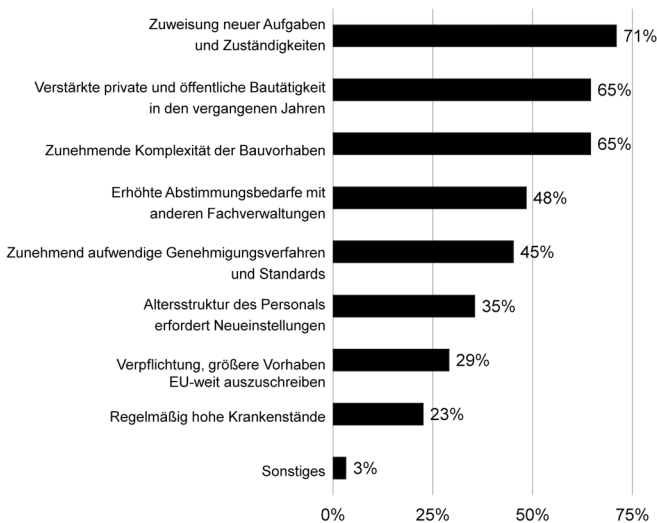
Quelle: Destatis 2025, Personalstandstatistik des öffentlichen Dienstes; eigene Darstellung.

Eine zentrale Herausforderung bei der Personalgewinnung für den Baubereich in der öffentlichen Verwaltung stellt das Tarifsysteem des öffentlichen Dienstes dar. Viele Kommunen verweisen mit Blick auf die Eingruppierungsmaßgaben für die verschiedenen Qualifikationsprofile vor allem im Baubereich auf Schieflagen und Diskrepanzen (ebd.). Gerade in hochpreisigen Metropolregionen mit steigenden Wohn- und Lebenshaltungskosten sind die niedrigen Eingruppierungsstufen im öffentlichen Dienst für technische Mitarbeitende in den Bereichen Liegenschaftsmanagement und Haustechnik kaum noch attraktiv – insbesondere, wenn die Stelleninhaber davon eine ganze Familie in einem klassischen Einverdienerhaushalt unterhalten müssen.

Die Personalknappheit in den kommunalen Bauverwaltungen führt oft dazu, dass Planungsleistungen in großem Umfang an unabhängige Planungsbüros externalisiert werden müssen. Dies entlastet zwar die Kommunen, spezielle Kompetenzen vorzuhalten oder eigenes Fachpersonal aufwendig zu rekrutieren. Allerdings

hat die Beauftragung Dritter auch seinen Preis – insbesondere, wenn sich die Konkurrenzlage in diesem Fachkräfte-Segment zukünftig noch weiter verschärfen wird, und auch Planungsbüros zunehmend Schwierigkeiten haben werden, geeignetes Personal zu finden. Denn selten werden die Kosten, die langfristig durch ein solches Outsourcing entstehen, möglichen Aufwendungen für »interne Lösungen« im bestehenden Tarifgefüge, einschließlich etwaiger Höhergruppierungen von bestehendem Personal, gegenübergestellt.

Abbildung 6: Ursachen für gestiegenen Personalbedarf in den Bauverwaltungen der Kommunen



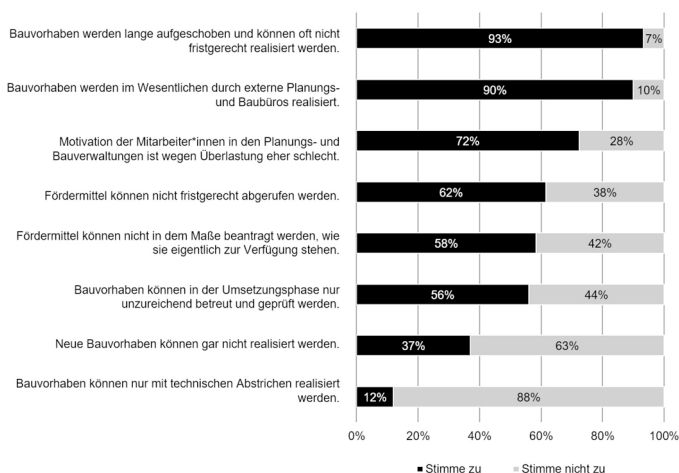
Quelle: eigene Erhebung und Darstellung.

In einer deutschlandweiten Befragung wurden im Jahr 2021 Personalverantwortliche von 258 Kommunen nach der Personalsituation in ihren Bauverwaltungen gefragt (Scheller et al. 2021). Dabei zeigte sich, dass die Bauverwaltungen der antwortenden Kommunen in den vergangenen Jahren ein teilweise dynamisches Wachstum aufwiesen. So gaben 69 % der Befragten an, dass sich die Zahl der Vollzeitäquivalente im Hochbauamt in den vergangenen fünf Jahren (leicht/stark) erhöht hat. Im Stadtentwicklungsamt lag der Anteil bei 50 %, im Tiefbauamt sowie in sonstigen mit Bauaufgaben betrauten Ämtern bei immerhin noch 41 %. Die 31 Kommunen, die in der Befragung einen Anstieg in mindestens einem ihrer mit Bauaufgaben betrauten Ämter ausgewiesen haben, wurden anschließend nach den Ursachen für diesen gestiegenen Personalbedarf gefragt (siehe Abbildung 6).

Besonders häufig wurden von den Kommunen die Zuweisungen neuer Aufgaben und Zuständigkeiten (22 Kommunen oder 71 %), verstärkte private und öffentliche Bautätigkeit in den vergangenen Jahren und die zunehmende Komplexität von Bauvorhaben (jeweils 20 Kommunen oder 65 %) genannt. Eine weitere Rolle spielt darüber hinaus der erhöhte Abstimmungsbedarf mit anderen Fachverwaltungen und zunehmend aufwendige Genehmigungsverfahren und Standards. Relativ selten wurde die Verpflichtung zur EU-weiten Ausschreibung größerer Bauvorhaben sowie hohe Krankenstände angeführt. Ein gutes Drittel der Kommunen mit steigendem Personalbedarf in den vergangenen fünf Jahren gab zudem an, dass die Altersstruktur der Beschäftigten eine Ursache für Neueinstellungen sei.

In der Kommunalbefragung wurde auch eine Bewertung der Auswirkungen der bestehenden Personalengpässe in den Bauverwaltungen auf die kommunale Bautätigkeit erbeten (siehe Abbildung 7). Rund 93 % der antwortenden Kommunen gaben an, dass Bauvorhaben aufgrund der Personalsituation lange aufgeschoben und oft nicht fristgerecht realisiert werden. Während damit Personalengpässe offenbar so gut wie immer zu Verschiebungen und Verzögerungen führen, bewirken sie lediglich in 37 % der antwortenden Kommunen einen kompletten Ausfall von Bauvorhaben. In jeweils mehr als der Hälfte der antwortenden Kommunen führen die Personalengpässe zu Problemen in der Akquise von Fördermitteln, die entweder nicht fristgerecht oder gar nicht abgerufen werden.

Abbildung 7: Folgen von Personalengpässen für Infrastrukturinvestitionen in Kommunen



Quelle: eigene Erhebung und Darstellung.

Bestehende Personalengpässe in den antwortenden Kommunen belasten zudem die Motivation der Mitarbeitenden in der Bauverwaltung (72 %) und führen dazu, dass Bauvorhaben häufig durch externe Planungs- und Baubüros realisiert werden (90 %).

4. Förderprogramme

Rund ein Viertel aller Investitionen auf der kommunalen Ebene wird aus Förderprogrammen von Bund, Ländern und der EU finanziert. Insbesondere finanzschwächere Kommunen würden viele Investitionen wohl gar nicht oder nur mit größerer zeitlicher Verzögerung tätigen, wenn sie nicht die Chance hätten, Förderzuschüsse aus entsprechenden Programmen zu beantragen. Die Förderdatenbank des Bundes weist inzwischen mehr als 1.000 Förderprogramme für Kommunen sowie Institutionen und Akteure aus, die im kommunalen Kontext tätig sind (Stand: Januar 2025). Diese Vielzahl an Förderprogrammen steht inzwischen in der Kritik (Kunzmann et al. 2021; Scheller et al. 2021; Belina et al. in diesem Band). Viele Kommunen weisen darauf hin, dass es immer schwerer werde, den Überblick über geeignete Fördermöglichkeiten zu behalten, entsprechende Antragsanforderungen fristgerecht zu erfüllen und die zeitliche Zuteilung von Fördertranchen mit den Leistungsphasen zur technischen Realisierung geförderter Investitionsvorhaben in Einklang zu bringen (Scheller et al. 2021). Auch die administrative Abwicklung von Fördermaßnahmen durch entsprechende Nachweisprüfungen ist inzwischen oft komplex, da die unterschiedlichen Fördermittelgeber variierende Anforderungen stellen und nicht selten verschiedene Prüfinstanzen (Bundes- und Landesrechnungshöfe, Kommunalaufsichten und EU) dieselben Vorhaben kontrollieren (Hengstenberg 2023).

Aus den Ergebnissen einer Kommunalbefragung (Raffer et al. 2025) im Jahr 2025 lässt sich ableiten, dass die überwiegende Mehrheit der Kommunen in Deutschland mit mehr als 2.000 Einwohner*innen in der Vergangenheit bereits erfolgreich Fördermittel aus zweckgebundenen Programmen von Bund, Ländern und EU eingeworben hat. So berichten 96 % von bereits erfolgreichen Bewerbungen auf Programme in der Vergangenheit. 70 % befanden sich zum Zeitpunkt der Befragung in einer laufenden Fördermittelakquise. Während die grundsätzliche Fördermittelerfahrung somit als hoch eingeschätzt werden kann, berichtet gut ein Drittel der Kämmererinnen aber auch davon, dass ihre Anträge in der Vergangenheit schon einmal erfolglos waren. Trotz des prinzipiell bestehenden Zugangs zur Förderkulisse werden damit erhebliche (personelle) Ressourcen ohne konkrete Investitionswirkung gebunden. Unter den Kommunen, die sich in der Vergangenheit erfolglos um Fördermittel bemüht haben, fällt zudem der besonders hohe Anteil der vulnerablen Kommunen (57 %) auf, d.h. derjenigen Kommunen, deren finanzielle Situation in den vergangenen zehn Jahren tendenziell oder durchgängig negativ war. Dies be-

stätigt Befunde früherer Studien, wonach Förderprogramme die Tendenz haben, finanzstärkere Kommunen zu begünstigen (Sixtus et al. 2020).

Die überwiegende Mehrheit der Kommunen (94 %) nutzt Förderprogramme primär zur Finanzierung bereits bestehender Projekte. Neue Vorhaben werden nur von relativ wenigen Kommunen (22 %) initiiert, weil passende Förderangebote zur Verfügung stehen (Raffer et al. 2025). Der breite Einsatz von Fördermitteln für Bestandsprojekte kann zum einen darauf hinweisen, dass in angespannten Finanzlagen Förderprogramme den nötigen Ausschlag geben, Investitionsprojekte durchzuführen bzw. vorzuziehen, deren Planung bereits vorliegt. Zum anderen könnte dies aber auch ein Indiz dafür sein, dass innovative Infrastrukturprojekte, für die Kommunen noch keine fertigen Planungen in der Schublade haben, auch nur selten durch neue Förderprogramme angestoßen werden. Die Lenkungswirkung von Förderprogrammen – von Bund und Ländern oft als Instrument zur Setzung von Anreizen sowie zur Hebelung von kommunalen und privaten Investitionen gedacht – scheint damit längst nicht so eindeutig zu sein, wie politisch oft kommuniziert. In der Inanspruchnahme von Förderprogrammen lässt sich zudem kein Unterschied zwischen vulnerablen und resilienten Kommunen erkennen. Dies ist besonders vor dem Hintergrund hervorzuheben, dass 2024 die kommunalen Infrastrukturinvestitionen mit einem Anteil von 21 % über Fördermittel finanziert wurden. Die überwiegende Nutzung von Förderprogrammen für Bestandsprojekte scheint daher unabhängig von der langfristigen finanziellen Lage flächendeckend verbreitet zu sein.

Bei der Inanspruchnahme von Förderprogrammen können unterschiedliche Herausforderungen für Kommunen auftreten, wie die Kommunalbefragung aus dem Jahr 2025 zeigt. Ganz besonders relevant sind aufwendige Dokumentationspflichten sowie uneinheitliche Antragsverfahren, die jeweils knapp 25 % der Kommunen immer betreffen. Weitere Erschwernisse stellen die fehlende Kombinierbarkeit von Förderprogrammen sowie die Komplexität von Antragsunterlagen dar, die jeweils 82 % der Kommunen eher häufig treffen. Kommunen kritisieren mithin in besonderem Maße den Aufwand und die Fragmentierung der Förderlandschaft. Diese Ergebnisse decken sich mit bisherigen Studien (Deutscher Städtetag/PD – Berater der öffentlichen Hand 2021). Bezüglich verwaltungsinterner Herausforderungen ist das Stimmungsbild der Kommunen weniger einheitlich. Der hohe Personaleinsatz, der für die Administration von Förderprogrammen notwendig ist, wird von 80 % der Kommunen als ein eher häufiges Problem wahrgenommen. 71 % stehen relativ oft vor der Schwierigkeit, dass der maximale Förderbetrag für ihre Investitionsvorhaben zu gering ist oder der Eigenmittelanteil zu hoch (66 %). Etwas ausgewogener ist das Verhältnis bei anderen Herausforderungen, wie etwa einer fehlenden Übersicht über Förderprogramme (48 %) und der zu hohen Wahrscheinlichkeit, dass ein Antrag auf Fördermittel abgelehnt wird (52 %). Über 20 %

der Kommunen geben außerdem an, dass immer das Risiko besteht, keine Mittel zu erhalten sollten Maßnahmen frühzeitig begonnen werden (Raffer et al. 2025).

5. Fazit und Ausblick

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass Förderprogramme von Bund und Ländern – trotz zunehmender Kritik – eine essentielle Finanzierungsquelle kommunaler Investitionen bilden. Dies gilt insbesondere für finanzschwächere sowie kleinere und mittlere Kommunen, die oft über nicht hinreichende eigene Deckungsmittel verfügen, um (größere) Investitionsmaßnahmen aus eigener Kraft zu finanzieren. Die regionale Mittelverteilung und die dadurch erzielten Förderwirkungen variieren dabei zum Teil erheblich zwischen den Programmen. Maßgebliche Gründe dafür sind die in den Programmen politisch definierten Zweckbestimmungen und Fördertatbestände, der sich daraus ergebende Adressatenkreis, aber auch die Förderarten sowie die administrativen und haushälterischen Rahmenbedingungen in den Kommunen. Unabhängig von den intendierten und tatsächlich erzielten Verteilungswirkungen der Programme im Raum bleiben grundsätzliche Fragen von Effizienz, Effektivität und Legitimität bestehen, die schon seit Langem im theoretischen und politischen Diskurs problematisiert werden (stellvertretend: Scharpf et al. 2007; Kropp 2010; Scheller/Schmid 2008).

Denn faktisch haben sich die Bund-Länder-Förderprogramme – allein schon aufgrund ihrer hohen Zahl – zu einem Instrument des finanzföderalen Nebenausgleichs entwickelt, mit denen versucht wird, allgemeine Haushaltsmittel zu kompensieren, die den Kommunen fehlen, um Investitionen im erforderlichen Maß tätigen zu können. Angesichts der in der Vergangenheit aufgestauten Investitionsrückstände trifft dies inzwischen nicht mehr nur allein auf die Vielzahl an Kommunen zu, die sich regelmäßig in der Haushaltssicherung befinden (geschätzt zwischen 15 und 20 % (Raffer/Scheller 2024)). Vielmehr besteht die eigentliche finanzföderale Schieflage darin, dass hierfür bis heute ein verfassungsrechtliches Instrumentarium genutzt wird, das ursprünglich dafür konzipiert wurde, regionalökonomische Strukturschwächen und konjunkturelle Abschwungphasen durch Setzung zeitlich befristeter und degressiv auszugestaltender Investitionsimpulse abzufedern. Die dafür genutzten Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91a bis e GG) sowie die Investitions- bzw. Finanzhilfen (Art. 104b bis d GG) wurden mit der Großen Finanzverfassungsreform im Grundgesetz verankert – also in einer Zeit, die zwar von ersten Wirtschaftskrisen geprägt war, aber nach der Phase des Wiederaufbaus längst nicht diese Investitionsrückstände kannte, wie sie sich in den vergangenen Jahren auf kommunaler Ebene aufgestaut haben. Die Investitionsrückstände sind dabei nicht Ausfluss einer spezifischen Krisensituation, sondern haben sich aufgrund einer zunehmenden Schieflage in der kommunalen Finanzausstattung zu einem veritablen Dau-

erzustand manifestiert. Hinzukommen die investiven Transformationsbedarfe, die infolge des Klimawandels notwendig werden. Zusammen bilden sie die eigentliche Herausforderung für das tradierte System der föderal verschränkten Investitionstätigkeit von Bund, Ländern und Kommunen. Die vorstehende Analyse hat gezeigt, dass die im Raum stehenden Investitionsvolumina für die Energie- und Wärmewende, aber auch die Verkehrswende und die Digitalisierung kaum mehr über Investitionsförderprogramme bewältigbar sein werden. Denn auch wenn die schiere Zahl an Programmen in den vergangenen Jahren unverkennbar zugenommen hat und damit die erste These des vorliegenden Beitrages bestätigt, so steht vor allem ihre Grundlogik, die auf eine zeitlich befristete Missstandsbehebung, eine modellhafte Anschubfinanzierung und eine ökonomische Krisenintervention ausgerichtet ist, einer nachhaltigen, dauerhaften und auskömmlichen Investitionsfinanzierung entgegen. Hier dürfte eine Verbesserung der allgemeinen Finanzausstattung der Kommunen notwendig werden, die nur gelingen kann, wenn Investitionen nicht als makroökonomisch »neutrales Medium« verstanden werden, »sondern als fiskalische Beziehung«, die soziales Handeln im Mehrebenensystem strukturieren (Döpking 2024: 380). Entsprechend komplex werden die dafür erforderlichen Reformprozesse sein. Dies gilt umso mehr, wenn absehbare Investitionsnotwendigkeiten nicht angegangen werden. Denn wenn Investitionshilfen – bei der absehbaren Anspannung der öffentlichen Haushalte – weiterhin zu einem Großteil im Rahmen wettbewerblicher Verfahren vergeben werden, besteht die Gefahr, dass sich lokale Disparitäten verschärfen. Dann könnte die soziale und ökologische Dimension von Investitionen, die in Teildiskursen zur Investitionsproblematik gerne vernachlässigt wird, auch in realpolitischer Hinsicht – gerade in finanz- und investitionsschwächeren Regionen – immer manifester werden: Erste Studien zeigen, dass zwischen einer regionalen Investitionspolitik, die starken Austeritätszwängen unterliegt, und dem Bedeutungszuwachs populistischer Bewegungen Wechselwirkungen bestehen (Gold/Lehr 2024; Bremer/Bürgisser 2023; Gabriel et al. 2022).

Literaturverzeichnis

- Bardt, Hubertus/Dullien, Sebastian/Hüther, Michael/Rietzler, Katja (2019): Für eine solide Finanzpolitik: Investitionen ermöglichen! IMK Report 152, Düsseldorf: IMK.
- Boettcher, Florian/Freier, Ronny/Geißler, René (2021): Kommunalen Finanzreport 2021. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Brand, Stephan/Römer, Daniel (2022): Öffentliche Investitionsbedarfe zur Erreichung der Klimaneutralität in Deutschland. Frankfurt am Main: KfW.

- Bremer, Björn/Bürgisser, Reto (2023): »Do citizens care about government debt? Evidence from survey experiments on budgetary priorities«, in: *European Journal of Political Research* 62(1), S. 239–263.
- Bremer, Björn/Di Carlo, Donato/Wansleben, Leon (2023): »The constrained politics of local public investment under cooperative federalism«, in: *Socio-Economic Review* 21(2), S. 1007–1034.
- Bründlinger, Thomas/König, Julian Elizalde/Frank, Oliver/Gründig, Dietmar/Jugel, Christop/Kraft, Patrizia/Krieger, Oliver/Mischinger, Stefan/Prein, Philipp/Seidl, Hannes/Siegemund, Stefan/Stolte, Christian/Teichmann, Mario/Willke, Jakob/Wolke, Mareike (2018): dena-Leitstudie Integrierte Energiewende. Impulse für die Gestaltung des Energiesystems bis 2050. Teil A: Ergebnisbericht und Handlungsempfehlungen; Teil B: Gutachterbericht. Berlin.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) (2020): Öffentliche Infrastruktur in Deutschland: Probleme und Reformbedarf. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. Berlin: BMWi.
- Burret, Heiko/Kirchner, Almut/Kreidelmeyer, Sven/Spillmann, Thorsten/Ambros, Jako/Limbers, Jan/Brutsche, Andreas (2021): Beitrag von Green Finance zum Erreichen von Klimaneutralität in Deutschland: Frankfurt am Main: KfW; NKI; Nextra Consulting.
- Destatis – Statistisches Bundesamt (2024): Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen/Arbeitsunterlage Investitionen. <https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Volkswirtschaftliche-Gesamtrechnungen-Inlandsprodukt/Publikationen/Downloads-Inlandsprodukt/investitionen-xlsx-5811108.html> vom 01.12.2025.
- Deutscher Städtetag/PD – Berater der öffentlichen Hand (2021): Analyse der kommunalen Förderlandschaft. Berlin: Deutscher Städtetag; PD – Berater der öffentlichen Hand.
- Döpking, Lars (2024): »Was ist der Gegenstand der Fiskalsoziologie? Ein Plädoyer für die Kategorie des Steuerstaats«, in: *Berliner Journal für Soziologie* 34(3), S. 377–401.
- Dullien, Sebastian/Iglesias, Simon Gerards/Hüther, Michael/Rietzler, Katja (2024): Herausforderungen für die Schuldenbremse. Investitionsbedarfe in der Infrastruktur und für die Transformation. Düsseldorf: IMK.
- Gabriel, Ricardo Duque/Klein, Mathias/Pessoa, Ana Sofia (2022): *The Political Costs of Austerity*. Stockholm: Sveriges Riksbank.
- Gerbert, Philipp/Herhold, Patrick/Burchardt, Jens/Schönberger, Stefan/Rechenmacher, Florian/Kirchner, Almut/Kemmler, Andreas/Wünsch, Marco (2018): *Klimapfade für Deutschland*. München: BCG – The Boston Consulting Group, prognos.

- Gold, Robert/Lehr, Jakob (2024): *Paying Off Populism: How Regional Policies Affect Voting Behavior*. Kiel: IfW.
- Gornig, Martin (2019): *Investitionslücke in Deutschland: Und es gibt sie doch! Vor allem Kommunen sind arm dran*. Berlin: DIW Berlin.
- Heilmann, Felix/Gerresheim, Nils/Henze, Levi/Huwe, Vera/Kölschbach Ortego, Axel/Krahé, Max/Mölling, Christian/Schulte, Sara/Schulz, Sabrina/Schuster, Florian/Sigl-Glöckner, Philippa/Steinwart, Joke/Steitz, Janek (2024): *Was kostet eine sichere, lebenswerte und nachhaltige Zukunft? Öffentliche Finanzbedarfe für die Modernisierung Deutschlands*.
- Hengstenberg, Dirk (2023): »Erfolge einer beratenden Finanzkontrolle – einfache Verwaltung und geringe Anlastungsrisiken im Europäischen Sozialfonds Mecklenburg-Vorpommern«, in: Martin Junkernheinrich/Stefan Koriath/Thomas Lenk/Anja Ranscht-Ostwald/Henrik Scheller/Matthias Woisin (Hg.): *Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2–2023*. Stuttgart: Berliner Wissenschafts-Verlag.
- Heyl, Benedikt/Richardsen, Nanne (2025): *Ausgebaut! Der Modernisierungsbedarf bei den Straßenbrücken ist so groß, dass kein Geld für den Ausbau von Bundesstraßen und Autobahnen da ist*. T&E Deutschland.
- Krebs, Tom/Steitz, Janek (2021): *Öffentliche Finanzbedarfe für Klimainvestitionen im Zeitraum 2021–2030*. Berlin.
- Krone, Elisabeth/Scheller, Henrik (2020): *KfW-Kommunalpanel 2020*. Frankfurt am Main: KfW.
- Kropp, Sabine (2010): *Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung*. Wiesbaden: Springer VS.
- Kunzmann, Melanie/Oltmanns, Nina/Anton, Stefan/Batscheider, Markus/Guse, Lisa (2021): *Analyse der kommunalen Förderlandschaft*. Berlin: Deutscher Städte- tag.
- Raffer, Christian/Scheller, Henrik (2024): *KfW-Kommunalpanel 2024*. Frankfurt am Main: KfW.
- Raffer, Christian/Scheller, Henrik/Zahn, Frida von/Borghorst, Malte/Brilon, Stefanie (2025): *KfW-Kommunalpanel 2025*. Frankfurt am Main: KfW.
- Scharpf, Fritz W./Reissert, Bernd/Schnabel, Fritz (2007): »Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik«, in: Steffen Kailitz (Hg.): *Schlüsselwerke der Politikwissenschaft*. Wiesbaden: Springer VS, S. 425–428.
- Scheller, Henrik/Raffer, Christian (2023): *Nichtmonetäre Investitionshemmnisse der Kommunen – Herausforderungen und Reformansätze. Evaluation von Hochbau-Beratungsprojekten aus dem Ressortforschungsvorhaben »Investitionsberatungsauftrag« (IBA)*. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.
- Scheller, Henrik/Rietzler, Katja/Raffer, Christian/Kühl, Carsten (2021): *Baustelle zukunftsfähige Infrastruktur. Ansätze zum Abbau nichtmonetärer Investi-*

onshemmnisse bei öffentlichen Infrastrukturvorhaben. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.

Scheller, Henrik/Schmid, Josef (Hg.) (2008): Föderale Politikgestaltung im deutschen Bundesstaat. Baden-Baden: Nomos.

Sixtus, Frederick/Reibstein, Lena/Slupina, Manuel (2020): Wer schon viel hat, dem wird noch mehr gegeben? Warum der Eigenanteil bei Förderprogrammen strukturschwache Kommunen benachteiligt. Berlin: Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung; Wüstenrot Stiftung.

SVR (2024): Versäumnisse angehen, entschlossen modernisieren: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.