

Der Vorschlag einer Infrastrukturgesellschaft für Kommunen

Von Martin Meurers¹, Bastian Alm¹ und Beatrice Pagel

Viele Kommunen in Deutschland haben bei der Realisierung von Investitionsprojekten einen hohen Bedarf an externer Beratung und Unterstützung. Dies ergibt sich aus einer vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie durchgeführten Befragung unter kommunalen Finanzverantwortlichen. Ein möglicher Lösungsansatz könnte in der von der Expertenkommission „Stärkung von Investitionen in Deutschland“ vorgeschlagenen Gründung einer von Bund und Ländern getragenen Infrastrukturgesellschaft (oder mehrerer dezentraler Infrastrukturgesellschaften) bestehen. Auf diese Weise könnte das Beratungsangebot für Kommunen strukturell ausgebaut und ein mögliches Hemmnis für die Investitionstätigkeit auf kommunaler Ebene weiter reduziert werden.

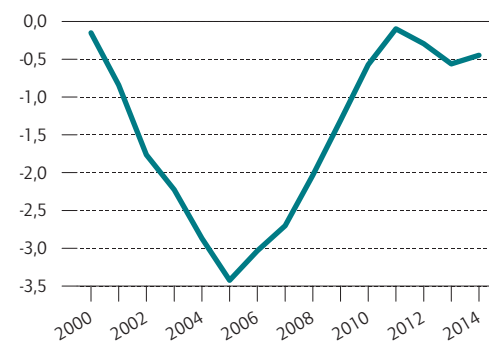
Der Anteil der Investitionen an der Wirtschaftsleistung lag in Deutschland in den 2000er Jahren deutlich unter dem OECD-Durchschnitt (Abbildung 1). Diese Entwicklung wird auf die Schwäche der privaten Investitionen, aber auch auf die Investitionszurückhaltung der Kommunen zurückgeführt.² Die Nettoanlageinvestitionen der Kommunen gingen bereits zu Beginn der 1990er Jahre in einen Sinkflug über, der erst in jüngster Zeit abgebremst wurde (Abbildung 2). Rechnerisch hat sich das Nettoanlagevermögen der Kommunen zwischen 2003 und 2014 um 53,5 Milliarden Euro verringert.

² Vgl. etwa Alm, B., Meurers, M. (2015): Wesentliche Fakten zur Investitionsschwäche in Deutschland. Wirtschaftsdienst 1/2015, 24-31. Siehe auch Stärkung von Investitionen in Deutschland, Bericht der Expertenkommission im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Energie, Sigmar Gabriel, www.bmwi.de/DE/Mediathek/publikationen,did=702188.html.

Abbildung 1

Differenz zwischen der Investitionsquote Deutschlands und der Investitionsquote im Durchschnitt der OECD-Länder

In Prozentpunkten



Investitionsquote: Bruttoanlageinvestitionen im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt.

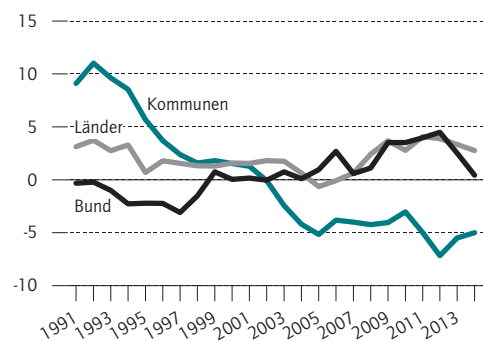
Quellen: Statistisches Bundesamt (2015): Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Arbeitsunterlage Investitionen, 2. Vierteljahr 2015; OECD (2015).

¹ Die in diesem Beitrag geäußerten Ansichten sind die persönliche Meinung der Autoren und nicht notwendigerweise die des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie.

Abbildung 2

Nettoanlageinvestitionen nach Gebietskörperschaften

In Milliarden Euro



Quelle: Statistisches Bundesamt, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Arbeitsunterlage Investitionen, 2. Vierteljahr 2015.

© DIW Berlin 2015

Um die Ursachen und Konsequenzen der kommunalen Investitionszurückhaltung zu analysieren, hat das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) im Zuge der Beratungen der Expertenkommission „Stärkung von Investitionen in Deutschland“ im ersten Quartal 2015 eine Online-Befragung durchgeführt, an der 1 023 kommunale Finanzverantwortliche aus allen Ländern teilnahmen. Ein wesentliches Erkenntnisziel der Kommunalumfrage galt der Art und dem Ausmaß des kommunalen Unterstützungsbedarfs bei der Planung und Durchführung von Infrastrukturprojekten.

Begrenzte Verwaltungskapazitäten

Die finanziellen Spielräume vieler Kommunen wurden im Laufe der vergangenen Jahrzehnte durch einen Anstieg der Sozialausgaben stark eingeengt. Seit dem Jahr 1970 hat der Anteil der Sozialausgaben an den Gesamtausgaben um annähernd 15 Prozentpunkte zugenommen. Gleichzeitig verringerte sich der Anteil der Sachinvestitionen von über einem Drittel auf nur noch etwa ein Zehntel. Relativ konstant entwickelte sich der Anteil der Ausgaben für laufenden Sachaufwand, Personal und Zinsen.³ Dazu passt, dass die Finanzverantwortlichen in der BMWi-Kommunalumfrage die Investitionszurückhaltung insbesondere auf die unzureichende kommu-

nale Finanzausstattung und hohe Sozialausgaben zurückgeführt haben.⁴

Die finanziellen Restriktionen wirken sich auch auf die Personalausstattung der Kommunen aus. In den vergangenen Jahren mussten viele Kommunen Personal abbauen, während sich die Anforderungen an Investitionsvorhaben, insbesondere bei Infrastrukturprojekten, in technischer, kaufmännischer und juristischer Hinsicht immer weiter erhöht haben. Aktuelle Analysen bestätigen, dass die Personalbedarfsermittlung öffentlicher Verwaltungen Nachholbedarfe offenbaren und der einwohnerbereinigte Personalbestand kommunaler Kernverwaltungen von den Siedlungsstrukturen (insbesondere Einwohnerdichte, Einwohnerhöhe) abhängig ist.⁵ Dies bleibt nicht ohne Rückwirkung auf die kommunale Investitionsfähigkeit: Fast zwei Drittel der Befragten (63 Prozent) gaben zu geringe personelle Ressourcen als wichtigen Faktor für den Investitionsrückstand der eigenen Kommune an.⁶

Eigene Kapazitäten für vergleichsweise selten durchgeführte und komplexe Infrastrukturvorhaben in den Kommunen vorzuhalten oder wieder aufzubauen, wäre wirtschaftlich jedoch nicht in jedem Fall sinnvoll. Dies gilt im besonderen Maße für kleinere Kommunen. Entsprechend hoch ist der Bedarf an externer Unterstützung, der sich deutlich in der BMWi-Kommunalumfrage widerspiegelt.

Die Umfrage hat zudem gezeigt, dass der Unterstützungsbedarf in verschiedenen Phasen der Planung und Durchführung von Infrastrukturprojekten mehrheitlich als wichtig oder gar sehr wichtig eingestuft wird. In Kommunen mit weniger als 30 000 Einwohnern ist der Unterstützungsbedarf dabei durchweg etwas stärker ausgeprägt als in größeren Kommunen. Diese Ergebnisse sprechen dafür, dass zwischen den Verwaltungsressourcen und Anforderungen an die kommunale Infrastrukturbereitstellung eine nennenswerte Diskrepanz besteht. Insbesondere bei der Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, der Vertragsgestaltung

⁴ Für eine Analyse des Zusammenhangs von Sozialausgaben und Investitionen der Kommunen siehe den Beitrag von Arnold et al. (2015): Große Disparitäten bei den kommunalen Investitionen. DIW Wochenbericht Nr. 43/2015, 1031-1040.

⁵ Siehe insbesondere Mudrack, T. (2015): Wieviel Verwaltung benötigt der Bürger? Eine Analyse der Bestimmungsfaktoren für den Personalbestand kommunaler Kernverwaltungen in Gemeinden bis 30 000 Einwohner. Review of Regional Research 2/2015, 211-240. Ein Ergebnis dieser Untersuchung ist, dass die Stellenintensität der dicht besiedelten Gemeinden Westdeutschlands signifikant über den dünn besiedelten Gemeinden liegt.

⁶ BMWi-Kommunalumfrage (2015): Welches sind die maßgeblichen Ursachen für den Investitionsrückstand in Ihrer Kommune? Anteil der Kommunen, die mit „trifft voll und ganz zu“, „trifft eher zu“ und „teils/teils“ auf die Frage nach zu geringen personellen Ressourcen als maßgebliche Ursache für den Investitionsrückstand ihrer Kommunen geantwortet haben.

³ Alm, B., Zettelmeyer, J. (2015): Kommunale Investitionen – Woran fehlt es? Wirtschaftsdienst Nr. 7/2015, 459-464.

Abbildung 3

In welchen Bereichen sehen Sie Bedarf für eine umfassende Unterstützung bei Planung und Durchführung von Infrastrukturinvestitionen?
In Prozent



Anteil der Kommunen, die Unterstützungsbedarf in den einzelnen Bereichen als „wichtig“, oder „sehr wichtig“ eingestuft haben. Mehrfachnennungen möglich. N = 845.

Quelle: BMWi-Kommunalumfrage 2015.

© DIW Berlin 2015

und -änderung sowie bei Controlling und Steuerung von Infrastrukturprojekten besteht erheblicher Unterstützungsbedarf auf Seiten der Kommunen (Abbildung 3).

Ist das bestehende Angebot externer Investitionsberatung ausbaufähig?

Viele der Leistungen, bei denen die Kommunen Unterstützungsbedarf signalisieren, sind sowohl von öffentlichen als auch von privaten Anbietern am Markt verfügbar, etwa Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, juristische Beratungen (vor allem bei Vergabefragen) und (Teile der) Projektsteuerung.

Eine wichtige Voraussetzung dafür, externe Beratungsleistungen in Anspruch zu nehmen, sind geeignete Vertragskonstruktionen und Anreizmechanismen, um die Interessen des Beraters bestmöglich mit denen des Beratenen zu verbinden. Hier kann es im Einzelfall berechtigt oder auch unberechtigt Vorbehalte geben, dass die Qualität der Beratungsleistung nicht vollständig gesichert werden kann.

Ein weiterer Grund für eine zögerliche Inanspruchnahme externer Investitionsberatung dürfte darin liegen, dass der erwartete Nutzen aus einer Beratung im Verhältnis zu den Kosten nicht immer unmittelbar ersichtlich wird und damit schwer kalkuliert werden kann: zum einen, weil in der Phase der Bedarfsanalyse und der Projektplanung die Realisierung noch unsicher ist und unnötige Kosten in diesem Stadium gegebenenfalls vermieden werden sollen; zum anderen, weil es in unterschiedlichen Projektphasen meist verschiedener Beratungsleistungen bedarf. Zwar sind für die verschiedenen Projektphasen diverse Beratungsangebote am Markt verfügbar. Einzelne Beratungsanbieter können jedoch in der Regel nicht auf Vorarbeiten und Vorkenntnisse zum Projekt zurückgreifen, sodass sich die Kosten für diese Grundleistung bei jeder Beratung kumulieren können.

Darüber hinaus müssen Beratungsleistungen üblicherweise nach der Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen (VOL/A) ausgeschrieben werden. Dies kann gerade bei Bedarf an verschiedenen Beratungsleistungen zu unterschiedlichen Zeitpunkten im Projektverlauf zum Kostenhindernis werden.

Für die Investitionsberatung von Kommunen gibt es bereits zentralisierte Angebote, die Kompetenzen bündeln. Diese Beratungsangebote sind bislang häufig auf Öffentlich-Privaten Partnerschaften (ÖPP) fokussiert, wie etwa die Angebote der ÖPP Deutschland AG⁷ oder verschiedene Angebote in einzelnen Ländern wie ÖPP-Task-Forces, die wiederum teilweise mit den jeweiligen Förderbanken vernetzt sind.

Für konventionell⁸ realisierte Investitionsprojekte, die über 95 Prozent der öffentlichen Infrastrukturinvestitionen in Deutschland ausmachen, stehen ähnliche Angebote für eine Begleitung über den gesamten Projektzyklus hinweg jedoch nicht zur Verfügung. Angesichts der Tatsache, dass sich in der BMWi-Kommunalumfrage rund die Hälfte der Befragten unzufrieden mit der Kosten- und Termintreue bei konventioneller Beschaf-

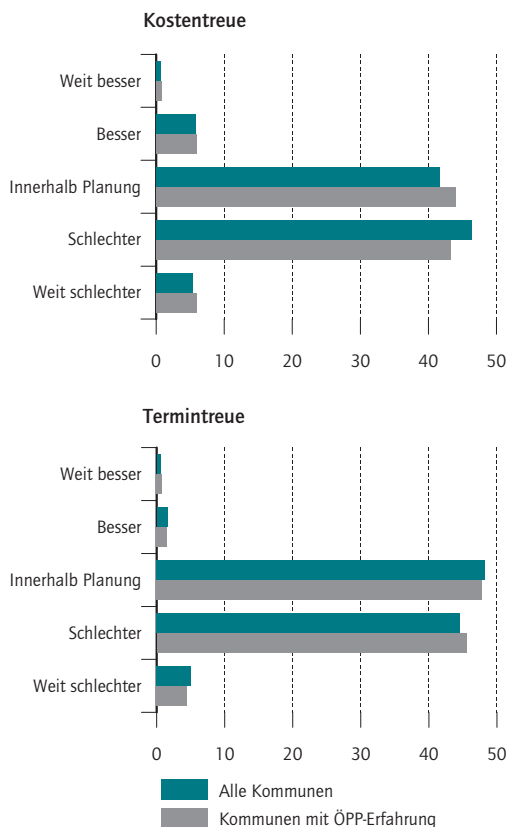
⁷ Bei der ÖPP Deutschland AG handelt es sich um ein Unternehmen in mehrheitlich öffentlichem Besitz (Bund, Länder und Kommunen halten etwa 57 Prozent der Gesellschaftsanteile. Die Beteiligung der Privatwirtschaft erfolgt über eine Beteiligungsgesellschaft, die etwa 43 Prozent der Anteile an der ÖPP Deutschland AG hält. Siehe dazu Partnerschaften Deutschland (2015): Aufbau der Gesellschaft, www.partnerschaften-deutschland.de/wer-wir-sind/aufbau-der-gesellschaft/).

⁸ „Konventionelle Beschaffung“ bezeichnet die Eigenrealisierung von Infrastrukturprojekten durch eine Kommune, das heißt, dass die Kommune ein Projekt selbst finanziert, durchführt und anschließend betreibt. Bauleistungen werden dabei üblicherweise in Teillosen beschafft. Im Gegensatz dazu steht die Fremdrealisierung, zu der auch die Umsetzung eines Projekts in Form von Öffentlich-Privaten Partnerschaften (ÖPP) zählt. Bei dieser Form der Projektrealisierung werden Finanzierung, Planung, Bau und Betrieb von einem externen Partner, beispielsweise von einem Unternehmen oder einem Konsortium, erbracht.

Abbildung 4

Wie beurteilen Sie in Ihrer Gemeinde beziehungsweise Stadt konventionell (Vergabe in Fachlosen) realisierte Projekte im Hinblick auf Baukosten und Bauzeit?

Anteile in Prozent



Konventionelle Beschaffung: Planung und Durchführung der Investition durch die Kommune selbst.

ÖPP: Öffentlich-Private Partnerschaft.

Quelle: BMWi-Kommunalumfrage 2015. N = 894.

© DIW Berlin 2015

fung gezeigt hat, scheint hier ein hoher, ungedeckter Bedarf an verbesserter vorausschauender Beratung zu existieren (Abbildung 4).

Bei den bestehenden Beratungsangeboten findet zwar bereits in der Frühphase des Projektes eine mit Blick auf die Auswahl des Beschaffungsmodells ergebnisoffene Beratung statt. Dennoch haben Kommunen, bei deren Investitionsprojekten eine Realisierung als ÖPP von vornherein eher unwahrscheinlich ist (zum Beispiel wegen des geringen Investitionsvolumens oder eines

technisch leicht handhabbaren Projekts), nur geringe Anreize, eine solche Beratung in Anspruch zu nehmen.

In der Gesamtschau stehen den Kommunen für die konventionelle Beschaffungsvariante jenseits der Bedarfsermittlungs- und Analysephase derzeit keine vollumfänglichen Beratungs- und Unterstützungsangebote aus einer Hand bei den verschiedenen nötigen Planungs- und Umsetzungsschritten zur Verfügung.

Eine unabhängige Infrastrukturgesellschaft als Ansatzpunkt zur Stärkung des Beratungsangebots

Ein Lösungsansatz zur Verstärkung des Beratungsangebots könnte in der von der unabhängigen Expertenkommission „Stärkung von Investitionen in Deutschland“ vorgeschlagenen Einrichtung einer von Bund und Ländern getragenen Infrastrukturgesellschaft (oder alternativ mehreren regionalen Infrastrukturgesellschaften) als „Dienstleister“ für die Kommunen bestehen.⁹ Die Gesellschaft soll den Kommunen helfen, von den verschiedenen Projekt- und Beschaffungsvarianten die für sie beste und wirtschaftlichste Alternative auszuwählen, und den Planungs- und Umsetzungsprozess begleiten. Im Gegensatz zu bestehenden Beratungsangeboten für die konventionelle Realisierung soll diese Infrastrukturgesellschaft eine Beratung für den gesamten Projektzyklus „aus einer Hand“ anbieten. Alle Kommunen, unabhängig von ihrer Finanzkraft, ihrer Größe und ihren Planungs- und Durchführungskapazitäten, sollen Zugang zu den Dienstleistungen der Gesellschaft haben.

Im Lichte des Beratungsbedarfs bei kommunalen Infrastrukturprojekten wäre bei der Umsetzung dieses Vorschlags zu beachten, dass ein Angebot bereitgestellt wird, das möglichst alle denkbaren Beschaffungsvarianten einschließt und das flexibel und unbürokratisch von allen Kommunen und weiteren staatlichen Ebenen in Anspruch genommen werden kann.¹⁰ Wenn es dabei gelänge, Kompetenzen bestmöglich zu konzentrieren und zu vernetzen, könnte dies helfen, Skalen- und Synergieeffekte zu nutzen und damit die Kosten der Beratung gering zu halten.

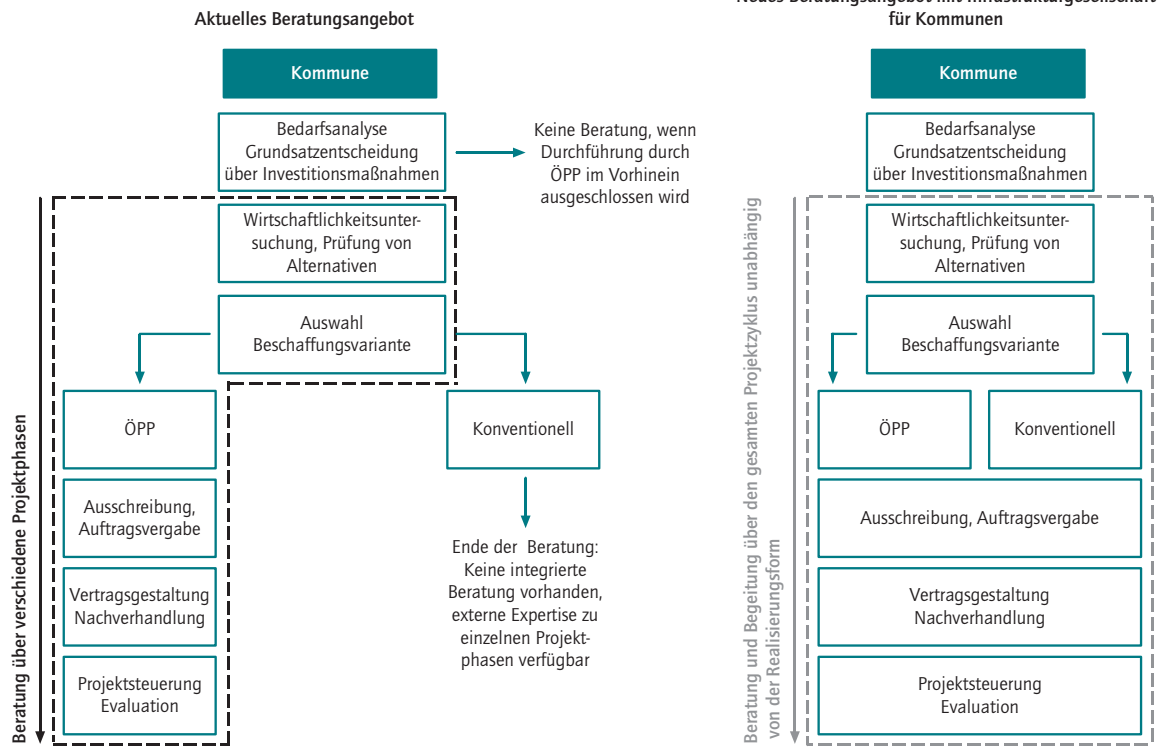
Eine externe Unterstützung und Beratung von Kommunen über alle Phasen eines Infrastrukturprojektes – Auftragsvergabe, Vertragsgestaltung und Nachverhandlung

⁹ Stärkung von Investitionen in Deutschland, Bericht der Expertenkommission im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Energie, Sigmar Gabriel, www.bmwi.de/DE/Mediathek/publikationen,did=702188.html.

¹⁰ Zettelmeyer, J., Alm, B. (2015): Erfolgsvoraussetzungen der privaten Infrastrukturfinanzierung, Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen Nr. 18/2015, 872-874.

Abbildung 5

Beratung von Kommunen: Status quo versus Infrastrukturgesellschaft



Quelle: Darstellung des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2015

mit Bietern sowie Projektsteuerung – gibt es bislang nahezu ausschließlich im Kontext von ÖPP-Projekten (Abbildung 5, links).¹¹ Grundsätzlich stellen sich aber bei der konventionellen Beschaffung und bei Mischformen wie der Generalunternehmerschaft, Funktionsbauverträgen oder sogenanntem „Partnering“ über den Lebenszyklus vergleichbare Fragen. Wenn es hier gelänge, ein breites Angebot für alle Beschaffungsvarianten zu installieren, könnte dies auch diejenigen Kommunen von Anfang an für eine Inanspruchnahme von Beratung interessieren, die bislang keinen hinreichenden Anreiz dafür gehabt haben (Abbildung 5, rechts). In der BMWi-Kommunalbefragung hatten rund 85 Prozent der Kommunen bislang noch keine Erfahrungen mit Projektrealisierung durch Öffentlich-Private Partner-

schaften. Als Gründe dafür wurden von mehr als der Hälfte der befragten Finanzverantwortlichen vor Ort transaktionskostenbezogene Nachteile angeführt, wie fehlende Erfahrung und Kapazitäten, zu hohe Komplexität und zu hoher Aufwand (Abbildung 6).¹² Gerade in der Frühphase eines Investitionsprojektes werden aber durch die Bedarfsanalyse, Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen und das Prüfen von Alternativen wichtige Weichenstellungen vorgenommen. Auch für die konventionell realisierten Infrastrukturprojekte könnte so ein erhebliches Potenzial mit Blick auf eine effizientere und raschere Durchführung von Investitionsvorhaben gehoben werden.

¹¹ Die Autoren bedanken sich bei Lisa Wenske für die Konzeption der Grafik.

¹² Siehe auch Alm, B., Zettelmeyer, J. (2015): Kommunale Investitionen – Woran fehlt es? Wirtschaftsdienst Nr. 7/2015, 461.

Bei der Umsetzung würde ferner die Frage aufgeworfen, wie sich die Infrastrukturgesellschaft in die bestehende Beratungslandschaft einfügen könnte. Grundsätzlich wäre dabei zu prüfen, wie die bestehenden Beratungsangebote genutzt und ergänzt werden können, um wiederum nicht unnötige Doppelstrukturen und damit Ineffizienzen zu schaffen. Dabei wäre auch zu berücksichtigen, dass das Angebot an geeignetem Beratungspersonal in quantitativer und qualitativer Hinsicht kurzfristig nicht beliebig ausdehnbar ist.

Wie sich ein auf alle Beschaffungsvarianten strukturell erweitertes Beratungsangebot auf die bestehende Beratungslandschaft auswirken würde, dürfte nicht zuletzt von der konkreten Umsetzung abhängen. Unabhängig davon wäre jedoch davon auszugehen, dass eine gezielte Ausweitung des Beratungsangebots im Ergebnis die Lebenszyklusperspektive bei Investitionsprojekten insgesamt stärker ins Bewusstsein rücken dürfte und damit vor allem auch die Prüfung von Beschaffungsalternativen. Dies könnte insgesamt dazu beitragen, die Effizienz von langfristigen Investitionsprojekten zu stärken und den kommunalen Investitionsrückstand durch eine schnelle und kostengünstige Realisierung von Vorhaben zu verringern.

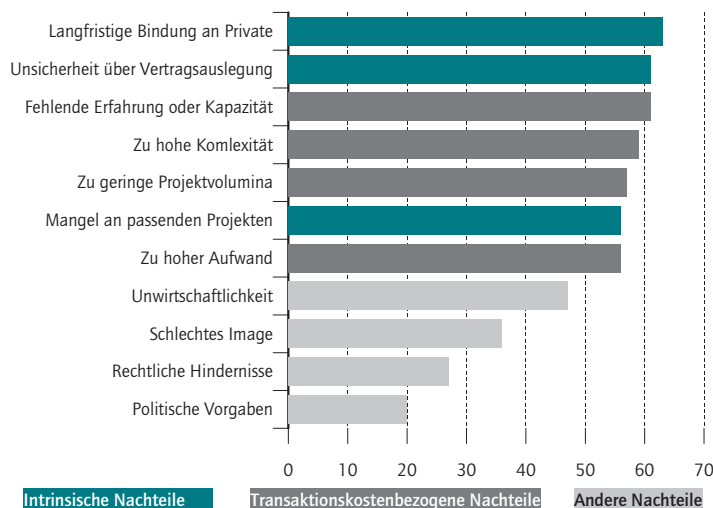
Martin Meurers leitet das Referat „Finanzpolitik und konjunkturelle Koordinierung“ im Bundesministerium für Wirtschaft und Energie

Bastian Alm ist Referent im Referat „Finanzpolitik und konjunkturelle Koordinierung“ im Bundesministerium für Wirtschaft und Energie

Abbildung 6

Warum wurden in Ihrer Stadt/Gemeinde beziehungsweise Ihrem Landkreis bisher keine ÖPP-Vorhaben realisiert?

Anteile in Prozent



Anteil der Kommunen, die mit „trifft voll und ganz zu“ und „trifft eher zu“ antworteten. Mehrfachnennungen möglich. N = 744.

Quelle: BMWi-Kommunalumfrage 2015.

© DIW Berlin 2015

Beatrice Pagel ist Vorstandsreferentin am DIW Berlin | bpagel@diw.de

PROPOSING AN INFRASTRUCTURE COMPANY FOR MUNICIPALITIES

Abstract: According to a survey conducted among municipal financial officers by the Federal Ministry of Economy and Energy, many German municipalities have a high need for external guidance and support when it comes to realizing investment projects. One possible solution proposed by the expert commission "Strengthening Investment in

Germany" is the creation of the federal and state-finance infrastructure company (or several decentralized infrastructure companies). In this way, the advisory services for municipalities can be expanded structurally, and a potential obstacle to municipal investment activity can be further reduced.

JEL: H54, H76, H11

Keywords: Local public investment, local infrastructure



DIW Berlin – Deutsches Institut
für Wirtschaftsforschung e.V.
Mohrenstraße 58, 10117 Berlin
T +49 30 897 89 -0
F +49 30 897 89 -200
82. Jahrgang

Herausgeber

Prof. Dr. Pio Baake
Prof. Dr. Tomaso Duso
Dr. Ferdinand Fichtner
Prof. Marcel Fratzscher, Ph.D.
Prof. Dr. Peter Haan
Prof. Dr. Claudia Kemfert
Dr. Kati Krähnert
Prof. Dr. Lukas Menkhoff
Prof. Karsten Neuhoff, Ph.D.
Prof. Dr. Jürgen Schupp
Prof. Dr. C. Katharina Spieß
Prof. Dr. Gert G. Wagner

Chefredaktion

Sylvie Ahrens-Urbaneck
Dr. Kurt Geppert

Redaktion

Renate Bogdanovic
Sebastian Kollmann
Marie Kristin Marten
Dr. Wolf-Peter Schill

Lektorat

Dr. Stefan Bach
Karl Brenke
Alexander Eickelpasch

Pressestelle

Renate Bogdanovic
Tel. +49-30-89789-249
presse@diw.de

Vertrieb

DIW Berlin Leserservice
Postfach 74
77649 Offenburg
leserservice@diw.de
Tel. (01806) 14 00 50 25
20 Cent pro Anruf
ISSN 0012-1304

Gestaltung

Edenspiekermann

Satz

eScriptum GmbH & Co KG, Berlin

Druck

USE gGmbH, Berlin

Nachdruck und sonstige Verbreitung –
auch auszugsweise – nur mit Quellen-
angabe und unter Zusendung eines
Belegexemplars an die Serviceabteilung
Kommunikation des DIW Berlin
(kundenservice@diw.de) zulässig.

Gedruckt auf 100 % Recyclingpapier.