

»» Hohe kommunale Investitionsbedarfe in öffentlichen Verwaltungsgebäuden

Nr. 466, 5. August 2024

Autoren: Dr. Stephan Brand, Telefon 069 7431-6257, stephan.brand@kfw.de; Dr. Christian Raffer (Difu), raffer@difu.de
Dr. Johannes Salzgeber, Telefon 069 7431-2306, johannes.salzgeber@kfw.de; Dr. Henrik Scheller (Difu), scheller@difu.de

Die geschätzt über 23.000 Verwaltungsgebäude der Kommunen, wie Rathäuser und Bürgerämter, sind ortsprägende Identifikationspunkte und Funktionsvoraussetzung für die Verwaltungen in Städten, Landkreisen und Gemeinden. Aufgrund ihrer hohen Bedeutung für das Gemeinwesen werden sie in einem Sonderthema der aktuellen Kämmereibefragung „KfW-Kommunalpanel 2024“ eingehend beleuchtet.

Die Ergebnisse zeigen, dass die Verwaltungsgebäude trotz ihrer wichtigen Rolle nur eine geringe kommunalpolitische Priorität besitzen. Dies ist insofern problematisch, als dass auf sie mit 18,8 Mrd. EUR der drittgrößte Anteil des gesamten wahrgenommenen Investitionsrückstands der Kommunen entfällt. Ihr Zustand hat nach Ansicht der befragten Kämmererinnen wiederum potenziell Rückwirkungen auf die Motivation und die Gewinnung neuer Verwaltungspersonals. Neben den Nachholbedarfen sind zudem investive Mehrbedarfe absehbar, weil die Gebäude Dreh- und Angelpunkt der Energie- und Wärmewende auf der lokalen Ebene sind oder weil sich in immerhin einer von fünf Kommunen künftig der Bedarf an Büroflächen erhöht.

Damit die wachsenden Anforderungen an den Zustand der öffentlichen Verwaltungsgebäude erfüllt werden können, müssen die Gebäude in der Priorisierung der kommunalen Investitionsnotwendigkeiten stärker Berücksichtigung finden und verschiedene Investitionshemmnisse wie mangelnde Finanzmittel, Personalknappheit in der Verwaltung oder langwierige und komplizierte Planungs- und Finanzierungsverfahren gezielt adressiert werden.

In den meisten deutschen Städten und Gemeinden steht an einem zentralen und prominenten Platz das Rathaus, häufig ein historisches und repräsentatives Gebäude. Hierin spiegeln sich Tradition und Selbstverständnis der Kommunen wider; es ist zugleich Aushängeschild und Identifikationspunkt für Bürgerinnen und Bürger genauso wie für Besucherinnen und Besucher. Darüber hinaus haben diese öffentlichen Bauten zusammen mit weiteren Bürogebäuden der Kommunen eine ganz praktische Funktion als Treff- und Arbeitsplatz für Mandats- und Funktionsträger sowie die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltung. Sie dienen zudem als Archiv für historische Gegenstände und Akten oder als Anlagenraum für technische Einrichtungen. Diese Funktionen unterliegen dabei einem ständigen Wandel, weil sich rechtliche Anforderungen, technische Standards oder Wünsche und Bedürfnisse der Menschen mit der Zeit ändern. Deshalb bedarf es eines erheblichen (finanziellen) Aufwands, die kommunalen Gebäude

instand und damit auf der Höhe der Zeit zu halten, zumal wenn es sich um große, komplexe Baukörper oder historische Gebäude unter Denkmalschutz handelt.¹

Fehlende Daten erschweren die Vermessung der Aufgabe

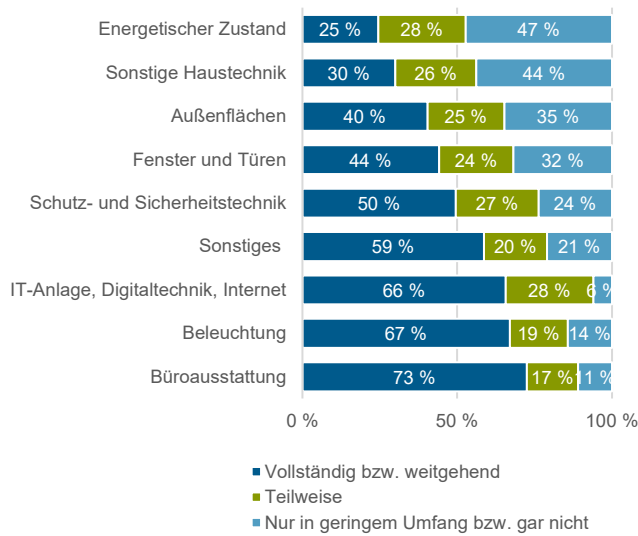
Gegenwärtig gibt es keine umfassende, statistische Erfassung über Anzahl, Art und Zustand dieser Gebäude in Deutschland.² Stattdessen helfen sich Forschung, Politik und Verwaltung mit Schätzungen und eigener Datenerhebung aus. So wird beispielsweise aktuell im Rahmen eines Forschungsprojekts zu den energetischen Potenzialen von Nichtwohngebäuden eine Datenbank erstellt, nach der es in Deutschland über 300.000 Büro-, Verwaltungs- und Amtsgebäude gibt.³ Andere Studien kommen auf vergleichbare Größenordnungen, wobei für reine Verwaltungsgebäude ein Anteil von 16 % angenommen wird, sodass eine Gesamtzahl von rund 52.600 Verwaltungsgebäuden im Raum steht.⁴

Nicht eindeutig abgrenzen lässt sich darunter der Anteil der kommunalen Verwaltungsgebäude. Jedoch kann davon ausgegangen werden, dass jede der knapp 11.000 Kommunen in Deutschland⁵ zumindest ein Verwaltungsgebäude besitzt. Frühere Studien gehen von 23.100 kommunalen Verwaltungsgebäuden als Schätzung aus.⁶ Davon wiederum galten rund 1/3 als stark sanierungsbedürftig, auch weil mit ca. 40 % der Anteil der Gebäude, die älter als 80 Jahre sind, in den Kommunen vergleichsweise hoch ist. Demnach dürften sich also im Durchschnitt etwas mehr als zwei öffentliche Gebäude in jeder Kommune befinden, wobei wiederum in jeder dritten Kommune diese Gebäude saniert werden müssten. Dieses grobe Rechenbeispiel illustriert, dass die Modernisierung des Immobilienbestands eine flächendeckende Herausforderung für die kommunale Ebene darstellt.

Klimaschutz und Kosteneinsparungen sind zentrale Ziele der Gebäudesanierung

Die Modernisierung des kommunalen Gebäudebestands besitzt aus ökonomischen und ökologischen Gesichtspunkten eine hohe Bedeutung, denn die energetische Sanierung von Gebäuden erschließt ein großes Potenzial zur Energieeinsparung und Reduzierung von CO₂-Emissionen.⁷ So zeigen die jährlichen Ausgaben für die Strom- und Wärmeversorgung der kommunalen Liegenschaften von fast 4 Mrd. EUR die wirtschaftlichen Potenziale einer energetischen Optimierung auf.⁸ Im Durchschnitt lassen sich in Gebäuden, die sich noch nicht auf dem neuesten energetischen Stand befinden, 80 % der Energiekosten einsparen.⁹

Grafik 1: Gewährleistung des laufenden Unterhalts in verschiedenen Bereichen der kommunalen Verwaltungsgebäude



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2024, durchgeführt vom Difu im Zeitraum von September bis November 2023.

Dies haben viele Kommunen längst erkannt, denn rund acht von zehn Kommunen haben bereits Maßnahmen der energetischen Sanierung ihrer öffentlichen Gebäude begonnen, auch um den seit 2022 deutlich gestiegenen Energiepreisen entgegenzuwirken.¹⁰ Einsparungen beim Strom- und Wärmeverbrauch sowie bei den damit verbundenen Betriebs-/Nebenkosten sind in fast 95 % der Fälle das zentrale Sanierungsziel für den kommunalen Gebäudebestand, gefolgt von der CO₂-Reduktion in über Dreiviertel der Gemeinden.¹¹

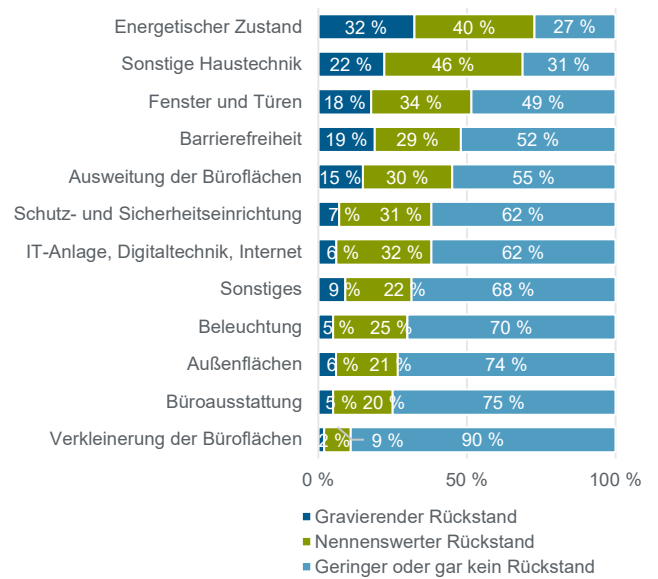
Rechtliche Anforderungen werden weiter zunehmen

Damit sind viele Kommunen bereits auf einem guten Weg, steigenden rechtlichen Verpflichtungen zu begegnen. Zu nennen ist hier insbesondere die EU-Gebäuderichtlinie, die vorsieht, dass 15 % der Nichtwohngebäude mit der Energieeffizienzklasse G bis 2027 auf mindestens Klasse F verbessert werden und alle neu errichteten Gebäude im öffentlichen Sektor bis 2027 emissionsfrei sein sollen, was über das Gebäudeenergiegesetz bereits in deutsches Recht umgesetzt wurde.¹²

Zudem müssen die Kommunen die Wärmeplanung umsetzen, wobei der Gebäudesektor einschließlich der kommunalen Immobilien einen zentralen Bestandteil für das Gelingen der Wärmewende darstellt.¹³ Jedoch ist die Wärmeplanung eine in weiten Teilen neue, komplexe und technisch anspruchsvolle Aufgabe, für deren Umsetzung noch viele rechtliche Details und Fachkräfte vor Ort fehlen. Auch ist die Frage der Finanzierung – vor allem in Hinblick auf die Folgemaßnahmen – noch größtenteils ungeklärt, sodass offen ist, ob sich die Fristen bei der Klimatransformation in der Fläche tatsächlich einhalten lassen.¹⁴

Neben den energetischen Anforderungen an die kommunalen Verwaltungsgebäude gibt es weitere rechtliche Vorgaben, die eine Sanierung der Verwaltungsgebäude erforderlich machen.

Grafik 2: Investitionsrückstand in verschiedenen Bereichen der kommunalen Verwaltungsgebäude



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2024, durchgeführt vom Difu im Zeitraum von September bis November 2023.

Zu nennen sind hier insbesondere die notwendigen Maßnahmen zur Gewährung eines barrierefreien Zugangs zu öffentlichen Verwaltungsgebäuden.

Finanzmittel für die Gebäude schwer bereitzustellen

Die Umfrageergebnisse des KfW-Kommunalpanels 2024 geben Einblicke in die Bedeutung der Verwaltungsgebäude im Gesamtkanon der vielfältigen kommunalen Investitionsbereiche. So genießen Investitionen in die kommunalen Verwaltungsgebäude nur in 9 % der Kommunen eine hohe politische Priorität.¹⁵ 68 % der Kommunen geben im Vergleich dazu an, dass die Verwaltungsgebäude keine oder nur eine geringe politische Priorität haben. Gegenwärtig liegen die Prioritäten vor allem auf den Bereichen Schulen und Kitas, weil hier z. B. der Ganztagsausbau oder der Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz deutliche Mehrinvestitionen erforderlich machen.

Die geringe haushaltspolitische Priorität bleibt indes nicht ohne Folgen, wie sich bei der laufenden Unterhaltung der Gebäude zeigt, insbesondere im Hinblick auf Maßnahmen für den energetischen Zustand (Grafik 1). Unter allen Kategorien des Unterhalts offenbaren sich hier die größten Probleme: Nur eine von vier Kommunen (25 %) schätzt die laufende Unterhaltung in den letzten fünf Jahren als vollständig bzw. weitgehend gewährleistet ein, während fast jede zweite Kommune (47 %) angibt, den Unterhalt nur in geringem Umfang oder gar nicht erfüllt zu haben. Damit zeigen sich die größten Handlungsbedarfe im kommunalen Immobilienmanagement z. B. bei Wärmedämmung oder Warmwasser.

Die unzureichende Instandhaltung zieht auch Folgekosten in Form höherer Reinvestitionen nach sich. Daher ist es intuitiv plausibel, dass 32 % der Kommunen einen gravierenden und 40 % einen nennenswerten Investitionsrückstand bei den energetischen Maßnahmen sehen, jedoch nur 27 % gar

keinen oder einen geringen (Grafik 2). Andere Treiber wie Barrierefreiheit oder Brandschutz, die üblicherweise ebenfalls genannt werden, fallen weniger stark ins Gewicht. Hier sehen nur 19 bzw. 7 % einen gravierenden Investitionsrückstand, 52 bzw. 62 % gar keinen oder nur noch einen geringen Investitionsrückstand. Im Durchschnitt weisen unter den finanzschwachen Kommunen 11 Prozentpunkte mehr einen mindestens nennenswerten Investitionsrückstand bei ihren Gebäuden auf als dies unter finanzstarken Kommunen der Fall ist.¹⁶

Auch bei der Höhe der geplanten Investitionsausgaben zeigen sich erhebliche Unterschiede innerhalb der kommunalen Ebene. Die durchschnittliche Investitionssumme einer Kommune liegt bei rund 7,7 Mio. EUR in den nächsten drei Jahren (Tabelle 1). Dahinter verbergen sich aber Investitionsausgaben von über 20 Mio. EUR bei den Kreisen und Großstädten mit mehr als 50.000 Einwohnern sowie rund einer halben Million Euro bei kleinen Gemeinden mit unter 5.000 Einwohnern. Die jeweils höchsten Investitionen entfallen auf Baumaßnahmen zur Verbesserung des energetischen Zustands sowie den Bereich IT/Digitalisierung.

Tabelle 1: Geplante Investitionsausgaben für kommunale Verwaltungsgebäude in den nächsten 3 Jahren

| Einwohnergrößenklasse | Mittlere Investitionssumme |
|-----------------------|----------------------------|
| 2.000–4.999 Einw. | 527.000 EUR |
| 5.000–19.999 Einw. | 1.599.000 EUR |
| 20.000–49.999 Einw. | 3.747.000 EUR |
| 50.000 Einw. und mehr | 21.504.000 EUR |
| Landkreise | 19.193.000 EUR |
| Durchschnitt | 7.689.000 EUR |

Quelle: KfW-Kommunalpanel 2024, durchgeführt vom Difu im Zeitraum von September bis November 2023.

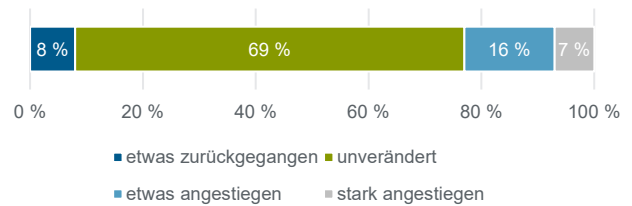
Flächenbedarf der Verwaltung wird eher noch zunehmen

Insbesondere durch die Corona-Pandemie hat das Thema Homeoffice auch in der öffentlichen Verwaltung einen Schub erfahren. Die Befragungsergebnisse zeigen jedoch keine klare Tendenz, ob der Zustand der kommunalen Gebäude die Mitarbeitenden dazu bewegt, eher von zuhause oder aus dem Büro zu arbeiten. Offensichtlich ist die Inanspruchnahme von Homeoffice im öffentlichen Dienst eher eine Frage der technischen und organisatorischen Möglichkeiten. So arbeitet rund ein Viertel der Beschäftigten im öffentlichen Dienst gelegentlich im Homeoffice.¹⁷ Dies ist vergleichbar mit dem Durchschnitt in der freien Wirtschaft¹⁸, wobei hier das Arbeiten von zuhause aus in der Regel zu einem geringeren Flächenbedarf führt, weil viele Büros nun häufiger leer stehen.¹⁹

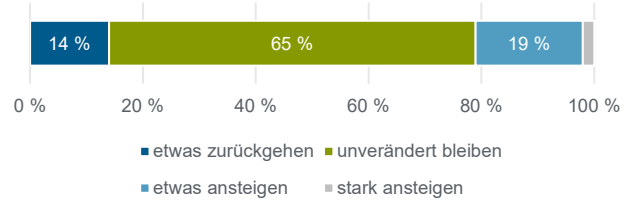
Für den öffentlichen Dienst scheint dies jedoch nicht zu gelten (Grafik 4). Die große Mehrheit der befragten Kommunen hat in den letzten Jahren keine Veränderungen beim Flächenbedarf festgestellt. Nur 8 % haben einen kleinen Rückgang festgestellt, hingegen ist der Bedarf bei 23 % der Kommunen sogar angestiegen. Für die kommenden Jahre rechnet mit 14 % nur ein geringfügig höherer Anteil der Kommunen mit einem Rückgang des Flächenbedarfs, hingegen sehen weiterhin 21 % steigende Bedarfe und die große Mehrheit erwartet weiterhin keine Veränderungen.

Grafik 4: Entwicklung des Flächenbedarfs bei den kommunalen Verwaltungsgebäuden

... in den letzten Jahren



... in den nächsten Jahren



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2024, durchgeführt vom Difu im Zeitraum von September bis November 2023.

Diese Entwicklungen zeigen sich auch in den Investitionsbedarfen: Rund 45 % der Kommunen sehen nennenswerte oder sogar gravierende Investitionsrückstände bei der Ausweitung von Büroflächen, nur rund 10 % bei einer Verkleinerung (Grafik 2).

Gebäudezustand kann erhebliche Außenwirkung haben

Nicht nur der steigende Flächenbedarf der Verwaltung setzt Anreize, mehr in den Gebäudebestand zu investieren. Auch der äußere Zustand der Gebäude hat einen Einfluss auf die Menschen, die darin arbeiten, sowie darauf, wie der Staat und die Kommunen von vielen Bürgerinnen und Bürgern wahrgenommen werden (Grafik 5). Unter den befragten Kommunen stimmen 75 % der Aussage zu, dass der Gebäudezustand Einfluss auf die Produktivität und Arbeitsmotivation der Mitarbeitenden hat. Ebenso sehen 67 % einen Zusammenhang mit den Möglichkeiten der Mitarbeitergewinnung. Je schlechter also der Zustand der kommunalen Gebäude ist, desto schwerer werden es diese Kommunen haben, motivierte Mitarbeitende zu halten oder neue zu gewinnen. In Zeiten des Fachkräftemangels ist dies ein nicht zu unterschätzender Wettbewerbsnachteil für den öffentlichen Dienst in den Städten, Gemeinden und Landkreisen.

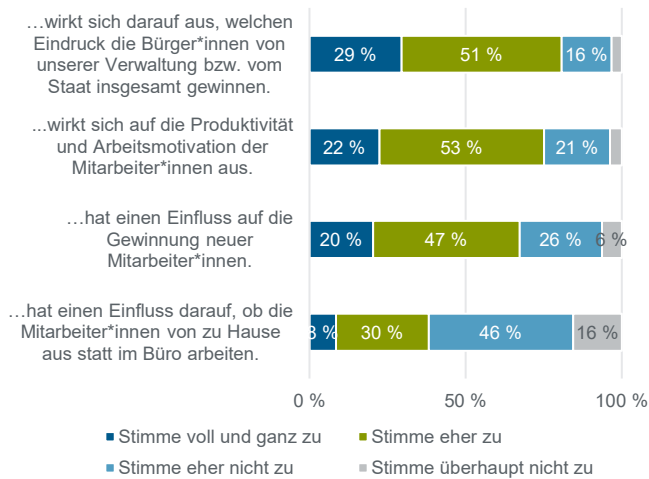
Auch das schwindende Vertrauen in die öffentlichen Institutionen fordert die Politik und Verwaltung.²⁰ Für diese Wahrnehmung kann der Gebäudezustand ebenfalls eine Rolle spielen, stimmen doch 81 % der befragten Kommunen der Aussage zu, dass der Zustand der öffentlichen Gebäude einen Einfluss auf den Eindruck hat, den sich die Bürgerinnen und Bürger vom Staat bzw. der Verwaltung machen. Dies ist ein weiterer guter Grund, ausreichend in die öffentlichen Verwaltungsgebäude zu investieren.

Fazit

Die Verwaltungsgebäude der Kommunen erfordern hohe Investitionen in die Funktionalität, die Aufenthaltsqualität und den energetischen Zustand. Steigende rechtliche Vorgaben wie auch die Erwartungen der Beschäftigten und der Bevölkerung stellen ebenso hohe Anforderungen an die zur Verfügung gestellten Ressourcen. In der großen Mehrheit der Kommunen sind Ertüchtigungsmaßnahmen bereits in Angriff genommen worden.

Grafik 5: Einfluss des Zustands der Verwaltungsgebäude

Der Zustand unserer Verwaltungsgebäude ...



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2024, durchgeführt vom Difu im Zeitraum von September bis November 2023.

Noch bleibt aber abzuwarten, ob das bisherige Engagement ausreicht, die gesetzten Ziele zu erreichen. Derzeit scheitern kommunale Investitionen häufig an diversen Investitionshemmnissen.²¹ Über die Hälfte der Kommunen nennt unzureichende Finanzmittel als häufigsten Grund, warum Investitionen unterbleiben. Zudem behindern komplizierte Vergabe- und Genehmigungsverfahren, langwierige Fördermittelantragsprozesse und der Personalmangel in der Bauverwaltung in rund 60 % der Kommunen die Investitionsprozesse derart, dass sich um mehr als 1 Jahr verzögern. Darüber hinaus führen in über 70 % der Kommunen die Preissteigerungen am Bau zu einer Verteuerung der Investitionsvorhaben von mehr als einem Viertel, sodass trotz höherer Ausgaben nicht mehr Infrastruktur bereitgestellt wird. Erst wenn diese Investitionshemmnisse effektiv angegangen werden, steigt die Aussicht auf eine Trendwende bei den kommunalen Investitionen, und damit auch die Chance, den Zustand der Verwaltungsgebäude nachhaltig zu verbessern.

¹ Vgl. Grüttner, A. und O. Rottmann (2021): Energetischer Modernisierungs- und Sanierungsbedarf kommunaler Gebäude – Option für kommunale Energiedienstleistungsangebote, Hrsg. Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge, Studie im Auftrag des Bundesverbands der deutschen Energie- und Wasserwirtschaft.

² Daher besteht auch beim Statistischen Bundesamt die Idee eines Gebäude- und Wohnungsregisters, vgl. Krause, A., Zimmermann, M. und I. Herda (2022): Überlegungen zu einem Gebäude- und Wohnungsregister: Aufbau, Pflege und Nutzung, Hrsg. Statistisches Bundesamt, Wista 4/2022.

³ Vgl. Institut für Wohnen und Umwelt (2021): Forschungsdatenbank Nichtwohngebäude, Forschungsprojekt ENOB:dataNWG, Projektbeschreibung, online verfügbar unter: [ENOB DataNWG: Projektbeschreibung](#)

⁴ Vgl. Henger, R. u. a. (2017): Büroimmobilien – Energetischer Zustand und Anreize zur Steigerung der Energieeffizienz. Hrsg. Institut der Deutschen Wirtschaft, Studie im Auftrag der Deutschen Energie-Agentur.

⁵ Vgl. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2023): Gemeinden und Gemeindeverbände, online verfügbar unter: [BBSR - Raumbeobachtung - Gemeinden und Gemeindeverbände \(bund.de\)](#)

⁶ Vgl. Hebel, E., Jahn, K. und K. Clausnitzer (2011): Der energetische Sanierungsbedarf und der Neubaubedarf von Gebäuden der kommunalen und sozialen Infrastruktur, Hrsg. Bremer Energie-Institut, Gutachten im Auftrag der KfW Bankengruppe; für die kommunalen Verwaltungsgebäude basierend auf Reidenbach, M. u. a. (2008): Investitionsrückstand und Investitionsbedarf der Kommunen: Ausmaß, Ursachen, Folgen, Strategien, Hrsg. Deutsches Institut für Urbanistik, Edition Difu – Stadt Forschung Praxis Band 4/2008.

⁷ Vgl. Grüttner, A. und O. Rottmann (2021): a. a. O.

⁸ Vgl. Klimaschutz- und Energieagentur Niedersachsen (2021): Klimaneutraler Gebäudebestand – Energetische Sanierung kommunaler Gebäude beschleunigen, online verfügbar unter: [Energetische Sanierung kommunaler Gebäude beschleunigen - Klimaschutz- und Energieagentur Niedersachsen \(klimaschutz-niedersachsen.de\)](#)

⁹ Vgl. Deutsche Energie-Agentur (o.J.): Öffentliche Hand – Energieeffiziente Gebäude, Anlagen und Produkte helfen beim Sparen, online verfügbar unter: [Öffentliche Hand – Deutsche Energie-Agentur \(dena\)](#)

¹⁰ Vgl. Brand, S. u. a. (2022): Kommunen spüren steigende Energiepreise und reagieren vielfältig darauf, Fokus Volkswirtschaft Nr. 381, KfW Research oder Brand, S. und J. Salzgeber (2022): Ansätze in Kommunen, um nachhaltiger und unabhängiger Energie zu nutzen, Volkswirtschaft Kompakt Nr. 225, KfW Research.

¹¹ Vgl. Grüttner, A. und O. Rottmann (2021): a. a. O.

¹² Vgl. Klimaschutz Kommune (2022): Klimaneutrale Kommune bis 2045? online verfügbar unter: [Klimaneutrale Kommunen bis 2045? – Trend Allgemein \(klimaschutz-kommune.de\)](#)

¹³ Vgl. Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (o.J.): Kommunale Wärmeplanung – Für eine deutschlandweit zukunftsfeste und bezahlbare Wärmeversorgung, online verfügbar unter: [BMWSB - Kommunale Wärmeplanung \(bund.de\)](https://www.bmwsb.de/BMWSB-Kommunale-Waermeplanung)

¹⁴ Vgl. Geißler, R. (2024): „Die Ausgaben laufen davon“ – Die EU Gebäuderichtlinie setzt Kommunen unter Druck, in: Die Welt vom 26.04.2024.

¹⁵ Vgl. Raffer, C. und H. Scheller (2024): KfW-Kommunalpanel 2024, Hrsg: KfW Research.

¹⁶ Als finanzschwach werden alle Kommunen definiert, die im vorangegangenen Jahr keinen Haushaltsausgleich erzielen konnten. Dies trifft auf 14 % der teilnehmenden Kommunen zu.

¹⁷ Vgl. Deutscher Gewerkschaftsbund (2021): Homeoffice im öffentlichen Dienst, Sonderauswertung des DGB-Index Gute Arbeit.

¹⁸ Vgl. Alipour, J. (2024): Homeoffice in Deutschland fest verankert, ifo Konjunkturumfrage Februar 2024, Hrsg, ifo Institut, ifo Konjunkturperspektiven 02/2024.

¹⁹ Vgl. Krause, S./Schultz, H. (2024): Homeoffice könnte Büroflächenbedarf um 12% senken, Hrsg. Ifo Institut, Pressemitteilung vom 19. März 2024 oder Krause, S. u.a. (2024): Neue Arbeitswelt, neue Arbeitsorte: Auswirkungen von Homeoffice auf den Büroimmobilienmarkt, Hrsg. ifo Institut, ifo Schnelldienst 3/2024.

²⁰ Vgl. Tagesschau (2023): Umfrage im Auftrag des Beamtenbundes – Fast 70 Prozent sehen den Staat als überfordert an, online verfügbar unter: [Vertrauen in Handlungsfähigkeit des Staates laut Umfrage gesunken | tagesschau.de](https://www.tagesschau.de/vertrauen-in-handlungsfahigkeit-des-staates-laut-umfrage-gesunken)

²¹ Vgl. Raffer, C./Scheller, H. (2024): a.a.O.