UNIVERSITÄT
LEIPZIG

Kommunaler Investitionsbedarf im Freistaat Sachsen

Follow-Up Studie des Kompetenzzentrums für
kommunale Infrastruktur Sachsen 2014/2015

Mario Hesse, Matthias Redlich und Christoph Diesner

KOMKIS Analyse Nr. 3

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 2015

Ansprechperson: Mario Hesse

T +49 341 9733-624 | F + 49 341 9733-589 | hesse@wifa.uni-leipzig.de

Inhaltsverzeichnis

	Abbildungsverzeichnis	2
	Vorwort	3
1	Vorbetrachtungen	5
	1.1 Inhaltliche Einführung	5
	1.2 Empirische Erhebung.....	8
2	Investitionsbedarfe und Beschaffungspraxis der Kommunen in Sachsen	10
	2.1 Umstellung auf Doppik.....	10
	2.2 Investitionsbedarf und derzeitige Baumaßnahmen für kommunale Infrastrukturprojekte.....	13
	2.3 Durchführungsrealität bei Realisierung von Infrastrukturprojekten	19
	2.4 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen	23
	2.5 Risikoanalysen	27
	2.6 Einbindung zukünftiger Nutzer von Infrastrukturprojekten	29
	2.7 Alternative Beschaffungsformen und Bewertung von Öffentlich-Privaten Partnerschaften.....	35
3	Zusammenfassung und Ausblick	37
4	Anhang - Fragebogen	Fehler! Textmarke nicht definiert.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Kommunale Investitionsausgaben 2000-2014 in Euro/Einw.	7
Abbildung 2: Verwendete Verwaltungsbuchungsverfahren in sächsischen Kommunen 2014	10
Abbildung 3: Anteil ausgeglichener Ergebnishaushalte in sächsischen Kommunen 2013	11
Abbildung 4: Anteil ausgeglichener Finanzhaushalte in sächsischen Kommunen 2013/2014	12
Abbildung 5: Sächsische Kommunen im Prozess der Haushaltssicherung.....	12
Abbildung 6: Durchgeführte und geplante Baumaßnahmen sächsischer Kommunen (absolut).....	14
Abbildung 7: Relativer Vergleich Baumaßnahmen sächsischer Kommunen 2012/2014.....	17
Abbildung 8: Geschätzter Investitions- und Instandhaltungsbedarf sächsischer Kommunen 2014 (Durchschnittswerte).....	19
Abbildung 9: Entwicklung von Bauzeit und Baukosten bei Infrastrukturprojekten sächsischer Kommunen (Durchschnittswerte).....	20
Abbildung 10: Berücksichtigung des Lebenszyklusansatz bei Infrastrukturprojekten sächsischer Kommunen	21
Abbildung 11: Wichtige Aspekte im Vorfeld von Infrastrukturinvestitionen sächsischer Kommunen.	22
Abbildung 12: Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in sächsischen Kommunen.....	23
Abbildung 13: Gründe für unterlassene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen	24
Abbildung 14: Arten der durchgeführten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen	24
Abbildung 15: Erstellung und Prüfung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen	26
Abbildung 16: Einbindung kommunaler Verwaltungseinheiten	26
Abbildung 17: Durchführung von Risikoanalysen	28

Abbildung 18: Arten von Risikoanalysen und Gründe für deren Unterlassung	29
Abbildung 19: Häufigkeiten regelmäßig genutzter Partizipationsmöglichkeiten in Planungsprozessen	32
Abbildung 20: Häufigkeiten regelmäßig genutzter Partizipationsmöglichkeiten in Bauprozessen	33
Abbildung 21: Arten der Einbindung künftiger Nutzer in Planungsprozesse	34

Vorwort

„Investitionen sind das Fundament für Wachstum und Beschäftigung einer Volkswirtschaft. Ein moderner Kapitalstock (...) ermöglicht ein intaktes und qualitativ hochwertiges Gemeinwesen. (...) Während

eine sinkende Anzahl der Erwerbspersonen eine Anpassung des Kapitalbestands bedingt, erfordert es gleichzeitig spezifische und umfangreiche Investitionen, um den sich verändernden Verhältnissen in einer alternden Gesellschaft zu begegnen.“¹ Was für Deutschland als Bundesstaat gilt, ist natürlich ebenso für seine einzelnen Gebietskörperschaften gültig – doch sind die Rahmenbedingungen für diese aus verschiedensten Gründen (politischen, wirtschaftlichen, demographischen, historischen, geographischen usw.) teilweise recht unterschiedlich. Wenn Steuererhöhungen oder zusätzliche Neuverschuldung zur Finanzierung von höheren Investitionsausgaben politisch nicht durchsetzbar bzw. gesellschaftlich nicht erwünscht sind, liegt ein wesentlicher Baustein zur qualitativen Verbesserung öffentlicher Infrastruktur in effizienteren öffentlichen Investitionen. Das ÖPP-Kompetenzzentrum Sachsen (seit dem 01. Juni 2015 Kompetenzzentrum für Infrastruktur Sachsen, KIS) hat es sich zur Aufgabe gemacht, durch empirische Datenerhebungen die zum Teil emotional geführte öffentliche Debatte über Investitionen und deren Beschaffungswege zu versachlichen und Handlungsempfehlungen zur Stärkung öffentlicher Infrastrukturinvestitionen im Freistaat Sachsen zu erarbeiten. Die hier vorliegende Studie ist ein Baustein auf dem Weg in diese Richtung.

¹ Stärkung von Investitionen in Deutschland; Bericht der Expertenkommission im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Energie, Sigmar Gabriel; Berlin 2015

1 Vorbetrachtungen

1.1 Inhaltliche Einführung

Die wirtschaftliche Entwicklungskraft eines Standorts und die Lebensqualität einer Region hängen in hohem Maße von einer intakten kommunalen Infrastruktur ab. Daher muss es für die Städte und Gemeinden im Freistaat Sachsen einerseits darum gehen, dieses Angebot bedarfsgerecht auszubauen. Andererseits muss ein funktionsfähiger Erhalt der bestehenden Einrichtungen gesichert werden, was kontinuierlich (hohe) Ausgaben auch in der Betriebsphase erforderlich macht. Um die hohe Qualität der Versorgung langfristig zu sichern, müssen Modernisierungen, Sanierungen und Reparaturen ebenso finanziert werden wie Erweiterungsmaßnahmen.

Ein in der öffentlichen Debatte vielfach beklagter „Investitionsstau“ wird der Bundesrepublik Deutschland schon seit mehreren Jahren attestiert. Im April 2015 wurde im Auftrag des Bundeswirtschaftsministeriums ein Bericht² veröffentlicht, der diesen Investitionsrückstand auf das gesamte Bundesgebiet hochrechnet und ihn in Städten, Gemeinden und Landkreisen auf insgesamt 156 Mrd. Euro beziffert. Gerade auf kommunaler Ebene ist die unzureichende Finanzausstattung vieler Gebietskörperschaften einer der zentralen Gründe für den zunehmenden ungedeckten Investitionsbedarf.³ Dahinter stehen vor allem steigende Sozialausgaben sowie demografische Veränderungen. Dies führt zu niedrigeren Sachinvestitionen und höherer kommunaler Verschuldung. Da notwendige Eigenmittel nicht vorhanden sind und der Kommunalaufsicht bei einer persistent angespannten Haushaltslage die Genehmigung von schuldenfinanzierten Investitionsprojekten vielfach nicht möglich ist, können viele Kommunen das derzeitige Niedrigzinsumfeld kaum für eine verstärkte Investitionstätigkeit nutzen. In dieser Situation wird häufig bei Bestandsgebäuden die Instandhaltung vernachlässigt und viele Projekte man-

² Bericht der Expertenkommission im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Energie, Sigmar Gabriel Berlin 2015

³ Ebd. S. 5

gels Haushaltsmitteln für Bau oder Betrieb gar nicht erst geplant. Dies erhöht mittelfristig die notwendigen Aufwendungen im Betrieb, für Erhalt, für Modernisierung und für Instandsetzung einer alternativen Infrastruktur.⁴

In der Gesamtbetrachtung aller sächsischen Kommunen ist deren Finanzlage als stabil zu bewerten. In den Jahren 2013 und 2014 konnten so insgesamt Überschüsse in den Finanzierungssalden gemessen werden. Konnte 2012 noch knapp mehr als die Hälfte aller Kommunen einen positiven Finanzierungssaldo ausweisen, waren dazu 2013 und 2014 rd. zwei Drittel aller Kommunen in der Lage.⁵ Trotz des positiven Gesamtfinanzierungssaldos sind die Handlungsspielräume jedoch angespannt. Der SÄCHSISCHE RECHNUNGSHOF wies in seinem Jahresbericht 2014 darauf hin, dass „[...] der auslaufende Solidarpakt und die Folgen des demografischen Wandels künftig den finanziellen Handlungsspielraum einschränken werden[...]“.⁶ Die sächsischen Kommunen stehen deshalb immer mehr vor der Herausforderung, für die notwendigen Investitionen Eigenmittel zu erwirtschaften.

Vor diesem Hintergrund ist auffällig, dass die Investitionen im Freistaat Sachsen in den letzten Jahren auf kommunaler Ebene rückläufig sind und sich trotz kurzfristiger Änderungen ein weiterer Trend in diese Richtung abzeichnet (Abbildung 1). Sowohl die Kommunen in den ostdeutschen Flächenländern (FL Ost) im Allgemeinen als auch die sächsischen Kommunen (SN) im Besonderen wiesen bis 2012 noch überdurchschnittliche Investitionsvolumina gegenüber dem Durchschnitt der westdeutschen Kommunen (FL West) auf. Der Abstand verringerte sich in den vergangenen Jahren parallel zur Abschmelzung der Solidarpaktleistungen, unterbrochen durch das Kommunale Investitionspaket (ZuInvG) im Rahmen des Konjunkturpakets II. Seit 2013 sind die Investitionsvolumina allerdings nicht mehr überdurchschnittlich, obwohl die Abschmelzung der Solidarpaktleistungen noch bis 2019 stattfindet. Insofern liegt die Frage nahe, wie es um die Deckung zukünftiger Investitionsbedarfe bestellt ist.

⁴ Ebd. S. 30

⁵ Vgl. Lenk, Thomas/Hesse, Mario (2015): Gemeindefinanzbericht Sachsen, in: Sachsenlandkurier, 5/2015, S. 38.

⁶ Sächsischer Rechnungshof (2014): Jahresbericht 2014, S. 41.

Abbildung 1: Kommunale Investitionsausgaben 2000-2014 in Euro/Einw.

Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt.

Ursächlich für den Rückgang ist neben dem Rückgang investiver Fördermittel insbesondere ein technischer Aspekt im Rahmen der Doppikumstellung. Nach den doppelischen Haushaltsregeln wird konsequenter als vorher zwischen investiven Ausgaben und Ausgaben für Instandhaltungsmaßnahmen differenziert, wobei letztere dem laufenden Sachaufwand zugerechnet werden. Daher hat es in den Umstellungsjahren 2013 und 2014 eine starke Zunahme im Bereich der Erhaltungsmaßnahmen gegeben, die das Absinken der Investitionsausgaben zum Teil kompensierte.⁷

Es erscheint deshalb verkürzt, den „Investitionsbedarf“ ausschließlich an den Investitionen nach der gültigen statistischen Abgrenzung zu bemessen. Vielmehr ist zumindest der Erhaltungsaufwand der vorhandenen Infrastruktur einzubeziehen. Nicht zuletzt ist dies auch die zentrale Anforderung einer lebenszyklusorientierten Infrastrukturplanung und -bereitstellung.⁸

⁷ Vgl. Lenk, Thomas/Hesse, Mario (2015): Gemeindefinanzbericht Sachsen, in: Sachsenlandkurier, 5/2015, S. 98ff.

⁸ Zur begrifflichen Abgrenzung und ggf. Neubestimmung des Investitionsbegriffes findet derzeit ein Forschungsprojekt des Kompetenzzentrums Öffentliche Wirtschaft und Daseinsvorsorge e.V. statt. Dessen Ergebnisse werden voraussichtlich im Verlauf des Jahres 2016 veröffentlicht.

1.2 Empirische Erhebung

Das Kompetenzzentrum für kommunale Infrastruktur Sachsen (vormals ÖPP-Kompetenzzentrum Sachsen) hat im Zeitraum Juni bis Oktober 2014 eine Umfrage zum Investitions- und Instandhaltungsbedarf und zu kommunalen Bauprojekten in Sachsen durchgeführt. Der verwendete Fragebogen (siehe Anhang) ist in drei Abschnitte unterteilt; einleitend wurden zudem Fragen zur aktuellen Situation der Finanz- bzw. Ergebnishaushalte vor dem Hintergrund der jüngst erfolgten Umstellung auf die doppelte Haushaltsführung gestellt.

- **Teil A** stellt Fragen zum notwendigen Investitions- bzw. Instandhaltungsbedarf und zur derzeitigen Umsetzung von Infrastrukturmaßnahmen. Insbesondere sollte eruiert werden, ob in den sächsischen Kommunen konventionelle Projektumsetzungen der Vergangenheit so wirtschaftlich erfolgten, dass kein Bedarf für Beschaffungsalternativen entstanden ist.
- **Teil B** beschäftigt sich mit der Durchführungsrealität bei der Realisierung von Infrastrukturprojekten sowie dem momentanen Wissensstand und der Einstellung der Kommunen zu lebenszyklusorientierter Infrastrukturplanung. Ziel war es, herauszufinden, ob der weitgehende Verzicht auf ÖPP im Freistaat Sachsen sich ebenso in einer skeptischen oder ablehnenden Grundhaltung der Kommunen gegenüber der Grundidee einer lebenszyklusorientierten Planung und Umsetzung widerspiegelt. Ferner sollte ermittelt werden, ob spezifische Gründe existieren, die für und gegen den Einsatz von alternativen Beschaffungskonzepten sprechen, und inwieweit eine Orientierung am Lebenszyklusgedanken möglich ist.
- Daran anschließend wurde im **Teil C** die Einstellung zu alternativen Beschaffungsvarianten abgefragt.

Der Fragebogen wurde an alle 432 sächsischen Städte und Gemeinden sowie die zehn Landkreise auf postalischem Wege verschickt (Grundgesamtheit). Zusätzlich wurde im Newsletter des Sächsischen Staatsministeriums des Innern und durch die kommunalen Spitzenverbände (Sächsischer Städte- und Gemeindetag, Sächsischer Landkreistag) auf die Umfrage aufmerksam gemacht. Insgesamt sind 60 beantwortete Fragebögen eingegangen, was einer Rücklaufquote von 13,6 % der Grundgesamtheit entspricht. Von den 60 eingegangenen Fragebögen blieben 8 anonym. Eine Differenzierung zwischen den

Gruppen der kreisangehörigen Gemeinden, kreisfreien Städte und Landkreise kann aufgrund des geringen Gruppenbesatzes der beiden letztgenannten Gruppen nicht erfolgen. Da keiner der Landkreise an der Befragung teilgenommen hat, sind die Ergebnisse für diese Gruppe nicht übertragbar. Auf eine differenzierte Darstellung der kreisfreien Städte wurde aufgrund der geringen Gruppengröße (drei Einheiten in der Grundgesamtheit) verzichtet. Sie ist auch nicht zwingend erforderlich, da beide Gruppen Träger der kommunalen Infrastruktur sind und sich daher die Frage nach Beschaffungsverfahren grundsätzlich gleichermaßen stellt.

Einwohnerstruktur der Stichprobe und der Grundgesamtheit

Vor dem Hintergrund der Rücklaufquote und der Einwohnergrößenstruktur der Stichprobe im Vergleich zur Grundgesamtheit aller Kommunen im Freistaat Sachsen sind damit insgesamt repräsentative Auswertungen der Ergebnisse und die Ableitung allgemeingültiger Aussagen möglich, insofern sie sich auf Tendenzaussagen beziehen.⁹

Dennoch kann eine selektive Auswahl nicht vollständig ausgeschlossen werden. Es besteht, wie bereits bei der 2012 vorangegangenen Studie, eine mögliche Diskrepanz darin, dass insbesondere jene Kommunen geantwortet haben könnten, die dem Thema alternative Beschaffungsformen im Allgemeinen offener gegenüberstehen.

⁹ Der Stichprobenfehler ist die zentrale Messgröße zur Bewertung der statistischen Abweichung einer Stichprobe von der Grundgesamtheit. Ein geringer Stichprobenfehler spricht für eine große Übereinstimmung zwischen Stichprobe und Grundgesamtheit. Dieser liegt bei Zugrundlegung eines Vertrauensintervalls von 90 % bei maximal 9,9 %. Wird ein Vertrauensintervall von 95 % vorausgesetzt, liegt er bei rund 11,8 %. Dies wird für die Beantwortung der Fragen des Fragebogens, die sich häufig auf Abschätzungen und Meinungsäußerungen beziehen, als hinreichend erachtet.

2 Investitionsbedarfe und Beschaffungspraxis der Kommunen in Sachsen

2.1 Umstellung auf Doppik

Abbildung 2: Verwendete Verwaltungsbuchungsverfahren in sächsischen Kommunen 2014

Die Umstellung auf die doppische Haushaltsführung ist in der großen Mehrheit der sächsischen Kommunen planmäßig erfolgt. Lediglich ein kleiner Teil arbeitet noch mit dem alten kameralistischen System. Bei letzteren handelt es sich um Kommunen, die im Zuge von Gemeindezusammenlegungen eine verlängerte Übergangsfrist zur Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens zugestanden bekommen haben.

Fast zwei Drittel der befragten Kommunen konnten im Jahr 2013 einen ausgeglichenen Ergebnishaushalt vorweisen; die Hälfte der befragten Kommunen plante zudem auch für 2014 einen ausgeglichenen Ergebnishaushalt ein. Insofern ist die Haushaltslage der befragten sächsischen Kommunen als durchaus positiv zu bewerten. Da das Jahr 2014 konjunkturell unter insgesamt besseren Vorzeichen als das Jahr 2013 stand, ist im Haushaltsvollzug ein noch besseres Ergebnis zu erwarten.

Das Erreichen des doppischen ergebnisorientierten Haushaltsausgleichs macht weitere Konsolidierungsschritte erforderlich. Dies lässt infrastrukturbezogene Aufwendungen vor allem hinsichtlich des laufenden Aufwands für Erhaltungsmaßnahmen in den Fokus rücken.

Getrübt wird das Bild durch die Feststellung, dass der überwiegende Teil der Kommunen den Haushaltsausgleich lediglich ohne die Einbeziehung der nichtzahlungswirksamen Abschreibungen und Rückstellungsbildung erreichen konnte bzw. kann. Auch wenn sich die Situation der kommunalen Haushalte in Sachsen oftmals positiv von bundesweiten Vergleichsräumen abhebt, kann demnach ein Konsolidierungsbedarf und eine deutliche Anspannung der Kommunalhaushalte konstatiert werden.

Abbildung 3: Anteil ausgeglichener Ergebnishaushalte in sächsischen Kommunen 2013

Abbildung 4: Anteil ausgeglichener Finanzhaushalte in sächsischen Kommunen 2013/2014

Die Situation bei den Finanzhaushalten der befragten Kommunen änderte sich von 2013 auf 2014 nur unbedeutend. Etwa die Hälfte gab an, für 2013 wie für 2014 einen Finanzierungsmittelfehlbetrag eingeplant zu haben. Obwohl aktuell und zukünftig der Ausgleich des doppelischen Ergebnishaushalts im Zentrum der kommunalen Haushaltspolitik steht, ist der Blick auf den Finanzhaushalt keineswegs zu vernachlässigen. Defizite im Finanzhaushalt weisen auf das Erfordernis zur Kreditaufnahme bzw. zur Entnahme aus Rücklagen hin. Beides belastet die liquiditätsseitige Investitionsfähigkeit der Kommunen.

Abbildung 5: Sächsische Kommunen im Prozess der Haushaltssicherung

Aus der Gesamtschau der kommunalen Haushaltslage der befragten Stichprobe lässt sich festhalten, dass gut die Hälfte der Kommunen gute Voraussetzungen für die Durchführung von Investitions- und Instandhaltungsmaßnahmen aufweist. Ausgeglichene Haushalte ermöglichen es, Liquidität für entsprechende Aktivitäten aufzubringen und die resultierenden Abschreibungen und Erhaltungsaufwendungen zu erwirtschaften. Bei der anderen Hälfte der Stichprobe sehen die Voraussetzungen deutlich schlechter aus. Selbst wenn Liquidität für investive Maßnahmen vorhanden ist (z. B. aus Rücklagen), ist die Erwirtschaftung eines ausgeglichenen Ergebnishaushalts infolge der zusätzlichen Maßnahmen kaum möglich.

Für beide Gruppen ist eine hohe Effizienz des Mitteleinsatzes für investive oder erhaltende Infrastrukturmaßnahmen sowie für den Betrieb der vorhandenen Infrastruktur eine wichtige Zielkomponente. Kommunen mit defizitären Haushalten kann sie helfen, den Mitteleinsatz zu reduzieren und somit den Haushalt zu entlasten. Überschüssigen Kommunen sichert sie die langfristige Tragfähigkeit ihrer Haushalte.

2.2 Investitionsbedarf und derzeitige Baumaßnahmen für kommunale Infrastrukturprojekte

Der Investitionsbedarf in den deutschen Städten und Gemeinden des Bundes ist, gerade vor dem fortwährenden Hintergrund der angespannten Haushaltssituation, unverändert als erheblich einzuschätzen. Der in den vergangenen Jahren angelaufene Sanierungs- und Instandhaltungsstau erstreckt sich nach wie vor über annähernd alle Investitionsbereiche, wenn auch mit z. T. erheblichen Unterschieden in Größenordnungen und Dringlichkeit. Darauf weisen beispielsweise das im zweijährigen Turnus erscheinende KfW-Kommunalpanel sowie weitere Untersuchungen hin.¹⁰ Die vorliegende Studie konkre-

¹⁰ Vgl. KfW Bankengruppe (Hrsg.) (2012): KfW-Kommunalpanel 2011, in: http://www.kfw.de/kfw/de/1/II/Download_Center/Fachthemen/Research/PDF-Dokumente_KfW_Kommunalpanel/KfW-Kommunalpanel_2011_LF.pdf, S. 47; Engelhart, Recker (2007): Kommunale Infrastruktur und Public Private Partnership – Bedarf deutscher Kommunen in: Hauptverband der Deutschen Bauindustrie e.V. (Hrsg.): Kommunale Infrastruktur und Public Private Partnership Lösungen für Ingenieurbauwerke, S. 6-17.

tisiert das Bild für die Kommunen im Freistaat Sachsen, die bei den üblichen bundesweiten Darstellungen nicht separat ausgewiesen werden. Durch die eigene Datenerhebung können zudem noch präziser die Herausforderungen für die zukünftige Investitionstätigkeit herausgearbeitet werden.

Die Gegenüberstellung in Abbildung 6 verdeutlicht, in welchen Bereichen die sächsischen Kommunen momentan investieren bzw. in welchen Bereichen weiterhin Investitionen geplant werden. Die Schwerpunkte liegen nach wie vor auf dem Verkehrsbereich, in welchem 85 % der befragten Kommunen investiert hatten, bei Kindertagesstätten (62 %), Schulen (60 %) sowie bei der Straßenbeleuchtung (55 %). Dies sind zugleich auch die Bereiche, in denen mittelfristig in den nächsten Jahren die meisten Baumaßnahmen geplant sind. Auffällig hoch ist zudem die Zahl der Kommunen, welche Investitionen im Sport- und Freizeitbereich planen (50%), aber auch im Bereich der Kitas sieht mehr als ein Drittel der Kommunen noch weiteren Investitionsbedarf und plant dort konkret Baumaßnahmen.

Abbildung 6: Durchgeführte und geplante Baumaßnahmen sächsischer Kommunen (absolut)

Der Schwerpunkt getätigter sowie geplanter Baumaßnahmen liegt für einen Großteil der befragten Kommunen im Verkehrsinfrastrukturbereich einschließlich Straßenbeleuchtung. Einer der Hauptgründe für die zunehmend als nötig erachteten Investitionen in die Straßenbeleuchtung ist die EU-

Verordnung 245/2009, welche besagt, dass Produkte, die in der Büro-, Straßen- und Industriebeleuchtung eingesetzt werden, fortan definierten Anforderungen genügen müssen.¹¹ Schrittweise werden damit technisch veraltete Leuchtstofflampen und Hochdruckentladungslampen vom Markt genommen. Im Jahr 2015 folgen Quecksilberdampflampen, die nach wie vor in über 30 % der im kommunalen Bereich genutzten Straßenleuchten im Einsatz sind.¹² Da die Straßenbeleuchtung ca. 40 % des kommunalen Stromverbrauchs verursacht, eröffnet sich für viele Kommunen dabei zusätzlich auf diesem Feld ein enormes Einsparpotential. Bei Anlagen der Straßenbeleuchtung wird davon ausgegangen, dass sie mindestens 25 Jahre in Betrieb sind – mitunter auch deutlich länger. Aus diesem Grund muss bei den Kommunen bei der Entscheidung über die Erneuerung nicht nur der anfängliche Zahlungsmittelbedarf für Investitionen, sondern der weit größere Anteil der Betriebskosten für die Bewirtschaftung und den Erhalt (laufende Aufwendungen) in den Fokus rücken. Energieeffizienzmaßnahmen sind in der Regel in diesem Bereich rentabel, da sie die Betriebskosten erheblich senken können.¹³ Bei Investitionen in diesen Bereich sind deshalb im besonderen Maße die zu erwartenden Aufwendungen bei den laufenden Kosten für Energie und entstehenden Wartungskosten zu berücksichtigen, die sich je nach gewählter Realisierungsvariante im Lebenszyklus erheblich unterscheiden können. Dabei ist im Vergleich auch der Einsatz bzw. die Anschlussfähigkeit an innovative, technische Ansätze (z. B. der Dimmautomatik im Bereich der Bedarfssteuerung) geboten. Der finanzielle Nutzen dieser in der Anschaffung oft teureren Produkte wird vielfach erst im Zuge einer Wirtschaftlichkeitsanalyse mit dem Vergleich der während der gesamten Nutzungsdauer entstehenden Betriebskosten (Lebenszyklusbetrachtung) deutlich. Der zusätzliche Vergleich unterschiedlicher Beschaffungskonzepte kann dabei weitere Synergie- und Einspareffekte aufzeigen.

In den Ergebnissen der Befragung hat zudem das Hochwasserereignis vom Juni 2013 erheblichen statistischen Niederschlag gefunden. Es schlägt sich besonders in den Zahlen zu bereits durchgeführten wie geplanten Baumaßnahmen im Hochwasserschutz aber auch im Bereich Feuerwehr nieder.

¹¹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:076:0017:0044:DE:PDF>.

¹² http://www.stromeffizienz.de/fileadmin/user_upload/industrie-gewerbe/bilder/zeitplan-auslauf-ineffiziente-lampen.png.

¹³ http://www.dena.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/Stromnutzung/Dokumente/1430_Broschuere_Energieeffiziente-Strassenbeleuchtung.pdf

Im Bereich Grünanlagen/Parks sowie in den sozialen Einrichtungen ist die Anzahl aktuell durchgeführter oder geplanter Investitionen vergleichsweise gering. Ein Grund dafür liegt sicherlich in der Zugehörigkeit dieser Felder zu den freiwilligen kommunalen Selbstverwaltungsaufgaben. Somit können die Kommunen in diesen Bereichen über das Ob und das Wie der Aufgabenerfüllung selbst entscheiden. In Zeiten angespannter Kassen sind Verdrängungseffekte zu Gunsten anderer Ausgaben und zu Lasten dieser Investitionsbereiche aus Sicht der Kommunen naheliegend.

Ver- und Entsorgungseinrichtungen wurden seltener genannt. Dies kann ein Zeichen dafür sein, dass auf Grund der enormen Investitionsvolumina in der Vergangenheit derzeit ein geringer Bedarf besteht. Allerdings ist ebenso festzustellen, dass Investitionen in Ver- und Entsorgungseinrichtungen die kommunalen Kernhaushalte kaum mehr berühren, da die Aufgabenverantwortung und damit die Investitions- und Finanzierungszyklen vielfach auf kommunale Unternehmen verlagert wurde.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass quantitativ der Schwerpunkt der Baumaßnahmen zukünftig – wie in der Vergangenheit – bei Projekten des Straßenverkehrs (inkl. Beleuchtung) liegt. Fast alle der befragten Kommunen haben in diesem Bereich Baumaßnahmen durchgeführt und planen hier mittelfristig weitere Projekte. Projekte im Schul- und Kindertagesstättenbau sind für die Zukunft weniger geplant, hier scheint das Gros der Baumaßnahmen in den vergangenen Jahren durchgeführt worden zu sein. Eine statistisch erhebliche Anzahl zukünftiger Baumaßnahmen betrifft die vom Hochwasserereignis 2013 betroffenen Kommunen, hier werden insbesondere in den Bereichen Hochwasserschutz und Feuerwehr zukünftig vermehrt kommunale Bauprojekte durchgeführt. Auffällig ist außerdem eine verstärkt geplante Bautätigkeit im Bereich von Sport- und Freizeitanlagen.

Abbildung 7: Relativer Vergleich Baumaßnahmen sächsischer Kommunen 2012/2014

Eine vergleichende Betrachtung zu einer früheren Studie des Kompetenzzentrums ergibt nur leicht verschobene Schwerpunkte in der aktuellen bzw. geplanten Bautätigkeit der sächsischen Kommunen (Abbildung 7). Verkehrsprojekte und Straßenbau sind nach wie vor Spitzenreiter in der Anzahl der Bauprojekte – 85% der befragten Kommunen gaben an, in diesem Bereich investiv tätig zu sein oder zu werden, dies ist gegenüber den 2012 erhobenen Daten sogar eine nochmalige Steigerung auf ohnehin schon hohem Niveau. Die Datenlage lässt erkennen, dass in diesem Bereich Investitionsstau nach wie vor am größten ist – diese Einschätzung deckt sich auch mit den statistischen Erhebungen über die kommunale Investitionstätigkeit im gesamten Bundesgebiet.¹⁴

Ein leichter Rückgang ist im Bereich des Schulbaus/Schulsanierung zu verzeichnen, demgegenüber steigt der prozentuale Anteil der Baumaßnahmen im Bereich der Ver- und Entsorgungseinrichtungen sowie im Bereich Grünanlagen/Parks. Es kann vermutet werden, dass hier Projekte nachgeholt werden, welche aufgrund der Förderungen aus dem Konjunkturpaket II zugunsten von Schulen u. a. zunächst zurückgestellt wurden. Deutlichen Niederschlag findet das Hochwasserereignis 2013 in den gestiegenen Anteilen der Bereiche Hochwasserschutz und Feuerwehr.

¹⁴ KfW Research (Hrsg.) (2015): KfW-Kommunalpanel 2015, Deutsches Institut für Urbanistik, Frankfurt a. M., 2014, S. 20, S. 27

Bemerkenswert ist die Konzentration des Infrastrukturbedarfs auf Verkehrsprojekte, wenn nicht nur die Zahl der geplanten Projekte sondern die konkret erforderlichen Finanzierungsvolumina betrachtet werden. Die Kommunen wurden gebeten, den jeweiligen Investitionsbedarf (für neue Infrastruktur sowie Erweiterungsmaßnahmen) sowie die Instandhaltungsbedarfe für die vorhandene Infrastruktur (Erhaltungsaufwand) für den Zeitraum der kommenden fünf Jahre zu schätzen.¹⁵ Sowohl hinsichtlich der Investitionen als auch der Erhaltungsaufwendungen ließen die befragten Kommunen eine klare Prioritätensetzung auf den Verkehrsbereich erkennen. Auf jeden Euro Investitionssumme kommen etwa 0,5 Euro Instandhaltungsaufwendungen. Es geht also nicht nur um das Schaffen neuer Verkehrswege bzw. den kapazitätserweiternden Ausbau sondern verstärkt um den zielgerichteten Erhalt über den Lebenszyklus. Auch bei Schulen wurde ein nennenswerter Investitionsbedarf in der Stichprobe artikuliert, der mit weiteren Instandhaltungsbedarfen für die vorhandene Infrastruktur einhergeht. Im Aufgabenbereich der Kindertagesbetreuung zeigen sich bereits geringere Volumina, was auf die Vielzahl bereits realisierter Vorhaben hinweist. Weitere Investitionsbedarfe sind im Bereich der Sport- und Freizeiteinrichtungen auszumachen.

¹⁵ Die Abgrenzung zwischen Investitionen und laufenden Instandhaltungsaufwendungen bezieht sich auf die Abgrenzung im Sinne der Doppik. Da zum Zeitpunkt der Befragung praktisch alle antwortenden Kommunen bereits auf das doppische Haushaltswesen umgestellt hatten, konnten die Daten gemäß dieser Abgrenzung bereitgestellt werden. Der Erhaltungsaufwand beinhaltet dabei nicht die Bewirtschaftung der Grundstücke und Gebäude (Strom, Gas, Wasser, Abfallentsorgung, Hausmeisterdienste u.ä.).

Abbildung 8: Geschätzter Investitions- und Instandhaltungsbedarf sächsischer Kommunen 2014 (Durchschnittswerte)

2.3 Durchführungsrealität bei Realisierung von Infrastrukturprojekten

Auf die Frage, wie viele Infrastrukturprojekte in den letzten 5 Jahren realisiert wurden (Investitionen und Instandhaltung), haben 48 Kommunen geantwortet. Insgesamt wurden in diesen Kommunen 1.077 Bauprojekte durchgeführt – das sind im Mittel 22 Bauprojekte pro Kommune in den letzten 5 Jahren. Von diesen wurde laut Angaben der befragten Kommunen bei durchschnittlich 6 Projekten die Bauzeit überschritten, wurden bei ebenfalls 6 Projekten die Baukosten überschritten, bei durchschnittlich nur 2 Projekten dagegen die Bauzeit unterschritten und bei durchschnittlich 5 Projekten kam es zu einer Unterschreitung der ursprünglich veranschlagten Baukosten. Etwas mehr als die Hälfte der Projekte zeigten damit insgesamt Abweichungen zu Ungunsten der kommunalen Auftraggeber, die zwar in der Regel nicht zu Lasten der Bauqualität gemeinhin, aber zu Lasten der Wirtschaftlichkeit gingen.

Abbildung 9: Entwicklung von Bauzeit und Baukosten bei Infrastrukturprojekten sächsischer Kommunen (Durchschnittswerte)

Die Bewertung der Effizienz öffentlicher Infrastrukturprojekte ist mit der Frage nach relevanten Alternativen zu den konventionellen Beschaffungswegen verknüpft. Öffentlich-Private Partnerschaften können im besten Fall zur Schließung von kommunalen Investitionslücken beitragen, sofern sie tatsächlich die Effizienz von Infrastrukturprojekten erhöhen. Dies kann erreicht werden, wenn ÖPP-Projekte z.B. durch spezialisierte Anbieter in Planung, Bau, Betrieb (und ggf. Verwertung) aus einer Hand günstiger sind (trotz ggf. höherer Finanzierungskosten) als die kommunale Eigenrealisierung, durch angemessene Instandhaltungsmaßnahmen die Lebensdauer der Infrastruktur erhöht wird und dadurch langfristig Kosten eingespart werden können (Lebenszykluskostenansatz).

In der Praxis zeigt sich häufig, dass gerade bei konventionellen Eigenrealisierungen in kleineren Kommunen im Vorfeld der Planungsphase häufig auf umfangreiche Bedarfs- und Substanzanalysen verzichtet wird. Dadurch entstehen ungenaue oder nur grob geschätzte Planungsvorgaben, die z.T. erhebliche Abweichungen der anvisierten und realisierten Kosten und Bauzeiten nach sich ziehen. Natürlich kann es auch zu unerwarteten positiven Effekten kommen (z.B. wenn die Bausubstanz bzw. der Baugrund erheblich besser als erwartet sind). Jedoch sind negative Abweichungen gegenüber der ursprünglichen Planung statistisch häufiger zu beobachten. Ähnlich gestaltet sich die Situation bei der Bedarfsanalyse:

Nutzeransprüche werden so oft erst in der Bauphase vollständig konkretisiert und vollumfänglich eingebracht. Verzögerungen und Kostensteigerungen entstehen dann, wenn diese im Vorfeld nicht bereits im vollen Umfang bedacht oder im laufenden Verfahren abgewehrt werden können.¹⁶ Später eingebrachte Nutzerwünsche führen auf diese Weise während der Bauphase zu mitunter aufwendigen Planungsänderungen, die hohe Kosten verursachen und viel Zeit in Anspruch nehmen. Insgesamt zeigt sich anhand der Zahlen eine Korrelation zwischen abweichenden Kosten und Bauzeiten. Eine belastbarere Planung, die aufgrund von umfangreichen Bedarfs- und Substanzeanalysen am Beginn des Projektes mehr Zeit und Ressourcen beansprucht, kann im Endeffekt dennoch zu einer schnelleren und kostengünstigeren Realisierung des Vorhabens führen.

Alternative Beschaffungsansätze sind dabei, wie bereits weiter oben geschildert, vor allem dann interessant, wenn durch deren Nutzung Verbesserungen gegenüber dem Status quo, z. B. durch die Nutzung von Effizienzpotentialen (insbesondere Einsparpotenzialen bei einem definierten Leistungsumfang) oder durch eine Verbesserung der Nachvollziehbarkeit und der Genauigkeit der Ergebnisse, erzielt werden können. In diesem Zusammenhang wurden die Kommunen hinsichtlich der in der Vergangenheit realisierten Projekte nach folgenden Aspekten befragt:

Abbildung 10: Berücksichtigung des Lebenszyklusansatz bei Infrastrukturprojekten sächsischer Kommunen

¹⁶ Siehe auch 3.6. Nutzereinbindung, Abb. 19

Über zwei Drittel der befragten Kommunen gaben an, den Lebenszyklusansatz bereits während der Planungsphase zu berücksichtigen. Außerdem wurden die Kommunen befragt, ob Sie bei konventionellen Infrastrukturprojekten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchführen – das Ergebnis lässt den Rückschluss zu, dass bei einer großen Mehrzahl der sächsischen Kommunen Wirtschaftlichkeit und Effizienz in Ihrer mittelfristigen Infrastrukturplanung bereits eine wichtige Rolle spielen. Diese Annahme wird gestützt durch das Ergebnis auf die Frage, welche Aspekte bei der mittelfristigen Infrastrukturplanung für die befragten Kommunen besonders im Vordergrund stehen. Mit Abstand die höchste Bedeutung haben für die befragten Kommunen die beiden Aspekte Kostensicherheit und Bauqualität.

Abbildung 11: Wichtige Aspekte im Vorfeld von Infrastrukturinvestitionen sächsischer Kommunen

Grundsätzlich ist das Befragungsergebnis sehr positiv zu bewerten. Das Bewusstsein für die Notwendigkeit und den Nutzen des Einsatzes von lebenszyklusorientierten Betrachtungen hat stark zugenommen. Gegenüber den Befragungen aus vergangenen Jahren¹⁷ zeigt sich so eine deutlich höhere Nutzung entsprechender Analysen. Gleichwohl stellt sich die Frage nach der konkreten instrumentellen

Umsetzung. Die mittelfristige Haushaltsplanung einschließlich der Kalkulation von Abschreibungen

¹⁷ Vgl. Hesse, Mario/Lück, Oliver/ Redlich, Matthias/Rottmann, Oliver (2013): Empirischer Vergleich von KBV und ÖPP; Hesse, Mario/Lück, Oliver/ Redlich, Matthias (2012): Kommunalen Investitionsbedarf und ÖPP in Sachsen.

und Erhaltungsaufwendungen über einen mittleren Zeithorizont bildet bereits einen wichtigen Schritt. Dieser deckt jedoch nur einen Ausschnitt des tatsächlichen Lebenszyklus einer Infrastruktureinrichtung ab.

2.4 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

Knapp ein Fünftel der befragten Kommunen gab an, im Vorfeld von geplanten Infrastrukturprojekten *keine* Wirtschaftlichkeitsuntersuchung (WU) durchzuführen. Etwas höher ist der Anteil der Kommunen, die dies durchgängig tun. Etwa die Hälfte der befragten Kommunen greift fallweise zu WU.

Die Befragung der Kommunen wurde hinsichtlich der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen noch einmal vertieft: Es wurde nach Gründen für eine unterbliebene WU gefragt.

Abbildung 12: Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in sächsischen Kommunen

Über die Hälfte der Kommunen, die angegeben haben, keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen, tat dies aus Mangel an personellen oder zeitlichen Ressourcen. Insbesondere bei kleineren Kommunen ist dies nachvollziehbar.

Abbildung 13: Gründe für unterlassene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

Abbildung 14: Arten der durchgeführten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

Diese Ergebnisse sind ambivalent zu bewerten. Kritisch ist die Aussage, dass der Vergleich von Ausschreibungsergebnissen bereits die Wirtschaftlichkeit sichert. Dies ist nicht der Fall, denn in der Phase der Ausschreibung ist bereits eine Entscheidung hinsichtlich der planerischen Ausführung, der eingesetzten Technik und des Rahmens für die Betriebskosten erfolgt. Ein Vergleich von Kosten und Nutzen verschiedener Ausführungsvarianten ist damit nicht gegeben – zumindest bei einer gewerkeweisen Ausschreibung im offenen Verfahren. Eine solche Ausschreibung sichert lediglich die statische Effizienz einer Maßnahme unter der Vorbedingung, dass die geplante Ausführungsvariante keinerlei ungenutzten Effizienzreserven offen lässt.

Der Vergleich Neubau/Sanierung geht dagegen in die Richtung einer fundierten Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Bei diesem wird berücksichtigt, dass verschiedene planerische Ausführungsvarianten unterschiedliche Effekte auf die erforderlichen Aufwendungen in der Betriebsphase haben. Da die Gegenüberstellung Neubau und Sanierung aber lediglich die weitere Ausrichtung des Projektes analysiert und beide Wege in der weiteren Planung instrumentell sehr unterschiedlich umgesetzt werden können, bleibt diese Betrachtung unvollständig.

Um zu einer aussagekräftigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu gelangen, ist der vorhandene Ansatz, verschiedene Beschaffungsvarianten vergleichend zu betrachten, positiv zu bewerten. Dieses Instrument wurde aber nur von einem Drittel der Befragten angegeben, was den anfänglichen positiven Eindruck relativiert.

Eine explizit lebenszyklusorientierte Planung wird ebenfalls von einem Drittel der Befragten umgesetzt (Mehrfachnennungen waren möglich). Einige Kommunen haben dabei bereits einen Planungshorizont von mehr als 10 Jahren prognostiziert. Bei den meisten wird aber im Rahmen der Doppik maximal ein Fünfjahreshorizont angenommen, der die tatsächlich anfallenden Aufwendungen für Betrieb und insbesondere den Erhalt der Infrastruktureinrichtungen in gesamten Lebenszyklus von 15-30 Jahren nur anreißt.

Die Befragungsergebnisse zeigen, dass in Sachen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung viele Kommunen bereits verstärkt aktiv werden, hinsichtlich der einzusetzenden Methodik aber offenbar weiterhin Unsicherheit besteht. Insofern ist es auch wenig verwunderlich, dass die Kommunen fachliche Kompetenz fallweise zukaufen (Abbildung 15). Rund ein Viertel der in den befragten Kommunen erstellten WU wurden durch externe Planungsbüros erstellt, fast die Hälfte in Kooperation und nur etwa ein Viertel

ausschließlich in der Kernverwaltung. Des Weiteren wurden in rund einem Drittel der Kommunen intern bzw. in Kooperation mit einem Planungsbüro erstellte WU durch externe Unternehmen geprüft. Dieser anlassorientierte Zukauf von Expertise ist zu begrüßen, insbesondere aufgrund der technischen und energetischen Anforderungen bei Neubau- und umfassenden Sanierungsmaßnahmen. Auch innerhalb der Verwaltung wird die klassische Aufgabenkonzentration in den Bauämtern zunehmend zugunsten kooperativer Arbeitsformen mit der Kämmerei oder direkt mit dem (Ober-)Bürgermeister aufgelöst (Abbildung 16).

Abbildung 15: Erstellung und Prüfung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

Abbildung 16: Einbindung kommunaler Verwaltungseinheiten

2.5 Risikoanalysen

Mit der Umsetzung und Durchführung von Infrastrukturprojekten sind Risiken verbunden. Wird zum Beispiel ein Bauvorhaben später fertiggestellt als geplant, ergeben sich wirtschaftliche Auswirkungen bei der Öffentlichen Hand. Diese Risiken sind durchaus abbildbar, sie könnten auch in die Kalkulation der Wirtschaftlichkeit von Infrastrukturprojekten eingehen. Es wird jedoch offenbar überwiegend darauf verzichtet. Hinsichtlich der Kalkulation von Risiken (bestehend aus Eintrittswahrscheinlichkeiten und erwarteten Schadenshöhen) sind instrumentelle Ansätze mit sehr unterschiedlichem methodischem Tiefgang denkbar.¹⁸ Die Kalkulation von Puffern kann als einfachste Herangehensweise an Risikoanalyse und -management dienen. Für die erfolgreiche Umsetzung eines öffentlichen Infrastrukturprojektes sollten möglichst sämtliche immanenten Risiken im Vorfeld identifiziert werden. Die Risiken lassen sich dabei zunächst als Risikokategorien entsprechend der Lebenszyklusphasen eines Infrastrukturprojektes zuordnen. Es müssen also grundsätzlich Risiken der Planungs-, der Bau-, der Betriebs- und der Verwertungsphase beachtet werden. In den einzelnen Lebenszyklusphasen sind dann gewisse Einzelrisiken (z. B. Baugrundrisiko, Genehmigungsrisiko, Baukostenrisiko, Vandalismusrisiko) zu identifizieren.

¹⁸ Vgl. beispielhaft: Cottin, Claudia/Döhler, Sebastian (2013): Risikoanalyse, Modellierung, Beurteilung und Management von Risiken mit Praxisbeispielen. Spezifischer für den Baubereich vgl. Fischer, Peter/Maronde, Michael/Schwiers, Jan A. (2007): Das Auftragsrisiko im Griff, Ein Leitfaden zur Risikoanalyse für Bauunternehmer.

Abbildung 17: Durchführung von Risikoanalysen

In vergangenen Studien wurde bereits gezeigt¹⁹, dass qualitative Mängel in der Regel nicht hingenommen, sondern eher Bauverzögerungen und Kostensteigerungen in Kauf genommen werden. Dies bedeutet, dass realisierte Risiken in der Planungs- und Bauphase zu Kostenüberschreitungen führen. Dies ist laut der Umfrage in rund der Hälfte aller Bauprojekte der Fall. Aber selbst wenn die Hälfte der Bau

projekte im Zeit- und Kostenplan geblieben sind, ist eine Befassung mit den Risiken unabdingbar, da

¹⁹ Vgl. Hesse, Mario/Lück, Oliver/ Redlich, Matthias/Rottmann, Oliver (2013): Empirischer Vergleich von KBV und ÖPP; Hesse, Mario/Lück, Oliver/ Redlich, Matthias (2012): Kommunalen Investitionsbedarf und ÖPP in Sachsen.

diese auch in der Betriebsphase auftreten können (z. B. höhere Kosten für Energieverbrauch und Reinigung, höhere Instandhaltungsaufwendungen, kürzere Reparaturzyklen als geplant).²⁰

Anhand des Antwortverhaltens der befragten sächsischen Kommunen ist erkennbar, dass ihnen der Mehrwert einer Risikoanalyse durchaus bewusst ist, ihnen jedoch die zeitlichen und personellen Ressourcen für eine belastbare Durchführung fehlen (Abbildung 18). Insofern ist verwunderlich, dass nicht in größerem Umfang auf externe Expertise zurückgegriffen wird. Derzeit verlassen sich die befragten Kommunen mit eigener Risikoabschätzung fast ausschließlich auf verwaltungsinterne Schätz- und Erfahrungswerte.

Abbildung 18: Arten von Risikoanalysen und Gründe für deren Unterlassung

2.6 Einbindung zukünftiger Nutzer von Infrastrukturprojekten

Planung und Durchführung von öffentlichen Infrastrukturprojekten gehörten bis in die 80er Jahre in das exklusive Aufgabenfeld von Politik und Verwaltung. Zusammenarbeit mit nicht-staatlichen Akteuren fand zwar statt, diese beschränkte sich aber zumeist auf Auftraggeber-Auftragnehmer-Beziehungen. Die Öffentlichkeit wie auch die Nutzer der Infrastruktureinrichtungen wurden häufig als passive

²⁰ Vgl. Seibicke, Ralf (Hg.) (2014): Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt Jahresbericht 2013 - Haushalts- und Wirtschaftsführung im Haushaltsjahr 2012 Teil 2 Denkschrift und Bemerkungen. Umsetzung von Schulprojekten im Vergleich zwischen ÖPP und konventioneller Beschaffungsvariante. Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt. Dessau-Roßlau, S.66-80.

Leistungsempfänger angesehen, die zwar angehört, aber kaum Mitentscheidungsmöglichkeiten hatten.²¹ Dieses Staatsverständnis hat sich in den letzten Dekaden aber verändert. Der Trend vom Government zur Governance und die damit verbundene Stärkung öffentlicher Teilhabe haben dazu geführt, dass alle Gesellschaftsmitglieder heute bei Planung und Beschaffung von Infrastruktur eine aktivere Rolle wahrnehmen können.²²

Seit den 1980er Jahren werden so in die öffentliche Leistungserbringung verstärkt nicht-staatliche Akteure einbezogen. Dabei kommt es immer öfter zu sektorenübergreifenden Kooperationen, die eine gegenseitige Nutzung von Ressourcen und Know-how beinhalten. Dies hatte Auswirkungen auf das Management der Aufgabenerfüllung. Im Unterschied zur hierarchisch-strukturierten Zusammenarbeit der Vergangenheit (Government) zielt Kooperation auf eine gemeinsame Lösungsfindung (Gover

²¹ Vgl. Bertelsmann Stiftung (Hg., o.J.): Bürgerbeteiligung an Planungsverfahren. Rechtliche Rahmenbedingungen neu gestalten? Ein Dialog zwischen Praktikern und Experten für Planungsverfahren, Infrastrukturprojekte und Bürgerbeteiligung; Bertelsmann Stiftung (2014): Partizipation im Wandel. Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden. 1. Aufl. Gütersloh; Blümel, Willi (Hg., 1982): Frühzeitige Bürgerbeteiligung bei Planungen. Vorträge u. Diskussionsbeitr. Berlin: Duncker & Humblot (87); Redlich, M./Röber M. (2012): Bürgerbeteiligung und Bürgerhaushalte in Deutschland, Österreich und der Schweiz - auf dem Weg vom Staatsbürger über den Kunden zum Mitentscheider und Koproduzenten?, in: E. Schröter, P. von Maravic und J. Röber (Hrsg.): Zukunftsfähige Verwaltung? Herausforderungen und Lösungsstrategien in Deutschland, Österreich und der Schweiz, 2012; Schütt, Antje (1993): Bürgerbeteiligung an der städtebaulichen Planung. Techn. Hochsch., Leipzig.

²² ebd.

nance). In diesem Zusammenhang hat die Öffentlich-Private Partnerschaft (ÖPP) mit Beginn der letzten Dekade des 20. Jahrhunderts eine immer größere Popularität erfahren.²³ Unter der Leitidee der Bürgerkommune wurde aber auch ein stärkeres zivilgesellschaftliches Engagement gefördert.²⁴

Gleichzeitig haben aber auch die allgemeinen Partizipationswünsche der Bürgerinnen und Bürger zugenommen. Deren Informations- und Anhörungsrechte wurden deshalb in den letzten Dekaden ausgeweitet. Als wichtige Informations- und Know-how-Träger wollen die Bürgerinnen und Bürger aber auch als Mitentscheider und Koproduzenten in öffentliche Entscheidungsprozesse einbezogen werden. Um Information und Einbindung über die gesetzlichen vorgeschriebenen Möglichkeiten hinaus zu ermöglichen, imitieren deshalb gerade größere Kommunen Informations- und Beteiligungsprojekte.

Kurzfristig verfügbare Fördermittel oder besondere Dringlichkeit bzw. nicht (weiter) verschiebbare Erfordernisse einer Maßnahmenumsetzung können zu Herausforderungen bei der Einhaltung aller gesetzlichen Vorgaben führen. Dies ist im Freistaat Sachsen bei einem Viertel der antwortenden Kommunen der Fall. Dessen ungeachtet gaben drei Viertel der Befragten an, dass die gesetzlich vorgeschriebenen Möglichkeiten regelmäßig angewendet würden (75 %). In der überwiegenden Mehrheit der antwortenden sächsischen Kommunen wird über die gesetzlichen Pflichten hinaus in Bürgerinformationsveranstaltungen ebenso regelmäßig über Projektplanungen informiert (68 %). In nur sehr wenigen Kommunen werden für die Bürgerinnen und Bürger aber gezielt Presseinformationen mit spezifischen

²³ Redlich, Matthias (2013): Re-Kommunalisierung öffentlicher Aufgaben, in: Reichard, Christoph/Schröter, Eckhard (Hrsg.): Zur Organisation öffentlicher Aufgaben: Effizienz, Effektivität und Legitimität, 2013, S. 119-147; Schwalb, Lilian (2011): Kreative Governance? Public Private Partnerships in der lokalpolitischen Steuerung. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, Wiesbaden (Bürgergesellschaft und Demokratie, 37).

²⁴ Vgl. Bertelsmann Stiftung (Hg., o.J.): Bürgerbeteiligung an Planungsverfahren. Rechtliche Rahmenbedingungen neu gestalten? Ein Dialog zwischen Praktikern und Experten für Planungsverfahren, Infrastrukturprojekte und Bürgerbeteiligung; Bertelsmann Stiftung (2014): Partizipation im Wandel. Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden. 1. Aufl. Gütersloh; Redlich, M./Röber M. (2012): Bürgerbeteiligung und Bürgerhaushalte in Deutschland, Österreich und der Schweiz - auf dem Weg vom Staatsbürger über den Kunden zum Mitentscheider und Koproduzenten?, in: E. Schröter, P. von Maravic und J. Röber (Hrsg.): Zukunftsfähige Verwaltung? Herausforderungen und Lösungsstrategien in Deutschland, Österreich und der Schweiz, 2012; Als allgemeiner Beleg kann auch die Zunahme von Bürgerbegehren angesehen werden: vgl. Mehr Demokratie e.V. (2014): Bürgerbegehrensbericht 2014. Online verfügbar unter <https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/bb-bericht2014.pdf>.

Projektinformationen lanciert (12 %) und/oder Projektplanungen in öffentlichen Gemeinde bzw. Stadtratssitzungen detailliert besprochen (9 %). Detaillierte Projektinformationen wie beispielsweise das Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen scheinen die meisten Kommunen dabei nicht öffentlich bekannt zu machen. Diese – so der Anschein – werden hauptsächlich in nicht öffentlichen Sitzungen des Gemeinde- bzw. Stadtrats besprochen. Dies kann an der grundsätzlichen Schwierigkeit liegen, dass über Projektplanungen und deren Realisierung zumeist vor einem knappen Zeithorizont entschieden werden muss. Dies kann dazu führen, dass Bürgerbeteiligung, welche zusätzliche Ressourcen benötigt, daher als nicht möglich bzw. als (unnötiger) zusätzlicher Aufwand empfunden wird. Ebenso ist bekannt, dass gerade die Planungsphase, in der vielfältige Informations- und Beteiligungsmöglichkeiten bestehen, von den Bürgerinnen und Bürgern häufig gar nicht bzw. viel zu wenig wahrgenommen wird.

Abbildung 19: Häufigkeiten regelmäßig genutzter Partizipationsmöglichkeiten in Planungsprozessen

Dieses als Informations- und Partizipationsparadoxon bekannte Problem zeigt sich in der Bauphase zumeist sehr deutlich. Das öffentliche Interesse an der Projektumsetzung steigt mit der beginnenden Umsetzung rapide an. Gleichzeitig bestehen hinsichtlich der Projektumsetzung zumeist nur noch Informations- und kaum mehr Partizipationsmöglichkeiten. Die Herausforderung für viele Kommunen ist es deshalb, gerade in der Bauphase umfangreiche Informationen zum Projekt für die Öffentlichkeit bereitzustellen. Die meisten der antwortenden Kommunen nutzen dafür Pressemeldungen (69 %). In etwas mehr als der Hälfte werden zudem Bürgerinformationen über die Baustelle und den Bauablauf

(52 %) in Form von Informationstafeln und Bauausstellungen zur Verfügung gestellt. In einigen wenigen Kommunen werden darüber hinaus auch spezielle Projektwebseiten eingerichtet (13 %) und/oder öffentliche Führungen über die Baustelle (9 %) durchgeführt. Gleichwohl bietet auch über ein Viertel der Befragten keinerlei zusätzlichen Informationen an (28 %).

Abbildung 20: Häufigkeiten regelmäßig genutzter Partizipationsmöglichkeiten in Bauprozessen

Gerade im Infrastrukturbereich artikulieren jedoch nicht nur die Bürgerinnen und Bürger als Gemeinschaft der abstrakten Nutzer, sondern die originären Zielgruppen und direkten Nutzer immer häufiger ein Interesse und einen Bedarf, in Planungsprozesse eingebunden zu werden. Darüber hinaus besitzen diese spezifisches Know-how der Anwendungspraxis und sind in der Betriebsphase in unterschiedlichem Verantwortungsgrad in die Betriebsabläufe eingebunden. Die Rolle der Nutzer bei Steuerung der Gebäudetechnik (z.B. durch Benutzen des Sonnenschutzes, Öffnen von Türen und Fenstern sowie Heizen, aber auch Ausschalten der Beleuchtung) wird beispielsweise hinsichtlich der Einhaltung von Energieverbrauchszielen immer bedeutender. Die antwortenden sächsischen Kommunen ermöglichen den Nutzern wohl auch deshalb, sich im Planungsverfahren auf verschiedene Weise direkt einzubringen. Die überwiegende Mehrheit ermöglicht es bei Infrastrukturprojekten, dass Vorschläge zum Raumkonzept (85 %) eingebracht und/oder über die Innengestaltung (82 %) und Raumausstattung (79 %) mitentschieden werden kann. Bedarfsabfragen werden ebenso größtenteils (75 %) durchgeführt. Dies er-

scheint sinnvoll, da im Gegensatz zu anderen Maßnahmen Kostensteigerungen und Projektverzögerungen, vielfach in Folge von zu spät entdeckten Bedarfen bzw. den daraus resultierenden Änderungen, verursacht werden. Gleichwohl Bedarfsabfragen deshalb zum Standard der kommunalen Projektrealisierung gehören sollten, gab knapp ein Viertel der Befragten an, diese im Planungsprozess nicht zu nutzen. Die Vermeidung von Bedarfsabfragen kann dabei eine Strategie sein, um zusätzliche Wünsche, d.h. bisher nicht eingeplante Aspekte, bereits im Vorfeld abzuwehren. Hintergrund ist dann meist eine angespannte Kassenlage, die keine oder nur sehr geringe Spielräume für ggf. auch berechnete Nutzeransprüche bietet. Gleichzeitig offenbart dies aber, dass eine gewisse Skepsis hinsichtlich der Einbindung der Nutzer bestehen kann.

Abbildung 21: Arten der Einbindung künftiger Nutzer in Planungsprozesse

Damit einhergeht, dass die Bewertung des Architekturkonzeptes in weniger als der Hälfte der Kommunen gemeinsam von Planern, Politik und Verwaltung sowie Nutzern vorgenommen wird. Aus Sicht der Nutzer können für die Beurteilung zwar andere Kriterien, wie exemplarisch eine gute Belichtung und Belüftung, akustische Eigenschaften sowie gute funktionale Zusammenhänge, auch für ggf. angrenzende Verkehrsflächen, maßgebend sein. Vorteile einer Nutzereinbindung in technische Umsetzungsfragen stellen dabei Kenntnisse aus der gelebten Praxis, eine steigende Nutzerzufriedenheit und erhöhte Akzeptanz der gefundenen Lösungen dar. Diese sind in der Wirkung nicht zu unterschätzen, denn das Verhalten der Nutzer kann beispielsweise einen wesentlichen Beitrag zur Erreichung und Einhaltung einer energieeffizienten Bauwerksbewirtschaftung leisten. Jedoch sind zur entsprechend

adäquaten Auswahl, Bewertung und Entscheidung über die vorliegenden und teilweise in hoher Detailtiefe ausgearbeiteten Konzepte vielfach spezielle Fachkenntnisse notwendig. Insofern eignen sich solche fachlichen Entscheidungsbereiche zumeist nur bedingt für eine Einbindung von Laien. Vor diesem Hintergrund ist auch das Ergebnis der weiteren abgefragten Planungsprozesse zu sehen. Details zur technischen Ausstattung der Gebäude und den qualitativen Anforderungen sowie der Bewertung der eingehenden Angebote werden wohl auch deshalb in nur sehr wenigen Kommunen gemeinsam mit den Nutzern vorgenommen. Wie die Umfrage insgesamt zeigt, ist Nutzereinbindung im Planungsprozess in der überwiegenden Mehrheit der sächsischen Kommunen ein wichtiges Thema und wird im weiten Umfang praktiziert.

2.7 Alternative Beschaffungsformen und Bewertung von Öffentlich-Privaten Partnerschaften

Öffentlich-Private-Partnerschaften stellen eine Beschaffungsalternative dar, welche Planungs-, Bau- und Betriebsleistungen mit dem Ziel integriert, die Gesamtwirtschaftlichkeit des Infrastrukturvorhabens zu erhöhen und über Modelle des Risikotransfers die mittel- bis langfristige Kostensicherheit für den öffentlichen Auftraggeber zu erhöhen.²⁵ Gegenüber ÖPP-Modellen ist die Stimmung mehrheitlich neutral, zu einem Viertel aber auch ablehnend. Hierzu mag die nur vereinzelte öffentliche Berichterstattung mit überwiegend negativer Konnotation beitragen. Gleichzeitig erschwert der rechtliche Rahmen für die Durchführung entsprechender Projekte in Sachsen die praktische Durchführung. Daher existieren im Freistaat anders als in anderen Bundesländern nur wenige Referenzprojekte (z. B. DDV-Stadion in Dresden). Aus dem Antwortverhalten geht jedoch hervor, dass die sächsischen Kommunen nur zum Teil die Notwendigkeit sehen, sich zukünftig für alternative Beschaffungsvarianten zu öffnen. Rund zwei Drittel äußerten sich hier ablehnend. Die klassische Vergabe wird demnach in vielen Fällen als belastbar angesehen.

²⁵ Einzelheiten zur Beschaffungsvariante ÖPP in Hesse, Mario/Lück, Oliver/ Redlich, Matthias/Rottmann, Oliver (2013): Empirischer Vergleich von KBV und ÖPP.

Abbildung 22: Allgemeine Einstellung sächsischer Kommunen zu ÖPP und alternativer Beschaffungsvarianten

Hinsichtlich alternativer Bereitstellungsvarianten öffentlich verfügbarer Infrastruktur sind für die befragten Kommunen vor allem bereits bekannte Miet- und Leasingmodelle vorstellbar, die eine höhere Flexibilität mit einem Risikotransfer auf den Vermieter bzw. Leasinggeber verbinden. Ebenso könnten zukünftig Contractingmodelle verstärkt genutzt werden, wie sie beispielsweise aus dem Bereich der energetischen Sanierung von Gebäuden und Beleuchtungsanlagen bekannt sind. Partnerschaften werden demgegenüber weniger häufig in Betracht gezogen. Dabei scheinen weder Öffentlich-Private noch Öffentlich-Öffentliche Partnerschaften (z. B. interkommunale Kooperation) hinreichend attraktiv zu sein. Bezogen auf die Einbindung eines privaten Partners sind die Leistungsbereiche von großer Bedeutung. Kaum eine Kommune kann sich die Übertragung von Allgemeinen oder Personalverwaltungsleistungen vorstellen. Hinsichtlich des IT-Betriebs herrscht demgegenüber große Offenheit. Hier spiegelt sich, dass gerade kleinere Kommunen in der Regel nicht über die Ressourcen verfügen, hoch spezialisiertes Fachwissen dauerhaft in der Kernverwaltung zu halten. Eine ähnliche Offenheit besteht gegenüber Planungsleistungen von Infrastrukturvorhaben. Auch hier ist naheliegend, dass es um die Nutzung externen Knowhows geht, welches die Bauverwaltung nicht ständig vorhält – insbesondere für Bauwerke mit langen Lebenszyklen, die nur in sehr großen Zeitabständen Planungsleistungen erfordern. Bei Betriebsleistungen zeigt sich schon eine größere Zurückhaltung. Immerhin mehr als ein Drittel der befragten Kommunen kann sich aber auch grundsätzlich vorstellen, den Betrieb der kommunalem Infrastruktur längerfristig durch einen privatwirtschaftlichen Anbieter erbringen zu lassen.

Abbildung 23: Alternative Beschaffungsvarianten und denkbare zukünftige Einsatzbereiche

3 Zusammenfassung und Ausblick

Finanzierungsbedarfe zeigen sich für die sächsischen Kommunen sowohl hinsichtlich investiver Ausgaben als auch hinsichtlich der Erhaltungsmaßnahmen für die vorhandene Infrastruktur. Insbesondere im Verkehrsbereich bestehen offenbar deutliche Handlungsnotwendigkeiten. Aber auch für die Bildungsinfrastruktur (Schulen, Kitas) sind Bedarfsschwerpunkte feststellbar.

Bei der Planung von Infrastrukturvorhaben schreitet in den sächsischen Kommunen die Umsetzung von langfristigen bzw. sogar lebenszyklusorientierten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen voran. Instrumentell zeigt sich jedoch noch viel Verbesserungspotenzial. Ein ausschließlicher Vergleich der eingeholten Ausschreibungsergebnisse, wie vielfach bei der konventionellen Realisierung üblich, ist für eine aussagekräftige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht ausreichend. Ein wachsender Teil der Kommunen nutzt bereits validere Ansätze, allerdings insgesamt noch weniger als die Hälfte.

Insgesamt kann jedoch festgestellt werden, dass hohe methodische Unterschiede bei der Erstellung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bestehen. Dabei zeigt sich, wie auch die Prüfungsergebnisse der Rechnungshöfe bestätigen, eine Unsicherheit insbesondere hinsichtlich der Kalkulationsmethodik. Externe Expertise wird wohl auch deshalb bereits vermehrt zugekauft, um das Fehlen eigenen Knowhows zu kompensieren. Dies könnte jedoch noch deutlich intensiviert werden.

Mit Blick auf alternative Beschaffungsformen wird die klassische Vergabe (hausinterne Planung, ausschreibungsbasierte Vergabe, eigener Betrieb mit eigenem Risiko) von den befragten sächsischen Kommunen weiterhin als belastbar angesehen. Dies bedeutet aber gleichzeitig, dass diese instrumen-

tell deutlich verbessert werden muss, um die mittel- bis langfristige Wirtschaftlichkeit zu sichern – insbesondere, da der Solidarpakt in absehbarer Zeit abläuft und damit die Sonderförderung von Investitionen unter starkem Druck steht. Kommunen müssen sich zukünftig noch stärker an örtlichen Notwendigkeiten und an einem wirtschaftlichem Mitteleinsatz orientieren, da die Infrastrukturfinanzierung zukünftig absehbar nicht mehr so stark fördermittelinduziert sein wird.

Belastbare Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen mit Risikoanalysen und der aktiven Einbindung von Nutzergruppen sind hierbei entscheidende Faktoren. Die Lebenszyklusperspektive auf die bestehende und neu zu planende Infrastruktur ist unverzichtbar. Durch die Umstellung auf die Doppik wurden bereits wichtige Weichen gestellt.

Der SÄCHSISCHE RECHNUNGSHOF bringt es in seinem Jahresbericht 2015 auf den Punkt: „Aufgrund der doppisch teils konsequenteren Abgrenzung von Investition und Erhaltungsaufwand sind für die Kommunen zudem Förderungen wünschenswert, die sich nicht nur auf reine Investitionen, sondern auch auf die Erhaltung von Infrastruktur beziehen. Das der Doppik innewohnende Ressourcenverbrauchs- und Lebenszykluskonzept ist durch die Kommunen konsequent dazu zu nutzen, um dafür solide Planungs- und Entscheidungsgrundlagen abzuleiten.“²⁶

Für nicht wenige Kommunen bedeutet dies ein Umdenken in der bestehenden Infrastrukturplanung. Noch zu wenige Kommunen machen von den verfügbaren planerischen Möglichkeiten Gebrauch (lebenszyklusorientierte Planung und Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, Risikoanalysen, externe Prüfungen). Gleichwohl lässt sich ein positiver Trend feststellen, auf den sich aufbauen lässt. Für die sächsischen Kommunen ist weniger mangelndes Interesse als vielmehr eine ressourcenseitige Beschränkung maßgeblich, wenn instrumentelle Innovationen bei der Infrastrukturbereitstellung im Raum stehen.

²⁶ Sächsischer Rechnungshof (2015): Jahresbericht 2015, S. 40.

4 Anhang - Fragebogen

1. Welches Verwaltungsbuchungsverfahren nutzen Sie in Ihrer Kommune?

- ☐ Kameralistik ☐ Doppik

2. Konnten Sie 2013 einen ausgeglichenen Ergebnishaushalt vorweisen (nur Doppik)?

- ☐ Ja, einschließlich nichtzahlungswirksamer Sachverhalte ☐ Nein
☐ Ja, aber ohne nichtzahlungswirksame Sachverhalte

3. Konnten Sie 2013 einen ausgeglichenen Finanzhaushalt vorweisen?

- ☐ Ja, es gab einen Finanzierungsmittelüberschuss ☐ Nein, es gab einen Finanzierungsmittelfehlbetrag

4. Ist Ihr Ergebnishaushalt 2014 im Plan ausgeglichen?

- ☐ Ja, einschließlich nichtzahlungswirksamer Sachverhalte ☐ Nein
☐ Ja, aber ohne nichtzahlungswirksame Sachverhalte

5. Ist Ihr Finanzhaushalt 2014 im Plan ausgeglichen?

- ☐ Ja, es ist ein Finanzierungsmittelüberschuss eingeplant
☐ Nein, es ist ein Finanzierungsmittelfehlbetrag eingeplant

6. Befindet sich Ihre Kommune derzeit im Prozess der Haushaltssicherung bzw. liegt für das Haushaltsjahr 2014 ein Haushaltsstrukturkonzept vor?

- ☐ Ja ☐ Nein

A) Investitionsbedarf und derzeitige Baumaßnahmen

7. In welchen der genannten kommunalen Bereiche werden in Ihrer Kommune derzeit konkret Baumaßnahmen (Instandhaltungen u./o. Neubau, Erweiterung oder wesentliche Verbesserung) **durchgeführt**?

- ☐ Es werden derzeit keinerlei Baumaßnahmen für kommunale Infrastrukturprojekte durchgeführt.
☐ Schule/Bildungseinrichtung
☐ Kindertagesstätte
☐ Andere Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe
☐ Verwaltungsgebäude
☐ Sport-/Freizeiteinrichtungen
☐ Grünanlagen/Park
☐ Kultureinrichtung/Veranstaltungszentrum
☐ Einrichtungen der Altenpflege und -betreuung
☐ Verkehrsprojekt/Straßenbau
☐ Straßenbeleuchtung
☐ Ver-/Entsorgungseinrichtung
☐ Sonstige:

per E-Mail

8. In welchen der genannten kommunalen Bereiche werden in Ihrer Kommune derzeit konkret Baumaßnahmen (Instandhaltungen u./o. Neubau, Erweiterung oder wesentliche Verbesserung) **geplant**? (Hinweis: Beginn der Maßnahme 2015/2016.)

- ☐ Es existieren derzeit keinerlei Planungen für kommunale Infrastrukturprojekte.
- ☐ Schule/Bildungseinrichtung
- ☐ Kindertagesstätte
- ☐ Andere Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe
- ☐ Verwaltungsgebäude
- ☐ Sport-/Freizeiteinrichtungen
- ☐ Grünanlagen/Park
- ☐ Kultureinrichtung/Veranstaltungszentrum
- ☐ Einrichtungen der Altenpflege und -betreuung
- ☐ Verkehrsprojekt/Straßenbau
- ☐ Straßenbeleuchtung
- ☐ Ver-/Entsorgungseinrichtung
- ☐ Sonstige:

9. Wurden oder werden bei diesen Maßnahmen bereits während der Planungsphase die Auswirkungen unterschiedlicher Bauausführungen auf die Betriebskosten berücksichtigt (Lebenszyklusansatz)?

- ☐ Ja ☐ Nein

10. Welche Summe haben Sie im Jahr 2013 für kommunale Instandhaltungsmaßnahmen **aufgebracht**? (Hinweis: Kontenart 721 und 722; Alte Gruppierungsnummern 50 und 51 des Gruppierungsplans)

11. Welche Summe haben Sie im Jahr 2014 für kommunale Instandhaltungsmaßnahmen **geplant**? (Hinweis: Kontenart 721 und 722; Alte Gruppierungsnummern 50 und 51 des Gruppierungsplans)

per E-Mail

12. In welchen Bereichen sind in den nächsten fünf Jahren in Ihrer Kommune **Investitionen** notwendig? Wie hoch schätzen Sie den jeweiligen Investitionsbedarf? (Hinweis: Investitionsauszahlungen zur Kapazitätserweiterung = Keine Instandhaltungsausgaben! Bitte runden Sie Ihre Zahlenangabe auf eine Stelle hinter dem Komma, z.B. 2,3 Mio Euro.)

- ☐ Es existieren derzeit keinerlei Planungen für kommunale Infrastrukturprojekte.
- ☐ Schule/Bildungseinrichtung.....Geschätzter Bedarf: _____ Mio. Euro
- ☐ Kindertagesstätte.....Geschätzter Bedarf: _____ Mio. Euro
- ☐ Andere Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe.....Geschätzter Bedarf: _____ Mio. Euro
- ☐ Verwaltungsgebäude.....Geschätzter Bedarf: _____ Mio. Euro
- ☐ Sport-/Freizeiteinrichtungen.....Geschätzter Bedarf: _____ Mio. Euro
- ☐ Grünanlagen/Park.....Geschätzter Bedarf: _____ Mio. Euro
- ☐ Kultureinrichtung/Veranstaltungszentrum.....Geschätzter Bedarf: _____ Mio. Euro
- ☐ Einrichtungen der Altenpflege und -betreuung.....Geschätzter Bedarf: _____ Mio. Euro
- ☐ Verkehrsprojekt/Straßenbau.....Geschätzter Bedarf: _____ Mio. Euro
- ☐ Straßenbeleuchtung.....Geschätzter Bedarf: _____ Mio. Euro
- ☐ Ver-/Entsorgungseinrichtung.....Geschätzter Bedarf: _____ Mio. Euro
- ☐ Sonstige: _____

13. In welchen Bereichen sind in den nächsten fünf Jahren in Ihrer Kommune **Instandhaltungen** notwendig? Wie hoch schätzen Sie den jeweiligen Instandhaltungsbedarf? (Hinweis: Instandhaltungsaufwendungen (Laufende Rechnungen). Bitte runden Sie Ihre Zahlenangabe auf eine Stelle hinter dem Komma, z.B. 2,3 Mio Euro.)

- ☐ Es existieren derzeit keinerlei Planungen für kommunale Infrastrukturprojekte.
- ☐ Schule/Bildungseinrichtung.....Geschätzter Bedarf: _____ Mio. Euro
- ☐ Kindertagesstätte.....Geschätzter Bedarf: _____ Mio. Euro
- ☐ Andere Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe.....Geschätzter Bedarf: _____ Mio. Euro
- ☐ Verwaltungsgebäude.....Geschätzter Bedarf: _____ Mio. Euro
- ☐ Sport-/Freizeiteinrichtungen.....Geschätzter Bedarf: _____ Mio. Euro
- ☐ Grünanlagen/Park.....Geschätzter Bedarf: _____ Mio. Euro
- ☐ Kultureinrichtung/Veranstaltungszentrum.....Geschätzter Bedarf: _____ Mio. Euro
- ☐ Einrichtungen der Altenpflege und -betreuung.....Geschätzter Bedarf: _____ Mio. Euro
- ☐ Verkehrsprojekt/Straßenbau.....Geschätzter Bedarf: _____ Mio. Euro
- ☐ Straßenbeleuchtung.....Geschätzter Bedarf: _____ Mio. Euro
- ☐ Ver-/Entsorgungseinrichtung.....Geschätzter Bedarf: _____ Mio. Euro
- ☐ Sonstige: _____

B) Durchführungsrealität bei Realisierung von Infrastrukturprojekten

14. Wie viele Infrastrukturprojekte haben Sie in den letzten 5 Jahren realisiert (Investitionen und Instandhaltung)?

_____ Infrastrukturprojekte

15. Bei wie vielen dieser Projekte in den letzten 5 Jahren kam es zu Überschreitungen bei der Bauzeit?

_____ Projekte

16. Bei wie vielen dieser Projekte in den letzten 5 Jahren kam es zu Überschreitungen bei der Baukosten?

_____ Projekte

per E-Mail

17. Bei wie vielen dieser Projekte in den letzten 5 Jahren kam es zu Unterschreitungen bei der Bauzeit?

_____ Projekte

18. Bei wie vielen dieser Projekte in den letzten 5 Jahren kam es zu Unterschreitungen bei der Baukosten?

_____ Projekte

19. Führen Sie bei konventionellen Infrastrukturprojekten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durch?

- ☐ Ja, durchgängig. ☐ Ja, fallweise. ☐ Nein.

20. Wenn Sie Frage 19 mit Ja beantwortet haben: Wie werden diese Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt?

- ☐ Vergleich der Ausschreibungsergebnisse
☐ Vergleich/Gegenüberstellung der Kosten verschiedener Beschaffungsvarianten
☐ Gegenüberstellung der Kostenschätzung Neubau und Sanierung
☐ Auf Grundlage von Erfahrungs- und Schätzwerten der Verwaltung
☐ Lebenszyklusorientiert (unter Abbildung aller Kosten für die nächsten 3-5 Jahre)
☐ Lebenszyklusorientiert (unter Abbildung aller Kosten für die nächsten 5-10 Jahre)
☐ Lebenszyklusorientiert (unter Abbildung aller Kosten für die nächsten 10-20 Jahre)
☐ Sonstige: _____

21. Wenn Sie Frage 19 mit Ja beantwortet haben: Wer erstellt bei Ihnen die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung?

- ☐ Verwaltungsinterne Beschäftigte
☐ Externes Planungsbüro/Externe Wirtschafts- oder Rechtsberatung

22. Werden intern erstellte Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durch externe Unternehmen geprüft?

- ☐ Ja
☐ Nein
☐ Fallweise
☐ Es werden bei uns keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durch verwaltungsinterne Beschäftigte erstellt.

23. Wenn Sie Frage 19 mit Nein beantwortet haben: Warum werden keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt?

- ☐ Das Ausschreibungsverfahren sichert die Wirtschaftlichkeit automatisch.
☐ Dafür sind in der Verwaltung keine Ressourcen vorhanden.
☐ Es bestehen Unsicherheiten hinsichtlich der anzuwendenden Methodik.
☐ Der Mehrwert einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ist nicht erkennbar.
☐ Sonstige: _____

24. Wer ist in Ihrer Kommune für die Koordination der Planung und Durchführung eines Infrastrukturprojektes maßgeblich verantwortlich?

Sofern möglich, schätzen Sie bitte den Einbindungsgrad (in %).

- ☐ Bauverwaltung in % _____ ☐ Gebäudewirtschaft in % _____ ☐ Sonstige: _____
☐ Kämmerei in % _____ ☐ Justizariat in % _____

per E-Mail

25. Wird vor oder während einer solchen Projektrealisierung eine Risikoanalyse durchgeführt?

☐ Ja, durchgängig.

☐ Ja, fallweise.

☐ Nein.

26. Wenn Sie Frage 25 mit Ja beantwortet haben: Wie wird diese Risikoanalyse erstellt?

☐ Durch verwaltungsinterne Schätzwerte

☐ Durch externe Berater

☐ Durch die Analyse früherer Projekte

☐ Sonstige:

27. Wenn Sie Frage 25 mit Nein beantwortet haben: Warum wurden oder werden keine Risikoplanalysen durchgeführt?

☐ Dafür sind keine personellen Ressourcen vorhanden.

☐ Eine solche Risikoanalyse verspricht keinen Mehrwert.

☐ Dafür sind keine zeitlichen Ressourcen vorhanden.

☐ Sonstige:

28. Welche Aspekte sind für Sie bei Infrastrukturinvestitionen von besonderer Bedeutung? Bitte priorisieren Sie Ihre Angaben, indem Sie die vier Aspekte ankreuzen, die für Sie am wichtigsten sind.

☐ Kostensicherheit

☐ Energieeffizienz

☐ Termintreue

☐ Funktionalität

☐ Bauqualität

☐ Einbindung des regionalen Mittelstands

☐ Umweltschutz

29. Wie werden künftige Nutzer (z.B. Lehrer und Schulleiter bei Schulgebäuden) in Planungsprozesse eingebunden?

☐ Keine Einbindung

☐ Bedarfsabfrage

☐ Beteiligung an Erstellung der Vergabeunterlagen (z.B. bei geforderten Qualitäten)

☐ Bewertung des Architekturkonzepts

☐ Einbringung von Vorschlägen zum Raumkonzept

☐ Mitentscheidung über Haustechnik

☐ Mitentscheidung über Raumausstattung

☐ Mitentscheidung über Innengestaltung (Farbwahl u.ä.)

☐ Bewertung der eingegangenen Angebote

☐ Auswahl des wirtschaftlichsten Angebots

☐ Sonstige:

30. Welche Partizipations- und Mitentscheidungsmöglichkeiten für die Bürger nutzen Sie während des Planungsprozesses regelmäßig?

☐ Die gesetzlich vorgeschriebenen Möglichkeiten

☐ Akteursanalyse und Einbezug möglicherweise interessierter Stakeholder

☐ Presseinformationen über die Ergebnisse der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und weitere Projektinformationen

☐ Bürgerinformationsveranstaltungen

☐ Sonstige:

per E-Mail

31. Welche Partizipations- und Mitentscheidungsmöglichkeiten für die Bürger nutzen Sie während des Bauprozesses regelmäßig?

- ☐ Keine besonderen Maßnahmen
- ☐ Bürgerinformationen über die Baustelle und den Bauablauf - z. B. Aussichtspunkte, Informationstafeln, Bauausstellungen
- ☐ Informationen auf der Internetseite des Projekts
- ☐ Presseinformationen über den Baufortschritt
- ☐ Veranstaltungen mit Führungen über die Baustelle
- ☐ Sonstige:

C) Alternative Beschaffungsvarianten

32. Ist es aus Ihrer Sicht notwendig, zukünftig vermehrt alternative Beschaffungsvarianten zu nutzen?

- ☐ Ja ☐ Nein

33. Wenn Sie Frage 32 mit Ja beantwortet haben: Welche Beschaffungsvariante(n)?

- ☐ Öffentlich-Private Partnerschaft (ÖPP) ☐ Miete/Leasing
- ☐ Öffentlich-Öffentliche Partnerschaft (ÖÖP) ☐ Sonstige:
- ☐ Contracting

34. In welchen kommunalen Leistungsbereichen können Sie sich die Einbindung eines privatwirtschaftlichen Partners grundsätzlich vorstellen?

- ☐ Planung von Infrastrukturprojekten ☐ Personalsachbearbeitung
- ☐ Betriebsleistungen von Infrastruktureinrichtungen ☐ Allgemeine Verwaltung
- ☐ IT-Dienstleistungen ☐ Sonstige:

35. Wie ist Ihre derzeitige Haltung in Bezug auf Öffentlich-Private Partnerschaften?

- ☐ Überwiegend positiv ☐ Neutral ☐ Überwiegend negativ

36. Haben Sie vor der Teilnahme an dieser Befragung schon einmal vom ÖPP-Kompetenzzentrum Sachsen gehört?

- ☐ Ja ☐ Nein

37. Wenn Sie Frage 36 mit Ja beantwortet haben: Auf welchem Wege?

- ☐ Teilnahme an vergangenen Befragungen ☐ Presse
- ☐ Publikationen ☐ Veranstaltungen/Fachkongresse/Workshops
- ☐ Homepage ☐ Sonstige:
- ☐ Persönlicher Kontakt zu Mitarbeitern

Das ÖPP-Kompetenzzentrum Sachsen bedankt sich für Ihre Mitarbeit!

per E-Mail

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