

Position

INVESTITIONSOFFENSIVE FÜR KOMMUNALE INFRASTRUKTUR

Starke und zukunftsfähige Kommunen sind das Rückgrat für wirtschaftliches Wachstum und gesellschaftlichen Zusammenhalt. Ein wesentlicher Erfolgsfaktor hierfür ist eine funktionierende kommunale Infrastruktur.

Aber: Die deutschen Städte, Gemeinden und Landkreise schieben einen gewaltigen Investitionsstau vor sich her. Obwohl die Kommunen 2023 Rekordinvestitionen von 43 Mrd. Euro getätigt haben, erhöhte sich der akute Investitionsstau auf 186,1 Mrd. Euro. Im Vergleich zum Vorjahr ist dies ein Anstieg von 20,5 Mrd. Euro (5 %). Besonders hoch ist der Rückstand in den für die Wirtschaft so wichtigen Infrastrukturbereichen Bildung und Verkehr.

Diesem Problem sind sich auch der Bund und die Länder inzwischen bewusst. Daher haben sie im März 2025 eine Grundgesetzänderung beschlossen, mit der ein Sondervermögen Infrastruktur in einer Höhe von 500 Mrd. Euro im Grundgesetz verankert wird. Hiervon sind 100 Mrd. Euro für die Länder vorgesehen, wobei die Gesetzesbegründung dabei explizit auch kommunale Investitionen vorsieht. Die Länder sind daher nun gefordert, die Mittel vollumfänglich und bürokratiearm an die Kommunen weiterzuleiten.

Insoweit ist das Sondervermögen grundsätzlich zu begrüßen. Jedoch kann es sich hierbei nur um einen ersten Schritt handeln. Angesichts der Laufzeit von 12 Jahren können die vorgesehenen Mittel selbst bei einer vollumfänglichen Weitergabe an die kommunale Ebene die voraussichtlichen Mindereinnahmen der Kommunen in den kommenden Jahren lediglich abmindern. Im Hinblick auf den enormen Investitionsstau sind daher in den kommenden Jahren weitere Mittel für die kommunale Infrastruktur sowie Erleichterungen etwa bei der Vergabe öffentlicher Aufträge dringend notwendig.

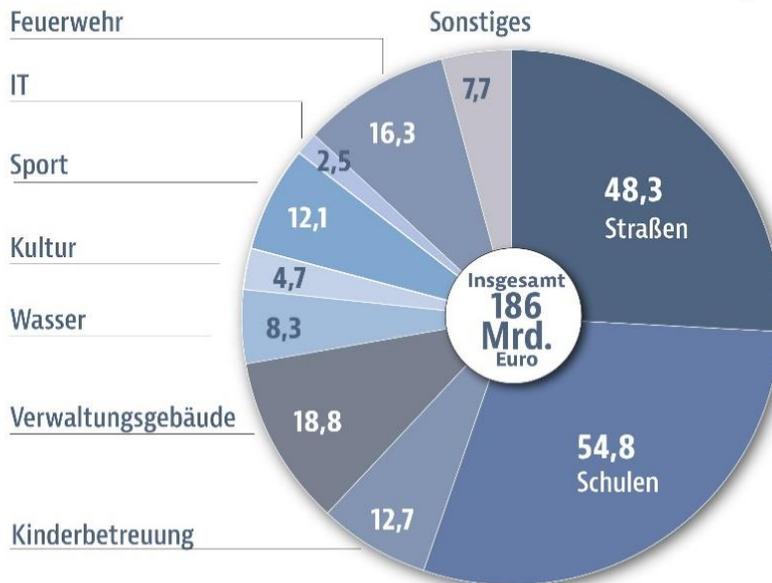
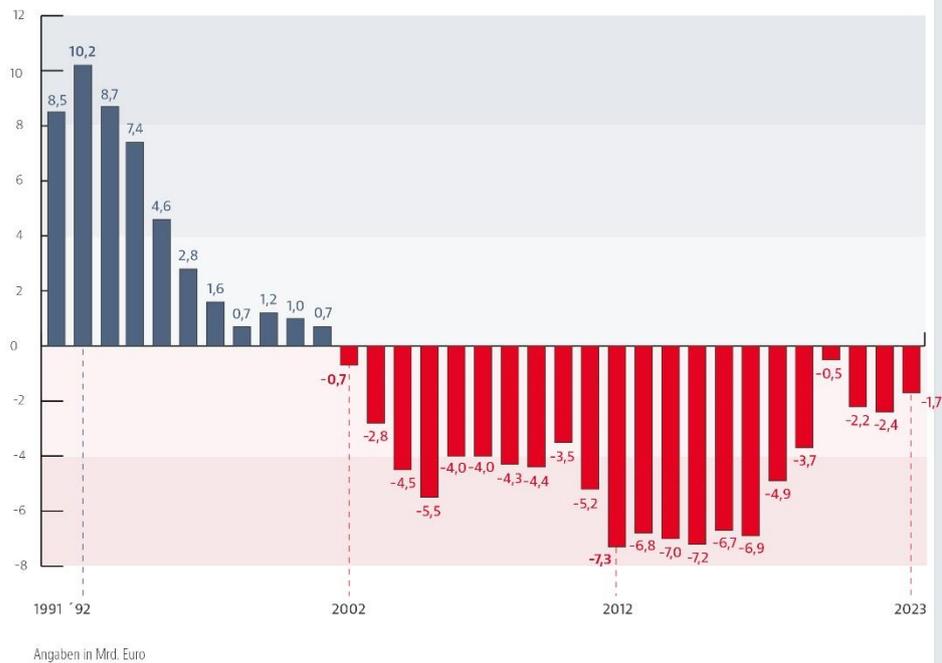


Abb. 1: Investitionsstau in deutschen Städten, Gemeinden und Landkreisen

Die enorme Steigerung des Investitionsrückstandes in den letzten zwei Jahren ist auf zwei Faktoren zurückzuführen. Hohe Aufwendungen im Sozial- und Personalbereich binden Haushaltsmittel. Zudem haben die enormen Preissteigerungen im Baugewerbe die nominalen Kosten für zukünftige Investitionen in die Höhe getrieben, womit mit vorhandenen Mitteln weniger dringend notwendige Projekte umgesetzt werden können. Angesichts der deutlichen Eintrübungen des gesamtwirtschaftlichen Umfeldes, den damit steigenden Sozialausgaben bei gleichzeitig unterproportional gestiegenen Steuermehreinnahmen sowie den inflationsbedingten Tarifsteigerungen im öffentlichen Dienst, scheint eine kurzfristige Trendumkehr bei der Investitionstätigkeit der Mehrzahl der deutschen Kommunen eher unwahrscheinlich.

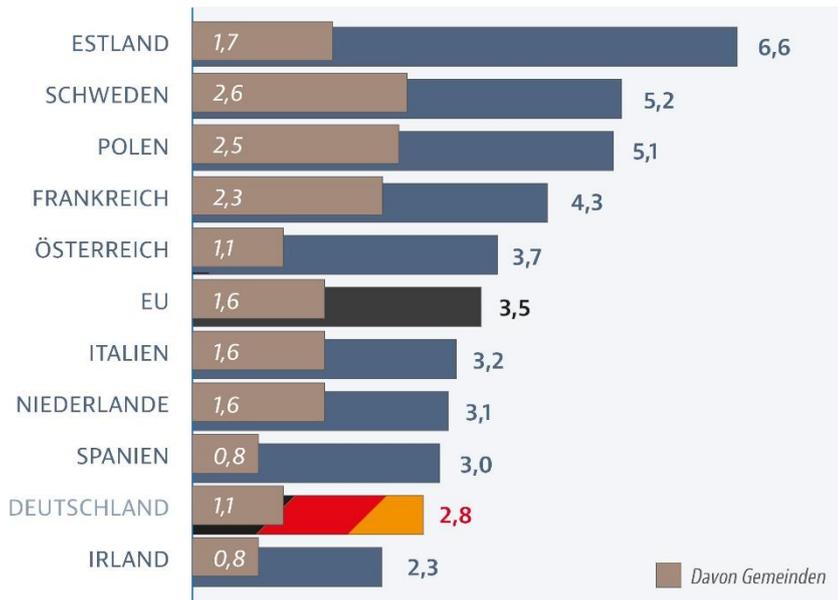


Quelle: Desatis; Grafik DStGB 10/24

Abb. 2: Nettoanlageinvestitionen der Kommunen

Der hohe Investitionsrückstand verwundert wenig, wenn man bedenkt, dass seit über zwei Jahrzehnten die Nettoanlageinvestitionen negativ sind. Der Werteverzehr bei der kommunalen Infrastruktur also höher ist, als die Investitionen in dieselbige ausfallen.

Im internationalen Vergleich fallen die staatlichen Investitionen Deutschlands im Vergleich zum Bruttoinlandsprodukt im Übrigen ebenfalls gering aus. Die Europäische Kommission hat daher in Ihrem aktuellen Semesterbericht wieder eine Steigerung der Investitionstätigkeit Deutschlands eingefordert. Insbesondere müssten die Kommunen in die Lage versetzt werden noch stärker investieren zu können.



* Bruttoanlageinvestitionen in Prozent des Bruttoinlandsproduktes

Quelle: Eurostat; Grafik: DStGB 10/24

Abb. 3: Staatliche Investitionen von Gemeinden in anderen Ländern

Hohe Verschuldung steht Investitionen im Weg

Fundierte Schulden und Kassenkredite summierten sich im Jahr 2024 auf 153,6 Mrd. Euro. Der Anstieg des Zinsniveaus seit 2022 lässt eine nachteilige finanzielle Entwicklung erwarten. Rund 34 % aller Kommunen bewerten die eigene derzeitige Finanzlage als „mangelhaft“, 82 % erwarten eine weitere Verschlechterung der Finanzlage in den kommenden Jahren. Auch wenn die finanzielle Situation je nach Einwohnerzahl und Region sehr unterschiedlich ausfällt, zeichnet sich über alle Städte und Gemeinden ein negativer Trend ab.

1. Kommunale Straßennetze und Brücken sind in einem besorgniserregenden Zustand

Eine moderne und gut ausgebaute Straßen- und Verkehrsinfrastruktur ist für die Lebensqualität vor Ort und das im Grundgesetz verankerte Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse innerhalb Deutschlands ebenso unerlässlich wie für eine zukunftsfähige Wirtschaft.

Daher ist es besorgniserregend, dass sich gerade in diesem Bereich ein hoher Investitionsrückstand verstetigt. Das kommunale Straßennetz ist in großen Teilen überaltert. Die zeitliche Nutzungsdauer von Straßen, Wegen und den weiteren Bestandteilen des Verkehrssystems hängt zwar von vielen Faktoren (z. B. bauliche Gestaltung, verwendete Materialien, Nutzungsintensität) ab. Die Vorgaben für die im Rahmen des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens vorzunehmende Bilanzierung geben jedoch eine deutliche Orientierung. So liegen die Annahmen zur wirtschaftlichen Nutzungsdauer von Straßen je nach Bundesland zwischen 30 und 60 Jahren. Mit einem durchschnittlichen Alter der Verkehrsstraßen von insgesamt 30 Jahren ist die untere Grenze dieser Lebensdauer bereits erreicht. Ein hohes durchschnittliches Alter der Infrastrukturbestandteile und ein großer Anteil bereits abgeschriebener, aber weiter genutzter Anlagen weist bereits auf einen erheblichen Erneuerungsbedarf hin. Hier sind kurz- und mittelfristig erhebliche Investitionen notwendig, damit Straßen und Brücken weiterhin befahrbar bleiben.

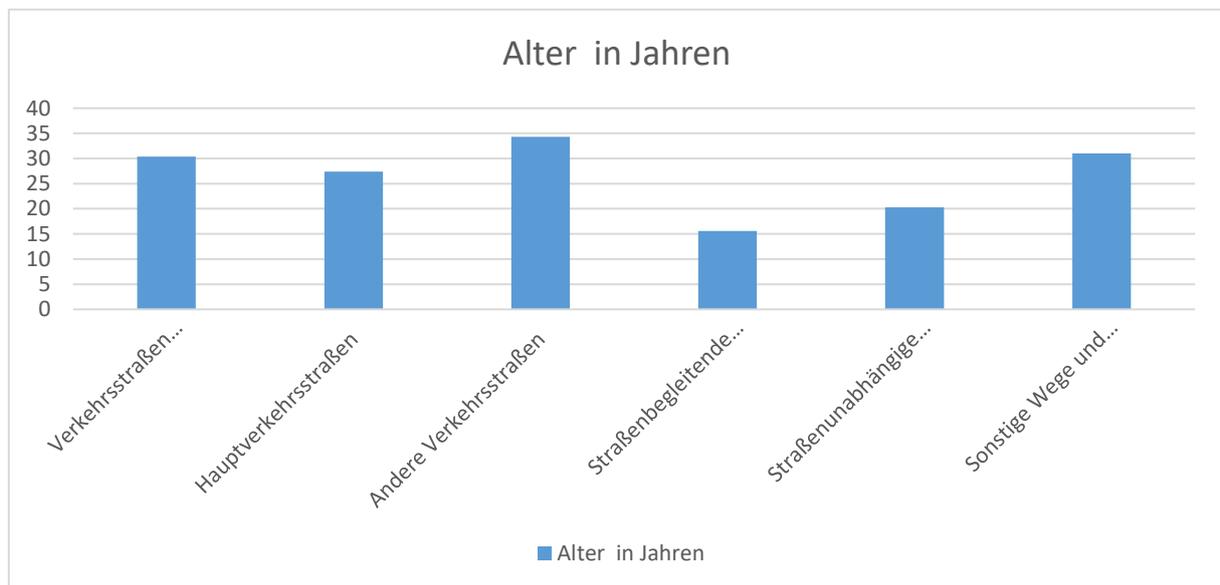
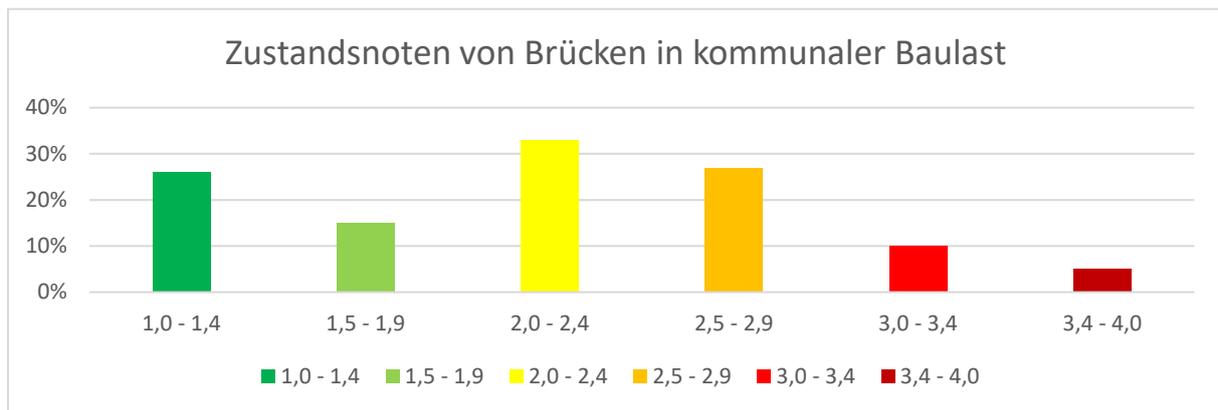


Abb. 4: Durchschnittliches Alter der Bestandteile des kommunalen Straßennetzes (Quelle: DIFU)

Im Jahr 2021 wurden von der Bundesanstalt für Straßenwesen (BASt) Daten zum Zustand der Brücken in Bundesbaulast veröffentlicht. Der Vergleich der Daten zeigt, dass die kommunalen Straßenbrücken sogar in einem etwas schlechteren Zustand sind als die Straßenbrücken in der Baulast des Bundes. Die durchschnittliche Zustandsnote der Bundesbrücken beträgt 2,2 (4,0 stellt hierbei die schlechteste Note dar), die der kommunalen Straßenbrücken beträgt 2,5. Das Deutsche Institut für Urbanistik (DIFU) schätzt den Investitions- und Nach-holbedarf im Bereich der kommunalen Brücken auf 40 Mrd. Euro.

Abb. 5: Zustand der Straßenbrücken in kommunaler Baulast (Quelle: KfW)



Hohe Investitionsbedarfe bestehen auch bei der ÖPNV-Infrastruktur. So ist der Zustand jeder fünften Stadtbahn- oder Bushaltestelle in den Kommunen schlecht oder ungenügend. Aufgrund der Investitionsbedarfe für Sanierung, Aus- und Neubau sowie der Ausweitung der Fördermöglichkeiten im Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz werden die verfügbaren Bundesmittel seit 2023 vollständig ausgeschöpft. Zahlreiche für die Verkehrswende und den Klimaschutz notwendigen Projekte können daher trotz Förderfähigkeit in den kommenden Jahren nicht umgesetzt werden. Im Zuge der Antriebswende entstehen zudem massive bislang nicht förderfähige Investitionsbedarfe, beispielsweise in neue Bus-Betriebshöfe mit ausreichend Ladeinfrastruktur. Deren Realisierung ist mangels Finanzierungsmöglichkeiten derzeit unmöglich, während Verkehrsunternehmen nach dem Saubere-Fahrzeuge-Beschaffungsgesetz verpflichtet wurden, beim Fahrzeugewerb auf emissionsfreie Antriebe umzustellen.

2. Klimaresilienz und Hochwasserschutz als Herausforderung des 21. Jahrhunderts

Die enorme Zunahme von Extremwetterereignissen, insbesondere Starkregenfälle oder Überschwemmungen, erfordert hohe Investitionen in Resilienz und Prävention. Um weiterhin eine ausreichende Überflutungssicherheit für Siedlungsgebiete zu gewährleisten, sind perspektivisch erhebliche Investitionen in präventive Maßnahmen erforderlich. So konnten etwa in vielen Städten und Gemeinden in den vergangenen Jahrzehnten notwendige Sanierungen und Erweiterungen des Kanalisationssystems nicht durchgeführt werden. Infolgedessen kommt es zu punktuellen Zusammenbrüchen in der Entwässerung, wie sie beispielsweise während des Hochwassers 2021 zu beobachten waren. Hinzu kommen weitere notwendige Maßnahmen, wie die Renaturierung von Flüssen und Bachläufen sowie die Vorhaltung von weiteren Überflutungsflächen. Auch im Bereich des Deich- und Küstenschutzes werden in den kommenden Jahren erhebliche Investitionen notwendig, um den Auswirkungen des steigenden Meeresspiegels und vermehrten Sturmfluten entgegenzutreten. Auch die zunehmenden Hitze- und Dürreperioden erfordern einen

klimaangepassten Umbau vieler Innenstädte und Ortskerne, insbesondere Entsiegelungsmaßnahmen und die Umsetzung des sog. Schwammstadtprinzips.

3. Energetische Gebäudesanierung

Befragt nach dem gegenwärtigen Investitionsrückstand bei Rathäusern, Ämtern und weiteren von der Verwaltung genutzten Gebäuden gaben rund 57 % und damit mehr als die Hälfte der Kommunen mit mehr als 2.000 Einwohnern an, dass der Rückstand aktuell mindestens „nennenswert“ sei. Viele kommunale Verwaltungen sind in Gebäuden mit historischer Bausubstanz oder in Bauten aus den 1960er und 1970er-Jahren angesiedelt. Neben Platzmangel stellt die schlechte Energiebilanz dieser Bauwerke eine zentrale Herausforderung dar. Sie erzeugt nicht nur hohe Lebenszykluskosten, sondern läuft auch den CO₂-Reduktionszielen zuwider. Nach der neuen EU-Gebäudeeffizienzrichtlinie müssen die Kommunen öffentliche Gebäude bis zum Jahr 2030 mindestens auf die Energieeffizienzklasse D aufwerten. Zwar hat der Bund umfassende Förderprogramme angekündigt. Diese müssen aber durch die Länder und Kommunen co-finanziert werden. Investitionen in Verwaltungsgebäude sind in der Vergangenheit eher gering priorisiert worden. Ursache ist auch hierfür eine zu geringe finanzielle Ausstattung der betroffenen Kommunen.

Mindestens nennenswerte Rückstände im Bereich...	Finanzstarke Kommunen	Finanzschwache Kommunen
Energetischer Zustand	72 %	83 %
Sonstige Haustechnik	68 %	82 %
Fenster und Türen	49 %	66 %
Beleuchtung	30 %	28 %
Barrierefreiheit	46 %	56 %
Schutz- und Sicherheit	37 %	45 %
Digitaltechnik	34 %	61 %
Büroausstattung	25 %	24 %
Außentechnik	26 %	28 %

Abb. 6: Investitionsrückstände bei Verwaltungsgebäuden nach Finanzkraft

4. Digitalisierung und Breitbandinfrastruktur

Kommunen spielen beim Ausbau von schnellem Internet eine wichtige Rolle. Immer häufiger stellen sie selbst die notwendigen Infrastrukturen bereit, gerade wenn Telekommunikationsunternehmen aus wirtschaftlichen Gründen in bestimmten Regionen nicht ausbauen. Flächendeckendes, schnelles Internet ist die Voraussetzung dafür, dass sich gerade ländliche Regionen entwickeln und die Chancen der Digitalisierung nutzen können. Nur mit einer flächendeckenden Glasfasererschließung können kleinere Kommunen für Bürgerinnen und Bürger und Wirtschaftsunternehmen attraktiver gemacht werden. Eine zuverlässige und

schnelle digitale Infrastruktur stellt einen nicht zu unterschätzenden Standortfaktor dar. Daher muss ein Ausbau insbesondere auch für finanzschwächere Kommunen auch in Zukunft möglich gemacht werden.

5. Energie- und Wärmewende

Wärme ist für mehr als 50 % des gesamten deutschen Endenergieverbrauchs verantwortlich. Sie wird als Raumwärme, für Klimatisierungszwecke, für Warmwasser und Prozesswärme der zur Kälteerzeugung genutzt. Raumwärme und die Prozesswärme haben sektorübergreifend allein Anteile von knapp 30 % bzw. gut 20 % am Endenergieverbrauch. Etwa 30 % des deutschen CO₂-Ausstoßes entstehen im Wärmesektor. Die Umsetzung der Energie und Wärmewende geht einher mit einem kompletten Umbau unseres Energiesystems spätestens bis zum Jahr 2045. Ein neuer Energiemix der Zukunft aber wird Paradigmenwechsel bei der Netzplanung und beim Netzausbau hervorbringen. Die Lasten dieses Transformationsprozesses werden vor allem von den kommunalen Energieversorgungsunternehmen erbracht.

Eine One-Size-Fits-All-Lösung existiert für den Energie- und Wärmemarkt nicht, da es innerhalb der vorhandenen Infrastrukturen, der Gebäudebestände und Kundenanforderungen an ihre Wärmeversorgung eine große Bandbreite und damit eine Vielfalt an Kombinationsmöglichkeiten gibt.

Das gesamte Bündel an Technologieoptionen ist für eine erfolgreiche Wärmewende notwendig – Wärmepumpe, Wärmenetze, Erneuerbare-Energien-Wärme, Wasserstoff etc. Die zugehörigen Transformationspfade müssen alle wesentlichen Technologien – sowohl Wärmepumpen (WP) auf Basis EE-Strom, Fernwärme, Geothermie, Solarthermie, Biomasse und nicht vermeidbare Abwärme, Wasser-/Abwasserwärme, als auch H₂ basierte Strom- und Wärmeerzeuger – als mögliche Lösungsoption beinhalten, um für die lokal und regional sehr unterschiedlich ausgeprägten Versorgungsaufgaben auf Basis der vorhandenen Verfügbarkeiten und Netztopologien unter Einbeziehung aller Gesichtspunkte zu bestmöglichen Lösungen zu gelangen. Wasserstoff ist neben erneuerbarem Strom wesentlicher Bestandteil der Dekarbonisierung des Wärmemarktes und insbesondere in der industriellen Prozesswärme unabdingbar. Eine vorzeitige Festlegung auf einen einzigen Transformationspfad ist nicht zielführend.

Bis zum Jahr 2045 werden 3,6 Mio. Wohngebäude, das entspricht 14 Mio. Wohneinheiten, mit Fernwärme versorgt. Der Erzeugungs- und Brennstoffmix in der Fernwärme wird bis dahin sukzessiv auf Klimaneutralität umgestellt. Dafür steht ein breiter Technologiemix aus erneuerbaren Energien und unvermeidbarer Abwärme zur Verfügung, der standortspezifisch erschlossen werden muss. Dazu gehört eine verlässliche Förderung durch das BEW: Die Kommunen brauchen 3,4 Mrd. Euro pro Jahr bis Mitte der 2030er Jahre allein für die Fernwärme.

Die Option H2 sichert das Erreichen der mittel- und langfristigen Klimaziele in der Industrie und Energieerzeugung (Fernwärme) ab und erweitert den Lösungsraum für die Dekarbonisierung der privaten Haushalte. Hierfür ist ein bedarfsgerechter Aus- bzw. Umbau des Fernleitungs- und Verteilnetzes zwingend erforderlich. Die Versorgung von Wohngebäuden mit Wasserstoff darf nicht prinzipiell ausgeschlossen werden und sollte im Lösungsraum erhalten bleiben.

Herausforderungen der kommenden Jahre



Energetische Gebäudesanierung:
Kostenschätzung bis 2045 auf 120 Mrd. Euro (prognos)



Verkehrsinfrastruktur und ÖPNV-Ausbau:
372 Mrd. Euro (DIFU)



Klimaresilienz und Hochwasserschutz:
13,2 Mrd. Euro (Dullien et. al)



Digitalisierung:
186 Mrd. Euro in 2023 (DIFU)

Insgesamt summieren sich die infrastrukturellen Investitionsbedarfe allein auf kommunaler Ebene auf über eine Billion Euro! Durch das wachsende Problem der Demographie werden zusätzlich die Kosten Jahr für Jahr zunehmen.

6. Unsere Forderungen

Aufgabengerechte Finanzausstattung der Kommunen sichern

Die Städte und Gemeinden sind strukturell unterfinanziert. Durch immer weiter steigende Ausgaben und Aufgaben der Kommunen ist deren finanzieller Handlungsspielraum stark beschränkt. Dies gefährdet die kommunale Selbstverwaltung und verhindert unerlässliche Investitionen in die Zukunft. Das Sondervermögen Infrastruktur ist zwar ein guter erster Schritt, jedoch muss darüber hinaus langfristig eine ausreichende Finanzausstattung der Kommunen sichergestellt werden. Die aktuelle Prognose der kommunalen Spitzenverbände zeigt deutlich, dass Bund und Länder gegensteuern müssen, um die Investitionsfähigkeit der Städte und Gemeinden zu wahren. Ansonsten werden die jährlichen kommunalen Investitionen trotz Inflation und hoher Investitionsbedarfe in den kommenden Jahren eher ab als zunehmen.

Mehr Flexibilität bei öffentlichen Vergaben ermöglichen

Die zunehmend defizitäre Personalsituation stellt viele Kommunen inzwischen vor große Herausforderungen. Insbesondere die standardisierte Ausschreibung von Beschaffungen in Fach- und Teillosen stellt häufig einen hohen Vorbereitungs- und Koordinierungsaufwand dar, der von immer weniger Kommunen erbracht werden kann. Alternative Vergabemodelle sind zwar auch innerhalb des gegenwärtigen Rechtsrahmens möglich, müssen aber aufwändig begründet werden und eröffnen Raum für zeitintensive Nachprüfungsverfahren. Zudem verlangen häufig Förderrichtlinien zwingend eine gewerkeweise Vergabe als Voraussetzung für eine Mittelbewilligung. Der DStGB und die BAUINDUSTRIE sprechen sich deshalb für eine weitere Flexibilisierung des Vergaberechts aus, die es den Kommunen ermöglicht, ihre Bedarfe durch geeignete Beschaffungsvarianten zielgerichteter zu bedienen. Nur ein schlankes und praxisgerecht gestaltetes Vergaberecht ermöglicht es den Kommunen, dringend notwendige Investitionen in die Infrastrukturen auf den Weg zu bringen.

Kommunale Bauherrenkompetenz stärken

Um Kostensteigerungen und Terminverzögerungen bei öffentlichen Infrastrukturvorhaben zu vermeiden, müssen Vorbereitung, Planung, Beratung und Genehmigung von Baumaßnahmen eine hohe Qualität aufweisen. Die zunehmend defizitäre Personalsituation in vielen Kommunen erfordert es, maßgebliche Leistungsanteile an den Markt zu vergeben und personalschonende und effiziente Projektabwicklungsverfahren zu wählen. Dies bedeutet, dass auch Totalunternehmermodelle zur Projektumsetzung in Betracht gezogen werden sollten. Dies kann im Einzelfall für eine Entlastung und hohe Termin- und Kostensicherheit sorgen.

Lebenszyklusorientierte Beschaffungsmodelle nutzen

ÖPP-Projekte zeichnen sich nicht nur durch eine enorm hohe Termin- und Kostensicherheit aus. Die lebenszyklusorientierte Planung, die den Betrieb des Gebäudes bereits in der Konzeptionsphase mitdenkt, kann helfen, die Betriebskosten deutlich zu reduzieren. Das Bauunternehmen vergleicht, wie sich Architektur, Gebäudehülle, Wärmeerzeugung und Gebäudetechnik auf die Betriebskosten auswirken. Dies kann sowohl mit als auch ohne Finanzierungskomponente erfolgen.

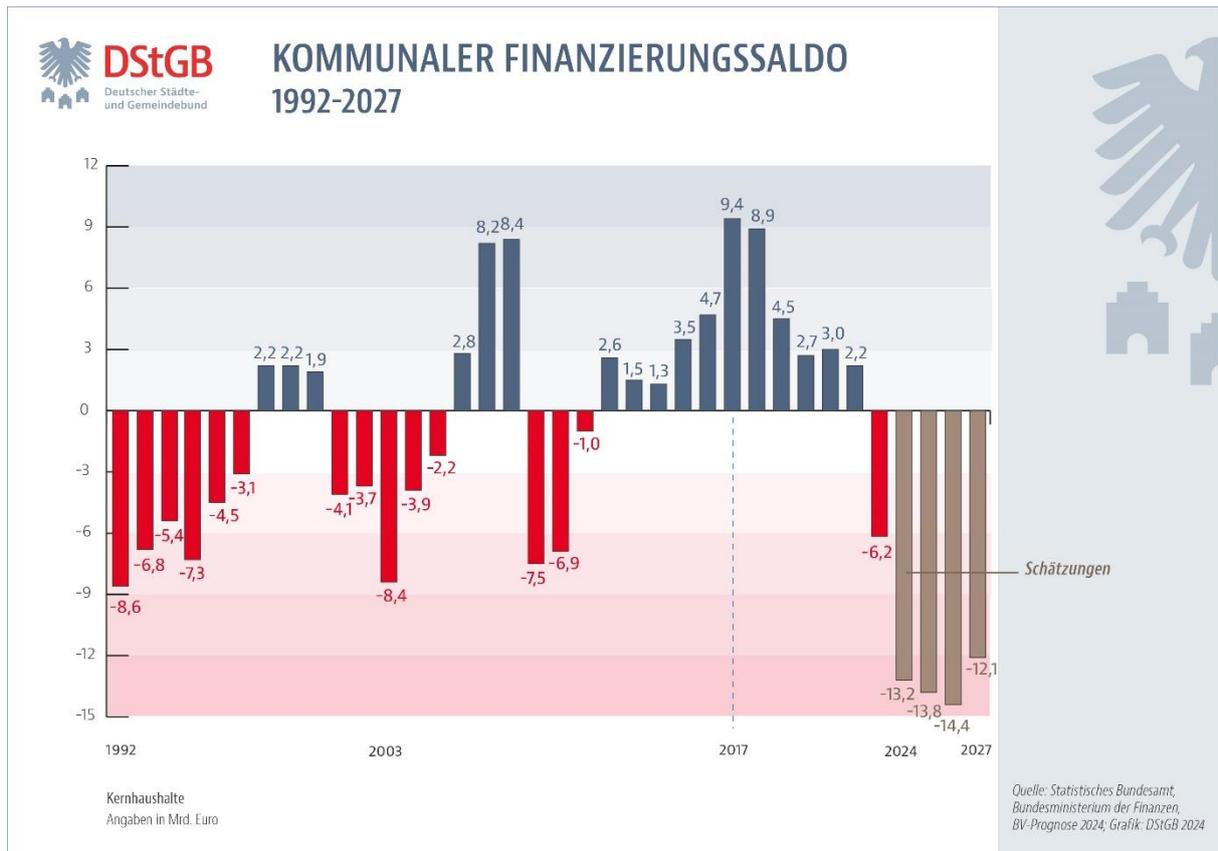


Abb. 7: Kommunalen Finanzierungssaldo von 1992-2027

Finanzierungsinstrumente für Kommunen zugänglich machen

Die mit der jüngsten Grundgesetzänderung zur Verfügung gestellten 100 Mrd. Euro für den Klima- und Transformationsfonds müssen auch für kommunale Klimaschutz- und Klimaanpassungsprojekte zur Verfügung gestellt werden, da ein Großteil der notwendigen Maßnahmen letztendlich vor Ort in den Kommunen durchgeführt wird. Zur Sicherstellung der langfristigen Finanzierung dieser Generationenaufgabe bleibt im Übrigen eine neue Gemeinschaftsaufgabe Klimaschutz und Klimaanpassung im Grundgesetz erforderlich. Zudem darf der Konnexitätsprinzip nicht weiter umgangen werden, sodass Kommunen ausreichende Mittel für die Vielzahl an neuen Aufgaben zur Verfügung stehen.

Als weiteres Finanzierungsinstrument bei der Verkehrsinfrastruktur ist eine Ausweitung der Lkw-Maut auf Kommunalstraßen erforderlich. Es bedarf zudem einer stärkeren Beteiligung kommunaler Straßenbaulastträger bei vorhandenen und zusätzlichen Instrumenten der Infrastrukturfinanzierung. So können bislang beispielsweise Einnahmen der neu eingeführten CO2-Komponente der Lkw-Maut nicht für Infrastrukturprojekte der Kommunen eingesetzt werden, obwohl sie ebenfalls in Teilen Träger der Straßenbaulast mautpflichtiger Bundesstraßen sind.

Um Wirtschaftlichkeitslücken beim Wärmenetzausbau zu schließen, bedarf es in vielen Fällen einer staatlichen Unterstützung, die die Kommunen nicht allein schultern können. Deshalb sollte eine Förderung von Bund und Ländern zugunsten der Kommunen bzw. ihrer Unternehmen erfolgen, die sich an tatsächlich erreichten Netz-Anschlussdichten orientiert. Ein KfW-Programm mit zinslosen Darlehen, die erst fällig werden, wenn die Wirtschaftlichkeit des Netzes durch vermehrte Anschlüsse steigt, wäre hier eine gute Lösung.

Damit die mit der Ansiedlung erneuerbarer Energien einhergehende Wertschöpfung stärker als bisher in den Gemeinden verbleibt, muss es grundsätzlich eine verpflichtende finanzielle Beteiligung der Kommunen für Bestands- und Neuanlagen im Bereich von Windenergie und Photovoltaik geben.

ANSPRECHPARTNER

**Hauptverband
der Deutschen Bauindustrie e.V.**
Kurfürstenstr. 129, 10785 Berlin

Abteilung Infrastrukturpolitik
T +49 30 21286-0
E verkehrsinfrastruktur@bauindustrie.de
Lobby-Registernummer: R000789

Rue Marie de Bourgogne 58, B 1000 Brüssel
ID-Nummer 57982427170-23

www.bauindustrie.de

**Deutscher
Städte- und Gemeindebund e.V.**
Marienstrasse 6, 12207 Berlin

Sebastian Lummel
Dezernat III
T +49 30 77307-117
E sebastian.lummel@dstqb.de

www.dstqb.de