

# Wege zu mehr öffentlichen Investitionen mit einer Infrastrukturgesellschaft – Gutachten gibt Diskussionsanreize

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) hat eine weitere Empfehlung der Expertenkommission „Stärkung von Investitionen in Deutschland“ aufgegriffen: Es hat prüfen lassen, wie die Rahmenbedingungen verbessert werden können, um mehr öffentliche Infrastrukturinvestitionen, insbesondere im kommunalen Bereich, zu ermöglichen. Der Schlussbericht des Forschungsauftrages leistet einen wichtigen Beitrag zum weiteren Diskussionsprozess.



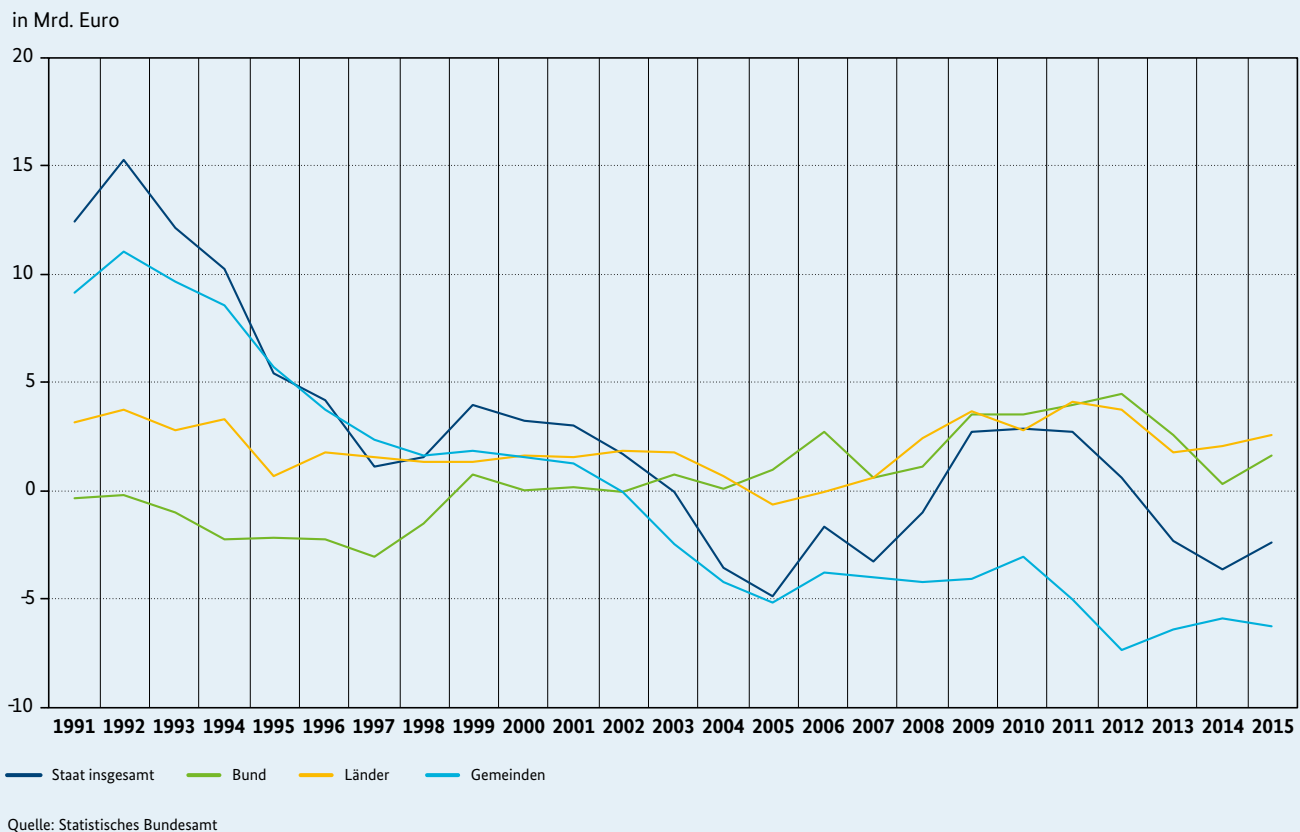
## Investitionsschwäche insbesondere auf kommunaler Ebene

Eine moderne öffentliche Infrastruktur ist die Voraussetzung für einen attraktiven Wirtschaftsstandort und für die langfristige Sicherung von Wachstum, Beschäftigung und Wohlstand in Deutschland.

Die öffentliche und private Investitionstätigkeit in Deutschland hat sich in den vergangenen Jahren nur sehr schwach entwickelt. Insbesondere auf kommunaler Ebene wird ein hoher Investitionsbedarf ausgemacht. Als grober Anhaltspunkt kann das KfW-Kommunalpanel dienen. Es basiert auf Umfragen unter Kammereien von Landkreisen, Städten und Gemeinden und beziffert den Investitionsrückstand von deutschen Kommunen im Jahr 2016 auf 136 Milliarden Euro.<sup>1</sup>

Eine Ursache für die Investitionsschwäche auf kommunaler Ebene liegt insbesondere in der schwachen Finanzausstattung. In vielen Kommunen haben sich die Ausgabeprioritäten in den letzten Jahren und Jahrzehnten in Richtung der Sozialausgaben und zulasten öffentlicher Investitionen verschoben. Sinkende Einnahmen und demografische Veränderungen (z. B. Alterung, Abwanderung) verschärfen dabei die finanzielle Lage. Angesichts eines enger gewordenen Finanzierungsspielraums ist viel qualifiziertes Personal abgebaut worden, so dass die Baubehörden unter Kapazitätsengpässen leiden. Daher ist nicht nur finanzielle, sondern auch administrative Unterstützung der Kommunen bei der Planung und Initiierung öffentlicher Infrastrukturvorhaben erforderlich.

1 KfW-Kommunalpanel 2016 vom Juni 2016

**Abbildung 1: Nettoanlageinvestitionen der Gebietskörperschaften**

### Mangelnde Effizienz bei kommunalen Investitionsausgaben

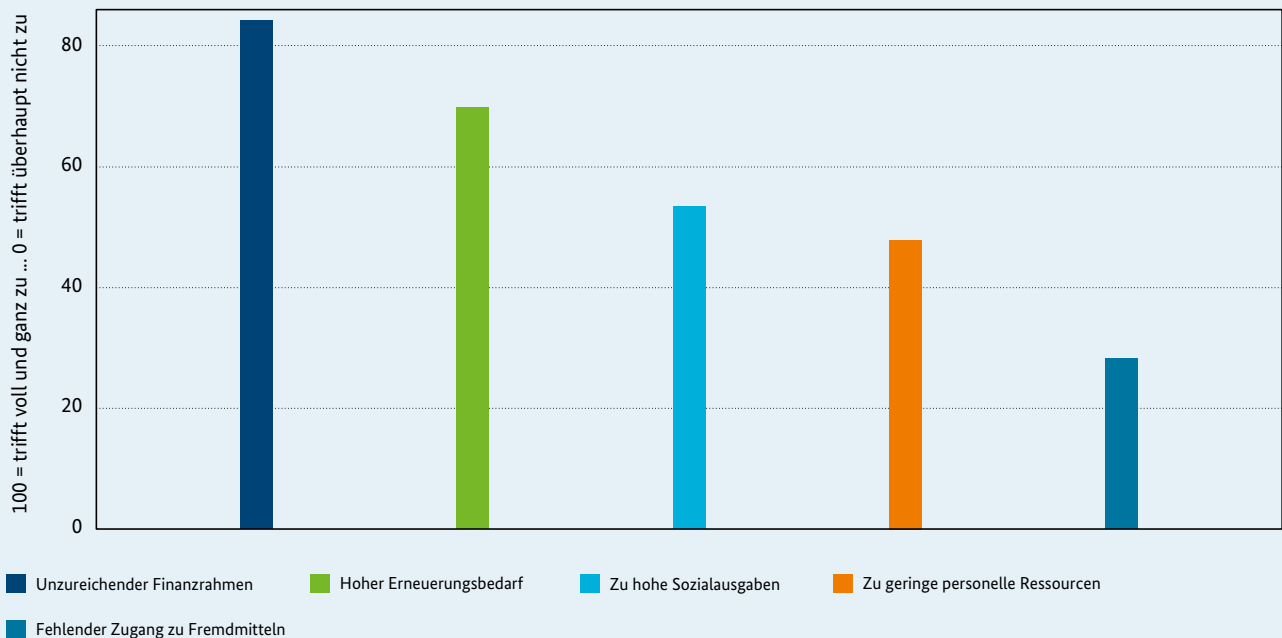
Die von Bundesminister Sigmar Gabriel im August 2014 eingesetzte Expertenkommission „Stärkung von Investitionen in Deutschland“ hat in ihrem Abschlussbericht als zusätzliches Problem die mangelnde Effizienz kommunaler Investitionsausgaben ausgemacht.<sup>2</sup> Dies beginnt häufig damit, dass nicht hinreichend geprüft wird, welche alternativen Umsetzungsvarianten für ein Investitionsprojekt bestehen und welche davon die beste bzw. wirtschaftlichste ist. Eine Befragung des BMWi von 1.023 kommunalen Finanzverantwortlichen in ganz Deutschland hat ergeben, dass nur in sechs Prozent der Kommunen „immer“ und in 33 Prozent der Kommunen „im Regelfall“ detaillierte Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt werden.<sup>3</sup>

Gerade in kleineren Kommunen fehlen häufig die personellen Kapazitäten zur Prüfung alternativer und wirtschaftlicher Beschaffungs- und Finanzierungsformen.

Die BMWi-Kommunalbefragung zeigt auch, dass Kosten- und Zeitüberschreitungen ein häufiges Problem bei der Durchführung von Projekten sind. Dieses Kosten- und Terminrisiko tragen öffentliche Auftraggeber in der Regel dann, wenn Investitionsprojekte „konventionell“ durchgeführt werden. Das bedeutet, dass Planung, Bau und Betrieb durch die Kommune ausgeschrieben oder selbst erbracht werden. Die Finanzierung erfolgt in diesen Fällen aus Eigenmitteln, über Bankkredite oder über die Ausgabe von Anleihen. Auch das Qualitätsrisiko verbleibt in diesem Fall bei der Kommune, was sie insgesamt vor große finanzielle Herausforderungen stellen kann.

2 Der Bericht der Expertenkommission ist abrufbar unter: [www.bmwi.de/DE/Mediathek/publikationen.did=702188.html](http://www.bmwi.de/DE/Mediathek/publikationen.did=702188.html)

3 Weitere Informationen zur Online-Befragung zum Thema „Kommunale Investitionen“ und zur Investitionsstrategie sind abrufbar unter: [www.bmwi.de/DE/Themen/Wirtschaft/investitionsstrategie.did=666568.html](http://www.bmwi.de/DE/Themen/Wirtschaft/investitionsstrategie.did=666568.html)

**Abbildung 2: Ursachen für den Investitionsrückstand auf kommunaler Ebene**

Quelle: BMWi-Kommunalbefragung 2015

Öffentlich-Private Partnerschaften (ÖPP), bei denen Planung, Finanzierung, Bau und Betrieb aus einer Hand durchgeführt werden, und welche oftmals als Alternative zur konventionellen Beschaffung genannt werden, können für bestimmte Vorhaben Wirtschaftlichkeitsvorteile bieten. Sie sind jedoch gerade für kleinere Kommunen häufig keine wirkliche Option, da sie oft mit komplexen Vertragsverhandlungen und einem entsprechend hohen administrativen Aufwand verbunden sind. Zudem hat die Erfahrung gezeigt, dass die Risikoübertragung auf den privaten Investor nicht immer vollständig gelingt und damit ganz oder teilweise auf die Kommune zurückfällt. Gerade Kommunen, die wenig Erfahrung mit ÖPP haben, sehen sich im Verhandlungsprozess gegenüber den privaten Investoren benachteiligt und vermissen einen fairen Interessenausgleich. Hinzu kommt die mangelnde Akzeptanz von ÖPP in der Politik und bei der Bevölkerung.

### Schlussfolgerung und Empfehlung der Expertenkommission

Infolge der oben beschriebenen Problemanalyse hat die Expertenkommission in ihrem Abschlussbericht empfoh-

len, neue Beschaffungs- und Finanzierungsstrukturen zu prüfen, die die Nachteile von konventioneller Beschaffung und von ÖPP adressieren und eine echte Alternative zu den derzeit bestehenden Strukturen bieten.<sup>4</sup> Das BMWi hat diese Empfehlung aufgegriffen und einen entsprechenden Forschungsauftrag vergeben. Der Auftrag an die Gutachter war es, ein marktfähiges Beschaffungs- und Finanzierungsmodell zu entwickeln, das gerade auch für kleinere kommunale Investitionsprojekte Vorteile bietet. Ein zentrales Merkmal sollte eine echte Risikoübertragung von der öffentlichen Hand auf den privaten Investor sein. Zudem sollte die öffentliche Hand eine stärkere Rolle in der Modellkonstruktion erhalten, um Informationsasymmetrien und Interessenkonflikte zu vermeiden. Als weiteres wichtiges Element für eine neue Beschaffungs- und Finanzierungsform wurde die administrative und finanzielle Entlastung der Kommunen bei einer Projektfinanzierung identifiziert: So sollte das Modell eine Möglichkeit bieten, kleinere Projekte kommunenübergreifend zu bündeln, so dass Skaleneffekte realisiert und Kosten gesenkt werden können. Gleichzeitig sollten Beschaffungsvorgänge standardisiert und die Transaktionskosten für die öffentliche Hand verringert werden können.

4 „Stärkung von Investitionen in Deutschland: Bericht der Expertenkommission im Auftrag des BMWi“, S. 44; abrufbar unter: [www.bmwi.de/DE/Mediathek/publikationen/did=702188.html](http://www.bmwi.de/DE/Mediathek/publikationen/did=702188.html)

## Ein Vorschlag für eine neue Form zur Finanzierung öffentlicher Infrastrukturvorhaben unter Einbindung einer staatlichen Vermittlungsplattform

Der Forschungsauftrag ist mittlerweile abgeschlossen und der entsprechende Schlussbericht „Rechtliche und institutionelle Voraussetzungen zur Einführung neuer Formen zur privaten Finanzierung öffentlicher Infrastrukturvorhaben unter Einbindung einer staatlichen Infrastrukturgesellschaft“ wurde veröffentlicht.<sup>5</sup> Darin kommen die Gutachter zu dem Ergebnis, dass eine neue Art der Beschaffung und Finanzierung kommunaler Investitionen innerhalb des bestehenden Rechtsrahmens grundsätzlich möglich ist und dass sich dabei eine Vielzahl von konkreten Ausgestaltungsvarianten abbilden lässt.

Die Gutachter basieren ihre Forschungsarbeit auf den Erfahrungen, die im EU-Ausland mit der Finanzierung kleinerer kommunaler Investitionsprojekte gemacht wurden. Ein kurzer Überblick zeigt, dass auch in anderen europäischen Ländern staatliche Unterstützung erforderlich war, um private Finanzierungsmodelle bei Infrastrukturinvestitionen zu etablieren. Insbesondere die Erfahrungen in Großbritan-

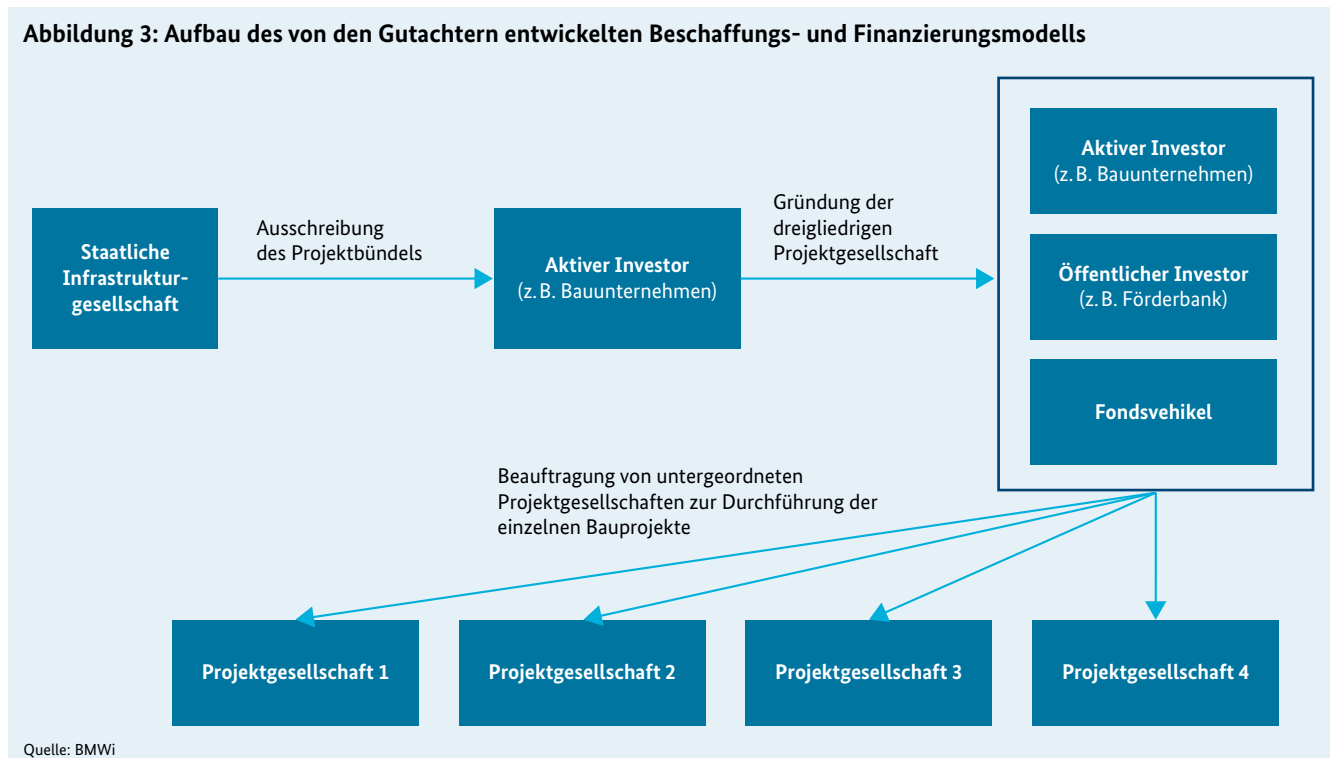
nien und Frankreich machen deutlich, dass bei ausreichender Standardisierung der Projekte und Vertragswerke ein echter Risikoübertrag von der öffentlichen Stelle auf die privaten Investoren möglich ist.

Vor diesem Hintergrund und mit Blick auf die Auftragsbeschreibung haben die Gutachter eine Beschaffungs- und Finanzierungsstruktur entwickelt, die aus mehreren Elementen besteht: Das erste Element bildet eine staatliche Infrastrukturgesellschaft, die die Funktion einer Vermittlungsplattform übernimmt. Das zweite Element bildet eine dreigliedrige „übergeordnete“ Projektgesellschaft, die aus privaten Investoren und einem öffentlichen Investor besteht. Das dritte Element bilden so genannte untergeordnete Projektgesellschaften.

### Staatliche Infrastrukturgesellschaft

Die staatliche Infrastrukturgesellschaft nimmt in dem von den Gutachtern entwickelten Modell eine wichtige Rolle ein: Sie hat zum einen die Funktion, standardisierte Vertragswerke und Ausschreibungsverfahren zu entwickeln und damit insbesondere kleinere Kommunen bei der Planung

Abbildung 3: Aufbau des von den Gutachtern entwickelten Beschaffungs- und Finanzierungsmodells



5 Der Schlussbericht ist abrufbar unter: [www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/P-R/pwc-gutachten-lang,property=pdf,bereich=bmwi2012,-sprache=de,rwb=true.pdf](http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/P-R/pwc-gutachten-lang,property=pdf,bereich=bmwi2012,-sprache=de,rwb=true.pdf)





und Initiierung von Investitionsprojekten zu unterstützen und Kapazitätsengpässen vor Ort entgegenzuwirken. Kommunen, die dieses Angebot in Anspruch nehmen, würden auch finanziell durch geringere Transaktionskosten entlastet werden.

Die staatliche Infrastrukturgesellschaft hat zum anderen die Aufgabe, gleichartige Investitionsprojekte verschiedener Kommunen zu bündeln und gemeinsam auszuschreiben. Die Ausschreibung eines größeren Projektbündels hat für die Kommunen den Vorteil, dass mehr private Investoren adressiert werden können, als dies bei der Einzelausschreibung kleiner Einzelprojekte der Fall wäre. Durch die Projektbündelung können Skaleneffekte erzielt und entsprechend Kosten gesenkt werden.

Die staatliche Infrastrukturgesellschaft agiert zudem als zentrale Vermittlerin zwischen dem öffentlichen Auftraggeber und den privaten Investoren und genießt das Vertrauen beider Seiten. Damit sollen die Informationsasymmetrien zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer adressiert und ein fairer Interessenausgleich gewährleistet werden.

Als für einen solchen Bündelungs- und Standardisierungsprozess geeignetes Investitionsvorhaben nennen die Gutachter zum Beispiel die Errichtung von Schulen und Kindergärten, Flüchtlingsunterkünften und einfachen Wohnungen sowie die Sanierung von kommunalen Straßenbrücken.

### Dreigliedrige Projektgesellschaft aus aktivem Investor und passiven Investoren

In dem von den Gutachtern vorgeschlagenen Verfahren schreibt die staatliche Infrastrukturgesellschaft das Bündel aus kommunalen Infrastrukturprojekten europaweit aus. Die Ausschreibung enthält die Anforderung, dass der Bieter nicht nur das Eigenkapital zur Finanzierung der Investitionsobjekte einbringt, sondern zugleich sein Know-how sowie Management- und Steuerungskompetenzen zur Verfügung stellt. Damit soll gewährleistet werden, dass Bau und Betrieb der Infrastrukturprojekte qualitativ hochwertig ablaufen und eine wirksame Risikoübernahme durch den privaten Investor erfolgt. Dieser Investor übernimmt damit eine aktive Rolle im Beschaffungs- und Finanzierungsprozess und wird daher als „aktiver Investor“ bezeichnet. Die Funktion des aktiven Investors sollten entsprechend spezialisierte Investoren übernehmen; die Gutachter schlagen für diese Aufgabe zum Beispiel einen Bauunternehmer vor.

Zudem enthält die Ausschreibung die Anforderung an den aktiven Investor, eine dreigliedrige Projektgesellschaft zu gründen („übergeordnete Projektgesellschaft“), an der neben ihm außerdem die öffentliche Hand und zahlreiche passive Investoren über ein Fondsvehikel beteiligt sind. Auch sie beteiligen sich mit Eigenkapital an der Beschaffungs- und Finanzierungsstruktur. Mit der Beteiligung der öffentlichen Hand sollen die Interessen der öffentlichen Stellen und deren Einfluss im Beschaffungs- und Finanzierungsprozess wirksamer durchgesetzt werden können, als dies bei herkömmlichen Projektfinanzierungen heute der Fall ist.

Außerdem soll damit ein weiterer Vertrauensfaktor auf der Investorensseite eingebracht werden. Die Gutachter nennen hier beispielhaft eine staatliche Förderbank als öffentlichen Co-Investor.

Das Fondsvehikel ist als regulierter „Alternative Investment Fund“ (AIF) gemäß Kapitalanlagegesetzbuch ausgestaltet. Mit der damit verbundenen Beaufsichtigung durch die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht soll signalisiert werden, dass Anlegerschutzregelungen eingehalten werden. Dies dürfte insbesondere bei institutionellen Anlegern die Marktchancen des Fonds erhöhen. Über diesen AIF sollen sich insbesondere auch kleinere institutionelle Investoren an der Finanzierung beteiligen können, ohne eine unmittelbare Projektsteuerung wie der aktive Investor zu übernehmen (zum Beispiel Pensionskassen oder Versorgungswerke).

### Untergeordnete Projektgesellschaften

Nachdem die übergeordnete Projektgesellschaft gegründet wurde, werden mit der tatsächlichen Ausführung der einzelnen Bau- und Betriebsprojekte einzelne kleine untergeordnete Projektgesellschaften beauftragt. Sie unterliegen der Kontrolle der übergeordneten Projektgesellschaft. Diese kleineren projektspezifischen Gesellschaften werden vor Ort angesiedelt, können mittelständische Unternehmen aus der Region beauftragen und stehen in direktem Kontakt mit der beauftragenden Kommune.

Bei der Umsetzung der vorgeschlagenen Beschaffungs- und Finanzierungsstruktur sind zahlreiche rechtliche und institutionelle Bedingungen zu beachten, insbesondere im Bereich des Vergaberechts. Die Gutachter sehen hier jedoch keinen gesetzlichen Anpassungsbedarf.

### Der Diskussionsprozess wird fortgesetzt

Der Schlussbericht des Forschungsauftrages zeigt, dass eine neue Form zur Beteiligung privater Investoren an öffentlichen Infrastrukturinvestitionen im derzeit bestehenden Rechtsrahmen möglich ist. Das vorgeschlagene Modell und seine Elemente adressieren dabei die Nachteile der derzeit gängigen Beschaffungs- und Finanzierungsvarianten: Erstens werden der öffentlichen Hand mehr Mitwirkungs- und Einflussmöglichkeiten gegeben, als dies bei bisherigen ÖPP in der Regel der Fall ist. Damit können Informationsasymmetrien und Interessenkonflikte vermieden und mehr Vertrauen in ein Finanzierungsmodell mit privater Betei-

gung gewonnen werden. Zweitens trägt die staatliche Infrastrukturgesellschaft durch die Standardisierung von Projekten und Vertragswerken und durch die Projektbündelung zu einer Senkung der Transaktionskosten im Vergleich zu gängigen strukturierten Finanzierungsformen bei. Und drittens bringt der so genannte aktive Investor sein Know-how aktiv in den Beschaffungs- und Finanzierungsprozess ein. Er übernimmt die Risiken und soll eine qualitativ hochwertige, termin- und kostengerechte Auftragsabwicklung gewährleisten.

Die Gutachter haben im Erarbeitungsprozess Experteninterviews mit Vertreterinnen und Vertretern von Kommunen und aus der Finanzwirtschaft geführt und erörtert, welche Anforderungen die verschiedenen Akteure an ein neues Beschaffungs- und Finanzierungsmodell stellen. Zudem wurde vor der Fertigstellung des Gutachtens ein Expertenworkshop mit den betroffenen Stakeholdern durchgeführt, in dessen Rahmen die Gutachter erste Ergebnisse ihrer Forschungsarbeit skizziert und zur Diskussion gestellt haben. Auch das BMWi hat im Zusammenhang mit dieser Forschungsarbeit viele Gespräche mit den betroffenen Akteuren geführt.

In allen Diskussionen und Gesprächen wurde die von der Expertenkommission angestoßene Diskussion über alternative Beschaffungs- und Finanzierungswege zur Mobilisierung kommunaler Infrastrukturinvestitionen begrüßt. Insbesondere die im Modellvorschlag enthaltene staatliche Infrastrukturgesellschaft wurde als das zentrale Element angesehen, auf das sich mögliche erste Umsetzungsschritte fokussieren sollten. Gleichzeitig wurde klar, dass die Komplexität des Modells insgesamt verringert und die Aufgaben- und Verantwortungsbereiche der einzelnen Akteure noch klarer voneinander abgegrenzt werden sollten.

Vor diesem Hintergrund kommt es nun darauf an, dass die Akteure auf der öffentlichen und auf der privaten Seite den Diskussionsprozess fortsetzen und gemeinsam überlegen, ob und welche Bausteine des vorgeschlagenen Modells – gegebenenfalls auch als Pilotprojekt – perspektivisch aufgegriffen werden könnten. Das BMWi wird diesen Diskussionsprozess weiter eng begleiten.

Kontakt: Dr. Martin Meurers und Antje Hansen  
Referat: Finanzpolitik, konjunkturpolitische Koordination