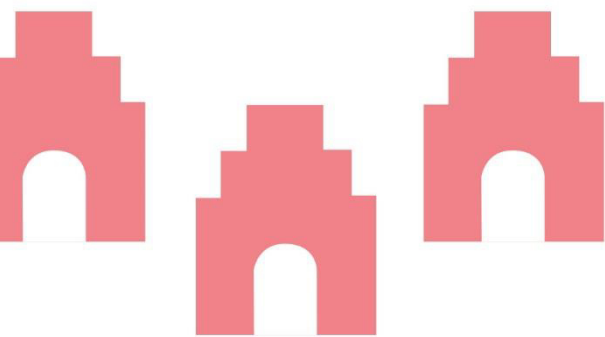




DStGB

Deutscher Städte-
und Gemeindebund



DISKUSSIONSPAPIER ZUM **ABBAU DES KOMMUNALEN INVESTITIONSRÜCKSTANDES**

Stand Dezember 2017

Inhaltsverzeichnis

1. Vorwort	8
2. Einleitung	9
3. Status quo Kommunalfinanzen	10
4. Unterhalt der kommunalen Infrastruktur	11
5. Entwicklung der Investitionen im nationalen wie europäischen Vergleich.....	12
6. Kommunaler Investitionsrückstand	15
6.1. Straßen und Verkehrsinfrastruktur	15
6.1.1. Exkurs: Nachhaltige Mobilität	16
6.1.2. Fahrrad-Infrastruktur	16
6.2. Bildungs- und Betreuungsinfrastruktur	17
6.3. Sportstätten und Bäder.....	19
6.4. Gesundheitswesen	20
6.5. Versorgungsinfrastruktur	21
6.6. Kommunaler Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel	22
6.6.1. Energieeffizienz und energetische Sanierungen.....	23
6.6.2. Extremwetterlagen	23
6.6.3. Straßenbeleuchtung	24
6.6.4. Die Kommunalrichtlinie.....	25
6.7. Demografischer Wandel	25

6.8.	Exkurs: Zuwanderung und Integration	26
6.9.	Ländlicher Raum als Innovationsmotor	27
7.	Abbau des Investitionsrückstandes	29
7.1.	Finanzierung von Infrastrukturmaßnahmen	29
7.1.1.	Alternative / Neue Finanzierungsmodelle	31
7.1.1.1.	Crowdfunding	31
7.1.1.2.	Schuldscheindarlehen und Anleihen	32
7.1.1.3.	Genossenschaftsmodelle	32
7.1.1.4.	Öffentlich-Private-Partnerschaften	33
7.1.1.5.	Beleihungsmodelle	33
7.1.2.	Nutzerorientierte Infrastrukturfinanzierung	34
7.1.3.	Interkommunale Kooperation	34
7.2.	Abbau von Investitionshemmnissen	35
7.2.1.	Abbau von Standards	36
7.2.1.1.	Kindertagesstätten	36
7.2.1.2.	DIN-Normung auf den Prüfstand stellen	36
7.2.1.3.	Bauordnung etablieren	38
7.2.1.4.	Seriell und nachhaltiges Bauen forcieren	39
7.2.2.	Vergabewesen	39
7.2.3.	Beihilferecht	40

7.2.4.	Verfahrensbeschleunigung	41
7.2.5.	Baulandmobilisierung	42
7.2.6.	Exkurs: Investitionsanreize für frei finanzierten Wohnungsbau	43
7.2.7.	Kooperationsgebot statt Kooperationsverbot	43
7.2.8.	Förderwesen	44
7.2.9.	Chancen der Digitalisierung	46
7.2.9.1.	Vereinfachung von Planungsverfahren	49
7.2.10.	Planungs- und Personalkapazitäten	50
7.2.10.1.	Bauverwaltung	51
7.2.10.2.	Externe Beratung	53
7.2.10.3.	Bauwirtschaft	53
7.2.10.4.	Exkurs: Fachkräftemangel im Öffentlichen Dienst	53
7.2.11.	Bürgerbeteiligung	55
8.	Erwartungshaltung der Bürger	57
9.	Wahrung der Vielfalt – Beachtung der örtlichen Besonderheiten	58
10.	Maßnahmenkatalog zum Abbau des kommunalen Investitionsrückstandes	59
10.1.	Aufgabengerechte Finanzausstattung!	60
10.2.	Kooperationsgebot statt -verbot!	60
10.3.	Abbau überbordender Administration!	61
10.4.	Ausbau und Stärkung kommunaler Planungskapazitäten!	61

10.5.	Stärkung interkommunaler Zusammenarbeit!	62
10.6.	Digitalisierung als Chance!	62
10.7.	Nutzerorientierte Infrastrukturfinanzierung!.....	63
10.8.	Effiziente Bürgerschaftsbeteiligung!	63
11.	Fazit.....	64

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

Abs.	<i>Absatz</i>
ADFC	<i>Allgemeiner Deutscher Fahrrad-Club</i>
Art.	<i>Artikel</i>
BauGB	<i>Baugesetzbuch</i>
BIM	<i>Building Information Modeling</i>
BImA	<i>Bundesanstalt für Immobilienaufgaben</i>
BMUB	<i>Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit</i>
BMWi	<i>Bundesministerium für Wirtschaft und Energie</i>
bspw.	<i>beispielsweise</i>
bzw.	<i>beziehungsweise</i>
ca.	<i>circa</i>
d. h.	<i>das heißt</i>
Difu	<i>Deutsches Institut für Urbanistik</i>
DIN	<i>Deutsches Institut für Normung</i>
DKB	<i>Deutsche Kreditbank AG</i>
DST	<i>Deutscher Städtetag</i>
DStGB	<i>Deutscher Städte- und Gemeindebund</i>
EFRE	<i>Europäischer Fonds für regionale Entwicklung</i>
Einw.	<i>Einwohner</i>
EnEV	<i>Energieeinsparverordnung</i>

ESF	<i>Europäischer Sozialfonds</i>
EU	<i>Europäische Union</i>
EuGH	<i>Europäischer Gerichtshof</i>
Eurostat	<i>Statistische Amt der Europäischen Union</i>
EY	<i>Ernst & Young</i>
FITKO	<i>Föderale IT-Kooperation</i>
Forsa	<i>Gesellschaft für Sozialforschung und statistische Analysen</i>
GDI	<i>Geodateninfrastruktur</i>
GEG	<i>Gebäudeenergiegesetz</i>
GG	<i>Grundgesetz</i>
ggf.	<i>gegebenenfalls</i>
GovData	<i>Das Datenportal für Deutschland</i>
ifo-Institut	<i>Institut für Wirtschaftsforschung</i>
KEP	<i>Kurier-, Express- und Paketdienste</i>
KfW	<i>Kreditanstalt für Wiederaufbau</i>
km	<i>Kilometer</i>
KoSIT	<i>Koordinierungsstelle für IT-Standards</i>
kWh	<i>Kilowattstunden</i>
LED	<i>Light Emitting Diode</i>
Mio.	<i>Millionen</i>
Mrd.	<i>Milliarden</i>
OLG	<i>Oberlandesgericht</i>

ÖPNV	<i>Öffentlicher Personennahverkehr</i>
ÖPP	<i>Öffentlich-Private-Partnerschaften</i>
PD	<i>Partnerschaft Deutschland - Berater der öffentlichen Hand</i>
RGRE	<i>Rat der Gemeinden und Regionen Europas - Deutsche Sektion</i>
SBI	<i>Sustainable Business Institut</i>
ScMI	<i>Scenario Management International</i>
SGB	<i>Sozialgesetzbuch</i>
sog.	<i>sogenannte/n/r</i>
u. a.	<i>unter anderem</i>
UNESCO	<i>United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization</i>
VKU	<i>Verband kommunaler Unternehmen</i>
VÖB	<i>Bundesverband Öffentlicher Banken Deutschlands</i>
VOB/A	<i>Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen</i>
z. B.	<i>zum Beispiel</i>

1. Vorwort

Der massive kommunale Investitionsrückstand ist für die Bürgerinnen und Bürger und die Wirtschaft allgegenwärtig und ein zunehmendes Ärgernis. Marode Schulen, kaputte Straßen und Brücken, sanierungsbedürftige Verwaltungsgebäude und verfallende Sportstätten und Bäder setzen in unterschiedlichen Ausprägungen die Zukunftsfähigkeit Deutschlands aufs Spiel. Angesichts einer im Ergebnis noch gut funktionierenden öffentlichen Infrastruktur mag dies „Jammern auf hohem Niveau“ sein, doch darf nicht vergessen werden, dass die wirtschaftliche Prosperität in einem rohstoffarmen Land nur durch entsprechende Rahmenbedingungen erhalten werden kann. Ohne gut ausgebildete Fachkräfte, ohne eine funktionierende Verkehrsinfrastruktur und ohne Breitbandanschluss ist wirtschaftlicher Abschwung vorprogrammiert.

Es gilt daher die derzeitigen Überschüsse zu nutzen, um den Investitionsrückstand aufzuholen und die Grundlage für weiteres wirtschaftliches Wachstum zu stellen. Spielraum für weitere soziale Leistungen oder Steuersenkungen ist nicht vorhanden, denn wir können nicht abschätzen, wie lange wir diese zusätzlichen Wohltaten werden finanzieren können.

Um den Verfall öffentlichen Eigentums, der derzeit stattfindet, aufzuhalten sind aber nicht nur zusätzliche Finanzmittel entscheidend. Es gilt administrative und bürokratische Hürden abzubauen, kommunale Planungskapazitäten auszubauen und die interkommunale Zusammenarbeit weiter zu stärken. Zudem brauchen wir statt des derzeitigen Kooperationsverbotes von Bund und Kommunen ein Kooperationsgebot. Um die Weichen für die Zukunft zu stellen, sind alle Ebenen zur konstruktiven Zusammenarbeit aufgerufen. Dann wird es uns auch gelingen, Deutschland zukunftsfest zu gestalten. Der Masterplan „Investitionsstau abbauen – Nachhaltige Investitionsoffensive starten!“ stellt hier einen ersten Aufschlag des Deutschen Städte- und Gemeindebundes dar.

2. Einleitung

Deutschland ist die größte und erfolgreichste Volkswirtschaft in Europa. Maßgeblich für den Erfolg deutscher Unternehmen in der Welt ist dabei eine leistungsfähige Infrastruktur. Gute Schulen und Kindertagesstätten, Straßen, Wege, belastbare Brücken, eine zuverlässige und effiziente Bahn, ein flächendeckendes Highspeed-Breitbandnetz, energieeffiziente öffentliche Gebäude und ein der Energiewende gerecht werdendes Stromnetz sind unverzichtbare Bausteine für eine anhaltend prosperierende Wirtschaft und die Grundlage für Lebensqualität, Sicherheit und Wohlstand vor Ort. Seit nunmehr fast 15 Jahren sind die Nettoinvestitionen Deutschlands in die Infrastruktur allerdings Jahr für Jahr negativ. Der Staat investiert also weniger als der Werteverzehr voranschreitet. Kurzum, Deutschland lebt immer mehr von seiner Substanz.

Dieser Substanzverlust wird besonders auf kommunaler Ebene sichtbar, wo Städte und Gemeinden aufgrund einer über Jahre mangelhaften Finanzausstattung haushalterisch gezwungen waren, Investitionen und Unterhaltsaufwendungen merklich zurückzufahren. Seit Jahren wird die kommunale Infrastruktur auf Verschleiß gefahren. Der massive kommunale Investitionsrückstand erfordert nun schnelle, aber langfristige Hilfe. Es wird dabei ein Prozess über Jahre, wenn nicht Jahrzehnte sein. Um eine positive Zukunft Deutschlands zu sichern, bedarf es daher eines Masterplans für Infrastruktur. Bund und Länder sind in diesem Zusammenhang aufgefordert, gemeinsam mit den Kommunen ein leistungsstarkes Konzept zum Abbau des öffentlichen Investitionsrückstandes auszuarbeiten und umzusetzen. Einen ersten Debattenbeitrag möchte der Deutsche Städte- und Gemeindebund mit seinem „Masterplan: Investitionsstau abbauen – Nachhaltige Investitionsoffensive starten!“ leisten und zur Diskussion anregen. Im Folgenden soll, relativ gesehen, in komprimierter Form der Status quo der vielfältigen kommunalen Infrastruktur skizziert und auf Investitionsbedarfe hingewiesen werden. Dass der Rückstand nur langsam aufgeholt werden kann, liegt nicht nur an fehlenden Finanzmitteln, sondern auch an überbordenden Standards, limitierten Planungs- und Personalkapazitäten der Kommunen und Engpässen in der Bauindustrie. Ebenfalls können Bürgerentscheide Infrastrukturmaßnahmen massiv verzögern oder mitunter gar ganz verhindern.

3. Status quo Kommunalfinanzen

Aus rein finanzstatistischer Sicht scheint die Entwicklung der Städte und Gemeinden in der Gesamtheit in den letzten Jahren in Deutschland positiv zu sein. Zuletzt konnten die Kommunen in der Summe sogar wieder Überschüsse erzielen.¹ Dies darf allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass etliche Kommunen auch weiterhin rote Zahlen schreiben. Mit 141 Mrd. Euro ist die kommunale Verschuldung weiterhin hoch,² äußerst besorgniserregend ist dabei der hohe Kassenkreditstand.³ Alarmierend sind zudem die weiter davongaloppierenden Sozialausgaben,⁴ gerade auch mit Blick auf die Steigerungsraten bei den Investitionen. Insgesamt ist festzustellen, dass die Disparitäten zwischen finanzstarken und finanzschwachen Kommunen weiter zunehmen.

Damit alle Kommunen ihrer Verantwortung gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern wieder vollumfänglich gerecht werden können, bedarf es einer aufgabengerechten Finanzausstattung durch Bund und Länder. Nachdrücklich ist darauf hinzuwirken, dass sich die Länder mit Verweis auf die diversen, aber aufgrund des massiven Investitionsrückstandes notwendigen Förderprogramme des Bundes nicht aus ihrer Finanzierungsverantwortung ziehen.

¹ Die kommunalen Kernhaushalte erwirtschafteten in der Summe im Jahr 2016 einen positiven Saldo von 4,5 Mrd. €. Nach der [Prognose](#) der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände ist auch im Jahr 2017 mit einem positiven Saldo zu rechnen. Trotz der 2018 vollumfänglich in Kraft tretenden Entlastung der Kommunen um 5 Mrd. € durch den Bund wird dann nur noch ein marginaler Überschuss erwartet. Sofern die flüchtlingsinduzierten Mehrkosten nicht auch nach dem Jahr 2018 maßgeblich vom Bund getragen werden, ist 2019 mit einem negativen Finanzierungssaldo zu rechnen. 2020 kann nur dann in der Gesamtheit ein Überschuss erwirtschaftet werden, wenn an der aktuellen Gesetzeslage zum Auslaufen des erhöhten Landesvervielfältigers bei der Gewerbesteuerumlage zur Finanzierung der Kosten der Deutschen Einheit festgehalten wird.

Weitere Informationen zu den haushaltswirtschaftlichen Kennzahlen der Gemeinden und Gemeindeverbände finden sich in der Fachserie 14 Reihe 2 „[Vierteljährliche Kassenergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts](#)“ des Statistischen Bundesamtes.

² Die Verschuldung der Kernhaushalte belief sich zum 30.06.2017 auf 127,3 Mrd. €.

³ Auf den kommunalen Kernhaushalte lasten zum Ende des ersten Halbjahres 2017 mehr als 46 Mrd. € an Kassenkrediten. Über die Hälfte gehen dabei auf Kommunen aus Nordrhein-Westfalen zurück. Mit 2.086 € ist die Pro-Kopf-Belastung im Saarland am höchsten.

⁴ Trotz einer historisch niedrigen Arbeitslosigkeit steigen die kommunalen Ausgaben für soziale Leistungen, auch ohne flüchtlingsinduzierte Mehrkosten, äußerst dynamisch an. Seit der Jahrtausendwende haben sich die Ausgaben für soziale Leistungen mehr als verdoppelt.

4. Unterhalt der kommunalen Infrastruktur

Die Aufwendungen für die Unterhaltung der kommunalen Infrastruktur sind in den Ländern, auch durch den unterschiedlichen Kommunalisierungsgrad bedingt, äußerst unterschiedlich. Wenig überraschend ist, dass finanzschwache Kommunen deutlich größere Schwierigkeiten haben den Unterhalt zu finanzieren. Dies zeigen unter anderem auch die Ergebnisse des KfW-Kommunalpanels 2017, wonach über ein Drittel der Kommunen, die in den Jahren 2015 und 2016 einen negativen Haushalt hatten, pro Kopf weniger in die Unterhaltung der



bestehenden Infrastruktur investieren konnten, als dies den restlichen Kommunen möglich war. Betrachtet man nun nur die Aufwendungen der Kommunen zur Unterhaltung unbeweglichen Vermögens im Jahr 2016 in Euro je Einwohner, so werden auch hier enorme Disparitäten deutlich. Im Durchschnitt konnten die Kommunen in Nordrhein-Westfalen je Einwohner dreimal weniger für die Unterhaltung aufwenden als Kommunen in Baden-Württemberg. Die unzureichende laufende Unterhaltung führt mittelfristig zu einem steigenden Investitionsrückstand und somit langfristig zu erheblich höheren Kosten.

5. Entwicklung der Investitionen im nationalen wie europäischen Vergleich

Die öffentliche Investitionsquote Deutschlands ist im europäischen Vergleich unterdurchschnittlich, was nicht zuletzt auch auf den Rückgang der investiven Ausgaben der kommunalen Ebene zurückzuführen ist. Während die Bruttoanlageinvestitionen im Jahr 2016 in Estland bei 4,7 Prozent, in Schweden bei 4,4 Prozent und der EU-Schnitt bei 2,7 Prozent des Bruttoinlandsprodukts lag, war die Quote mit 2,1 Prozent in Deutschland hier deutlich niedriger.⁵

Ein Blick auf die Entwicklung der öffentlichen Investitionen der föderalen Ebenen in



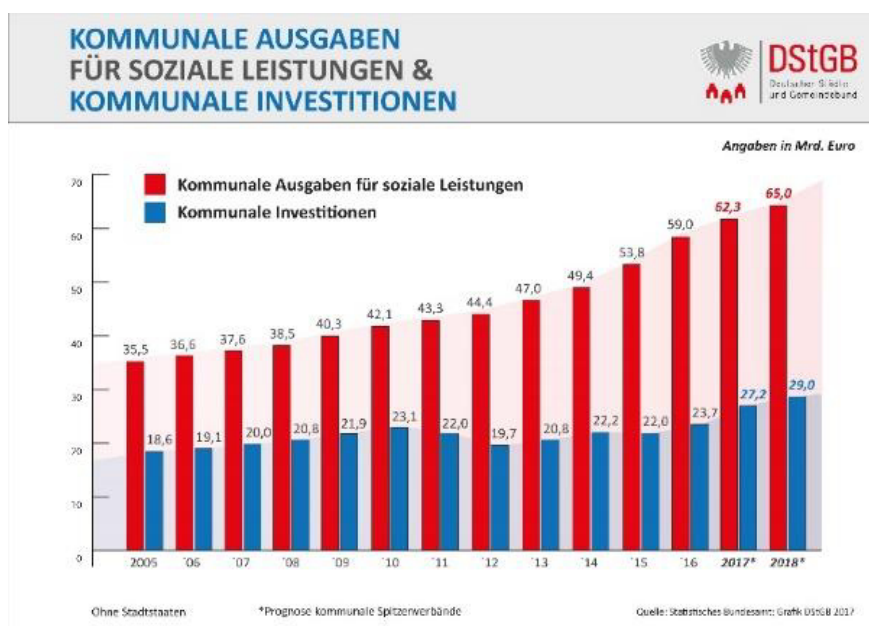
Deutschland in den letzten 25 Jahren bestätigt diese Einschätzung. Während die Kommunen in den Neunzigerjahren noch gut die Hälfte aller Investitionen schulterten, sind es mittlerweile nur noch rund ein Drittel. Im Rahmen des Europäischen Semesters⁶ problematisiert auch die Europäische Kommission den anhaltenden Investitionsstau auf kommunaler Ebene. Die aktuell günstige Haushaltslage böte finanzpolitischen Spielraum, um die öffentlichen Investitionen auf allen Ebenen des Staates durch die Bereitstellung zusätzlicher Mittel auszuweiten.

Ursächlich für den Rückgang sind maßgeblich die, aufgrund der über die Jahre dramatisch steigenden Sozialausgaben, immer geringer werdenden Spielräume in den kommunalen

⁵ Die Zahlen zu den Bruttoanlageinvestitionen im europäischen Vergleich können auf der entsprechenden [Homepage](#) bei Eurostat eingesehen werden.

⁶ Die Empfehlung der Europäischen Kommission für eine Empfehlung des Rates zum nationalen Reformprogramm Deutschlands 2017 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Deutschlands 2017 vom 22.05.2017 kann [hier](#) abgerufen werden.

Haushalten.⁷ So werden sich nach der Prognose der kommunalen Spitzenverbände die Ausgaben für soziale Leistungen im Jahr 2020 auf über 70 Mrd. Euro belaufen.⁸ Seit der Jahrtausendwende haben sich die kommunalen Sozialausgaben⁹ somit nahezu verdreifacht. Mit 24,6 Mrd. Euro lagen die Sachinvestitionen damals fast gleichauf. Im Vergleich zum Jahr 2016 waren die investiven Ausgaben der Kommunen mit 23,7 Mrd. Euro hingegen sogar rückläufig. Immerhin ist die Tendenz jetzt wieder deutlich positiv, wenn auch maßgeblich durch Bundesprogramme bedingt, sodass für das Jahr 2020 kommunale Investitionen in Höhe von 32 Mrd. Euro erwartet werden. Trotz dieser erfreulichen Entwicklung werden die Ausgaben für soziale Leistungen in drei Jahren aber mehr als doppelt so hoch sein. Gerade



auch mit Blick auf die grundgesetzlich festgeschriebene kommunale Selbstverwaltung ist die fortschreitende Entwicklung hin zu kommunalen Sozialhaushalten äußerst besorgniserregend. Zumindest temporär müssen Investitionen in

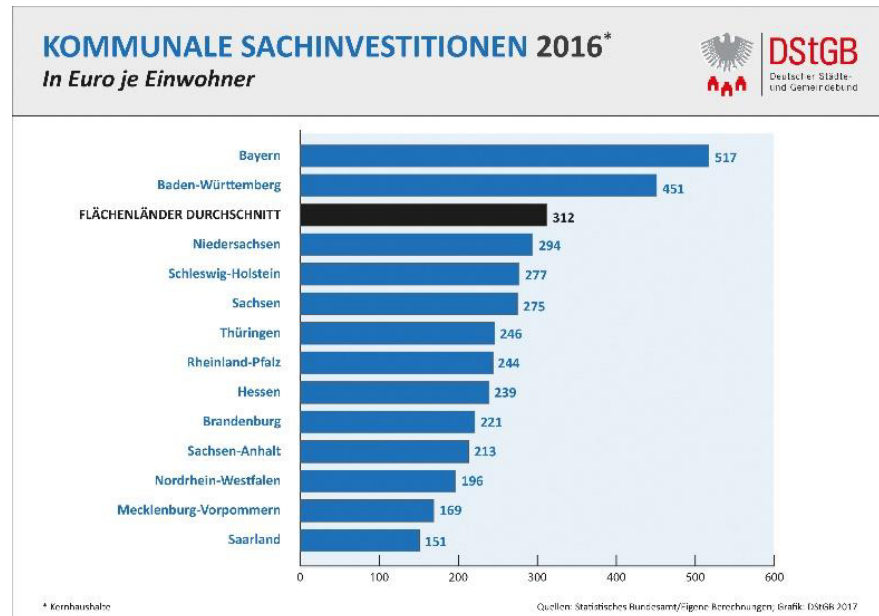
die kommunale Infrastruktur wieder Priorität eingeräumt werden. Schließlich werden sich eine schlechte Verkehrs- und Bildungsinfrastruktur zwangsläufig mittelfristig auch negativ auf die wirtschaftliche Entwicklung Deutschlands auswirken. Von steigenden Sozialkosten bei höherer Arbeitslosigkeit ist dann auszugehen.

⁷ Zur Sicherstellung des Haushaltsausgleichs in der Finanzrechnung reduziert nach der „[EY-Kommunenstudie 2017](#)“ jede dritte deutsche Kommune die notwendigen Instandhaltungsinvestitionen.

⁸ Kernhaushalte, ohne Stadtstaaten

⁹ Jahr 2000: 26,6 Mrd. €

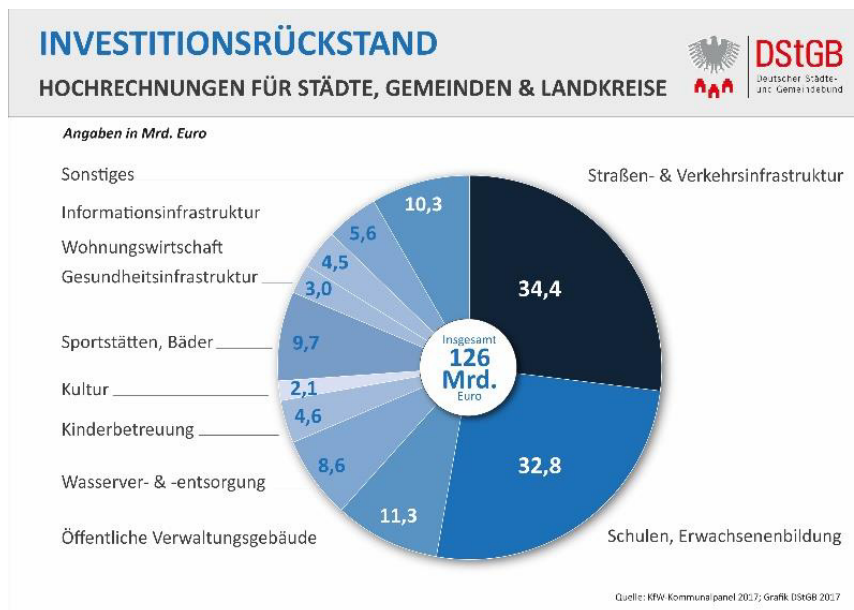
Hingewiesen sei zudem auf die großen Disparitäten bei den durchschnittlichen Ausgaben für kommunale Sachinvestitionen in Bayern (517 €/Einw.) und Baden-Württemberg (451 €/Einw.) auf der einen und Mecklenburg-Vorpommern (169 €/Einw.) und dem Saarland (151 €/Einw.) auf der anderen Seite.¹⁰



¹⁰ Die großen Unterschiede können dabei nur teilweise auf den unterschiedlichen Kommunalisierungsgrad in den Ländern zurückgeführt werden.

6. Kommunalen Investitionsrückstand

Nach dem [KfW-Kommunalpanel 2017](#) beläuft sich der wahrgenommene kommunale Investitionsrückstand auf 126 Mrd. Euro. Mehr als die Hälfte des Investitionsstaus geht auf die Bereiche „Straßen und Verkehrsinfrastruktur“ und „Schulen und Erwachsenenbildung“ zurück.



Mit Blick in die Zukunft erwarten nach der Befragung immerhin 35 Prozent der befragten Kommunen für die nächsten fünf Jahre einen sinkenden Investitionsrückstand, 20 Prozent gehen allerdings von einer Zunahme aus.

6.1. Straßen und Verkehrsinfrastruktur

34,4 Mrd. Euro des kommunalen Investitionsrückstandes gehen allein auf den Bereich Straßen und Verkehrsinfrastruktur zurück. Investiven Nachholbedarf weisen hier nahezu alle Kommunen auf.¹¹ Die in den letzten Jahren getätigten Investitionen reichen weder für Erhaltungsmaßnahmen noch für Zukunftsprojekte aus. Es verwundert daher nicht, dass gut 35 Prozent der im Rahmen des KfW-Kommunalpanels 2017 befragten Kämmerer hier mit einem Anstieg des Rückstandes rechnen, während lediglich 29 Prozent der Kommunen einen Abbau des Investitionsstaus erwarten.

¹¹ So sehen rund 85 % der im Rahmen der [EY Kommunenstudie 2016](#) befragten Städte und Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnern im Verkehrsinfrastrukturbereich investiven Nachholbedarf, 24 % gar einen sehr hohen.

6.1.1. Exkurs: Nachhaltige Mobilität¹²

Die im Zuge der Diesel-Affäre diversen Gipfel¹³ haben den Bedarf zur Unterstützung der Kommunen bei der Gestaltung nachhaltiger Mobilität erkannt. Insgesamt sollen den Kommunen über einen Fonds eine Mrd. Euro zur Verfügung gestellt werden. Außer Frage steht, dass der Finanzbedarf zur Unterstützung der Kommunen bei der Gestaltung nachhaltiger Mobilität damit längst nicht gedeckt ist.¹⁴ Analog zur sog. „Daehre-Kommission“ für die Ermittlung des Instandsetzungs- und Sanierungsbedarfes im Verkehrsbereich sollte eine „Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfes für die nachhaltige Mobilität in den Kommunen“ eingesetzt werden. Sicherzustellen ist eine Anschlussfinanzierung zum Fonds.

Grundsätzlich gilt, dass der Fonds schnellstmöglich realisiert werden muss. Sofern sich die Automobilindustrie außerstande sieht, einen angemessenen Beitrag zum Aufbau eines entsprechenden Sondervermögens für die Kommunen zu leisten, so ist der neue Bundestag aufgefordert, eine Sonderabgabe für die Produktion und das In-Verkehr bringen von emittierenden Fahrzeugen für den Aufbau des Fonds zu beschließen.¹⁵ Die Erhebung der Sonderabgabe kann beendet werden, wenn flächendeckend eine Unterschreitung der europäisch festgelegten Schadstoffgrenzwerte sichergestellt ist.

6.1.2. Fahrrad-Infrastruktur

Die aktuelle Dieseldebatte und die damit verbundene Diskussion um Mobilität und Klimaschutz in den Städten zeigt wieder, dass der motorisierte Individualverkehr die

¹² DStGB-Positionspapier „[Verkehrswende voranbringen](#)“ (03.08.2017)

¹³ U. a. [Nationales Forum Diesel](#)

¹⁴ Ein Vertreter der Hansestadt Hamburg hat auf der Basis einer Hochrechnung der hamburgischen Bedarfe auf den Bund von 50 Mrd. € (5 Mrd. jährlich für 10 Jahre) gesprochen. Ob der Bedarf realistisch ist, sollte untersucht werden.

¹⁵ Bisher hat die Industrie sich lediglich dazu bereit erklärt 250 Mio. € zur Verfügung zu stellen. Die Erhebung einer Sonderabgabe scheint zulässig zu sein, da sie zweckgebunden verwendet werden muss, eine Sachnähe der Abgabenverwendung zum Abgabengrund vorliegt, die Homogenität der Abgabepflichtigen gegeben ist und Belastungsgerechtigkeit besteht, da die Abgabenlast durch jedes abgabepflichtige Unternehmen gesenkt werden kann, wenn es nicht emittierende Fahrzeuge herstellt/verkauft.

Erwartungen an innerstädtischen Verkehr nicht allein bedienen kann. Der effektivste Weg zur Emissionsminderung in den Städten ist die Nutzung emissionsfreier Verkehrsmittel. Dazu zählt das Fahrrad im Bereich des Personenverkehrs und des leichten Güterverkehrs (KEP-Verkehre). Insbesondere ein Ausbau der Fahrrad-Infrastruktur ist dabei dringend geboten. Bereits heute nutzen etwa 34 Prozent der Menschen das Fahrrad mehrmals in der Woche, immerhin 77 Prozent fahren gelegentlich Rad.¹⁶ Dieses Potenzial gilt es durch eine gute Radverkehrsförderung zu nutzen und zu vergrößern.¹⁷ Radfahren¹⁸ muss einfacher, schneller, bequemer und sicherer werden. Radwege müssen in qualitätsvoller Substanz vorhanden und ausreichend breit sein, die wesentlichen Alltagsziele in Innenstädten ebenso wie Freizeitziele direkt mit den Wohngebieten verbinden und überörtlich vernetzt sein. Eine Verknüpfung mit dem ÖPNV und die Bereitstellung einer ausreichenden Zahl an sicheren Abstellplätzen sind ebenfalls geboten. Gerade hier bietet es sich an, mit Handel und Verkehrsunternehmen gemeinsame Lösungen für den Bau und die Finanzierung solcher, möglichst auch überdachter, Abstellanlagen zu finden.

6.2. Bildungs- und Betreuungsinfrastruktur

Wie kaum ein anderer Faktor entscheidet heute der Bildungserfolg¹⁹, angefangen von der Kindertageseinrichtung über die Schule, Berufsschule bis hin zur Hochschule, über die Lebensperspektiven jedes einzelnen Menschen. Zur Sicherung des Wirtschaftsstandortes Deutschland braucht es zudem sehr gut ausgebildeter Bürgerinnen und Bürger, allein mit Zuwanderung kann dem Fachkräftemangel nicht beigegeben werden. Vor diesem

¹⁶ Die Zahlen sind dem „[Fahrrad-Monitor Deutschland 2017](#)“, der von der [SINUS Markt- und Sozialforschung](#) erstellt wurde, entnommen.

¹⁷ Dass auch mit einfachen Maßnahmen der Radverkehr vor Ort merklich gefördert werden kann, zeigt die Dokumentation des DStGB und des ADFC zur „[Förderung des Radverkehrs in Städten und Gemeinden](#)“ aus dem Jahr 2016.

¹⁸ Seit 2014 führt der DStGB alle zwei Jahre einen [Kommunalradkongress](#) durch, der 3. Deutsche KommunalRadkongress wird am 19.09.2018 in Göttingen stattfinden. Am 12.06.2017 hat das Fahrrad im Übrigen seinen 200. Geburtstag gefeiert. Aus diesem Anlass gab es im Sommer 2017 entsprechend viele Aktionstage in den Städten und Gemeinden.

¹⁹ An dieser Stelle sei auch auf die ausführliche DStGB-Position „[Bildung ist Zukunft](#)“ aus dem Jahr 2016 hingewiesen.

Hintergrund ist der massive Investitionsrückstand im Bildungsbereich von zuletzt rund 33 Mrd. Euro äußerst besorgniserregend. Insbesondere finanzschwachen Kommunen fehlen die Mittel zur Unterhaltung, zur Sanierung oder zum Neubau der Gebäude. Der Bund und einige Länder haben die Problematik mittlerweile erkannt und versuchen über entsprechende Programme gegenzusteuern.²⁰

Grundsätzlich ist erfreulicherweise der Ausbau der Kindertagesbetreuung durch die Städte und Gemeinden in den vergangenen Jahren erheblich vorangeschritten. Der wahrgenommene rückläufige Investitionsrückstand von zuletzt 9,7 Mrd. Euro darf allerdings nicht unterschätzt werden. Derzeit besuchen 763.000 Kinder unter drei Jahren eine Kindertageseinrichtung oder die Kindertagespflege. Im Vergleich zum Jahr 2006 sind somit 477.000 Plätze zusätzlich entstanden.²¹ Der Ausbau bleibt nach wie vor eine Herkulesaufgabe und ist bei weitem noch nicht abgeschlossen. Bei Erfüllung aller Elternwünsche und unter Berücksichtigung der steigenden Geburtenraten sowie der Zuwanderung ergibt sich ein Gesamtbedarf von insgesamt zusätzlich 1,2 Mio. Plätzen für Krippen, Kindergärten und der Ganztagsbetreuung von Grundschulkindern. Bund und Länder sind aufgefordert, mit den Kommunen einen Masterplan für die Kindertagesbetreuung zu erstellen. Aus kommunaler Sicht müssen konkrete Perspektiven entwickelt werden, wie die Finanzierung der Kinderbetreuung künftig auf eine neue finanzielle Grundlage gestellt werden kann. Dabei darf die Beitragsfreiheit nicht das primäre politische Ziel sein. Vorrangig ist der Ausbau, die Verbesserung der Qualität und zusätzliche flexible Betreuungszeiten. Es bedarf einer dauerhaften quotalen Beteiligung des Bundes an den Betriebskosten der Kindertagesbetreuung.

Die ansteigenden Geburtenzahlen sowie Zuwanderung wirken sich auch auf die Allgemeinbildenden Schulen aus. Entsprechend einer Studie der Bertelsmann Stiftung zur allgemeinen Bevölkerungsentwicklung und Folgen für die Allgemeinbildenden Schulen werden danach im Jahr 2025 voraussichtlich 8,3 Mio. Kinder und Jugendliche zur Schule

²⁰ Hingewiesen sei an dieser Stelle auf die vom Bund über den Kommunalinvestitionsförderungsfonds finanzschwachen Kommunen zusätzlich bereitgestellten 3,5 Mrd. € zur Sanierung von Bildungseinrichtungen.

²¹ Die Kosten für die Kindertagesbetreuung, die zu rund 70 % von den Kommunen und Ländern getragen werden, sind im gleichen Zeitraum von rund 11 Mrd. € auf 26,7 Mrd. € angestiegen.

gehen.²² Das sind gut 300.000 Schüler mehr an den allgemeinbildenden Schulen als vor zwei Jahren. Statt demographischer Rendite kommen erhebliche Investitionen auf die Bundesländer zu, weil zehntausende Lehrer und Klassenräume fehlen. 2025 werden – bei gleichbleibender Schulgröße – fast 2.400 Grundschulen mehr nötig sein als heute. Etwas später kommen auf die weiterführenden Schulen ähnliche bauliche Engpässe zu. Die Studie der Bertelsmann Stiftung kalkuliert für das Jahr 2030 aufgrund des Schüler-Booms mit 4,7 Mrd. Euro höheren jährlichen Bildungsausgaben als heute. Durch die zunehmende Erwerbstätigkeit von Müttern und Vätern erwarten die jungen Eltern auch in der Schule einen Ganztagsbetrieb oder doch zumindest eine Nachmittagsbetreuung für ihre Kinder. Um rund 560.000 Grundschulkindern Angebote bereitstellen zu können, sind finanzielle Mittel in Höhe von rund 5 Mrd. Euro notwendig.

6.3. Sportstätten und Bäder

Der wahrgenommene Investitionsrückstand bei Sportstätten und Bädern lag nach dem KfW Kommunalpanel 2017 zuletzt bei 9,7 Mrd. Euro.²³ Im Vergleich zu den Vorjahren nahm der Rückstand also leicht ab. Zahlreiche Förderprogramme auf Ebene der Länder sowie des Bundes haben zwar zu einer gewissen Absenkung des Sanierungsstaus geführt, doch kann hier keinesfalls Entwarnung gegeben werden. Dies zeigt auch die extrem hohe Nachfrage nach dem bereits aufgestockten Bundesprogramm „Sanierung kommunaler Einrichtungen in den Bereichen Sport, Jugend und Kultur“.²⁴ Letztlich ist eine nachhaltige Bewältigung des Investitionsstaus hier nur durch eine gemeinsame Anstrengung von Bund, Ländern und Kommunen zu erreichen. Zur effizienten Unterstützung der Länder und der Kommunen wird daher ein Bundesprogramm „Sportinfrastruktur in Deutschland“ für notwendig erachtet. Anknüpfungspunkte für eine Förderung der kommunalen Breitensportinfrastruktur durch den

²² Studie der Bertelsmann Stiftung „[Demographische Rendite adé – Aktuelle Bevölkerungsentwicklung und Folgen für die allgemeinbildenden Schulen](#)“

²³ Nach Schätzungen des Deutschen Olympischen Sportbundes beläuft sich der [Sanierungs- und Modernisierungsbedarf](#) aller Sportstätten in Deutschland sogar auf min. 42 Mrd. €.

²⁴ Wie aus der [Antwort](#) der Bundesregierung zu einer Kleinen Anfrage zum Programm hervorgeht, wurden allein 452 Projektanträge von Kommunen gestellt, die sich in Haushaltsnotlage befinden. Insgesamt wurden 56 Projekte ausgewählt, wovon 30 Projekte aus Haushaltsnotlage-Kommunen sind. Die hohe Zahl an Anträgen wird von der Bundesregierung als Indiz für einen hohen Investitionsbedarf in den Kommunen gesehen.

Bund könnte in Anlehnung an die länderfreundliche Regelung beim Konjunkturpaket II Art. 104 GG sein.²⁵ Grundsätzlich gilt, dass Städte und Gemeinden in die Lage versetzt werden müssen, Sportanlagen als unverzichtbaren Bestandteil der Daseinsvorsorge durch Neu- und Umbau sowie Sanierung weiterzuentwickeln.²⁶

Eine besondere Herausforderung ist der Erhalt und die Modernisierung der Schwimmbäder. Gut die Hälfte der Anlagen weisen teilweise einen erheblichen Sanierungsstau auf. Der Investitionsbedarf bei kommunalen Schwimmbädern, die auch unverzichtbarer Bestandteil der Daseinsvorsorge sind, ist entsprechend hoch.²⁷

6.4. Gesundheitswesen

Im Krankenhaussektor²⁸ ist der Investitionsstau ebenfalls groß. Da die Länder ihrer Finanzierungspflicht nicht ausreichend nachkommen, ist die Kapitalausstattung der Krankenhäuser unzureichend. Die Investitionen lagen daher zuletzt deutlich unter dem jährlichen Investitionsbedarf (ohne Universitätskliniken) von mindestens 5,5 Mrd. Euro.²⁹

Eine flächendeckende ärztliche Versorgung im ländlichen Raum ist, insbesondere in einer älter werdenden Gesellschaft, essenzielles Attraktivitätskriterium.³⁰ Die Krankenhäuser der

²⁵ Gemäß Art. 30 GG ist die Erfüllung der staatlichen Aufgaben grundsätzlich Sache der Länder, soweit das GG keine andere Regelung trifft oder zulässt. Für den (Breiten-)Sport gibt es keine andere verfassungsrechtliche Regelung. Unter engen Voraussetzungen erlaubt Art. 104b Abs. 1 GG dem Bund die Gewährung von Finanzhilfen an die Länder. Als mögliche länderfreundliche Regelung kann hier z. B. das Konjunkturpaket II genannt werden, welches mit dem Argument: „Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ seinerzeit auf Art. 104b GG gestützt wurde.

²⁶ Hingewiesen sei an dieser Stelle auch auf das aktuelle DStGB-Positionspapier „[Starker Sport – Starke Kommunen](#)“.

²⁷ Der Investitionsrückstand ist hier besonders hoch, da etliche in den 60er und 70er Jahren erbauten Schwimmbäder mittlerweile enorm sanierungsbedürftig sind. Weiterführende Informationen können dem DStGB-Statement zur [Bäderinfrastruktur](#) entnommen werden.

²⁸ Von 1956 Krankenhäuser sind 577 in öffentlicher Trägerschaft (29 %).

²⁹ Krankenhaus Rating Report 2016

³⁰ Zur vertiefenden Information über die Position des DStGB sei auf die entsprechende Positionierung „[Ärztliche Versorgung flächendeckend sicherstellen](#)“ aus dem Jahr 2017 hingewiesen.

Allgemeinversorgung sind dabei ein unverzichtbarer Bestandteil der gesundheitlichen Versorgung.

6.5. Versorgungsinfrastruktur

Die kommunale Versorgungsinfrastruktur ist wesentlich für die Daseinsvorsorge sowohl im ländlichen als auch im urbanen Raum. Zur Versorgungsinfrastruktur gehört neben Stromversorgung auch die Wasserver- und Abwasserentsorgung sowie der Anschluss an das Wärmenetz. Kommunale Unternehmen erzeugen 66 Mrd. Kilowattstunden pro Jahr und betreiben ein Stromnetz von 808.000 km. Im Wasserbereich wird ein Kanalnetz von 132.000 km betrieben. Aus den Netzen, den Herausforderungen der Digitalisierung und den damit einhergehenden steigenden IT-Sicherheitsanforderungen kritischer Netzinfrastrukturen ergibt sich ein enormer Investitionsbedarf, dem die Kommunen bzw. die kommunalen Unternehmen im Dienste der Bürgerinnen und Bürger verantwortlich und zukunftsgerichtet Rechnung tragen. Um die Qualität der Daseinsvorsorgeleistungen auf kommunaler Ebene im Bereich der Versorgung mit Strom, Wasser und Wärme zu sichern und diese gleichzeitig systemdienlich und zukunftschaugend weiterzuentwickeln bedarf es aber Anstrengungen und Förderungen von allen staatlichen Ebenen.

Eine echte Energiewende und eine Dekarbonisierung des Strom-, Wasser- und Wärmesektors kann dabei nur erreicht werden, wenn die Möglichkeiten der Sektorkopplung³¹ künftig noch stärker genutzt werden. In diesem Zusammenhang ist ein Umbau der Wärmeversorgung geboten. Dabei geht es um die Transformation der bisherigen Wärmenetze zu Niedertemperaturnetzen, die vornehmlich mit erneuerbarer Wärme oder Abwärme gespeist werden. Der Wärmemarkt der Zukunft ist Flexibilitätsmarkt und hat mit Großspeichern und Wärmepumpen eine systemdienliche Funktion für den Strombereich. Unter Berücksichtigung lokaler Gegebenheiten und Lösungen ist der Umbau der Wärmeversorgung zwar notwendig aber auch kostenintensiv, sodass es hier einer Förderung durch Bund und Länder bedarf. Dabei ist es von herausragender Bedeutung, dass langfristige Ziele festgesetzt und die

³¹ Gemeinsam mit dem Deutschen Institut für Urbanistik ([Difu](#)) hat der DStGB im Jahr 2016 eine [Dokumentation](#) zu übergreifenden Lösungen und Modellvorhaben zur Integration der Infrastrukturen der Bereiche Wasser, Abwasser und Energie veröffentlicht.

Förderkriterien nicht zu eng gefasst werden, sondern technologieneutral die bedarfsgerechtesten Lösungen gefördert werden. Auch Herausforderungen beim Umbau der Systeme im Zuge einer echten Energiewende sind enorm. Daher gilt es gerade beim Netzausbau auch auf Verteilnetzebene die richtigen Anreize zum Ausbau zu setzen und Rahmenbedingungen zu schaffen, die es ermöglichen die steigende Zahl an Verbrauchern und Stromerzeugern zu integrieren.

Für den Stromsektor bedeutet dies zusätzliche Herausforderungen im Bereich der Verteilnetze und der Stromerzeugung. Insbesondere die Verteilnetze werden mehr und mehr als Lastmanager fungieren müssen, die dezentral erzeugten Strom lokal verteilen. Dazu müssen, insbesondere vor dem Hintergrund einer geforderten Elektrifizierung des Verkehrssektors, die Netze ertüchtigt und ausgebaut werden.

Der Bereich der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung zeichnet sich grundsätzlich durch eine hohe Qualität und Langlebigkeit der Infrastruktur aus. Die geänderten Rahmenbedingungen und Anforderungen vor allem durch Änderungen in der Umweltpolitik und den demografischen Wandel werden die Kommunen hier jedoch in den nächsten Jahren vor große Herausforderungen und Investitionsentscheidungen stellen.³² Gerade in Bezug auf die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in städtischen und ländlichen Regionen bedarf es im Einzelfall auch zusätzlicher Fördermaßnahmen, um die Bürger nicht über Gebühr zu belasten.

6.6. Kommunalen Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel³³

Das Ziel des Klimaschutzplanes 2050, im Jahr 2050 CO₂-neutral zu leben, ist ohne die Kommunen und ihre Bürgerschaft nicht erreichbar. Energieeinsparung und Energieeffizienz bilden dabei neben dem von den Städten und Gemeinden forcierten Ausbau der erneuerbaren Energien (Windkraft, Biomasse, Solarenergie) eine wesentliche Säule eines wirksamen

³² Die infrastrukturellen Herausforderungen für die kommunale Wasser- und Abwasserwirtschaft greift auch der Verband kommunaler Unternehmen (VKU) in seinem Papier „[Infrastruktur – Schatz unter der Straße](#)“ auf.

³³ DStGB-Positionspapier: „[Klimaschutz, Energieeffizienz, Gebäudesanierung](#)“

Klimaschutzes. Die sich häufenden Extremwetterlagen unterstreichen zudem die Notwendigkeit von Investitionen zur Anpassung an den Klimawandel.

6.6.1. Energieeffizienz und energetische Sanierungen

Allein auf den Gebäudebereich entfallen circa 40 Prozent des Energieverbrauchs in Deutschland. Deutsche Kommunen besitzen selbst circa 186.000 eigene Gebäude und über ihre Wohnungsunternehmen zusätzlich etwa 2,5 Mio. Wohnungen. Es bestehen hier also enorme Energieeinsparpotentiale, die es unter anderem über die energetische Gebäudesanierung zu heben gilt. Technologieoffen ausgestaltete Förderprogramme sind notwendig. Starre Fixierungen auf spezifische Sanierungen, wie etwa eine einseitige Fassadendämmung und den damit einhergehenden Verlust an Baukultur, sind zu vermeiden. Besser lässt sich die Energieeffizienz über innovativ-technische Konzepte wie den Ausbau der Kraft-Wärme-Kopplung, der Modernisierung von Heizungen und den Einsatz von Smart-Meter erreichen. Auch sind quartiersbezogene Ansätze bei der Energieeinsparung der Sanierung von Einzelbauten vorzuziehen.³⁴

6.6.2. Extremwetterlagen

Die sich häufenden Extremwetterlagen unterstreichen die Notwendigkeit, bei Fragen von Infrastruktur und Planung, umweltspezifische Themen stets mitzudenken.³⁵ Gleiches gilt auch in Bezug auf die Umweltgerechtigkeit.

Mit Blick auf die zunehmenden Starkregenereignisse³⁶ ist zur Sensibilisierung auf lokaler Ebene als erster Schritt die Initiierung eines sog. „Starkregendialogs“ (Öffentlichkeitsarbeit, Einbindung der Bevölkerung, Handlungsanleitungen) sinnvoll. Bund und Länder sind hier aufgefordert die Bildung solcher lokalen Netzwerke finanziell zu unterstützen. Ferner sind investive Maßnahmen in eine wassersensible Umgestaltung von Siedlungsgebieten im

³⁴ Hingewiesen sei hier auf das KfW-Programm „[Energetische Stadtsanierung](#)“.

³⁵ Gedacht sei hier z. B. an die Förderung von Dach- und Fassadenbegrünung, Schaffung bzw. Erhaltung von Frischluftschneisen, Verschattung im Sommer und eine winterliche Verschattungsfreiheit.

³⁶ Weiterführende Informationen können dem gemeinsamen Papier „[Starkregen und Sturzfluten – Globalen Auswirkungen lokal begegnen](#)“ der kommunalen Spitzenverbände und des VKU entnommen werden.

Rahmen von Leuchtturmprojekten zu fördern.³⁷ Im Rahmen der Hochwasservorsorge sowie der Stadtentwicklung sind Länder, aber auch die Kommunen, gefordert ebenfalls in den Bestand zu investieren, zum Beispiel durch die Schaffung von Retentionsräumen oder der Bodenentsiegelung.

6.6.3. Straßenbeleuchtung

Die Beleuchtung von Straßen und Plätzen ist eine kommunale Aufgabe, die in den Städten und Gemeinden in Deutschland im Rahmen der Daseinsvorsorge erfüllt wird. Die Lebensdauer von Straßenleuchten liegt bei durchschnittlich 25 bis 30 Jahren, wobei die Leuchten in der Praxis deutlich länger stehen und die entsprechende Technik daher sogar 40 oder mehr Jahre alt ist. Betrieb³⁸ und Wartung der über neun Mio. Lichtpunkte sind ein erheblicher Kostenfaktor in kommunalen Haushalten. Eine energieeffiziente, moderne und wartungsarme öffentliche Beleuchtung bietet Kommunen neben der Möglichkeit, wirksam Klimaschutz zu betreiben, daher auch enorme Chancen zur Kostenersparnis.³⁹ Eine Sanierung der kommunalen Straßenbeleuchtung ist daher nicht nur altersbedingt notwendig, sondern ökonomisch auch geboten.⁴⁰

³⁷ Diese Leuchtturmprojekte liefern Erkenntnisse, die im Sinne von „lessons learned“ in andere und zukünftige Projekte eingebracht werden. Die Akteure der Leuchtturmprojekte bringen ihre gewonnenen Erkenntnisse über das lokale Netzwerk hinaus in andere Netzwerke ein.

³⁸ In Deutschland belaufen sich die Kosten für kommunale Strom- und Wärmeversorgung jährlich auf rund 3,4 Mrd. €. Mehr als ein Drittel des kommunalen Energieverbrauchs entfällt dabei auf die Beleuchtung von Straßen, Wegen und öffentlichen Plätzen.

³⁹ Das Einsparpotenzial einer deutschlandweit rundum sanierten öffentlichen Beleuchtung wird auf bis zu 400 Mio. € bzw. 2,2 Mrd. kWh jährlich geschätzt.

⁴⁰ Gemeinsam mit Jung Rechtsanwälte, SKEIDE-Ingenieurbüro und Trilux hat der DStGB in 2017 die Dokumentation „[Kommunale Beleuchtung](#)“ veröffentlicht. Der DStGB gibt den Kommunen mit dieser Dokumentation einen Leitfaden an die Hand, mit welchem diese die zumeist erheblichen Effizienzpotenziale für eine Umrüstung veralteter Beleuchtungstechnik vor Ort identifizieren und heben können. Die Kenntnis der Rahmenbedingungen bei der öffentlichen Beleuchtung, auch in technischer und rechtlicher Hinsicht, ist elementar für eine Modernisierung der kommunalen Beleuchtung. Auch enthält diese Dokumentation Hinweise auf bestehende Fördermöglichkeiten, die von kommunaler Seite bei Projekten im Beleuchtungsbereich in Anspruch genommen werden können.

6.6.4. Die Kommunalrichtlinie⁴¹

Im Rahmen der Nationalen Klimaschutzinitiative konnten seit dem Jahr 2008 bereits in rund 3.500 Kommunen mehr als 10.000 Projekte, etwa durch die Gründung von Bürgergenossenschaften für Windkraftanlagen oder Nahwärmenetze, durch die Umstellung der Straßenbeleuchtung auf LED oder durch Energiesparmodelle in Schulen und Kindergärten umgesetzt werden. Besonders durch die verstärkte Förderung des Einsatzes von LED im Innen- und Außenbereich können Energieeffizienzpotentiale gehoben werden, die sich schnell amortisieren.⁴² Das Erfolgsmodell „Kommunalrichtlinie“ zur Förderung von kommunalen Klimaschutzprojekten muss durch den Bund über das Jahr 2017 hinaus verstetigt und langfristig fortgeführt werden.⁴³ Denn in der Förderkulisse brauchen Kommunen Verlässlichkeit und Planungssicherheit.

6.7. Demografischer Wandel

Mit dem demografischen Wandel ändern sich auch die Lebensbedingungen älterer Menschen.⁴⁴ Entsprechend bedarf es einer konsistenten Politik, in der Sozial- und Wohnungspolitik, Quartiersplanung und Infrastrukturplanung aufeinander abgestimmt werden. Neben sozialen Angeboten sind zudem barrierefreie öffentliche Räume, gute Verkehrsanbindungen, ortsnahe Einkaufsmöglichkeiten und Freizeitangebote entscheidend. Um den Anforderungen des demografischen Wandels und des Alterungsprozesses im Besonderen gerecht werden zu können, sind zusätzliche Investitionen in die Infrastruktur hier

⁴¹ „[Das Klima schützen, Kommunen Fördern – Die Kommunalrichtlinie 2016 /2017](#)“

⁴² Das Sustainable Business Institut (SBI) hat im Jahr 2015 die Studie „[Modernisierung der kommunalen Straßenbeleuchtung](#)“ veröffentlicht. Im Mittelpunkt der Kommunalbefragung standen die Erfolgsfaktoren und Hemmnisse der LED-Anwendung sowie die Frage, inwieweit Contracting als Modell der öffentlich-privaten Kooperation helfen kann, Hemmnisse bei der Modernisierung der Straßenbeleuchtung zu überwinden.

⁴³ Wichtig ist, dass auch nichtinvestive Maßnahmen förderwürdig bleiben. Klimaschutzmanager müssen in Kommunen als Ansprechpartner und Vorantreiber des kommunalen Klimaschutzes eingesetzt werden. Förderprogramme können nicht abgerufen werden, wenn vor Ort der Klimaschutz mangels entsprechend qualifizierten Personals nicht im Fokus steht.

⁴⁴ Hingewiesen sei an dieser Stelle auch auf das gemeinsame Positionspapier von spectrumK und dem DStGB zur „[Pflege in der alternden Gesellschaft](#)“ und die DStGB-Position „[Kommunale Senioren- und Pflegepolitik](#)“.

essenziell. Haushalterisch ist im Blick zu behalten, dass ein Rückgang der Einwohnerzahl den kommunalen Haushalt stärker belastet als ein Bevölkerungszuwachs.

6.8. Exkurs: Zuwanderung und Integration

Die Einwohnerzahl Deutschlands steigt aufgrund der überdurchschnittlich hohen Wanderungsgewinne seit 2012 wieder an. Einen maßgeblichen Anteil trägt hieran die Zuwanderung aus anderen EU-Staaten. Allein von 2012 bis 2016 haben rund drei Mio. EU-Bürger ihren Wohnsitz nach Deutschland verlegt.⁴⁵ In den Jahren 2015 und 2016 sind zudem gut 1,2 Mio. geflüchtete Menschen nach Deutschland gekommen. Das Statistische Bundesamt geht nach einer Schätzung derzeit davon aus, dass Ende 2016 etwa 82,8 Mio. Menschen hier gelebt haben.⁴⁶

Es ist kaum abschätzbar, mit wie vielen Geflüchteten weiterhin zu rechnen ist und ob noch weitere – insbesondere durch den Nachzug der Familienangehörigen – hinzukommen. Neben den nur schwer zu beziffernden Zuzugszahlen lässt sich auch die Verteilung der Geflüchteten innerhalb Deutschlands kaum vorhersehen. Geflüchtete konzentrieren sich derzeit stark auf bestimmte Ballungsgebiete und Städte. Rund die Hälfte der erwerbsfähigen Personen aus den acht zugangsstärksten Asylherkunftsländern leben nach Feststellungen der Bundesagentur für Arbeit (BA) und des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) in 61 von 402 kreisfreien Städten und Landkreisen. Damit sind einige Städte und Gemeinden besonders betroffen. Es kommt zu einer ungleichen Lastenverteilung innerhalb Deutschlands, in dem die Schere zwischen finanzschwachen und finanzstarken Kommunen ohnehin weiter auseinandergeht.

Die eigentliche Aufgabe liegt zudem weiterhin vor den Kommunen: Die Integration der Geflüchteten mit Bleibeperspektive vor Ort. Ein Großteil der Menschen wird längerfristig – wenn nicht sogar dauerhaft – in Deutschland bleiben. Bereits heute wird aufgrund der hohen

⁴⁵ Im selben Zeitraum haben rund 1,3 Mio. EU-Bürger Deutschland wieder verlassen. Weitere Informationen finden sich im [Jahresbericht 2016](#) „Freizügigkeitsmonitoring: Migration von EU-Bürgern nach Deutschland“.

⁴⁶ Damit würde Ende 2016 der bisherige Höchststand vom Jahresende 2002 von gut 82,5 Mio. Personen übertroffen werden.

Flüchtlingszahlen mit voraussichtlich 200.000 zusätzlichen Kindern und Jugendlichen im Bildungssystem und rund 60.000 zusätzlichen Kitakindern gerechnet. Hierfür werden mehr Gebäude, mehr Personal und mehr Busse und Bahnen für den Schulweg benötigt. Der Bildungsbericht 2016⁴⁷ spricht von 33.000 bis 44.000 zusätzlichen Erzieherinnen, Lehrkräften oder Sozialarbeitern. Laut einer Berechnung der Bertelsmann Stiftung sind durch den Flüchtlingszustrom in den beiden vergangenen Jahren bis zu 300.000 zusätzliche Schüler nach Deutschland gekommen. Dadurch und durch einen Geburtenanstieg wären im Jahr 2025 weitere 2.400 Grundschulen nötig.

6.9. Ländlicher Raum als Innovationsmotor

Ländliche Räume haben ein enormes Potenzial für Wirtschaft⁴⁸ und Gesellschaft, welches gerade in Zeiten des demografischen Wandels stärker als bisher aktiviert werden muss.⁴⁹ Ziel muss dabei weiterhin die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse sein. Dieses Ziel kann nur erreicht werden, wenn die Rahmenbedingungen bei der Verkehrs-, Versorgungs-, der digitalen und der sozialen Infrastruktur einschließlich der medizinischen Versorgung stimmen. Dass die Entwicklung ländlicher Räume⁵⁰ rein rechtlich allerdings nach wie vor eine abgeleitete Funktion aus der Förderung der Landwirtschaft (Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz) ist, ist daher schon länger nicht mehr zeitgemäß. Dem Bedarf komplexer Förderung zur Bewältigung wirtschaftlicher und sozialer Herausforderungen kann so nicht ansatzweise gerecht geworden werden. Abwanderung von Arbeitskräften, Fachkräftemangel, drohender flächendeckender Wertverlust von Immobilien,

⁴⁷ [„Bildung in Deutschland 2016 – Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung und Migration“](#)

⁴⁸ Viele der sog. „Hidden Champions“, die Weltmarktführer in ihrem Bereich sind, sind im ländlichen Raum angesiedelt.

⁴⁹ Weiterführende Informationen können auch dem DStGB-Positionspapier [„Ländliche Räume als Innovationsräume stärken!“](#) aus dem Jahr 2017 entnommen werden.

⁵⁰ Mit Blick auf die Entwicklung ländlicher Räume sei an dieser Stelle auch auf die gemeinsame Dokumentation des DStGB, Scenario Management International ([ScMI](#)) und dem [Genossenschaftsverband](#) [„Szenario-Management für Städte und Gemeinden“](#) aus dem Jahr 2015 hingewiesen.

gleichzeitig Integration einer in Relation zur Bevölkerung großen Zahl von Flüchtlingen oder die Gewährleistung demokratischer Teilhabestrukturen⁵¹ sind nur einige Beispiele dafür.

Es ist daher zwingend erforderlich, über eine Änderung des Grundgesetzes die Gemeinschaftsaufgabe „Ländliche Entwicklung“ zu schaffen. Wesentliches Element der neuen Gemeinschaftsaufgabe sollte die Schaffung von Experimentalräumen sein, in denen für abgegrenzte Felder der Daseinsvorsorge bzw. definierte Politikfeldziele bestehende Regulierungen ausgesetzt sind. Gepaart mit einer guten Infrastruktur und einer zukunftsorientierten lokalen Wirtschaftsförderung wird der ländliche Raum Innovationsmotor bleiben und weitere Potenziale freisetzen. Die Förderung von Startups und auch Fintechs über von der Kommune unterstützte technisch gut ausgestattete Gründerzentren und Inkubatoren kann wegweisend für die Entwicklung des ländlichen Raumes sein.

⁵¹ Angesichts von flächenmäßig immer größer werdenden Gebietskörperschaften kann die Teilnahme an Gremiensitzungen z. B. ein Problem werden.

7. Abbau des Investitionsrückstandes

Dass Deutschland seine Zukunft aufs Spiel setzt, wenn es nicht gelingt die kommunale Investitionstätigkeit spürbar zu steigern, ist mittlerweile auch bei Bund und Ländern angekommen. Die diversen Unterstützungsprogramme zur Steigerung von Investitionen finanzschwacher Kommunen unterstreichen dies. So löblich der auf sieben Mrd. Euro aufgestockte Kommunalinvestitionsförderungsfonds des Bundes ist, muss auch klar sein, dass dies angesichts eines massiven kommunalen Investitionsrückstandes von weit über 100 Mrd. nur ein erster Schritt sein kann. Neben einer aufgabengerechten Finanzausstattung der Städte und Gemeinden, hier müssen insbesondere die Länder endlich ihrer Verantwortung gerecht werden, wird es zum Abbau des Investitionsstaus leider auch künftig zusätzlicher Investitionsprogramme bedürfen. Eine (weitere) Lockerung des Kooperationsverbotes, insbesondere im Bildungsbereich, kann in diesem Zusammenhang aber durchaus zielführend sein. So engt die Beschränkung der Fördermittelbereiche auf Bundeskompetenzen die Verwendungsmöglichkeiten von Bundesmitteln in den Kommunen doch arg ein.

Grundsätzlich ist zu beachten, dass der Investitionsrückstand mittlerweile so groß ist, dass dessen kurzfristiger Abbau nicht mehr möglich ist. Die Kommunen brauchen hier Zeit. Ein langsamer aber sukzessiver Fördermittelabfluss darf nicht als Zeichen, wonach die Mittel nicht notwendig sind, fehlinterpretiert werden. Abgesehen von Sachzwängen, die im Folgenden noch näher erläutert werden, ist hierin vielmehr ein Ausdruck kommunaler Selbstverwaltung zu sehen, dass Mittel im Förderzeitraum genau dann eingesetzt werden, wenn es für die Gemeinde am sinnvollsten ist.

In den folgenden Unterkapiteln wird zunächst kurz auf die diversen Finanzierungs- und Beschaffungsmodelle eingegangen. Die begrenzten Finanzmittel sind allerdings nur eine Seite der Medaille. Es gibt auf der anderen Seite noch viele weitere Investitionshemmnisse, die es zu beseitigen gilt.

7.1. Finanzierung von Infrastrukturmaßnahmen

Eine auskömmliche aufgabengerechte Finanzausstattung der Städte und Gemeinden ist Voraussetzung für einen Abbau des Investitionsrückstandes. Darüber hinaus werden

Investitionsprogramme von Bund und Länder notwendig sein. Im Einzelfall wird auch darüber zu befinden sein, ob über die KfW-Bank Sonderfazilitäten mit einer Verzinsung mit Nullprozent ausgereicht werden könnten, wie dies in der Vergangenheit schon erfolgreich bei der Finanzierung von Flüchtlingsunterkünften gehandhabt wurde. Auch der klassische „IKK - Investitionskredit Kommunen“ der KfW hat geholfen, Infrastrukturmaßnahmen in den Kommunen umzusetzen.⁵² Der Bedarf an KfW-Darlehen hängt letztlich auch von der Entwicklung der allgemeinen Marktsituation ab. Aufgrund der sog. Portfolioobergrenze⁵³ der KfW können einige Städte aber nur noch im äußerst begrenzten Rahmen Darlehen bei der KfW aufnehmen. Diese Obergrenze kann dabei nicht nur bei finanzschwachen Kommunen zu Schwierigkeiten führen, sondern auch bei Städten, die hohe Investitionen in ihre Infrastruktur über die KfW teilfinanziert haben.

Über die 19 Förderbanken des Bundes und der Länder wurden im Jahr 2016 den Kommunen rund 13,9 Mrd. Euro an Darlehen zur Verfügung gestellt und Zuschüsse in Höhe von 1,4 Mrd. Euro gewährt.⁵⁴ Größter Kreditgeber für Investitionen der Städte und Gemeinden sind aber die kommunal getragenen Sparkassen. Auch die Genossenschaftsbanken leisten einen wichtigen Beitrag zur Fremdfinanzierung der kommunalen Infrastruktur. Eine sich weiter verschärfende Bankenregulatorik wird die Attraktivität des ohnehin margenarmen kommunalen Kreditgeschäfts weiter absenken und mittelfristig investitionshemmend wirken. Es ist daher mit Nachdruck abzulehnen, dass der Basler Ausschuss für Bankenaufsicht strengere Eigenkapitalvorgaben vorantreibt. Kommunale Investitionen würden so systematisch erschwert werden.

Mit Blick auf die Versorgungsinfrastruktur gilt es zu untersuchen, ob längere Darlehenslaufzeiten, die sich stärker am Abschreibungszeitraum der jeweiligen Infrastruktur

⁵² Weitere Informationen zu den KfW-Förderprodukten für öffentliche Einrichtungen können über die entsprechende [KfW-Homepage](#) abgerufen werden.

⁵³ Die Problematik wird dadurch noch verschärft, dass die KfW neben der Stadt auch deren Eigenbetriebe in die Berechnung der Portfolioobergrenze miteinbezieht.

⁵⁴ Eine nach Länder differenzierte Aufschlüsselung der kommunalen Förderung im Zeitreihenvergleich kann der Förderstatistik des Bundesverbandes Öffentlicher Banken Deutschlands (VÖB) „[Förderungsgeschäft in Deutschland 2008 – 2016 – Aktivitäten der deutschen Förderbanken](#)“ entnommen werden

orientieren, erstrebenswert sind und zu verstärkten Investitionen in die Versorgungsinfrastruktur beitragen können.

7.1.1. Alternative / Neue Finanzierungsmodelle

Der obig skizzierte Investitionsrückstand zeigt deutlich, dass dessen Überwindung ein Prozess für die nächsten Jahre, wenn nicht Jahrzehnte sein wird. Aufgrund der schieren Höhe des kommunalen Investitionsrückstandes wird ein Abbau allein mit Eigenkapital, Mitteln aus Förderprogrammen, klassischen Investitionskrediten etc. nicht beizukommen sein. Neben dem verstärkten Rückgriff auf interkommunale Kooperationen kann die öffentliche Hand auf zusätzliches privates Kapital zugreifen. In diesem Zusammenhang können sog. neue bzw. alternative Finanzierungsmodelle eine interessante Option zur Finanzierung der kommunalen Infrastruktur darstellen. Ob und wie solche Finanzierungsmöglichkeiten eingesetzt werden, muss jeweils im Einzelfall vor Ort entschieden werden.

7.1.1.1. *Crowdfunding*

Die Finanzierung der kommunalen Infrastruktur über die Crowd ist in der kommunalen Praxis in Deutschland noch wenig erprobt. Grundsätzlich ist bei der Schwarmfinanzierung zu unterscheiden zwischen spendenbasiertem⁵⁵, gegenleistungsbasiertem⁵⁶, kreditbasiertem⁵⁷ Crowdfunding und dem Crowdinvesting⁵⁸. Gerade für kleinere Gemeinden kann die Finanzierungsmethode Crowdfunding durch die Möglichkeit der direkten Einbeziehung der Bürgerschaft vor Ort in gewissen Fällen eine interessante Option darstellen. Im Optimalfall

⁵⁵ Wie der Name sagt, erfolgt beim spendenbasierten Crowdfunding keine Gegenleistung.

⁵⁶ Beim gegenleistungsbasierten Crowdfunding erhält der Geldgeber eine sachliche Gegenleistung als symbolische Bestätigung seiner Unterstützung. Ein Beispiel könnte die (Teil-)Finanzierung zur Sanierung des Schwimmbades sein, als Gegenleistung wäre lebenslanger freier Eintritt vorstellbar.

⁵⁷ Beim kreditbasierten Crowdfunding, auch unter Crowdlending oder Bürgerkredit bekannt, muss die Kommune die über die Crowd generierten Mittel wieder zurückzahlen. Um viele „Kleinanleger“ zu gewinnen, müssen die Zinskonditionen und das Projekt für die Einwohner entsprechend attraktiv sein. Zudem braucht man einen Partner mit Banklizenz, was wiederum zu höheren Kosten für die Kommune führt.

⁵⁸ Beim Crowdinvesting erwirbt der Kleinanleger Anteile am Projekt und wird dafür an der finanziellen Rendite beteiligt. Ein gutes Anwendungsbeispiel sind Windenergieparks. Sofern die Bürger vor Ort dann Anteile erwerben, partizipieren sie auch an den Gewinnen, was im betreffenden Gebiet auch zu einer höheren Akzeptanz von Windrädern führen kann.

stellt Crowdfunding sicher, dass nicht an den Bedürfnissen der Bürger vor Ort vorbeigebaut wird, politisches Engagement gesteigert und letztlich auch die politische Akzeptanz des betreffenden Infrastrukturprojektes gesteigert wird. Nicht zu unterschätzen ist die Langfristwirkung der Identifizierung der Bürger mit dem betreffenden städtischen Infrastrukturprojekt. In diesem Zusammenhang können Crowdfundingmodelle gerade auch für Stadtwerke und kommunale Wohnungsgesellschaften interessant sein.

7.1.1.2. Schuldscheindarlehen und Anleihen

Zu den sog. alternativen Finanzierungsinstrumenten für Kommunen zählen Schuldscheindarlehen und Anleihen, wenngleich es kommunale Schuldscheine auch bereits im Mittelalter gegeben hat. Aufgrund ihrer Volumina sind diese Formen eher für größere Städte geeignet.⁵⁹ Neben den langen Laufzeiten können Schuldscheindarlehen und Anleihen gerade auch mit Blick auf die Verbreiterung der Investorenbasis eine interessante Option sein.

7.1.1.3. Genossenschaftsmodelle

Ende 2016 hat die UNESCO die „Idee und Praxis der Organisation von gemeinsamen Interessen in Genossenschaften“ auf die „Repräsentative Liste des immateriellen Kulturerbes“ aufgenommen.⁶⁰ Genossenschaftsmodelle bieten auch auf kommunaler Ebene in verschiedenen Feldern einen interessanten Organisations- und Finanzierungsansatz. Schon heute sind Bürgerinnen und Bürger bereit, im Rahmen der Energiewende privates Kapital zum Beispiel für Energiegenossenschaften bereitzustellen.

Am bekanntesten ist aber sicherlich das genossenschaftliche Wohnen. Wohnungsgenossenschaften leisten seit langem einen wichtigen Beitrag zur Schaffung und Sicherung bezahlbaren Wohnraums sowie zur Bildung stabiler Wohnquartiere. Auch zur

⁵⁹ Man geht davon aus, dass die Emittierung von Anleihen auf dem Kapitalmarkt erst ab rund 100 Mio. € rentierbar ist. Die Mindestvolumina von Schuldscheinen liegen bei rund 10 Mio. €. Hinzu kommt der insbesondere bei Anleihen hohe Verwaltungs- und Dokumentationsaufwand.

⁶⁰ Weltweit gibt es in über 100 Ländern etwa 800 Mio. Genossenschaftsmitglieder, 21 Mio. davon in Deutschland ([UNESCO](#)).

Schaffung neuer Wohnstrukturen, wie zum Beispiel Mehr-Generationen-Häuser, eignen sich Genossenschaftsmodelle.

Es ist daher erforderlich, dass insbesondere kleinere Genossenschaften – auch in ihrer Gründungsphase – finanziell gefördert werden. Neben der Förderung sollte eine stärkere Einbeziehung von Wohnungsgenossenschaften auch in Kooperationsvereinbarungen mit den Kommunen unterstützt werden. Zudem muss der Bund die Bedingungen für den Erwerb von Geschäftsanteilen für Mitglieder im Rahmen des KfW-Wohneigentumsprogramms verbessern.

7.1.1.4. Öffentlich-Private-Partnerschaften

Ein weiteres Modell zur Bereitstellung der kommunalen Infrastruktur sind Öffentlich-Private-Partnerschaften (ÖPP). Bei der ÖPP-Beschaffungsvariante erfolgt in der Regel eine Lebenszyklusbetrachtung, die den Vorteil bietet, dass zum Beispiel nennenswerte Kosten, die erst nach Abschluss der Investitionsmaßnahme anfallen, miteinbezogen werden. Abhängig von der jeweiligen Investitionsmaßnahme können ÖPP in der Gesamtrechnung daher aufgrund von Effizienzgewinnen wirtschaftlicher als die herkömmliche Kreditfinanzierung sein. Bei entsprechender Vertragsgestaltung können ÖPP auch mit Blick auf die Risikostreuung von Vorteil sein. Weitere Vorteile sind im Knowhow der Privatwirtschaft zu sehen. In Anbetracht des zunehmenden Fachkräftemangels des öffentlichen Sektors wird dieser Aspekt künftig noch weiter an Bedeutung gewinnen.

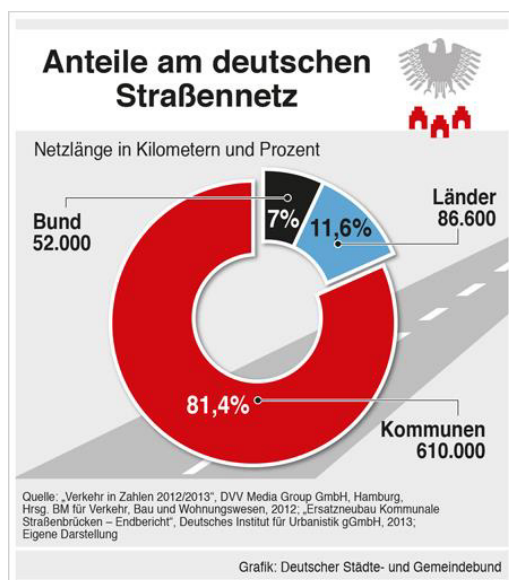
Anwendung können ÖPP beim Bau und der Sanierung wichtiger Infrastruktureinrichtungen wie zum Beispiel Schulen oder öffentliche Verwaltungsgebäude finden.

7.1.1.5. Beleihungsmodelle

Beleihungsmodelle stellen eine weitere Möglichkeit dar, privates Kapital in die Infrastruktur der Daseinsvorsorge fließen zu lassen. Als Beispiel seien hier die sog. „Betreibermodelle“ bei der Abwasserentsorgung genannt. Diese Ansätze lassen sich weiter ausbauen. Die Gesetzgeber auf Bundes- und Landesebene sind in diesem Zusammenhang angehalten Voraussetzungen zu schaffen, um zum Beispiel durch die Ermöglichung der sog. Beleihung von Privatpersonen oder privaten Unternehmen weiteres Potential zu erschließen.

7.1.2. Nutzerorientierte Infrastrukturfinanzierung

Die Finanzierung öffentlicher Investitionen aus dem allgemeinen Abgabenaufkommen soll und wird auch zukünftig eine wesentliche Säule sein. Eine stärkere Einbeziehung der Verursacher scheint insbesondere mit Blick auf Straßen und die Verkehrsinfrastruktur aber dennoch zielführend. Vor dem Hintergrund unserer Klimaschutzziele und des drohenden Verkehrsfalles ist daher als erster Schritt eine flächendeckende Lkw-Maut sachgerecht. Schließlich trägt vor allem der schwere Güterverkehr zu Straßenschädigungen bei. Dass bisher nur der Bund von der Lkw-Maut auf Autobahnen und Bundesfernstraßen (ca. 16.000 km) profitiert, während das kommunale Straßennetz mit einer Gesamtlänge von über 600.000 km nicht an der Maut partizipiert, ist daher nicht nachvollziehbar. Mit einer strecken- und zeitabhängigen Maut auf allen Bundesstraßen und einer Vignette für das nachgeordnete Straßennetz würden den Kommunen die dringend benötigten Investitionsmittel



zweckgebunden zufließen. Sie hätte zudem den Vorteil, dass damit auch eine Lenkungsfunktion verbunden wäre. Wenn bestimmte stark belastete Straßen in der Rush-Hour höher bemautet würden, hätte dieses sicherlich auch einen entlastenden Effekt. Die Orientierung zusätzlich an den bewährten Schadstoffklassen könnte die Feinstaubbelastung in den Städten reduzieren. Ein Ausbau der nutzerorientierten Infrastrukturfinanzierung kann daher als zukunftsweisend angesehen werden.

7.1.3. Interkommunale Kooperation

Kommunale Zusammenarbeit bietet die Chance, auch in Zeiten knapper Kassen dem demografischen Wandel zu begegnen und eine leistungsstarke und attraktive öffentliche Infrastruktur in ländlichen Räumen vorzuhalten. Durch die Bündelung der Kräfte und Ressourcen im Rahmen von interkommunalen Kooperationen bleibt die gemeindliche

Handlungsfähigkeit erhalten und die Wettbewerbsfähigkeit wird vergrößert.⁶¹ So kann es zum Beispiel sinnstiftend sein, wenn von zwei sanierungsbedürftigen Schwimmbädern nur eines saniert wird und im Gegenzug ein Ruftaxi finanziert wird, welches die Einwohner der einen Gemeinde unentgeltlich zum sanierten Schwimmbad der Nachbargemeinde fährt. Viele weitere Modelle sind hier vorstellbar.⁶² Das Potenzial ist noch lange nicht ausgeschöpft.

7.2. Abbau von Investitionshemmnissen

Die mitunter schwierige Finanzlage vieler Kommunen und damit einhergehender Probleme bei der Finanzierung von kommunalen Infrastrukturmaßnahmen ist sicherlich entscheidend für den Investitionsstau, gleichwohl werden zusätzliche Finanzmittel allein nicht reichen, um den Investitionsrückstand zügig abzubauen. Auf die weiteren Investitionshemmnisse, wie zum Beispiel überbordende Standards und Personalengpässe bei kommunalen Bauverwaltungen und Bauindustrie soll im Folgenden näher eingegangen werden.

Investitionsbeschleunigend kann die Neuschaffung einer Kategorie von „Investitionsvorhaben von übergeordnetem gesamtgesellschaftlichen Interesse“ wirken. Diese neue Kategorie sollte Aussetzungen oder auch den Wegfall von Anforderungen bei Bau, Planung, Ausschreibung oder Umwelt- und Naturschutz ermöglichen. So können wirklich wichtige Vorhaben, wie etwa der Bau neuer Verkehrswege, Energietrassen oder wichtiger Gebäude in Kommunen schneller, effizienter und kostengünstiger geplant und auf den Weg gebracht werden. Gemeinsam mit den Kommunen und den Ländern ist der Bundesgesetzgeber hier aufgefordert, mögliche Ausnahmen in den folgend näher skizzierten Bereichen zu erarbeiten.

⁶¹ Das OLG Celle hat mit Beschluss vom 03.08.2017 eine kommunalfreundliche Entscheidung zur interkommunalen Zusammenarbeit getroffen. Dem Beschluss zufolge stellt die Gründung eines Zweckverbands und die Übertragung einer Aufgabe auf diesen Verband keinen öffentlichen Auftrag im Sinne des Wettbewerbs- und Vergaberechts dar, wenn eine echte Kompetenzverlagerung vorliegt, d. h. dem Zweckverband die mit der verlagerten Kompetenz verbundene Zuständigkeit übertragen worden ist, er eigene Entscheidungsbefugnisse innehat und über finanzielle Unabhängigkeit verfügt. Damit hat das OLG Celle den Vorgaben des EuGH vom 21.12.2016 entsprochen. Vorliegend ging es um die Übertragung von Entsorgungsdienstleistungen der Region Hannover auf einen neu gegründeten Zweckverband. Hiergegen hatte sich das private Entsorgungsunternehmen Remondis gewandt.

⁶² So können gemeinsam genutzte Einrichtungen wie z. B. Sporthallen und Betriebshöfe kostengünstiger betrieben werden. Bereits im Jahr 2004 hat der DStGB eine Dokumentation zum Thema „[Interkommunale Zusammenarbeit](#)“ veröffentlicht.

Vorbild könnten bspw. die Regelungen des sog. „Konjunkturpaket II“ oder die Regelungen bei den Infrastrukturvorhaben zur Wiederherstellung der Deutschen Einheit sein.

7.2.1. Abbau von Standards

Standards behindern und verteuern die kommunale Investitionstätigkeit. Allerdings kann und darf auf sicherheitsrelevante Standards nicht verzichtet werden. Gleichwohl gibt es einige folgend näher skizzierte Bereiche, wo der Abbau, die Harmonisierung oder auch nur die Nicht-Verschärfung von Standards die kommunale Investitionstätigkeit erleichtern kann.

7.2.1.1. *Kindertagesstätten*

Angesichts der Schwierigkeiten vieler Kommunen, geeignete Räumlichkeiten zur Errichtung von Kindertageseinrichtungen zu finden, sind die Regelungen bezüglich der räumlichen Mindestausstattung zu hinterfragen bzw. sollten diese flexibler gehandhabt werden können. Außer Frage steht dabei, dass es für den Betrieb einer Tageseinrichtung für Kinder der Einhaltung gesetzlich festgeschriebener Mindeststandards bedarf.⁶³ Das heißt, dass die festgelegten Standards in Bezug auf die Qualifikation der beschäftigten Fachkräfte, die maximale Größe und Zusammensetzung der Gruppe sowie der Mindestpersonalbedarf jederzeit sicherzustellen sind. Neben den Mindestpersonalstandards werden in den Betriebserlaubnissen noch verbindliche Vorgaben wie zum Beispiel hinsichtlich der Ausstattung mit Ruhe- und Schlafräume, Vorgaben zu den Sanitätsräumen sowie baulichen Vorgaben⁶⁴ festgelegt.

7.2.1.2. *DIN-Normung auf den Prüfstand stellen*

Ohne eine nachhaltige Reduzierung der Baukosten, die in den vergangenen zehn Jahren um bis zu 36 Prozent gewachsen sind, wird es nicht gelingen, insbesondere Wohnungsbauprojekte zu bezahlbaren Preisen zügig zu realisieren. Daher ist es erforderlich, dass die Erarbeitung von technischen Normen, Standards und Zulassungen sowie ihre

⁶³ Die Mindeststandards dienen dem Schutz der Kinder und sollen die Gewährleistung des Kindeswohls gemäß § 45 SGB VIII in der Tageseinrichtung sicherstellen.

⁶⁴ Zu den baulichen Vorgaben zählen u. a. Vorgaben zur Beschaffenheit und Gestaltung des Außengeländes.

Übernahme in das öffentliche bautechnische Regelwerk einer strengen Erforderlichkeitsprüfung unter Einbeziehung einer Kosten-Nutzen-Betrachtung unterzogen werden.

Erste Schritte zur Überprüfung der Standards im Bauwesen sind auf Bundesebene erfolgt. Auf Vorschlag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) wurde ein Sonder-Präsidialausschuss beim Deutschen Institut für Normung e. V. (DIN) eingerichtet mit dem Ziel, Kostensenkungspotenziale im Normungsbereich zu identifizieren und zu realisieren. Außerdem wurde im BMUB die Arbeitsgemeinschaft „Standards im Bauwesen“ zur Überprüfung kostentreibender Normen, Zulassungen und rechtliche Anforderungen im Wohnungsbau eingerichtet. Der Bund muss die Überprüfung des Normungswesens auch in der neuen Legislaturperiode weiter vorantreiben. So muss in Normungsprozessen künftig vor Normungsbeginn immer eine Relevanzprüfung erfolgen. Die Wirtschaftlichkeit von Normung kann dabei nur über geregelte Kosten-Nutzen-Analysen im Normungsprozess sichergestellt werden. Für baurelevante Normung ist folglich bereits bei der Relevanzprüfung eine Vorabschätzung der Wirtschaftlichkeit durchzuführen. Grundsätzlich ist auch die Beteiligung an Normungsverfahren zu verbessern. Die Normungsarbeit darf nicht nur leistungsstarken Unternehmen oder Forschungseinrichtungen überlassen werden. Auch öffentliche Bauherren und Kommunen sind zu beteiligen. Zur Vorhaltung dieses Expertenwissens ist insoweit finanzielle Hilfe vorzusehen. Der Gesetzgeber bleibt gefordert, geeignete Strukturen für eine entsprechende Förderung zu schaffen.

Mit Blick auf die zügige und kostengünstige Realisierung von Bauvorhaben ist zudem darauf zu achten, dass keine weiteren Verschärfungen bei den Gebäudeenergiestandards vorgenommen werden. Allein die Verschärfung der Energieeinsparverordnung (EnEV) hat bei Neubauten zu Mehrkosten von bis zu 10 Prozent geführt.⁶⁵ Dies ist nicht akzeptabel.

Städte und Gemeinden benötigen hinsichtlich der Gebäudeenergiestandards Planungssicherheit. Insoweit sind die Überlegungen zur Einführung eines Gebäudeenergiegesetzes (GEG) in der neuen Legislaturperiode wieder aufzugreifen. Die

⁶⁵ Die Verschärfung der EnEV ist am 01.01.2016 in Kraft getreten.

bestehenden Regelungen des Energieeinsparungsgesetzes, der EnEV und des Erneuerbare-Energien-Wärmegesetzes müssen zu einem einheitlichen GEG zusammengeführt werden. Ziel muss die Schaffung eines einheitlichen Regelungssystems sein, in dem Energieeffizienzaspekte und der Einsatz erneuerbarer Energien in Gebäuden integriert sind. Es muss ein technologieoffener Systemwechsel unter Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit ermöglicht werden.

7.2.1.3. Bauordnung etablieren

Ein weiterer Hemmschuh für Investitionen sind die in 16 unterschiedlichen Landesbauordnungen geregelten Anforderungen zum Beispiel an die Erschließung, die Art der baulichen Nutzung, der Abstandsflächen, der Gemeinschaftsanlagen, der Spielflächen und Stellflächen, des Nachbarschutzes, der Feuerwiderstandsklassen von Bauteilen oder auch der Eignung von Bauprodukten und der Standsicherheit. Dies ist nicht mehr zeitgemäß. Eine Vereinheitlichung der Struktur, der technischen Anforderungen und die gegenseitige Anerkennung technischer Nachweise und Prüfungen würden für die Praxis eine erhebliche Erleichterung bedeuten. Die auf der Ebene des Bundes mit den Ländern erarbeitete Musterbauordnung muss mit dem Ziel einer weiteren Vereinheitlichung des Bauordnungsrechts daher mit einer stärkeren Verbindlichkeit ausgestaltet werden.

Zur Ankurbelung des Wohnungsbaus und auch zur Bestandssanierung müssen im Baurecht weitere Flexibilisierungen, unter anderem bei den Abstandsflächenregelungen und beim Schallschutz, vorgesehen werden. Immerhin ist mit der Einführung des neuen Gebietstyps „Urbanes Gebiet“ in das Baugesetzbuch der Bundesregierung im Jahr 2017 ein wichtiger Schritt hin zu einer flexiblen Nutzungsmischung für Wohnen und Gewerbe in Städten und Gemeinden gelungen. Auf diese Weise kann - unter Berücksichtigung der Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse - zusätzlicher Wohnraum in Innenstädten und Ortskernen geschaffen werden. Als Hemmschuh erweist sich aber weiterhin, dass planerisch keine Möglichkeit besteht, passive Schallschutzmaßnahmen bei der Errichtung von

Wohngebäuden in der Abwägung zu berücksichtigen bzw. in Bauleitplänen festzusetzen. Der Bund wird aufgefordert, den Rechtsrahmen entsprechend anzupassen.⁶⁶

7.2.1.4. Serielles und nachhaltiges Bauen forcieren

Standardisierungen und serielles Bauen sparen Kosten. Sie können bei Wahrung der Baukultur die Fertigstellung von Wohnbauprojekten beschleunigen und sind im Sinne einer flexiblen Nutzung des Wohnraums nachhaltig. Diese Art des Bauens ist daher zu forcieren.

7.2.2. Vergabewesen

Öffentliche Ausschreibungsverfahren sind verwaltungs- und zeitaufwändig und können kommunale Investitionen zusätzlich, oftmals über viele Monate oder sogar Jahre, verzögern. Öffentliche Auftraggeber haben gegenüber privaten Auftraggebern aufgrund der umfassenden vergaberechtlichen Anforderungen regelmäßig einen erheblichen Mehraufwand. Es ist daher erforderlich, das Vergaberecht weiter zu vereinfachen und praxisgerecht auszugestalten.

Neben einer strukturellen Zusammenfassung der Verfahrensvorschriften im Bereich oberhalb der EU-Schwellenwerte durch Schaffung einer einheitlichen Vergabeverordnung⁶⁷ ist auch eine Zusammenführung der im Unterschwellenbereich bestehenden Regelungen der Unterschwellenvergabeordnung (sowie der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB/A) vorzunehmen. Inhaltlich empfiehlt sich bei allen Vergaben unterhalb der EU-Schwellenwerte eine Gleichstellung aller Ausschreibungsarten, falls vorab ein öffentlicher Teilnahmewettbewerb stattgefunden hat. Eine strukturelle Vereinfachung des Vergaberechts unter Wegfall formell einengender Vorgaben ist nicht zuletzt deshalb zwingend, damit öffentliche Auftraggeber und insbesondere Städte und Gemeinden bei öffentlichen Ausschreibungen mehr Bieterangebote erhalten. Die oft sehr geringe Beteiligung von Unternehmen an öffentlichen Ausschreibungen führt dazu, dass die angebotenen Preise für Städte und Gemeinden deutlich nach oben gehen und nicht selten öffentliche

⁶⁶ Ergänzend sei auf das DStGB-Positionspapier zum [Lärmschutz](#) aus dem Jahr 2016 verwiesen.

⁶⁷ Eine Zusammenfassung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen und der Vergabeverordnung ist hier erforderlich.

Vergabeverfahren aufgehoben werden müssen. Städte und Gemeinden haben somit im Ergebnis durch eine Ausschreibung nicht ein Mehr an Wettbewerb, sondern sie haben es zunehmend mit einer Marktverengung und einem beschränkten Bieterkreis zu tun. Die vergaberechtlichen und formalen Anforderungen sind deshalb sowohl im Ober- wie im Unterschwellenbereich auf den Prüfstand zu stellen und zu reduzieren.

Die aktuellen Vergabevorschriften für öffentliche Bauvorhaben, die eine konstruktive Leistungsbeschreibung mit Leistungsverzeichnis als das prinzipiell anzuwendende Regelverfahren vorgeben, verhindern zudem häufig eine ganzheitliche Optimierung von öffentlichen Bauvorhaben: und zwar von der Vorplanung eines Bauvorhabens bis zur Bauwerkserstellung. Optimierungspotenziale zur Vermeidung von Ineffizienzen liegen dabei insbesondere in einer verbesserten Kommunikation und Kooperation zwischen sämtlichen Baubeteiligten, einer besseren Koordination der Bauabläufe auf der Baustelle sowie einer auf den Bauablauf optimierten Bauwerksplanung.

Hier kann im Einzelfall das Instrument der funktionalen Ausschreibung eine echte Hilfestellung bieten. Durch die Zusammenlegung der Planung und Ausführung in eine Hand können Bauunternehmen frühzeitig in die Planungsphase integriert und ein bereichsübergreifender Informationsfluss von Beginn an ermöglicht werden. Bei funktionalen Ausschreibungen kann zudem die Vergabe der Bauleistung im Einzelfall auch in großen Losen erfolgen. Hierbei ist allerdings eine sorgfältige Einzelfallprüfung durchzuführen, da im Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe grundsätzlich das Gebot der mittelstandsfreundlichen Vergabe (insbesondere durch Losaufteilung) beachtet werden sollte. Die funktionale Ausschreibung hat sich allerdings bei privatwirtschaftlichen Bauvorhaben unter dem Begriff „Schlüsselfertigbau“ bereits zunehmend etabliert. In der Ausschreibungspraxis der öffentlichen Hand wird die funktionale Leistungsbeschreibung aufgrund der vergaberechtlichen Vorgaben jedoch nur selten angewandt. Die entsprechenden Vorgaben (in der VOB/A) sollten daher überprüft und ggf. flexibilisiert werden.

7.2.3. Beihilferecht

Das europäische Beihilferecht stellt nicht nur bei der Investition, sondern auch bei dem Betrieb kommunaler Infrastrukturen die Städte und Gemeinden vor große Herausforderungen.

Die Europäische Kommission hat zwar erfreulicherweise ihre Entscheidungspraxis seit dem Jahr 2015 zu Gunsten rein lokaler Investition verändert, aber gleichzeitig immer darauf hingewiesen, dass es sich jeweils um Einzelfallentscheidungen handelt und keineswegs grundsätzlich eine Ausnahme für bestimmte Investitionen angenommen werden könne. Auch steht eine Entscheidung der europäischen Gerichte zu der geänderten Entscheidungspraxis noch aus. In Bezug auf Investitionen im nicht unmittelbaren hoheitlichen Bereich resultiert hieraus eine erhebliche Rechtsunsicherheit.

Der Deutsche Städte- und Gemeindebund sieht daher entsprechende Anpassungen bei den Regelungen zum Beihilferecht für erforderlich an. Es ist essentiell, dass die kommunale Gestaltungshoheit im Bereich der Daseinsvorsorge mehr Berücksichtigung im Beihilferecht findet. Der Bereich der Daseinsvorsorge sollte grundsätzlich schon tatbestandlich nicht beihilferelevant sein. Es sollten jedoch mindestens großzügige De-Minimis-Regelungen getroffen werden, um Rechtsunsicherheiten und einen unnötigen, bürokratischen Aufwand auf kommunaler Ebene zu vermeiden. Dies würde es auch der Kommission und den Gerichten der Europäischen Union erleichtern sich auf die wirklich entscheidenden und binnenmarktrelevanten Fälle zu konzentrieren. Es ist zu erwarten, dass eine Entschärfung der Belastung der kommunalen Ebene von den Verpflichtungen des komplexen Beihilferechts einen signifikanten Beitrag zur Steigerung der Investitionen in die kommunale Infrastruktur leisten kann.

7.2.4. Verfahrensbeschleunigung

Eine Straffung der Planungs- und Umsetzungsvorschriften ist erforderlich. Dazu könnte etwa gehören, bei wichtigen Infrastrukturmaßnahmen die Zuständigkeiten bei besonders spezialisierten Verwaltungsgerichten zu konzentrieren und den Instanzenzug zu verkürzen. Das ist auch deshalb notwendig, weil im internationalen Vergleich Deutschland bei der Planung und Umsetzung von Infrastrukturmaßnahmen zu viel Zeit braucht.

7.2.5. Baulandmobilisierung

Beim Thema Bauland ist nicht das Bestehen von Baurechten, sondern die Mobilisierung des Baulands das Kernproblem.⁶⁸ Der Bund wird daher aufgefordert, zukünftig die verbilligte Abgabe nicht mehr benötigter Bundesliegenschaften zum Zweck der Wohnbebauung weiter zu forcieren.⁶⁹ Städte und Gemeinden sind frühzeitig über Veräußerungsabsichten von Bundesliegenschaften zu informieren und eng einzubinden.

Mit Blick auf die Baulandmobilisierung sollte der Bund zudem ein neues Innenentwicklungsmaßnahmegebiet in das Baugesetzbuch (BauGB) aufnehmen. Mit diesem auch vom „Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen“ diskutierten Instrument könnten in begründeten Einzelfällen Grundstücke im Innenbereich bei dringendem Wohnraumbedarf von der Gemeinde aufgekauft und zügig der benötigten baulichen Entwicklung zugeführt werden.

Der Bund sollte zudem prüfen, einen „Fonds für Wohnbauland und Erschließung“ aufzulegen. Dieser könnte es Städten und Gemeinden durch verbilligte Darlehen ermöglichen, Bauland zu erwerben und unter spezifischen Bedingungen an Bauwillige zu vergeben. Zur Mobilisierung von Bauland können im Einzelfall auch landwirtschaftliche Flächen beitragen. Es gilt hier zu prüfen, inwieweit die steuerlichen Rahmenbedingungen für Landwirte, die Flächen zur Realisierung von Wohnbebauung veräußern wollen, verbessert werden könnten.

⁶⁸ Hingewiesen sei an dieser Stelle auch auf das DStGB-Positionspapier „[Bezahlbaren Wohnraum schaffen](#)“.

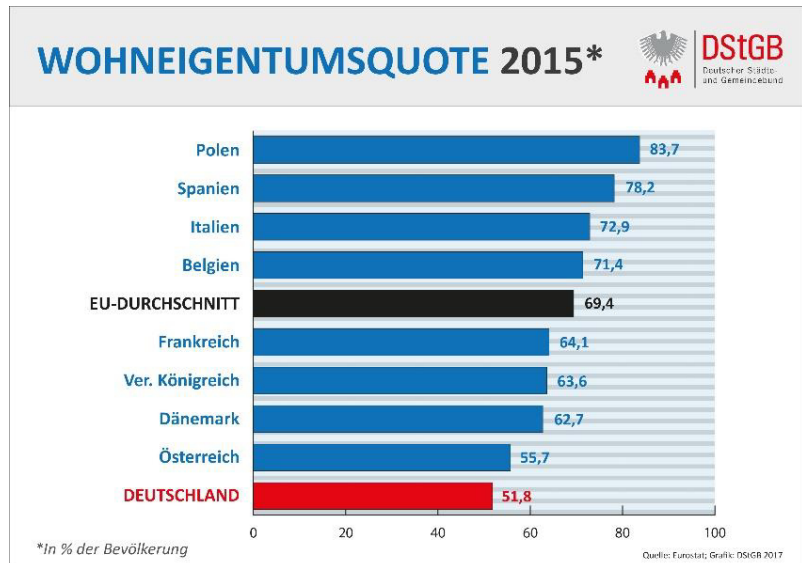
⁶⁹ Die am 26.11.2015 in Kraft getretene „*Richtlinie der BImA zur verbilligten Abgabe von Grundstücken*“ ist zu überarbeiten und zu optimieren. Diese Richtlinie setzt den Abschlag vom Grundstückspreis beim Erwerb für Zwecke des sozialen Wohnungsbaus im Geschosswohnungsbau mit mindestens acht Wohneinheiten auf bis zu 25.000 € pro neugeschaffene Wohneinheit (begrenzt auf 80 % des Kaufpreises) und ohne Budgetbegrenzung fest. Bei der Abgabe von Konversionsliegenschaften kann zudem eine Verbilligung von 350.000 € pro Kaufvertrag erfolgen. Zum Stichtag 31.03.2017 waren allerdings erst 28 Verträge über die verbilligte Abgabe von Liegenschaften geschlossen worden, u. a. zur Unterbringung von Asylbegehrenden und Flüchtlingen.

Gründe für die bislang geringe Anzahl der Verträge sind nicht nur die Planungsvorläufe innerhalb der Kommunen, sondern Umsetzungsprobleme zwischen Kommunen und BImA. Insbesondere das Wertermittlungsverfahren muss neu geregelt werden. Zur Erhöhung der Akzeptanz sollte eine gemeinsame Auswahl und Gutachterbeauftragung durch BImA und Kommune erfolgen. Darüber hinaus muss die strenge Bindung an die Bundeshaushaltsordnung bei der Verwertung bundeseigener Liegenschaften durch die BImA für eine stärkere Berücksichtigung stadtentwicklungs- und wohnungspolitischer Ziele der Kommunen durch eine Änderung des BImA-Gesetzes geöffnet werden. Schließlich sollte die Weiterveräußerung von Liegenschaften an nichterstzugriffsberechtigte Dritte unter Beibehaltung des Verbilligungsabschlages durch entsprechende Änderungen in BImA-Recht ermöglicht werden. Etwaigen beihilferechtlichen Bedenken kann durch transparente Vergabeverfahren begegnet werden.

7.2.6. Exkurs: Investitionsanreize für frei finanzierten Wohnungsbau

Der Bund bleibt auch in der neuen Legislaturperiode gefordert, die Rahmenbedingungen für bezahlbares Bauen und Wohnen zu verbessern. Eine Investitionszulage des Bundes für den Bau preisgünstiger Mietwohnungen, ggf. ergänzt um eine steuerliche Sonderabschreibung ist erforderlich, um gerade auch das mittlere Preissegment wirksamer bedienen zu können. Hinzu kommt, dass die Wohneigentumsquote in Deutschland mit rund 52 Prozent im europäischen Vergleich äußerst gering ist.

Wohneigentum sollte daher - auch zum Zwecke der Vermögensbildung und der Alterssicherung - für breite Schichten der Bevölkerung durch den Bund (und die Länder) mit einem Zuschuss zum Eigenkapital für Bauwillige oder einem Baukindergeld oder der



Kombination aus beidem gefördert werden. Dabei sollte nach Zielgruppen (z. B. junge Familien mit kleinen und mittleren Einkommen) differenziert werden, um Mitnahmeeffekten vorzubeugen. Eine Begrenzung der Maßnahmen auf Gebiete mit „angespannten Wohnungsmärkten“ ist abzulehnen.

7.2.7. Kooperationsgebot statt Kooperationsverbot

Die im Rahmen der künftigen Ausgestaltung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern vorgenommene Lockerung des Kooperationsverbotes im Bildungsbereich ist ein richtiger Schritt. Die Beschränkung der Fördermittelbereiche auf Bundeskompetenzen engt die Verwendungsmöglichkeiten von Bundesmitteln in den Kommunen stark ein und ist weder sachgerecht noch zeitgemäß. Wenn wir es mit der Chancengerechtigkeit in unserem Land wirklich ernst meinen, muss daher an die Stelle des Kooperationsverbotes ein Kooperationsgebot treten. Ohne dauerhafte Hilfen des Bundes wird es uns nicht gelingen, das große Potenzial in den ländlichen Räumen weiterzuentwickeln, die medizinische Versorgung

flächendeckend sicherzustellen und auch armen Kommunen Entwicklungschancen zu ermöglichen.

7.2.8. Förderwesen

Eines der größten Probleme im Förderwesen ist die zeitliche Begrenzung von Förderprogrammen. Förderprogramme sollen keine der Kompetenzaufteilung widersprechende dauerhafte Aufgabenerledigung vornehmen. Die Lösung, sie deshalb zeitlich zu befristen, bewirkt aber keine bessere Aufgabenerledigung. Tatsächliche Folge ist die weit verbreitete „Projektitis“ oder auch „Atomisierung“, bei der nach Auslaufen der Förderphase ein marginal geändertes Förderprogramm eine Anschlussfinanzierung sicherstellt. Besser wäre es, die Förderung zeitlich zu entfristen, dafür aber an eine vorher vereinbarte, operationalisierbare Zielerreichung zu binden. Konkret sind die Förderprogramme des Bundes von zeitlich befristeter Förderung (auch bei Modellvorhaben und Pilotprojekten) auf inhaltlich definierte Zielerreichung umzustellen. Die Dauer der nötigen Förderung kann ein Indiz für unzureichende Aufgaben gerechter Finanzausstattung sein. Ergänzend könnte ein Finanzierungs-Revisionsmechanismus eingeführt werden. Dann müsste das zuständige Land erklären, warum ein Förderziel dauerhaft nicht erreicht wird.

Zur „Atomisierung“ trägt auch die zunehmende Anzahl separater Förderprogramme bei. Diese Programme zeichnen sich häufig durch jeweils abweichende Förderbedingungen aus, was den administrativen Aufwand für Städte und Gemeinden erheblich erhöht. Gerade bei kleinen Gemeinden stehen zeitlicher und personeller Aufwand nur noch selten in einem gesunden Verhältnis zu den beantragten Fördermitteln, deren Bewilligung zudem in der Regel keineswegs gesichert ist. Als zielführend wird erachtet, wenn der Bund die bestehenden Förderprogramme sinnvoll bündelt und praxisgerecht ausgestaltet. Die Antragstellung sollte dabei über ein gemeinsames Förderportal von Bund und Ländern möglich sein, sodass bei Folgeanträgen bzw. anderen Projektanträgen die grundlegenden Daten schon im System sind.⁷⁰ Eine Verknüpfung mit europäischen Strukturfondsmitteln⁷¹ und EU-

⁷⁰ Vorstellbar wäre hier z. B. eine Weiterentwicklung der „[Förderdatenbank – Förderprogramme und Finanzhilfen des Bundes, der Länder und der EU](#)“ des BMWi.

Aktionsprogrammen⁷² wäre optimal. Derzeit sind die Fördermaßnahmen in den unterschiedlichsten Programmen des Bundes und der Länder aber auch der EU insbesondere für kleinere Gemeinden schlicht undurchschaubar.

Mit Blick auf europäische Fördermittel gilt es zur Vermeidung überbordender Bürokratie und Nachweispflichten künftig stärker auf sog. „One-stop-shop“-Lösungen abzustellen. Angesichts begrenzter Fördermittel mag der Ansatz der verstärkten Förderung von „Leuchtturmprojekten“ nachvollziehbar sein, doch hat sich zuletzt durchaus gezeigt, dass dieser Ansatz nicht zwingend erfolgversprechender ist. Abgesehen davon, dass auch Leuchtturmprojekte nie eins zu eins in anderen Kommunen umgesetzt werden können und immer an die Gegebenheiten vor Ort anzupassen sind, tragen gerade viele kleine Projekte letztlich zu einem stärkeren gesellschaftlichen und infrastrukturellen Mehrwert für die Bürgerinnen und Bürger bei. Auch dies kann dazu beitragen, dass Europa vor Ort wieder spürbarer wird. Schließlich ist insbesondere die EU-Regionalförderung ein sichtbares Beispiel für erfolgreiche europäische Politikkoordinierung und ein für alle Bürger sichtbarer Ausdruck europäischen Zusammenhalts. Um dies noch zu stärken, ist die kommunale Ebene als Maßnahmenebene verstärkt in die anstehende Programmierung und Verwaltung europäischer Fördermittel einzubeziehen.

Wie obig bereits skizziert, ist ein flexibler Fördermitteleinsatz sicherzustellen. Der Bund muss die Länder zudem in die Lage versetzen, im Bedarfsfall nicht verausgabte Fördermittel eines Förderprogramms ohne bürokratische Hürden in einen anderen Programmbereich desselben Bereichs, zum Beispiel „Städtebau“, zu übertragen. Ein anderes Beispiel für eine verfehlte Zweckmittelbindung ist das Investitionsprogramm „Kinderbetreuungsfinanzierung“.⁷³ Die

⁷¹ Hierunter fallen z. B. Mittel des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) oder auch des Europäischen Sozialfonds ([ESF](#)).

⁷² Weiterführende Informationen zu den EU-Aktionsprogrammen sind u. a. über die Programinfos und über den Förderbrief der deutschen Sektion des Rates der Gemeinden und Regionen Europas ([RGRE](#)) zu erhalten.

⁷³ Die Länder gewähren seit dem Jahr 2008 nach landesrechtlichen Regelungen auf der Grundlage der zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Bundesländern abgeschlossenen Verwaltungsvereinbarung – Investitionsprogramm „Kinderbetreuungsfinanzierung“ und den allgemeinen haushaltsrechtlichen Bestimmungen Zuwendungen des Bundes zu Investitionen zum Ausbau einer bedarfsgerechten Infrastruktur im

Kommunen als Träger von Kindertageseinrichtungen sind dabei verpflichtet, die Zweckbindung der Mittel einzuhalten. Diese beträgt je nach landesrechtlicher Bestimmung für Baumaßnahmen bis zu 25 Jahre, für Ausstattungsinvestitionen 5 Jahre. Bei nicht zweckentsprechender Verwendung sind die Zuwendungen anteilig für den Zeitraum der zweckfremden Verwendung zurückzuzahlen. Angesichts des örtlich sehr unterschiedlich verlaufenden demografischen Wandels sollte künftig von einer Rückzahlung der Mittel abgesehen werden, wenn eine Umwidmung auf Angebote der sozialen Arbeit vorgenommen wird.

Grundsätzlich ist nachvollziehbar, dass die meisten Förderprogramme auch einen kommunalen Eigenmittelanteil vorsehen. Gerade finanziell ausgezehnte Kommunen haben häufig aber enorme Schwierigkeiten den Ko-Finanzierungsanteil zu erbringen und müssen daher mitunter ganz auf Fördermittel verzichten. Dies ist nicht hinnehmbar, eine 100%-ige Fördermittelfinanzierung muss im Bedarfsfall künftig möglich sein.

Wie im Folgenden noch näher ausgeführt wird, waren viele Kommunen aufgrund ihrer prekären Haushaltslage gezwungen, Personal in der Bauverwaltung abzubauen. Da sich die finanzielle Situation besonders notleidender Kommunen in den letzten Jahren nicht wesentlich verbessert hat, können sie die vom Bund und den Ländern über Programme zur Verfügung gestellten Investitionsmittel mitunter gar nicht verbauen, da ihnen das Personal fehlt und sie weder die finanziellen Mittel haben ihr Personal wieder aufzustocken noch externe Berater zu beauftragen. Über neuere Förderprogramme können Kommunen mittlerweile vereinzelt externe Beratungskosten abrechnen, dies muss künftig flächendeckend möglich sein. Ferner sollte aber auch das eigene Personal in der Bauverwaltung abrechnungsfähig sein.

7.2.9. Chancen der Digitalisierung

Die Digitalisierung verwaltungsinterner Abläufe und Verfahren, aber auch externer Leistungen, ist eine der wichtigsten Herausforderungen des 21. Jahrhunderts. Die Digitalisierung dringt bis in den letzten Winkel der Kommune vor. Sie spielt sich vor Ort ab.

Sie verändert das Zusammenleben, die Kommunikation und noch viel mehr. Dabei ist die Geschwindigkeit, mit der die intelligente Vernetzung voranschreitet, enorm. Die digitale Transformation ist mit immensen Chancen, gerade für die Kommunen in den ländlichen Regionen, verbunden. Zeit- und ortsungebundene Online-Dienste ermöglichen bei einem Rückzug aus der Fläche Einsparungsmöglichkeiten für Kommunen, ohne dabei gleichzeitig die Verfügbarkeit und Qualität der Angebote einzuschränken. Die öffentliche Verwaltung kann durch ein vergrößertes elektronisches Angebot die Servicequalität für viele „digitale“ Bürger erhöhen und gleichzeitig ihre eigenen Abläufe effizienter gestalten. Nicht zuletzt ermöglichen digitale Kanäle eine erhöhte Mitsprache und Beteiligung der Bürger bei politischen Entscheidungsprozessen. Auch die Einführung der elektronischen Vergabe, Rechnungsstellung, Archivierung etc. bergen beträchtliche Effizienzsteigerungspotenziale.

Das Potenzial der Digitalisierung ist noch nicht ansatzweise ausgeschöpft. Die Kommunen müssen dabei den digitalen Wandel aktiv mitgestalten, um nicht davon überrannt zu werden. Die Verwaltungen müssen sich stärker gegenüber neuen Technologien, innovativen Lösungen aus der Privatwirtschaft und vor allem den Erwartungen und Anforderungen der Bürger und der Wirtschaft öffnen.

Um die mit der Digitalisierung verbundenen Potenziale zu nutzen, brauchen wir ein Digitalgesetzbuch mit politischen Leitlinien und eine leistungsstarke flächendeckende Breitbandversorgung auf Glasfaserbasis.⁷⁴ Die Gestaltung der Digitalisierung erfordert die Anstrengung von allen Ebenen Bund, Ländern und Kommunen. Es bedarf klarer Rahmenbedingungen sowie Klarheit darüber, wie Kommunen vom Digitalisierungsbudget des Bundes profitieren können. In vielen Kommunen stehen nicht die erforderlichen finanziellen Mittel zur Verfügung, um die technische Infrastruktur auf- und umzurüsten und die Chancen der Digitalisierung vollständig zu nutzen. Um den Übergang von der analogen zur digitalen Verwaltung zufriedenstellend bewerkstelligen zu können, bedarf es einer Qualifizierung und gegebenenfalls einer Aufstockung des Personals in den Kommunen.

⁷⁴ Hier sind neben dem Bund insbesondere auch die Unternehmen gefordert, ihre Ausbauanstrengungen weiter zu intensivieren. Hingewiesen sei an dieser Stelle auch auf die DStGB-Dokumentation „[Perspektiven des Breitbandausbaus](#)“.

Eine Grundvoraussetzung für die Digitalisierung ist eine hochleistungsfähige Breitbandinfrastruktur. Schnelles Internet zählt schon jetzt zu den wichtigsten Standortfaktoren von Städten und Regionen. Nicht zuletzt in strukturschwachen Regionen sind sie ein Baustein zur Lösung bestehender Herausforderungen. Breitband ist inzwischen moderne Daseinsvorsorge und hohe Bandbreiten sollten eine Ressource wie sauberes Trinkwasser sein, auf die jeder zugreifen kann.

Mit der Digitalisierung und zunehmender Vernetzung der unterschiedlichen Systeme wird die Kommune allerdings auch angreifbarer. Dabei kann es nicht nur zu Fällen des Datendiebstahls kommen, sondern im schlimmsten Falle auch zum Kontrollverlust über einzelne Systeme. Dies betrifft vor allem die Teile der kritischen Infrastruktur, die zwangsläufig in die intelligente Stadt integriert werden müssen, wie Verkehr und Elektrizität. So kann bspw. ein Eingriff in das Stromnetz aufgrund der Vernetzung die Verkehrslenkungssysteme und den ÖPNV beeinträchtigen. Die Bundesregierung hat hier den Handlungsbedarf erkannt und im Juli 2015 wurde das IT-Sicherheitsgesetz verabschiedet, welches dem Bundesamt für Sicherheit und Informationstechnik die zentrale Rolle beim Schutz kritischer Infrastruktur vor Cyberangriffen zuweist. Hier sind jedoch nicht nur die Kommunen, sondern vor allem die Bundes- und Landespolitik gefordert. Daten, ihr Transfer und die auf ihnen beruhenden Anwendungen kennen keine Grenzen. Im Zuge der Europäisierung und zunehmenden Globalisierung müssen deshalb klare, wenn möglich internationale Standards hinsichtlich der verwendeten Dateiformate festgelegt werden. Hierbei kann auf bisherigen Systemen in der Verwaltung aufgebaut werden. Die IT-Infrastruktur ist sicher und leistungsfähig zu gestalten. So müssen Software und Sicherheitsvorkehrungen ständig an den Stand der Technik angepasst werden, um die größtmögliche Sicherheit und den Schutz persönlicher Daten gewährleisten zu können. Unnötige und möglicherweise kostenintensive Doppelstrukturen sind beim Ausbau unbedingt zu vermeiden. Unter Wahrung höchster Sicherheitsstandards gilt es in den kommenden Jahren das enorme Potenzial der Digitalisierung, gerade auch mit Blick auf die kommunale Infrastruktur zu heben.

7.2.9.1. Vereinfachung von Planungsverfahren

Die Digitalisierung bietet die Chance, Planungsverfahren erheblich zu vereinfachen. Durch die Implementierung digitaler Prozessketten im Bauen und Planen können unter anderem Medienbrüche bei der Aufstellung von Planwerken der Bauleitplanung und Raumordnung vermieden und die durchgängige digitale Bearbeitung von Planungsvorhaben ermöglicht werden.⁷⁵ Die Einführung dieser Standards gilt es weiter voranzutreiben. Der Bund ist aufgefordert, die Kommunen bei der Übernahme und Überführung in die Praxis – auch finanziell – zu unterstützen.

In diesem Kontext gilt es auch, den „Building Information Modeling“-Ansatz (BIM) zur Beschreibung des Lebenszyklus von Gebäuden und Infrastruktureinrichtungen um die Abbildung administrativer Beteiligungs- und Genehmigungsvorhaben zu ergänzen. So sollten zum Beispiel die Kommunikationsprozesse digitaler Baugenehmigungsverfahren, die über den Standard XBau abgebildet werden können, zukünftig als integraler Bestandteil des BIM-Prozesses angesehen werden. Auf der Ebene der Planung von regionalen und überregionalen Infrastrukturmaßnahmen müssen ebenso Planungsverfahren von Raumordnungs-, über Planfeststellungsverfahren bis hin zur Baumaßnahme von Infrastrukturen wie zum Beispiel Brücken, Tunneln oder Leitungstrassen durchgängig digital über BIM-Prozesse umgesetzt werden.

Der Bund sollte die Umsetzung in Abstimmung mit den Ländern durch die Aufnahme digital gestützter Genehmigungsverfahren und BIM-Prozesse in der Musterbauordnung aktiv unterstützen. Bestehende Regelungen im BauGB und auf Basis des BauGB formulierter Rechtsverordnungen sind auf eine durchgängige Implementierung von digitalen Prozessketten im Bau- und Planungsbereich zu untersuchen. So besteht zum Beispiel die Notwendigkeit, die Planzeichenverordnung, die eine analoge Erstellung von Planzeichen auf Papierkarten im Fokus hatte, den Anforderungen an digital erstellte Planungsunterlagen anzupassen.

Die Abstimmung über nationale E-Government-Standards im Bau- und Planungsbereich erfordert zudem die breite Einbindung einer Vielzahl von Ministerien und

⁷⁵ Grundlage sind hier die nationalen E-Government-Standards (XBau / XPlanung).

Interessensvertretungen und Abstimmungsprozesse zwischen der Koordinierungsstelle für IT-Standards (KoSIT)⁷⁶, der Koordinierungsstelle GDI-DE⁷⁷ sowie weiteren fachspezifischen Standardisierungsgremien⁷⁸. Entsprechende Koordinierungsaufnahmen können aber aktuell aufgrund fehlender Zuständigkeiten leider nur unzureichend wahrgenommen werden. In diesem Kontext gilt es, der in Aufbau befindlichen Föderalen IT-Kooperation (FITKO)⁷⁹ ein breites Mandat zu geben und die über mehrere Dienststellen verteilten Koordinierungsstellen für ausgewählte E-Government Standardisierungsaktivitäten (KoSIT, GDI-DE, GovData) unter dem Dach der FITKO zu bündeln. Der IT-Planungsrat sollte zudem sein Mandat, fachübergreifende Standards zu definieren, aktiv mit eigenem Budget wahrnehmen und für notwendige Standardisierungsaktivitäten ggf. eigenständig die Bedarfsvertretung übernehmen und den Betrieb und die Weiterentwicklung von E-Government-Standards in Abstimmung mit der Fachlichkeit der FITKO übertragen.

7.2.10. Planungs- und Personalkapazitäten

Es gab eine besondere Belastung der Kommunen in den Jahren 2015 und 2016 durch die Migrationslage, die erhebliche Personal- und Verwaltungskapazitäten gebunden hat. Die Planungs- und Personalkapazitäten in den Kommunen mussten aber unabhängig von den Jahren 2015 und 2016 seit langem wegen nötiger Einsparungen reduziert werden, was die Prozesse heute verlangsamen kann.

Die Handlungsfähigkeit der Kommunen muss durch ausreichende Ressourcenausstattung und gleichzeitige Stärkung der Eigenverantwortlichkeit wiederbelebt werden. Es liegt in erster Linie an Bund und Ländern, einen regulatorischen und finanziellen Rahmen zu schaffen, in dem die Kommunen wieder verstärkt auf individuelle Weise und angepasst an ihre Situation

⁷⁶ Vornehmliche Aufgabe der [KoSIT](#) ist die Unterstützung des IT-Planungsrates.

⁷⁷ Die Koordinierungsstelle [GDI-DE](#) ist Ansprech- und Kooperationspartner für die eingerichteten GDI-Stellen bei Bund und Ländern.

⁷⁸ Erwähnt sei hier z. B. der Verein buildingSMART, der auch für das buildindSMART Datenmodell, auch unter der Bezeichnung „Industry Foundation Classes“ bekannt, verantwortlich ist.

⁷⁹ Über die Maßnahme Föderale IT-Kooperation ([FITKO](#)) soll die föderale Zusammenarbeit in der Informationstechnik gefördert und deren Rahmenbedingungen verbessert werden.

handlungsfähig sind. In den vergangenen Jahren scheinen die Kommunen immer mehr zu Ausführungsgehilfen der Bundes- und Länderpolitik geworden zu sein. Sie tragen in vielen Fällen die Folgen von Entscheidungen, die auf einer höheren staatlichen, europäischen oder gar globalen Ebene getroffen wurden.⁸⁰

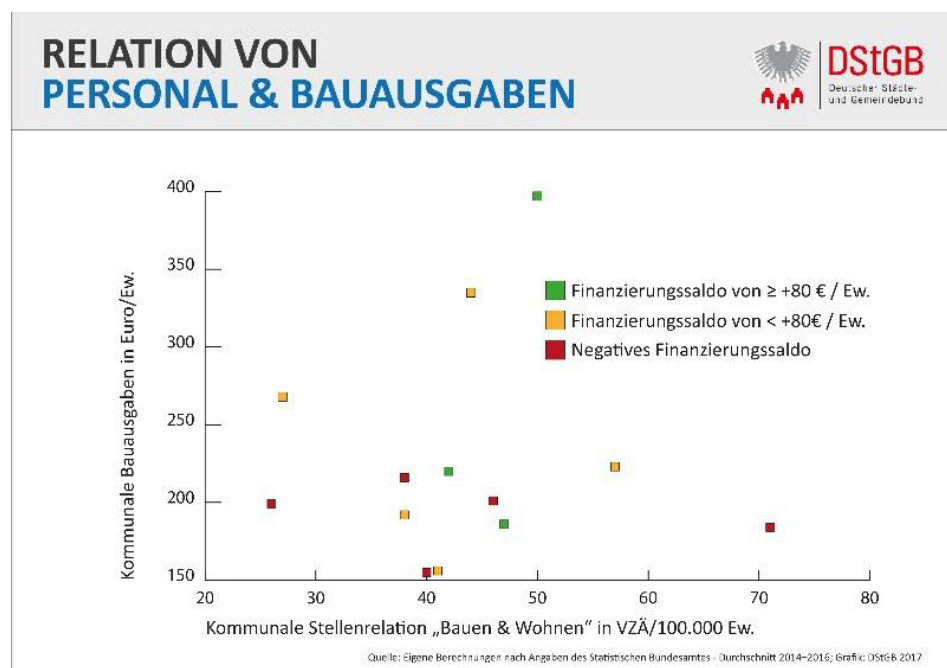
7.2.10.1. Bauverwaltung

Viele Kommunen waren in der Vergangenheit haushalterisch gezwungen Personal abzubauen, dies gilt insbesondere auch für die Bauverwaltungen. Da die Investitionen über viele Jahre rückläufig waren bzw. auf niedrigem Niveau stagnierten, sank der Personalbedarf entsprechend. In Kombination mit dem Zuzug von über einer Million Flüchtlingen in den Jahren 2015 und 2016 waren Personalengpässe spürbar, sodass sich kommunale Investitionen in die Infrastruktur in einigen Kommunen verzögerten.

Grundsätzlich müssen die Kommunen wieder finanziell in die Lage versetzt werden ihre Planungskapazitäten auszubauen. Hierzu brauchen die Städte und Gemeinden allerdings Planungssicherheit, dass der Investitionsschub anhält. Eine Verstetigung der Investitionsprogramme wäre hier sicherlich hilfreich. Entscheidet sich eine Kommune unter den gegebenen Umständen für den Personalaufbau, heißt dies aber nicht, dass sie auch umgehend qualifiziertes Personal findet. Die Quasi-Vollbeschäftigung in bau- und planungsrelevanten Bereichen, einhergehend mit dem sich verstärkenden Fachkräftemangel und den teilweise nur bedingt attraktiven Vergütungsmodellen des öffentlichen Dienstes, stellen Kommunen hier vor große Probleme.

⁸⁰ Ein aktuelles Beispiel ist die Flüchtlingspolitik. Die zusätzlichen finanziellen und administrativen Lasten, die für die Kommunen dadurch ad hoc entstanden, lassen kaum Spielraum für eigene, individuelle Lösungen des jeweiligen Problems. Die Unterbringung, Versorgung und Integration ist nicht ohne zusätzliche finanzielle Mittel zu stemmen. Der Bund stellt den Ländern erhebliche Finanzmittel zur Verfügung. Die Bundesländer sind aufgefordert, diese vom Bund bereitgestellten Mittel ungekürzt an die Städte und Gemeinden weiterzuleiten. Der Integrationserfolg hängt nicht unmaßgeblich davon ab, ob genügend Geld vor Ort für die Integrationsmaßnahmen zur Verfügung steht. Daher muss der Bund sich auch dauerhaft über 2018 hinaus an den Kosten beteiligen. So müssen die Jobcenter auf Grund der steigenden Zahl von Leistungsberechtigten in der Grundsicherung für Arbeitsuchende mit zusätzlichem Personal und ausreichenden finanziellen Mitteln ausgestattet sein. Die Länder sind gefordert, die Integrationsleistungen der Schulen auch durch die Förderung von Schulsozialarbeit sicherzustellen und ihrer Finanzierungspflicht gegenüber den Städten und Gemeinden bei der Bereitstellung von Angeboten der frühkindlichen Bildung nachzukommen.

Grundsätzlich sei aber auch darauf hingewiesen, dass es zwar unstrittig ist, dass begrenzte personelle Kapazitäten in der Bauverwaltung öffentliche Investitionen verzögern können, doch bedeute ein höherer Personaleinsatz gleichwohl nicht zwingend eine verstärkte Investitionstätigkeit. Dies zeigt auch der Vergleich der kommunalen Ausgaben für Baumaßnahmen⁸¹ und der kommunalen Beschäftigten im Bereich Bauen und Wohnen⁸². Zwar gehen in bayerischen und baden-württembergischen Kommunen hohe Pro-Kopf-Bauausgaben mit einer guten Personalausstattung einher, doch ist dieser Zusammenhang für das Jahr 2016 in anderen Ländern nicht festzustellen. So war zum Beispiel das Investitionsniveau der Kommunen in Sachsen trotz des geringsten Personalbestandes am dritthöchsten.⁸³



⁸¹ Kern- und Extrahaushalte Jahr 2016

⁸² Vollzeitäquivalent je 100.000 Einw. zum 20.06.2016

⁸³ Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt auf Basis der Zahlen für 2015 auch die KfW-Bankengruppe. Das KfW-Research-Papier „Erst mehr Geld und jetzt mehr Personal – was benötigen Kommunen für Investitionen?“ kann [hier](#) abgerufen werden.

7.2.10.2. Externe Beratung

Abgesehen von den Schwierigkeiten Personal zu finden und im Gehaltsgefüge des öffentlichen Dienstes einzustellen, kann es wirtschaftlich sinnvoll sein auf externe Beratungskompetenzen zu setzen. Eine Empfehlung der Fratzscher-Kommission zur Stärkung der kommunalen Investitionstätigkeit war die Schaffung einer von Bund und Ländern getragenen kommunalen Infrastrukturgesellschaft. Um Doppelstrukturen zu vermeiden, hatten sich Bund, Länder und Kommunen darauf verständigt die ÖPP Deutschland AG in die rein öffentliche „Partnerschaft Deutschland (PD) - Berater der öffentlichen Hand GmbH“ umzuwandeln. Über den Erwerb von Gesellschafteranteilen⁸⁴ können die Kommunen die (beschaffungsneutralen) Beratungsleistungen der PD über die Inhouse-Vergabe ausschreibungsfrei wahrnehmen.

7.2.10.3. Bauwirtschaft

Es ist erfreulich, aber auch notwendig, dass die Bautätigkeit seit Jahren zunimmt. Diese Hochkonjunktur im Bausektor führt allerdings auch zu Personalengpässen. In einer Umfrage des ifo-Instituts gaben 92 Prozent der Bauunternehmen an, dass sie zuletzt Probleme hatten offene Stellen zu besetzen. Bei der aktuellen Auftragslage können sich die Unternehmen die Projekte also aussuchen. Der öffentliche Auftraggeber ist aufgrund der geschilderten Standards und langwieriger Verfahren etc. dabei ein eher unattraktiver Partner.

7.2.10.4. Exkurs: Fachkräftemangel im Öffentlichen Dienst

Der Öffentliche Dienst ist vom Fachkräftemangel mehr als andere Branchen betroffen. Vor allem fehlen Lehrer, Verwaltungsexperten, Mitarbeiter in Gesundheitsberufen und IT-Spezialisten. Im Jahr 2030 werden allein 194.000 Lehrkräfte sowie 276.000 Verwaltungsfachleute und Büroangestellte - also im Kernbereich des Öffentlichen Dienstes - fehlen. Das stellt vor allem die Kommunen und ländlichen Räume mit einer ungünstigen

⁸⁴ Es besteht dabei die Option, sog. gestrippte Anteile zu deutlich vergünstigten Konditionen gestaffelt nach Einwohnerzahl vom Bund zu erwerben. Die Sonderkonditionen gehen mit dem Verzicht auf Gewinnbeteiligung einher. Weitere Informationen finden Sie in der [Broschüre](#) „Werden Sie Gesellschafter und nutzen Sie uns als Inhouse-Berater der öffentlichen Hand“ und auf der [Homepage](#) der PD.

Altersstruktur vor erhebliche Probleme. Um langfristig neue Fachkräfte zu gewinnen, muss die öffentliche Hand für junge Menschen attraktiver werden und aktiv für sich werben. Die Städte und Gemeinden müssen ihre Attraktivität als Arbeitgeber stets im Blick behalten und um eine Verbesserung bemüht sein, um für qualifiziertes Personal interessant zu bleiben. Für Verwaltungen geht es dabei zunächst darum, ihr Selbstverständnis als Wettbewerber um geeignete Mitarbeiter zu schärfen. Viele Städte und Gemeinden verfolgen diesen Ansatz, indem sie mit einer positiven Außendarstellung des kommunalen Öffentlichen Dienstes werben.

Ein klarer Bedeutungszuwachs ist in den nächsten Jahren für folgende Maßnahmen zu erwarten, die sich bei einer Vielzahl der befragten Kommunen bereits in der Umsetzung befinden oder deren Umsetzung zumindest geplant ist: langfristige Personalbedarfsplanung, strategisches Marketing der Behörde, Gesundheitsmanagement und Entwicklung attraktiver Karrieremodelle. So geht es nicht mehr allein um die „Mitarbeitergewinnung“, sondern gleichermaßen um „Personalbindung“, „Personalentwicklung“ sowie auch um weitergehende „Organisationsentwicklungen“ mit dem Ziel, den Herausforderungen der Demografie Rechnung zu tragen. Für die jeweilige Gemeinde und Stadt spricht als Alleinstellungsmerkmal, dass sie – im Gegensatz zu vielen anderen Arbeitgebern – ganz dicht an den Belangen der Bürgerinnen und Bürger und zudem demokratisch legitimiert arbeitet. Darüber hinaus werden zur Nachwuchsgewinnung junge Menschen zeitgemäß angesprochen, zum Beispiel, indem sie über Web 2.0 oder soziale Netzwerke über die Arbeitsmöglichkeiten in ihrer Kommune informiert und Zielgruppen so für eine Tätigkeit in der Kommune interessiert werden. Auch das gezielte Herangehen an Schulen und Hochschulen, Beurlaubte, vorzeitig Ausgeschiedene, Externe mit besonderen Potenzialen gehört zur Nachwuchsgewinnung.

Eine demografiefeste kommunale Personalverwaltung setzt voraus, künftig auch mehr Menschen mit Migrationshintergrund einzustellen. Gelingt die Integration der Geflüchteten, sind damit auch riesige Chancen für das Land in Bezug auf fehlende Arbeitskräfte verbunden. 70 Prozent der Geflüchteten sind unter 35 Jahre. Das Potenzial ist damit groß. Die Integration wird enorme Anstrengungen aller Beteiligten von den Städten und Gemeinden bis zur Wirtschaft erfordern. Experten gehen davon aus, dass es fünf Jahre dauern wird, 50 Prozent

der Geflüchteten in Arbeit zu bringen. Hierauf müssen wir uns einstellen. Um hier künftig mehr qualifizierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu erhalten, bedarf es neben einer zielgruppenorientierten Ansprache weitere Anstrengungen, die die Verwaltung befähigen, sich mit gestärkter interkultureller Kompetenz diesen immer wichtiger werdenden Kreis der potenziellen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu öffnen.

7.2.11. Bürgerbeteiligung

Bürgerbeteiligung ist kein Modephänomen, sondern ein Grundprinzip der Kommunalpolitik.⁸⁵ Seit jeher gibt es in den Städten und Gemeinden bei Projekten Bürgerbeteiligungsverfahren in unterschiedlichen Ausprägungen, beginnend bei Informationsveranstaltungen bis hin zu förmlichen Anhörungsverfahren. Die gesetzlich vorgeschriebenen Beteiligungsmöglichkeiten von Bürgerinnen und Bürgern werden jedoch in vielen Fällen nicht wahrgenommen. Gleichwohl ist allerdings auch verstärkt festzustellen, dass große Investitionen, aber auch kleinere Vorhaben sich verzögern, weil Bürger Widerstand organisieren. Eine große Mehrheit war zum Beispiel lange für die Windenergie und für einen Ausbau der Leitungsnetze⁸⁶, aber möchte davon möglichst nicht selbst betroffen sein. Nach einer repräsentativen [Umfrage](#) des Meinungsforschungsinstituts Forsa sind nach der fehlenden Finanzierbarkeit Bürgerinitiativen sogar das größte Investitionshindernis. Während rund 60 Prozent der Großstadt-Bürgermeister in Bürgerinitiativen ein großes Investitionshemmnis sehen, sind es bei den kleineren Städten rund ein Drittel.

Es braucht hier neue Kommunikationsstrukturen. Dazu gehören Transparenz, Aufklärungs- und Informationsarbeit sowie Mitwirkungsmöglichkeiten und zwar bevor die Bagger zum Einsatz kommen. Dem trägt das derzeitige Planungsrecht jedoch nicht ausreichend Rechnung. So müssen beispielsweise die Informations- und Aufklärungskosten umfassend und von vornherein in die Planungskosten einkalkuliert werden. Ziel einer modernen

⁸⁵ Hingewiesen sei an der Stelle auf das [DStGB-Positionspapier](#) „Bürgerbeteiligung modernisieren – Planungsverfahren beschleunigen – Abstimmungsdemokratie vermeiden“.

⁸⁶ Gerade in Bezug auf die Umsetzung der Energiewende bietet die Bürgerbeteiligung Chancen und Herausforderungen zugleich. An dieser Stelle sei daher auf die gemeinsame [Broschüre](#) „Stadtwerke und Bürgerbeteiligung – Energieprojekte gemeinsam umsetzen“ von DST, VKU, DKB und DStGB aufmerksam gemacht.

Bürgerbeteiligung kann nicht die Zunahme von Schlichtungsverfahren sein, sondern ein möglichst breiter Konsens im Vorfeld. Die Beteiligungsverfahren müssen hierzu attraktiv ausgestaltet werden. Aus den zahlreichen Verfahren und Formaten ist das im Einzelfall optimal geeignetste auszuwählen. Wesentliche Merkmale einer guten Bürgerbeteiligung sind stets Wissensbereitstellung, Interessenausgleich sowie die Abwägung und Ermittlung von Präferenzen.

8. Erwartungshaltung der Bürger

Die Erwartungshaltung der Bürger gegenüber dem Staat nimmt immer weiter zu.⁸⁷ Wir werden uns mittelfristig aber darauf einstellen müssen, dass die Kommune, aber auch der Staat insgesamt, nicht alles, was wünschenswert ist, in dem erforderlichen Umfang finanzieren und gewährleisten kann. Politik und Gesellschaft sind aufgefordert das Phlegma einer zunehmenden Vollkasko-Mentalität endlich abzulegen.

⁸⁷ Dringender Reformbedarf besteht insbesondere in Hinblick auf die sozialen Sicherungssysteme. Viel zu lange hat die Politik sich darauf konzentriert, echte oder vermeintliche Gerechtigkeitslücken mit großer Einzelfallgenauigkeit zu schließen. Die Folge ist ein selbst für Experten kaum noch durchschaubares System von Leistungen, Verrechnungen und Zuständigkeiten.

9. Wahrung der Vielfalt – Beachtung der örtlichen Besonderheiten

Der Abbau des Investitionsstaus und die Anpassung der öffentlichen Infrastruktur an neue technische und demografische Herausforderungen ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, die jedoch individueller Lösungen bedarf. Ein großer Standortvorteil in Deutschland ist gerade die Vielfalt, die den örtlichen Besonderheiten Rechnung trägt. Es gilt daher die politischen und finanziellen Voraussetzungen für eine Infrastrukturoffensive zu schaffen, aber die Umsetzung den Akteuren vor Ort zu überlassen.

10. Maßnahmenkatalog zum Abbau des kommunalen Investitionsrückstandes

Der wahrgenommene Investitionsrückstand von zuletzt 126 Mrd. Euro ist dramatisch. Seit nunmehr fast 15 Jahren sind die Nettoinvestitionen in Deutschland negativ. Dies bedeutet, dass der jährliche Werteverzehr größer ausfällt als die Investitionen. Der damit einhergehende Substanzverlust wird gerade auf kommunaler Ebene immer sichtbarer. Einer der Hauptgründe für diese Lage ist, dass viele Städte und Gemeinden über 20 Jahre lang strukturell unterfinanziert waren und sind. Der im Gesamtsaldo aktuelle rechnerische kommunale Haushaltsüberschuss kann daran nichts mehr ändern. Über einen zu langen Zeitraum waren viele Städte und Gemeinden gezwungen, nötige Investitionen zu verschieben oder gar ganz zu streichen und Unterhaltsaufwendungen herunterzufahren. Im Ergebnis führen mangelnder Unterhalt und unterlassene Investitionen zu einem aufwachsenden Investitionsbedarf. Flickschusterei hilft nur kurzfristig, mittel- und langfristig entstehen dadurch nur höhere Kosten.

Die über viele Jahre fehlenden Finanzmittel sind Ursache für den massiven Investitionsrückstand, aber nicht alleiniger Grund für den nur äußerst langsam voranschreitenden Abbau des Investitionsstaus. Investitionen in die kommunale Infrastruktur werden durch überbordende

- 1. Aufgabengerechte Finanzausstattung**
- 2. Kooperationsgebot statt -verbot**
- 3. Abbau überbordender Administration**
- 4. Stärkung kommunaler Planungskapazitäten**
- 5. Stärkung interkommunaler Zusammenarbeit**
- 6. Digitalisierung als Chance**
- 7. Nutzerorientierte Infrastrukturfinanzierung**
- 8. Effiziente Bürgerschaftsbeteiligung**

Standards und Regelungen verteuert, verlangsamt und mitunter auch ganz verhindert. Vor allem bei Vorhaben von besonderem gesamtgesellschaftlichem Interesse muss es künftig möglich sein, von Standards und Vorgaben abweichen zu können.

Hinzu kommen Kapazitätsprobleme beim Personal und den Planungsmöglichkeiten der Kommunen und der Unternehmen. Es gilt ungenutztes Ausbaupotenzial bei der öffentlichen

und der privaten Kooperation zu heben und Innovationen in der Investitionstätigkeit zu fördern. Hieraus ergeben sich die folgenden acht Kernforderungen zum Abbau des Investitionsrückstandes, die in diesem Masterplan "Investitionsstau abbauen – Nachhaltige Investitionsoffensive starten" bereits vertiefend ausgeführt wurden. Bund und Länder sind in diesem Zusammenhang aufgefordert, gemeinsam mit den Kommunen ein leistungsstarkes Konzept zum Abbau des öffentlichen Investitionsrückstandes auszuarbeiten und umzusetzen.

10.1. Aufgabengerechte Finanzausstattung!

Um einen Abbau des kommunalen Investitionsstaus zu erreichen, ist eine dauerhafte aufgabengerechte Finanzausstattung der Städte und Gemeinden unabdingbar. Dafür müssen die Kommunen vor allem weiter von Sozialausgaben entlastet und die gemeindliche Steuerkraft gestärkt werden. Richtig war es zudem, dass der Bund Sondervermögen für Investitionen in finanzschwachen Kommunen bereitgestellt und eine kommunale Finanzentlastung in Höhe von fünf Mrd. Euro jährlich ab 2018 beschlossen hat.

Angesichts des massiven Investitionsrückstandes kann dies aber nur ein erster Schritt sein. Zur Erfüllung der öffentlichen Investitionsbedarfe braucht es weitere Finanzmittel. Dafür kann auch die Frage einer entsprechenden Sonderabgabe vergleichbar dem Solidaritätszuschlag geprüft werden.

10.2. Kooperationsgebot statt -verbot!

Es ist weder zeitgemäß, noch den Bürgerinnen und Bürgern und der Wirtschaft erklärbar, dass wichtige gesamtgesellschaftliche Aufgaben nicht von Bund, Ländern und Kommunen gemeinsam finanziert werden können. Zudem hat es sich als konkretes Investitionshemmnis erwiesen, dass Bundesmittel nur dort eingesetzt werden dürfen, wo der Bund auch über die entsprechenden Kompetenzen verfügt. Wenn wir es mit der Chancengerechtigkeit und gleichwertigen Lebensverhältnissen in unserem Land wirklich ernst meinen, muss daher an die Stelle des Kooperationsverbotes ein Kooperationsgebot treten. Ohne dauerhafte Hilfen des Bundes wird es uns nicht gelingen, das große Potenzial in den ländlichen Räumen weiterzuentwickeln, Breitband und die medizinische Versorgung flächendeckend sicherzustellen und auch finanzschwachen Kommunen Entwicklungschancen zu ermöglichen.

10.3. Abbau überbordender Administration!

Die Investitionsbemühungen ersticken oftmals im Bürokratie-wust. Gesetzgeberische Vorgaben, Vergabebestimmungen, Beihilfenrecht und Standards werden zum Flaschenhals der öffentlichen Investitionsfähigkeiten.

Kritisch ist zudem die häufig recht strikte Zweckmittelbindung und die „Atomisierung“ von Förderprogrammen zu sehen. Die zunehmende Anzahl separater Förderprogramme mit jeweils abweichenden Förderbedingungen erhöht den administrativen Aufwand für Städte und Gemeinden erheblich, dies ist nicht investitionsfördernd. Es gilt weiter sicherzustellen, dass Investitionen finanzschwacher Kommunen nicht an der Erbringung des Eigenmittelanteils scheitern, hier müssen Lösungen gefunden werden.

Überbordende Standards verteuern und verzögern kommunale Bauvorhaben massiv. Es muss künftig sichergestellt werden, dass vor Normungsbeginn immer eine Relevanzprüfung erfolgt und im Normungsprozess eine Kosten-Nutzen-Analyse vorgenommen wird. Mit Blick auf die zügige und kostengünstige Realisierung von Bauvorhaben ist darauf zu achten, dass keine weiteren Verschärfungen bei den Gebäudeenergiestandards vorgenommen werden.

10.4. Ausbau und Stärkung kommunaler Planungskapazitäten!

Neben den begrenzten Personalkapazitäten der Bauindustrie sind auch in der Bauverwaltung Personalengpässe spürbar, die kommunale Investitionen verzögern. Dies ist nicht zuletzt Folge des Zwangs zu Einsparungen in den Rathäusern, auch im Personalbereich.

Die Kommunen müssen wieder finanziell in die Lage versetzt werden, ihre Planungskapazitäten auszubauen. Hierzu brauchen die Städte und Gemeinden Planungssicherheit, dass der Investitionsschub anhält. Eine Verstetigung der Investitionsprogramme wäre hier hilfreich. Wo ein höherer eigener Personaleinsatz der Kommune nicht möglich oder nicht zwingend nötig ist, sollte auch auf externe Planungs- und Beratungskompetenzen zurückgegriffen werden können. In diesem Zusammenhang ist zu begrüßen, dass über Förderprogramme mittlerweile externes Planungspersonal abgerechnet werden kann, dies sollte künftig auch für kommunales Personal möglich sein.

Einfache unbegründete Klagen über mehrere Instanzen dürfen nicht mehr zu einer monatelangen Verzögerung von Bauvorhaben führen. Eine Straffung der Planungs- und Umsetzungsvorschriften ist erforderlich. Dazu könnte gehören, bei wichtigen Infrastrukturmaßnahmen die Zuständigkeiten bei besonders spezialisierten Verwaltungsgerichten zu konzentrieren und den Instanzenzug zu verkürzen.

Standardabbau und die Verkürzung des Instanzenzuges würde auch die Attraktivität öffentlicher Auftraggeber wieder steigern. Derzeit scheitern kommunale Bauvorhaben mitunter allein schon daran, dass es nicht gelingt Bauunternehmen für die Umsetzung des Projektes zu gewinnen.

10.5. Stärkung interkommunaler Zusammenarbeit!

Die Zusammenarbeit aller öffentlichen Ebenen miteinander bei Investitionen muss erleichtert und gestärkt werden. Das gilt aber nicht minder für die interkommunale Zusammenarbeit und gemeinsame Investitionstätigkeiten von Kommunen. Hemmnisse müssen auf kommunaler, Landes-, Bundes- und Europaebene systematisch ermittelt und beseitigt werden. Als positives Beispiel hierfür kann im Grundsatz die im EU-Recht erfolgte Neuregelung des Vergaberechts bei interkommunalen Kooperation aufgezeigt werden. Die Reform des Umsatzsteuerrechts für öffentliche Zusammenarbeit war ebenfalls ein richtiger Schritt, dem weitere folgen müssen.

10.6. Digitalisierung als Chance!

Die Digitalisierung kann ebenfalls einen Beitrag zur Beschleunigung des Abbaus des Investitionsstaus leisten. Hierzu muss sie den Kommunen aktiv als Chance eröffnet werden, ein Schritt ist dabei die Nutzung elektronischer Standards in den verschiedensten Bereichen. Gerade auch im Baubereich sind durch ein Vorantreiben elektronischer Standards spürbare Effizienzgewinne zu realisieren. Die Kommunen müssen den digitalen Wandel aktiv mitgestalten können. Effizienzsteigerungen in der digitalen Verwaltung müssen mit einer Reduzierung der analogen Verwaltung unterstützt werden.

10.7. Nutzerorientierte Infrastrukturfinanzierung!

Die Finanzierung öffentlicher Investitionen aus dem allgemeinen Abgabenaufkommen soll und wird auch zukünftig eine wesentliche Säule sein. Gleichwohl ist es zukunftsweisend, die nutzerorientierte Infrastrukturfinanzierung weiter auszubauen. Ein erster Schritt wäre zum Beispiel eine flächendeckende LKW-Maut.

Eine stärker nutzerorientierte Infrastrukturfinanzierung kann zudem zu zielgenaueren Finanzierungsströmen führen, die Transparenz erhöhen und zusätzliche Steuerungsmöglichkeiten generieren. So könnten über Mautsysteme zum Beispiel Möglichkeiten geschaffen werden, Verkehrsströme zu lenken. Nutzerorientierte Infrastrukturfinanzierung kann zudem die öffentlich-private Partnerschaft bei Investitionsvorhaben erleichtern und unterstützen.

10.8. Effiziente Bürgerschaftsbeteiligung!

Die effektive Bürgerschaftsbeteiligung ist ein wichtiges kommunalpolitisches Motiv bei der Investitionstätigkeit. Mangelnde Akzeptanz bis hin zum organisierten Widerstand aus der Bürgerschaft können kommunale Bauvorhaben dagegen massiv verzögern oder gar ganz verhindern. Dem gilt es über eine frühzeitige Einbeziehung entgegenzuwirken, die Akzeptanz und Zustimmung für die kommunalen Vorhaben schafft und klarmacht: Die kommunalen Investitionsvorhaben werden nicht gegen, sondern für die Bürgerinnen und Bürger und die Wirtschaft unternommen! Die Prozesse der Beteiligungsverfahren sind dabei effizient zu gestalten. Über die direkte Beteiligung der Bürgerschaft und der Wirtschaft bei der Finanzierung (z. B. Crowdfunding) von Infrastrukturprojekten kann die Partnerschaft und Zusammenarbeit in der Kommune gestärkt werden.

11. Fazit

Der Substanzverlust auf kommunaler Ebene wird im Alltag immer deutlicher sichtbar, ein Investitionsrückstand von 126 Mrd. Euro illustriert die dramatische Situation. Dabei ist die strukturelle Unterfinanzierung der Kommunen zwar maßgebliche Ursache für diese Lage, aber nicht alleiniger Grund für den nur langsam voranschreitenden Abbau des Investitionsstaus. Investitionshemmnisse, wie zum Beispiel überbordende Standards oder begrenzte Personalkapazitäten in Bauverwaltung und Bauindustrie, gilt es zu ermitteln und systematisch zu beseitigen.

Wenn wir eine hochwertige öffentliche Infrastruktur mit entsprechender Lebensqualität und die internationale Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands sichern wollen, muss daher nun zwingend aktiv gehandelt werden. Bund und Länder sind in diesem Zusammenhang aufgefordert gemeinsam mit den Kommunen ein leistungsstarkes Konzept zum Abbau des öffentlichen Investitionsrückstandes auszuarbeiten und umzusetzen. Alle staatlichen Ebenen sind für die nächsten Jahre aufgefordert, Investitionen in die kommunale Infrastruktur langfristig zu priorisieren. Dass der massive kommunale Investitionsrückstand dabei nicht von heute auf morgen abgebaut werden kann, muss aber auch klar sein.

Bei aller Notwendigkeit von Investitionsbeschleunigungsgesetzen und Ähnlichem sei abschließend nochmals darauf hingewiesen, dass immer auch die Vielfalt zu wahren und die kommunale Selbstverwaltung zu respektieren ist!