



UNIVERSITÄT
LEIPZIG



Management und Investitionen

Infrastrukturprojekte neu denken

Alexander Kratzmann und Matthias Redlich

KOMKIS Analyse Nr. 7

KOMKIS
ANALYSE

Kompetenzzentrum für kommunale Infrastruktur Sachsen
am Institut für öffentliche Finanzen und Public Management

Bibliographische Information der Deutschen Nationalbibliothek: Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISSN 2511-7432

Erscheinungsjahr 2017

Ansprechperson: Alexander Kratzmann, wissenschaftlicher Mitarbeiter

T +49 341 9733-627 | F + 49 341 9733-589 | kratzmann@wifa.uni-leipzig.de

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|----|
| Abbildungs- und Tabellenverzeichnis | II |
| Abkürzungsverzeichnis..... | II |
| Kurzzusammenfassung | 1 |
| 1 Einleitung | 2 |
| 1.1 Investitionsstau in Deutschland | 2 |
| 1.2 Problemstellung | 4 |
| 2 Öffentliche Infrastrukturgesellschaften als Modellvorschlag der Expertenkommission | 5 |
| 2.1 Öffentliche Infrastrukturgesellschaft zur Bereitstellung von Beratungsleistungen . | 6 |
| 2.2 Öffentliche Infrastrukturgesellschaft zur Projektrealisierung..... | 7 |
| 2.3 Öffentliche Infrastrukturgesellschaft zur Projektfinanzierung | 8 |
| 3 Zwischenfazit | 10 |
| 4 Modelle aus der Praxis | 12 |
| 4.1 Partnerschaft Deutschland..... | 12 |
| 4.2 Zweckverbände | 13 |
| 4.3 Sondervermögen Schulbau / Schulimmobilien, Hamburg..... | 14 |
| 4.4 ASFINAG | 16 |
| 4.5 Infrastrukturfonds | 18 |
| 5 Diskussion der Vorschläge vor dem Hintergrund praktischer Erfahrungen..... | 21 |
| 5.1 Projektbegleitende Hilfestellungen und Beratung..... | 23 |
| 5.2 Öffentliche Infrastrukturgesellschaft zur Projektrealisierung..... | 25 |
| 5.3 Infrastrukturfonds | 27 |
| 6 Fazit..... | 29 |
| Literaturverzeichnis | 31 |

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

| | | |
|--------------|---|----|
| Abbildung 1: | Entwicklung der öffentlichen Nettoinvestitionen in Deutschland 2001 bis 2015..... | 2 |
| Abbildung 2: | Organisation des Schulbaus in Hamburg | 16 |
| Abbildung 3: | Organisation des Municipal Infrastructure Development Fund | 21 |

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|-------------|---|
| ASFINAG | Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft |
| BMWi | Bundesministerium für Wirtschaft und Energie |
| BSB | Behörde für Schule und Berufsbildung |
| EBRD | Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung |
| FSFS | Frankfurt School for Financial Services |
| GMH | Gebäudemanagement Hamburg |
| GVP-Ö | Generalverkehrsplan Österreich |
| GWG Gewerbe | Gesellschaft für Kommunal- und Gewerbeimmobilien mbH |
| HIBB | Hamburger Institut für Berufliche Bildung |
| KfW | Kreditanstalt für Wiederaufbau |
| MIDF | Municipal Infrastructure Development Fund |
| ÖPP | Öffentlich-Private Partnerschaft |
| PD | Partnerschaft Deutschland |
| PPP | Public-Private Partnership |

Kurzzusammenfassung

Seit einigen Jahren besteht in der Bundesrepublik Deutschland ein massiver Nachholbedarf im Hinblick auf Investitionen in öffentliche Infrastruktur. Ein erheblicher Teil dieses Rückstands ist dabei auf der kommunalen Ebene zu verorten. Neben der allgemein angespannten Finanzlage der Kommunen konnten vor allem Steuerungs- und Managementprobleme im Investitionsprozess als entscheidende Treiber dieser Entwicklung ausgemacht werden. Vor diesem Hintergrund wurde im Jahr 2014 die unabhängige Expertenkommission „Stärkung von Investitionen in Deutschland“ vom damaligen Bundeswirtschaftsminister Sigmar Gabriel beauftragt, Lösungsansätze für die bestehenden Probleme zu erarbeiten. Herausgekommen sind Vorschläge, die die Ursachen des Investitionsrückstands berücksichtigen, allerdings hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung der sog. Infrastrukturgesellschaften in weiten Teilen vage bleiben. Insbesondere wird nicht geklärt, ob und inwieweit bzw. unter welchen organisatorischen Rahmenbedingungen sich die Vorschläge auf die kommunale Ebene übertragen lassen.

Im Rahmen dieser Analyse werden die Vorschläge der Expertenkommission einer kritischen Betrachtung unterzogen. Dazu werden im ersten Schritt aus den Vorschlägen der Expertenkommission Grundkonzeptionen abgeleitet. Die Aufgabenbereiche der Infrastrukturgesellschaften umfassen so die Bereitstellung von Beratungsleistungen, die Projektrealisierung sowie die Projektfinanzierung. Im zweiten Schritt werden dafür vorhandene Anwendungsbeispiele identifiziert und analysiert.

Zusammenfassend ist dabei festzustellen: Überregionale Beratungseinrichtungen bieten eine Möglichkeit, den Investitionsprozess für Kommunen transparenter zu gestalten und ihnen spezifisches Know-how zur Verfügung zu stellen. Eine über die Beratung hinausgehende Gesellschaft, die zusätzlich eigenständig Aufgaben des Projektmanagement und der -steuerung oder den gesamten Realisierungsprozess sowie ggf. auch die Bewirtschaftung der Infrastruktureinrichtung übernehmen kann, erscheint ebenfalls sinnvoll. In der Praxis ist dies für die kommunale Ebene allerdings schwer umsetzbar. Zweckverbände, die den Infrastrukturbetrieb für Kommunen gebündelt wahrnehmen, können als erster Zwischenschritt gesehen werden, der schon heute in einigen Bereichen vorzufinden ist. Angesichts der Herausforderungen des demographischen Wandels sowie der allgemein angespannten Finanzsituation vieler Kommunen muss in der Zukunft aber verstärkt über den Ausbau solcher Arrangements und praktikable Alternativen nachgedacht werden. Die Implementierung von Infrastrukturfonds, die finanzschwachen Kommunen zusätzliches Kapital für Investitionen zur Verfügung stellen sollen, lohnt sich für die Kommunen nur dann, wenn tatsächlich eine finanzielle Entlastung stattfindet. Hierzu könnte die Bündelung einer Vielzahl ähnlicher kommunaler Projekte innerhalb eines Fonds beitragen, allerdings existiert ein derartiges Modell derzeit noch nicht.

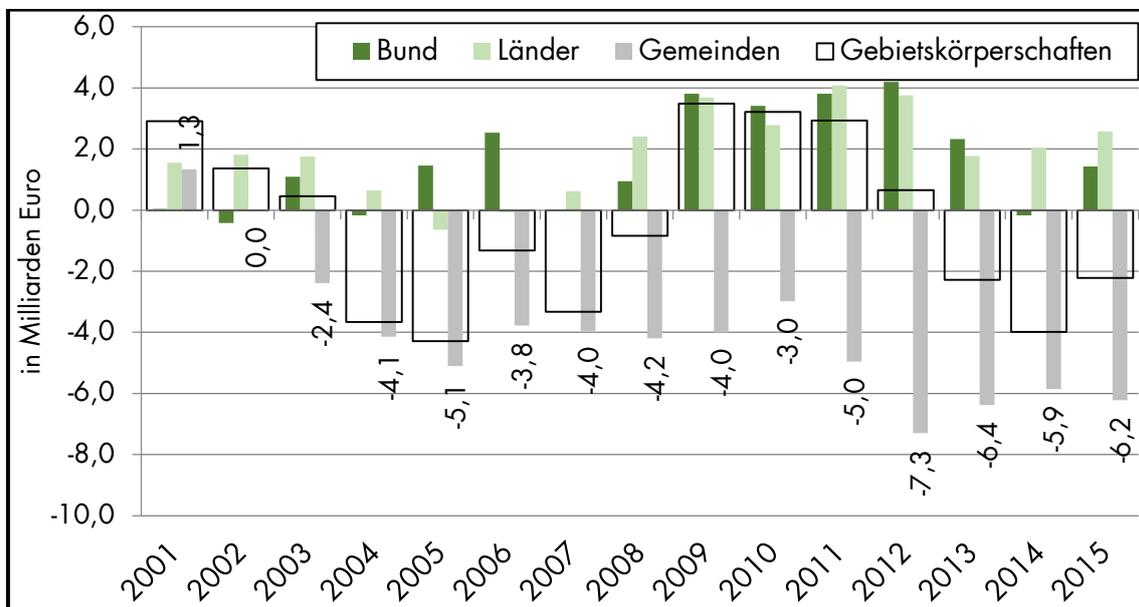
1 Einleitung

1.1 Investitionsstau in Deutschland

Lange Zeit wurde in Deutschland über die Existenz eines Investitionsstaus diskutiert, mittlerweile ist dessen Existenz unbestritten. So belegen zahlreiche Studien der letzten Jahre eindrücklich, dass in der Bundesrepublik auf allen Körperschaftsebenen ein enormer Bedarf zur Sanierung, zur Instandsetzung und zum Neubau von Infrastruktureinrichtungen besteht.¹ Der Gesamtnachholbedarf wird auf ca. 136 Mrd. Euro beziffert.² Da Kommunen die Hauptträger von Infrastruktureinrichtungen sind, sind insbesondere auf dieser Ebene verstärkt Investitionen notwendig.³ Seit 2003 befindet sich die Nettoinvestitionsquote der Kommunen im negativen Bereich, sodass nicht nur ein Wachstum im Kapitalstock ausbleibt, sondern gleichzeitig bereits bestehende Substanz weiter an Wert verliert (vgl. Abbildung 1).⁴

Die Gründe für die „Investitionslücken“ auf der kommunalen Ebene sind vielschichtig. Im Rahmen einer Befragung durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) äußerten sich mehr als 1000 kommunale Finanzverantwortliche aus allen Bundesländern

Abbildung 1: Entwicklung der öffentlichen Nettoinvestitionen in Deutschland 2001 bis 2015.



Quelle: Kilian, Hesse und Redlich (2016), S. 5.

¹ Vgl. u. a. KfW Bankengruppe (2016), S. 16, Deutscher Industrie- und Handelskammertag (2014), S. 3 – 5, Lindner und Rietzler (2015), S. 455.

² Vgl. KfW Bankengruppe (2016), S. 15.

³ Vgl. Lindner und Rietzler (2015), S. 456.

⁴ Vgl. Kilian, Hesse und Redlich (2016), Köller (2014), S. 1.

zu der Problematik.⁵ Als hauptursächlich für ausbleibende Investitionen können zwei Kernprobleme identifiziert werden, nämlich die persistent angespannte kommunale Finanzsituation sowie eine Steuerungs- und Managementproblematik bei der Durchführung von Infrastrukturinvestitionen. Die geringen investiven Handlungsspielräume in vielen kommunalen Haushalten sind insbesondere auf zuletzt massiv gestiegene Sozialausgaben und die Erfüllung immer vielfältigerer Pflichtaufgaben zurückzuführen. Mit der Implementierung der Schuldenbremse in die Landesverfassungen könnte sich diese Situation für die Kommunen noch verschärfen. So könnten die Länder geneigt sein, noch weitere zusätzliche Aufgaben auf die Kommunen zu überwälzen, um die Verschuldungsvorgaben einzuhalten. Doch auch die in den Kommunalhaushalten vorhandenen investiven Spielräume wurden in der Vergangenheit häufig nicht im notwendigen Maß genutzt.

Der Zustand, dass trotz sogar gesteigener Steuereinnahmen und der günstigen Finanzierungskonditionen, welche den Kommunen durch die noch immer bestehende Niedrigzinspolitik der Europäischen Zentralbank zur Verfügung stehen, weiterhin eine negative Nettoinvestitionsquote besteht, lässt vermuten, dass bei der Realisierung von Infrastrukturprojekten auch über die Finanzierung hinaus noch weitere Problemlagen bestehen. Diesbezüglich wurden bei der Durchführung von Infrastrukturinvestitionen Steuerungs- und Managementdefizite identifiziert.⁶ Ein Grund dafür besteht in einem zunehmenden Mangel an qualifiziertem Personal. Vor dem Hintergrund knapper finanzieller Ressourcen sparen viele Kommunen an Weiterbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen und betreiben auch in den Bauämtern einen kontinuierlichen Personalabbau.⁷ Daneben bestehen aber schon jetzt langfristige Vakanzen. Insbesondere um spezialisierte Fachkräfte ist ein Wettbewerb im Entstehen, bei dem gerade kleinere Kommunen in der Konkurrenz zu privaten, aber auch zu anderen öffentlichen Angeboten immer seltener die lukrativsten Angebote unterbreiten können.⁸ Die Bauämter sind deshalb immer häufiger personell so knapp besetzt, dass z. B. krankheitsbedingte Ausfälle nicht kompensiert werden können. Die von Bundes- und Landesebene durch Gesetzesanforderungen und Förderprogramme gesetzten Schwerpunkte, wie bspw. im Bereich der Kinderbetreuung und zur Verbesserung der Bildungsinfrastruktur, binden vielerorts einen Großteil der vorhandenen Ressourcen, so dass es auch in größeren Kommunen zu Kapazitätsengpässen kommt.⁹ Dabei ist zu berücksichtigen, dass alle Aufgabenfelder sehr spezifische Fachqualifikationen und unterschiedliche Erfahrungsschätze erfordern. Der Bau und die Instandhaltung beispielsweise von Straßen erfordern andere Kenntnisse als die Errichtung und Sanierung von Schulen und diese erfordern wieder andere Kenntnisse als Feuerwachen oder Verwaltungsgebäude. Ebenso sind in den verschiedenen Phasen eines Investitionsprojektes – von der Bedarfsplanung über die Ausschreibung, den Bau resp. die Bauleitung bis hin zum Betrieb des Objektes – jeweils

⁵ Vgl. BMWi (2015).

⁶ Vgl. Expertenkommission „Stärkung von Investitionen in Deutschland“ (2014), Hesse et al. (2013), Kilian, Hesse und Redlich (2016).

⁷ Vgl. Institut der deutschen Wirtschaft Köln (2016), S. 8f.

⁸ Vgl. Redlich, Lenk und Lück (2013).

⁹ Vgl. Institut der deutschen Wirtschaft Köln (2016), S. 9.

spezifische Kenntnisse und Fähigkeiten notwendig. Das Vorhalten oder der Aufbau aller benötigten Kapazitäten ist mit hohen Kosten verbunden. Angesichts der Vielfältigkeit der in Kommunen benötigten Erfahrung sowie des zeitlich oft begrenzten Bedarfs an Spezialwissen stellt sich die Frage, ob es überhaupt effektiv und effizient bzw. angesichts der Haushaltslage langfristig wirtschaftlich sinnvoll und tragbar ist, für alle Aufgabenbereiche eigene Fachkräfte vorzuhalten.¹⁰

Eine alternative Möglichkeit stellen hier Inanspruchnahme und Einbindung externen Know-hows dar, welches durch öffentliche Angebote von Bund oder Land, aber auch durch private Dienstleistungen bereitgestellt werden kann. Noch einen Schritt weiter gehen Projektrealisierungen im Rahmen einer Öffentlich-Privaten-Partnerschaft (ÖPP) und gemischt-wirtschaftlicher Unternehmen, in denen der Staat öffentliche Leistungen nicht mehr alleine, sondern mit Unterstützung privater Akteure erbringt, welche eigene Ressourcen einbringen und Risiken übernehmen.¹¹ Mit zunehmender Einbeziehung externer Akteure ergeben sich allerdings Probleme, welche in der Literatur unter dem Stichwort Prinzipal-Agenten-Theorie ausführlich behandelt werden.¹² Je nach Organisationsstruktur können dabei Zielkonflikte dadurch entstehen, dass der Auftragnehmer eigene Zielsetzungen verfolgt und dafür seine Know-how- und Informationsvorsprünge ausnutzt. Der Auftraggeber ist auf Grund begrenzter Kapazitäten und eigenen Fachwissens nur bedingt in der Lage, Kontrollmöglichkeiten zu nutzen und das Verhalten des Agenten zu steuern. So kann bei Einbeziehung privater, externer Beratungsgesellschaften in die Planung und Umsetzung kommunaler Infrastrukturprojekte in erster Linie ein Konflikt zwischen der Erfüllung des öffentlichen Auftrags auf der einen Seite und der Verfolgung privatwirtschaftlicher Interessen auf der anderen Seite entstehen.

1.2 Problemstellung

Die Umfrage des BMWi bestätigt, dass grundsätzlich ein hoher Unterstützungsbedarf seitens der Kommunen hinsichtlich der Durchführung von Infrastrukturinvestitionen besteht. Dieser Bedarf bezieht sich unter anderem auf die in der Bedarfsplanung notwendigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, welche laut der Umfrageergebnisse des BMWi sowie nach unseren Studienergebnissen von etwa einem Drittel der befragten Kommunen regelmäßig genutzt werden.¹³ Weitere 27 Prozent nutzen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nur bei Projekten ab einem bestimmten Investitionsvolumen, zwei Prozent nur im Rahmen einer Realisierung über eine sog. „Öffentlich-Private Partnerschaft“ (ÖPP). 59 Prozent der Befragten sehen darüber hinaus Notwendigkeit zur Unterstützung im Bereich Controlling und Steuerung sowie 62 Prozent beim Thema Vertragsgestaltung. Die bereits angesprochene Finanznot der Kommunen, welche sich zunehmend auch in einem Personalmangel widerspiegelt, ist ein Grund für die offensichtlich unzureichende Durchführung derartiger

¹⁰ Vgl. BMWi (2015), S. 9.

¹¹ Vgl. Röber, Redlich und Lück (2016), S. 1.

¹² Vgl. u. a. Mühlenkamp (2006), S. 396 ff.

¹³ Vgl. auch Kilian, Hesse und Redlich (2016), S. 23, Hesse et al. (2013), S. 30.

Leistungen.¹⁴ Angesichts ausreichend vorhandener externer Beratungsangebote ist der dennoch bestehende Unterstützungsbedarf aber auch damit zu erklären, dass – berechtigter- oder unberechtigterweise – Zweifel an der Qualität dieser privaten oder öffentlichen Anbieter bestehen.¹⁵ Auch ist der Nutzen, den eine Kommune aus einer Beratungsleistung ziehen kann, im Vergleich zu den anfallenden Kosten oft nicht unmittelbar ersichtlich und gerade letztere können ein Hindernis darstellen, wenn zu unterschiedlichen Zeitpunkten im Projektverlauf verschiedene Bedarfe hinsichtlich der notwendigen Beratungsleistung bestehen. Zentralisierte Angebote, in denen Kompetenzen für unterschiedliche Projektphasen gebündelt werden, existieren häufig nur im Rahmen von ÖPP-Projekten. Daraus entstehen Zweifel an einer beschaffungsvariantenneutralen und unabhängigen Beratung.¹⁶

Die mangelnde Finanzausstattung sowie den grundsätzlichen Unterstützungsbedarf der Kommunen bei der Realisierung von Infrastrukturprojekten hat auch die unabhängige Expertenkommission „Stärkung von Investitionen in Deutschland“ bestätigt. Diese wurde im Jahre 2014 beauftragt, Handlungsempfehlungen zur Stärkung privater und öffentlicher Investitionen in Deutschland zu erarbeiten.¹⁷ Herausgekommen sind Vorschläge zur Unterstützung von Kommunen im Rahmen von Infrastrukturinvestitionen wie auch zur Attrahierung privaten Kapitals. Die Umsetzung dieser beiden Varianten wurde in weiten Teilen jedoch nicht näher erläutert und ist umstritten. Im Folgenden sollen daher aus den Vorschlägen der Expertenkommission Grundkonzeptionen abgeleitet und vor dem Hintergrund der damit lösbaren Problemstellung kritisch analysiert werden. Dafür werden für die Grundmodelle bereits existierende Institutionen gegenüber gestellt. Ebenso erfolgt eine kritische Betrachtung dahingehend, inwiefern die Vorschläge für eine kommunale Umsetzung geeignet sind bzw. welche alternativen Arrangements für die kommunale Ebene existieren.

2 Öffentliche Infrastrukturgesellschaften als Modellvorschlag der Expertenkommission

In der Gesamtbetrachtung des Berichts sollen Steuerungs-, Management- und Finanzierungsprobleme bei Infrastrukturprojekten über Zentralisierung gelöst werden. Als zentrales Element wird von der Expertenkommission die öffentliche Infrastrukturgesellschaft angeführt. Diese kann als sektorale Gesellschaft auf Bundesebene oder als regionale Einrichtung auf Landesebene errichtet werden. Bei genauerer Analyse des Berichts ergeben sich daraus drei unterschiedliche Ansätze hinsichtlich der Aufgaben und Leistungen der öffentlichen Infrastruktureinrichtung:

- Bereitstellung von Beratungsleistungen,
- Projektrealisierung,

¹⁴ Vgl. Meurers, Alm und Pagel (2015), S. 1176.

¹⁵ Vgl. ebenda.

¹⁶ Vgl. Röber, Redlich und Lück (2016), S. 2.

¹⁷ Vgl. Expertenkommission „Stärkung von Investitionen in Deutschland“ (2014).

- Finanzierung von Projekten.¹⁸

Im Folgenden werden die Vorschläge der Expertenkommission zur öffentlichen Infrastrukturgesellschaft hinsichtlich dieser drei Modellvarianten analysiert.

2.1 Öffentliche Infrastrukturgesellschaft zur Bereitstellung von Beratungsleistungen

Immer wieder festgestellte Probleme bei Infrastrukturprojekten, die von der Vorbereitung, über Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, Ausschreibung und Realisierung bis hin zum Facilitymanagement der Gebäude reichen, lassen unabhängig von der Realisierungsvariante auf einen kommunalen Bedarf an externer Unterstützung schließen.¹⁹ Um bei der baulichen Realisierung auftretende Mehrbedarfe und die damit verbundenen Kosten- und Zeitüberschreitungen sowie im Betrieb entstehende unerwartete Erhöhungen der Betriebskosten, qualitative Mängel und aus Nutzersicht bestehende Defizite bzw. daraus resultierende Mehraufwendungen vermeiden zu können, sollten der kommunalen Ebene bei Bedarf im gesamten Lebenszyklus fachspezifisches Know-how, projektübergreifende Erfahrungen und notwendige Unterstützungsleistungen „aus einer Hand“ zur Verfügung stehen.²⁰

Die Expertenkommission „Stärkung von Investitionen in Deutschland“ empfiehlt deshalb die Einrichtung einer unabhängigen, von Bund und Ländern getragenen Infrastrukturgesellschaft oder alternativ mehrerer regionaler Infrastrukturgesellschaften. Die Idee des Vorschlags ist es folglich, das kommunale Projektmanagement im Rahmen der Selbstverwaltung durch unabhängige Expertise professionell zu unterstützen und dafür öffentliche Beratungsangebote an einer zentralen Stelle zu bündeln. Das Aufgabenspektrum und die Ausgestaltung dieser zentralen Beratungseinheit – der Infrastrukturgesellschaft – wurden aber nicht näher bestimmt.

Die Ausführungen der Expertenkommission deuten darauf hin²¹, dass der Vorschlag sich an existierenden Beratungsangeboten auf der Bundes- und den Länderebenen orientiert, die in Form von Arbeitsgruppen, Task-Forces und Kompetenzzentren insbesondere die Beschaffungsvariante der Öffentlich-Privaten Partnerschaft (ÖPP) unabhängig begleiten. deren Aufgabenspektrum ist vielseitig und beginnt klassischerweise vor oder ganz am Anfang eines Infrastrukturprojektes. Öffentliche Beratungseinrichtungen stellen dabei Informationen und konsolidierte Erkenntnisse bereit, z.B. in der Form von Studien und Leitfäden, und geben aus neutraler Sicht Empfehlungen zum weiteren Verfahren ab. Diese sogenannten „Frühphasenberatungen“ finden zumeist vor der Beauftragung privater Beratungsunternehmen statt. Dabei gilt es, die Kommune bei der Festlegung der Ausgangslage und der bestehenden Bedarfe inkl. der Identifizierung geeigneter Projekte zu unterstützen sowie vorhandene Annahmen und die anvisierte Realisierung zu prüfen. Zumeist bieten die für ÖPP-

¹⁸ Vgl. ebenda, S. 44 – 46.

¹⁹ Vgl. Hesse et al. (2013), Rechnungshof des Freistaates Sachsen (2011).

²⁰ Vgl. Expertenkommission „Stärkung von Investitionen in Deutschland“ (2014), S. 37.

²¹ Vgl. ebenda.

Projekte existierenden öffentlichen Beratungseinrichtungen darüber hinaus auch projektbegleitende Unterstützung an, z.B. durch Hilfestellungen in Form von Leitfäden, durch Plausibilitätsprüfungen und Tools zur Erstellung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. Dabei nehmen diese häufig eine beratende Vermittlerrolle ein, klären Fragen bzgl. des Vergabeverfahrens, der Förderung- und der Finanzierung und geben Hinweise bei der hinsichtlich weiterer Analyse- und Beratungsbedarfe. Dies alles soll den Kommunen helfen, Entscheidungen fundierter treffen zu können. Zum Teil werden auch finanzielle Mittel zur Vorbereitung und Planung der Projektumsetzung bereitgestellt. Aber nur in wenigen Ausnahmen – zumeist bei besonderen Pilotprojekten – sind öffentliche Beratungseinrichtungen mitentscheidender Teil des Projektteams oder führen die Projektumsetzung direkt selber aus.²² Vielfach sind die angebotenen Leistungen unabhängig von der Beschaffung ÖPP für die kommunale Ebene eine wichtige Hilfe, sodass einige dieser als öffentliche ÖPP-Beratungseinrichtungen gestarteten Einrichtungen bereits zu Infrastrukturkompetenzzentren weiterentwickelt wurden.²³

2.2 Öffentliche Infrastrukturgesellschaft zur Projektrealisierung

Ein über die Bereitstellung von Beratungsleistungen hinausführendes Modell stellt eine öffentliche Infrastrukturgesellschaft zur Projektrealisierung dar. Diese könnte als Projektträger fungieren, die, dem Lebenszyklusansatz folgend, von der Planung über die Ausschreibung und den Bau bis hin zum Betrieb sowie ggf. zur Finanzierung alle notwendigen Leistungen koordinieren oder selbst erbringen. Die Leistungen könnten dabei als Dienstleistung für einen öffentlichen Auftraggeber oder als Eigentümer geschehen. Bei letzterem würden Eigentumsrechte an die Gesellschaft übertragen, während bei ersterem Grundstück und die darauf vorhandenen Infrastruktureinrichtungen beim jeweiligen öffentlichen Auftraggeber verbleiben würden. Bei einer öffentlichen Infrastrukturgesellschaft zur Projektrealisierung könnten sich deshalb vielfältige Spezialisierungs- und Verbundvorteile ergeben (Economies of Scale).

Der diesbezügliche Vorschlag der Expertenkommission konzentriert sich auf die Bundesebene und beinhaltet, für die Bundesfernstraßen eine Verkehrsinfrastrukturgesellschaft zu gründen.²⁴ Als mögliche Aufgabenfelder werden deshalb Ersatzinvestitionen zum Erhalt der Straßenverkehrsinfrastruktur, Erweiterungsinvestitionen für Aus- und Neubau sowie der Betrieb der Bundesfernstraßen genannt. Hinsichtlich der Eigentümerstruktur der Gesellschaft schlägt die Expertenkommission zwei potentielle Organisationsformen vor: eine Gesellschaft in vollständigem Bundesbesitz oder ein gemischtwirtschaftliches Unternehmen. Hinsichtlich der ersten Organisationsform, der Gesellschaft im vollständigen Bundesbesitz, wird von der Expertenkommission auf das österreichische Modell der Autobahnen- und

²² Vgl. Unbehauen und Redlich (2017), Lück, Redlich und Röber (2016).

²³ Vgl. ebenda.

²⁴ Vgl. Expertenkommission „Stärkung von Investitionen in Deutschland“ (2014), S. 40 ff.

Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft (ASFINAG) verwiesen. In diesem Falle bestünde die Möglichkeit, Projekte direkt in der Gesellschaft abzuwickeln. Eine Kapitalisierung müsste nach Ansicht der Expertenkommission allerdings vollständig über den Bund sowie die Ausgabe von Anleihen erfolgen. Dies setze aber wiederum voraus, dass die Zuständigkeiten zwischen Gesellschaft und Staat – insbesondere mit Blick auf die Verschuldung der Gesellschaft, welche nicht dem Staatssektor zugeordnet werden darf – klar aufgeteilt werden. Die Kommission empfiehlt hier, auf Staatsgarantien bei der Kreditaufnahme durch die Gesellschaft zu verzichten. Die zweite Organisationsform stellt gemäß dem Vorschlag ein gemischtwirtschaftliches Unternehmen dar, das unter Minderheitsbeteiligung von privaten Anteilseignern oder Gesellschaftern mehrheitlich im Bundesbesitz verbleiben soll. Ein solches Modell würde laut Expertenkommission die Kapitalisierung der Gesellschaft durch Eigenkapital privater Investoren erleichtern. Ebenso könne auf diesem Wege eine Risikoaufteilung zwischen öffentlichen und privaten Anteilseignern erfolgen. Insgesamt kann aus den Ausführungen geschlossen werden, dass in beiden Fällen die Eigentumsrechte an den Bundesfernstraßen an die Gesellschaft überführt werden sollen.

Die Frage ist hier allerdings, wie die Finanzierung der Gesellschaft erfolgen soll. Mit Blick auf die Schuldenbremse sowie die Maastricht-Kriterien erachtet die Kommission eine klare Abgrenzung der Gesellschaft zum Staatssektor für zwingend notwendig.²⁵ Dies würde der Gesellschaft ermöglichen, eigenständig Kredite aufzunehmen, allerdings unter der Voraussetzung, dass sie eigene Einnahmequellen und eine angemessene Kapitalausstattung durch öffentliche Mittel erhält. Hinsichtlich einer eigenständigen Finanzierung wird empfohlen, dass sich die Gesellschaft überwiegend oder sogar ausschließlich aus Nutzungsentgelten finanziert, ohne dass sich für PKW-Nutzerinnen und -Nutzer eine Mehrbelastung ergibt. Dies würde eine verursachungsgerechte Finanzierung der Bundesfernstraßen bedeuten.

2.3 Öffentliche Infrastrukturgesellschaft zur Projektfinanzierung

Ein Kernpunkt in den Ausführungen der Expertenkommission betrifft eine verstärkte Mobilisierung privater Finanzmittel im Rahmen der Finanzierung von Infrastrukturprojekten. Hintergrund ist, dass die große Mehrheit der Infrastrukturprojekte im Rahmen der konventionellen Projektrealisierung aus Eigenmitteln, Bankkrediten oder festverzinslichen Anleihen finanziert wird, sodass die Risiken überwiegend beim öffentlichen Auftraggeber verbleiben. Durch eine Projektrealisierung über ÖPP lassen sich diese Risiken zwar teilweise auf Private verlagern, allerdings gehen derartige Kooperationen somit auch mit erhöhten Finanzierungskosten einher und ein Restrisiko, bspw. in Form einer Insolvenz des Auftragnehmers, bleibt in jedem Fall.

²⁵ Vgl. ebenda, S. 41.

Die Möglichkeit einer echten Risikoübertragung an Private bei gleichzeitiger Einflussnahme öffentlicher Institutionen sieht die Expertenkommission in der Schaffung von Infrastrukturfonds. Gerade bei kleineren Projekten ist es in diesem Zusammenhang notwendig, verschiedene Projekte zu bündeln, um ein ausreichend großes Finanzierungsvolumen zu generieren.²⁶ Auf diese Weise wird gleichzeitig das Risiko für Investoren gestreut. Je nach Finanzierungsstruktur könnten diese Fonds Eigen- und oder Fremdkapitalinvestitionen durchführen und auf diese Weise Risiken zwischen Privaten und der öffentlichen Hand aufteilen. Für einen derartigen Infrastrukturfonds skizzieren die Autoren zwei Grundmodelle. Im Rahmen eines klassischen Infrastrukturfonds mit öffentlichem Auftrag würden Projekte nach einer Liste bestimmter, durch die öffentliche Hand festgelegter Kriterien ausgewählt und strukturiert werden. Um eine größtmögliche Transparenz zu gewährleisten, würden private Investoren erst dann eingebunden werden, wenn die Projekte anhand jener Kriterien verhandelt worden sind. Die wirtschaftliche Realisierung der Projekte unterläge dem Fondsmanagement, welches auch durch eine bereits beschriebene Infrastrukturgesellschaft wahrgenommen werden könnte. Da sich aufgrund der Erfüllung des öffentlichen Auftrags bei gleichzeitiger Wahrung der Interessen der Investoren Interessenkonflikte ergeben könnten, sind entsprechende Überwachungsstrukturen von Nöten.

Eine zweite Variante sieht vor, bereits bestehende Geschäftsmodelle von Förderbanken so zu erweitern, dass die Übertragung von Risiken auf Private ermöglicht wird. Dies könnte durch Ko-Investitionen mit Infrastrukturfonds oder anderen institutionellen Investoren geschehen oder über die Ausgabe von Wertpapieren, deren Rendite sich nach dem Erfolg des zugrunde gelegten Projektbündels richten würde. Über diese Fondsmodelle hinaus erwägt die Expertenkommission die Möglichkeit von Bürgerbeteiligungen an besagten Infrastrukturfonds. Bei vertretbarem Risiko könnten individuelle Anlegerinnen und Anleger in die zuvor genannten Modelle investieren, was zum einen höhere Renditen ermöglichen würde als Anlagealternativen wie Sicht- oder Spareinlagen und zum anderen das für Infrastrukturinvestitionen zur Verfügung stehende Kapital erweitern würde. Eine Liquiditätsgarantie durch den Staat solle nicht bestehen, sodass Anleger sowohl das Wertrisiko – der Fonds würde über die gesamte Laufzeit gesehen Verluste machen – als auch das Liquiditätsrisiko tragen, sofern sich bei vorzeitiger Veräußerung kein Käufer findet. Alternativ dazu wäre auch die Errichtung einer unabhängigen Sammelstelle für die Bürgerfinanzierung von Infrastruktur denkbar. Dieser sog. „Bürgerfonds“ könnte als offener Publikumsfonds gestaltet werden, was voraussetzt, dass er vornehmlich börsennotierte Anleihen oder andere Wertpapieremissionen von z. B. Bau- oder Betreibergesellschaften auf kommunaler oder Länderebene oder Projektbonds halten sollte. Allerdings ginge hier der direkte Bezug zu einzelnen Infrastrukturprojekten weitgehend verloren.

²⁶ Vgl. PricewaterhouseCoopers Legal AG (2016), S. 26.

3 Zwischenfazit

Das von der Expertenkommission vorgeschlagene Modell der öffentlichen Infrastrukturgesellschaft reagiert auf die bestehenden Probleme und weist damit zur Förderung von Infrastrukturinvestitionen tendenziell in die richtige Richtung. Allerdings bleiben sehr viele organisatorische und steuerungsrelevante Details ebenso unbeantwortet, wie Fragen zur Ausgestaltung und Finanzierung der Gesellschaft. Eine detaillierte Differenzierung der drei Modellvarianten wie aber auch der unterschiedlichen Herausforderungen und Bedarfe von Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene finden nicht bzw. nur sehr unzureichend statt. Der Bericht ist vor allem auf die Bundesebene und dabei insbesondere den Fernstraßenbau ausgerichtet. Insofern bleibt insbesondere für die kommunale Ebene zu prüfen, ob die aufgezeigten Modellvarianten überhaupt tragfähig und praktikabel sind.

Die Schaffung einer öffentlichen Infrastrukturgesellschaft, die die Kommunen im Rahmen von Investitionsprojekten unterstützen, erscheint auf den ersten Blick zielführend. Allerdings wird in den Ausführungen weder darauf eingegangen, was diese leisten, noch wie diese strukturell und personell aufgestellt und finanziert werden soll. Eine mögliche Ausgestaltung kann zwar aus den vorhandenen öffentlichen Beratungseinrichtungen für ÖPP abgeleitet werden, doch bleibt offen, ob der Vorschlag der Expertenkommission einer Öffentlichen Infrastrukturgesellschaft für Kommunen nicht eigentlich auch auf das Modell der Projektrealisierung ausgerichtet ist.

Eine öffentliche Infrastrukturgesellschaft zur Projektrealisierung wird aber nur für die Bundesebene anhand der Bundesfernstraßen als Verkehrsinfrastrukturgesellschaft aufgegriffen. Im Bericht wird auf das österreichische Modell der ASFINAG oder ein gemischtwirtschaftliches öffentliches Unternehmen verwiesen. Der Bundesverband Deutscher Banken findet, dass damit eine langfristige Lösung für den Betrieb und die Finanzierung der Bundesfernstraßen gefunden wäre, wobei die Bedarfsplanung weiterhin durch den Bund erfolgen würde.²⁷ Demgegenüber muss aber festgestellt werden, dass auch dieser Vorschlag der Expertenkommission hinsichtlich der strukturellen und personellen Ausgestaltung so vage bleibt, dass überhaupt nicht klar ist, wie die Verkehrsinfrastrukturgesellschaft den Betrieb und die Finanzierung überhaupt sicherstellen soll.

Mit der Gründung einer Verkehrsinfrastrukturgesellschaft einher geht eine Überführung der Verantwortung für das Verkehrsnetz der Bundesfernstraßen. Dies führt dazu, dass eine Art Nebenhaushalt entsteht. Mit einer öffentlichen Infrastrukturgesellschaft verbunden ist deshalb insbesondere auf Bundesebene die Problematik, dass diese als Versuch gewertet werden kann, die Schuldenbremse zu umgehen. Diese Problematik verschärft sich weiter, wenn die Gesellschaft zur Finanzierung zukünftiger Infrastrukturprojekte Kredite aufnehmen muss. Ebenso kritisch werden in diesem Zusammenhang die Bewertung des bestehenden Anlagevermögens der Bundesfernstraßen und dessen Überführung gesehen.²⁸ Der Vorschlag der Expertenkommission, auf staatliche Garantien zu verzichten, ist dabei aus

²⁷ Vgl. Bundesverband deutscher Banken e. V. (2015), S. 7.

²⁸ Vgl. u. a. Zeit Online (2016a).

organisatorischen, fiskalischen und gesellschaftspolitischen Gründen zweifelhaft. Organisatorisch erscheint ein „no bailout“-Statement des Bundes aufgrund der voraussichtlichen Eigentumsverhältnisse und des notwendigen Finanzbedarfs de facto unglauwbüdig. Eine Verkehrsinfrastrukturgesellschaft, die mehrheitlich oder vollständig Privaten gehört, ist in Deutschland politisch nicht durchsetzbar. Dies kann man daraus schließen, dass bei öffentlichen Aufgabenfeldern politisch bereits private Minderheitsbeteiligungen an Unternehmen kontrovers diskutiert werden und zu gesellschaftlichen Widerstand führen.²⁹ Insofern kann die Einbeziehung privaten Kapitals im größeren Umfang nur auf andere Weise erfolgen, wie z.B. durch die Ausgabe von Anleihen. Bei diesen würde ein Verzicht auf staatliche Garantien bei potentiellen Investoren zu enormen Risikoaufschlägen und damit zu höheren Finanzierungskosten für die Gesellschaft führen. Angesichts der Tatsache, dass sich die öffentliche Hand auf Grund des niedrigen Zinsniveaus derzeit sehr günstig verschulden kann, macht es fiskalisch folglich keinen Sinn. Da der Betrieb inkl. von Erneuerungs- und Instandhaltungsinvestitionen – so der Vorschlag der Kommission – überwiegend über Mautgebühren finanziert werden soll, werden die erhöhten Kosten letztlich auf die Nutzer übertragen. Erhöhte Nutzerkosten öffentlicher Infrastruktur auf Grund privater Risikoaufschläge sind gesellschaftspolitisch letztlich kaum zu rechtfertigen.

Die Kommission hat in ihrem Gutachten richtigerweise herausgestellt, dass es sich bei den in Deutschland herrschenden Investitionsrückständen in erster Linie um ein kommunales Problem handelt. Die Ausgestaltung der Vorschläge erfolgt jedoch mit einem bundespolitischen Fokus. Dies wirft die Fragen auf, ob und inwiefern die vorgeschlagenen Modellvarianten für die kommunale Ebene überhaupt geeignet sind. Vor dem Hintergrund der kommunalen Selbstverwaltung erscheint beispielsweise das vorgeschlagene Modell der Verkehrsinfrastrukturgesellschaft, das auf Eigentumsübertragung an die Gesellschaft setzt, wenig praktikabel.

Mit Blick auf die Finanzierung muss konstatiert werden, dass die Vorschläge im kommunalen Bereich ebenso schnell an Grenzen stoßen. Kreis- und Gemeindestraßen wären ggf. über Mautgebühren finanzierbar, allerdings wäre dabei mit einem immensen bürokratischen Aufwand zu rechnen. Die meisten anderen Projekte der kommunalen Daseinsvorsorge betreffen Bereiche, welche sich nicht über Nutzergebühren finanzieren lassen, wie z. B. die Sanierung oder den Neubau von Schulgebäuden. Ähnliche Bedenken bestehen hinsichtlich Infrastrukturfonds. Um für institutionelle, private Investoren lukrativ zu sein, müsste ein ausreichendes Investitionsvolumen geschaffen werden. Dafür müssten einerseits Projekte aus verschiedenen Kommunen gebündelt werden. Andererseits stellt sich dabei ebenso die Problematik von Risikoaufschlägen. Mögliche Modelle und Entscheidungsstrukturen über die Zusammensetzung von Investitionspaketen bzw. -fonds aber auch hinsichtlich der Projektabwicklung wurden im Bericht aber nicht entwickelt.

Insgesamt hat die Experten-Kommission die konkrete Ausgestaltung für Ihre Lösungsvorschläge weitestgehend offen gelassen. Bevor diese hinsichtlich der Tauglichkeit für die

²⁹ Vgl. Röber und Redlich (2013), Zeit Online (2016b), Der Tagesspiegel (2016).

kommunale Anwendung diskutiert und bewertet werden können, müssen deshalb zunächst die in der Praxis existierenden und konkret ausgestaltete Modelle analysiert werden.

4 Modelle aus der Praxis

In weiten Teilen lässt sich aus den Vorschlägen der Expertenkommission für die kommunale Ebene keine konkrete Ausgestaltungsempfehlung ableiten. In der praktischen Anwendung existieren verschiedene Umsetzungsvarianten, so dass es insbesondere für die kommunale Ebene einer Analyse bedarf, welche Lösungen und Modelle in der Praxis bereits erprobt sind.

4.1 Partnerschaft Deutschland

Partnerschaft Deutschland (PD) ist ein in staatlicher Eigentümerschaft befindliches Beratungsunternehmen, das unter der offiziellen Bezeichnung PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH firmiert³⁰. Dessen Gründung erfolgte Ende des Jahres 2016. Die Firmengeschichte reicht jedoch schon länger zurück, denn die heutige PD ist aus der ÖPP-Deutschland AG hervorgegangen.

Unter der Federführung des Bundesministeriums der Finanzen sowie des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung wurde diese Aktiengesellschaft im Jahr 2008 gegründet,³¹ um die Arbeit PPP Task Force des Bundes fortzusetzen. Public-Private Partnership (PPP) oder eingedeutscht auch ÖPP stellen seit den neunziger Jahren eine alternative Form der Beschaffung von Infrastrukturprojekten dar.³² Die Rahmenbedingungen für dessen Anwendung mussten aber erst geschaffen werden. Die Aufgabe der ÖPP-Deutschland AG war es dabei, Bund, Länder und Kommunen hinsichtlich dieser Beschaffungsform zu beraten. Dies beinhaltete beispielsweise die Beratung in der Vor- oder Frühphase eines ÖPP-Projektes, Unterstützung bei der Projektstrukturierung und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sowie die Vorbereitung und Begleitung eines Vergabeverfahrens. Die Beratungstätigkeit umfasste dabei entgeltliche und, insbesondere im Rahmen des sogenannten „Help Desk“, auch unentgeltliche Beratungsleistungen.³³ Gleichwohl viele Leistungen, wie unter anderem das Standardisierte Exceltool für Wirtschaftlichkeitsberechnungen, auch die Realisierung von Infrastrukturprojekten in andere Beschaffungsvarianten unterstützen, war die Ausrichtung der ÖPP-Deutschland AG auf ÖPP-Projekte beschränkt. An der Aktiengesellschaft war neben dem öffentlichen Eigentümerkern aus Bund, Länder und Kommunen (57 Prozent der Gesellschaftsanteile) über eine Beteiligungsgesellschaft ebenso die Privatwirtschaft beteiligt (43 Prozent der Gesellschaftsanteile). Dieses gemischtwirtschaftliche Konstrukt wurde von Anfang an kritisiert. In Verbindung mit Handlungsfokus bestand immer wieder der Verdacht, dass die Beratung interessengeleitet und nicht neutral erfolgen

³⁰ Siehe die Webseite des Unternehmens: <https://www.pd-g.de/home/>.

³¹ Vgl. Unbehauen und Redlich (2017).

³² Vgl. PricewaterhouseCoopers Legal AG (2016), S. 15.

³³ Vgl. Unbehauen und Redlich (2017).

würde.³⁴ Nicht zuletzt deshalb wurde die Organisationsstruktur verändert und das Aufgabenfeld auf eine allgemeine Infrastrukturberatung erweitert.

Vor diesem Hintergrund ist es nicht verwunderlich, dass das Leistungsangebot der PD im Wesentlichen der idealtypischen Beschreibung der öffentlichen Infrastrukturgesellschaften zur Bereitstellung von Beratungsleistungen entspricht.³⁵ In der aktuellen Struktur kann das Unternehmen bei Bedarf allerdings auch Teil des Projektteams werden und die Projektumsetzung managen. Sofern man dem Unternehmen als Gesellschafter beitrifft, kann dieses als Inhouse-Berater engagiert werden, d.h. ohne Ausschreibung der Leistungen. Damit ein Beitritt jederzeit und ggf. auch ohne weitere Verpflichtungen möglich ist, wurde ein komplexes Organisationskonstrukt mit unterschiedlichen Optionen geschaffen. Finanziert wird die Gesellschaft über Bundesmittel und durch die entgeltlichen Beratungsleistungen.

4.2 Zweckverbände

Bei Zweckverbänden handelt es sich um institutionelle Kooperationen zwischen Kommunen in Form einer rechtsfähigen Körperschaft des öffentlichen Rechts.³⁶ Gemeinden und Landkreise können als Mitglieder eines Zweckverbandes bestimmte freiwillige und pflichtige Aufgaben auf diesen übertragen, welcher sie dann für alle oder einzelne Mitglieder gemeinsam erfüllt. Alle zur Aufgabenerfüllung notwendigen Rechte und Pflichten gehen damit von den Beteiligten auf den Zweckverband über, welcher die Aufgabe danach in eigener Verantwortung und in eigenem Namen umsetzt. Im Gegensatz zu anderen Formen der interkommunalen Zusammenarbeit, wie bspw. kommunalen Arbeitsgemeinschaften oder öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen, entsteht hier also auf Basis einer Satzung eine eigenständige Körperschaft mit eigenem Haushalt und eigener Rechtspersönlichkeit. Der Zweckverband verfügt zwar über keine Gebietshoheit, kann aber als öffentlich-rechtlicher Aufgabenträger Verwaltungsakte erlassen. Im Rahmen der Finanzhoheit ist er dazu befugt, Gebühren und Beiträge von den Bürgern sowie, sollten diese Einnahmen nicht zur Deckung der Ausgaben ausreichen, über eine zu vereinbarende Verbandsumlage von den Mitgliedern zu erheben.

Wie bei anderen Formen der interkommunalen Kooperation liegt auch bei der Gründung von Zweckverbänden das Hauptziel in einer effizienten Leistungserbringung kommunaler Aufgaben. Gerade in Zeiten eingeengter finanzieller Spielräume gewinnt dieses Arrangement der Zusammenarbeit zunehmend aber auch an Bedeutung, um die Bereitstellung zentraler Angebote der kommunalen Daseinsvorsorge garantieren zu können. Einige Bereiche, wie bspw. Abwasserentsorgung, bedürfen auf Grund von notwendigen Anlagen zur wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung einer Mindestgröße und sind in kleineren Gebietskörperschaften von vornherein auf die Kooperation mehrerer Verwaltungsträger angewie-

³⁴ Vgl. Lück, Redlich und Röber (2016).

³⁵ Siehe Abschnitt 2.1.

³⁶ Vgl. Klein (2012), S. 89 – 91, Steinwinter und Wiedmann (2010), S. 3 – 5.

sen. In anderen Bereichen, wie bei Gesundheitsdiensten, geht es eher darum, einen Verbund oder Größenvorteile zu generieren.³⁷ Neben der Abwasserentsorgung und Gesundheitsdiensten zählen aber auch die Bereiche Wasserversorgung, Informationstechnologie, Müllentsorgung, und Schulwesen sowie der öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) zu den Hauptaufgabengebieten zweckverbandlicher Zusammenarbeit.³⁸

Zweckverbände lassen sich so als Beispiele für eine zentralisierte Umsetzung und Finanzierung kommunaler Projekte anführen. Im Freistaat Sachsen sind Planung, Ausgestaltung und Organisation des ÖPNV freiwillige Aufgaben der Landkreise und kreisfreien Städte.³⁹ Um ein flächendeckendes Nahverkehrsangebot als einen Teil der Daseinsvorsorge bereitstellen zu können, arbeiten diese innerhalb der vorgeschriebenen Nahverkehrsräume in fünf kommunalen Zweckverbänden zusammen und fungieren gleichzeitig als Gesellschafter der jeweiligen Verkehrsverbände. Da die Fahrgeldeinnahmen der beteiligten Verkehrsunternehmen in der Regel nicht kostendeckend sind, werden diese durch den jeweiligen Zweckverband im Auftrag von Bund und Freistaat finanziell unterstützt.

4.3 Sondervermögen Schulbau / Schulimmobilien, Hamburg

In Hamburg existiert für den Schulhausbau ein Umsetzungsmodell, das sich ebenfalls in den Grundansatz einer zentralisierten Projektumsetzung einordnen lässt. Unter dem Namen „Sondervermögen Schule – Bau und Betrieb“ bildete die Freie und Hansestadt Hamburg zum 1. Januar 2010 ein teilrechtsfähiges Sondervermögen, welchem sowohl das wirtschaftliche Eigentum an den staatlichen Schulimmobilien als auch alle Planungs-, Bau-, Investitions- und Bewirtschaftungsaufgaben im Rahmen des Schulbaus übertragen wurden.⁴⁰ Hintergrund war, dass sich an zahlreichen Hamburger Schulen erhebliche Instandhaltungsmängel angestaut hatten und gleichzeitig Zubaubedarfe bestanden, die u. a. aus der Weiterführung des Ganztagschulprogramms resultierten.⁴¹ Weder der Erhalt der bestehenden Gebäude noch die notwendigen Erweiterungsinvestitionen konnten nach Meinung des Hamburger Senats mit dem bestehenden System realisiert werden: Bau- und Bewirtschaftung waren demnach vornehmlich Aufgaben der Behörde für Schule und Berufsbildung, während gleichzeitig die Hochbaudienststellen der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt mit Planungs- und Projektmanagementaufgaben beauftragt wurden und auch direkt an den Schulen bestimmtes Personal für Instandhaltung und Bewirtschaftung zuständig war. Eine derartige Verteilung von Kompetenzen und Verantwortung führte zu langen Bauzeiten und damit einher gehenden Kostensteigerungen und machte ein am Lebenszyklus einer Schulimmobilie ausgerichtetes Management der Schulgebäude unmöglich.

³⁷ Vgl. Steinwinter und Wiedmann (2010), S. 4.

³⁸ Vgl. Klein (2012), S. 89.

³⁹ Vgl. Webseite Freistaat Sachsen, Bereich Verkehr.

⁴⁰ Vgl. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, Drucksache 20/5317, S. 2.

⁴¹ Vgl. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, Drucksache 19/4208, S. 1.

Von der Gründung eines solchen Sondervermögens versprach man sich eine Intensivierung und Verstetigung von Sanierung und Instandhaltung der Hamburger Schulimmobilien unter Berücksichtigung des gesamten Lebenszyklus' der einzelnen Immobilien.⁴² Zu diesem Zweck wechselte das bis zu diesem Zeitpunkt mit Bau, Unterhaltung und Bewirtschaftung der Schulimmobilien betraute Personal aus den jeweilig zuständigen Behörden in die neue Dienststelle Sondervermögen. Die Bewirtschaftung der einzelnen Gebäude erfolgt dabei, indem diese zunächst dem Sondervermögen zugewiesen und anschließend der Behörde für Schule und Berufsbildung (BSB) als Hamburger Schulträger sowie dem Hamburger Institut für Berufliche Bildung (HIBB) entgeltlich überlassen werden. Das dabei in den Jahren 2010 bis 2012 genutzte Mieter-Vermieter-Modell, welches eine Globalmiete für alle dem Sondervermögen übertragenen Gebäude vorsah, wurde zum Jahre 2013 durch ein Modell mit objektbezogenen Mieten ersetzt.⁴³ Dieser Schritt erfolgte mit der Begründung, dass eine Miete für die Gesamtheit aller Schulimmobilien „*keinen geeigneten Maßstab für die Leistungserbringung bei der Immobilienbewirtschaftung*“ darstellen kann.⁴⁴ Eine objektbezogene Miete unterstützt dagegen vor dem Hintergrund eines vorgegebenen Budgets auf Seite der Mieter bei Beurteilung und Priorisierung von Bedarfen und dient auf Vermieterseite als Maßstab für die Kosten von Bau und Betrieb. Letztlich soll auf diese Weise eine effiziente Leistungserbringung sichergestellt werden, indem die Miete die langfristigen Kosten repräsentiert, die durch die Immobilie verursacht werden.

Mit der Neugestaltung des Mieter-Vermieter-Modells ging eine funktionale Entflechtung von Schulbau Hamburg einher (vgl. Abbildung 2).⁴⁵ Während das Sondervermögen als reiner Vermögensträger für die Schulgebäude fortgeführt wurde, wurden die immobilienwirtschaftlichen Aufgaben auf die GWG Gewerbe Gesellschaft für Kommunal- und Gewerbeimmobilien mbH (GWG Gewerbe⁴⁶) sowie den neu gegründeten Landesbetrieb SBH Dienstleistungen übertragen. Letzterer übernahm den Großteil des Personals aus dem bisherigen Sondervermögen, um als eigenständiger Dienstleister Bau und Bewirtschaftung der Schulimmobilien zu garantieren. Das Sondervermögen wurde als Eigentümer der Schulgebäude unter dem neuen Namen „Sondervermögen Schulimmobilien“ der Finanzbehörde unterstellt. Zur Finanzierung von Investitionen kann es Kredite aufnehmen, während es als wirtschaftlicher Eigentümer der Schulgebäude gleichzeitig Mieteinnahmen generiert.

Das neugestaltete Mieter-Vermieter-Modell sieht vor, dass BSB und HIBB für jeden einzelnen Schulstandort eine Bedarfsanalyse auf Basis ihrer Schulentwicklungspläne vornehmen.⁴⁷ Diese umfasst den jeweiligen Flächenverbrauch, Ausstattungsstandards und Kostenansätze je Schüler. Am Ende entstehen für jeden Schulstandort Kosten, welche über das Mietbudget abgebildet werden müssen. Dabei sollen die jeweiligen Mietbudgets so fest-

⁴² Vgl. ebenda, S. 1 – 3.

⁴³ Vgl. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, Drucksache 20/5317, S. 1.

⁴⁴ Vgl. ebenda.

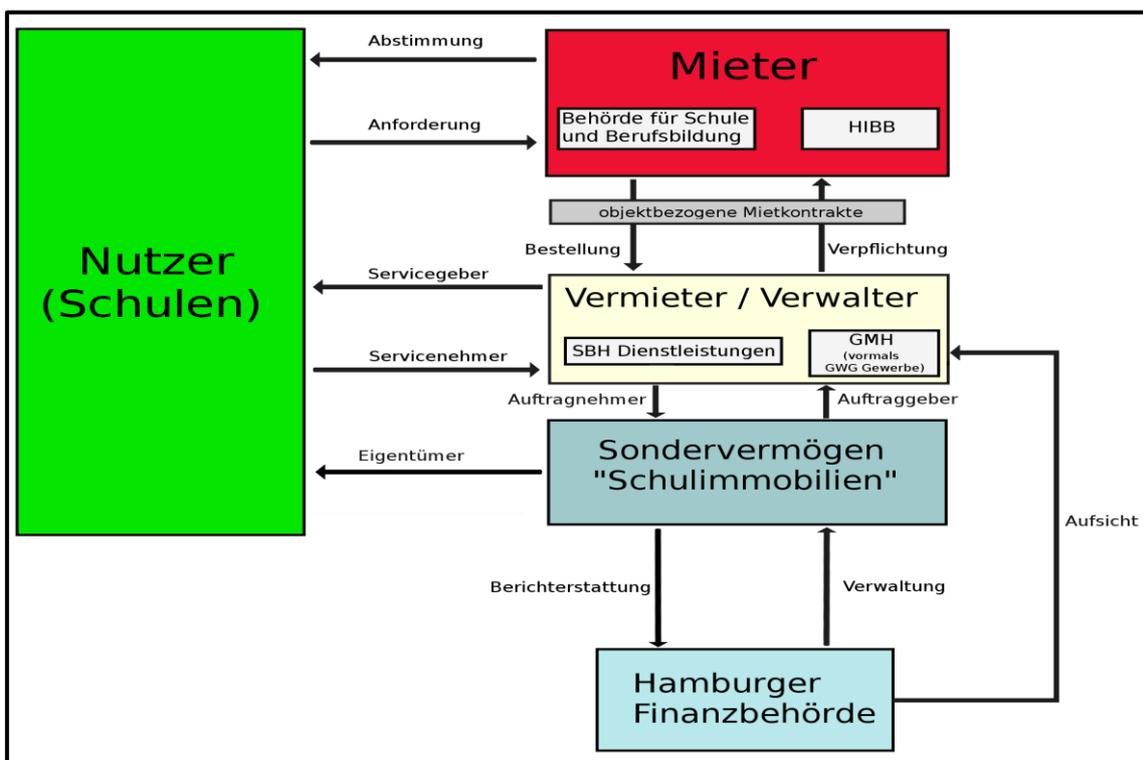
⁴⁵ Vgl. ebenda, S. 2.

⁴⁶ Seit 2014: Gebäudemanagement Hamburg GmbH (GMH).

⁴⁷ Vgl. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, Drucksache 20/5317, S. 3 – 6.

gelegt werden, dass erkennbare notwendige Sanierungs- und Zubaumaßnahmen sukzessive realisiert werden können. Während die Schließung einzelner Schulstandorte zu einer Entlastung des Mietbudgets führt, gehen solche Maßnahmen mit Mietsteigerungen einher. Um einen effizienten Mitteleinsatz zu gewährleisten, wurden auf Basis eines Kennzahlensystems standardisierte Mieten je Schulstandort und gegliedert nach bautechnischem Zustand der Gebäude errechnet. Die Bewertung der Gebäudeklassen folgt dabei einem Klassifikationssystem, welches die einzelnen Immobilien – analog zu Schulnoten – in die Kategorien 1 bis 6 einordnet. So wird die Miete für unsanierte Gebäude entsprechend geringer ausfallen als für sanierte Gebäude. Im Ergebnis stehen Richtwerte von 12 m² Mietfläche je Schüler und 12 Euro Brutto-Warmmiete pro m² und Monat, wobei es sich hierbei um Mittelwerte handelt und einzelne Gebäude durchaus über oder unter diesem Wert liegen können.

Abbildung 2: Organisation des Schulbaus in Hamburg



Quelle: Eigene Darstellung, in Anlehnung an: Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, Drucksache 19/4208, S. 3.

4.4 ASFINAG

Das Modell der österreichischen Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft (ASFINAG) stellt das Gegenstück zum Hamburger Sondervermögen Schulbau im Bereich der nutzerfinanzierten Infrastruktur dar und wurde von der Expertenkommission explizit als Vorbild für die Umsetzung einer Verkehrsinfrastrukturgesellschaft für Bundesfernstraßen in Deutschland genannt. Der Kern des Modells besteht auch hier darin, dass Bau-, Betriebs- und Erhaltungsaufwendungen hinsichtlich der Verkehrsinfrastruktur wie

auch deren Finanzierung an eine haushaltsferne Gesellschaft ausgelagert werden. Die ASFINAG befindet sich vollständig im Besitz des Bundes, welcher zudem eine Garantie für die von der Gesellschaft ausgegebenen Anleihen übernimmt und im Gegenzug von dieser eine Dividende erhält.⁴⁸ Die Gesellschaft finanziert sich allerdings ausschließlich über die Erhebung zeit- und streckenabhängiger Mautgebühren und erhält keinerlei Zuschüsse aus dem Staatsbudget.⁴⁹ So machten alleine die Einnahmen aus der LKW-Maut im Jahre 2015 mit gut 1,25 Mrd. Euro mehr als die Hälfte der Umsatzerlöse der Gesellschaft aus.⁵⁰ Den zweitwichtigsten Einnahmeposten stellten die Einkünfte aus der Vignette für Pkw dar, weitere Erträge speisen sich unter anderem aus Strafgeldern im Autobahnen- und Schnellstraßennetz und Grundstückverkäufen. Im Jahre 2015 konnte die ASFINAG auf diesem Wege einen Überschuss von 549 Mio. erwirtschaften.⁵¹ Als privatrechtlich geführte Aktiengesellschaft, die sich grundsätzlich selbst finanzieren muss, wird sie im Rahmen des Europäischen Systems der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung dem Privatsektor zugerechnet, sodass bei Investitionen kein Konflikt mit den Vorgaben des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes entsteht.⁵²

Die Einnahmen aus der Erhebung der Mautgebühren werden in Bau, Betrieb und Erhalt der knapp 2200 Kilometer Autobahnen und Schnellstraßen reinvestiert.⁵³ Die Aufgaben der ASFINAG umfassen die Erstellung von Bauprogrammen, Planung und Projektmanagement sowie Kostenkontrollen.⁵⁴ Zu den Hauptausgabepositionen zählen dabei Investitionen zur Erweiterung – also zum Aus- und Neubau – der Kapazität des Fernstraßennetzes sowie Ausgaben für den Betrieb und die Erhaltung der bestehenden Straßen.⁵⁵ Letztere umfassen auch Ersatzinvestitionen. Weitere Ausgabeposten umfassen unter anderem Investitionen zur Erhöhung der Verkehrssicherheit, aber auch Zinszahlungen und Kosten für zusätzliche Fremddienstleistungen. Die zu realisierenden Projekte werden im sog. Generalverkehrsplan Österreich (GVP-Ö) veröffentlicht und sind das Ergebnis eines Konsensbeschlusses von Bund, Bundesländern, der ASFINAG und anderen Institutionen. Die Bewertung von Projekten erfolgt dabei in erster Linie im Hinblick auf die Verkehrsnachfrage sowie die Realisierungskosten. Dabei hat der Staat als Eigentümer die Möglichkeit, auf die Realisierung von Projekten über seine Mitgliedschaft im Aufsichtsrat einzuwirken. Faktisch bedeutet das, dass auch solche Projekte, welche die ASFINAG nach Prüfung der betriebswirtschaftlichen Gegebenheiten eigentlich nicht umsetzen würde, unter Umständen trotzdem realisiert werden, wenn der Staat dies für notwendig erachtet.

⁴⁸ Vgl. Nauschnigg (2015), S. 342, Gemeingut in BürgerInnenhand (2016), S. 1.

⁴⁹ Vgl. ADAC (2005), S. 12.

⁵⁰ Vgl. ASFINAG Geschäftsbericht 2015, S. 93.

⁵¹ Vgl. ebenda, S. 87.

⁵² Vgl. Nauschnigg (2015), S. 342.

⁵³ Vgl. ASFINAG Geschäftsbericht 2015, S. 6.

⁵⁴ Vgl. Oberholzer (2003), S. 70.

⁵⁵ Vgl. Beckers et al. (2005), S. 4 – 7, ADAC (2005), S. 13.

4.5 Infrastrukturfonds

Während die vorangegangenen Praxis-Beispiele den Fokus auf die Unterstützung bei Infrastrukturinvestitionen bzw. eine zentralisierte Projektumsetzung legten, geht es bei der dritten Modellvariante um die gezielte Mobilisierung von Finanzmitteln zur Realisierung von Infrastrukturprojekten. Das von der Expertenkommission vorgestellte Modell eines öffentlichen Infrastrukturfonds ähnelt dabei in seiner Grundstruktur bereits am Markt existierenden privaten Infrastrukturfonds.

Der Begriff des Infrastrukturfonds wird in der Regel im Zusammenhang mit Finanzinvestoren genannt, die mit dem Kapital ihrer Anleger Beteiligungen von Unternehmen aus dem Infrastruktursektor erwerben.⁵⁶ Normalerweise werden dabei verschiedene Projekte zum Zwecke der Risikostreuung in einem geschlossenen Fonds mit fester Laufzeit gebündelt, sodass Anteilseigner nicht die Möglichkeit haben, ihre Anteile an den Fonds zurück zu verkaufen, sondern stattdessen andere Investoren als Käufer ihrer Anteile finden müssen. In der Regel wird das Fondsmanagement am Erfolg des Fonds beteiligt, um eine angemessene Anreizstruktur zu setzen. In diese Kategorie des *Private Equity Investments* fallen bspw. Schiffsfonds: Anleger bringen Kapital in einen Fonds ein, dessen Gesamtvermögen in den Bau bzw. Erwerb eines Schiffes investiert wird.⁵⁷ Im Regelfall wird zusätzlich zu diesem Eigenkapital auch noch Fremdkapital, bspw. in Form eines Bankdarlehens, aufgenommen. Nach dessen Tilgung sind die Anleger alleinige Besitzer des Schiffes und profitieren – theoretisch – über dessen gesamte Nutzungsdauer von den wirtschaftlichen Erträgen, die es erbringt. Ein nicht unerheblicher Teil der Rendite derartiger Fonds speist sich allerdings aus dem potentiellen Verkaufserlös des Anlageobjektes.

Das von der Expertenkommission vorgeschlagene Modell eines öffentlichen Infrastrukturfonds sieht die Investition in mehrere (gleichartige) Projekte aus dem öffentlichen Bereich vor. Anders als bei den typischen *Private Equity Investments*, deren Rendite zu weiten Teilen aus dem Risiko der Investition und dem anteiligen Verkaufserlös des Investitionsobjektes resultiert, speist sich die Rendite öffentlicher Infrastrukturfonds aus der laufenden Bewirtschaftung der Infrastrukturprojekte durch den Staat.⁵⁸ Dabei rührt die Attraktivität solcher öffentlicher Infrastrukturfonds vornehmlich daher, dass der Betrieb durch die öffentliche Hand relativ stabile, vertraglich zugesicherte Einkünfte garantiert bzw. dass die entsprechende Einrichtung eine zumindest örtliche Monopolstellung besitzt, wie es bspw. im Falle von Stromnetzen der Fall ist. Dies ermöglicht eine langfristige Planbarkeit im Hinblick auf die Erträge aus der Investition. Anders als bei Schiffsfonds besteht hier also eine sehr viel geringere – wenn nicht sogar gar keine – Konjunkturanfälligkeit im Hinblick auf zukünftige Erträge aus der Investition.⁵⁹

⁵⁶ Vgl. PricewaterhouseCoopers Legal AG (2016), S. 26.

⁵⁷ Vgl. Zeit Online (2011).

⁵⁸ Vgl. PricewaterhouseCoopers Legal AG (2016), S. 26 – 29.

⁵⁹ Vgl. auch Macquarie Group Limited (2005).

Mit Blick auf potentielle Investitionsobjekte ist für den Fonds allerdings durchaus von Bedeutung, ob es sich beim jeweiligen Investitionsobjekt um vornehmlich steuer- oder nutzerfinanzierte öffentliche Infrastruktur handelt. So ist es aus Risikogesichtspunkten für einen Fonds grundsätzlich attraktiver, in steuerfinanzierte Infrastruktur zu investieren, also solche, bei der das Anlagevermögen vornehmlich über allgemeine Abgaben und Steuereinnahmen finanziert wird. Hier kann der Staat eine stabile Rendite sicherstellen. Dies trifft bspw. auf den Bereich der sozialen Infrastruktur zu, welcher u. a. Bildungseinrichtungen und Verwaltungsgebäude einschließt. Im Rahmen nutzerfinanzierter Infrastruktur dagegen hängt das Risiko einer Investition u. a. davon ab, inwieweit der betrachtete Bereich durch Vorgaben reguliert ist.

Ein bedeutender Akteur auf dem Gebiet der Infrastrukturfonds ist der australische Finanzdienstleister *Macquarie*. Im Rahmen des sogenannten *Macquarie European Infrastructure Fund (MEIF)* bietet er Anlegern seit 2004 die Möglichkeit, Kapital in verschiedene Infrastrukturprojekte im europäischen Raum anzulegen.⁶⁰ Seit seiner Initiierung im Jahr 2004 hat der Fonds Investitionen in verschiedene Projekte aus den Bereichen „Wasser“, „Transport“, „Versorger“, „Energie“ sowie „Mautstraßen“ getätigt. So erwarb der Fonds u. a. im Februar 2006 Beteiligungen am französischen Mautstraßennetz Paris-Rhine-Rhône (APRR), dem drittgrößten Mautstraßennetz in Europa. Zwei Jahre zuvor hatte er das in Großbritannien ansässige, staatlich regulierte Gasversorgungsnetz „Wales and West“ erworben. Der Fonds konzentriert sich bei seinen Investitionen zwar auf derartige nutzerabhängige und staatlich regulierte Bereiche, schließt aber auch Investitionen in Projekte aus dem Bereich der sozialen Infrastruktur grundsätzlich nicht aus.

Ein anderes Beispiel, welches sich noch näher an dem Bereich der öffentlichen Infrastruktur orientiert, ist der sog. *Municipal Infrastructure Development Fund* (Kommunaler Infrastrukturentwicklungsfonds, MIDF), welcher im Jahre 2007 von der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD) sowie der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) aufgelegt wurde (vgl. Abbildung 3).⁶¹ Zielregionen des Fonds sind die Länder des Westbalkans, also Albanien, Bosnien-Herzegowina, Kosovo, Mazedonien, Montenegro und Serbien, in welchen nach wie vor ein hoher Investitionsbedarf zum Erhalt und Ausbau der öffentlichen Infrastruktur besteht.⁶² Aufgabe des MIDF ist es in diesem Zusammenhang, gemeinsam mit lokalen Banken, welche zuvor kaum Projekte im Rahmen der Kommunalfinanzierung durchgeführt haben, kleine und mittelgroße Gemeinden in der Region bei der Finanzierung von Infrastrukturprojekten (Abfallentsorgung, ÖPNV etc.) zu unterstützen. Neben der EBRD und der KfW agieren der deutsche Staat, repräsentiert durch das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, die Schweizer Regierung in Form des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) sowie die *Frankfurt School for Financial Services (FSFS)* als Anteilseigner des Fonds.⁶³

⁶⁰ Vgl. *Macquarie Infrastrukturgesellschaft Nr. 2 mbH & Co. KG* (2006), S. 27f.

⁶¹ Vgl. Webseite des MIDF, Bereich „organisation“.

⁶² Vgl. Webseite der Kreditanstalt für Wiederaufbau – Entwicklungsbank.

⁶³ Vgl. Webseite des MIDF, Bereich „organisation“.

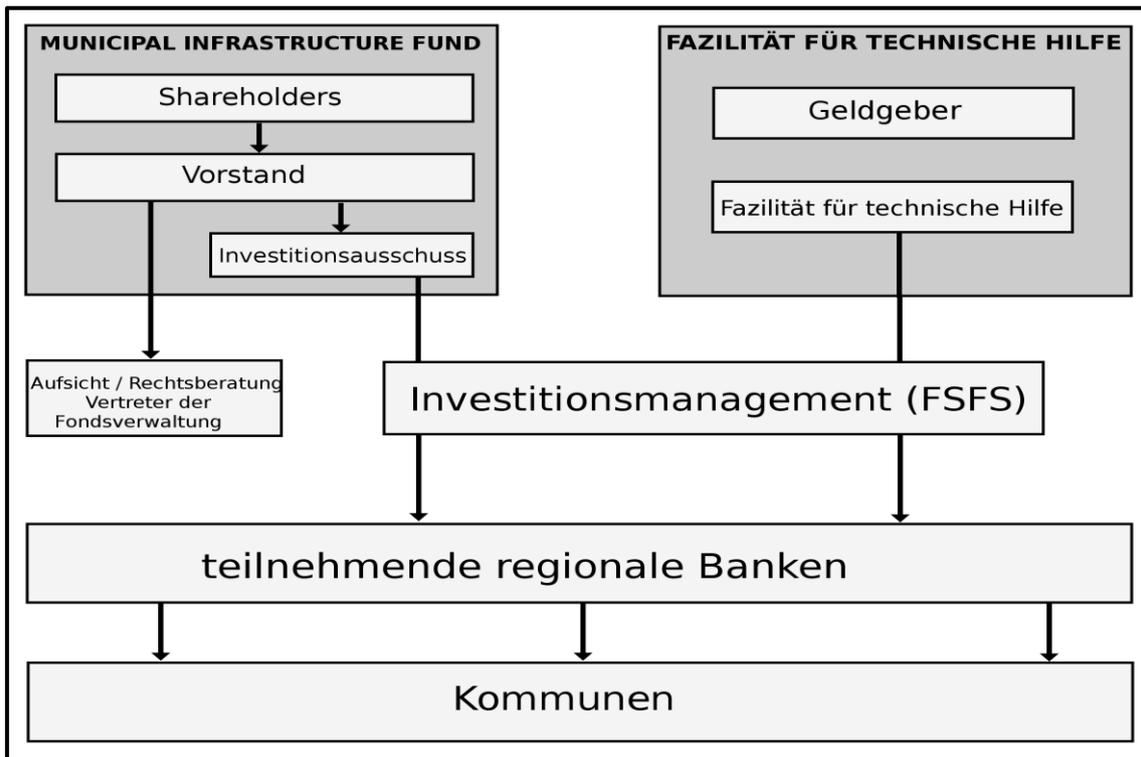
Der Investitionsprozess folgt im Rahmen des MIDF einem vorgegebenen Schema.⁶⁴ Die partizipierende Bank vor Ort identifiziert ein Projekt, welches über des MIDF finanziert werden soll, und wird von der Fondsabteilung für technische Unterstützung bei der Projektvorbereitung unterstützt. Sofern die betreffende Gemeinde als kreditwürdig eingestuft und die technische, finanzielle, soziale und umweltbezogene Durchführbarkeit des Projektes überprüft und sichergestellt worden sind, erfolgt die Ausschreibung für die Projektfinanzierung durch die Gemeinde. Anschließend unterbreitet die lokale Bank ein Finanzierungsangebot. Wird dieses akzeptiert, verhandeln Bank und Gemeinde die Kreditbedingungen, welche anschließend durch den MIDF überprüft und genehmigt werden müssen. Im Anschluss an die erfolgreiche Kreditgewährung, im Rahmen derer der MIDF zusätzliche Liquidität bereitstellt, wird die Einhaltung der Kreditbedingungen durch die Bank und unterstützt durch den Fonds überwacht.

Die Arbeit des MIDF zielt darauf ab, ein nachhaltiges kommunales Infrastrukturanangebot in den Ländern des West-Balkans zu gewährleisten und gleichzeitig den kommunalen Kreditmarkt in der Region weiterzuentwickeln.⁶⁵ Die technische Assistenz durch den MIDF, welche durch finanzielle Zuschüsse der Österreichischen Regierung und des Schweizer Wirtschaftsministeriums sichergestellt wird, umfasst dabei die Unterstützung der regionalen Banken beim Aufbau solider Finanzierungsstrukturen, wie bspw. hinsichtlich des Risikomanagements oder des Entwurfs notwendiger Dokumente. Darüber hinaus unterstützt sie die Gemeinden bei Verwaltung und Durchführung der Projekte. Das Fondsmanagement übernimmt ein Konsortium aus der *Frankfurt School for Financial Services* sowie der *Eptisa Servicios de Ingeniera S.L.*, einer spanischen Firma aus den Bereichen Beratung, Ingenieurwesen und Informationstechnologien. Der MIDF kofinanziert die Projekte in Zusammenarbeit mit den regionalen Banken, wobei ein Fremdfinanzierungsvolumen von 100.000 Euro sowie maximal 5 Millionen Euro pro Projekt bei einem Gesamtfinanzierungsvolumen von 80 – 100 Millionen Euro angestrebt werden.

⁶⁴ Vgl. Webseite des MIDF, Bereich „investment process“, Webseite der Frankfurt School UNEP Collaborating Centre for Climate & Sustainable Energy Finance.

⁶⁵ Vgl. Webseite des MIDF.

Abbildung 3: Organisation des *Municipal Infrastructure Development Fund*



Quelle: <http://www.midf.lu/about-midf/organisation/> (Übersetzung durch Autoren).

5 Diskussion der Vorschläge vor dem Hintergrund praktischer Erfahrungen

Die Modelle aus der Praxis (Kapitels 4) haben gezeigt, dass neben Infrastrukturgesellschaften ebenso andere Lösungsansätze existieren. Wichtig sind vor allem ein verstärkter Informationsaustausch zwischen den einzelnen Kommunen, gemeinsame Planungen und Abstimmungen wie auch eine koordinierte Ressourcennutzung. Dafür können u.a. auch interkommunale Kooperationen die Möglichkeit zu einer stärkeren Zusammenarbeit bieten und Effizienzverluste sowie Mehrfachkapazitäten verringern, die aus unkoordiniertem Verhalten benachbarter Kommunen resultieren.⁶⁶

Unabhängig von der Organisationsform besteht bei der Entscheidung über die institutionelle Ansiedlung ein Trade-Off zwischen der Wahrung des Subsidiaritätsprinzips auf der einen Seite und Effizienzsteigerungen durch mögliche Größenvorteile auf der anderen Seite. Da die kommunale Selbstverwaltung in Deutschland einen hohen Stellenwert hat, ist es für die Akzeptanz einer resp. mehrerer Infrastrukturgesellschaften entscheidend, dass den Kommunen auch weiterhin Entscheidungsmöglichkeiten hinsichtlich der Investition obliegen. Darüber hinaus müssen solche übergreifenden Einrichtungen in der Lage sein,

⁶⁶ Vgl. Mühlenkamp (2015), S. 454, Röber (2009), S. 237.

Städte und Gemeinden neutral und unabhängig von privaten Interessen beraten zu können⁶⁷ bzw. die Projektabwicklung in diesem Sinn auch effektiv und effizient durchzuführen.

Bezüglich der Frage, auf welcher staatlichen Ebene beratende Einrichtungen wie auch solche zur Projektrealisierung angesiedelt werden sollten, können daher einige grundlegende Überlegungen angestellt werden. Eine stark dezentrale Lösung, bspw. auf Gemeindeebene, erscheint zum einen aus wirtschaftlicher Sicht nicht sinnvoll, da der Gesamtaufwand zu groß wäre. Zum anderen ist dies aus Gründen der Einheitlichkeit und Transparenz nicht zu empfehlen. Dagegen spricht für eine Lösung auf einer übergeordneten Ebene, dass dadurch hochspezialisierte Fachkräfte vorgehalten und spezifisches Know-how aufgebaut werden können. Da eine Expertise in der Umsetzung entsteht, können Synergien dadurch entstehen, dass ähnliche Projekte leichter identifiziert und gegebenenfalls gebündelt werden. Allerdings müsste bei steigendem Zentralitätsgrad weiterhin die politische Neutralität garantiert sein, da andernfalls die Gefahr der Einflussnahme auf kommunalpolitische Entscheidungen gegeben ist. Darüber hinaus steigt auch die Anzahl der innerhalb der Institution gebündelten Projekte umso stärker, je zentraler sie angelegt ist, sodass angesichts begrenzter personeller Kapazitäten eine Priorisierung der Projekte nach transparenten Kriterien erfolgen muss.

Bislang kaum diskutiert wurde die Frage der Finanzierung von Infrastrukturgesellschaften. Dabei besteht grundsätzlich die Möglichkeit einer privaten Finanzierung, einer Finanzierung durch den Bund und/oder das Land sowie einer solchen durch die Kommunen selbst. Da private Finanzierungen mit wirtschaftlichen Überlegungen verbunden sind, bestehen häufig Zweifel an der Unabhängigkeit einer kostenlosen Beratungsangeboten, die von Unternehmen angeboten werden.⁶⁸ Darüber hinaus existiert auf dem Markt ein umfangreiches Angebot privater Beratungsdienste, das entgeltlich eingebunden werden kann, *aber regelmäßig* nur in geringem Maße genutzt wird.⁶⁹ Dies zeigt auch, dass eine direkte Finanzierung durch die Kommunen nicht zu empfehlen ist. Angesichts ihrer ohnehin schon angespannten finanziellen Situation würde versucht werden, zusätzliche Belastungen zu vermeiden, und somit könnten Infrastrukturgesellschaften ggf. nicht adäquat ausgestattet werden. Ebenso widerspricht es dem Grundgedanken, dass eine Infrastrukturgesellschaft grundsätzlich eine Entlastung für die kommunale Ebene bringen soll. Gerade aus Gründen der Akzeptanz durch die kommunale Ebene ist dieses Argument hervorzuheben.

Eine durch Bundes- und / oder Landesmittel getragene Gesellschaft erscheint daher am sinnvollsten, wobei an dieser Stelle aber deutlich gemacht werden muss, dass eine öffentliche Beratungsgesellschaft nur als ergänzendes Angebot und nicht als Konkurrenz zu privaten Beratungsleistungen fungieren darf. Ihre Aufgabe muss es sein, in der Schnittstelle zwischen kommunalem Auftraggeber und Privatwirtschaft zu agieren, indem sie den Kom-

⁶⁷ Vgl. Mühlenkamp (2015), S. 454.

⁶⁸ Vgl. Röber und Redlich (2013).

⁶⁹ Vgl. Kilian, Hesse und Redlich (2016), Hesse et al. (2013).

munen im Rahmen von Investitionsprojekten die wirtschaftlichste und kostengünstigste Beschaffungsvariante aufzeigt, sie bei der Umsetzung des Projekts begleitet und auf diese Weise die Umsetzungskosten reduziert. Dies schließt zwar nicht aus, dass sich Städte und Gemeinden durch ein pauschales Beratungsentgelt an der Finanzierung der Gesellschaft beteiligen, allerdings sollte die Höhe einer solchen Gebühr so gewählt werden, dass eine Überbeanspruchung der Beratungsdienste vermieden und gleichzeitig das Kosten-Nutzen-Verhältnis aus Sicht der Kommune berücksichtigt wird.

Eine Projektrealisierungsgesellschaft, die wie die ASFINAG auch die langfristige Bewirtschaftung der Infrastruktureinrichtungen effektiv und effizient übernehmen soll, muss einerseits Eigentümer der Infrastruktur sein und andererseits eine Mindestgröße erreichen. Beides trifft, wie das Beispiel Hamburg zeigt, auch auf die kommunale Ebene zu. Für die Masse der kleineren Kommunen ist eine Gründung eigenständiger Gesellschaften daher nicht attraktiv und würde die beabsichtigten Effekte konterkarieren. Übergreifende Gesellschaften, die für mehrere Kommunen in einem Kreis, für ein ganzes Bundesland oder gar deutschlandweit tätig sind, können nicht zuletzt aufgrund des benötigten finanziellen Volumens einer solche Gesellschaften flächendeckend nur von Bund oder Land getragen werden. Dabei könnte es allerdings zur Kollision mit den Regelungen der Schuldenbremse kommen, sollte die öffentliche Hand Garantien für die aufgenommenen Kredite der Gesellschaft übernehmen. Ein Verzicht auf die Vergabe von Garantien ist dagegen vor dem Hintergrund der exzellenten Bonität Deutschlands sowie der historisch niedrigen Zinsen kaum zu rechtfertigen, da die resultierenden Kostensteigerungen auf Steuerzahler und Nutzer abgewälzt würden. Die Auslagerung auf einen Nebenhaushalt ginge darüber hinaus stark zu Lasten der Transparenz.

Im Folgenden sollen die aus den Vorschlägen der Expertenkommission abgeleiteten drei Modellvarianten einer kritischen Betrachtung unterzogen werden. Unter Berücksichtigung der existierenden Modelle aus der Praxis wird geprüft, inwieweit diese überhaupt auf kommunaler Ebene umsetzbar sind und welche organisatorischen Schwierigkeiten sich dabei gegebenenfalls ergeben.

5.1 Projektbegleitende Hilfestellungen und Beratung

Die Schaffung einer Infrastrukturgesellschaft, die den Kommunen über den gesamten Investitionsprozess beratend und unterstützend zur Seite steht, dient in erster Linie dazu, der Verwaltung Hilfestellungen und Expertenwissen u. a. im Rahmen von Plausibilitätsprüfungen für Bedarfe oder Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zur Verfügung zu stellen. Vorteile für die Kommunen ergeben sich dadurch, dass Erfahrungen aus vielen Projekten gebündelt werden und innerhalb einer Institution verfügbar sind. Dadurch, dass ähnliche Projekte, bspw. solche aus demselben Infrastrukturbereich, mit größerer Regelmäßigkeit umgesetzt werden, können zusätzliches Fachwissen und Know-how aufgebaut werden. Wichtige Hinweise für eine möglichst optimale Projektstrukturierung und -steuerung ermöglichen sowohl aus zeitlicher als auch aus finanzieller Sicht eine planmäßige Projektrealisierung. Über die

Standardisierung von Instrumenten, wie z.B. Verträgen oder Methoden zur Wirtschaftlichkeitsberechnung, können außerdem Verfahren vereinfacht und auf diesem Wege Transaktionskosten im Rahmen der Beschaffung gesenkt werden.

Wenn unabhängige Fachkompetenzen und projektübergreifende Erfahrungen zur Verfügung stehen, können die kommunalen Interessen gegenüber den Auftragnehmern fundierter artikuliert und vertreten werden. Ebenso erscheinen eine zielgenauere Projektsteuerung, eine höhere Transparenz und Vergleichbarkeit sowie eine insgesamt effektivere und effizientere Realisierung der Projekte möglich. Allerdings handelt es sich immer nur um komplementäre Dienst- und Beratungsleistungen. Dies bedeutet zum einen, dass diese private Beratungsleistungen und kommunales Know-how nur ergänzen und keine eigenständige Projektabwicklung erfolgt. Zum anderen ist deren Einbindung von der Einsicht abhängig, dass ergänzend zur eigenen Verwaltung und ggf. externer, privater Beratung eine weitere instruktive und analytische Hilfe einer öffentlichen Beratungseinrichtung benötigt wird. Die Erfahrung mit der ÖPP-Projektberatung zeigt dabei, dass vielfach Projekte in Kommunen beanstandet wurden, die keine Beratungsleistungen in Anspruch genommen haben.

Diese Überlegungen zusammenfassend besteht in der Schaffung beratender Infrastrukturgesellschaften die Möglichkeit, die Kommunen bei Vorbereitung und Durchführung geplanter Infrastrukturprojekte zu unterstützen. Insbesondere kleinere Kommunen, in denen Investitionen in Infrastrukturprojekte generell nur seltener anfallen und für die sich der Aufbau eigener Kapazitäten daher nicht lohnt, könnten von einer zentralen Instanz profitieren, sofern sie weiterhin über die Entscheidungshoheit bei der Durchführung der Projekte verfügen. In der Durchführung bleibt somit aber auch jede Kommune selbst verantwortlich. Auch wenn es durch derartige Gesellschaften in begrenztem Umfang möglich sein könnte, personelle Engpässe seitens der Kommunen auszugleichen, stellen diese Einrichtungen jedoch keine Lösung für den Fachkräftemangel der Kommunen bei der Durchführung von Investitionsprojekten dar. Ebenso wenig wird eine überregionale Infrastrukturgesellschaft das Problem mangelnder finanzieller Ressourcen bei den Kommunen lösen können. Transaktionskosten könnten zwar gesenkt werden, allerdings sind diese im Entscheidungsprozess über die Vorteilhaftigkeit eines Investitionsprojektes allenfalls bei kleineren Projekten von Bedeutung. Offen bleibt darüber hinaus die Frage, ob bzw. inwieweit die Inanspruchnahme dieser überregionalen Einrichtung für die Kommune verpflichtend sein soll. Da eine verpflichtende Nutzung besagter Leistungen aus Sicht der Kommunen einen enormen Verlust kommunaler Selbstverwaltung bedeuten würde, könnte ein mögliches Anreizsystem so ausgestaltet sein, dass der Einbezug einer Infrastrukturgesellschaft in den Investitionsprozess eine Auflage für den Erhalt von Fördermitteln darstellt.

5.2 Öffentliche Infrastrukturgesellschaft zur Projektrealisierung

In Kapitel 4 wurden verschiedene Modelle aufgezeigt, die in ihrer Organisationsform dem von der Expertenkommission vorgestellten Modell einer öffentlichen Infrastrukturgesellschaft zur Projektrealisierung – dort veranschaulicht am Beispiel der Verkehrsinfrastrukturgesellschaft für Bundesfernstraßen – bereits sehr nahe kommen. Sowohl der Zweckverband als auch das Sondervermögen Schulimmobilien in Hamburg und die ASFINAG beruhen im Kern darauf, dass Planungs-, Bau- und Betriebsleistungen im Rahmen kommunaler Infrastrukturinvestitionen an eine zentralisierte Instanz ausgelagert werden.

Diese Organisationsform erscheint grundsätzlich zweckmäßig. So findet auch hier eine Bündelung von Know-how in einer einzelnen Einrichtung statt, die zusätzlich auch direkt Planungs-, Ausführungs- sowie ggf. Instandhaltung und Betriebsleistungen in einem ihr zugewiesenen Infrastrukturbereich übernehmen kann. Eine Finanzierung durch zweckgebundene Einnahmen kann dabei zu einer Verstetigung von Investitionen unabhängig von der allgemeinen kommunalen Finanzsituation beitragen. Auf diesem Wege ließe sich eine Vielzahl von Projekten gebündelt, „aus einer Hand“ und unter Berücksichtigung des Lebenszyklus⁷⁰ jedes einzelnen Projektes realisieren. Dadurch können nicht nur Skaleneffekte erzielt, sondern durch eine klare Verteilung von Kompetenzen und Zuständigkeiten auch Verzögerungen im Realisierungsprozess vermindert und damit im Idealfall finanzielle Ressourcen gespart werden.

Dieser Idealfall klarer Zuständigkeiten ist mit Blick auf die Aufgabenverteilung beim Schulbau Hamburg noch nicht erreicht.⁷⁰ Die Hausmeister gingen bspw. zum Jahr 2013 auf den neu gegründeten staatlichen Betrieb SBH Dienstleistungen über und sind somit keine Beschäftigten der Schulbehörde bzw. der Schulen selbst mehr. Dies führte dazu, dass viele Tätigkeiten, die die Hausmeister früher übernommen hatten, heute von anderen durchgeführt werden müssen, da nur noch ein geringer Anteil ihrer Arbeitszeit für rein schulische Aufgaben vorgesehen ist und stattdessen Erhalt und Pflege der Immobilien im Vordergrund stehen. Selbst verhältnismäßig unbedeutende Aufgaben wie das Wechseln von Glühbirnen in den Klassenzimmern müssen im neuen Modell gegenüber den für die jeweilige Schulimmobilie zuständigen Objektmanagern begründet werden, welche für den Erhalt der Schule und das schulbezogene Budget verantwortlich sind.

Wenn man sich nun auf der Ebene der Kommunen für eine zentralisierte Projektumsetzung entscheidet, stellt sich die Frage, welches Modell sich dafür am besten eignet. Im Bereich der steuerfinanzierten Infrastruktur, also bspw. dem Schulwesen, besteht die Möglichkeit, die Schulimmobilien auf eine haushaltsferne, teilrechtsfähige Gesellschaft auszulagern, wie dies in Hamburg geschehen ist. Im Gegensatz zur Organisation im Zweckverband hat dieses Modell den Vorteil, dass Entscheidungen über die Durchführung von Projekten ausschließlich von Entscheidungsträgern innerhalb der Gesellschaft getroffen werden. Dagegen besteht bei Zweckverbänden das Problem einer Einflussnahme durch die im Verband

⁷⁰ Vgl. Kasprzak (2016).

organisierten Kommunen und daher die Notwendigkeit, eine möglicherweise umstrittene Priorisierung im Hinblick auf die Umsetzung von Projekten durchführen zu müssen.

Im Umkehrschluss bedeutet eine Auslagerung kommunaler Projekte auf solch eine Gesellschaft aber auch eine reduzierte Entscheidungsbefugnis seitens der Kommunen und damit einen erheblichen Verlust an kommunaler Selbstverwaltung, da die Immobilien in das Eigentum der Gesellschaft übergehen. Außerdem ist eine Auslagerung kommunalen Anlagevermögens und damit gleichzeitig kommunaler Verbindlichkeiten auf eine der öffentlichen Hand nicht zuzurechnende Infrastrukturgesellschaft auch gesellschaftspolitisch zweifelhaft: Zwar können Projekte, finanziert über die eigenständige Aufnahme von Krediten, zügiger umgesetzt werden, da nicht länger jede Investition einer Genehmigung durch das Parlament bedarf.⁷¹ Allerdings geht dieses Vorgehen zu Lasten von Transparenz, Mitbestimmung und demokratischer Kontrolle. Am konkreten Beispiel des Hamburger Schulbaus äußert sich dies in einer strikten und an Sparvorgaben orientierten Vorgabe des Senats, wie hoch die Ausgaben für Sanierung und Neubau bei jeder einzelnen Schulimmobilie ausfallen dürfen.⁷² Jede darüber hinaus gehende Mehranforderung bei einzelnen Immobilien muss auf Grund des vorgegeben Budgets an anderer Stelle eingespart werden. Im Falle einer Organisation innerhalb eines Zweckverbandes bleiben das Eigentum an der betreffenden Infrastruktur und somit auch Mitbestimmungsbefugnisse bei den Kommunen erhalten. Letztlich lassen sich die Steuervorteile bei der Projektumsetzung also auch in einem Zweckverband erreichen, allerdings bei stärkerer politischer Einflussnahme. Doch schon bei einem vollständig im öffentlichen Eigentum einer Kommune befindlichen Unternehmen würden die parlamentarischen Kontroll- und Mitentscheidungsmöglichkeiten zumindest teilweise eingeschränkt. Aus Effizienz- und Effektivitätsgründen würde eine Mehrzahl der Gesellschaften folglich für mehrere Kommunen tätig sein bzw. diese als Anteilseigner haben, was die Kommunen noch weiter in Ihrer Selbstverwaltung einschränken kann. Hinzu kommt, dass für die Gründung ein hohes Eigenkapital bzw. Garantien für Kredite benötigt werden.

Aufgrund der Volumina, die in einer Gesellschaft nach den Modellen Schulbau Hamburg oder auch ASFINAG gebündelt werden müssten, ist nur eine Ansiedlung dieser auf Ebene des Landes bzw. des Bundes denkbar. Dem stünden allerdings die Regelungen der Schuldenbremse entgegen. Die Expertenkommission spricht sich in Bezug auf eine Verkehrsinfrastrukturgesellschaft für Bundesfernstraßen dafür aus, auf staatliche Garantien zu verzichten, um eine klare Abgrenzung zum Staatssektor und somit Konformität mit den Maastricht-Kriterien sowie der Schuldenbremse zu gewährleisten.⁷³ Für die Gesellschaft ginge dies zwangsläufig mit erhöhten Finanzierungskosten einher, da Investoren oder Fremdkapitalgeber auf ein erhöhtes Ausfallrisiko verweisen und daher einen Risikoaufschlag verlangen können. Je nach Infrastrukturbereich bedeutet dies entweder erhöhte Nutzerbeiträge oder erhöhte „Mietzahlungen“ durch die Kommune und damit letztlich durch den Steuerzahler.

⁷¹ Vgl. Gemeingut in BürgerInnenhand (2016), S. 2.

⁷² Vgl. Bischoff und Müller (2012).

⁷³ Vgl. Expertenkommission „Stärkung von Investitionen in Deutschland“ (2014), S. 41.

Dies ist auch aus dem Grund besonders zweifelhaft, da fehlende Staatsgarantien ab einem gewissen Volumen der Gesellschaft nicht mehr glaubwürdig sind. Eine echte Risikoübertragung findet somit also letztlich nicht statt. Der Verzicht auf Garantien durch die öffentliche Hand nutzt daher allem voran potentiellen Investoren sowie Politikern, die den Ausweis „indirekter Schulden“ vermeiden wollen.⁷⁴

5.3 Infrastrukturfonds

Die von der Expertenkommission vorgestellten Modelle eines Infrastrukturfonds sollen Kommunen ermöglichen, finanzielle Mittel vom Privatsektor für die Finanzierung mehrerer, gleichartiger kommunaler Investitionsobjekte zu akquirieren. Ein Infrastrukturfonds nach dem Modell des MIDF ist dabei für Deutschland nicht notwendig, da eine gute Vernetzung zwischen Kommunen und Banken gegeben ist und letztere auch zur Kreditvergabe bereit sind. Um dagegen tatsächlich einen Mehrwert im Bereich der kommunalen Infrastrukturförderung zu schaffen, muss ein Infrastrukturfonds unserer Ansicht nach vor allem die Kommunen im Vergleich zur konventionellen Projektfinanzierung finanziell entlasten. Voraussetzung dafür ist aber zumeist, dass die Projektannahmen auch passen, d.h. dass der gesetzte Kostenrahmen der Investition eingehalten wird und ggf. erwartete Einnahmen eintreffen.

Ein Infrastrukturfond kann deshalb auch positive Steuerungseffekte haben. Um private Investitionsmittel zu erhalten und einbinden zu können, muss im gesamten Lebenszyklus – von der Planung, über den Bau bis hin zur Bewirtschaftung – zielgenau gesteuert werden. Insofern bestehen bei Infrastrukturfonds zumeist im Vorfeld der Projekte höhere Anforderungen an ein professionelles Projektmanagement, die sich bspw. darin äußern, dass detaillierte Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen inkl. Risikobetrachtungen für die Bewirtschaftungsphase durchgeführt werden müssen. Wird dies eingehalten, dann hat die Investition in öffentliche Infrastruktureinrichtungen für private Geldgeber den Vorteil nahezu sicherer, langfristiger Renditeeinkünfte. Im Bereich der steuerfinanzierten Infrastruktur bestehen diese in zumeist vertraglich festgelegten Zahlungen. Bei der nutzerfinanzierten Infrastruktur sind die Renditen hingegen in weiten Teilen von den Einnahmen abhängig und müssen sich deshalb grundsätzlich selbst tragen. Allerdings gehören gerade auf kommunaler Ebene viele dieser Einrichtungen dem stark regulierten Teil der Daseinsvorsorge an, sodass auch hier das Risiko gut kalkulierbar ist. Aus diesem Grund sehen wir im Bereich öffentlicher Infrastruktur gerade für Renten- und Pensionsfonds, welche auf langfristige und stabile Renditen abzielen, ein attraktives Anlagegebiet.

Dem Problem, dass die für kommunale Infrastrukturprojekte notwendigen Finanzierungsvolumina bisher nicht ausreichen, um sie für private Investoren lukrativ zu machen, könnte dabei mit einem Infrastrukturfonds begegnet werden, indem mehrere gleichartige Projekte gebündelt finanziert werden. Dies spricht für eine Implementierung des Fonds auf Landes-

⁷⁴ Vgl. Vortrag Prof. Mühlenkamp (2016), S. 15.

ebene, da auf diese Weise einerseits ähnliche Projekte einfacher identifiziert werden können und andererseits das Land eher in der Lage ist, einen Fonds für die entsprechenden Finanzierungsvolumina aufzustellen als die kommunale Ebene.

Dass aber die Finanzierung kommunaler Infrastrukturprojekte über eine (anteilige) Beteiligung privater Investoren wirklich kostengünstiger wird, ist zu bezweifeln. Zwar besteht die Möglichkeit, durch die Bündelung einer Vielzahl von Projekten innerhalb des Fonds sowie die Standardisierung von Beschaffungsvorgängen Transaktionskosten zu senken. Allerdings ist zu erwarten, dass die Kommunen für die Bereitstellung des Kapitals wie auch durch die Übernahme von Risiken durch private Investoren Aufschläge zu zahlen haben werden. Dies wäre angesichts eines seit Jahren anhaltenden Niedrigzinsniveaus und dementsprechend günstigen Finanzierungsbedingungen kaum vertretbar. Fraglich ist zudem, inwieweit vor dem Hintergrund faktisch kaum vorhandenen Risiken bei Investitionen in öffentliche Infrastruktur überhaupt eine Risikoübertragung stattfindet.

Sollte man sich dennoch für die Implementierung eines Infrastrukturfonds entscheiden, ist es im Hinblick auf die Finanzierungskosten angemessen, diesen mit staatlichen Garantien zu unterlegen. Für diese Variante hat sich auch die Expertenkommission ausgesprochen.⁷⁵ Um darüber hinaus die kommunale Selbstverwaltung zu erhalten, was wir als zwingend notwendige Bedingung für die Akzeptanz eines solchen Fonds auf Seiten der Kommunen erachten, sollte der Fonds mehrheitlich im Besitz der öffentlichen Hand sein. Auf diese Weise würde sichergestellt, dass private Interessen nicht zu Lasten des öffentlichen Auftrags Berücksichtigung finden. Die Unternehmensberatung Pricewaterhouse Coopers schlägt dahingehend im Rahmen eines Gutachtens vor, dass auf Anlegenseite bspw. die KfW mit den Funktionen einer Kontrollinstanz sowie eines Interessenkorrektivs als Gegengewicht zu den privaten Investoren auftreten könnte.⁷⁶ Gleichzeitig empfiehlt sie die Implementierung einer Infrastrukturgesellschaft, welche im Auftrag der Kommunen die Ausschreibung der Verträge übernimmt und mit potentiellen Investoren in die Verhandlung tritt.

⁷⁵ Vgl. Expertenkommission „Stärkung von Investitionen in Deutschland“ (2014), S. 13.

⁷⁶ Vgl. PricewaterhouseCoopers Legal AG (2016), S. 58.

6 Fazit

Unsere Ausführungen haben gezeigt, dass die Modellvorschläge der Expertenkommission zur Steigerung von Infrastrukturinvestitionen zwar auf dem Papier vielversprechend erscheinen, aber in der Praxis aller Voraussicht nach sowohl auf organisatorische als auch auf steuerungs- und managementrelevante sowie gesellschaftspolitische Schwierigkeiten treffen. Der aussichtsreichste Vorschlag besteht unserer Ansicht nach in der Schaffung überregionaler Beratungsgesellschaften. Diese stellen für die Kommunen einen Mehrwert dar, da:

- spezifisches Know-how und wichtige Erkenntnisse übergreifend nutzbar wären;
- Unterstützungsleistungen bedarfsgerecht angefordert werden könnten;
- die kommunale Selbstverwaltung erhalten bliebe, aber personelle Belastungen gemindert würden bzw. das Vorhalten von spezifischen Fachkräften ggf. nicht notwendig wäre;
- bürokratische Hürden reduziert würden, indem Verträge und Vorgänge standardisiert würden;
- Transparenz des Investitionsprozesses könnte gesteigert werden, da u.a. standardisierte Modelle für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen angewendet werden.

Eine aus unserer Sicht unabdingbare Voraussetzung dafür wäre allerdings, dass sie von den Gemeinden als unabhängige und kompetente Institution wahrgenommen werden. Andernfalls ergeben sich dieselben Probleme wie hinsichtlich des bereits bestehenden Angebots privater Beratungsdienstleister am Markt.

Öffentliche Infrastrukturgesellschaften im Sinne der ASFINAG oder des Sondervermögens Schulimmobilien in Hamburg, welche wie die von der Expertenkommission vorgeschlagene Infrastrukturgesellschaft für Bundesfernstraßen zusätzlich Betrieb und Bewirtschaftung der betreffenden Infrastruktur übernehmen, erscheinen ebenso sinnvoll. Diese sind auf der kommunalen Ebene aber aus mehreren Gründen problematisch. Für die Gesellschaft ist eine gewisse Größe bzw. eine Mindestanzahl an ähnlichen Objekten erforderlich, die auf kommunaler Ebene nur in wenigen Gebietskörperschaften gegeben ist.

Zur optimalen Aufgabenwahrnehmung ist dabei ebenso zumeist eine Übertragung der entsprechenden Infrastruktureinrichtung auf die Gesellschaft notwendig. Damit sind finanzielle Fragen verbunden, die sich u.E. auf kommunaler Ebene nur schwer lösen lassen und ein Engagement der Landes- oder Bundesebene erfordern. Für die Projektumsetzung auf kommunaler Ebene, welche auch Betrieb und Bewirtschaftung der entsprechenden Infrastrukturbereiche einschließt, bieten sich ohne Bundes- und Landesunterstützung daher aus unserer Sicht in der Fläche eher interkommunale Kooperationen an, z.B. als Zweckverbände für die Projektumsetzung oder die Bewirtschaftung einzelner Infrastrukturbereiche wie u.a. Schulgebäude. Gerade vor dem Hintergrund zunehmender kommunaler Herausforderungen durch den demographischen Wandel sowie die allgemeine Finanznot werden derartige interkommunale Kooperationen in Zukunft an Bedeutung gewinnen, da sie

Chancen zur Ausschöpfung von Synergie- und Innovationspotentialen bieten.⁷⁷ Bei der Umsetzung von Infrastrukturprojekten haben sie gegenüber den anderen hier betrachteten Varianten den Vorteil, dass die Infrastrukturobjekte auch weiterhin im Eigentum der Kommunen verbleiben und diese somit sowohl Umsetzungs- als auch Steuerungsbefugnisse haben.

Die Einrichtung eines Fonds für öffentliche Infrastrukturprojekte ist für private Investoren derzeit interessant, wenn dieser kontinuierlich eine positive Rendite verspricht. Für die kommunale Ebene lohnt sich dieser – selbstredend – nur dann, wenn sich daraus finanzielle Entlastungen für sie ergeben, also wenn die Fondsfinanzierung kostengünstiger ist als die konventionelle Kreditfinanzierung. Anders als auf der Bundesebene werden bei kommunalen Projekten regelmäßig aber eher geringe Investitionsvolumina aufgerufen, sodass sich hier geradezu zwangsläufig höhere Finanzierungskosten gegenüber einer konventionellen Kreditaufnahme ergeben. Aus unserer Sicht kann ein Fonds deshalb allenfalls dann für die kommunale Ebene vorteilhaft sein, wenn dieser durch die Bündelung mehrerer Projekte Skaleneffekte erzeugt und dadurch Transaktionskosten senkt. Gleichwohl es verschiedene Modellüberlegungen gibt, existiert derzeit für die kommunale Ebene auf dem Markt noch kein solcher Fonds, bei dem es gelingt kleinere Projekte verschiedener Träger kosteneffizient zu bündeln. Das KIS wird sich demnächst mit dieser Problematik beschäftigen. Diesbezüglich ist geplant, mit Vertretern von PricewaterhouseCoopers⁷⁸ sowie der Sächsischen Aufbaubank, der Kommunen, Spitzenverbände, Rechtsaufsichtsbehörden und Ministerien im Freistaat Sachsen gemeinsam über die Möglichkeiten eines solchen Modells zu diskutieren. Die Veröffentlichung der zentralen Ergebnisse aus der Veranstaltung folgt im Jahresverlauf.

Unabhängig davon, ob eine Fondslösung einen Mehrwert für die Kommunen darstellen könnte, setzt eine echte Lösung der Finanzierungsproblematik – so sie denn ein Investitionshemmnis in Kommunen darstellt – an den hohen Ausgaben der Kommunen, insbesondere im Bereich der Sozialausgaben, an. Hier muss eine echte Entlastung der Kommunen stattfinden, was auch eine striktere Berücksichtigung des Konnexitätsprinzips voraussetzt.

⁷⁷ Vgl. Röber (2009), S. 237.

⁷⁸ Vgl. PricewaterhouseCoopers Legal AG (2016).

Literaturverzeichnis

Allgemeiner Deutscher Automobil-Club e.V. (ADAC): Das ADAC-Modell „Auto finanziert Straße“ – Für eine zukunftsfähige und nutzergerechte Finanzierung von Fernstraßen, Broschüre des Bereichs Verkehrsmarketing und Vertrieb, URL: https://www.adac.de/mmm/pdf/fi_auto_finanziert_strasse_1105_238781.pdf, zuletzt aufgerufen am 14.02.2017.

Autobahnen- und Schnellstrassen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft (2015): Geschäftsbericht 2015, URL: <http://www.asfinag.at/documents/10180/14147/Gesch%C3%A4ftsbericht+2015+de.pdf/cc16b3be-976a-4992-83b8-ed75d09075e3>, zuletzt aufgerufen am 14.02.2017.

Bach, Stefan / Baldi, Guido / Bernoth, Kerstin / Bremer, Björn / Farkas, Beatrice / Fichtner, Ferdinand / Fratzscher, Marcel (2013): Wege zu einem höheren Wachstumspfad, DIW Wochenbericht Nr. 26.2013, 2013.

Beckers, Thorsten / Brenck, Andreas / von Hirschhausen, Christian / Klatt, Jan Peter (2005): Die ASFINAG und das österreichische Modell der Fernstraßenfinanzierung, in: Technische Universität Berlin, Fachgebiet Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik (WIP), Working Paper, April 2005.

Bericht der Kommission „Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“, URL: <http://www.vifg.de/downloads/service/Bericht-Daehre-Zukunft-VIF-Dez-2012.pdf>, zuletzt aufgerufen am 10.10.2016.

Bischoff, Joachim / Müller, Bernhard (2012): Schulbau und Schuldenbremse, Gastbeitrag zur Diskussion zum Schulbau auf der Homepage der „Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft“ (GEW), Landesverband Hamburg, URL: <https://www.gew-hamburg.de/themen/schule/schulbau-und-schuldenbremse>, zuletzt aufgerufen am 14.02.2017.

Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2009): Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft – Gründung des Sondervermögens Schule – Bau und Betrieb, Drucksache 19/4208 vom 29.09.2009, URL: <http://www.hamburg.de/contentblob/3821086/606bef34c5e89afa1418c97a95a23a43/data/download-drs-19-4208.pdf>, zuletzt aufgerufen am 14.02.2017.

Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2012): Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft – Neuausrichtung von Bau und der Bewirtschaftung der staatlichen Schulimmobilien – Ergänzung des Haushaltsplan-Entwurfs 2013/2014 nach § 32 Landeshaushaltsordnung, Drucksache 20/5317 vom 18.09.2012, URL: <http://www.hamburg.de/contentblob/3709122/edd87f17561e42cd22d7fd058fa42161/data/download-drucksache-vmm.pdf>, zuletzt aufgerufen am 14.02.2017.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2015): Online-Befragung zeigt großen kommunalen Investitionsbedarf - Mehr als 1.000 kommunale Finanzverantwortliche beteiligen sich an Umfrage des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie, in: Schlaglicht Wirtschaftspolitik, Monatsheft 5-2015, URL: http://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/Monatsbericht/05-2015-onlinebefragung.pdf?__blob=publicationFile&v=1 , zuletzt aufgerufen am 10.10.2016.

Bundesverband deutscher Banken e. V. (2015): Positionspapier des Bankenverbandes zum Bericht der Expertenkommission „Stärkung von Investitionen in Deutschland“, Statement vom 22.4.2015, URL: <https://bankenverband.de/media/files/Positionspapier-Staerkung-Investitionen.pdf>, zuletzt aufgerufen am 14.02.2015.

Der Tagesspiegel (2016): SPD widerspricht Plänen von Wolfgang Schäuble, URL: <http://www.tagesspiegel.de/politik/bundesfernstrassengesellschaft-spd-widerspricht-plaenen-von-wolfgang-schaeuble/14847048.html>.

Deutscher Industrie- und Handelskammertag (DIHK) (2014): Investitionsschwäche in Deutschland, DIHK-Schlaglicht Wirtschaftspolitik, Sommer 2014, URL: <https://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwicmd7ewo3SAhXHYpoKHRKgAjYQFggc-MAA&url=http%3A%2F%2Fwww.dihk.de%2Fressourcen%2Fdownloads%2Fdihk-schlaglicht-investitionsschwaechе-2014.pdf&usq=AFQjCNEcxwxF2ra-uejFE6lAtbqstxn19Q>, zuletzt aufgerufen am 13.02.2017.

Eck, Alexander / Ragnitz, Joachim / Scharfe, Simone / Thater, Christian / Wieland, Bernhard (2015): Öffentliche Infrastrukturinvestitionen: Entwicklung, Bestimmungsfaktoren und Wachstumswirkungen – Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie, ifo Dresden Studie 72, 2015.

Expertenkommission „Stärkung von Investitionen in Deutschland“ (2014): Stärkung von Investitionen in Deutschland – Bericht der Expertenkommission im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Energie, Sigmar Gabriel, April 2014.

Gemeingut in BürgerInnenhand (GiB) (2016): Die ASFINAG - ein Vorbild für die deutsche Autobahnverwaltung?, Stellungnahme von GiB, URL: <https://www.gemeingut.org/wp-content/uploads/2016/11/Ist-die-ASFINAG-ein-Vorbild-f%C3%BCr-Deutschland-2016-11-16.pdf>, zuletzt aufgerufen am 14.02.2017.

Hesse, Mario / Lück, Oliver / Redlich, Matthias / Rottmann, Oliver (2013): Empirischer Vergleich von KBV und ÖPP – Studie zu Beschaffungsmethoden der öffentlichen Hand vor dem Hintergrund des Gemeinsamen Erfahrungsberichts der Rechnungshöfe, Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e.V. und ÖPP-Kompetenzzentrum Sachsen, August 2013.

Institut der deutschen Wirtschaft Köln (2016): Personalmangel in den Bauämtern, in ders. (Hrsg.): Informationen aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln, ISSN 0344-919X, Ausgabe 32 vom 20.10.2016, S. 8f.

Kasprzak, Roland (2016): So geht Schulbau in Hamburg, in: bbz – Berliner Bildungszeitung, Zeitschrift der „Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft Berlin“ (GEW BERLIN), Ausgabe 3/2016, URL: https://www.gew-berlin.de/10103_14769.php, zuletzt aufgerufen am 14.02.2017.

Kilian, Maike / Hesse, Mario / Redlich, Matthias (2016): Kommunaler Investitionsbedarf im Freistaat Sachsen – Befragung 2016, Studie des Kompetenzzentrums für kommunale Infrastruktur Sachsen, Leipzig 2016, URL: <https://www.wifa.uni-leipzig.de/pfpm/kis/publikationen.html>, zuletzt aufgerufen am 14.02.2017.

Klein, Benjamin (2012): Kommunale Kooperationen zwischen innerstaatlichem Organisationsakt und Markt - Ein Beitrag zur Bestimmung der Reichweite des europäischen Vergaberechts dargestellt am Beispiel der Vergabekoordinierungsrichtlinie, des Vergabeprimärrechts und des deutschen Kartellvergaberechts, Veröffentlichung des Universitätsverlags Osnabrück, erschienen im Verlag V&R unipress GmbH, ISBN 978-3-89971-925-3, Göttingen 2012.

Köller, Mareike (2014): Kommunale Investitionen auf Sparflamme zementieren Unterschiede – ein Bundesländervergleich, KfW Economic Research, Fokus Volkswirtschaft, Nummer 47, 20. Februar 2014.

Kreditanstalt für Wiederaufbau (2016): KfW-Kommunalpanel 2016, in (Hrsg.): KfW Bankengruppe, KfW Research, Frankfurt am Main (Juni 2016), URL: <https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente/KfW-Kommunalpanel/KfW-Kommunalpanel-2016.pdf>, zuletzt aufgerufen am 13.02.2017.

Lindner, Fabian / Rietzler, Katja (2015): Öffentliche Infrastruktur: Ohne zusätzliche Mittel geht es nicht, in: Wirtschaftsdienst – Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 95. Jahrgang, 2015, Heft 7, S. 455 – 459.

Lück, Oliver / Redlich, Matthias / Röber, Manfred (2016): ÖPP-Beratungseinrichtungen – Funktionen, Formen und Wirkungen, in: Mühlenkamp, Holger: Öffentlich-Private Partnerschaften, Potentiale und Probleme, Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen (ZögU), Beiheft 46, S. 164-189.

Macquarie Group Limited (2005): Infrastrukturfonds Nr. 1 Beteiligungsangebot, URL: <http://www.macquarie.de/dafiles/Internet/mgl/de/mfg/docs/infrafund1-prospectus.pdf>, zuletzt aufgerufen am 14.02.2017.

Macquarie Infrastrukturgesellschaft Nr. 2 mbH & Co. KG (2006), Beteiligungsangebot – Privatplatzierung, URL: <http://www.macquarie.de/dafiles/Internet/mgl/de/mfg/docs/infrafund2-prospectus.pdf>, zuletzt aufgerufen am 14.02.2017.

Meurers, Martin / Alm, Bastian / Pagel, Beatrice (2015): Der Vorschlag einer Infrastrukturgesellschaft für Kommunen, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e. V., DIW Wochenbericht Nr. 49.2015, S. 1174 – 1179.

Mühlenkamp, Holger (2006): Öffentliche Unternehmen aus der Sicht der Neuen Institutionenökonomik, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen: ZögU / *Journal for Public and Nonprofit Services*, Bd. 29, H. 4 (2006), S. 390-417.

Mühlenkamp, Holger (2015): Zwischen (In-)Effizienz, (In-)Transparenz und politischen Interessen, in: Wirtschaftsdienst – Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 95. Jahrgang, 2015, Heft 7, S. 451 – 455.

Mühlenkamp, Holger (2016): Vortragsfolien „Empfehlungen der Fratzscher-Kommission – Wirkungen und Alternativen, Der Staat – in Zukunft eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung?“ ver.di-Fachdialog, Berlin, 14.01.2016, URL: <https://gemeinden.verdi.de/++file++56c61cd2ba949b0680000994/download/Vortrag%20Prof.%20Dr.%20M%C3%BChlenkamp.pdf>, zuletzt aufgerufen am 14.02.2017.

Nauschnigg, Franz (2015): Die österreichische Infrastrukturgesellschaft ASFINAG als verkehrspolitisches Modell, in: Wirtschaftsdienst – Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 95. Jahrgang, 2015, Heft 5, S. 342 – 346.

Oberholzer, Anita (2003): ASFINAG: modernes Dienstleistungsunternehmen – 100 % Service für Österreichs Autofahrer, in: Netzwerk Bau, Fachzeitschrift für Baumanagement und Bauwirtschaft, Nr. 2, 2003.

PricewaterhouseCoopers Legal AG (2016): Gutachterliche Stellungnahme für das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie - Rechtliche und institutionelle Voraussetzungen zur Einführung neuer Formen zur privaten Finanzierung öffentlicher Infrastrukturvorhaben unter Einbindung einer staatlichen Infrastruktur-gesellschaft – Schlussbericht, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie, Berlin 2016.

Rechnungshof des Freistaates Sachsen (2011): Jahresbericht 2011, Band II: Kommunalfinanzen, Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung, online verfügbar unter: http://www.rechnungshof.sachsen.de/jb2011/JB2011-Band_II.pdf, zuletzt aufgerufen am 15.02.2017.

Redlich, Matthias / Lenk, Thomas / Lück, Oliver (2013): Im Wettbewerb bestehen, in: der gemeinderat, September 2013, S. 40f.

Röber, Manfred (2009): Privatisierung adé? Rekommunalisierung öffentlicher Dienstleistungen im Lichte des Public Managements, in: Verwaltung und Management – Zeitschrift für moderne Verwaltung, 15. Jahrgang, Ausgabe 5/2009, S. 227 – 240.

Röber, Manfred / Redlich, Matthias (2013): Corporatization and (Partial) Privatization – Perspectives and Reactions of Citizens, in: Eichhorn, Peter/Greiling, Dorothea/Macdonald, Ian (Hrsg.): entrepreneurship in the public sector, Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Beiheft 43, S. 237 - 250, ISBN 978-3-8487-0559-7.

Steinwinter, Jeanette / Wiedmann, Karl-Georg (2010): Zusammenarbeit von Kommunen in Baden-Württemberg, in: Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg, Monatsheft 7/2010, S. 3 – 9.

Unbehauen, Regine / Redlich, Matthias (2017): Hilfestellung durch öffentliche ÖPP-Beratungseinrichtungen in Projektvorbereitung und Projektrealisierung, in: Weber/Schäfer/Hausmann: Praxishandbuch Public Private Partnership, Beck, 2. vollständig überarbeitete Auflage (im Erscheinen).

Zeit Online (2011): Klar zum Kentern, URL: <http://www.zeit.de/2011/49/F-Schiffsfonds>.

Zeit Online (2016a): Auf zur Autobahn AG!, URL: <http://www.zeit.de/2016/22/verkehrs politik-autobahn-verkehr-reform-autobahngesellschaft-teilprivatisierung>, zuletzt aufgerufen am 20.02.2017.

Zeit Online (2016b): Koalition streitet um Privatisierung von Autobahnen, URL: <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2016-11/autobahnen-pkw-maut-privatisierung-bundesregierung>.

Homepages/Webseiten:

Frankfurt School UNEP Collaborating Centre for Climate & Sustainable Energy Finance, URL: <http://fs-unep-centre.org/projects/municipal-infrastructure-development-fund-investment-management-and-technical-assistance>, zuletzt aufgerufen am 14.02.2017.

Freistaat Sachsen, Bereich Verkehr, URL: <http://www.verkehr.sachsen.de/937.html>, zuletzt aufgerufen am 14.02.2017.

Kreditanstalt für Wiederaufbau – Entwicklungsbank, Projektdatenbank: Kommunaler Infrastrukturfonds MIDF, URL: <https://www.kfw-entwicklungsbank.de/ipfz/Projektdatenbank/Kommunaler-Infrastruktur-Fonds-MIDF-28798.htm>.

Municipal Infrastructure and Development Fund, URL: <http://www.midf.lu/>, zuletzt aufgerufen am 14.02.2017.

Das **Kompetenzzentrum für kommunale Infrastruktur Sachsen (KOMKIS)** stellt eine kostenfreie Informations- und Beratungsplattform für die kommunale Ebene in Sachsen dar. Im Schnittstellenbereich zwischen Verwaltung, Wissenschaft und Politik agiert das KOMKIS als kompetenter Informationsgeber, neutralen Vermittler und inhaltlicher Ansprechpartner zu Themen der kommunalen Infrastrukturbeschaffung, -erhaltung und -bewirtschaftung.

Weitere Veröffentlichungsformate abrufbar unter www.uni-leipzig.de/komkis:

KOMKIS Dialog

KOMKIS Position

KONKIS Praxis

KOMKIS Report



UNIVERSITÄT
LEIPZIG



Kompetenzzentrum für kommunale Infrastruktur Sachsen
am Institut für Öffentliche Finanzen und Public Management