

Chancen für die Infrastrukturerneuerung durch nachhaltigen Umgang mit öffentlichem Vermögen

Klaus Dohmen, Finanzministerium Nordrhein-Westfalen

Dr. Jörg Hopfe, NRW.BANK

Ein erfolgreicher Wirtschafts- und Wohnstandort ist auf eine funktionierende und nutzungsgerechte Infrastruktur angewiesen. Gesperrte Brücken, holprige Straßen, marode Schulen und sanierungsbedürftige Verwaltungsgebäude sind Beispiele für den bestehenden Investitionsstau, der den Standort Deutschland zunehmend belastet.

Zahlreiche Städte in Deutschland sind aufgrund ihrer finanziellen Situation nicht mehr in der Lage, ihre Infrastruktur in einem wertsichernden und nutzungsgerechten Zustand zu erhalten. Im aktuellen KfW-Kommunalpanel 2014 wurde ermittelt, dass allein der kommunale Investitionsrückstand etwa 120 Milliarden Euro beträgt. Dieses Problem wird insbesondere von kommunalen Vertretern zunehmend thematisiert. Die tradierte kameralistisch geprägte Sichtweise der Ausgabenminimierung wird auch in der „neuen Welt“ der kaufmännischen Buchführung (Neues Kommunales Finanzmanagement-NKF) teilweise noch immer als Postulat des eigenen Handels präferiert und verhindert mitunter notwendige Investitionen. Und das obwohl gerade die Einführung des NKF eine ressourcenorientierte Handlungsweise in den Mittelpunkt kommunalen Handelns bringen sollte.

Die Folgen sind unübersehbar: erforderliche Instandhaltungsarbeiten oder grundlegende Sanierungen unterbleiben, auch wenn die dauerhafte Nutzbarkeit der kommunalen Infrastrukturgüter dadurch gefährdet wird. Vor diesem Hintergrund hat die PPP-Task Force im Finanzministerium NRW gemeinsam mit der NRW.BANK vor einigen Jahren die Problemstellung aufgegriffen, dass unterlassene Instandhaltungs- und Sanierungsmaßnahmen zudem auch unwirtschaftlich sein können. Zur grundsätzlichen Behandlung des Themas hat das Finanzministerium NRW in Abstimmung mit der Kommunalaufsicht im Jahr 2011 eine „Untersuchung der Auswirkungen von unterschiedlich umfangreichen Instandhaltungs- und Sanierungsmaßnahmen an kommunalen Gebäuden“ publiziert. Diese kommt zu dem Ergebnis, dass bei einer Lebenszyklusbetrachtung (25 bis 30 Jahre) bei den untersuchten Fällen (zwei kommunale Schulsanierungsprojekte und ein Modellbeispiel) letztlich die Durchführung umfangreicher Sanierungsmaßnahmen wirtschaftlich sinnvoller ist als minimale Instandhaltungsmaßnahmen (0-Variante). Die Umsetzung der Maßnahmen als ÖPP-Projekt war dabei günstiger als die Eigenrealisierung.

Inzwischen liegt mit dem Leitfaden „Wirtschaftlichkeitsuntersuchung im kommunalen Hochbau“ eine Veröffentlichung mit den Ergebnissen zu weiteren untersuchten Pilotprojekten vor. In dem Leitfaden

...

wird auch eine Methodik dargestellt, wie unter Berücksichtigung des Ressourcenverbrauchs nach NKF in einer langfristigen Perspektive individuelle Immobilienstrategien oder unterschiedliche Beschaffungsvarianten einer Investition bei kommunalen Gebäuden verglichen werden können. Folgende Beschaffungsvarianten können mit der Methodik insbesondere gegenübergestellt werden: 0-Variante, Sanierung oder Neubau, Eigenrealisierung oder ÖPP sowie Mietvariante.

Die Untersuchungen machen deutlich, dass die Sinnhaftigkeit von Investitionen nicht auf ihre Wirkungen in der Finanzrechnung und so auf eine kameralistische Betrachtung reduziert werden sollte.

Diese Sichtweise wird auch durch eine Regelung im Ausführungserlass zum Stärkungspaktgesetz NRW, mit dem die Konsolidierung der kommunalen Haushalte erreicht werden soll, aufgegriffen. Danach kann ein Haushaltssanierungsplan auch Projekte, Personalentwicklungs- oder Investitionsmaßnahmen enthalten, die rechtlich nicht geboten sind (sog. freiwillige Leistungen), aber die zur Verbesserung der finanzwirtschaftlichen Situation innerhalb des Konsolidierungszeitraums beitragen können.

Mit der Kombination aus immobilien- und finanzwirtschaftlicher Sicht können anhand der im Leitfaden dargestellten Methodik die Auswirkungen auf den Haushalt beleuchtet werden. Damit wird eine transparente Entscheidungsgrundlage zu der Frage geschaffen, welche Maßnahmen bei kommunalen Gebäuden unter wirtschaftlichen Aspekten zu bevorzugen sind.

Dies erleichtert die Identifikation notwendiger und wirtschaftlich sinnvoller Projekte in (Stärkungspakt-)Kommunen und ggf. die Abstimmung mit der Kommunalaufsicht. Mit der entwickelten Methodik können auch die Vorgaben des Tariftreue- und Vergabegesetz - TVgG - NRW erfüllt werden. Danach sind öffentliche Auftraggeber u. a. verpflichtet, bei Vergabe von Aufträgen neben den voraussichtlichen Anschaffungskosten unter Berücksichtigung des sog. Lebenszyklusprinzips insbesondere auch die voraussichtlichen Betriebskosten über die Nutzungsdauer – vor allem die Kosten für den Energieverbrauch – sowie die Entsorgungskosten zu berücksichtigen.

Die im Leitfaden dargestellte methodische Systematik ist auf großes Interesse gestoßen und hat Überlegungen zu weiteren kommunalen Projekten induziert. In diesem Zusammenhang rücken zunehmend Ansätze einer portfolioorientierten Betrachtung der kommunalen Immobilien und dem nachhaltigen Umgang mit öffentlichem Vermögen in den Vordergrund.

Interessierte Kommunen können sich auf zwei Informationsveranstaltungen, die gemeinsam vom Finanzministerium, vom Ministerium für Inneres und Kommunales sowie den Bezirksregierungen Nordrhein-Westfalens im Hause der NRW.BANK (am 23.09.2014 in Düsseldorf und am 24.09.2014 in

Münster) durchgeführt werden, über verschiedene Aspekte bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im kommunalen Hochbau nach NKF informieren.

Quellen:

Bericht zur Untersuchung der Auswirkungen von unterschiedlich umfangreichen Instandhaltungs- und Sanierungsmaßnahmen an kommunalen Gebäuden, Juli 2011, Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, www.ppp.nrw.de

Wirtschaftlichkeitsuntersuchung im kommunalen Hochbau, Analyse unterschiedlicher Instandhaltungs-, Sanierungs- und Neubaumaßnahmen an kommunalen Gebäuden nach NKF, April/Juni 2014, Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, www.ppp.nrw.de

Gesetz über die Sicherung von Tariftreue und Sozialstandards sowie fairen Wettbewerb bei der Vergabe öffentlicher Aufträge (Tariftreue- und Vergabegesetz Nordrhein-Westfalen - TVgG – NRW), 01.05.2012

Ausführungserlass zum Stärkungspaktgesetz, MIK, 07.03.2013

KfW-Kommunalpanel 2014