

Hausvogteiplatz 1
10117 Berlin

28.08.2015

Telefon +49 30 37711-0
Durchwahl 37711-710
Telefax +49 30 37711-209

E-Mail

birgit.frischmuth@staedtetag.de

Enquetekommission
Düsseldorfer Landtag
am 18. September 2015
10:00 bis ca. 13:00 Uhr

Bearbeitet von

Dr. Birgit Frischmuth

Aktenzeichen

20.14.18 D

Umdruck-Nr.

N 2237

Dr. Stephan Articus, Hauptgeschäftsführer des Städtetages NRW

Ergebnisse der Fratzscher-Kommission und Chance von ÖPP-Modellen für die Verkehrsfinanzierung

Zentrale Aussagen:

1. Ein unzureichender Finanzrahmen für Kommunen ist das größte Hemmnis für öffentliche Investitionen.
2. Der kommunale Investitionsbedarf ist hoch. Der Investitionsrückstand wurde für das Jahr 2014 mit 132 Mrd. Euro beziffert. Dieser Rückstand besteht eher in geringem Umfang in Bereichen, die nutzerfinanziert sind.
3. Kommunen, insbesondere die Großstädte, haben einen breiten Erfahrungshintergrund mit Öffentlich-Privaten-Partnerschaften (ÖPP). ÖPP sind kreditähnliche Rechtsgeschäfte, die mit der dauernden Leistungsfähigkeit der Kommunen im Einklang stehen müssen. Entscheidungen der Kommunen über die Finanzierungs- und Beschaffungsform sind prinzipiell Einzelfallentscheidungen.
4. Für die Fremdmittelbeschaffung von Kommunen ist der Kommunalkredit die günstigste Variante. Kommunalkredite, auch zur langfristigen Vorfinanzierung von Investitionen, sind derzeit zu günstigen Konditionen abrufbar.
5. Unter den aktuellen Rahmenbedingungen des Geld- und Kapitalmarktes bieten ÖPP-Modelle in der Regel keine besseren Finanzierungsbedingungen als der Kommunalkredit. Die Chance, die ÖPP im Einzelfall mit Blick auf die Finanzierung bieten, ist eher bei einer Diversifizierung der städtischen Gläubiger zu vermuten. Die Ansprache eines erweiterten Investorenkreises kann an Bedeutung gewinnen, zumal Banken ihr Engagement in einzelnen Kommunen zunehmend limitieren.

6. Die Städte nutzen inzwischen standardisierte Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zur Entscheidung zwischen Handlungsalternativen bei Investitionen.
7. ÖPNV: Nennenswerte Investitions- und Instandhaltungsrückstände bestehen in Städten ab 50.000 Einwohnern

A. Zum Investitionsbedarf

Ergebnisse der jüngsten Untersuchung der staatlichen Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW):

- der kommunale Investitionsrückstand liegt bei 132 Mrd. Euro
- Die höchsten Anteile am Investitionsrückstand haben die Bereiche Straßen und Verkehrsinfrastruktur (26 %), Schulen und Erwachsenenbildung (24 %), Sportstätten und Bäder (8%) sowie öffentliche Verwaltungsgebäude (8 %).
- Investitionsrückstände bei der typischerweise nutzerfinanzierter Infrastruktur machen hingegen nur einen geringen Teil aus. Dazu gehören etwa die Wasserver- und Abwasserentsorgung (7 %), die Wohnungswirtschaft (2 %) oder auch der ÖPNV, der einen Anteil von 1 % hat.
- *Aber:* Beim ÖPNV bestehen nennenswerte Rückstände bei Investitionen und bei der Instandhaltung gerade in den Großstädten (ab 50.000 Einwohner), weniger in den kleineren Städten, Gemeinden und Landkreisen.

Ergebnisse einer gemeinsamen Untersuchung im Auftrag des VDV, DST und von 13 Bundesländern „Finanzbedarf des ÖPNV bis 2025“ (2009):

- Für turnusmäßige Reinvestitionen in die Fahrwege und Bahnhöfe der U-Bahnen, Stadt- und Straßenbahnen werden jährlich 550 Mio. Euro benötigt, von denen aus Eigenmitteln der Aufgabenträger und Infrastrukturbetreiber jährlich nur 220 Mio. Euro finanziert werden können. Der aufgelaufene Nachholbedarf von 2,4 Mrd. Euro (2009) erhöht sich jedes Jahr um weitere 330 Mio. Euro. Es ist davon auszugehen, dass der Sanierungsbedarf für die Infrastruktur im kommunalen Nahverkehr inzwischen (2015) auf über 4 Mrd. Euro angewachsen ist.
- Die anteilige Deckung dieses Bedarfs durch das GVFG bzw. Entflechtungsgesetz ist bis 2019 nur teilweise und nach 2019 gar nicht gesichert.
- Der Betrieb des kommunalen ÖPNV wird durchschnittlich nur zur Hälfte aus Fahrgeldeinnahmen gedeckt. Für Rücklagen bei Verkehrsunternehmen, Aufgabenträgern und Infrastrukturunternehmen besteht kein Spielraum. Die Kommunen können die Kosten der Infrastruktur, Fahrzeuganschaffung und den Ausbau der Barrierefreiheit nicht allein stemmen. Es drohen daher weiterhin Angebotsreduzierungen und Streckenschließungen.

Die von der Verkehrsministerkonferenz 2012 eingesetzte Daehre-Kommission bestätigte das Defizit und stellte für die kommenden 15 Jahre einen jährlichen Nachholbedarf im ÖPNV von 600 Mio. € fest.

Der DST hatte 2011 eine entsprechende Anhebung der Entflechtungsmittel von 1,34 Mrd. Euro auf 1,96 Mrd. Euro jährlich gefordert. Dieser Forderung ist der Bund aufgrund der mit den Ländern vereinbarten Entflechtung der bislang zur Verfügung stehenden Mittel (insbesondere Verkehrsfinanzierung, soziale Wohnraumförderung) nicht nachgekommen. Die Weichen für eine Neuordnung der Gemeindeverkehrsfinanzierung wurden auch im Rahmen

der aktuell anstehenden Diskussion über eine Neuordnung der Finanzbeziehungen von Bund und Ländern bisher nicht gestellt. Vorgeschlagen wird vom Bundesfinanzministerium inzwischen u. a. eine Weitergeltung des GVFG über 2019 hinaus, allerdings ohne die geforderte Mittelaufstockung.

B. Zur Expertenkommission „Stärkung von Investitionen in Deutschland“ (Fratzscher-Kommission)

Positiv:

- Die Expertenkommission hat deutlich herausgestellt: die Stärkung kommunaler Investitionen ist von zentraler Bedeutung. Nur so ist die Stärkung von Investitionen in Deutschland und die Sicherung der Zukunftsfähigkeit des Wirtschaftsstandortes möglich.
- empfohlen wird ein „Nationaler Investitionspakt für Kommunen“ (NIK) in Höhe von 15 Mrd. Euro,
- NIK soll zeitlich nicht begrenzt und flexibler, nicht nur für Infrastrukturerweiterung sondern auch für *Instandhaltung*, eingesetzt werden.
- Bei der vorgeschlagenen „Infrastrukturgesellschaft für Kommunen“ sollte es sich um ein Angebot handeln, das jene Kommunen nutzen können, die Unterstützung beim Planungs- und Umsetzungsprozess von Projekten *wünschen*. Das kann für all jene Kommunen eine Entlastung sein, die vor dem Hintergrund fortgesetzter Haushaltskonsolidierungsprozesse in den vergangenen Jahren massiv Personal abbauen mussten.
- Weiterentwicklung von „Öffentlichen Kooperationen“; dies ist in einigen Mitgliedstädten des DST bereits gelebte Praxis. Dafür gilt es, die erforderlichen steuer- und vergaberechtlichen Rahmenbedingungen weiter zu verbessern. (Ein Beispiel ist für den ÖPNV in NRW der Zusammenschluss von neun kommunalen Verkehrsunternehmen „spurwerk.nrw“, um enger zusammen zu arbeiten, gemeinsam Großaufträge zu erteilen und dadurch Effizienzgewinne zu erzielen.)

Problematisieren sollte man in Bezug zu den Ergebnissen der Expertenkommission, dass

- bei Förderprogrammen vor allem sichergestellt sein muss, dass die Mittel tatsächlich in den Kommunalhaushalten ankommen;
- auf die Kraft kommunaler Selbstverwaltung und die Fähigkeiten der kommunalen Ebene, örtliche Investitionsbedarfe sachgerecht zu identifizieren vertraut wird;
- mit Blick auf die steuerpolitischen Handlungsansätze beachtet wird: wenn Investitionen in Deutschland befördert werden sollen, darf es zu keiner Schwächung der Ertragsbasis der Kommunen kommen.

C. Zu Chancen von ÖPP

Wenn investiert werden kann, können ÖPP Lösungsansätze bieten. ÖPP wird als **Beschaffungsvariante** in der kommunalen Praxis geprüft, zumal **Bauverwaltungen nur über begrenzte Kapazitäten** verfügen. Und auch dieser Bereich in den letzten Jahren von Konsolidierungsmaßnahmen/Personalabbau betroffen war.

Vorteile bei der Haushaltsbewirtschaftung können sich ergeben z. B. durch: Pauschalpreise bis Baufertigstellung sowie die Planbarkeit der jährlichen Beträge in der mittelfristigen Finanzplanung.

Lebenszyklus-Betrachtungen für die Investitionsobjekte und standardisierte Verfahren für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen setzen sich in der kommunalen Praxis bei Investitionsentscheidungen mehr und mehr durch. Das ist ein positiver Effekt der ÖPP-Debatte der zurückliegenden Jahre.

Seit 2011 ist die Anzahl der ÖPP-Neuprojekte rückläufig.

Die Gründe dafür sind vielfältig:

- So sind in der Öffentlichkeit durch **Negativbeispiele** Vorbehalte entstanden.
- ÖPP-Projekte sind in der vertraglichen Ausgestaltung und der Kommunikation nach außen sehr aufwendig. Nicht nur die notwendige Kommunikation mit der Öffentlichkeit und mit den Stadträten, sondern auch die Vorbereitung der Vertragswerke ist mit einem **hohen Aufwand** verbunden. Vor allem die Abstimmung hinsichtlich der Risikoverteilung zwischen den öffentlichen und privaten Partnern, was immer auch mit entsprechenden finanziellen Konsequenzen verbunden ist, erfordert stets einen **längeren zeitlichen Vorlauf** bei der Projektentwicklung.
- Zudem stellt sich bei **Förderprogrammen** regelmäßig die Frage, ob der Mitteleinsatz auch bei ÖPP möglich ist.
- In vielen Kommunen werden aufgrund der demografischen Entwicklung weniger Erweiterungs- und Neuinvestitionen erforderlich. Es stehen häufig **Ersatz- und Sanierungsinvestitionen im Vordergrund**. Darauf ist ÖPP weniger ausgerichtet als auf Neuinvestition.

Generell gilt:

Wenn investiert werden kann, muss nachgewiesen sein, dass ÖPP die effizientere Variante ist.

Basis für die kommunalen Investitionsentscheidungen sind regelmäßig Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

ÖPP setzen in der Regel ein Volumen von 10 Mio. Euro voraus, da hohe Transaktionskosten (sonst ist der Einsatz von „3 Juristen notwendig – dabei wollte man doch eigentlich nur die Arbeitsleistung von 3 fehlenden Handwerkern“)

ÖPP sind keine privaten Finanzierungen – in der Regel wird konventionell über Banken mit Hilfe des Kommunalkredits finanziert.

ÖPP sind für Kommunen **kreditähnliche Rechtsgeschäfte**, die nur eingegangen werden können, wenn sie nicht die dauerhafte Leistungsfähigkeit der Kommune gefährden. Kommunalaufsichtsrechtlich werden sie nach diesem Kriterium bewertet.

In der Regel werden die Finanzierungen aus der ÖPP-Vereinbarung ausgeklammert, weil eine Finanzierung über den Kommunalkredit die günstigere Variante darstellt.

ÖPP zur Erweiterung der städtischen Gläubigergruppe: Da Banken jedoch in den letzten Monaten begonnen haben, ihre Kreditvergabe an Kommunen zu limitieren, kann im Einzelfall das Problem bestehen, dass keine Angebote für Kommunalkredite eingehen. Hintergrund sind neue bankenaufsichtsrechtliche Vorgaben („Basel III“). Die zu beobachtende Limitierung bezieht sich dabei auf den „Konzern-Stadt“. Die Kommunen werden dabei zunehmend durch die Banken als Kreditnehmereinheiten aus Kernverwaltung und kommunalen Unternehmen bei der Limitierung betrachtet. Wenn unter dieser Maßgabe das Limit der einzelnen Kommune bereits ausgereizt ist, kann eine Erweiterung der Gläubigerzahl für die betroffene Kommune ein Ausweg sein. Hier bieten ÖPP eine Chance (ebenso wie Anleihen oder Schuldscheindarlehen), neue Gläubigergruppen wie z. B. institutioneller Investoren anzusprechen.

ÖPP und ÖPNV:

In Frage kommt die Übertragung von z. B. Bau und Unterhaltung von U-Bahntunneln oder Straßenbahntrassen an eine eigenständige Infrastrukturgesellschaft oder ggf. einen privaten Investor. Dabei ist im Gegensatz zu anderen nutzerfinanzierten kommunalen Bereichen der Anteil der Nutzerfinanzierung im ÖPNV (i.d.R. < 50%) zu gering, um darauf aufbauend kostendeckende privatwirtschaftliche Modelle aufzubauen.

D. Zum Kommunalinvestitionsförderungsgesetz NRW (KInvFöG NRW)

Der Städtetag hat eine Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Landesregierung abgegeben. Darin begrüßt er, dass der Gesetzentwurf auf eine pauschale und möglichst unkomplizierte Weiterleitung der Fördermittel an die Kommunen abzielt und auf eine Einschränkung der bundesseitig vorgegebenen Förderbereiche verzichtet.

Hinsichtlich der Grundsatzfrage der richtigen Verteilung der Mittel besteht weiter Dissens.

Die Kritik an der Definition des Begriffs der Finanzschwäche, wonach sämtliche Kommunen, die in den letzten fünf Jahren Schlüsselzuweisungen erhalten haben, als „finanzschwach“ qualifiziert werden, wird aufrechterhalten. Der Städtetag lehnt diese Vorgehensweise mangels hinreichenden Bezugs zu den Förderzielen des Bundes ab und fordert eine stärkere Fokussierung auf strukturschwache Kommunen.

Das Ministerium für Inneres und Kommunales hat alle dazu in das Gespräch eingebrachten alternativen Ansätze bislang nicht aufgegriffen.

E. Zum ÖPNV

Aus Sicht der Städte besteht ein vordringlicher Entscheidungsbedarf bei der Fortsetzung/Neuordnung der Gemeindeverkehrsfinanzierung.

Dazu hat der DST seit 2011 wiederholt Forderungen an Bund und Länder gerichtet, zuletzt im Rahmen der Forderungen an die Verkehrsinfrastrukturfinanzierung 2015 (**Anlage 1 und 2**)

Anlagen