

DEMO Impulse

BEITRÄGE FÜR EINE INNOVATIVE KOMMUNALPOLITIK



Kommunale Infrastrukturinvestitionen

- In unsere Zukunft investieren
VON MANFRED STERNBERG
- Investitionen in den Kommunen
VON HELMUT DEDY
- Stärkung kommunaler Infrastrukturinvestitionen
VON PHILIPP STEINBERG UND RAPHAEL L'HOEST
- Planungssicherheit für die Verkehrsinfrastruktur
VON OLIVER WOLFF
- Kooperationen für mehr kommunale Investitionen
VON BERNWARD KULLE UND ANJA TANNHÄUSER



»STARKE KOMMUNEN FÜR DIE AUFGABEN VON MORGEN«

10. DEMO-KOMMUNALKONGRESS

Der Kongress für sozialdemokratische Kommunalpolitik.

U.a. mit **Prof. Dr. Gesine Schwan** (HUMBOLDT-VIADRINA Governance Platform), **Bilkay Öney** (Ministerin für Integration des Landes Baden-Württemberg), **Norbert Bude** (Vorsitzender der Bundes-SGK), **Bernhard Daldrup MdB** (Kommunalpolitischer Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion), **Hauke Jagau** (Regionspräsident der Region Hannover), **Dr. Matthias Kollatz-Ahnen** (Senator für Finanzen der Bundeshauptstadt Berlin), **Prof. Dr. Thomas Lenk** (Direktor des Instituts für Öffentliche Finanzen und Public Management der Universität Leipzig), **Carsten Schneider MdB** (Stellv. Vorsitzender der SPD-Bundestagsfraktion)

KOMMUNE LOKAL

- Sparen und Investieren – Elemente intelligenter Haushaltsführung
- Interkommunale Kooperationen
- Zukunftsfeld: Rekommunalisierung – Kommune als Unternehmerin

KOMMUNE NATIONAL

- Sichere Kommune – Präventiv gegen Kriminalität
- Zukunftsfeld: Demografischer Wandel – Zukunft der Pflege
- Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen

KOMMUNE INTERNATIONAL

- Zukunftsfeld: Flüchtlinge / Integration
- Europa fördert Kommunen
- Internationale Städtepartnerschaften

JETZT ANMELDEN!

29.–30. Oktober 2015

Ellington Hotel Berlin

www.demo-kommunalkongress.de

Der DEMO-Kommunalkongress wird CO₂-neutral durchgeführt.



In unsere Zukunft investieren

Zur Einführung – Kommunale Infrastruktur für morgen schaffen

Autor Dr. Manfred Sternberg

DEMO Impulse heißt das neue Format der DEMO, das künftig regelmäßig bis zu viermal neben den übrigen sechs Ausgaben der DEMO im Jahr erscheinen soll. Die DEMO Impulse beabsichtigen, Zukunftsthemen der Kommunalpolitik aufzugreifen und durch Fachartikel von Expertinnen und Experten zu vertiefen. DEMO Impulse will Beiträge für eine innovative Kommunalpolitik sammeln, Denkanstöße geben und Hintergründe ausleuchten.

Die erste Ausgabe der DEMO Impulse greift das Thema der kommunalen Infrastrukturinvestitionen auf. Wir wissen über die große Lücke zwischen Bedarf und den Möglichkeiten, diesen zu befriedigen. Jeder Journalist, der hierzu eine Bilderstrecke benötigt, braucht nur in Sanitäreinrichtungen an unseren Schulen zu gehen. Das spricht für sich und ist Ausweis dafür, dass das „notorische Jammern“ der Kommunen eben seine Gründe hat. Nicht nur die öffentlichen Gebäude der wilhelminischen Gründerzeit sind betroffen. Heute haben wir es quantitativ vor allem mit einem Erhaltungsproblem der so großzügig in den siebziger und achtziger Jahren ausgebauten öffentlichen Infrastruktur zu tun. Neben Schulen, Kitas, Verwaltungsgebäuden betrifft dieses auch viele Sportanlagen, Kulturbauten und soziale Einrichtungen.

Längst ist es gesellschaftlich auch durchgedrungen, dass es sich bei den mangelhaften

Instandhaltungsmaßnahmen in der Verkehrsinfrastruktur nicht nur um profane Schlaglöcher handelt, sondern oftmals Brückenbauwerke und Tunnel bereits sicherheitsgefährdend geworden sind. Da mag der Blick vor allem auf die großen Bauwerke an Autobahnen und ICE-Strecken fallen. Aber der größte Teil der Verkehrsinfrastruktur liegt in kommunaler Baulast. Erhaltung darf nicht länger vernachlässigt werden.

Andererseits werden wir uns nicht allein dem Bestand widmen können. Die Zukunft verlangt nach mehr. Da geht es um grundsätzlich neue Aufgaben, wie die Schaffung einer zukunftsgerichteten Bildungsinfrastruktur. Wir brauchen in der Bildungskette die zu den Anforderungen an ein inklusives Bildungssystem passenden Gebäude und wir brauchen das dafür erforderliche unterstützende Personal. Kosten, die bei den Kommunen landen.

Wir wollen den Ausbau der Kinderbetreuung für unter Dreijährige. Die Kommunen haben hier seit der Einführung des Rechtsanspruchs Mitte 2013 einen guten Job gemacht, aber wir wissen, da steht noch mehr auf dem Programm, wenn wir sicherstellen wollen, dass unsere Kinder bessere Chancen für eine gute Entwicklung erhalten sollen: Ganztagsbetreuung, bessere Betreuungsschlüssel, erhöhte Anforderungen an die Ausbildung sowie neue pädagogische Konzeptionen.

Neben der Bildungsinfrastruktur stehen andere wichtige Bereiche, in denen wir zur Sicherung der Daseinsvorsorge in der Zukunft dringend eine erhöhte Investitionstätigkeit benötigen. Drei Megatrends beschäftigen uns in besonderer Weise: Da ist zum einen die digitale Revolution mit ihren Auswirkungen auf alle Lebensbereiche und als Treiber des wirtschaftlichen Strukturwandels. Als zweites müssen die Folgerungen aus dem demografischen Wandel unserer alternden und sich durch Zuwanderung diversifizierenden Gesellschaft verarbeitet werden. Schließlich führt die Diskussion um den Klimawandel und seine Anforderungen zu einer Veränderung unserer technologischen Basis. Die Abkehr von der industriellen Tradition der Verbrennungstechnologien erfordert neue Investitionen in eine Energieversorgung der Zukunft und andere Konzepte von Mobilität im 21. Jahrhundert.

Es ist deutlich, der Investitionsbedarf ist größer als die Investitionsmöglichkeiten. In einer solchen Situation stellen sich die Fragen nach allen Möglichkeiten, wie es uns gelingen kann, das bestehende Ungleichgewicht ohne soziale Spaltungen und Verstärkung regionaler Disparitäten zu einem Besseren zu wenden.

Mit den Artikeln in dieser ersten Ausgabe der DEMO Impulse wollen wir einen Beitrag für die notwendige Diskussion um unsere Zukunft leisten – wohlwissend, dass wir dabei nur einige wichtige Aspekte anreißen können. Wir wünschen uns positive Impulse!



Dr. Manfred Sternberg

Geschäftsführer der Bundes-SGK

www.bundes-sgk.de

Impressum

DEMO Impulse,
Fachorgan der Sozialdemokratischen
Gemeinschaft für Kommunalpolitik (Bundes-SGK)
Stresemannstraße 30, 10963 Berlin
Postfach 61 03 22, 10925 Berlin

Herausgeber: Norbert Bude, Vorsitzender der Bundes-SGK
Telefon: (030) 25993 960
Telefax: (030) 25993 970
E-Mail: info@bundes-sgk.de
Internet: www.bundes-sgk.de

Die Inhalte der Beiträge geben die Auffassung
der Autorinnen und Autoren wieder.

Redaktion: Dr. Manfred Sternberg, Peter Hamon
Layout: Heidemarie Lehmann

Verlag: Berliner vorwärts Verlagsgesellschaft mbH,
Stresemannstraße 30, 10963 Berlin,
Postfach 61 03 22, 10925 Berlin

Telefon: (030) 255 94-100
Telefax: (030) 255 94-192
Verlagsleitung: Guido Schmitz

Anzeigen/Vertrieb: Network Media GmbH,
Gewerbehof Bülowbogen, Hof D, Eingang D1,
Bülowstraße 66, 10783 Berlin
Telefon: (030) 740 73 16-00
Telefax: (030) 740 73 16-20

Anzeigen: Nicole Stelzner
(Leiterin Unternehmensentwicklung/Verkauf),
Henning Witzel (Verkauf/Projektleitung)
Telefon: (030) 740 73 16-36
Gültige Anzeigen-Preisliste: Nr. 32 vom
1. April 2015

Vertrieb: Stefanie Martin
Telefon: (030) 740 73 16-61

Die DEMO erscheint mit sechs regulären

Ausgaben im Jahr und zusätzlich mit vier
 DEMO Sonderheften/Impulse

Abonnementverwaltung:
IPS Datenservice GmbH,
Carl-Zeiss-Str. 5, 53340 Meckenheim
Telefon: (02225) 70 85-366
Telefax: (02225) 70 85-399
E-Mail: abo-vorwaerts@ips-d.de

Einzelverkaufspreis: 6 €

Jahresabonnement: 60 € (inkl. Versand und 7 % MwSt.);
für Schüler und Studenten (Nachweis erforderlich) 40 €
Jahresabonnement (Ausland): 60 € zzgl. Versandkosten
Die Abonnements verlängern sich jeweils um ein Jahr,
sofern nicht spätestens drei Monate vor Ablauf
schriftlich gekündigt wird.

Bei Nichterscheinen der Zeitung oder Nichtlieferung
ohne Verschulden des Verlages und im Falle höherer

Gewalt besteht kein Anspruch auf Leistung, Schadenersatz
oder auf Minderung des Bezugspreises.

Für unverlangt eingesandte Manuskripte und Fotos wird
keine Haftung übernommen. Nachdruck, auch auszugsweise,
nur mit Quellenangabe. Die Zeitung und alle in
ihr enthaltenen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich
geschützt.

Druck: J.D. Küster Nachf. + Pressedruck GmbH
& Co. KG, Industriestraße 20, 33689 Bielefeld,
Telefon: (05205) 14 700
Telefax: (05205) 14 704
E-Mail: kontakt@kuester-pressedruck.de



Zugleich Versandanschrift für
Beilagen und Beihefter mit Zusatz
„Warenannahme“.

Investitionen in den Kommunen

Wie können wir den Stau bei kommunalen Investitionen auflösen?

Autor Helmut Dedy

Die Disparitäten zwischen finanzschwachen und finanzstarken Kommunen wurden in den letzten Jahren immer gravierender. Der Investitionsrückstand ist besonders in finanzschwachen Kommunen hoch. Die Mittel des Programms zur Stärkung der Investitionsfähigkeit finanzschwacher Kommunen müssen in den Ländern zielgerichtet eingesetzt werden. Vor allem muss es aber darum gehen, die Kommunen von den weiter wachsenden Soziallasten zu entlasten und die Eigenmittelausstattung der kommunalen Ebene zu verbessern.

Der kommunale Investitionsbedarf ist hoch, die Zahlen sind bemerkenswert. Die jüngste Untersuchung der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) geht davon aus, dass der Investitionsrückstand bei gut 130 Mrd. Euro liegt und viele Bereiche der städtischen Einrichtungen erfasst: Die höchsten Anteile am Investitionsrückstand haben die Bereiche Straßen und Verkehrsinfrastruktur (26 %), Schulen und Erwachsenenbildung (24 %), Sportstätten und Bäder (8 %) sowie öffentliche Verwaltungsgebäude (8 %). Investitionsrückstände bei der typischerweise nutzerfinanzierten Infrastruktur machen hingegen nur einen geringen Teil aus. Dazu gehören etwa die Wasserver- und Abwasserentsorgung (7 %) oder die Wohnungswirtschaft (2 %).

Entwicklungen der letzten Jahre

Was sind die Gründe für diese Entwicklung? Viele städtische Haushalte sind in den letzten Jahren von Investitions- zu Sozialhaushalten geworden. In 2015 werden die deutschen Kommunen rund 52 Mrd. Euro für den Sozialbereich ausgeben, aber nur knapp 24 Mrd. Euro für Investitionen. Vergleicht man diese Zahl mit dem eingangs erwähnten Bedarf, dann zeigt sich, dass die Kommunen von der Substanz leben. Sie investieren Jahr für Jahr deutlich weniger, als sie abschreiben. Das darf nicht so bleiben, denn eine funktionierende und effiziente Infrastruktur ist eine zentrale Voraussetzung für eine positive Wirtschaftsentwicklung.

Insbesondere für strukturschwächere Städte mit unterdurchschnittlichen Einnahmen und überproportionalen Sozialausgaben ist die Situation schwierig. Sie sind immer weniger in der Lage,

die nötigen Investitionen zu finanzieren. Kommunen in der Haushaltssicherung dürfen nur eingeschränkt bzw. nicht investieren. Im Rahmen von Entschuldungs- und Konsolidierungskonzepten für Kommunen in den einzelnen Ländern werden den beteiligten Kommunen klare Vorgaben bezüglich ihrer Investitionstätigkeit gemacht. In den finanzschwächeren Kommunen hat die Haushaltskonsolidierung oberste Priorität, so dass hierfür die ohnehin im bundesweiten Vergleich niedrigen Investitionsniveaus nochmals abgesenkt werden. Als Beispiel können die Kommunen in Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und dem Saarland genannt werden. In diesen Ländern hat sich der Abstand des landesdurchschnittlichen Investitionsniveaus zum bundesdeutschen Schnitt vergrößert. In Nordrhein-Westfalen und dem Saarland z. B. betragen die Investitionen nur 60 % oder weniger des Durchschnitts. In Bayern lag das kommunale Investitionsniveau dreimal so hoch wie in Nordrhein-Westfalen.

Süddeutsche Kommunen konnten vor dem Hintergrund einer besseren Haushaltssituation in den letzten zwei Jahren, ausgehend von einem ohnehin überdurchschnittlichen Investitionsniveau, verstärkt investieren. Im Jahr 2013 überstieg das Investitionsvolumen bayerischer Kommunen mit 472 Euro je Einwohner um nahezu 200 Euro den Durchschnitt der Kommunen insgesamt.

In den ostdeutschen Bundesländern verläuft die Entwicklung sehr uneinheitlich. Lediglich ein stabiler Trend existiert: Die Investitionsmöglichkeiten ostdeutscher Kommunen sind rückläufig. Die Investitionsausgaben ostdeutscher Kommunen liegen bereits jetzt – obwohl der Solidarpakt erst 2019 ausläuft – unter dem durchschnittlichen Investitionsniveau der Kommunen in den westdeutschen Flächenländern.

Ohne Entlastung der Kommunen von Sozialausgaben keine Investitionen

Dass eine schnelle und umfängliche Entlastung der Kommunen von Sozialausgaben notwendig ist, ist inzwischen weitgehend anerkannt. Die im Koalitionsvertrag zugesicherte Soforthilfe für die nächsten drei Jahre ist auf dem Weg. Die Selbstverpflichtung des Bundes im Koalitionsvertrag, die Kommunen bei der Eingliederungshilfe für

Menschen mit Behinderungen um 5 Mrd. Euro pro Jahr zu entlasten, wurde jedoch bislang noch nicht umgesetzt. Ebenso wie die dauerhafte Entlastung der Kommunen von Sozialausgaben ist die zugesagte dauerhafte Entlastung von Ländern und Kommunen bei der Aufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbewerbern durch den Bund ab 2016 noch offen. Für das Jahr 2015 wurde angesichts der steigenden Zahlen von Asylbewerbern und unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen der Umsatzsteueranteil der Länder um 1 Milliarde angehoben, wobei die Hälfte hiervon von den Ländern zu refinanzieren ist. Die Länder haben zugesagt, die zusätzlichen Mittel den Kommunen zur Verfügung zu stellen.

Nachhaltigkeit trotz Schuldenbremse?

Mit Blick auf die zukünftige Investitionsfähigkeit der Kommunen wirft die ab 2016 greifende Schuldenbremse viele Fragen auf. Im Rahmen der Föderalismusreform II wurden die Vorschriften des Grundgesetzes über die Aufnahme von Krediten grundlegend reformiert. Im Ergebnis wurde die bisher geltende „goldene Regel“, wonach eine Nettokreditaufnahme bis zur Höhe der im Haushaltsplan veranschlagten Investitionen möglich ist, 2009 durch ein neues Regelwerk, die Schuldenbremse, ersetzt. Seitdem ist im Grundgesetz das grundsätzliche Verbot einer Nettoverschuldung für Bund und Länder verankert. Vorübergehende Ausnahmen soll es im Fall von außergewöhnlichen Umständen wie Naturkatastrophen und schweren Rezessionen geben. Der Bund muss die neuen Regeln ab 2016 einhalten. Für die Länder gilt eine Übergangsregelung bis einschließlich 2019. Die deutsche Schuldenbremse war außerdem Vorbild für den am 2. März 2012 auf europäischer Ebene zwischen 25 EU-Staaten geschlossenen „Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion“.

Ist die Schuldenbremse generell ein ökonomisch sinnvolles und langfristig tragfähiges Verschuldungsbegrenzungskonzept? Zweifel sind hier angebracht. Zumal die neuen Regeln ausschließlich „kameral“ ausgerichtet sind und – anders als die kommunale Doppik – den Vermögensbestand und dessen Veränderungen weitgehend ausblenden. Finanzielle Nachhaltigkeit setzt aber neben der passiven Zukunftsvorsorge durch Verschuldungsbegrenzung auch eine aktive Zukunftsvorsorge in der Form öffentlicher Investitionen und vor allem Wissen über die Vorbelastungen zukünftiger Haushalte voraus. Letztere ergeben sich nicht nur aus den aufgenommenen Krediten, sondern auch aus den impliziten Schulden in Gestalt von zukünftigen Zahlungsverpflichtungen und Leistungszusagen (z. B. im Bereich der Pensionen) oder einem schleichenden Vermögensverzehr (z. B. im Zuge eines festzustellenden Infrastrukturverfalls).

Mit der weitgehenden Umstellung auf die kommunale Doppik und der Verankerung des Ressourcenverbrauchskonzepts im kommunalen

Haushalts- und Rechnungswesen, wonach grundsätzlich jede Generation diejenigen Ressourcen, die sie verbraucht, auch erwirtschaften muss, ist die kommunale Ebene hier vielerorts schon weiter. Es ist bemerkenswert, dass die gegenwärtig auf europäischer Ebene für die Staaten diskutierten European Public Sector Accounting Standards (EPSAS) nun auch den Ressourcenverbrauch und das Ressourcenaufkommen erfassen wollen. Eine Anpassung des Fiskalpakts an eine doppischen Prinzipien entsprechende Rechnungslegung scheint gegenwärtig aber nicht diskutiert zu werden.

Wird den Ländern der Weg der Kreditaufnahme durch die Schuldengrenze verbaut, dann – so eine zentrale Befürchtung des Deutschen Städtetages – wird sich der Handlungsdruck andere Ventile suchen. Verschuldung und Konsolidierungszwänge würden (auch) auf die kommunale Ebene verlagert. In einer von der KfW vorgelegten Publikation gehen die befragten Kommunen mehrheitlich davon aus, dass es einen erheblichen Konsolidierungsdruck seitens der Länder und spürbare Auswirkungen der Schuldenbremse (76 %) und des Fiskalpakts (56 %) auf die kommunale Investitionstätigkeit geben wird.

Bund stärkt Investitionsfähigkeit finanzschwacher Kommunen

Der Bund hat die Unterschiede in der kommunalen Investitionsfähigkeit, die ja letztlich die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik in Frage stellen können, nun auch zu seinem Thema gemacht. Deshalb hat er ein Sondervermögen mit einem Volumen von 3,5 Mrd. Euro eingerichtet, aus dem in den Jahren 2015 bis 2018 kommunale Investitionen zu maximal 90 % gefördert werden. Das Programm wird über die Länder abgewickelt, es richtet sich an finanzschwache Kommunen. Welche Kommunen das sind, richtet sich nach von den jeweiligen Ländern zu erarbeitenden Kriterien. Die Förderbereiche ergeben sich aus den Gesetzgebungskompetenzen des Bundes und reichen von Einrichtungen der frühkindlichen Bildung über Lärmbekämpfung bis hin zu Maßnahmen für den Klimaschutz.

Mit dem Programm zeigt der Bund, dass er bereit ist Verantwortung zu übernehmen, um wachsenden Unterschieden zwischen strukturstarken und strukturschwachen Kommunen und Regionen entgegenzuwirken. Die zur Verfügung gestellten Mittel des Bundes werden den kommunalen Investitionsstau nicht auflösen können. Die zusätzlichen Bundesmittel machen gerade mal 3 % des kommunalen Investitionsrückstands aus. Dennoch begrüßt der Deutsche Städtetag das Programm, denn es weist in die richtige Richtung. Die nunmehr in den Ländern geführten Debatten zur Frage, welche Kommunen denn nun finanzschwach seien, zeigen aber auch, dass es notwendig ist, den Diskurs über Ursachen und Ausmaß kommunaler Finanz- und Strukturschwäche zu intensivieren.

Expertenkommission „Stärkung von Investitionen in Deutschland“

Die Expertenkommission, die im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie tätig war, hat im April 2015 ein Konzept zur „Stärkung von Investitionen in Deutschland“ vorgelegt. Zentrale Botschaft: Die öffentliche Investitionsschwäche lässt sich in erster Linie beheben, indem neue Handlungsmöglichkeiten für die Kommunen geschaffen werden. Das Konzept spricht sich – über das erwähnte Programm des Bundes hinaus – u. a. für die Schaffung eines „Nationalen Investitionspakts für Kommunen“ (NIK) in Höhe von 15 Mrd. Euro aus. Der Pakt soll zeitlich nicht begrenzt und flexibel ausgerichtet sein. Die Mittel sollen nicht nur für Infrastrukturerweiterung, sondern auch für Instandhaltung eingesetzt werden können. Das ist wichtig, weil die Vernachlässigung der laufenden Unterhaltung den Investitionsstau vergrößert.

Zudem wird die Schaffung einer von Bund und Ländern getragenen „Infrastrukturgesellschaft für Kommunen“ empfohlen. Dabei soll es sich um ein Angebot handeln, dass jene Kommunen nutzen können, die Unterstützung bei Planung und Umsetzung von Projekten wünschen. Das kann für all jene Kommunen eine Entlastung sein, die vor dem Hintergrund fortgesetzter Haushaltskonsolidierungsprozesse in den vergangenen Jahren massiv Personal in diesen Bereichen abbauen mussten.

Ob die von der Expertenkommission vorgeschlagenen Maßnahmen zum Abbau des kommunalen Investitionsrückstands zum Tragen kommen, ist bisher offen. Wir halten diese Ansätze und Vorschläge für sinnvoll.

Notwendige Bedingungen für Investitionsprogramme

Eines ist aber auch klar: Ein unzureichender Finanzrahmen für Kommunen ist das größte Hemmnis für öffentliche Investitionen in Deutschland. Notwendige Voraussetzung für verstärkte kommunale Investitionstätigkeit ist deshalb in jedem Falle eine Stärkung der Eigenmittel der Kommunen. Und damit sind wir bei den zentralen strukturellen Fragen. Nur eine fest verankerte und regelgebundene Entlastung der Kommunen von sozialen Leistungen durch den Bund sowie die Möglichkeit zur direkten Kooperation zwischen Bund und Kommunen können die kommunale Finanzsituation nachhaltig verbessern.

Auch dem Bund würde es politisch helfen. Er ist nämlich gut beraten, auf die Kraft kommunaler Selbstverwaltung und die Fähigkeiten der kommunalen Ebene zu vertrauen, örtliche Investitionsbedarfe sachgerecht zu identifizieren. Lokale Infrastruktur schafft erst die Voraussetzung für wirtschaftliche Entwicklung.

Wachsende kommunale Investitionen in 2015?

Prognosen zu kommunalen Investitionen unterliegen besonderen Unsicherheitsfaktoren, weil es gegenläufige Entwicklungen gibt: In den finanziell

stabilen Kommunen stehen der Erhalt und die Erhaltung der Infrastruktur als gleichberechtigtes Ziel neben dem Schuldenabbau. Einnahmewachse führen in finanziell stabilen Kommunen daher nur in geringem Umfang zu einer Verbesserung des Finanzierungssaldos, aber zugleich zu einer auch gesamtstaatlich sinnvollen Ausweitung der Investitionstätigkeit.

In finanzschwächeren Kommunen hat die Haushaltskonsolidierung oberste Priorität. Die in nahezu allen Ländern für diese Kommunen eingeführten Programme zur Entschuldung bzw. Haushalts-sicherung setzen enge Grenzen für Investitionen und orientieren auf den jährlichen Haushaltsausgleich. Aber vor dem Hintergrund der Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen durch den Bund gehen wir derzeit für das Jahr 2015 von einem deutlichen Anstieg der Investitionen um knapp 7 % aus. Es wird von den weiteren Rahmenseetzungen und der Umsetzung der Schuldenbremse abhängen, ob ein Trendwechsel zu kontinuierlich steigenden kommunalen Investitionen in den kommenden Jahren gelingt. Ein solcher Trendwechsel ist dringend geboten. Er ist nicht nur entscheidend für die Qualität des Wirtschaftsstandortes Deutschland, sondern und vor allem für die Lebenswirklichkeit der Bürgerinnen und Bürger unseres Landes.



Helmut Dedy

Ständiger Stellvertreter des Hauptgeschäftsführers des Deutschen Städtetages, Beigeordneter für Finanzen
www.staedtetag.de

Stärkung kommunaler Infrastrukturinvestitionen

Ergebnisse der Expertenkommission „Stärkung von Investitionen in Deutschland“

Autoren Dr. Philipp Steinberg und Dr. Raphael L'Hoest

Das Thema „Infrastruktur-Investitionen“ steht derzeit im Fokus der wirtschaftspolitischen Diskussion. Denn Investitionen sind der Schlüssel für die Zukunft einer Volkswirtschaft. Wenn in Deutschland nicht hinreichend investiert wird, setzen wir demnach unsere Zukunft aufs Spiel. Und das wäre politisch unverantwortlich. Wo zu wenig investiert wird, kommt auch mangelnde Zuversicht zum Ausdruck, was die Zukunft des eigenen Landes angeht. Wenn wir unsere Wettbewerbsfähigkeit und unseren Industriestandort erhalten wollen, dann brauchen wir eine leistungsfähige Infrastruktur und hochmoderne und -produktive Unternehmen.

Die Schwäche der öffentlichen Investitionen in Deutschland kann zu einem guten Teil auf die Investitionszurückhaltung der Kommunen zurückgeführt werden. Derzeit entfällt nur noch etwas über ein Drittel der gesamten staatlichen Investitionen in Deutschland auf die Kommunen. Noch bis Mitte der 1990er Jahre lag der Anteil der Städte, Gemeinden und Landkreise an den gesamten öffentlichen Bruttoinvestitionen stabil bei über 50 %. In diesem Zusammenhang sollte berücksichtigt werden, dass unsere Städte und Gemeinden auch Standort von mehr als 3 Millionen Betrieben sind, die eine intakte Infrastruktur dringend benötigen.

Es ist noch nicht allzu lange her, da wurden diejenigen belächelt, die von einer Investitionslücke in Deutschland sprachen, obwohl insbesondere internationale Studien auf diesen Investitionsstau frühzeitig hingewiesen haben. Auch die Europäische Kommission, der Internationale Währungsfonds (IWF) und die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) haben eine spürbare Ausweitung der staatlichen Investitionstätigkeit in Deutschland gefordert, da sich die Qualität der Infrastruktur in Deutschland über die letzten Jahre kontinuierlich verschlechtert hat. Die statistischen Erkenntnisse decken sich im Übrigen mit dem, was im Alltag ganz konkret wahrgenommen werden kann: Im Bereich der öffentlichen Infrastruktur sind große Defizite nur allzu offensichtlich; baufällige Autobahnen, Brücken oder Schulgebäude müssen gesperrt bzw. geschlossen werden. Hauptschlagadern unseres Verkehrsnetzes werden dadurch stark beeinträchtigt. Bürgerinnen und Bürger verlieren viel Zeit in Staus und der Industrie

entstehen durch Lieferverzögerungen hohe Kosten. Nicht minder groß ist der Nachholbedarf, der sich in den Städten und Gemeinden angestaut hat.

Im Koalitionsvertrag wurde demnach auch klar formuliert, die Investitionsquote Deutschlands über den OEC-Durchschnitt zu heben. Diese Investitionslücke wird in zahlreichen wissenschaftlichen Arbeiten mit ca. 3 bis 4 % unserer Wirtschaftsleistung beziffert. In nominellen Größen bedeutet dies einen Betrag von rund 100 Mrd. Euro jährlich. Wenn man bedenkt, dass im Bereich der Verkehrsinfrastruktur jährlich 7 Mrd. Euro bis 10 Mrd. Euro allein für die Instandhaltung fehlen, dann erscheint der Gesamtinvestitionsbetrag durchaus realistisch.

Die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sind hierfür günstig wie lange nicht mehr: Die Lage der öffentlichen Haushalte hat sich erheblich verbessert. Das eröffnet Spielräume, ohne dass neue Schulden aufgenommen werden müssen. Zuerst sollten daher Haushaltsspielräume für weitere Investitionen genutzt werden. Gute volkswirtschaftliche Eckdaten sind allerdings eine notwendige, aber längst noch keine hinreichende Bedingung für eine hohe Investitionstätigkeit. Deshalb ist das klare Bekenntnis der Bundesregierung zu einer aktiven Politik für mehr öffentliche Investitionen von großer Bedeutung. Das Bundeswirtschaftsministerium plant, zentrale Vorhaben zur Stärkung der Investitionstätigkeit in Deutschland im Herbst in Form von Eckpunkten im Kabinett zu verabschieden.

Ergebnisse der „Fratzscher-Kommission“

Vor diesem Hintergrund hat Bundeswirtschaftsminister Gabriel im August vergangenen Jahres eine hochrangige Expertenkommission zur „Stärkung von Investitionen in Deutschland“ unter Vorsitz des Präsidenten des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung, Professor Marcel Fratzscher, berufen. Zu den Mitgliedern der Kommission gehörten Vertreter der kommunalen Spitzenverbände, des DIHK sowie von Banken und Versicherungen und auch der Gewerkschaften und Wissenschaft. Im Frühjahr dieses Jahres hat die Kommission im Rahmen eines hochrangigen Investitionskongresses ihren „Zehn-Punkte-Plan“ vorgestellt, um den Investitionen in Deutschland auch in längerfristiger Perspektive einen kräftigen Schub zu verleihen.

Auch wenn es innerhalb der Kommission durch-

aus unterschiedliche Positionen insbesondere zum Thema private Finanzierung öffentlicher Investitionen und Steuerpolitik gab, so bildet der vorliegende Abschlussbericht einen ungewöhnlich breiten gesellschaftlichen Konsens ab. Er zielt sowohl darauf ab, dem Staat und vor allem den Kommunen neue Gestaltungsmöglichkeiten anzubieten, als auch Anreize für private Investitionen zu verbessern und auch Marktmechanismen zu stärken. Die Empfehlungen der Kommission decken sich zu weiten Teilen mit denen der Bundesregierung: Auch für die Expertenkommission liegt der Schlüssel für mehr Zukunftsinvestitionen vor allem auf der kommunalen Ebene.

Für den Bereich der Bundesfernstraßen regt die Expertenkommission an, die Einrichtung einer öffentlichen Verkehrsinfrastrukturgesellschaft zu prüfen. Diese Gesellschaft soll autonom und kostengünstiger agieren können und sich stärker an konkreten verkehrspolitischen Anforderungen orientieren. Sie sollte mehrheitlich in öffentlicher Hand, aber auch privatrechtlich organisiert sein, damit sie sich selbständig über den Kapitalmarkt finanzieren kann, um in Jahren eines hohen Investitionsbedarfs diesen decken zu können. Ein solcher Vorschlag könnte dazu beitragen, Verkehrsinvestitionen zu beschleunigen. Eine Privatisierung der Bundesfernstraßen ist damit nicht verbunden. Die Wahrung der öffentlichen Kontrolle der Bundesautobahnen kann und darf nicht zur Disposition stehen. Es geht lediglich darum, vorhandenen Investitionsbedarf unter öffentlicher Kontrolle effizient zu befriedigen.

Die Kommission schlägt darüber hinaus eine stärkere Selbstbindung des Staates hinsichtlich öffentlicher Investitionen vor. Es handelt sich dabei um eine modifizierte Rückkehr zur „Goldenen Regel der Finanzpolitik“. Der Staat sollte sich rechtlich binden, damit Investitionen zumindest so hoch sind, dass sie die Abschreibung auf das Staatsvermögen kompensieren. Es geht dabei ausdrücklich nicht um die Infragestellung der grundgesetzlich festgeschriebenen Schuldenregel, sondern lediglich um eine haushaltsrechtliche Regelung, so dass finanzielle Spielräume durch unerwartete Überschüsse in Zukunft prioritär für öffentliche Investitionen verwendet werden.

Hinsichtlich der privaten Finanzierung öffentlicher Infrastruktur – Öffentliche-Private Partnerschaften (ÖPP) – nimmt die Kommission keine eindeutige Position ein. Die Entscheidung für oder wider ÖPP sollte aus Sicht der Kommission vielmehr immer von den Bedingungen im konkreten Einzelfall abhängig gemacht werden. Aus schlichter Haushaltsnot von Kommunen sollten ÖPP-Projekte sicher nicht umgesetzt werden. Eine adäquate Finanzausstattung der kommunalen Ebene sollte es vielmehr ermöglichen, sachgerecht zu prüfen, welches Finanzierungsmodell für ein konkretes Projekt für die Gemeinde das Beste ist. Um es hier nochmals ganz klar zu sagen: Insbesondere die Vertreter der Kommunen haben in der Kommission für eine unvoreingenommene Herangehensweise an ÖPP plädiert. Genauso klar ist aber auch: ÖPP sind keine Wundermittel. Sie

können im Einzelfall sinnvoll sein – sie sind aber zu unbedeutend, um die ideologischen Debatten um sie zu rechtfertigen.

In Bezug auf die private Finanzierung von Infrastrukturprojekten schlägt die Fratzscher-Kommission konkret die Prüfung sowohl eines „öffentlichen Infrastrukturfonds“ für institutionelle Investoren als auch eines „Bürgerfonds“ für Kleinsparer vor. Diese Fonds sollen öffentliche Infrastrukturprojekte bündeln und somit das Risiko für Bürger und Investoren reduzieren und letztlich die Finanzierungskosten für den Staat senken. Dabei handelt es sich wiederum nicht um eine Privatisierung der öffentlichen Infrastruktur, sondern um Kapitalsammelstellen unter öffentlicher Kontrolle.

Kommunale Investitionen stärken

Die „Fratzscher Kommission“ hat wie bereits erwähnt ihren Fokus aus guten Gründen auf die kommunale Ebene gelenkt. Denn vor allem die kommunalen Investitionen waren in den vergangenen Jahren außerordentlich schwach. Im Zeitraum 2003 bis 2013 ist das Nettoanlagevermögen der Städte und Gemeinden um 46 Mrd. Euro zurückgegangen. Dies ist auch nicht wirklich überraschend, wenn man berücksichtigt, dass die Kommunen nach 2000 durch stark steigende Sozialausgaben zusätzlich massiven finanziellen Belastungen ausgesetzt waren. Den Kommunen wurden in erheblichem Umfang zu-

sätzliche Aufgaben übertragen, ohne dass dies mit einer höheren Finanzausstattung einhergegangen wäre. Und tatsächlich ist der Anteil der Sozialausgaben an den Gesamtausgaben im Zeitraum 1970 bis 2014 um annähernd 15 Prozentpunkte gestiegen. Gleichzeitig verringerte sich der Anteil der Sachinvestitionen von über einem Drittel auf nur noch etwa ein Zehntel. Relativ konstant, gerade seit Beginn des letzten Jahrzehnts, entwickelte sich dagegen der Anteil der Ausgaben für laufenden Sachaufwand, Personal und Zinsen. Eine dramatische Ausweitung der kommunalen Kassenkredite, die eigentlich nur der Überbrückung von unterjährigen Liquiditätsschwankungen dienen, war unausweichlich. Ende 2014 beliefen sich diese Kassenkredite der Gemeinden und Gemeindeverbände (ohne Stadtstaaten und Zweckverbände und starker regionaler Streuung) auf rund 50 Mrd. Euro.

Der kommunale Investitionsstau wird von der Kreditanstalt für Wiederaufbau in ihrem im Mai diesen Jahres veröffentlichten „Kommunalpanel“ auf 132 Mrd. Euro geschätzt. Wie oben erwähnt führte auch das BMWi im Frühjahr diesen Jahres eine eigene Online-Umfrage bei mehr als 1.000 Kämmerern in den Gemeinden durch. Das Ziel der Kommunalumfrage lag zum einen darin, ein möglichst repräsentatives Bild von der Struktur, dem Umfang und den Ursachen des kommunalen Investitionsrückstands zu gewinnen. Darüber hinaus ging es aber

auch darum, umfassende Informationen über die aktuellen Hemmnisse und bisherigen Erfahrungen im Bereich der Infrastrukturbereitstellung auf kommunaler Ebene zu erhalten. Ein weiteres Interesse galt der Art und dem Ausmaß des kommunalen Unterstützungsbedarfs bei der Planung, Durchführung und Evaluation von Infrastrukturvorhaben. Der in der BMWi-Umfrage auf das gesamte Bundesgebiet hochgerechnete kommunale Investitionsrückstand beläuft sich sogar auf 156 Mrd. Euro.

Auch wenn nach wie vor dringlicher Handlungsbedarf besteht, ist die Bundesregierung allerdings nicht tatenlos geblieben. So trägt der Bund zum Beispiel seit 2005 einen Teil der Unterkunftskosten für Arbeitsuchende und seit 2014 die Kosten der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung zu 100 %. Der Bund hat darüber weitere Schritte eingeleitet, etwa durch die Entlastungen im Vorgriff auf das Bundesteilhabegesetz und die zusätzlichen Mittel für den Städtebau und den Ausbau von Kitas. In diesem Frühjahr konnten noch einmal gezielte Finanzhilfen des Bundes für mehr Investitionen in den Kommunen mobilisiert werden. Davon profitieren besonders die Städte und Gemeinden, die es am nötigsten haben. Das neue Investitionsprogramm in Höhe von 3,5 Mrd. Euro soll den finanzschwachen Kommunen – also solchen mit vielen Langzeitarbeitslosen und hohen Kassenkrediten – zu Gute kommen. Dabei wurde die kommu-

Anzeige

bnr.de
blick nach rechts

„Die Bekämpfung von Rechtsextremismus ist nach wie vor ein aktuelles und zentrales Thema. Wer den ‚blick nach rechts‘ regelmäßig liest, erkennt die aktuellen Gefahren von Rechtsaußen und kann sachkundig argumentieren.“

Schirmherrin Ute Vogt

Weitere Informationen im Netz: www.bnr.de

nale Eigenbeteiligung bewusst niedrig angesetzt, denn dringend benötigte Investitionen dürfen nicht an fehlenden Eigenmitteln scheitern. Hinzu kommen die weitere finanzielle Entlastung von 1,5 Mrd. Euro im Jahr 2017 und die Unterstützung für die Unterbringung von Flüchtlingen von zweimal 500 Mio. Euro in diesem und in nächstem Jahr. Wenn man die verschiedenen bislang beschlossenen und in Kraft tretenden Maßnahmen aufaddiert, errechnet sich eine Entlastungswirkung von über 15 Mrd. Euro bis 2018. Bei Berücksichtigung der Kostenübernahme bei der Grundsicherung im Alter kommt man sogar auf einen Betrag in Höhe von 20 Mrd. Euro. Damit ist das größte kommunale Entlastungsprogramm seit Jahrzehnten auf den Weg gebracht.

Vor dem Hintergrund des trotz dieser Maßnahmen bestehenden chronischen Investitionsnotstands in den Kommunen empfiehlt die Kommission die Umsetzung eines „nationalen Investitionspakts für Kommunen“. Er setzt auf der Erkenntnis auf, dass allein 15 Mrd. Euro in den kommenden drei Jahren notwendig wären, um zumindest den rechnerischen Substanzverfall aufzuhalten. Zur Umsetzung des Plans werden zahlreiche Maßnahmen vorgeschlagen.

Dabei geht es neben weiterer finanzieller Unterstützung nicht nur um Fragen der Finanzausstattung – so wichtig diese auch sind. Viele Kommunen haben auch einen großen Beratungsbedarf bei der Planung und Umsetzung von Projekten. Die Expertenkommission schlägt deswegen die Gründung einer „Infrastrukturgesellschaft für Kommunen“, die die Kommunen bei der Auswahl und Durchführung von Infrastrukturvorhaben beratend zur Seite stehen soll, vor. Es geht dabei ausdrücklich nicht um eine Bevormundung der Kommunen bzw. eine Unterminierung ihrer verfassungsmäßig vorgegebenen Kompetenzen. Vielmehr sollen ihnen ganz konkrete Beratungsangebote gemacht werden, zum Beispiel, wie Projektrisiken besser berücksichtigt werden können. Die im Frühjahr dieses Jahres vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) eigens durchgeführte Umfrage bei Kommunen mit einem Rücklauf von über 1.000 Antworten von Kommunen zeigt zum Beispiel, dass vor allem schwächere und kleinere Kommunen häufig noch nicht einmal Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchführen können, um Investitionsprojekte systematisch zu evaluieren und zu planen. Detaillierte Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen können häufig aufgrund der zunehmend unzureichenden personellen Kapazitäten nicht durchgeführt werden. Auch in weiteren Phasen der Planung und Durchführung von Projekten wird Unterstützungsbedarf gesehen. Dies betrifft u. a. Fragen der Ausschreibung, des Vergabeverfahrens, der Angebotsbewertung, von Vertragsänderungen und das Thema Evaluation.

Entscheidend ist nun, dass diese neuen finanziellen Spielräume nicht sofort wieder aufgezehrt werden. Bei der Aufnahme von Flüchtlingen kommen weitere enorme Herausforderungen auf die Kommunen zu – auch finanziell. Bund und Länder sollten sich zeitnah auf eine einvernehmliche Lösung

einigen, so dass durch finanzielle Planungssicherheit wieder mehr finanzielle Mittel für die kommunale Infrastruktur zur Verfügung stehen.

Um die kommunale Infrastruktur gerade in strukturschwachen Gebieten zu stärken, kommt der Regionalpolitik eine besondere Bedeutung zu. Die Mittel für die sogenannte Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) kommen unmittelbar aus dem Haushalt des Bundeswirtschaftsministeriums. Mit dem Auslaufen des Solidarpakt II steht die Regionalförderung vor einer grundlegenden Neuausrichtung: Die Trennung nach neuen und alten Ländern soll – gemäß Koalitionsvertrag – aufgehoben werden. Ausgehend von der bewährten GRW wird derzeit ein Fördersystem erarbeitet, das alle strukturschwachen Regionen unabhängig von der Himmelsrichtung, also gleichermaßen in Ost und West, berücksichtigen wird und schließlich auch für die betroffenen Kommunen eine investitionssteigernde Wirkung entfalten soll.

Private Investitionen erhöhen

Privaten Investitionen kommen in einer Volkswirtschaft mit Blick auf ihre Wettbewerbsfähigkeit besondere Bedeutung zu. Dies wird in der öffentlichen Debatte oft nicht hinreichend hervorgehoben. Dabei ist es wichtig, den Zusammenhang zwischen öffentlichen und privaten Investitionen im Auge zu behalten. Denn eine leistungsfähige öffentliche Infrastruktur dient nicht nur dem privaten Konsum der Bürgerinnen und Bürger, sondern ist auch essenzielle Voraussetzung für die Wettbewerbsfähigkeit privater Unternehmen. Eine mangelnde öffentliche Infrastruktur hat deshalb auch geringere private Investitionen zur Folge.

In Deutschland werden fast 90 % der gesamtwirtschaftlichen Investitionen von privater Seite getätigt. Für die langfristige Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit und des Wohlstands werden daher dringend höhere Investitionen von Unternehmensseite benötigt. Doch auch die private Investitionstätigkeit hat sich in den letzten Jahren schwach entwickelt und beeinträchtigt damit auf Dauer unsere Wettbewerbsfähigkeit. Wichtige Regulierungsbereiche sind hierbei der Ausbau von Übertragungs- und Verteilnetzen und der Breitbandausbau. Darüber hinaus geht es um die Erleichterung von Unternehmensgründungen, bessere Bedingungen für Wagniskapital, die Entlastung der Unternehmen von Bürokratielasten und die Sicherung des Bedarfs an Fachkräften.

Und es geht auch um Steuerpolitik. Dies war ein in der Fratzscher-Kommission hoch umstrittener – und sehr technischer – Themenkomplex. Ausgangspunkt ist die Feststellung, dass in Deutschland die Fremdkapital- gegenüber der Eigenkapitalfinanzierung schlechter gestellt ist. Dies ist darauf zurückzuführen, dass Fremdkapital als Betriebsausgabe abzugsfähig ist, während Eigenkapital auf der Ebene der Gesellschaft wie auch der Gesellschafter besteuert wird – auch wenn dieser doppelten Besteuerung durch Teileinkünfteverfahren und Höhe

des Körperschaftsteuersatzes teilweise Rechnung getragen wurde. Dennoch besteht eine deutliche Schlechterstellung der Eigenkapitalfinanzierung. Deswegen schlägt die Fratzscher-Kommission hier – wie schon der Sachverständigenrat – einen kalkulatorischen Zinsabschlag auf das Eigenkapital vor, um die Bemessungsgrundlage zu verringern – ausdrücklich unter der Maßgabe, dass die Steuerausfälle auch für die Kommunen zu kompensieren sind.

Der vorgeschlagene Mechanismus ist nicht der einzig denkbare, und Kritik ist erlaubt. Es gibt auch alternative Modelle. Dennoch plädieren wir dafür, nicht jede steuerpolitische Debatte schon deswegen im Keim zu ersticken, weil sie prima facie mit Mindereinnahmen verbunden ist. Ist dies der Fall, muss – insbesondere für die Kommunen – im Rahmen einer Gesamtlösung eine Gegenfinanzierung sichergestellt werden.

Fazit

Die Stärkung von öffentlichen und privaten Investitionen ist eine der wichtigsten politischen Herausforderungen in dieser Legislaturperiode. Die kommunalen Investitionen waren zu lange rückläufig – dieser Trend muss mit zielgerechten Maßnahmen gebrochen werden. Notwendig sind höhere private und öffentliche Investitionen in eine starke Infrastruktur, in ein leistungsfähiges Bildungssystem sowie investitionsfreundliche Rahmenbedingungen.

Die Empfehlungen der „Fratzscher-Kommission“ bieten eine gute Orientierung, wie dies in Deutschland gelingen kann. Auch wenn sich erste Erfolge der Wirtschaftspolitik der Bundesregierung einstellen, sind noch zahlreiche Anstrengungen zu leisten. Die Vorschläge der „Fratzscher-Kommission“ sind deshalb auch nicht der Endpunkt, sondern vielmehr der Ausgangspunkt für die weitere Arbeit an diesem wichtigen Thema. In den kommenden Wochen und Monaten werden die Gespräche dazu mit den kommunalen Spitzenverbänden, den Ländern und auch den Sozialpartnern intensiv weitergeführt werden müssen und hoffentlich vorzeigbare Lösungen hervorbringen. Die aktuellen gesamtwirtschaftlichen Rahmendaten dafür sind sehr gut. Was wir aber zunächst brauchen ist ein gemeinsamer verbindlicher politischer Wille, die vereinbarten Maßnahmen dann auch umzusetzen.



Dr. Philipp Steinberg

Leiter des Ministerbüros und der Unterabteilung Politische Planung im Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi)



Dr. Raphael L'Hoest

Leiter des Referats Politische Analyse und Planung im BMWi
www.bmw.de



Energetische Sanierung zählt zu den Förderschwerpunkten.

Investitionspaket für Kommunen überfällig

Um den Verfall der kommunalen Infrastruktur zu stoppen, stellt der Bund fünf Milliarden Euro bereit

Autor Sebastian Hartmann, MdB

Der Verfall der kommunalen Infrastruktur ist vielerorts sichtbar, wenn im Schulgebäude der Putz abblättert oder die Straße voller Schlaglöcher ist. Zu diesen auffälligen Indizien kommen unterlassener Neubau von Gebäuden oder nicht erfolgter Ausbau von Infrastruktur. Hilfen für mehr Investitionen sind dringend nötig. Die KfW-Bankengruppe bezifferte den kommunalen Investitionsrückstand im Mai 2015 auf rund 132 Milliarden Euro. Viele Gebäude und Straßen werden schon seit Jahren mehr notdürftig ausgebessert als grundlegend repariert. Hoch verschuldete Kommunen können aus eigener Kraft hieran nicht viel ändern.

Ein Baustein zur Verbesserung dieser Situation ist das kommunale Investitionspaket mit einem Volumen von insgesamt 5 Milliarden Euro. Diese teilen sich in einen Investitionsfonds mit einem Volumen von 3,5 Milliarden Euro und eine Erhöhung

der kommunalen Entlastung im Jahr 2017 um 1,5 Milliarden Euro auf insgesamt 2,5 Milliarden Euro.

Kommunale Mandatsträgerinnen und Mandatsträger können die Informationen zu dem Paket auf zweierlei Weise nutzen. Erstens gilt es herauszustellen, dass die SPD-Bundestagsfraktion sich in der Koalition erfolgreich für finanzielle Entlastungen der Kommunen einsetzt. Zweitens können Fraktionen im Rahmen der Förderkriterien des kommunalen Investitionsfonds Ideen entwickeln und Anträge stellen, welche Projekte mit dem Geld verwirklicht werden sollen.

Der SPD-Bundestagsfraktion war wichtig, dass insbesondere strukturschwache Kommunen mit finanziellen Schwierigkeiten von dem Paket profitieren, was sich im Verteilungsschlüssel der Mittel auf die Bundesländer widerspiegelt. Berücksichtigt wurden zu je einem Drittel die Einwohnerzahl, die Höhe der Kassenkredite

und die Arbeitslosenquote. Der Eigenanteil, den die Gemeinden und Gemeindeverbände aufbringen müssen, beträgt nur zehn Prozent. Die Länder sind aufgefordert, dass finanzschwache Kommunen diesen Eigenanteil tatsächlich aufbringen können und ihnen nicht etwa die Kommunalaufsicht Steine in den Weg legt.

Förderfähig sind Investitionen mit Schwerpunkt Infrastruktur, Bildungsinfrastruktur und Investitionen mit Schwerpunkt Klimaschutz. Zur ersten Gruppe zählen etwa Krankenhäuser, Lärmschutz bei Straßen, städtebauliche Maßnahmen zur Herstellung von Barrierefreiheit, energetische Sanierung sowie Breitbandausbau in ländlichen Regionen. Die zweite Gruppe erfasst neben Kita und Schule auch Einrichtungen der Weiterbildung.

Es muss sich dabei um Maßnahmen handeln, die nach dem 30. Juni 2015 begonnen wurden und vor Jahresende 2018 vollständig abgenommen werden. Bewusst hat der Bundesgesetzgeber auch die Möglichkeit eröffnet, dass die Kommunen Fördermittel an Träger weiterreichen können, die förderfähige Projekte durchführen könnten. So darf beispielsweise auch eine Kindertagesstätte in der Trägerschaft eines Wohlfahrtsverbandes oder der Kirchen gefördert werden.

Derzeit arbeiten die Länder an der Umsetzung des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes des Bundes, indem sie eigene Durchführungs-gesetze erlassen. Dabei sind sie relativ frei in ihrer Entscheidung, nach welchem Schlüssel sie die Bundesmittel an ihre Kommunen weiter verteilen. In Nordrhein-Westfalen wurden bereits die Summen veröffentlicht, die auf die einzelnen Kommunen entfallen. Jetzt gilt es für Ratsfraktionen, Bürgermeisterinnen und Bürgermeister, sich über eine sinnvolle Nutzung der Mittel Gedanken zu machen und diese frühzeitig in die politische Diskussion einzubringen. Dabei sind sie herzlich aufgefordert, nicht damit hinter dem Berg zu halten, wem die Kommunen den Geldsegen zu verdanken haben: der erfolgreichen Arbeit der SPD-Bundestagsfraktion. Die kommunale Entlastung war bei den Koalitionsverhandlungen im Bund ein zentrales Element – und wir haben uns durchgesetzt.



Sebastian Hartmann ist Mitglied der Arbeitsgruppe Kommunalpolitik der SPD-Bundestagsfraktion.

V.i.S.d.P.:

Petra Ernstberger, Parlamentarische Geschäftsführerin,
 Platz der Republik 1, 11011 Berlin, Tel.: (030) 227-744 20,
 petra.ernstberger@bundestag.de

Planungssicherheit für die Verkehrsinfrastruktur

Rahmenbedingungen der kommunalen Verkehrsinfrastrukturfinanzierung

Autor Oliver Wolff

Für einen leistungsstarken und zuverlässigen öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) ist eine funktionsfähige und zeitgemäße kommunale Verkehrsinfrastruktur unerlässlich. Seit den 1970er Jahren unterstützt der Bund die Kommunen bei der Finanzierung des kommunalen Verkehrs. Ohne die zusätzlichen Finanzierungsinstrumente des Bundes aus dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz wäre der Neu- und Ausbau kommunaler Verkehrsinfrastruktur, die das entscheidende Fundament für leistungsfähige Verkehrsangebote mit Bussen und Bahnen darstellt, in vielen Städten nicht möglich gewesen. Von den attraktiven Angeboten profitieren letzten Endes alle Fahrgäste, die Umwelt und die gesamte Gesellschaft.

Gemeindeverkehrsfinanzierung – Eine Erfolgsgeschichte „Made in Germany“

In den 1960er Jahren befand sich das gesamte bundesdeutsche Verkehrswesen in einer Umbruchphase. Im Straßenverkehr stieg die PKW-Anzahl un-aufhaltsam und in keinem anderen Land der Welt nach der USA wurden mehr neue Straßen gebaut als in Deutschland. Auch im Luftverkehr waren enorme Investitionen erforderlich, um die Flughäfen für die aufkommenden Großraumflugzeuge zu ertüchtigen. Der Zustand der Straßenbahninfrastruktur befand sich noch auf Vorkriegsniveau. Immer mehr Autos behinderten die Straßenbahnen und sorgten im Nahverkehr für unattraktive, hohe Reisezeiten. Im Jahr 1967 legte der damalige Bundesverkehrsminister Georg Leber (SPD) das verkehrspolitische Grundsatzprogramm der Bundesregierung für die Jahre 1968 bis 1972 vor. Zahlreiche Maßnahmen des wegweisenden „Leber-Plans“ wurden in den Folgejahren umgesetzt und beeinflussen das deutsche Verkehrswesen bis heute, darunter die Bundesverkehrswegeplanung, das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) und die Gründung erster Tarifgemeinschaften, den Vorläufern der heutigen Verkehrsverbünde.

Seit Inkrafttreten des GVFG konnten Investitionen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Kommunen in Höhe von über 100 Mrd. Euro getätigt werden. Dies hat im internationalen Vergleich in Deutschland zu hervorragenden Standards bei der kommunalen Verkehrsinfrastruktur geführt und ist eine Erfolgsgeschichte „Made in

Germany“. Deutschlandweit gibt es unzählige Projekte, deren Umsetzung ohne die finanzielle Unterstützung des Bundes nicht erfolgt wäre – zum Beispiel:

- Die Städteverbindung U35 von Bochum nach Herne bringt täglich 90 000 Fahrgäste in einer wesentlich kürzeren Fahrtzeit als zuvor ans Ziel.
- Die Verlängerung der Straßenbahnlinie 10 in Dresden um 1,6 km bis zur Dresdner Messe wurde pünktlich zum Evangelischen Kirchentag 2011 fertig gestellt.
- Der Neubau des Nordbahnhofs in Ingolstadt zu einer modernen Verkehrsdrehscheibe ermöglicht eine optimale Verknüpfung der Verkehrsträger Bahn, Bus, Fahrrad und PKW.

Neuer Sachstand der Verkehrsfinanzierung mit der Föderalismusreform I

Diese Verkehrsprojekte tragen dazu bei, die Mobilität und Lebensqualität der Menschen in den Kommunen sicherzustellen und beeinflussen die gesamte städtebauliche Entwicklung positiv. Das Problem ist jedoch: die Zukunft der Gemeindeverkehrsfinanzierung, um die wir weltweit beneidet werden, ist zurzeit ungewiss. Mit dem Inkrafttreten der Beschlüsse der Föderalismusreform I im Jahr 2007 haben die Bundesländer mehr Verantwortung für den Verkehrsbereich gefordert und auch erhalten. Es wurde beschlossen, dass mit jährlich 333 Mio. Euro dotierte GVFG-Bundesprogramme für große Investitionsvorhaben im kommunalen ÖPNV nur noch bis Ende 2019 fortzuführen.

Die Mittel aus dem ehemaligen GVFG-Landesprogramm wurden ebenfalls bis Ende 2019 befristet und gehen seitdem als Entflechtungsmittel mit einer jährlichen Dotierung von 1.335 Mio. Euro vom Bund auf die Länder über. Grundlage dafür ist das im Zuge der Föderalismusreform I entstandene Entflechtungsgesetz. Nach diesem müssen die Länder ab dem Jahr 2014 die zugewiesenen Entflechtungsmittel lediglich investiv und nicht mehr zweckgebunden für den Verkehrsbereich einsetzen. Die meisten Flächenländer haben beschlossen, die investive Zweckbindung für den Verkehrsbereich beizubehalten.

Die Länder setzen mit ihren eigenen Landesprogrammen aus Entflechtungsmitteln unterschied-

liche Schwerpunkte. Einige Länder ermöglichen auch Ersatz- und Erhaltungsinvestitionen. Etwa 60 % der Bundesmittel werden von den Ländern für Vorhaben im kommunalen Straßenbau und ca. 40 % für ÖPNV-Vorhaben verwendet, wobei die Anteile je nach Bundesland erheblich variieren. Im ÖPNV fördern die Länder aus Entflechtungsmitteln beispielsweise emissionsarme Linienbusse, Busbahnhöfe und verkehrstelematische Anlagen. Damit entfalten die Gelder eine breite Flächenwirkung und kommen auch dem ÖPNV im ländlichen Raum zugute.

Erheblicher Investitionsbedarf im kommunalen ÖPNV

Angesichts stetig steigender Fahrgastzahlen im ÖPNV stehen vor allem die Kommunen und Verkehrsunternehmen in prosperierenden Ballungsräumen in den nächsten Jahren vor der enormen Herausforderung, ihre Netze auszubauen und für das wachsende Verkehrsaufkommen zu ertüchtigen. Die gemeinsame Studie „Finanzierungsbedarf des ÖPNV bis 2025“ von 13 Bundesländern, Deutschem Städtetag und VDV ermittelte für Neu- und Ausbauprojekte einen Investitionsbedarf in Höhe von jährlich 1.770 Mio. Euro. Darüber hinaus müssen erhebliche Beträge für die Sanierung bestehender Verkehrsanlagen aufgewendet werden. Der Sanierungstau im kommunalen ÖPNV beträgt mittlerweile rund 4,5 Mrd. Euro. Allein für den Erhalt der Verkehrsanlagen im schienengebundenen ÖPNV sind jährlich Mittel in Höhe von 550 Mio. Euro erforderlich.

Darüber hinaus stehen mit der im novellierten Personenbeförderungsgesetz bis zum Jahr 2022 geforderten vollständigen Barrierefreiheit im ÖPNV umfangreiche Investitionsmaßnahmen bevor. Ihr Umfang beläuft sich bundesweit auf insgesamt über 20,5 Mrd. Euro, die von Kommunen und Verkehrsunternehmen finanziert werden müssen. Die enormen absehbaren Investitionen im Verkehrsbereich können die Kommunen unmöglich aus eigener Kraft und ohne finanzielle Unterstützung des Bundes schultern. Für die Städte und ihre kommunalen Verkehrsunternehmen ist es daher entscheidend, dass der Bund die bestehenden Finanzierungsinstrumente über das Jahr 2019 hinaus fortsetzt und ihre Dotierung bedarfsgerecht erhöht.

Wie angespannt die Haushaltslage in Städten und Kommunen ist, veranschaulicht das aktuelle KfW-Kommunalpanel 2015. Demnach beläuft sich der über Jahre aufgestaute Investitionsrückstand der Landkreise, Städte und Gemeinden im Jahr 2014 auf insgesamt rund 132 Mrd. Euro. Der Gemeindefinanzbericht 2014 des Deutschen Städtetages diagnostiziert zudem ein zunehmendes Auseinanderdriften finanzstarker und finanzschwacher Kommunen.

Kommunen und Verkehrsunternehmen brauchen JETZT Planungssicherheit!

Größere Projekte im Verkehrsbereich erstrecken sich über viele Jahre und haben einen langen

Planungsvorlauf. Projekte, die heute in Planung sind, werden erst im nächsten Jahrzehnt realisiert. Da die Finanzierung der Investitionsvorhaben mit dem Wegfall der Finanzierungsinstrumente über das Jahr 2019 hinaus vollkommen unklar ist, beginnen Kommunen und Verkehrsunternehmen bereits heute nicht mehr mit der Planung zukünftiger Vorhaben. Auch die im März 2015 von der Bundesregierung beschlossene Offensive für Zukunftsinvestitionen in den Jahren 2015 bis 2018 in Höhe von 15,5 Mrd. Euro, die auch ein Paket zur Förderung bedeutsamer Investitionen finanzschwacher Kommunen in Höhe von 3,5 Mrd. Euro umfasst, sieht für den kommunalen ÖPNV keinerlei zweckgebundene Mittel vor.

Wenn man bedenkt, dass von den jährlich rund 10 Mrd. Fahrgästen des öffentlichen Verkehrs in Deutschland allein 8 Mrd. Fahrgäste den kommunalen ÖPNV nutzen, dann ist die politische Entscheidungslosigkeit zu den Finanzierungsgrundlagen des deutschen Nahverkehrs für unsere Branche kaum mehr tragbar. Das betrifft die unklare Fortführung der Regionalisierungsmittel ab dem Jahr 2015 sowie die Zukunft von GVFG- und Entflechtungsmitteln nach dem Jahr 2019. Wenn der Bund im kommunalen Nahverkehr den Problemlöser für das steigende Verkehrsaufkommen in den

Städten sieht, dann muss er sich jetzt klar zur weiteren Mitfinanzierung der Verkehrsinfrastruktur bekennen.

Ohne Frage hat die Bundesregierung das grundsätzliche Problem der strukturellen Unterfinanzierung der deutschen Kommunen erkannt und über zwei Sonderprogramme zusätzliche Mittel bereitgestellt. Allerdings helfen pauschale und in Summe zu geringe Zuweisungen den Verkehrsunternehmen vor Ort für konkrete und verlässliche Planungen nicht weiter. Ohne eine eindeutige Zweckbindung von Geldern für den kommunalen (Nah-)Verkehr gerät der ÖPNV automatisch in den Verteilungskampf mit anderen kommunalen Aufgaben. Am Ende droht der Nahverkehr als freiwillige kommunale Aufgabe der Daseinsvorsorge bei der Mittelverteilung „hinten runter zu fallen“. Und das, obwohl gerade in den Ballungsräumen die Nachfrage nach guten und verlässlichen ÖPNV-Angeboten von Jahr zu Jahr kontinuierlich steigt.

Sich den Fragen der künftigen kommunalen Verkehrsfinanzierung ernsthaft und nachhaltig zu widmen ist nicht allein Aufgabe der Bundesregierung. An dieser Stelle muss deshalb nochmals daran erinnert werden, dass die Länder seinerzeit bei der Föderalismusreform I die Zuständigkeit und Verantwortung für den Verkehrsbereich vom Bund

übernehmen wollten und dies rein formal auch getan haben. Somit ist es nur sachlogisch, dass sich der Bund zum Ende des vereinbarten Übergangszeitraums 2019 mit der Frage beschäftigt, ob und wie die den Ländern zugesprochene Aufgabe weiter aus Bundesmitteln finanziert werden kann. Für die Nahverkehrsbranche wird die bundespolitische Diskussion um Zuständigkeiten und Finanzmittel zunehmend nicht nur zur Belastung, sondern zur Bedrohung! Je länger es bei der Entscheidungslosigkeit zwischen Bund und Ländern bleibt, desto größer wird der Finanzierungstau in den Kommunen und in ihren Verkehrsunternehmen. Am Ende nimmt der deutsche ÖPNV nachhaltigen Schaden. Dies kann nicht im Interesse der verantwortlichen Politik und schon gar nicht im Interesse der täglich rund 28 Millionen Fahrgäste sein.



Oliver Wolff

Hauptgeschäftsführer des Verbands
Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV)
www.vdv.de

FOTO: BILDSCHON, BERLIN

Anzeige

NÜRNBERG 2015 KOMMUNALE

9. FACHMESSE UND KONGRESS FÜR KOMMUNALBEDARF

Rathaus

MESSEZENTRUM NÜRNBERG

14. – 15.10.2015

EIN MUSS FÜR KOMMUNALE ENTSCHEIDER

Deutschlands größte Kommunalmesse bietet Ihnen wertvolle Geschäftskontakte zu **rund 300 Ausstellern**, **praxisorientierte Vorträge** und alle wesentlichen **Innovationen für Städte und Gemeinden** unter einem Dach. Das Spektrum reicht von Software über Energie bis zur Gestaltung öffentlicher Räume u. v. m.

BESUCHERSERVICE

Tel +49 (0) 9 11.86 06-49 36

Fax +49 (0) 9 11.86 06-49 37

besucherservice@nuernbergmesse.de

KOMMUNALE.DE

NÜRNBERG MESSE

Kooperationen für mehr kommunale Investitionen

Mut zu Öffentlich-Privaten Partnerschaften!

Autoren Bernward Kulle und Anja Tannhäuser

Finanzdefizite fordern strukturellen Tribut

Die finanzielle Situation der öffentlichen Verwaltung in Deutschland ist im Hinblick auf die gestellten Aufgaben dramatisch. So konnte zwar der Bund einen strukturell ausgeglichenen Haushalt für 2015 beschließen und das Jahr 2014 mit einer sogenannten „schwarzen Null“ beenden, auf kommunaler Ebene wird aber für das Jahr 2014 ein negatives Finanzierungssaldo ausgewiesen (Statistisches Bundesamt, 26.03.2015). Hinzu kommt, dass die Mittelverteilung deutschlandweit in den Regionen und kommunalen Gebietskörperschaften stark differiert. Insgesamt sinken die anteilig zur Verfügung stehenden Finanzen für die Sanierung, den Erhalt oder die Neuschaffung von Infrastruktur.

Das Kommunalpanel 2015 untermauert diese Misere beispielhaft: In nahezu allen zentralen Bereichen nehmen die beteiligten Kommunen einen zunehmend gravierenden Investitionsrückstand wahr (KfW Kommunalpanel 2015). Nur bei der gesetzlich forcierten Kinderbetreuung ist im Jahresvergleich zwischen 2012 und 2014 ein Abbau des Investitionsrückstands festgestellt worden, dies erfolgte jedoch womöglich zulasten anderer Bereiche. Hingegen sind vor allem die Straßen- und Verkehrsinfrastruktur sowie der Bildungssektor die Problembereiche Nummer 1. Trotz insgesamt zunehmender Investitionen wirkt sich der aufgelaufene Rückstand auf die bestehende Substanz aus. Gleichzeitig führen geänderte gesellschaftliche Anforderungen und der demografische Wandel zu zusätzlichen Investitionsbedarfen.

Der Wunsch der Bürger steigt, sich neben der demokratisch legitimierten Arbeit der Legislative direkt an öffentlichen Entscheidungen zu beteiligen. Zunehmend werden mehr Transparenz des Verwaltungshandelns sowie Mitbestimmungsrechte gefordert, um Maßnahmen im „Ob“ und „Wie“ beeinflussen zu können. Auch dies bedeutet letztendlich Mehraufwand für kommunale Verwaltungsverfahren insbesondere bei Großprojekten.

Die aufgezeigten Problemfelder treffen auf die bereits seit den 1990er Jahren bestehenden Forderungen an die öffentlichen Verwaltungen, sich für das Handeln und Wirtschaften vermehrt unternehmerische Prinzipien anzueignen und diese zu praktizieren. Zu stellende Fragen sind, wie

künftig ein aufgabengerechtes Handeln der öffentlichen Verwaltung zu garantieren ist, welche Aufgaben der Staat tatsächlich selbst wahrnimmt und in welcher Form er die anderen Aufgaben zur Erfüllung ausgliedert, an Private oder andere Institutionen überträgt oder gemeinsam mit ihnen umsetzt.

Welchen Weg wählen?

Das staatliche Handlungskontinuum

Verwaltungshandeln kann auf einem Kontinuum zwischen vollständiger Eigenerledigung und vollständiger Aufgabeabgabe bestimmt werden. Da die Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten hierbei unterschiedlich ausgestaltet sind, muss vor dieser organisationspolitischen Entscheidung die Frage beantwortet werden, ob die zu erfüllende Aufgabe dauerhaft gewährleistet werden kann, sie einem politisch definierten, qualitativen Anspruch genügt und dieser auch von den Bürgern finanzierbar ist. Die Mitarbeiter in der Verwaltung und Politik müssen hierfür sowohl qualifiziert als auch mit zeitlichen Ressourcen sowie Sachkompetenzen ausgestattet werden.

Werden die Aufgaben durch die staatliche Kernverwaltung selbst erbracht oder auf teilselbstständige Agenturen oder verselbständigte öffentliche Einrichtungen ausgelagert, ist die öffentliche Hand institutionell verantwortlich für die Leistungserbringung.

Am anderen Ende des Kontinuums steht die vollständige Abgabe der Vollzugsverantwortung an einen privaten oder zivilgesellschaftlichen Anbieter, der zeitlich begrenzt (beispielsweise ein Outsourcing der Gebäudereinigung an einen privaten Dienstleister oder ein Contracting Out von Aufgaben im Bereich des Gesundheitswesens an Wohlfahrtsverbände) oder dauerhaft (beispielsweise die Privatisierung der Deutschen Post oder der Deutschen Telekom) erfolgt. Der Staat nutzt hier den Wettbewerb von öffentlichen, privaten oder zivilgesellschaftlichen Anbietern und überträgt die Aufgabe an denjenigen, der im Wettbewerb das beste Angebot unterbreitet (Reichard, C. / Röber, M., 2011: Verselbständigung, Auslagerung und Privatisierung).

Zwischen den beiden Extremen der institutionellen Ausdifferenzierung stehen Kooperationen mehrerer öffentlicher oder öffentlicher und privater Organisationen, beispielsweise in sogenannten

Shared-Service-Centern (oft als Öffentlich-Öffentliche Partnerschaft organisiert) oder als Öffentlich-Private Partnerschaft. Dabei sollen entweder innerhalb der Verwaltungen oder gemeinsam mit privaten Partnern für zeitlich begrenzte oder dauerhafte Aufgaben gemeinsame Lösungen erarbeitet werden.

Risiken teilen, Kompetenzen bündeln?

Lösungsmodell: Kooperationen

Auf dem Kontinuum zwischen Eigenerledigung und vollständiger Abgabe der Aufgaben an die Privatwirtschaft stellen Partnerschaftsmodelle einen Mittelweg dar. Dabei wird in einer sogenannten Öffentlich-Privaten Partnerschaft (ÖPP bzw. PPP) davon ausgegangen, dass die öffentliche Hand gemeinsam mit einem Privatunternehmen eine zeitlich befristete Aufgabe bearbeitet, beispielsweise im Infrastrukturbereich die Planung, Errichtung und den Betrieb eines Rathauses. Die Bezeichnung Partnerschaft sollte allerdings nicht darüber hinweg täuschen, dass es sich hierbei um ein vertraglich genau geregeltes Auftragsverhältnis der öffentlichen Hand als Auftraggeber und der Privatwirtschaft als Auftragnehmer handelt. Die Bezeichnung Partnerschaft rührt eher aus der in diesen Vertragsverhältnissen üblichen Langfristigkeit der Zusammenarbeit, um mögliche Wirtschaftlichkeitsvorteile über den sogenannten Lebenszyklus eines Projektes erzielen zu können. Vergleichbar bleibt die Partnerschaft mit der „im echten Leben“, da beide Seiten für die gemeinsamen Ziele in die Zusammenarbeit investieren sollten.

Die öffentliche Hand trägt für die Erfüllung ihrer Aufgabe nach wie vor die Gewährleistungsverantwortung, die Vollzugsverantwortung liegt beim privaten Partner, die Finanzierungs- und Auffangverantwortung wird vertraglich zwischen der öffentlichen Hand und der Privatwirtschaft geregelt. Auf diese Weise sollen die Sachkompetenz gebündelt und die sonst in der gewohnten Einzel- und Fachlosvergabe vorhandenen vielen Schnittstellen vermieden werden. Die Verwaltung behält die Steuerungshoheit über das Projekt, Kosten und Realisierungszeiten können hierdurch gesenkt und Einsparungen realisiert werden. Die bei der sogenannten Eigenerledigung der Verwaltung bisweilen fehlenden Modernisierungseffekte können durch die Vergabeform des Verhandlungsverfahrens mit einem integrierten Konzept- und Qualitätswettbewerb erzielt werden. Denn dieser sieht oft auch vor, dass im Laufe des Vergabeverfahrens aufgrund spezifizierter Nutzeranforderungen die Konzepte nachgebessert werden müssen. Gleichzeitig hat die öffentliche Hand Einfluss auf die Leistungserbringung, was beispielsweise bei der vollständigen Fremderstellung – beispielsweise einer Privatisierung – als fehlend kritisiert wird.

In der Praxis hat sich dieses Konzept durch die in einem Auftraggeber-/ Auftragnehmeverhältnis naturgemäß nicht auszuschließenden Interessensgegensätze zwischen der öffentlichen und

privaten Seite immer wieder zu bewähren. Der Schutz des öffentlichen Auftraggebers besteht zum einen aus der, dem Prinzip der ÖPP innewohnenden, sehr weitgehenden Vorleistungspflicht des privaten Unternehmers: Dieser wird erst bei voller Verfügbarkeit des bereitzustellenden Werkes vergütet. Zum anderen schützt das Instrument der Reputation, die für den privaten Auftragnehmer eine Voraussetzung seiner Präqualifikation im nächsten Wettbewerb ist. Zunehmend wird daneben aber auch durch mehr und mehr standardisierte vertragliche Regelungen die Einflusshoheit der öffentlichen Hand geschützt. Beispielsweise wurden hierfür bereits umfangreiche Musterdokumente erstellt (ÖPP Deutschland AG: ÖPP-Schriftenreihe Band 15: ÖPP-Mustervertrag).

Die Projektkompetenz zwischen öffentlicher und privater Seite ist jedoch noch nicht austariert. Für den als positives Element benannten Wissenszuwachs auf der öffentlichen Seite ist es nötig, Erfahrungen aus kommunalen ÖPP-Projekten auszutauschen. Ein erster Schritt hierfür ist die vom damaligen Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung 2008 eingerichtete PPP-Projektbank. Darin sind alle im Hoch- und Verkehrswegebau seit 2002 abgeschlossenen ÖPP-Projekte mit einer Kurzbeschreibung, wich-

tigen Projekt- und Kontaktdaten zu finden. Seit ihrer Freischaltung wurde die Seite von rund einer viertel Million Nutzern (253.560) besucht.

Erst durch eine langfristige vertragliche Bindung wird es allerdings dem privaten Partner möglich, unter Effizienzgesichtspunkten einen Vorteil zu erzielen. Dies, die teilweise hohen Transaktionskosten, ein komplexes Vergabeverfahren sowie die damit erschwerte Beteiligung des regionalen und lokalen Mittelstands sind Kritikpunkte, die immer wieder diskutiert werden. Aufgrund der Erfahrungen mit bereits über 200 ÖPP-Projekten konnten inzwischen umfangreiche Vorlagen entwickelt werden, die helfen, Verfahrenskosten zu senken, Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen auf kommunaler Ebene selbst durchzuführen oder Projekte so auszuschreiben, dass sich der lokale Mittelstand beteiligen kann (ÖPP Deutschland AG: Rechenmodell für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im Hochbau Version 2.0; ÖPP-Schriftenreihe Band 6: ÖPP und Mittelstand).

ÖPP im Hoch- und Straßenbau – 200-fache Erfahrungen

Die Chancen aus Kooperationen mit der Privatwirtschaft sind für die öffentliche Hand angesichts der aufgezeigten Rahmenbedingungen

gleichwohl groß. Angeregt vor allem durch die PPP-Initiative in Großbritannien in den 1990er Jahren wurde zu Beginn der 2000er Jahre in Deutschland das Thema Öffentlich-Privater Partnerschaften stark forciert. Gründe hierfür lagen u. a. in dem äußeren Modernisierungsdruck auf die Verwaltungen, so dass kooperative, partizipative und Wettbewerbsmodelle für die Aufgabenlösungen der öffentlichen Verwaltung als legitim angesehen wurden. Auf Bundes- wie auf Landesebene wurden Kompetenzzentren gegründet, die zwischen 2007 und 2009 aufgrund der umrissenen Vorteile (Lebenszyklusansatz, d. h. Planen, (Finanzieren,) Umsetzen, Betreiben aus einer Hand; Risikoverteilung; Know-how-Transfer von der Privatwirtschaft in die öffentliche Verwaltung; Festpreis; langfristige Kosten- und Beschäftigungssicherheit; Qualitätsvorsprung) auch eine Reihe von Projekten befördern konnten. Mit dem Beginn der Finanzmarktkrise ging die Zahl der Infrastrukturvorhaben und gleichzeitig die Zahl von Öffentlich-Privaten Partnerschaften zurück. Damit sank auch die Wahrnehmung von ÖPP als Handlungsalternative, was verstärkt wurde durch eine zunehmend kritische öffentliche Wahrnehmung von ÖPP-Projekten.

Anzeige



Deutsches Rotes Kreuz

Vertrieben. Heimatlos. Schutzlos.



Bitte helfen Sie Menschen, die alles verloren haben!

Stichwort: Flüchtlingshilfe

IBAN: DE 63 3702 0500 0005 0233 07

BIC: BFSWDE33XXX

DRK.de/fluechtlingshilfe

In den letzten 15 Jahren wurden in Deutschland im Bau- und Infrastrukturbereich 200 Projekte mit einem Investitionsvolumen von über 8,5 Mrd. Euro umgesetzt, wobei mehr als 180 Projekte und zirka 5,7 Mrd. Euro Investitionsvolumen auf den Hochbau und etwa 2,8 Mrd. Euro auf den Straßenbau entfallen (Stand: 30.06.2015). Bei diesen ÖPP-Projekten konnte die öffentliche Hand im Durchschnitt mehr als 13 Prozent gegenüber der konventionellen Vergabe einsparen.

Von der mit den bisherigen Projekterfahrungen erarbeiteten umfangreichen Expertise profitieren die künftigen Vorhaben der öffentlichen Hand für Kindertagesstätten, Schulen, Feuerwachen, Krankenhäuser oder Straßen. Die Kommunen sind die Gebietskörperschaft mit den meisten Projekten: 143 ÖPP-Verträge sind bisher auf kommunaler Ebene abgeschlossen worden. Der Anteil am ÖPP-Investitionsvolumen liegt bei rund einem Drittel. Von den vor allem auf dieser Ebene umgesetzten Projekten mit Investitionsvolumen bis zu 25 Mio. Euro war der Mittelstand in 70 Prozent der Fälle Auftragnehmer.

Auf Verwaltungsebene sprechen die ersten langjährigen kommunalen ÖPP-Erfahrungen für sich: Rund 15 Prozent der Kommunen mit ÖPP-Projekterfahrung haben ein oder mehrere Folgeprojekte im öffentlichen Hochbau realisiert. Die Projektverantwortlichen schätzten vor allem die hohe Kosten- und Terminalsicherheit im Vergleich zur Eigenrealisierung. Auch wurde die hohe Planungssicherheit im Haushalt bei ÖPP-Verträgen als positiv bewertet. Dies zeigte sich auch in der im Frühjahr 2015 veröffentlichten Befragung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi) unter mehr als 1.000 kommunalen Finanzverantwortlichen: Die Teilnehmer mit ÖPP-Erfahrung bewerteten ihre bisherigen ÖPP-Projekte überwiegend positiv. Dies dürfte auch ein Grund dafür sein, dass mittlerweile zwei Drittel der Bundesländer und eine Vielzahl von Kommunen mit ÖPP-Projekterfahrung ein oder mehrere Folgeprojekte im öffentlichen Hochbau realisiert haben.

Für jedes Vorhaben gültig: Wirtschaftlichkeit transparent prüfen

Voraussetzung für die Entscheidung über die Aufgabenumsetzung der öffentlichen Hand ist eine transparente und ergebnisoffene Prüfung der Wirtschaftlichkeit der verschiedenen Beschaffungsoptionen. Dies dient als Entscheidungsbasis, welches Modell sich im Einzelfall für die öffentliche Hand lohnt oder nicht. Fast 70 Prozent der befragten kommunalen Finanzverantwortlichen der BMWi-Untersuchung vom Frühjahr 2015 wünschen sich Unterstützung bei diesen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen.

Mithilfe des im April 2015 veröffentlichten Rechenmodells für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen können Entscheider und Nutzer in der Verwaltung und in Kontrollbehörden die Varianten Miete, Kauf, Leasing, Mietkauf und die ÖPP-Alternative mit der Eigenrealisierung in einem Excel-

Tool vergleichen. Auf der Basis nachvollziehbarer Rechenwege und offener Berechnungsformeln kann die effizienteste Beschaffungsvariante ermittelt werden. Die Ergebnisse des Vergleichs dienen der Entscheidung über den wirtschaftlichsten Einsatz öffentlicher Finanzmittel. Damit trägt das Tool zur Vergleichbarkeit und erhöhten Transparenz von Beschaffungsentscheidungen bei.

Das Excel-basierte Tool wurde von der ÖPP Deutschland AG im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen entwickelt und von einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft auditiert. Es wird der öffentlichen Verwaltung kostenfrei zur Verfügung gestellt. Gleichfalls werden für Vertreter der öffentlichen Hand kostenfreie Einführungsworkshops angeboten. Mehr Informationen stehen unter www.partnerschaften-deutschland.de/wu-rechenmodell zur Verfügung.

Perspektive Partnerschaft? Leistungsfähige Verwaltungen für die Zukunft

Von dem langfristigen Zuwachs an Know-how und Expertise in Partnerschaftsprojekten können die Verwaltungen im Infrastrukturbereich, im IT- und Dienstleistungssektor und im Gesundheitswesen profitieren. Durch die intelligente Arbeitsteilung mit dem richtigen Partner lassen sich gleichermaßen monetäre und qualitative Wirtschaftlichkeitseffekte wie auch Zeitvorteile in der Umsetzung erzielen. Insbesondere wird von Projektbeteiligten auch die Erfahrung einer höheren Kosten- und Terminalsicherheit in dieser Form der Projektrealisierung betont. Die Chancen, die sich für die Aufarbeitung des Investitionsstaus bieten, sollten bei jeder Beschaffungsentscheidung geprüft werden.

Eine Expertenkommission im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Energie, Sigmar Gabriel, hat Ende April 2015 Handlungsempfehlungen zur „Stärkung von Investitionen in Deutschland“ vorgestellt. Die Rahmenbedingungen für Infrastrukturinvestitionen zu verbessern, ist ein Kernbereich der Analyse. Hierzu gehören beispielsweise die Prüfung der wirtschaftlichsten Beschaffungsvariante wie auch Ideen zur Förderung von Verkehrsinfrastrukturvorhaben.

Um die Investitionen auf kommunaler Ebene zu stärken und die Belastungen finanzschwacher Kommunen zu verringern, hat der Bundestag bereits im März 2015 ein umfangreiches Fördergesetz beschlossen. Kernpunkte sind ein neuer Kommunalinvestitionsförderungsfond, der mit 3,5 Mrd. Euro ausgestattet wird und die kommunale Investitionstätigkeit in den Jahren 2016 bis 2018 anstoßen soll. Diese Mittel können ausdrücklich auch für ÖPP-Vorhaben im Rahmen einer Vorabfinanzierung, hier bis zum Jahr 2019, genutzt werden.

Gleichzeitig unterstützt der Bund gerade auf kommunaler Ebene die öffentliche Hand mit einer kostenfreien Anfangsberatung bei Investitionsentscheidungen durch die ÖPP Deutschland AG. Ergebnisoffen sollen vor allem solche Projekte beraten werden, für die grundsätzlich eine Lösung als

ÖPP in Frage kommt. Informationen zum Umfang und den Möglichkeiten der kostenfreien Beratung sind auch auf unserer Internetseite unter www.partnerschaften-deutschland.de/investitionsberatung zu finden.

Auch für die Bundesfernstraßeninfrastruktur können ÖPP-Modelle verstärkt Anwendung finden: Bundesverkehrsminister Alexander Dobrindt und Bundesfinanzminister Wolfgang Schäuble haben Ende Mai 2015 eine nachfolgende „Neue Generation ÖPP“ für den Neubau und die Instandhaltung von Bundesfernstraßen in Deutschland angekündigt. Acht Autobahnabschnitte und erstmalig auch zwei Bundesstraßen sollen in Partnerschaft mit einem privaten Unternehmen bzw. einer Projektgesellschaft erhalten, aus- oder neugebaut werden. Für die Baumaßnahmen werden sieben Mrd. Euro, für Erhaltungs- und Betriebsmaßnahmen für insgesamt 30 Jahre weitere sieben Mrd. Euro bereitgestellt.

Zusammenfassung

Partnerschaften mit privaten Partnern können also ein Weg sein, öffentliche Beschaffungen wirtschaftlich und qualitativ anspruchsvoll zu realisieren. ÖPP sollte dabei nicht als Finanzierungsmodell sondern als Steuerungsinstrument der öffentlichen Hand begriffen werden. Nach einem Wirtschaftlichkeitsvergleich werden Leistungsbestandteile (Planung, Beschaffung, Betrieb und gegebenenfalls Finanzierung) integriert und im Wettbewerb mittel- oder langfristig an den qualitativ und wirtschaftlich besten privaten Partner übertragen. Die öffentliche Hand behält zu jeder Zeit die Verantwortung für die Daseinsvorsorge und die vollständige Steuerungsmöglichkeit. Dies ist eine Chance, mutig in die Zukunft der öffentlichen Verwaltung zu blicken: auf die kommenden demografischen Veränderungen, den daraus entstehenden Wettbewerb um Fachkräfte und einen zunehmenden Dienstleistungsanspruch der Bürgerinnen und Bürger.



Bernward Kulle

Mitglied des Vorstands, ÖPP Deutschland AG – Partnerschaften Deutschland



Anja Tannhäuser

Leiterin Marketing & Kommunikation, ÖPP Deutschland AG – Partnerschaften Deutschland

www.partnerschaften-deutschland.de



NWMD

Gesellschaft für
Kommunikation

MACH'S MIT GENOSSEN

Wir sind eine Tochter des Berliner vorwärts Verlags.
Unser Spezialgebiet ist die politische Kommunikation.

Wir konzipieren und realisieren **Kampagnen, Printmedien, Onlineprojekte** und machen **mobile Kommunikation** möglich.

Unser Prinzip heißt Maßanzug: Wir entwerfen gemeinsam mit unseren Kunden einen perfekt sitzenden Medienmix. Weil nur zielgenaue Kommunikation ankommt.

Wir freuen uns auf die Zusammenarbeit!

Vereinbaren Sie als
öffentlicher Auftraggeber
eine kostenfreie Investitions-
beratung für Ihr Projekt

+49 30 257679 -0

www.partnerschaften-deutschland.de/ib

Sie planen Investitionen in Infrastruktur- oder IT-Projekte?

Wir machen Sie fit für Ihre Ziele.



Im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen bieten wir allen öffentlichen Auftraggebern eine **kostenfreie Beratung** zu geplanten Investitionsvorhaben sowie zu allgemeinen Fragen im Vorfeld eines Projektes an und prüfen mit ihnen gemeinsam, ob eine **Öffentlich-Private Partnerschaft** eine wirtschaftliche Realisierungsvariante ist.

Kompetent. Kostenfrei. Kurzfristig.

 **Partnerschaften
Deutschland**

ÖPP Deutschland AG