

Erste wichtige Ergebnisse der Befragung

Hoher Nachholbedarf besteht insbesondere im Bereich Verkehrsinfrastruktur, gefolgt von den Bereichen Bildung und Freizeit/Kultur/Sport

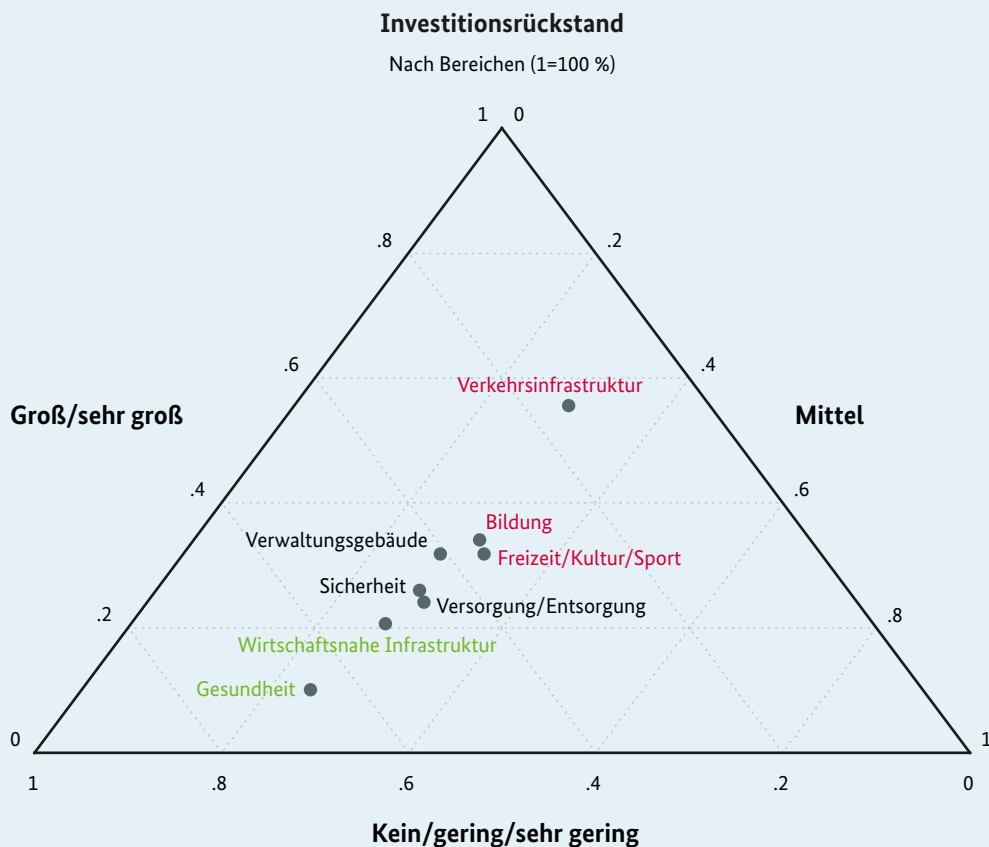
56 Prozent der Befragten sehen im Bereich Verkehrsinfrastruktur einen „sehr großen“ oder „großen“, weitere 30 Prozent einen „mittleren“ Investitionsrückstand (s. Abbildung 3). Nur ein Sechstel schätzt den Investitionsrückstand in diesem Bereich höchstens als „gering“ ein. Weniger stark ausgeprägte, aber ebenfalls umfangreiche Investitionsrückstände werden zudem in den Bereichen Bildung – 34 Prozent der Befragten schätzen den Investitionsrückstand in diesem Bereich als „groß“ oder gar „sehr groß“ ein – und Freizeit/Kultur/Sport (32 Prozent) gesehen. Bei den Verwaltungsgebäuden (59 Prozent) sowie in den Bereichen Ver- und Entsorgung und Sicherheit (jeweils 54 Prozent) sieht die Mehrheit der Befragten zumindest einen „mittleren“ Investitionsrückstand. Dagegen bewerten die Befragten

den Investitionsrückstand in den Bereichen Gesundheit (63 Prozent) und wirtschaftsnahe Infrastruktur (52 Prozent) überwiegend als höchstens „gering“.

Der auf das Bundesgebiet hochgerechnete gesamte kommunale Investitionsrückstand kann auf 156 Milliarden Euro geschätzt werden

Die kommunalen Finanzverantwortlichen wurden auch danach befragt, wie hoch sie den gesamten Investitionsrückstand ihrer Stadt oder Gemeinde bzw. ihres Landkreises einschätzen. Um die Antworten auf diese offene Frage auf den gesamten wahrgenommenen kommunalen Investitionsrückstand im Bundesgebiet hochrechnen zu können, wurde in einem ersten Schritt der durchschnittliche Investitionsrückstand für alle sieben Einwohnerklassen (von weniger als 15.000 Einwohnern bis hin zu mehr als 500.000 Einwohnern) der Befragung ermittelt. Da ein starker Zusammenhang zwischen dem gesamten wahrgenom-

Abbildung 3: Kommunaler Investitionsrückstand nach Bereichen



Quelle: BMWi-Online-Befragung (April 2015)

menen Investitionsrückstand und der Größe der Kommunen besteht und kleinere Kommunen in der Befragung leicht unterrepräsentiert sind, wurden diese Mittelwerte in einem zweiten Schritt mit der relativen Häufigkeit der jeweiligen Einwohnerklasse in der Grundgesamtheit gewichtet.

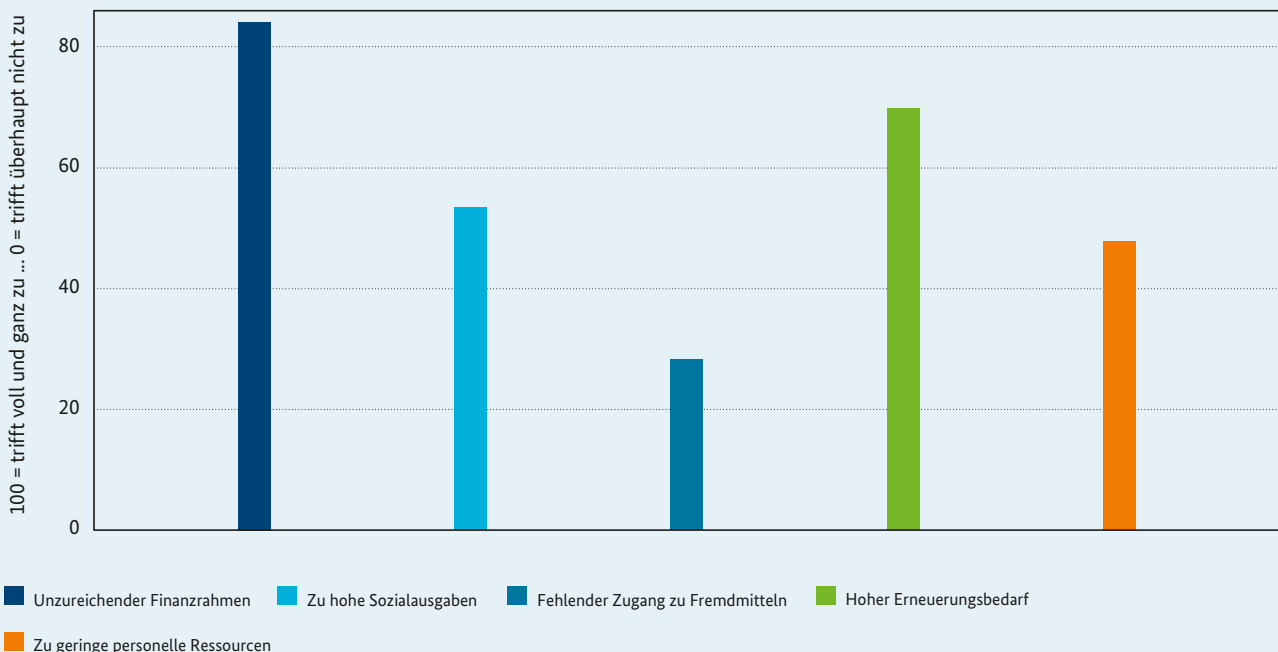
Der auf diese Weise auf das gesamte Bundesgebiet hochgerechnete wahrgenommene kommunale Investitionsrückstand beträgt 156 Milliarden Euro. Dieses Ergebnis spiegelt in gewisser Hinsicht den seit langer Zeit zu beobachtenden Substanzverzehr in vielen Städten, Gemeinden und Landkreisen Deutschlands wider: Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes hat sich das Nettoanlagevermögen der Kommunen allein in den Jahren 2003 bis 2013 um 46 Milliarden Euro verringert.

Unzureichende kommunale Finanzmittel werden von vielen Kommunen als Hauptursache des Investitionsrückstands angesehen

Der kommunale Investitionsrückstand wird insbesondere auf die unzureichende kommunale Finanzausstattung zurückgeführt (s. Abbildung 4): Annähernd zwei Drittel der Befragten (62 Prozent) entschieden sich für die Antwortvorgabe „es trifft voll und ganz zu, dass ein unzureichender kommunaler Finanzrahmen eine maßgebliche Ursache des Investitionsrückstands ist“. Weitere 22 Prozent stimmten dieser Aussage „eher zu“. Auch der hohe Erneuerungsbedarf wird von vielen Befragten als Erklärungsfaktor des Investitionsrückstands genannt.

Zu hohe Sozialausgaben und zu geringe personelle Ressourcen werden ebenfalls von einem großen Teil der Befragten als maßgebliche Ursache des Investitionsrückstands gesehen. Eindeutig bestätigt wird zudem, dass der (fehlende) Zugang zu Fremdmitteln kein maßgeblicher Engpassfaktor der kommunalen Investitionstätigkeit ist.

Abbildung 4: Ursachen des Investitionsrückstands
Nach Kategorien (Mittelwerte)



Quelle: BMWi-Online-Befragung (April 2015)

Detaillierte Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen finden nicht immer statt

Ausgangspunkt der Planung von kommunalen Infrastrukturinvestitionen ist zunächst die Bestimmung des konkreten Bedarfs vor Ort (Bedarfsplanung). Die wirtschaftliche Vorteilhaftigkeit des Einsatzes von öffentlichen Mitteln für die geplanten Vorhaben lässt sich anschließend durch so genannte „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen“ bestimmen.

Die Online-Befragung des BMWi zeigt allerdings, dass lediglich in sechs Prozent der Kommunen „immer“ und in 33 Prozent der Kommunen „im Regelfall“ detaillierte Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt werden (s. Abbildung 5). Weitere 27 Prozent der Befragten gaben an, detaillierte Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nur bei Überschreitung eines bestimmten Investitionsvolumens durchzuführen. Zwei Prozent der kommunalen Finanzverantwortlichen antworteten, dass eine Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nur dann erfolge, wenn eine Realisierung des Vorhabens in Form einer so genannten „Öffentlich-Privaten Partnerschaft“ (ÖPP) erwogen wird.

Sofern Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt werden, findet nur in jeder dritten Kommune eine „umfas-

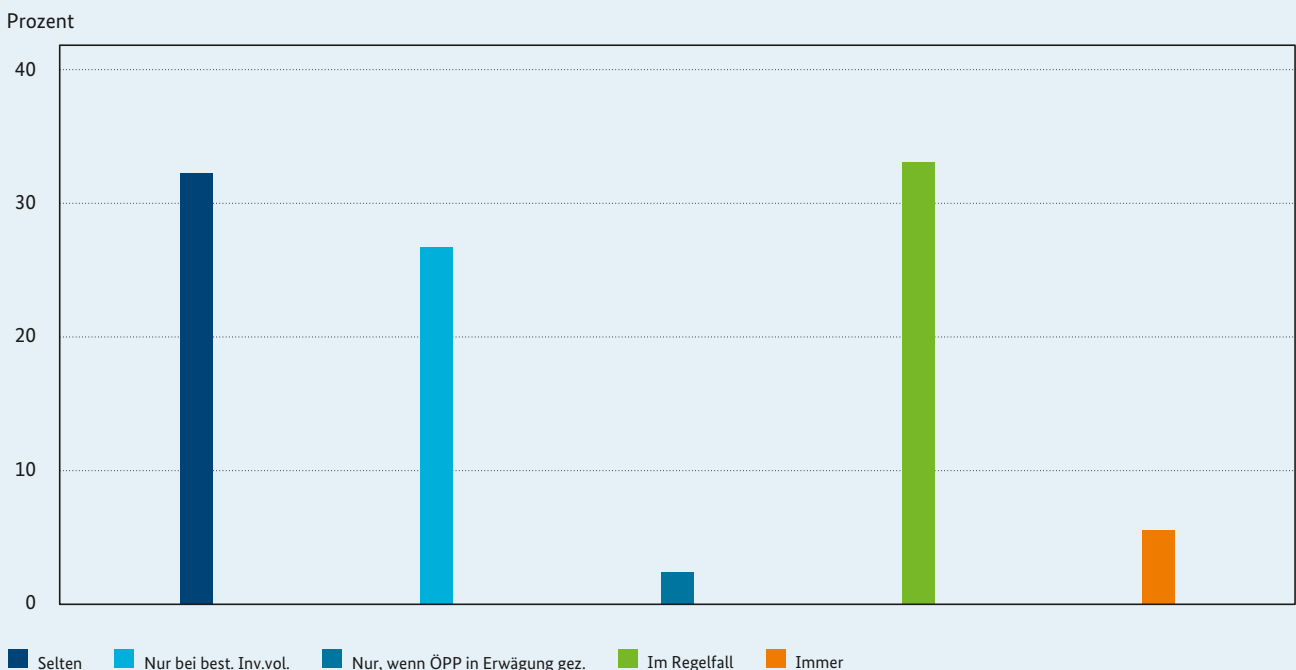
sende“ oder „sehr umfassende“ Betrachtung der Projekte über den Lebenszyklus statt. Projektrisiken werden danach nur in fünf Prozent der Kommunen „sehr umfassend“ und in weiteren 27 Prozent der Kommunen zumindest „umfassend“ berücksichtigt.

Einschätzung der konventionellen Beschaffung

Die große Mehrheit der Infrastrukturvorhaben in Deutschland wird heute „konventionell“ realisiert. Das bedeutet, dass die jeweiligen Infrastrukturvorhaben durch die Kommune selbst finanziert (durch Kreditaufnahme, Anleihen oder Eigenmittel) und in der Regel auch betrieben werden („Eigenrealisierung“).

Die Online-Befragung zeigt, dass Kosten- und Zeitüberschreitungen ein häufiges Problem bei der Durchführung von kommunalen Infrastrukturvorhaben sind. So gaben 52 Prozent der befragten Finanzverantwortlichen vor Ort an, dass die Baukosten von konventionell realisierten Infrastrukturprojekten „schlechter“ oder gar „weit schlechter“ als geplant seien. Ähnliche Antworten ergaben sich bei einer entsprechenden Frage zur Termintreue der Projekte.

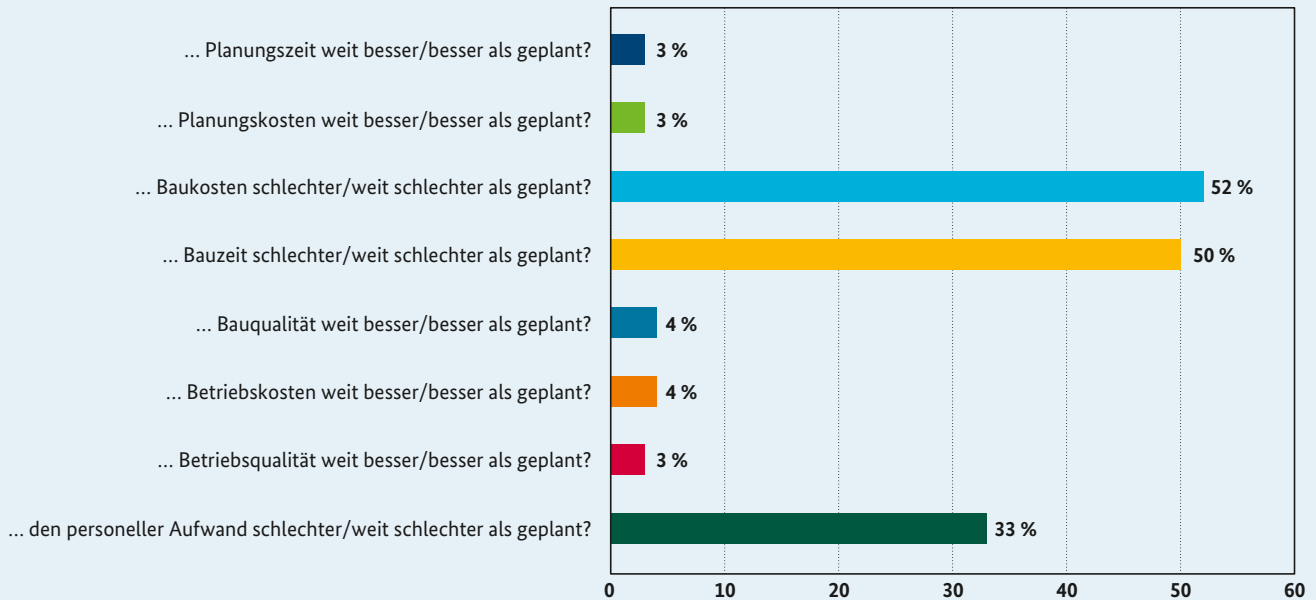
Abbildung 5: Durchführung von detaillierten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen



Quelle: BMWi-Online-Befragung (April 2015)

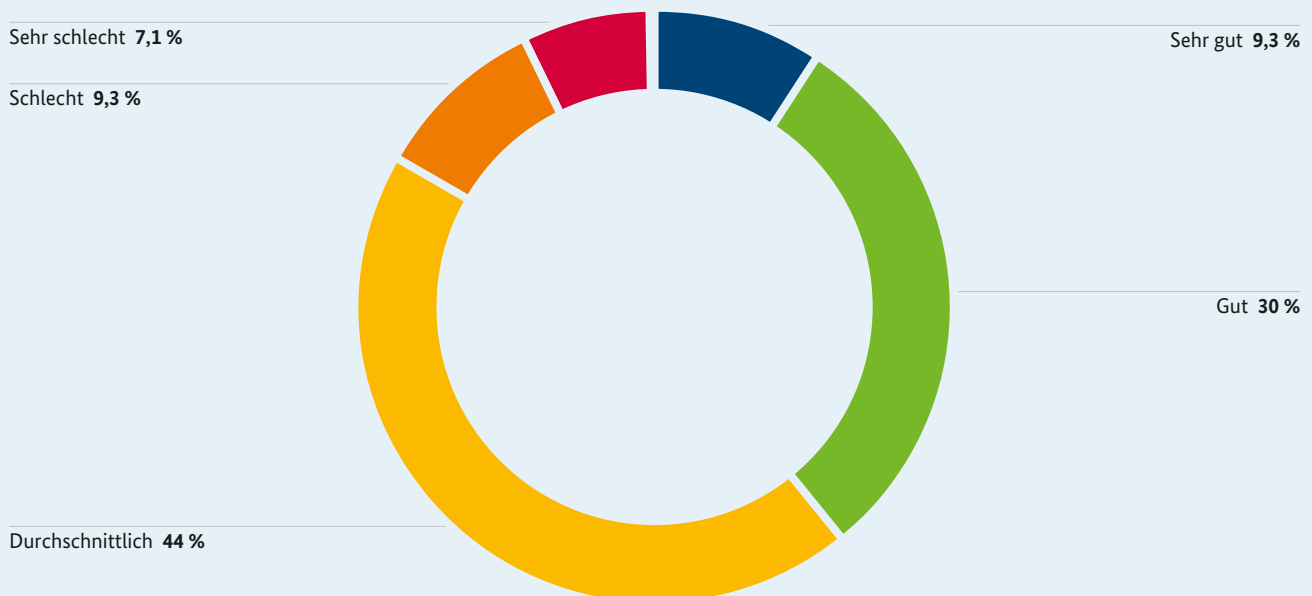
Abbildung 6: Einschätzung der konventionellen Beschaffung

Wie viel Prozent der befragten kommunalen Finanzverantwortlichen beurteilten die...



Quelle: BMWi-Online-Befragung (April 2015)

Abbildung 7: Bewertung der bisherigen ÖPP-Projekte Gesamtbeurteilung



Quelle: BMWi-Online-Befragung (April 2015)

Unterschiedliche Einschätzung von Öffentlich-Privaten Partnerschaften (ÖPP)

Ein weiterer Themenschwerpunkt der BMWi-Online-Befragung lag auf den Erfahrungen der kommunalen Finanzverantwortlichen mit ÖPP. Unter ÖPP wird in der Kommunalumfrage dabei eine Beschaffungsvariante mit folgenden Merkmalen verstanden:

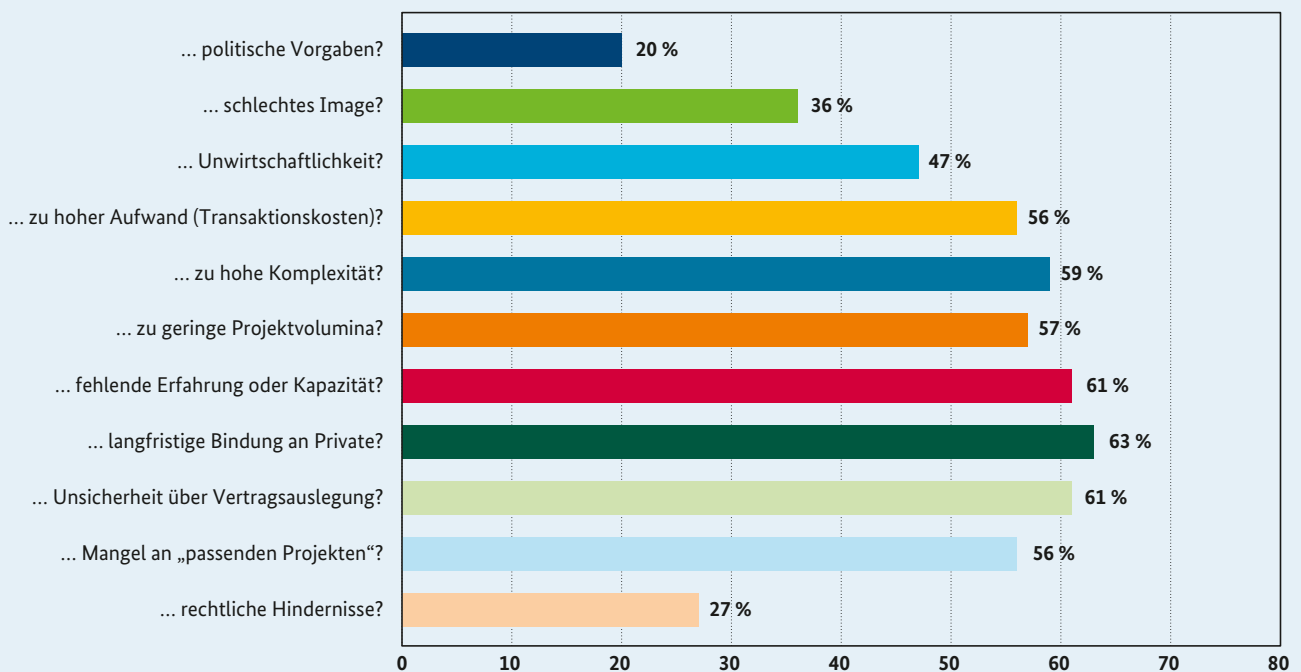
- ▶ **Lebenszyklusansatz:** Die Leistungen, die über den gesamten Projektlebenszyklus (Planung, Bau, Betrieb, ggf. Finanzierung) zu erbringen sind, werden in einer gemeinsamen Ausschreibung vergeben.
- ▶ **Risikoteilung:** Zwischen dem öffentlichen und dem privaten Partner findet eine Risikoteilung statt.
- ▶ **Leistungsorientierte Vergütungsmechanismen:** Der private Partner erhält für die Leistungserbringung eine qualitäts-, nutzungs- oder verfügbarkeitsabhängige Vergütung.

Insgesamt 135 der befragten kommunalen Finanzverantwortlichen gaben an, bereits über ÖPP-Projekterfahrungen zu verfügen. Davon beurteilten rund 40 Prozent ihre Erfahrung mit diesem Beschaffungsmodell als „sehr gut“ oder „gut“ (s. Abbildung 7). Etwa ein Sechstel der Befragten beurteilte die Erfahrung dagegen als „schlecht“ oder gar „sehr schlecht“.

Als Gründe, die gegen die Nutzung von ÖPP sprechen, werden von den kommunalen Finanzverantwortlichen insbesondere die langfristige Bindung an private Akteure, fehlende Erfahrung und Kapazität sowie die Unsicherheit in Fragen der Vertragsauslegung genannt (s. Abbildung 8). Politische Vorgaben und rechtliche Hindernisse werden dagegen nicht als Gründe gegen die Durchführung von ÖPP angesehen.

Abbildung 8: Gründe gegen ÖPP

Wie viel Prozent der befragten kommunalen Finanzverantwortlichen nennen nachstehende Gründe, die gegen ÖPP-Vorhaben sprechen...



Quelle: BMWi-Online-Befragung (April 2015)

Kommunen sehen hohen Unterstützungsbedarf in verschiedenen Phasen der Infrastrukturbereitstellung

Ein weiterer Frageblock der Umfrage stellte darauf ab, ob und in welchen Bereichen die Kommunen umfassenden Unterstützungsbedarf bei der Infrastrukturbereitstellung sehen. Hier ist das Ergebnis sehr eindeutig: Die Mehrheit der befragten kommunalen Finanzverantwortlichen sieht eine umfassende Unterstützung in den Bereichen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung (69 Prozent), Vertragsgestaltung (62 Prozent) und Controlling/Steuerung (59 Prozent) der Infrastrukturvorhaben als „wichtig“ oder gar „sehr wichtig“ an (s. Abbildung 9).

42 Prozent – und damit fast die Hälfte der Befragten – schätzt den Bedarf an Unterstützung in allen drei vorstehend genannten Bereichen als „wichtig“ oder gar „sehr wichtig“ ein. Lediglich ein Fünftel der Befragten (20 Prozent) schätzt den Bedarf in diesen drei Bereichen als „neutral“, „eher unwichtig“ bzw. „nicht erforderlich“ ein. Auch in weiteren Phasen bei der Planung und Durchführung von Projekten, dies zeigen weitere Umfrageergebnisse, wird Unterstützungsbedarf gesehen. Dies betrifft u. a. Fragen der Ausschreibung, des Vergabeverfahrens, der Angebotsbewertung und von Vertragsänderungen.

Ausblick

Auf der Grundlage des Datenmaterials der Online-Befragung wird das BMWi in den kommenden Wochen weitere Analysen durchführen. Im Mittelpunkt wird dabei – neben weiteren deskriptiven Auswertungen – auch eine ökonomische Untersuchung der Frage stehen, ob sich Kommunen mit und ohne ÖPP-Projekterfahrung systematisch in ihrer Einschätzung der konventionellen Beschaffung und Haltung gegenüber ÖPP unterscheiden.

Die vorliegenden Ergebnisse zeigen aber bereits: Aus Sicht der Kommunen besteht ein hoher Bedarf an Unterstützung in verschiedenen Etappen der Infrastrukturbereitstellung, insbesondere bei der Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, aber auch bei der Vertragsgestaltung oder der Steuerung von Projekten. Das BMWi wird in den kommenden Wochen prüfen, inwiefern die Empfehlung der Expertenkommission zur Einrichtung einer Infrastrukturgesellschaft für Kommunen bzw. mehrerer solcher Gesellschaften hier einen echten Mehrwert bieten kann.

Kontakt: Dr. Bastian Alm
Referat: Finanzpolitik und konjunkturpolitische Koordinierung

Abbildung 9: Venn-Diagramm zum Unterstützungsbedarf bei kommunaler Infrastrukturbereitstellung (sehr wichtig/wichtig)

