

Diskussionspapier zum Ausbau nachhaltiger Infrastruktur in Deutschland: Ein Beitrag des SFB zum „Deutschland-Pakt“

Arbeitsgruppe: Zukunftsfähige Transformationsfinanzierung

Unterarbeitsgruppe: Infrastruktur

AutorInnen: Matthias Kopp, Mica Valdivia, Tim Ockenga

I. Problemformulierung und Schwerpunkt der Arbeitsgruppe

Die wissenschaftlichen Erkenntnisse zum Klimawandel zeigen, dass wir schnellstmöglich handeln müssen, um noch rechtzeitig Klimaneutralität in Wirtschaft und Gesellschaft zu erreichen. Einem **schnellen und klimaeffizienten Umbau der öffentlichen Infrastruktur kommt dabei eine große Bedeutung** zu.¹ Nur ein schneller und entschlossener Umbau kann späteren Generationen enorme Folgekosten ersparen, welche die mit dem Umbau verbundenen Kosten um ein Vielfaches übersteigen werden. **Gerade die Umsetzung von Infrastrukturprojekten dauert in Deutschland jedoch viel zu lange.** Um die nationalen Klimaschutzziele zu erreichen, sind bisher nur unzureichende Investitionen in den Umbau der Energiesysteme sowie der Mobilität getätigt worden. Die Bundesregierung hat im **Koalitionsvertrag das Ziel** festgelegt, den **wirtschaftlichen Neustart durch Investitionsprogramme in eine nachhaltige und digitale Infrastruktur voranzutreiben.**

Wesentlich für eine erfolgreiche Umsetzung dieser Programme vor Ort sind Kommunen, deren Stadtwerke und kommunale Unternehmen.² Ihre Handlungsfähigkeit ist daher langfristig zu sichern und auszubauen. Der kommunale Investitionsbedarf zur Transformation ist so enorm, dass **der klassische Weg der kommunalen Finanzierung** über Banken, über die Innenfinanzierungskraft kommunaler Betriebe oder über die öffentlichen Haushalte **nicht ausreichen wird.**

Erste Kommunen haben sich hier bereits auf den Weg gemacht³ und entwickeln gemeinsam mit der Privatwirtschaft innovative Finanzierungsformen, oft unter der Einschaltung von Projektgesellschaften, so dass eine Finanzierung außerhalb der kommunalen Haushalte erfolgt.

¹ Agora Energiewende (2021) schätzt, dass sich der Finanzbedarf für öffentliche Klimainvestitionen von Bund, Ländern und Kommunen in den Jahren 2021-2030 auf insgesamt 260 Mrd. Euro beläuft: <https://www.agora-energiewende.de/veroeffentlichungen/oeffentliche-finanzbedarfe-fuer-klimainvestitionen-2021-2030/>

² Die Bauinvestitionen der Kommunen machen rund 60 Prozent der gesamten Bauinvestitionen aller Gebietskörperschaften aus. Das KfW Kommunalpanel 2023 zeigte, dass sich die Unsicherheiten in den Haushalten der Kommunen gravierend verschärfen. Die Hälfte der Kommunen bewertet ihre Finanzlage bereits als nur noch „ausreichend“ oder sogar „mangelhaft“. Der kommunale Investitionsrückstand wächst um weitere 7 Milliarden Euro auf 166 Milliarden Euro.

³ Beispielsweise haben sich 9 Städte in Deutschland der EU-Städtemission angeschlossen und verfolgen in diesem Kontext das Ziel der „Klimaneutralen Städte“. Diesem Ziel haben sich bereits weitere Kommunen verpflichtet.

Die Finanzierungsquellen für die Transformation kommunaler Infrastruktur müssen weiter diversifiziert werden. **Ein stärkeres Engagement von privatem Kapital kann und muss zu einer Entlastung beitragen. Daher geht es bei den in diesem Papier vorgestellten Empfehlungen explizit nicht um eine Privatisierung öffentlicher Infrastruktur**, sondern darum, wie private Marktakteure derart eingebunden werden können, dass öffentliche Daseinsvorsorge auch im Zuge der Transformation langfristig bezahlbar sichergestellt werden kann.

Durch privates Kapital kann bei richtiger Ausgestaltung der Vertragsbeziehung, auf Basis von Standardisierung, **eine höhere Termin- und Kostentreue erreicht werden**. Diese wird durch eine bessere Projektdisziplin, größere Transparenz, eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit durch Risikoteilung und Lebenszyklusorientierung⁴ sowie einem Wissenstransfer von der Privaten zur Öffentlichen Hand erzielt. Privatwirtschaftliche Unternehmen sollten daher einen größeren Beitrag bei Planung, Finanzierung und Umsetzung von kommunalen Infrastrukturprojekten leisten.

Das vorliegende Diskussionspapier analysiert die **Hürden für ausbleibende Infrastrukturprojekte auf kommunaler Ebene** und zeigt mögliche **Handlungsfelder auf, wie der rasche Ausbau und die Förderung nachhaltiger Infrastrukturprojekte gelingen** können. Der Fokus liegt dabei auf dem **Erhalt kommunaler Souveränität** bei gleichzeitiger Skalierung kommunaler Finanzierungskapazitäten.

⁴ Beim Lebenszyklusansatz handelt es sich um eine langfristige, vertraglich geregelte Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und Privatwirtschaft zur wirtschaftlichen Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Beim Lebenszyklusansatz wird die Errichtungs- und Nutzungsperiode eines Projektes in seiner Gesamtheit betrachtet, um den Ressourceneinsatz über den gesamten Lebenszyklus der Immobilie/Infrastruktur zu optimieren. Bei der konventionellen Beschaffung durch die öffentliche Hand werden dagegen vielfach nur die Errichtungskosten in den Blick genommen und die nachfolgenden Instandhaltungskosten nicht oder nicht ausreichend beachtet („Legislaturperiodendenken“). Der Lebenszyklusansatz unterstützt daher Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit von Projekten.

II. Übersicht Handlungsempfehlungen

Handlungsempfehlungen zum Ausbau / Förderung nachhaltiger Infrastrukturprojekte, bezogen auf akute kommunale Herausforderungen:

Ziel	Handlungsempfehlung	Adressat der Empfehlung
i. Institutionalisierter Dialog zum Ausbau nachhaltiger Infrastrukturen auf Ebene von Bund, Ländern und Kommunen , um Anpassungen der Rahmenbedingungen sowie Unterstützung durch Bund/ Länder abzustimmen	• Prüfung der Potentiale eines solchen institutionalisierten Dialogs. • Regelmäßige Information und Austausch über Herangehensweisen zur Umsetzung europäischer und nationaler Gesetzgebung im Zusammenhang mit Klimaschutz (Best Practices).	• Kommunale Spitzenverbände. • Landesförderinstitute. • Insbesondere BMWK, BMUV, BMF, BMWSB, BMDV. • BMF Koordinatorenrolle.
ii. Erweiterung und Finanzierung der in den auf Ebene der Länder bestehenden Kompetenz- und Beratungsangebote mit niedrigschwelligem Zugang bei Fragen nachhaltiger Infrastrukturrealisierung und -finanzierung.	• z. B. Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, Technologie-Auswahl und Projektierung • Förderung Standardisierung und Skalierung der Projekte, u.a. durch Kompetenz-Zentren wie "Partnerschaften Deutschland". • Auswahl der jeweils besten Umsetzungsvarianten mit höchster Effizienz über den Lebenszyklus.	• BMWK, BMF. • Kommunale Spitzenverbände. • Partnerschaften Deutschland. • Energieagenturen und Landesförderinstitute.
iii. Vermehrte Nutzung von Bündelungsoptionen bei der Finanzierung. iv. Transformationsfonds mit einzelnen, auch kleineren Projekten, aus dem Kredite an Kommunen bzw. kommunalnahe Unternehmen vergeben werden; ggf. Einführung einer Teilabsicherung durch die Öffentliche Hand, um Risiken zu reduzieren.	• Voraussetzung hierfür ist eine vorangegangene stärkere Standardisierung von Projekten. • Einerseits Komplexität und Bürokratieaufwand auf Seiten der Kommunen reduzieren und andererseits zusätzliche Investorengruppen durch Schaffung von attraktiven Losgrößen für die Finanzierung von kommunaler Infrastruktur gewinnen.	• BMF, BMWK, Länder.
v. Infrastrukturbeschaffung konsequent am Lebenszyklusansatz ausrichten zur Verbesserung der ökologischen und ökonomischen Nachhaltigkeit.	• Weiterentwicklung der Methodik für die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung von ÖPP-Projekten. • Standardisierte Rahmenbedingungen und Vertragswerke für transparente ÖPP-Modelle für Transformationsinfrastrukturprojekte aufsetzen. • Stärkerer Einsatz von kooperativen Partnerschaftsmodellen bei der Realisierung von nachhaltigen Infrastrukturprojekten.	• Für Anpassung Wirtschaftlichkeitsuntersuchung: BMDV, BMF, BMWK. • Für Lebenszyklusansatz: BMJ, BMWK, Länderebene für Ausschreibungen/Vergabevorgaben.
vi. Weiterentwicklung des Einsatzes von Förder- und Garantiestrumenten . (Siehe Fußnote 7)	• Öffentliche Garantiestrumenten zur Verbesserung der Kreditqualität für Infrastrukturprojekte mit schwächerer Bonität bzw. bei hohen technologischen Risiken als Anschlag. • Neue Garantiestrukturen des Bundes, angelehnt an das europäische InvestEU-Programm.	• BMF, BMWK. • Landesförderinstitute.
vii. Reset bei administrativem Aufwand im Zuge von Antragsprozessen.	• Verbesserung der Personalkapazitäten bei Behörden und Dienstleistern, um eine schnellere und qualitativ bessere Bearbeitung von Genehmigungsverfahren zu erreichen.	• Bundesministerien (insbesondere BMJ, BMUV, BMWK), BMDV, Landesministerien.
viii. „ Deutschland-Tempo “ nicht nur bei Leuchtturmprojekten, sondern auch auf kommunaler Ebene .	• Beschleunigung von Zulassungsverfahren durch Digitalisierung; Reduzierung von Einspruchsmöglichkeiten und Klagerisiken.	• EU-Kommission (Ggf. Anpassung von EU-Recht notwendig).

III. Hürden für den Ausbau von nachhaltiger Infrastruktur

Die Instandsetzung und der Ausbau von Infrastrukturprojekten in Deutschland stocken seit Jahren. Die Zuständigkeit der Länder und Kommunen für die Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge stellt diese insbesondere bei der Bereitstellung einer nachhaltigen Infrastruktur vor eine große Herausforderung. In die Verantwortung von Ländern und Kommunen fallen so wichtige Aufgaben wie die Bereitstellung von Bildung und Errichtung entsprechender Einrichtungen, der öffentliche Personennahverkehr zur Gewährleistung von Mobilität und einem effizienten Warenverkehr, die Energie- und Wasserversorgung, Abfall- und Abwasserentsorgung, die Sicherstellung der öffentlichen Sicherheit durch Polizei oder Feuerwehr und die Schaffung von ausreichend und bezahlbarem Wohnraum. Der kommunale Investitionsrückstand für die Aufgaben der Daseinsvorsorge in der Kernverwaltung der Landkreise, Städte und Gemeinden mit mehr als 2.000 Einwohnern belief sich 2022 jedoch bereits auf rund 166 Mrd. Euro.⁵ Die Dekarbonisierung von Wirtschaft und Gesellschaft macht zusätzliche, erhebliche Investitionen in diesem Bereich notwendig. Je nach Schätzung belaufen sich die zusätzlichen jährlichen Investitionsbedarfe der Kommunen für Klimaschutz und Klimaanpassung auf rund 6-26 Mrd. Euro⁶.

Investitionshemmnisse Kommunale Akteure:	Investitionshemmnisse Private Investoren:
• Haushaltssituation • Mangel an personellen Ressourcen • Überbordende Administration • Lange Genehmigungszeiträume	• Fehlende Anlageobjekte (standardisiert und skalierbar) • Lange Genehmigungszeiträume • Ungünstiges Rendite-Risiko-Profil

Abb. 1: Antworten aus Experteninterviews zu Gründen für Investitionsstau bei kommunalen Infrastrukturprojekten

Die Gründe für den schleppenden Ausbau der Infrastruktur sind vielschichtig und unterscheiden sich je nach Anspruchsgruppen. Im Rahmen von Experteninterviews des SFB wurden von den Kommunalvertretern und Investoren unterschiedliche Gründe für

⁵ Vgl. Raffer, C. und Scheller H. (2023): KfW Kommunalpanel 2023, KfW Research.

⁶ Vgl. Agora Energiewende (2021); Vgl. Brand, S., Raffer, C., Salzgeber, J. Scheller H. (2023): Kommunale Klimainvestitionen im Spannungsfeld zwischen steigenden Bedarfen und begrenzten Ressourcen, Fokus Volkswirtschaft Nr. 427, KfW Research.

ausbleibende Investitionen genannt (Abb. 1). Weitere genannte Investitionshemmnisse umfassen fehlende Rechts- und damit Investitionssicherheit, Informationsasymmetrien, die Energiekrise und eine hohe Innovationsdynamik bei Technologien.

IV. Handlungsfelder für einen Ausbau nachhaltiger Infrastruktur

Aufgrund der Vielschichtigkeit der Hürden muss eine wirksame Verbesserung der Rahmenbedingungen für mehr nachhaltige Infrastrukturprojekte auf verschiedenen Ebenen ansetzen. Dies umfasst insbesondere die drei Bereiche i) rechtliche und prozessuale Rahmenbedingungen, ii) Ausstattung und Förderung von Kommunen sowie iii) Investitionsbedingungen für privates Kapital.

Rechtliche und prozessuale Rahmenbedingungen verbessern

Um die Voraussetzungen für die Realisierung von nachhaltigen Infrastrukturprojekten zu verbessern, sollten die im Koalitionsvertrag der Bundesregierung vereinbarten Bemühungen intensiviert werden, Planungs- und Genehmigungsverfahren zu beschleunigen und zu entbürokratisieren. Hierbei sollten Prozesse vereinfacht und verschlankt werden. Bei Anpassungen ist auf eine rechtssichere Ausgestaltung besonders mit Blick auf die bestehende EU-Gesetzgebung zu achten. Konkrete Handlungsfelder sehen wir in folgenden Bereichen:

- Verbesserung der Personalkapazitäten bei Behörden und Dienstleistern, um eine schnellere und qualitativ bessere Bearbeitung von Genehmigungsverfahren zu erreichen.
- Reset bei administrativem Aufwand im Zuge von Antragsprozessen. Möglichst rechtsverbindliche und klare sowie praktikable Vorgaben sowohl für die Antragstellung wie auch die Prüfung. Vereinfachung und Beschleunigung von Genehmigungsverfahren durch Standardisierung von Genehmigungsinhalten. Durch begrenzte Entscheidungsspielräume können Prüfungen auf die wirklich kritischen Fälle begrenzt werden. In der Folge soll „Deutschland-Tempo“ nicht nur bei Leuchtturmprojekten, sondern auch auf kommunaler Ebene erreicht werden.

- Beschleunigung von Zulassungsverfahren durch Digitalisierung (Antragstellung und Prüfung) sowie Zusammenfassung von Prüfungsschritten. Durch die Zusammenfassung könnten Prüfungsergebnisse nicht nur für einzelne, sondern für mehrere Projekte genutzt werden.
- Reduzierung von Einspruchsmöglichkeiten und Klagerisiken. Durch die damit verbesserte Planungssicherheit können Investorenvertrauen und Commitment erhöht werden. Eine wichtige Voraussetzung für die Reduzierung von Einspruchsmöglichkeiten ist eine Vereinfachung und Standardisierung von Genehmigungsinhalten und -verfahren, um Entscheidungsspielräume einzugrenzen. Dabei bewirken rechtsverbindliche, klare und praktikable Vorgaben sowohl im Rahmen der Antragstellung als auch bei der Prüfung des Antrags durch die Behörde und gegebenenfalls ein drittes Mal bei einer späteren gerichtlichen Überprüfung eine deutliche Beschleunigung. Des Weiteren sollten im Rahmen der Antragsprüfung Prüfungsschritte für mehrere gleichartige Projekte bzw. Anlagen vor die Klammer gezogen werden, so dass die Prüfungsergebnisse nicht nur für ein einzelnes, sondern für zahlreiche Projekte genutzt werden können. Dies kann z. B. im Rahmen der Flächenausweisung für Windenergieanlagen mit Blick auf Umweltverträglichkeitsprüfungen und artenschutzrechtliche Prüfungen erfolgen. Eine weitere Maßnahme sollte sein, bestimmte für die Transformation besonders wichtige Projekte wie z. B. Wind- und Solarparks oder Überlandstromleitungen zu Projekten von übergeordnetem öffentlichem Interesse zu erklären.
- Infrastrukturbeschaffung konsequent am Lebenszyklusansatz ausrichten. Betreiber, Hersteller und Nutzer sollten zur Bewertung der Geeignetheit einer Infrastruktur zur nachhaltigen Erfüllung von Klimaschutzzielen und Adressierung von Umweltauswirkungen und Klimarisiken systematisch den Lebenszyklusansatz berücksichtigen. Dadurch Entfaltung der vollen Innovations- und Leistungsfähigkeit der Projektbeteiligten für mehr Klima- und Ressourceneffizienz. Wie im Koalitionsvertrag vereinbart, Weiterentwicklung der Methodik für die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung von ÖPP-Projekten. Dabei unter Berücksichtigung praxisrelevanter Annahmen privilegierte Berücksichtigung einer zeitnahen Bereitstellung von nachhaltiger Infrastruktur in der Methodik festschreiben (Zeitfaktor).

Ausstattung und Förderung von Kommunen verbessern

Um kommunale Investitionshemmnisse zu reduzieren, müssen Kommunen finanziell besser ausgestattet und Finanzierungsinstrumente weiterentwickelt werden. Des Weiteren müssen Kommunen und die kommunalnahen Unternehmen wie Stadtwerke in die Lage versetzt werden, nachhaltige Infrastrukturprojekte effizient zu bearbeiten. Neben der im vorangegangenen Abschnitt empfohlenen besseren Personalausstattung sehen wir Handlungsfelder insbesondere in folgenden Bereichen:

- Stärkere Berücksichtigung der föderalen Strukturen und der öffentlichen Daseinsvorsorge bei der Erreichung der Klimaziele. Prüfung, ob durch Aufsetzen eines institutionalisierten Dialogs auf Ebene von Bund, Ländern und Kommunen Transparenz und Geschwindigkeit hinsichtlich des Ausbaus nachhaltiger Infrastrukturen entscheidend verbessert werden könnte. Hierzu sollten auf Ebene des Bundes alle relevanten Ressorts eingebunden werden, insbesondere BMWK, BMUV, BMF, BMWBS, BMDV. Gegenstand des Austausches können notwendige Anpassungen der gesetzlichen oder sonstigen Rahmenbedingungen und mögliche Unterstützungsleistungen durch Bund/Länder sein. Zudem sollte der regelmäßige Austausch von Informationen und über Herangehensweisen zur Umsetzung europäischer und nationaler Gesetzgebung im Zusammenhang mit dem Klimaschutz (Best Practices) verbessert und institutionalisiert werden. Das BMF sollte diese Institutionalisierung koordinieren und vorantreiben.
- Erweiterung der in den Ländern bestehenden Kompetenz- und Beratungsangebote. Beratungsbedarf der Kommunen besteht insbesondere bei Fragen einer nachhaltigen Infrastrukturrealisierung und -finanzierung (z. B. Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, Technologieauswahl und Projektierung). Etablierung eines Wissenstransfers zur Integration innovativer grüner Technologien. Die bestehenden guten Beratungsangebote sollten dafür weiter ausgebaut werden, wobei ein niedrigschwelliger Zugang als zentral angesehen wird. Doppelstrukturen sind zu vermeiden. Ziel sollte sein, eine bestmögliche Standardisierung und Skalierung der Projekte zu fördern und lebenszyklusorientierte Realisierungskonzepte zu identifizieren und umzusetzen. Auf diese Weise könnten leichter die jeweils besten

Umsetzungsvarianten mit der höchsten Effizienz über den Lebenszyklus ermittelt werden (Benchmarking Wirtschaftlichkeit und CO₂e-Emission).

- Einführung einheitlicher und einfacher Nachhaltigkeitsstandards (z. B. Vertragswerke, KPIs). Verringerung des Bürokratieaufwands, der möglichst nicht über denjenigen einer nicht-nachhaltigen Finanzierung hinausgehen sollte. Einführung (temporärer) Positivlisten, nach denen Projekte als per se nachhaltig im Rahmen der bestehenden Vorgaben erklärt werden können, wie beispielsweise kalte Nahwärmenetze.
- Vermehrte Nutzung von Bündelungsoptionen bei der Finanzierung. Voraussetzung hierfür ist eine vorangegangene stärkere Standardisierung von Projekten. Eine Bündelung kann einerseits Komplexität und Bürokratieaufwand auf Seiten der Kommunen reduzieren und andererseits zusätzliche Investorengruppen durch Schaffung von attraktiven Losgrößen für die Finanzierung von kommunaler Infrastruktur gewinnen (Beispiel für Bündelungsoptionen siehe Anlage, I).
- Grundsätzlich sollten zudem die Kommunen von den Ländern und dem Bund finanziell in die Lage versetzt werden, bei Bedarf auch selbst Beratungs- und Wissenskapazitäten aufzubauen. Prüfung, inwieweit ein Transformationsfonds mit einzelnen, auch kleineren Projekten aufgesetzt werden könnte, aus dem Kredite an Kommunen und kommunalnahe Unternehmen vergeben werden. Ggf. Einführung einer Teilabsicherung durch die Öffentliche Hand, um Risiken zu reduzieren.

Investitionsbedingungen für privates Kapital verbessern

Die erforderlichen Investitionsbedarfe zum Ausbau bzw. Umbau einer nachhaltigen Infrastruktur in Deutschland überfordern die finanziellen Mittel der Öffentlichen Hand. Daher müssen Rahmenbedingungen angepasst werden, um zusätzliche private Finanzierungen in diesem Bereich zu ermöglichen. Neben einer Diversifizierung der Finanzierungsseite können Kommunen und deren kommunalnahen Unternehmen, wie Stadtwerke dabei gegenüber einer rein öffentlichen Beschaffung von einer höheren Termin- und Kostentreue durch bessere Projektdisziplin sowie einer verbesserten Transparenz profitieren. Des Weiteren kann eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit durch Risikoteilung und Lebenszyklusorientierung sowie ein Wissenstransfer von Privaten zur Öffentlichen Hand erreicht werden. Voraussetzung für

die Realisierung dieser Vorteile ist eine angemessene Vertragsgestaltung. Konkrete Handlungsfelder sehen wir in folgenden Bereichen:

- Stärkerer Einsatz von kooperativen Partnerschaftsmodellen (Erläuterung s. Anlage, II) im Sinne einer besseren Klima- und Ressourceneffizienz bei der Realisierung von nachhaltigen Infrastrukturprojekten. Kontinuierlicher Deal-Flow verbessert bei Banken und institutionellen Investoren das Verständnis von technologischen und projektbezogenen Risiken und fördert die Bereitschaft, Ressourcen und Expertise aufzubauen.
- Weiterentwicklung des Einsatzes von Förder- und Garantieinstrumenten⁷. Öffentliche Garantieinstrumente können durch eine Verbesserung der Kreditqualität insbesondere bei den öffentlichen bzw. kommunalnahen Unternehmen (Credit Enhancements) einige der mit Infrastrukturprojekten verbundenen Risiken für Emittenten schwächerer Bonität bzw. bei hohen technologischen Risiken absorbieren. Dadurch könnte bei nicht ausreichender Finanzkraft des Vertragspartners (d. h. der Kommune) die für Investoren erforderliche Kreditqualität in den Investmentgrade-Bereich gebracht werden. Denkbar wären unter anderem neue Garantiestrukturen des Bundes, angelehnt an das europäische InvestEU-Programm für zugrunde liegende grüne Assets. Strukturen sollten darauf abzielen, dass private Investitionen in nachhaltige Infrastrukturprojekte in den Verkehrs-, Energie und IKT-Sektoren angeregt werden. Eine solche Maßnahme sollte vor allem einem kurz- bis mittelfristigen Anschub dienen. Wir regen an, Fragen zur Vermeidung von Fehlallokationen im Zusammenhang mit nachhaltigen Infrastruktur- bzw. Transformationsprojekten im Rahmen einer wissenschaftlichen Studie zu untersuchen.

⁷ Bei der Einführung neuer Garantieinstrumente sind mögliche haushälterische Restriktionen zu prüfen und ggf. angemessen zu berücksichtigen. Dies könnte z. B. über den Abbau oder Auslauf von Subventionen für nicht-klimafreundliche Aktivitäten erfolgen.

Anlage

I. Vorteile von Bündelungsoptionen je Vehikel sowie notwendige Handlungsfelder bzw. zu klärende Fragen bei der Nutzung von Bündelungsoptionen.

Kommunalkredite gebündelt über Banken	Fondsstrukturen (AIF etc.)	Infrastrukturdachgesellschaft (mit öffentlicher Beteiligung)	Infrastrukturdachgesellschaft (ohne öffentliche Beteiligung)
- Langfristige Geschäftsbeziehung in den Regionen, auch zu kleineren Kommunen, öffentlichen Kunden und kommunalnahen Unternehmen (KNUs, wie Stadtwerke etc.). - Kosteneffiziente Origination-Struktur durch die bestehenden Vertriebskanäle in den Regionen. - Zwei verschiedene Wege über Banken: off-balance (originate to distribute) und on-balance.	- Existierendes und bewährtes Plattformmodell. - Effizienter und professioneller Investitionsprozess. - Expertise überwiegend ausgelagert an spezialisierte und incentivierte Fondsmanager. - Bündelung von im Regelfall relativ kleinen Eigenkapitalsummen pro Investition. - Zugang für breiten Kreis an Investoren (klein/groß). - I.d.R. großer Diversifikationseffekt für Investoren. (typischerweise sichergestellt über Limite zu Einzelkreditnehmern, Sektor etc.).	- Dezidiert aufsetzbar, z.B. mit Fokus auf kommunale Investitionen in Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien sowie Strom- und Fernwärmenetze in Deutschland. - Spezieller Investorenkreis mit Fokus auf deutsche institutionelle Investoren könnte Akzeptanz für privates Kapital bei Kommunen erhöhen. - Beteiligung der öffentlichen Hand könnte Akzeptanz zusätzlich erhöhen.	- Dezidiert aufsetzbar, z.B. mit Fokus auf kommunale Investitionen in Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien sowie Strom- und Fernwärmenetze in Deutschland. - Spezieller Investorenkreis mit Fokus auf deutsche institutionelle Investoren könnte Akzeptanz für privates Kapital bei Kommunen erhöhen.

Abb. 2: Vorteile von Bündelungsoptionen je nach Vehikel

Kommunalkredite gebündelt über Banken	Fondsstrukturen (AIF etc.)	Infrastrukturdachgesellschaft (mit öffentlicher Beteiligung)	Infrastrukturdachgesellschaft (ohne öffentliche Beteiligung)
- KNUs wie Stadtwerke sehr heterogen von der Bonität: Vorschlag Sovereign Credit Enhancement (Garantie auf Länder- und nicht kommunaler Ebene. Berücksichtigung des EU-Beihilferechts; bei Daseinsvorsorge jedoch beihilferechtliche Lockerungen). - Aufbau von Strukturierungskapazitäten wie Verbriefungsplattformen. - Zu prüfen: spezielle Deckungsart im Pfandbriefgesetz für öffentliche Infrastrukturinvestments. - Zu prüfen: Umgang mit Gesamtdeckungsprinzip im Rahmen kommunaler Haushaltsplanung.	- Klärung von Aspekten wie z. B. wer der Fondsmanager ist und Bündelung/Sourcing übernimmt, was für Projekte, wie kleinteilig, welches Risikoprofil. - Ausgestaltung der Fonds-Governance mit Unabhängigkeit der Gremien. - Im Falle von Blended Finance: Fragen zu Verbriefung, Beihilferecht etc.	- Aufbau oder Übernahme einer Investitionsplattform mit spezialisiertem und incentiviertem Investitionsteam. - Vorab eingehende lessons-learned-Analyse früherer Investitionsplattformen. - Bündelung und Strukturierung von Projekten verschiedener Städte /Gemeinden im Vorfeld notwendig, damit kritische Größe /Investierbarkeit für Fonds gegeben ist (Aufgabe von Beratungsstellen).	- Aufbau oder Übernahme einer Investitionsplattform mit spezialisiertem Investitionsteam. - Bündelung und Strukturierung von Projekten verschiedener Städte/Gemeinden im Vorfeld notwendig, damit kritische Größe /Investierbarkeit für Fonds gegeben ist. Aufgabe von Beratungsstellen.

Abb. 3: Handlungsfelder und notwendige zu klärende Fragen bei der Nutzung von Bündelungsoptionen

II. Kooperative Partnerschaftsmodelle

Kooperationsmodelle zwischen privaten Partnern und der Öffentlichen Hand sind als Beschaffungs- und Realisierungskonzept für öffentliche Infrastrukturvorhaben erprobt und etabliert. Diese Kooperationsmodelle können privates Kapital und zusätzliches Know-how für die öffentliche Aufgabenerfüllung bringen. Auf diese Weise lassen sich Investitionsvorhaben häufig schneller bzw. effizienter realisieren und wirtschaftlichere Beschaffungsergebnisse erzielen. Diese werden überwiegend in Form von Kosteneinsparungen, Bauzeitverkürzungen und Effizienzvorteilen sichtbar.

Unter kooperativen Partnerschaftsmodellen versteht man die langfristige, vertraglich geregelte Zusammenarbeit zwischen Öffentlicher Hand und Privatwirtschaft zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben, bei der die erforderlichen Ressourcen in einen gemeinsamen Organisationszusammenhang eingestellt und vorhandene Projektrisiken entsprechend der Risikomanagementkompetenz der Projektpartner angemessen verteilt werden.

Der Kerngedanke dieses Modells ist das „Lebenszykluskonzept“. Der öffentliche Auftraggeber handelt als Abnehmer eines ganzheitlichen Leistungspakets aus Planen, Bauen, Finanzieren, Betreiben und gegebenenfalls Verwerten. Durch die simultane Betrachtung der einzelnen Lebenszyklusphasen des Projektes, z. B. der Bau- und Betriebsphase, ergeben sich nachhaltige Potenziale zur Effizienzsteigerung.

In der Praxis lassen sich unterschiedliche Ansätze bei der kommunalen Infrastrukturfinanzierung beobachten. Einerseits kommt es vermehrt zu Privatisierungen bzw. Teilprivatisierungen, wodurch eine Finanzierung außerhalb der kommunalen Haushalte erfolgt. Andererseits gibt es auch bewusste Rekommunalisierungen. Das hier näher ausgeführte kooperative Partnerschaftsmodell stellt ausdrücklich keine Privatisierung dar, sondern ein spezielles Instrument der Öffentlichen Hand. Mit diesem Instrument sollen notwendige Investitionen (z. B. auch in Leistungen im Rahmen der öffentlichen Daseinsvorsorge) realisiert werden. Die Öffentliche Hand macht sich private Partner als Erfüllungsgehilfen bei der Umsetzung öffentlicher Investitionen nutzbar.

Kooperative Partnerschaftsmodelle sind eine Chance. Eine Reihe von Effizienzfaktoren bestimmt den Erfolg dieser Realisierungsform. Die Möglichkeit, Risiken zu verteilen, ist dabei ein wichtiger Faktor. Eine Leistungsbeschreibung über den gesamten Lebenszyklus, der Wettbewerb der Ideen, die Projektüberwachung, Anreize und Innovationen sind weitere Vorteile. Die bisherigen internationalen und mittlerweile auch nationalen Erfahrungen ermutigen dazu, solche Vorteile zu realisieren, dem allseits beklagten Investitionsstau zu begegnen und dabei noch zum wirtschaftlicheren Umgang mit öffentlichen Finanzen beizutragen.