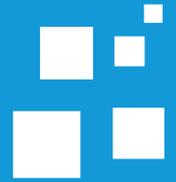


Studie



Zusammenarbeit der öffentlichen Hand mit privaten Unternehmen durch **ÖPP** in der kommunalen **Praxis**

Die Autoren danken dem Deutschen Städtetag für die Empfehlung an die Kommunen, sich an der Befragung zu beteiligen.



Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft
– Infrastruktur und Daseinsvorsorge e.V. –

Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft,
Infrastruktur und Daseinsvorsorge e.V.

www.kowid.de

Fabio Botta, M. Sc.

Dipl.-Geogr./Dipl.-Ing. André Grüttner

Dr. Oliver Rottmann, Dipl.-Volkswirt

In Kooperation mit





Inhalt

	Seite
EXECUTIVE SUMMARY	8
1 INSTITUTIONELLER RAHMEN IN KOMMUNEN	13
1.1 Infrastrukturelle Herausforderungen	13
1.2 Strukturelle Entwicklung und Haushaltslage der gemeindlichen Ebene in Deutschland	14
1.2.1 Struktur und Bevölkerungsentwicklung der gemeindlichen Ebene	15
1.2.2 Finanzierungssaldo und Schulden des öffentlichen Bereichs	29
1.2.3 Entwicklung der konsumtiven und investiven Ausgaben, der Anlageinvestitionen sowie des Anlagevermögens	35
1.3 Zwischenfazit	49
2 ÖPP IN THEORIE UND PRAXIS	50
2.1 Definitive Grundlagen	50
2.2 Historie von ÖPP	51
2.3 Die Entwicklung von ÖPP in Deutschland	52
2.4 Merkmale von ÖPP in der Praxis	54
2.5 Vor- und Nachteile von ÖPP	56
2.5.1 Gründe und Argumente für ÖPP	56
2.5.2 Ziele von ÖPP	57
2.5.3 Kritik an ÖPP	58
2.6 Realisierungsvarianten	59
2.6.1 Vertragsbeziehungen	59
2.6.2 ÖPP-Modelle und Aufgabenfelder	61
2.7 Finanzierungsformen	62
2.8 ÖPP-Vergabe	63



	Seite
3 EMPIRISCHER TEIL – KOMMUNALBEFRAGUNG	65
3.1 Vorbemerkung	65
3.2 Strukturdaten der antwortenden Kommunen	66
3.3 Finanz- und Investitionslage	67
3.4 Stand und Perspektiven von ÖPP	72
3.4.1 Einschätzung zu und Erfahrungen mit ÖPP, getätigte Investitionen in ÖPP-Projekte	72
3.4.2 Modelle und Anwendungsbereiche von ÖPP	78
3.4.3 Governance-Ansätze und Finanzierungsmodelle von ÖPP-Projekten	80
3.4.4 Gründe für und gegen die Nutzung von ÖPP	82
3.5 Zwischenfazit	90
4 AUSBLICK UND HANDLUNGSANSÄTZE	92
LITERATUR- UND QUELLENVERZEICHNIS	97
ANHANG	102
UNTERNEHMENS-PORTRÄTS	108



Tabellen und Abbildungen

	Seite
ABBILDUNGEN	
Abbildung 1: Struktur der gemeindlichen Ebene in den Flächenländern – Anteil Einwohnergrößenklassen 2024	17
Abbildung 2: Struktur der gemeindlichen Ebene der Flächenländer 2010 bis 2024 – Entwicklung der Anzahl der Gemeinden je Einwohnergrößenklasse	18
Abbildung 3: Bevölkerung der Bundesländer insgesamt und nach Altersklassen 2024	19
Abbildung 4: Alten- und Jugendquotient der Bundesländer 2024	20
Abbildung 5: Entwicklung der Altersklassen der Bundesländer 2010 bis 2023	21
Abbildung 6: Entwicklung der Bevölkerung nach Gemeindegrößenklassen und Ländergruppen 2010 bis 2023	22
Abbildung 7: Entwicklung der Bevölkerung nach Altersgruppen in Deutschland 2010 bis 2023 nach den Merkmalen räumliche Lage und siedlungsstruktureller Kreistyp	23
Abbildung 8: Entwicklung des Finanzierungssaldos der staatlichen Ebenen 2012 bis 2023 (nach Finanzstatistik)	30
Abbildung 9: Schulden der Gemeinden beim nicht-öffentlichen Bereich nach Bundesländern 2018 bis 2024	31
Abbildung 10: Schulden je Einwohner der Gemeinden beim nicht-öffentlichen Bereich nach Bundesländern 2018 bis 2024	33
Abbildung 11: Struktur der Schulden der Gemeinden/Gemeindeverbände beim nicht-öffentlichen Bereich 2024	34
Abbildung 12: Entwicklung der bereinigten Ausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände 2010 bis 2022 nach Ländergruppen	36
Abbildung 13: Entwicklung des Anteils der Ausgaben der laufenden (blau) und der Kapitalrechnung (orange) der Kern- und Extrahaushalte der Gemeinden 2010 bis 2022 der Flächenländer	41
Abbildung 14: Entwicklung der bereinigten Pro-Kopf-Ausgaben der Gemeinden 2010 bis 2022 nach Ländergruppen	42
Abbildung 15: Entwicklung des Nettoanlagevermögens der Gebietskörperschaften 1991 bis 2023 (VGR-Abgrenzung)	45
Abbildung 16: Jährliche Veränderung des Nettoanlagevermögens gegenüber dem Vorjahr (in Mrd. Euro) 1992 bis 2023 (VGR-Abgrenzung)	46



	Seite
Abbildung 17: Entwicklung der Nettoanlageinvestitionen nach Gebietskörperschaften 1991 bis 2023 (VGR-Abgrenzung)	48
Abbildung 18: Modernisierungsgrad: Entwicklung des Anteils der Bruttoinvestitionen am Bruttoanlagevermögen des Vorjahres der Gebietskörperschaften 1992 bis 2024* (VGR-Abgrenzung)	48
Abbildung 19: ÖPP-Projekte mit Vertragsabschluss im Hoch- und Straßenbau	53
Abbildung 20: ÖPP-Projekte im Hoch- und Straßenbau; Verteilung anhand der Anzahl (links) und anhand des Investitionsvolumens (rechts)	53
Abbildung 21: Erfolgsfaktoren der ÖPP-Finanzierung	63
Abbildung 22: Einwohnerzahl nach Einwohnergrößenklasse (Stichprobe vs. Grundgesamtheit)	66
Abbildung 23: Schuldenstand der befragten Gemeinden nach Einwohnergrößenklasse	67
Abbildung 24: Hindernisse für die Investitionstätigkeit der Kommunen	68
Abbildung 25: Hindernisse für die Investitionstätigkeit nach Einwohnergrößenklassen	69
Abbildung 26: Hindernisse für Investitionen nach zentralörtlichem Status	71
Abbildung 27: Spezifikation des Hindernisses „Personal“ für die Investitionstätigkeit der Kommunen	71
Abbildung 28: Eingeschätzte Sinnhaftigkeit von ÖPP in Abhängigkeit der Durchführung von ÖPP-Projekten	72
Abbildung 29: Eingeschätzte Sinnhaftigkeit von ÖPP nach Einwohnergrößenklassen	73
Abbildung 30: Eingeschätzte Sinnhaftigkeit von ÖPP nach Verschuldungslage	74
Abbildung 31: Eingeschätzte Sinnhaftigkeit von ÖPP nach zentralörtlichem Status	74
Abbildung 32: Durchführung von ÖPP-Projekten nach zentralörtlichem Status	75
Abbildung 33: Durchgeführte ÖPP-Projekte nach Einwohnergrößenklassen	75
Abbildung 34: Durchgeführte ÖPP-Projekte nach Verschuldung	76
Abbildung 35: Projektvolumina bei getätigten ÖPP-Projekten in Kommunen	77
Abbildung 36: Projektvolumina bei getätigten ÖPP-Projekten in Kommunen nach Modelltypen	78
Abbildung 37: Geplante Bereiche für ÖPP	79
Abbildung 38: Geplante Bereiche für ÖPP nach Modelltypen	79



	Seite
Abbildung 39: Spezifizierte Auswertung nach Transformation/Energieversorgung/ Ver- und Entsorgung	80
Abbildung 40: Bewährte Governance-Ansätze bei ÖPP	81
Abbildung 41: ÖPP-Finanzierungsmodelle nach Eingeschätzte Sinnhaftigkeit von ÖPP	81
Abbildung 42: ÖPP-Finanzierungsmodelle nach Einwohnergrößenklassen	82
Abbildung 43: Gründe für die Nutzung von ÖPP	83
Abbildung 44: Gründe für die Nutzung von ÖPP nach Erfahrungen mit ÖPP-Projekten	84
Abbildung 45: Gründe für die Nutzung von ÖPP nach Einwohnergrößenklassen	85
Abbildung 46: Gründe für die Nutzung von ÖPP nach Zentralörtlichkeit	85
Abbildung 47: Hindernisse für die Investitionstätigkeit nach Gründen für die Nutzung von ÖPP	86
Abbildung 48: Gründe gegen die Nutzung von ÖPP	87
Abbildung 49: Gründe gegen die Nutzung von ÖPP nach Erfahrungen mit ÖPP-Projekten	88
Abbildung 50: Gründe gegen die Nutzung von ÖPP nach Einwohnergrößenklassen	89
TABELLEN	
Tabelle 1: Anzahl der Gemeinden nach Einwohnergrößenklasse (EWK) 2024	16
Tabelle 2: Entwicklung der Einwohnerzahlen in den Gemeindegrößenklassen der Flächenländer 2010 bis 2023	24
Tabelle 3: Struktur der Lage- und siedlungsstrukturellen Kreistypen nach Flächenländern	25
Tabelle 4: Entwicklung der Altersgruppen in den Flächenländern nach räum- licher Lage 2010 bis 2023	27
Tabelle 5: Entwicklung der Altersgruppen in den Flächenländern nach siedlungs- strukturellem Kreistyp 2010 bis 2023	28
Tabelle 6: Schulden der Gemeinden beim nicht-öffentlichen Bereich nach Ländergruppen 2017 bis 2024 (insgesamt und Durchschnitt)	32



		Seite
Tabelle 7:	Schulden je Einwohner der Gemeinden beim nicht-öffentlichen Bereich nach Ländergruppen 2017 bis 2024	33
Tabelle 8:	Entwicklung der bereinigten Ausgaben der Kern- und Extrahaushalte der Gemeinden 2010 bis 2022 der Flächenländer	38
Tabelle 9:	Veränderung der bereinigten Ausgaben der Gemeinden im Vergleich zum Vorjahr von 2010 bis 2022 der Flächenländer	39
Tabelle 10:	Entwicklung der bereinigten Pro-Kopf-Ausgaben der Gemeinden 2010 bis 2022 nach Flächenländern	43
Tabelle 11:	Veränderung der bereinigten Pro-Kopf-Ausgaben der Gemeinden 2010 bis 2022 nach Flächenländern	44
Tabelle 12:	Vor- und Nachteile von ÖPP	59
Tabelle 13:	ÖPP-Modelle und Projektarten	61
Tabelle 14:	Ableitung der Anzahl der befragten Gemeinden	65
ANHANG		
Anhang 1:	Ausgewählte ÖPP-Fallbeispiele und deren Evaluation	102
Anhang 2:	Checkliste zur Auswahl des Finanzierungsmodells	105



Executive Summary

- Die **öffentliche Infrastruktur** steht unter **Finanzierungsdruck**, nicht zuletzt in den Kommunen. Investitionsstau (Erhaltungsinvestitionen und neue Infrastrukturmaßnahmen), angespannte öffentliche Haushalte, demografische Entwicklung, Klimawandel, Migration und unzureichende Digitalisierung belasten die Städte und Gemeinden sowie Bürger und Wirtschaft unmittelbar. Auch im Rahmen der Energiewende (Netzausbau, Wärmeplanung, EE-Ausbau usw.), in der Kreislaufwirtschaft, im ÖPNV oder der Wasserversorgung sind massive Investitionen notwendig. So beziffert das KfW-Kommunalpanel den Investitionsrückstand in den Kommunen 2024 auf 215,7 Mrd. Euro¹ – ein Anstieg um weitere rund 16 % gegenüber dem Vorjahr.
- Wenn die strukturellen Bedingungen nicht zügig angegangen werden können, sind **prozessuale Anpassungen** notwendig, um Verbesserungen in der kommunalen Infrastrukturausstattung herbeizuführen. Ein Weg, der hierbei Entlastung schaffen und gleichzeitig die Infrastruktur verbessern kann, ist der Einbezug privaten Know-hows im Rahmen einer **öffentlich-privaten Zusammenarbeit**, um eine personelle Entlastung der Verwaltung zu erreichen, die Innovationsfähigkeit des privaten Partners zu nutzen, die Qualität der Infrastruktur zu gewährleisten und eine Kostenersparnis für die öffentliche Hand zu erzielen.
- Die **finanzielle Leistungsfähigkeit der einzelnen Kommunen** zur Erbringung von Daseinsvorsorge- und Infrastrukturaufgaben hängt ebenfalls von einer Vielzahl von Faktoren ab, bspw. der **Bevölkerung** – sowohl mit Blick auf deren **Struktur** als auch auf deren **Entwicklung**. Denn für diese werden eine Vielzahl der Infrastrukturleistungen erbracht und sie ist zumindest anteilig bspw. über Gebühren

oder Entgelte auch an der Finanzierung beteiligt. Eine möglichst effiziente Erbringung hängt weiterhin von den **siedlungs- und raumstrukturellen Gegebenheiten**, d. h. von der Einwohnergröße, der Bevölkerungs- und Siedlungsdichte und der räumlichen Lage ab.

- In **Deutschland existieren ca. 11.000 politisch eigenständige Gemeinden**, wobei der Großteil dieser (etwa 72 %) weniger als 5.000 Einwohnern umfasst, noch etwa 35 % verzeichnen weniger als 1.000 Einwohner. Im Vergleich dazu liegt der Anteil der **Gemeinden mit mehr als 100.000 Einwohnern bei unter 1 %** (mit den Stadtstaaten 83 Gemeinden). Der Anteil von Städten mit 500.000 und mehr Einwohnern liegt bei 0,1 %, d. h. nur 13 Städte sind dieser Größenklasse angehörig.



- Für Fragen der **Finanzierung** und zukünftiger **Investitionen** in bestimmte Infrastrukturen ist jedoch insbesondere die **Entwicklung der Altersgruppen** bedeutend.

¹ Vgl. KfW (2025), S. 4.



Insgesamt verzeichneten besonders die Altersgruppen unter-3-Jahre (+9 %), 3-bis-unter-6-Jahre (+15 %) sowie **65-Jahre-und-älter** (+11 %) deutliche **Zuwächse**, absolut gesehen ist jedoch letztgenannte Altersgruppe deutlich gewachsen (+1,9 Mio. Personen).² **Substanziell zurückgegangen** ist hingegen die Altersgruppe der **jungen Erwachsenen** (18-bis-unter-30-Jahre; -7 % oder absolut -776.000).

- Die Entscheidung, welcher Weg bei **Investitionen in den Erhalt, die Modernisierung oder den Ausbau** öffentlicher (bzw. kommunaler) Infrastrukturen gewählt wird, hängt zunächst

auf etwa 2 % in 2024 ab. Folglich kann die **kommunale Infrastruktur überwiegend als veraltet und dringend sanierungsbedürftig** bezeichnet werden.

- Die Entwicklung des aktuell substanziell negativen **Finanzierungssaldos** (rund -25 Mrd. Euro in 2024) hat deutliche Folgen für die **Verschuldungslage**. Während sich die Schulden des Bundes und der Länder zum Ende des 4. Quartals 2024 gegenüber dem Vorjahr jeweils um etwa 2 % erhöhten (36,5 Mrd. Euro bzw. 12,7 Mrd. Euro), stiegen die der Gemeinden im selben Zeitraum um 9,5 % oder



von der kommunalen **Finanzsituation** ab. Allerdings spielen hier auch verschiedene andere (politische) Erwägungen und rechtliche Vorgaben eine Rolle.

- Mit Blick auf den „Modernitätsgrad“ der kommunalen Infrastruktur wird deutlich, dass sich die Erneuerungsrate von fast 4 % im Jahr 1991 bis zum Jahr 2005 fast halbiert hat und bis 2011 bei etwa 2 % lag. Danach fiel sie weiter auf etwa 1,5 % ab und blieb in etwa auf diesem Niveau. Von 2018 bis 2022 ist sie wieder auf über 2 % gestiegen und fiel dann wieder

14,7 Mrd. Euro. Dabei stiegen die Schulden am stärksten in den Gemeinden und Gemeindeverbänden der Länder Mecklenburg-Vorpommern (+17,7 %), Sachsen (+17,3 %), Niedersachsen (+15 %) und Bayern (+14 %). Nur die Gemeinden und Gemeindeverbände in Rheinland-Pfalz (-21,3 %) konnten hingegen ihre Schulden wegen des Entschuldungsprogramms PEK-RP im Vergleich zum Vorjahr deutlich senken, einen leichten Rückgang verzeichneten hier auch die Gemeindeebenen des Landes Thüringen (-4 %).

² Die Zuwächse in den jungen Altersgruppen sind mithin dem starken Zuzug von Migranten seit 2015 geschuldet.



- Zu diesem Defizit trugen v. a. die im Vergleich zum Vorjahr stark gestiegenen Ausgaben für **Sozialleistungen** (+11,7 % oder 8,9 Mrd. Euro) infolge der Anpassungen der Regelsätze im Bereich der Sozialhilfe und des Bürgergelds zum 1. Januar 2024, die steigenden **Personalkosten** infolge von Tarifsteigerungen und Personalszuwachs (+8,9 %) sowie die kommunalen Leistungen nach SGB II (+4,4 %) bei.
- **Öffentlich-private Partnerschaften (ÖPP)** können als **Beschaffungs- und Realisierungsvariante** helfen, Kommunen in der Infrastrukturbereitstellung zu entlasten und die Leistung
- Aus der Befragung wird deutlich, dass vor allem **Kommunen ab 50.000 Einwohnern**, insbesondere aber solche mit mehr als 100.000 Einwohnern (EWK 4 und 5), **besonders hohe Pro-Kopf-Verschuldungen** mit mehr als 3.000 Euro je Einwohner (GK 5 und 6) aufweisen. Dies ist potenziell in deren umfangreichem Leistungsangebot bzw. komplexem infrastrukturellen Netz, in eher zentralörtlichen Funktionen für die Region und mitunter in höheren Sozialleistungsnotwendigkeiten begründet (stärkere Konzentration in urbanen Räumen).



Adobe Stock | #466687175

qualitativ hochwertig und quantitativ hinreichend zur Verfügung zu stellen. ÖPP finden grundsätzlich unterschiedliche Anwendung bei der Erfüllung von öffentlichen Aufgaben. Dazu gehört v. a. die Bereitstellung öffentlicher Infrastruktur wie im Verwaltungs- und Verkehrswesen, in den technischen Infrastrukturen, aber auch im Erziehungs- und Bildungswesen.

- Im Hinblick auf **Hemmnisse für die Investitionstätigkeit** wird im Rahmen der Kommunalbefragung deutlich, dass durchaus eine Vielzahl von Faktoren von den Befragten als Hindernisse wahrgenommen werden. Besonders gravierend werden **Preissteigerungen im Bausektor** sowie **höhere Ausgaben für die laufende Aufgabenerfüllung** einge-



schätzt, 96 % der Befragten betrachten diese Aspekte mindestens als eher hinderlich. Auch **Förderverfahren, Vergabepaxis**, die allgemeine **Finanzlage** sowie das aktuelle **Zinsniveau** werden als bedeutende Hemmnisse benannt. Auffällig ist hingegen, dass interne Verwaltungsprozesse, unzureichende Digitalisierung, eingeschränkte Zugriffsmöglichkeiten auf externe Planungsdienstleister sowie fehlende Kenntnisse über ÖPP von den Befragten im Rahmen der Stichprobe kaum als Hemmnis eingeschätzt werden. Werden die Daten bzgl. der häufig genannten „dünnen Personaldecke“ ausgewertet, zeigt sich, dass insbesondere der **Mangel an technischem Personal** von den Befragten am häufigsten als **Hindernis** genannt wird. Gerade hier können private Unternehmen mit ihrem Know-how und technischen Lösungen unterstützen.

- Mit steigender **Erfahrung in ÖPP-Projekten** steigt auch deren **Zustimmung** in den befragten Kommunen. Im Einklang damit zeigt sich, dass Gemeinden ohne eigene ÖPP-Erfahrung jene Projekte auch tendenziell eher skeptisch sehen.
- Eine hohe **Verschuldung** schränkt ceteris paribus die investive **Handlungsfähigkeit** ein. **ÖPP** könnte hier **Effizienzpotenziale** freisetzen. Wird im Rahmen der Studie die Zustimmung zu ÖPP-Projekten im Zusammenhang mit der Pro-Kopf-Verschuldung betrachtet, lässt sich im Antwortsample kein klarer Zusammenhang zwischen der Pro-Kopf-Verschuldung und der Zustimmung zu ÖPP-Projekten ableiten.
- Der Rücklauf hinsichtlich **bereits abgeschlossener ÖPP-Projekte** fiel verhaltener aus, weshalb die Ergebnisse vor allem als Fallbeispiele zu interpretieren sind. Hierbei entfallen die größten Projektvolumina bei der Zusammenarbeit der Kommunen mit privaten Unternehmen insbesondere auf die Bereiche Kindertagesstätten, Sport- sowie Kultur- und Freizeiteinrichtungen. Wird die Anzahl der abgeschlossenen Projekte betrachtet, liegen die Schwerpunkte vor allem in den Bereichen Kin-

dertagesstätten, energetische Transformation, Energieversorgung bzw. Ver- und Entsorgung sowie Sport-, Kultur- und Freizeiteinrichtungen. Die geringsten Projektvolumina entfallen auf Projekte in den Bereichen Klimaschutz und Klimaanpassung sowie bei der Gewässerinfrastruktur.

- **Energiewende, Energieversorgung und Entsorgung** weisen im Rahmen der kommunalen Leistungserbringung grundsätzlich einen hohen Stellenwert auf, nicht zuletzt für das Potenzial von ÖPP. Allerdings variieren der Handlungsdruck und die Umsetzung je nach Kommune stark.
- Mit Blick auf bewährte Steuerungs- und Koordinationsmechanismen (**Governance**) im Rahmen von Projekten der Zusammenarbeit mit privaten Partnern oder im Kontext von ÖPP dominieren in der Kommunalbefragung insbesondere Anreizsysteme, gesellschaftliche Informations- und Vetorechte sowie die Gründung spezieller Projektgesellschaften zur Durchführung der ÖPP-Projekte.
- Aufgrund der strukturell angespannten **Finanzlage** und der dafür auch ursächlichen schmalen Einnahmenbasis, können **ÖPP-Ansätze** ein Mittel darstellen, Infrastrukturprojekte zügiger und kosteneffizienter umzusetzen. Nutzbare **Finanzierungsinstrumente** sehen die teilnehmenden Kommunen insbesondere in **Fördermittelprogrammen** und -krediten sowie **Kommunalkrediten** (besonders sinnvoll). Darüber hinaus werden kommunale Bürgschaften, **Projektfinanzierungen** und Finanzierungen über gemeinsame **Kooperationsgesellschaften** überwiegend als eher sinnvoll eingeschätzt.
- Als **ÖPP-Chancen** finden insbesondere die Aspekte **Kosteneffizienz, Ressourcenoptimierung und Verwaltungseffizienz** eine klare Zustimmung. Auch die Qualität der Dienstleistungen bzw. Infrastruktur, Innovationen und neue Technologien sowie Wissens- und Erfahrungsaustausch werden häufig als relevante Faktoren genannt. Weniger relevant



erscheinen hingegen die Aspekte, dass Projekte über den gesamten Lebenszyklus in einer Hand bleiben, die Risikominimierung sowie die Schaffung beziehungsweise Sicherung von Arbeitsplätzen.

- Faktoren, die aus Sicht der Kommunen eher **hemmend** mit **ÖPP** in der kommunalen Praxis in Verbindung gebracht werden, sind bspw. die **Komplexität der Vertragsgestaltung**, die Gefahr von Krisen und **Insolvenzen** privater Akteure, fehlende personelle Kapazitäten für die Betreuung von ÖPP-Projekten sowie politische und **gesellschaftliche Vorbehalte**. Deutlich weniger hemmende Relevanz wird Aspekten wie langfristigen Vertragsbindungen, Genehmigungsverfahren, einer möglicher-

weise unzureichenden Qualität der Leistungen, Bedenken hinsichtlich der Mittelstandsfreundlichkeit sowie Architektenwettbewerben (im Hochbau) attestiert.

- Grundsätzlich lässt sich durch ein **professionelles Projektmanagement, die Wahl am Markt etablierter privater Partner und ein hohes Maß an Transparenz** der meisten Kritik begegnen: Eine vor Projektbeginn sorgfältige **Wirtschaftlichkeitsprüfung**, eine klare Vertragsgestaltung mit Risikoaufteilung, die Stärkung und Erhalt der kommunalen Steuerung und Kontrolle (Inhabermodell) oder frühzeitig Flexibilisierungspotenziale einzubauen, um Nachsteuerungen im (oftmals langen) Zeitverlauf zu ermöglichen.





1 Institutioneller Rahmen in Kommunen

1.1 Infrastrukturelle Herausforderungen

Die öffentliche Infrastruktur steht unter Finanzierungsdruck, nicht zuletzt in den Kommunen. Investitionsstau, angespannte öffentliche Haushalte, demografische Entwicklung, Klimawandel, Migration und unzureichende **Digitalisierung** belasten die Städte und Gemeinden sowie Bürger und Wirtschaft unmittelbar. Notwendige Ansätze sind vielseitig: eine effektivere, effizientere und vor allem breitangelegte Digitalisierung, aber auch Investitionen in marode **Straßen, Brücken oder Schienennetze** sind notwendig. Auch im Rahmen der **Energiewende** (Netzausbau, Wärmeplanung, EE-Ausbau usw.), in der **Kreislaufwirtschaft**, im **ÖPNV** oder der **Wasserver- und Abwasserentsorgung** sind massive Investitionen und strategische Ansätze notwendig. So beziffert das KfW-Kommunalpanel den **Investitionsrückstand** in den Kommunen 2024 auf 215,7 Mrd. Euro³ – ein Anstieg um weitere rund 16 % gegenüber dem Vorjahr.

Neben sanierungsbedürftigen Straßen, Brücken und Schienennetzen, der Instandhaltung der Wasser- und Abwasserinfrastruktur, der energetischen Transformation oder im Rahmen der digitalen Infrastruktur beschäftigt die Kommunen gegenwärtig vor allem der Bereich der **Wärmeplanung**. In der leitungsgebundenen Wärmeversorgung entstehen hierbei neue Handlungsoptionen, unabhängig davon, ob die Kommune über ein eigenes Stadtwerk „verfügt“ und dieses bereits Wärmenetze betreibt. In zahlreichen Quartieren sind neue Wärmenetze zu erschließen. Hier können auch **ÖPP** bzw. partnerschaftliche Ansätze helfen, wozu aber spezifische **regulatorische Rahmenbedingungen** zu berücksichtigen sind (vgl. Kapitel 4).

Dass sich die Wirtschaft insgesamt ökologischer ausrichten wird, erscheint weitgehend Konsens.

Auch lässt sich die demografische Entwicklung nicht auf Knopfdruck verändern. Gleiches gilt für die strukturelle Finanzlage (geringe kommunale Finanzausstattung, niedrige eigene Steuerbasis und gestiegene kommunale Aufgaben) oder geopolitische Herausforderungen wie Migration: beides kann auf kommunaler Ebene nur bedingt gesteuert werden, entfaltet aber besonders dort ihre Wirkung. Zudem hemmen strukturelle Herausforderungen, wie lange Genehmigungsverfahren, Bürokratie, Personalengpässe in den Verwaltungen oder ein anspruchsvolles und mitunter nicht passgenaues Fördermittelangebot den Infrastrukturaus- und -umbau.

Neben einer starken und bürgernahen Kommunalwirtschaft mit kommunalen Unternehmen wie bspw. Stadtwerken können in der kommunalen Leistungserbringung (von technischen Infrastrukturen in der Daseinsvorsorge bis hin zur Smart City) auch private Infrastrukturunternehmen im Auftrag der Kommune Leistungen für die Bürger erbringen und damit das Investitionsvolumen der Kommune senken und den Haushalt entlasten. Geringere Leistungs- oder ökologische Standards sind hier nicht zu erwarten, im Gegenteil: Durch das Know-how, die Innovationsfähigkeit und die Prozesseffizienz lange am Markt etablierter Unternehmen mit entsprechender regionaler Verankerung lassen sich Angebotsvielfalt sowie Gebühren- und Preisstabilität erreichen – zum Nutzen der Bürger und zur fiskalischen und prozessualen Entlastung der Kommunen.

Dennoch werden in der Praxis derartige ÖPP nicht selten verhalten bis kritisch gesehen. So wird diesem Ansatz häufig eine versteckte Privatisierung öffentlichen Eigentums oder zu hohe Ertragsziele der Privatunternehmen zu Lasten der öffentlichen Hand vorgeworfen. Jedoch

³ Vgl. KfW (2025), S. 4.



spricht die Erfahrung eine andere Sprache: ÖPP stellt keine Privatisierung dar, sondern eine längerfristige partnerschaftliche und vertragliche Kooperation der öffentlichen Hand und eines privaten Dienstleister. Die meisten kommunalen Partnerschaften sind zudem „Inhabermodelle“, bei denen die Kommune Eigentümerin der Infrastruktur bleibt und nur die Durchführung über einen gesetzten Zeitraum vom Privaten erbracht wird. Auch andere Partnerschaftsmodelle (vgl. Abschnitt 2.4) stellen die Zusammenarbeit in den Fokus und stellen keine Privatisierung dar.

Durch einen dem ÖPP-Gedanken inhärenten Lebenszyklusansatz (von Planung über Erstellung bis hin zur Durchführung oder auch Finanzierung) liegt die Erbringung in einer Hand, wodurch sich durchaus substantielle Effizienzvorteile gegenüber der Einzelvergabe oder Selbsterbringung der öffentlichen Hand generieren lassen. Auch wird dem Vorwurf, ÖPP dienen der Verschleierung von Schulden der öffentlichen Haushalte, durch die ressourcenverbrauchsorientierte doppische Haushaltsführung der Boden entzogen.

Es geht bei ÖPP folglich um **Prozesseffizienz** und -innovationen im Rahmen einer durch die öffentliche Hand gewährleisteten privatwirtschaftlichen Erbringung. Läge ausschließlich der Finanzierungsaspekt im Fokus, ließe sich aufgrund ihrer fehlenden Insolvenzfähigkeit die Leistung auch problemlos von der öffentlichen Hand allein realisieren. Da in einem marktwirtschaftlichen System ein Unternehmen wirtschaftliche Dienstleistungen i. d. R. effizienter anbieten kann als die staatliche Verwaltung, erbringen Daseinsvorsorgeleistungen in den technischen Infrastrukturen (Energie, Wasser, Mobilität, Entsorgung etc.) auch kommunale Stadtwerke als öffentliche Unternehmen in häufig kapitalgesellschaftlicher Rechtsform oder – deutlich seltener über eine ÖPP/ein Partnerschaftsmodell – private Dienstleister. Zudem sind markterfahrende private Unternehmen in puncto Innovationen, Investitionen oder Beschäftigungsfreundlichkeit (Tariflöhne, Ausbildungsquote) nicht selten überdurchschnittlich gut aufgestellt.

Gleichwohl sollte einer ÖPP-Entscheidung in der Daseinsvorsorge immer eine **Einzelfallprüfung** vorausgehen. Wenn die lokalen oder regionalen Strukturen und politischen Entscheidungen dafürsprechen, kann dieses Modell in Erwägung gezogen werden. Durch eine langfristig angelegte Partnerschaft können Interessen harmonisiert und gemeinsames Know-how aufgebaut werden. Dafür bieten sich sowohl vertragliche Partnerschaften als auch die Gründung gemischtwirtschaftlicher Unternehmen an. Noch sind die Erfahrungen mit ÖPP in den Kommunen nicht allzu groß und vor allem breit, wobei es durchaus Unterschiede sowohl zwischen den Kommunen als auch im Hinblick auf die verschiedenen Modelle partnerschaftlicher Infrastrukturentwicklung in der Daseinsvorsorge gibt.

1.2 Strukturelle Entwicklung und Haushaltslage der gemeindlichen Ebene in Deutschland

Wie einleitend bereits dargelegt, steht die öffentliche Infrastruktur sowohl mit Blick auf die Instandhaltung, aber auch bezogen auf eine erforderliche (technische) Erneuerung bzw. einen weiteren bedarfsorientierten und leistungsfähigen Aus- und Umbau besonders technischer Infrastrukturen, unter enormem Druck. Neben den oben bereits angerissenen Herausforderungen stehen besonders auch die Kommunen als jene administrative Ebene, welche eine Vielzahl von Infrastrukturangeboten besonders im Bereich der Daseinsvorsorge für die Bürger vor Ort erbringen, unter enormen Druck: So sind die Infrastrukturangebote nicht nur – teilweise auch unter sozialstaatlichen Aspekten – zu finanzieren, sondern in einigen Bereichen ist ein möglichst flächendeckendes Infrastrukturangebot sicherzustellen.⁴ Vielfach liegt hier zwar die Gewährleistungsverantwortung bei staatlichen Akteuren bzw. Institutionen, die Leistungen selbst können dabei aber auch von privaten Akteuren (Unternehmen) oder gemeinnützigen Organisationen erbracht werden.

Die finanzielle Leistungsfähigkeit der einzelnen Kommunen zur Erbringung dieser Aufgaben

⁴ Dies trifft insbesondere auf die sogenannte erweiterte Daseinsvorsorge zu. Dazu zählen v. a. Aufgaben und Infrastrukturen, welche die Erfüllung von Grundbedürfnissen sowie die Ermöglichung und Befähigung zur gesellschaftlich-sozialen Teilhabe umfassen und folglich für eine selbstbestimmte Lebensführung unerlässlich sind (vgl. Gramlich/Grüttner/Rottmann (2022), S. 3).



bzw. zur Tätigung von Investitionen in die Infrastrukturen hängt ebenfalls von einer Vielzahl von Faktoren ab, auf welche hier nicht detailliert eingegangen werden kann. Ein wichtiger Faktor ist aber die Bevölkerung – sowohl mit Blick auf die Struktur als auch auf die Entwicklung. Denn für diese wird eine Vielzahl der Infrastrukturleistungen erbracht und sie ist zumindest anteilig bspw. über Gebühren oder Entgelte auch an der Finanzierung beteiligt. Eine möglichst effiziente Erbringung hängt weiterhin von den siedlungs- und raumstrukturellen Gegebenheiten der gemeindlichen Ebene ab, d. h. von der Einwohnergröße, der Bevölkerungs- und Siedlungsdichte und der räumlichen Lage.

Im Ergebnis spiegelt sich die Aufgabenerfüllung und Infrastrukturentwicklung aber in den Haushalten wider, insbesondere mit Blick auf die Verschuldung und die Ausgabentatigkeit v. a. im investiven Bereich. Daher soll nachfolgend auf die Struktur der gemeindlichen Ebene der Flächenländer und die Einwohnerentwicklung in den relevanten Altersklassen seit 2010 eingegangen sowie Schulden und Investitionen der gemeindlichen Ebene betrachtet werden.

1.2.1 Struktur und Bevölkerungsentwicklung der gemeindlichen Ebene

In Deutschland existieren ca. 11.000 politisch eigenständige Gemeinden,⁵ wobei der Großteil (etwa 72 %) Gemeinden mit weniger als 5.000 Einwohnern umfasst. Etwa 35 % verzeichnen weniger als 1.000 Einwohner. Hingegen liegt der Anteil der Gemeinden mit mehr als 100.000 Einwohnern bei unter 1 % (bzw. mit den Stadtstaaten bei 83 Gemeinden). Der Anteil von Städten mit 500.000 und mehr Einwohnern liegt bei 0,1 %, d. h. nur 13 Städte sind dieser Größenklasse angehörig. Die in Deutschland noch immer geläufigste Einteilung der Einwohnergrößenklassen wurde auf der internationalen Statistikkonferenz von 1887 auf Basis einer quantifizierten Kategorisierung nach der Einwohnerzahl offiziell festgelegt⁶ und wird auch vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) noch

als eine von zwei Komponenten (die andere ist die zentralrortliche Funktion) verwendet. Nach dem System der Stadt- und Gemeindetypen des BBSR überwiegt folglich der Typ Landgemeinde. Dabei werden nach der Einwohnerzahl vier grundlegende Stadt- und Gemeindetypen unterschieden: Landgemeinden (unter 5.000 Einwohner), Kleinstädte (5.000 bis unter 20.000 Einwohner), Mittelstädte (20.000 bis unter 100.000 Einwohner) und Großstädte (ab 100.000 Einwohner). Diese vier Grundtypen können noch nach „groß“ und „klein“ differenziert werden.⁷ Tabelle 1 (S. 16) gibt einleitend einen Überblick zur Gemeindegroenstruktur der Bundesländer.

Abbildung 1 (S. 17) zeigt die Anteile der Gemeinden der jeweiligen **Einwohnergrößenklasse der einzelnen Flächenländer** sowie differenziert nach den ost- und westdeutschen Flächenländern. Dabei fällt zunächst die große Varietät zwischen den Bundesländern auf. Besonders die Länder Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Thüringen verfügen über einen sehr hohen Anteil von kleinen Gemeinden unter 1.000 Einwohner (60-70 %), einen vergleichsweise hohen Anteil an größeren Gemeinden (ab 5.000 Einwohner) weisen Hessen, Nordrhein-Westfalen und das Saarland auf. Nordrhein-Westfalen verfügt dabei sowohl anteils- als auch zahlenmäßig über die einwohnerbezogen größten Gemeinden. Rheinland-Pfalz ist dabei das Flächenland mit den meisten Gemeinden (2.301) und der größten Anzahl der Gemeinden unter 1.000 Einwohner (1.609 Gemeinden). Einen Sonderfall bildet das Saarland als flächenmäßig kleinstes Flächenland; es zählt nur 52 Gemeinden, welche überwiegend der Einwohnergrößenklasse (EWK) 3 (5.000 bis unter 20.000 Einwohner; ca. 83 %) zugeordnet sind. Ebenfalls über eine große Anzahl an Gemeinden verfügt Bayern (2.056), jedoch ist Bayern auch das größte Flächenland. Eine ebenfalls kleinteilige Gemeindestruktur weisen Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen auf.

⁵ Dabei sind besonders in Rheinland-Pfalz, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt (aber auch anderen Flächenländern) kleine Gemeinden zu Gemeindeverbänden zusammengeschlossen, welche für ihre Mitgliedsgemeinden die Amtsgeschäfte führen. Damit würde die Anzahl der Gemeindeverwaltungen bei ca. 6.900 liegen (Verbandsgemeinden und verbandsfreie Gemeinden sowie kreisfreie Städte).

⁶ Vgl. EnArgus (2025).

⁷ Vgl. BBSR (2025).

Institutioneller Rahmen in Kommunen

Strukturelle Entwicklung und Haushaltslage der gemeindlichen Ebene in Deutschland



	EWK 1 (<1.000 EW)	EWK 2 (1.000 bis <5.000 EW)	EWK 3 (5.000 bis <20.000 EW)	EWK 4 (20.000 bis <100.000 EW)	EWK 5 (100.000 bis <500.000 EW)	EW K 6 (ab 500.000 EW)	zusam- men
Schleswig-Holstein	702	300	80	20	2	0	1.104
Niedersachsen	201	398	246	86	7	1	939
Nordrhein-Westfalen	0	4	179	183	25	5	396
Hessen	1	115	246	53	5	1	421
Rheinland-Pfalz	1.609	565	105	17	5	0	2.301
Baden-Württemberg	71	483	439	99	8	1	1.101
Bayern	131	1.336	511	70	6	2	2.056
Saarland	0	0	43	8	1	0	52
Brandenburg	150	139	96	26	2	0	413
Mecklenburg-Vorpommern	477	195	43	8	1	0	724
Sachsen	19	240	134	22	1	2	418
Sachsen-Anhalt	27	87	80	22	2	0	218
Thüringen	368	136	80	19	2	0	605
Hamburg	0	0	0	0	0	1	1
Bremen	0	0	0	0	1	1	2
Berlin	0	0	0	0	0	1	1
Flächenländer West	2.715	3.201	1.849	536	59	10	8.370
Flächenländer Ost	1.041	797	433	97	8	2	2.378
BRD	3.756	3.998	2.282	633	68	15	10.752

Tabelle 1: Anzahl der Gemeinden nach Einwohnergrößenklasse (EWK) 2024
Eigene Darstellung. Gebietsstand 31.12.2024, Bevölkerungsstand 31.12.2023.
Datengrundlage: Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2025).

Institutioneller Rahmen in Kommunen

Strukturelle Entwicklung und Haushaltslage der gemeindlichen Ebene in Deutschland

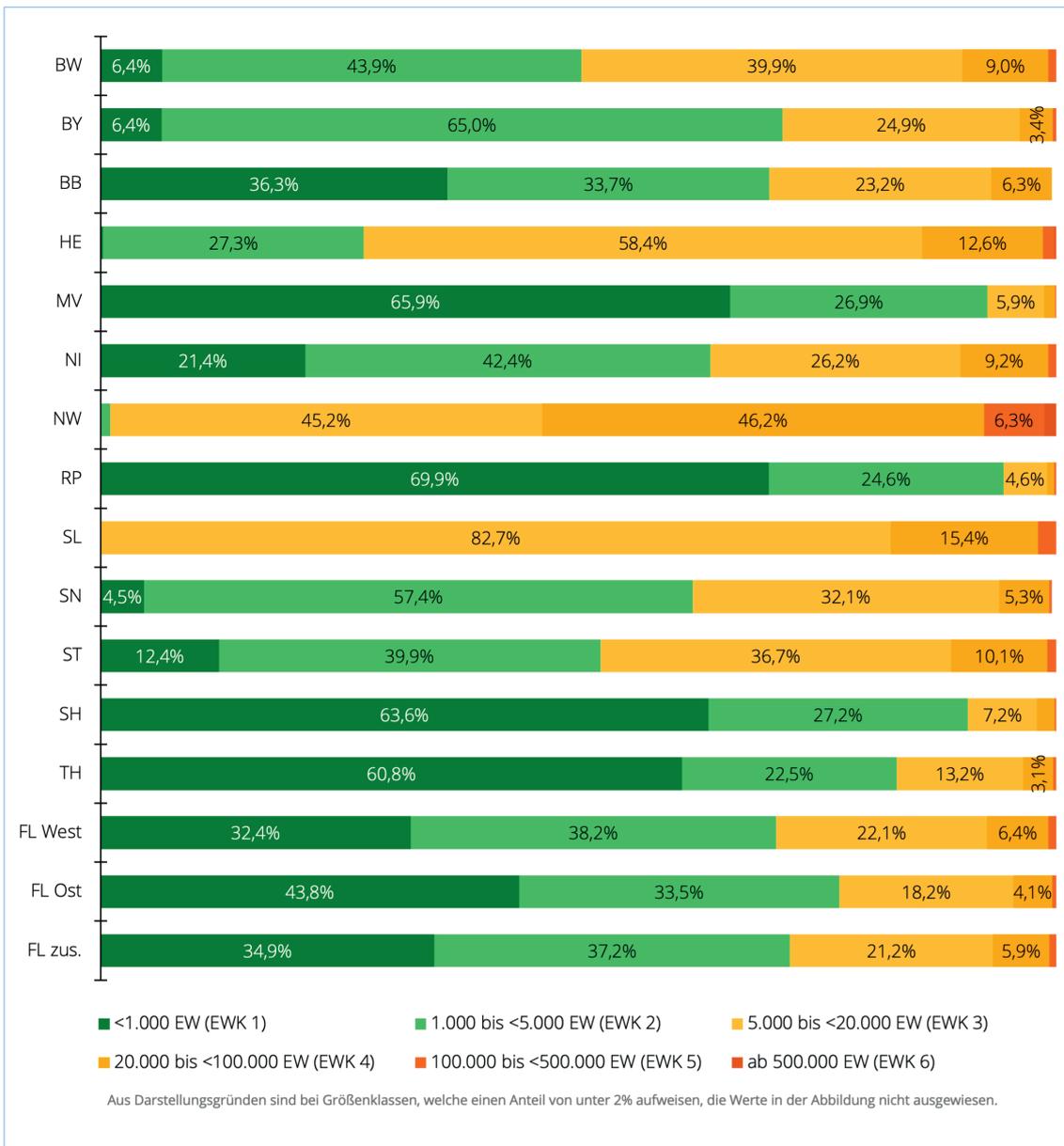


Abbildung 1: Struktur der gemeindlichen Ebene in den Flächenländern – Anteil Einwohnergrößenklassen 2024
Eigene Darstellung und Berechnung. Bevölkerungsstand zum 31.12.2023. Datengrundlage: Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2011-2025).

Aus Abbildung 2 (S. 18) wird ersichtlich, dass sich infolge von **Gemeindegebietsreformen** die Anzahl der Gemeinden von 2010 bis 2024 um knapp 7 % (oder 690 Gemeinden) verringert hat. Dies ist überwiegend Entwicklungen in den ostdeutschen Flächenländern geschuldet, und hier insbesondere in Thüringen (337 Gemeinden bzw. 36 %), Sachsen-Anhalt (82 Gemeinden bzw. 27 %) und Mecklenburg-Vorpommern (90 Gemeinden bzw. 11 %). Aber auch in Schleswig-Holstein (12 Gemeinden), Niedersachsen (85 Gemeinden), Hessen (5 Gemeinden), Rheinland-Pfalz (5 Ge-

meinden), Brandenburg (6 Gemeinden) und Sachsen (67 Gemeinden) fanden Gemeindezusammenlegungen statt. Dennoch ist die Gemeindestruktur in Deutschland weiterhin als sehr kleinteilig zu bezeichnen.

Im Zeitraum von 2010 bis 2024 ist die Bevölkerung in Deutschland insgesamt um etwa 2 % auf insgesamt etwa 83,6 Mio. Einwohner gewachsen. Das bevölkerungsreichste (Flächen-) Land ist NRW, die geringste Einwohnerzahl der Flächenländer weist das Saarland auf

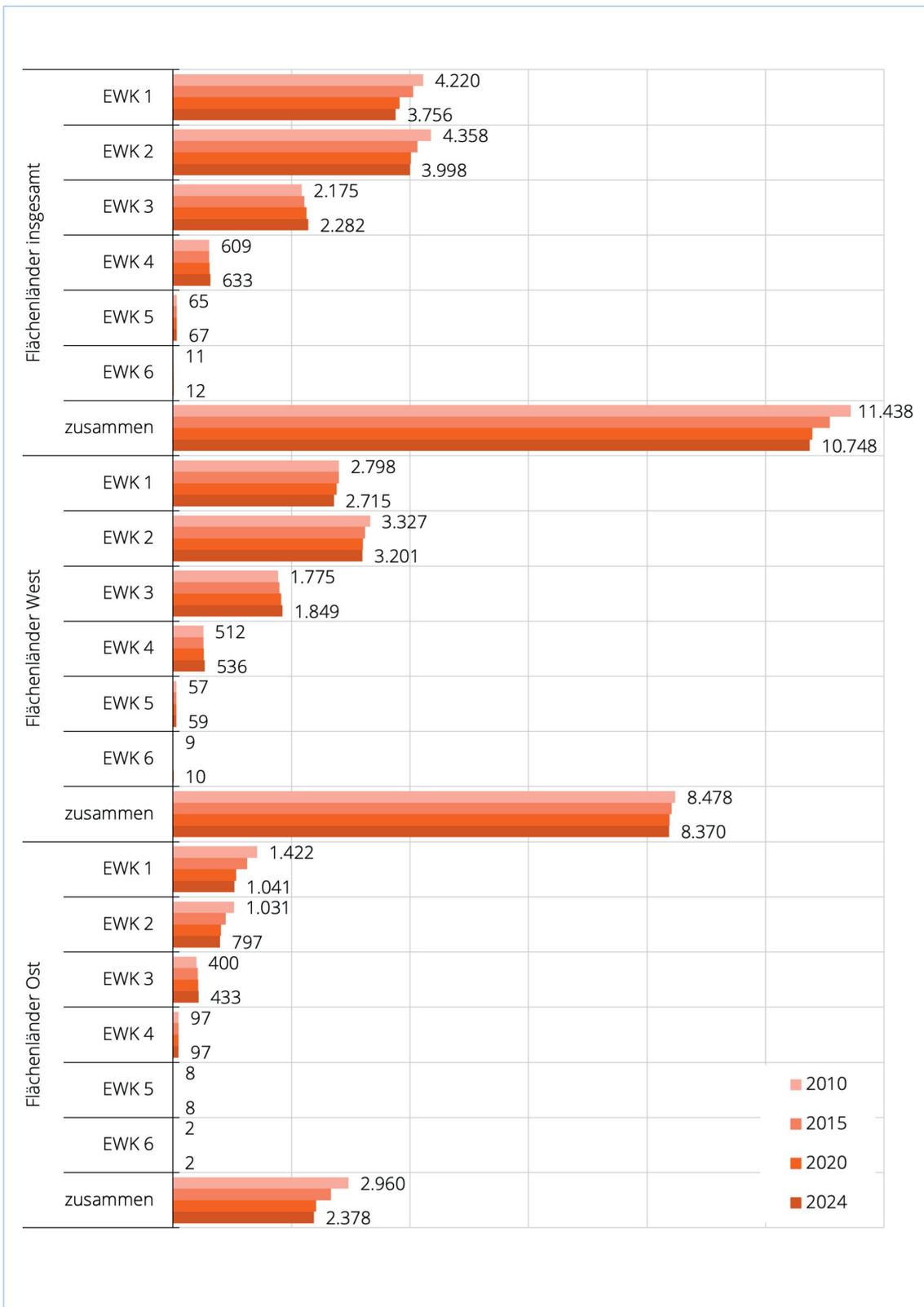


Abbildung 2: Struktur der gemeindlichen Ebene der Flächenländer 2010 bis 2024 – Entwicklung der Anzahl der Gemeinden je Einwohnergrößenklasse
 Eigene Darstellung und Berechnung. Bevölkerungsstand zum 31.12.2023. Datengrundlage: Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2011-2025).

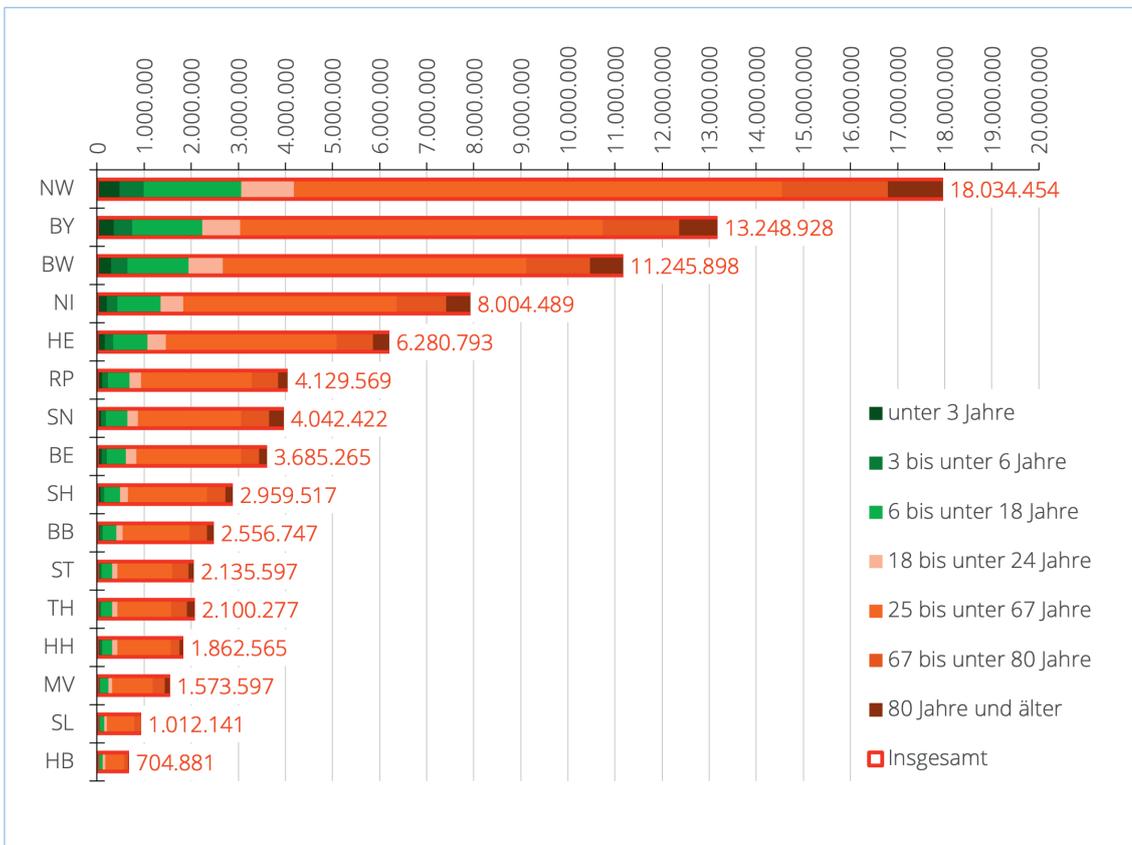


Abbildung 3: Bevölkerung der Bundesländer insgesamt und nach Altersklassen 2024. Eigene Darstellung und Berechnung. Datengrundlage: Statistisches Bundesamt (2025).

(vgl. Abbildung 3). Bezogen auf die Fläche weisen jedoch die Stadtstaaten die größte Bevölkerung auf, hier führt Berlin mit 4.136 Einwohnern je km², gefolgt von Hamburg (2.467 EW/km²) und Bremen (1.678 EW/km²). Die geringsten Einwohnerdichten weisen Mecklenburg-Vorpommern (68 EW/km²), Brandenburg (86 EW/km²) und Sachsen-Anhalt (104 EW/km²) auf. Der Bundesdurchschnitt liegt bei 234 EW/km². Dies führt sowohl mit Blick auf dünn besiedelte Gebiete und die Erbringung von Infrastrukturangeboten in der Fläche, als auch bei dicht besiedelten Gebieten und einem adäquaten, leistungsfähigen Angebot zu spezifischen Herausforderungen für Angebot und Finanzierung.

Mit Blick auf das **öffentliche Infrastrukturangebot** als ein Teil der öffentlichen Aufgaben obliegt die Erfüllungsgewährleistung und Finanzierung der Zuständigkeit der verschiedenen Gebietskörperschaften Bund, Länder und Kommunen sowie der Sozialversicherung. Eine Viel-

zahl von Aufgaben wird dabei für spezifische Bevölkerungsaltersgruppen und damit altersklassenspezifisch erbracht. Folglich wirkt die **demografische Entwicklung** – zunächst unabhängig der konkreten Ausprägung – auch auf die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben und damit auf die zur Erfüllung dieser Aufgaben notwendigen unterschiedlichen Infrastrukturen. Je nach Entwicklungstrend sind entsprechende Anpassungen erforderlich, welche zugleich Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte (einnahme- und ausgabeseitig) haben. Die Effekte der demografischen Veränderungen fallen dabei auf den staatlichen Ebenen nicht gleichmäßig an. Somit ist auch die Entwicklung der entsprechenden Altersgruppen relevant.

In dem hinter den eben genannten Ausführungen stehenden Konzept der **Altersstrukturkosten** werden dabei üblicherweise die Altersgruppen 0 bis unter 6 Jahre, 6 bis unter 18 Jahre, 18 bis unter 65 Jahre (vielfach auch nach weiteren Untergruppen differenziert) sowie 65 Jahre und

Institutioneller Rahmen in Kommunen

Strukturelle Entwicklung und Haushaltslage der gemeindlichen Ebene in Deutschland



älter verwendet. Hinsichtlich bestimmter Infrastruktureinrichtungen, insbesondere der Kinderbetreuung und Schulen sowie mit Blick auf die Erwerbstätigkeit (Einkommen, aber besonders auch Mobilität der Erwerbsbevölkerung) werden differenziertere Altersgruppen verwendet. Daher sind in Abbildung 4 die Alten- und Jugendquotienten⁸ dargestellt. Maßgeblich am Altenquotienten orientiert wird deutlich, dass insbesondere die Stadtstaaten über eine vergleichsweise „junge“ Bevölkerung verfügen, besonders die ostdeutschen Flächenländer weisen eine eher ältere Bevölkerungsstruktur auf.

Für Fragen der Finanzierung von zukünftigen **Investitionen** in bestimmte **Infrastrukturen** ist folglich die **Entwicklung der Altersgruppen** bedeutend. Diese ist in Abbildung 5 (S. 21) dargestellt. Insgesamt verzeichneten besonders von 2010 bis 2023 die Altersgruppen unter-3-Jahre (+9 %), 3-bis-unter-6-Jahre (+15 %) sowie 65-Jahre-und-älter (+11 %) deutliche Zuwächse, absolut gesehen ist jedoch letztgenannte Altersgruppe deutlich gewachsen (+1,9 Mio. Personen).⁹ Substantiell zurückgegangen ist hingegen die Altersgruppe der jungen Erwachsenen (18-bis-unter-30-Jahre; -7 % oder absolut -776.000).

Dabei differenzieren diese Entwicklungen deutlich zwischen den Bundesländern, sowohl im Hinblick auf die Gesamtentwicklung als auch der

Entwicklung in den Altersgruppen. Besonders die ostdeutschen Bundesländer haben einerseits deutlich an Bevölkerung verloren (insbesondere in der wichtigen Altersgruppe der erwerbsfähigen Bevölkerung), andererseits nimmt dort die Überalterung besonders stark zu, maßgeblich in den Ländern Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen. Gleichzeitig verzeichnet Brandenburg zugleich als einziges ostdeutsches Bundesland einen Bevölkerungszuwachs, was mithin auf die Entwicklung im Berliner Umland zurückzuführen ist. Die im Vergleich positivste relative Entwicklung zeigt sich in den Stadtstaaten, und dort insbesondere in Bremen. Absolut gesehen wuchs die Bevölkerung in Bayern (+638.000 Einwohner) und Baden-Württemberg (+477.000 Einwohner) am stärksten, die größten relativen und absoluten Verluste verzeichneten Sachsen-Anhalt (-8,2 % bzw. -190.000 Einwohner) und Thüringen (-5,4 % bzw. -120.000 Einwohner).

Abschließend zur Thematik Bevölkerungsentwicklung soll diese differenziert nach den Einwohnergrößenklassen (vgl. Abbildung 6, S. 22) sowie raum- und siedlungsstrukturellen Merkmalen (Abbildung 7, S. 23) dargestellt werden. Grundsätzlich zeigen sich auch hier deutliche Unterschiede zwischen den Entwicklungen in den ost- und westdeutschen Flächenländern. Insbesondere ist die Einwohnerzahl in den Landgemeinden (Gemeinden unter 5.000 Einwohner)

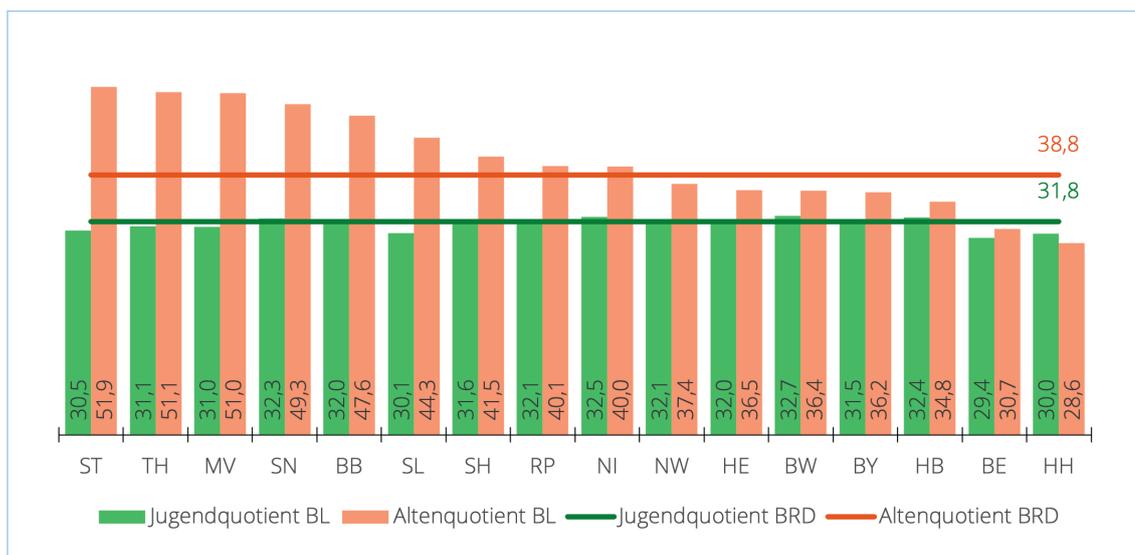


Abbildung 4: Alten- und Jugendquotient der Bundesländer 2024
Eigene Darstellung und Berechnung. Datengrundlage: Statistisches Bundesamt (2025).

⁸ Der Jugendquotient zeigt die Anzahl der Personen im Alter von unter 20 Jahren je 100 Personen im Alter von 20 bis unter 65 Jahren (erwerbsfähige Bevölkerung), der Altenquotient die Anzahl der Personen von 65 Jahren und älter je 100 Erwerbsfähigen. Nicht dargestellt ist der Gesamtquotient, folglich die Anzahl der noch nicht erwerbsfähigen Bevölkerung und der nicht mehr erwerbstätigen Bevölkerung je 100 Erwerbsfähigen.

⁹ Die Zuwächse in den jungen Altersgruppen sind mithin dem starken Zuzug von Migranten seit 2015 geschuldet.

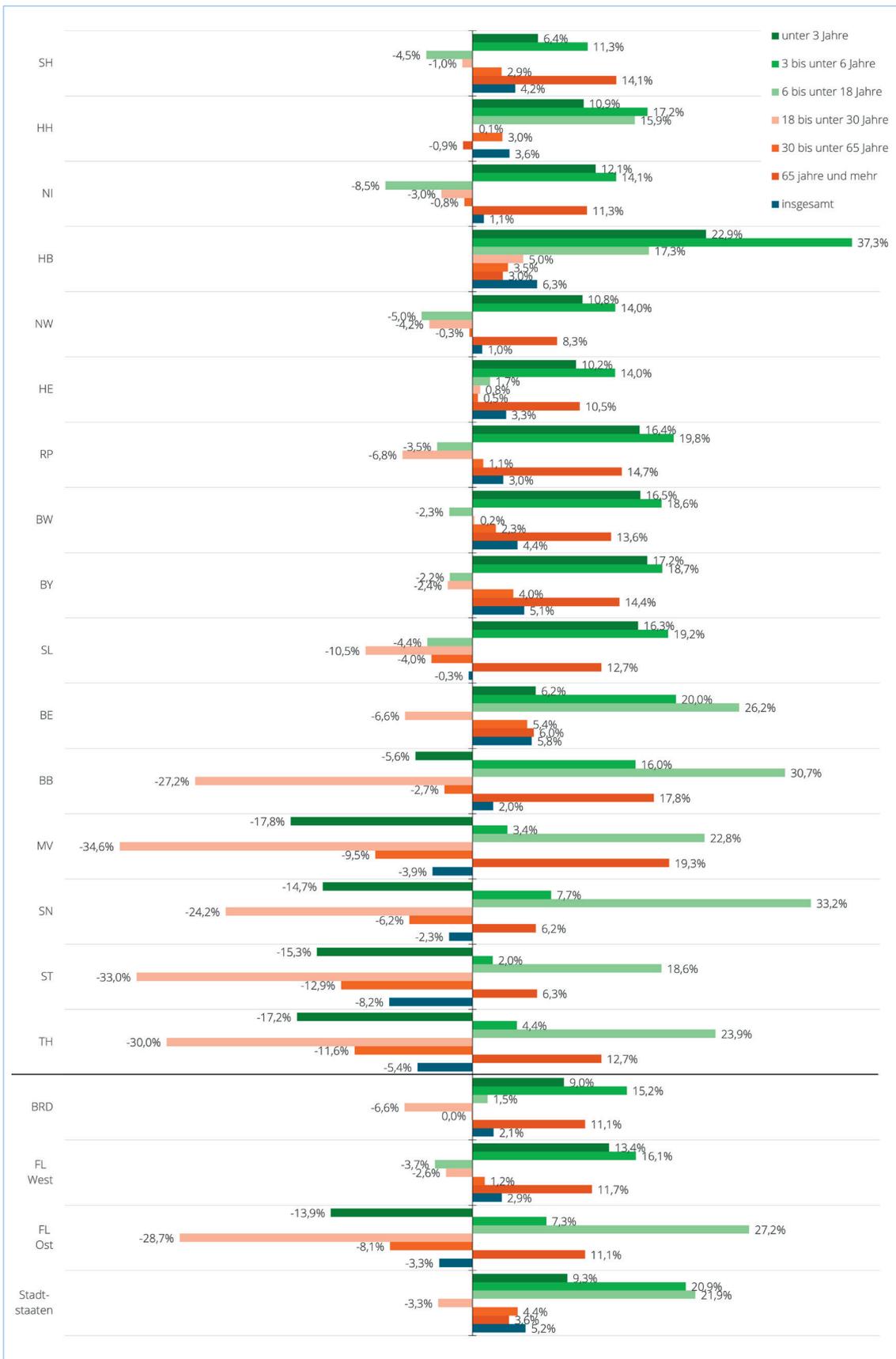


Abbildung 5: Entwicklung der Altersklassen der Bundesländer 2010 bis 2023
 Eigene Darstellung und Berechnung. Datengrundlage: Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2011, 2017, 2021 und 2025).



deutlich gesunken, besonders in den Gemeinden unter 1.000 Einwohner (-11,7 %). Hier ist jedoch zu beachten, dass ein Teil der Entwicklung v. a. in den ostdeutschen Flächenländern (auch in den Klein- und Mittelstädten) und in Niedersachsen mithin Gemeindegebietsreformen bzw. freiwilligen Gemeindezusammenschlüssen geschuldet ist (vgl. dazu die Ausführungen zu Beginn dieses Abschnitts). Deutlich gewachsen ist hingegen die Einwohnerzahl der Großstädte (Gemeinden über 100.000 Einwohner).

Werden die Entwicklungen der einzelnen Flächenländer betrachtet, so ist zunächst festzuhalten, dass nicht alle Länder über Gemeinden aller Einwohnergrößenklassen verfügen (vgl. Tabelle 1 zu Beginn dieses Abschnitts). Deutliche Veränderungen der Einwohnerzahlen in einzelnen Einwohnergrößenklassen gab es

dabei in den Ländern Niedersachsen (deutliche Abnahme in den EWK 1 und 2), Nordrhein-Westfalen (deutliche Zunahme in den EWK 2 und 6), Hessen (deutliche Zunahme in den EWK 5 und 6), Rheinland-Pfalz (deutliche Zunahme in der EWK 5), Bayern (deutliche Abnahme in der EWK 1 und deutliche Zunahme in der EWK 4), Saarland (deutliche Abnahme in der EWK 4), Brandenburg (deutliche Zunahme in der EWK 5), Mecklenburg-Vorpommern (deutliche Abnahme in der EWK 1), Sachsen (deutliche Zunahme in den EWK 1 und 6 sowie deutliche Abnahme in der EWK 2), Sachsen-Anhalt (deutliche Abnahme in den EWK 1 und 2) und Thüringen (deutliche Abnahme in den EWK 1 und 2 sowie deutliche Zunahme in der EWK 3). Tabelle 2 (S. 23) zeigt die Entwicklung der Einwohner in allen Gemeindegroßenklassen der Flächenländer von 2010 bis 2023.

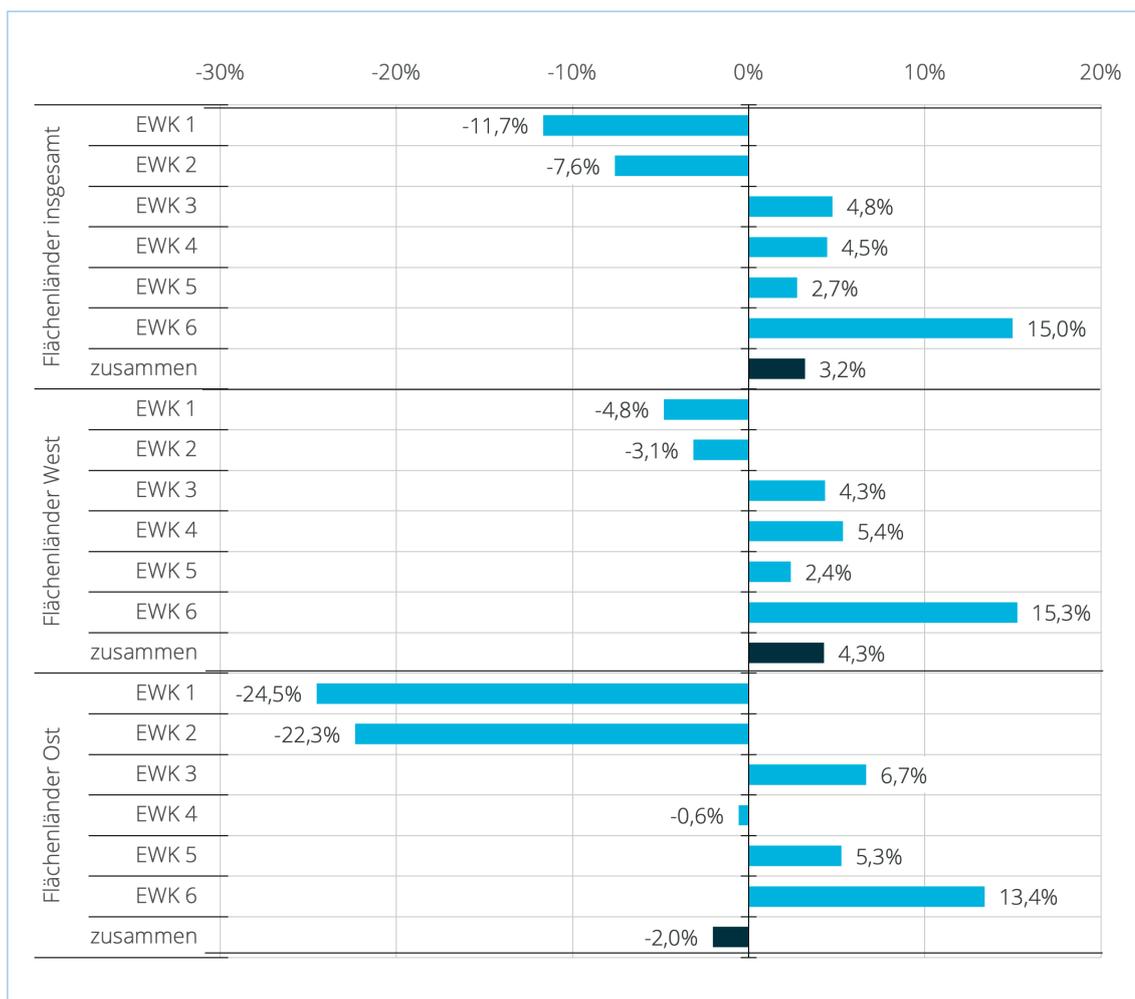


Abbildung 6: Entwicklung der Bevölkerung nach Gemeindegrößenklassen und Ländergruppen 2010 bis 2023
Eigene Darstellung und Berechnung. Datengrundlage: Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2011, 2017, 2021 und 2025).

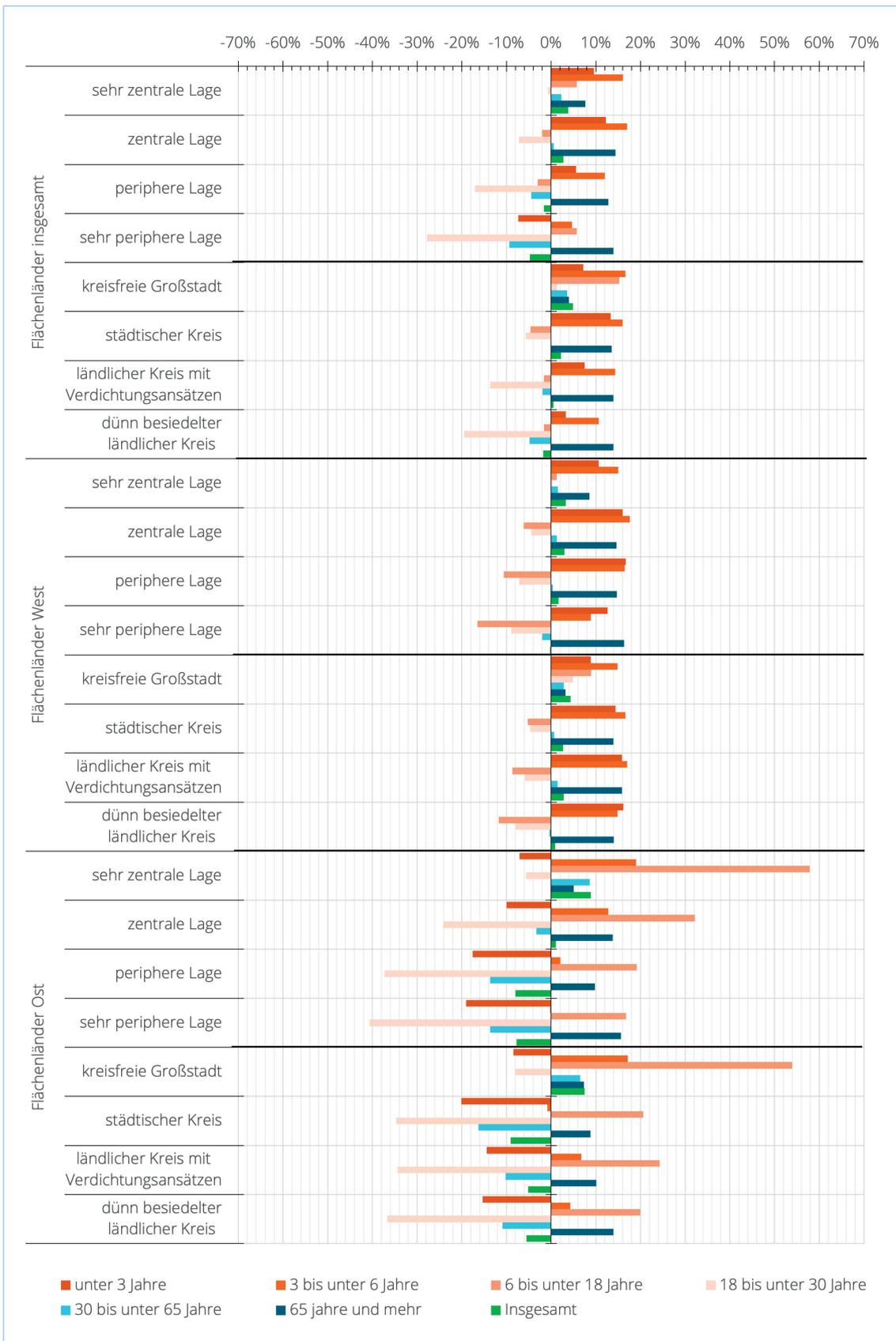


Abbildung 7: Entwicklung der Bevölkerung nach Altersgruppen in Deutschland 2010 bis 2023 nach den Merkmalen räumliche Lage und siedlungsstruktureller Kreistyp. Eigene Darstellung und Berechnung. Datengrundlage: Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2011, 2017, 2021 und 2025) und BBSR (2025).



Zum Abschluss der Betrachtung der Bevölkerungsentwicklung soll auf die Entwicklung in den Kommunen differenziert nach räumlicher Lage und siedlungsstrukturellem Kreistyp eingegangen werden. Hintergrund ist, dass insbesondere der Einteilung der siedlungsstrukturellen Kreistypen neben der Bevölkerung auch Einwohnerdichtewerte zugrunde liegen, welche mittelbar auch Rückschlüsse auf Infrastrukturausstattung und -nutzung zulassen¹⁰. Auch hier zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen den ost- und westdeutschen Flächenländern, wobei hier wiederum einschränkend festgehalten werden muss, dass die Anzahl der Kreise und kreisfreien Städte und damit die Zahl der entsprechenden Lage- bzw. siedlungsstrukturellen Kreistypen in den Flächenländern deutlich variiert.¹¹ Wird zunächst betrachtet, wie sich **Lagetypen und siedlungsstrukturelle Kreistypen**¹² auf die Flächenländer verteilen (vgl. Tabelle 3, S. 24), so kann festgehalten werden, dass mit Blick auf die Gesamtheit der Flächenländer etwa 62 % der Kreise

und kreisfreien Städte über eine sehr zentrale oder zentrale Lage verfügen sowie ein Drittel der Kreise dem siedlungsstrukturellen Kreistypen städtischer Kreis und jeweils etwa ein Viertel der Kreise den ländlichen Kreisen mit Verdichtungsansätzen bzw. den dünn besiedelten ländlichen Kreisen zugeordnet werden können. Die kreisfreien Städte bilden einen eigenen siedlungsstrukturellen Kreistypen, hier sind keine Kreise zugeordnet. Dabei existieren jedoch deutliche Unterschiede zwischen den ost- und westdeutschen Flächenländern: Während die überwiegende Mehrheit der Kreise und kreisfreien Städte der westdeutschen Flächenländer den Lagetypen 1 und 2 zugeordnet sind (ca. 70 %), sind es nur knapp 31 % der ostdeutschen Flächenländer. Dabei zeigen sich deutliche Unterschiede bei allen Lagetypen. Ähnlich trifft dies für die siedlungsstrukturellen Kreistypen zu: gut 56 % der Kreise und kreisfreien Städte der westdeutschen Flächenländer sind den Kreistypen 1 und 2 zugeordnet, während es nur ein Fünftel der

¹⁰ So erfüllen bspw. die kreisfreien Großstädte Kreis- und Gemeindeaufgaben und halten folglich mehr Infrastrukturen vor. Zudem werden diese für eine größere Bevölkerungszahl und damit auch in einem größeren Umfang vorgehalten und genutzt als bspw. in dünn besiedelten ländlichen Kreisen. Damit lassen sich auch pauschalisierte Rückschlüsse auf entsprechende Kosten (bspw. für Instandhaltung, Erneuerung/Moderernisierung, Ausbau) ziehen.

¹¹ So besteht bspw. Mecklenburg-Vorpommern bei einer Fläche von knapp 23.300 km² aus nur sechs Kreisen und kreisfreien Städten, das flächenmäßig etwas kleinere Rheinland-Pfalz hingegen aus 36. Bayern als flächenmäßig größtes Bundesland und etwa dreimal so groß wie Mecklenburg-Vorpommern verzeichnet hier die größte Anzahl und besteht aus 96 Kreisen und kreisfreien Städten.

¹² Die Begriffe Lagetypen und siedlungsstrukturelle Kreistypen entstammen der Raum- und Siedlungsforschung, insbesondere im Zusammenhang mit der Planung und Analyse von Regionen in Deutschland. Beide Konzepte dienen dazu, Regionen (z. B. Landkreise oder kreisfreie Städte) nach bestimmten strukturellen Merkmalen zu klassifizieren, etwa im Hinblick auf ihre geografische Lage, ihre Funktion oder ihre Siedlungsstruktur. Lagetypen beschreiben die räumliche Lage eines Gebietes im überregionalen Kontext – z. B. wie zentral oder peripher das Gebiet innerhalb eines Landes oder einer Region liegt. Siedlungsstrukturelle Kreistypen klassifizieren Landkreise und kreisfreie Städte in Deutschland nach ihrer Bevölkerungsdichte, Siedlungsstruktur, Urbanität und Funktionalität. Die Einteilung erfolgt meist durch das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR).

Gebietseinheit	EWK 1	EWK 2	EWK 3	EWK 4	EWK 5	EW K 6	zusammen
Schleswig-Holstein	-4,1%	0,7%	7,1%	9,8%	4,0%	n. b.	4,6%
Niedersachsen	-18,1%	-10,6%	6,7%	5,7%	2,5%	4,9%	3,0%
Nordrhein-Westfalen	n. b.	40,6%	-2,1%	0,3%	-5,4%	23,8%	1,9%
Hessen	-40,6%	-1,7%	2,1%	3,2%	21,4%	14,1%	5,8%
Rheinland-Pfalz	-0,8%	0,7%	5,9%	-5,2%	26,6%	n. b.	4,3%
Baden-Württemberg	-3,5%	-5,5%	5,5%	10,8%	5,3%	4,4%	5,4%
Bayern	-9,9%	-2,2%	6,6%	20,9%	11,8%	9,6%	7,1%
Saarland	n. b.	n. b.	-0,4%	-9,4%	4,4%	n. b.	-2,3%
Brandenburg	-1,9%	-6,9%	1,5%	7,8%	10,9%	n. b.	3,1%
Mecklenburg-Vorpommern	-15,2%	4,5%	-0,7%	2,2%	4,0%	n. b.	-0,8%
Sachsen	65,5%	-21,6%	2,2%	-7,4%	3,1%	13,4%	-1,4%
Sachsen-Anhalt	-42,7%	-30,4%	0,3%	-10,4%	3,8%	n. b.	-6,6%
Thüringen	-43,9%	-46,8%	48,1%	8,7%	5,3%	n. b.	-5,0%
Flächenländer West	-4,8%	-3,1%	4,3%	5,4%	2,4%	15,3%	4,3%
Flächenländer Ost	-24,5%	-22,3%	6,7%	-0,6%	5,3%	13,4%	-2,0%
Flächenländer insgesamt	-11,7%	-7,6%	4,8%	4,5%	2,7%	15,0%	3,2%

Tabelle 2: Entwicklung der Einwohnerzahlen in den Gemeindegrößenklassen der Flächenländer 2010 bis 2023
Eigene Darstellung und Berechnung. Gebietsstand 31.12.2024, Bevölkerungsstand 31.12.2023. N. b.: Einwohnergrößenklasse nicht besetzt. Datengrundlage: Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2011, 2017, 2021 und 2025).



Kreise und kreisfreien Städte der ostdeutschen Flächenländer sind. Insbesondere mit Blick auf den Kreistypen städtischer Kreis zeigen sich hier deutliche Unterschiede. Besonders peripher und dünn besiedelt sind dabei die Kreise der Länder Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern, aber auch zahlreiche Kreise in Thüringen und Sachsen-Anhalt.

Wird nun auf die Entwicklung der Altersgruppen abgestellt, so zeigen sich ebenfalls signifikante Unterschiede einerseits zwischen den ost- und westdeutschen Flächenländern, aber auch innerhalb der verschiedenen Lage- und siedlungsstrukturellen Kreistypen (vgl. Abbildung 7, S. 23 sowie, Tabelle 4 und Tabelle 5 am Ende des Abschnitts). Zunächst kann festgestellt werden, dass der Anteil der Altersgruppe der über-65-Jährigen in allen Kreisen und kreisfreien Städten zunimmt, unabhängig der geographischen Lage, des Lage- und des siedlungsstrukturellen Kreistyps. Tendenziell liegt der Zuwachs jedoch in den eher

peripheren Lagen etwas höher als in den zentralen Lagen, wenngleich hier deutliche Unterschiede zwischen den Flächenländern existieren (vgl. Tabelle 4, S. 27).

Mit Blick auf die anderen Altersgruppen scheint eine strukturelle Verschiebung zwischen den ost- und westdeutschen Flächenländern feststellbar zu sein: So hat – wiederum unabhängig des Lage- und siedlungsstrukturellen Kreistyps – in allen Kreisen und kreisfreien Städten der westdeutschen Flächenländer der Anteil der Altersgruppen unter-3-Jahren und 3-bis-unter-6-Jahren deutlich zugenommen, in den ostdeutschen Flächenländern ist hingegen in allen Kreisen und kreisfreien Städten der Anteil der Altersgruppe unter-3-Jahre teilweise stark zurückgegangen, während in der Altersgruppe der 3-bis-unter-6-Jährigen dort zwar auch überwiegend Zuwächse zu verzeichnen waren, jedoch auf einem niedrigeren Niveau als in den westdeutschen Flächenländern.

Gebietseinheit	Lagetyp ¹³				siedlungsstruktureller Kreistyp ¹⁴				Anzahl Kreise und KfS
	1	2	3	4	1	2	3	4	
Schleswig-Holstein	20,0%	46,7%	20,0%	13,3%	13,3%	13,3%	40,0%	33,3%	15
Niedersachsen	6,7%	46,7%	44,4%	2,2%	11,1%	22,2%	35,6%	31,1%	45
Nordrhein-Westfalen	81,1%	17,0%	1,9%	n. b.	41,5%	54,7%	3,8%	n. b.	53
Hessen	46,2%	30,8%	23,1%	n. b.	19,2%	53,8%	11,5%	15,4%	26
Rheinland-Pfalz	30,6%	50,0%	19,4%	n. b.	11,1%	50,0%	16,7%	22,2%	36
Baden-Württemberg	29,5%	50,0%	20,5%	n. b.	18,2%	61,4%	18,2%	2,3%	44
Bayern	12,5%	37,5%	46,9%	3,1%	8,3%	21,9%	34,4%	35,4%	96
Saarland	16,7%	83,3%	n. b.	n. b.	n. b.	100,0%	n. b.	n. b.	6
Brandenburg	5,6%	38,9%	27,8%	27,8%	5,6%	n. b.	33,3%	61,1%	18
Mecklenburg-Vorpommern	n. b.	12,5%	37,5%	50,0%	12,5%	n. b.	25,0%	62,5%	8
Sachsen	23,1%	30,8%	46,2%	n. b.	23,1%	15,4%	38,5%	23,1%	13
Sachsen-Anhalt	7,1%	14,3%	64,3%	14,3%	14,3%	n. b.	42,9%	42,9%	14
Thüringen	n. b.	18,2%	77,3%	4,5%	9,1%	18,2%	22,7%	50,0%	22
Flächenländer West	30,5%	39,3%	28,3%	1,9%	16,8%	39,6%	23,1%	20,6%	321
Flächenländer Ost	6,7%	24,0%	53,3%	16,0%	12,0%	8,0%	32,0%	48,0%	75
Flächenländer insgesamt	26,0%	36,4%	33,1%	4,5%	15,9%	33,6%	24,7%	25,8%	396

Tabelle 3: Struktur der Lage- und siedlungsstrukturellen Kreistypen nach Flächenländern
Eigene Darstellung und Berechnung. Gebietsstand 31.12.2024. N. b.: Kreistyp nicht besetzt. Datengrundlage: BBSR (2025).

¹³ 1... sehr zentral;
2... zentral;
3... peripher;
4... sehr peripher
¹⁴ 1... kreisfreie Großstadt;
2... städtischer Kreis,
3... ländlicher Kreis mit Verdichtungsansätzen;
4... dünn besiedelter ländlicher Kreis



Hingegen ist der Anteil der 6-bis-unter-18-jährigen in den westdeutschen Flächenländern nur in den Kreisen und kreisfreien Städte mit sehr zentraler Lage (Lagetyp 1) bzw. den kreisfreien Großstädten (siedlungsstruktureller Kreistyp 1) gewachsen, während hier alle ostdeutschen Kreise und kreisfreien Städte deutliche Zuwächse verzeichnen konnten, besonders stark waren diese dabei in den Gebietseinheiten mit sehr zentraler bzw. zentraler Lage (Lagetypen 1 und 2) bzw. in den kreisfreien Großstädten (siedlungsstruktureller Kreistyp 1).

In der Altersgruppe der 18-bis-unter-30-jährigen zeigt sich für die westdeutschen Flächenländer ein ähnliches Bild wie bei der Altersgruppe der 6-bis-unter-18-jährigen, auch differenziert nach den Lage- und siedlungsstrukturellen Kreistypen. In den ostdeutschen Flächenländern verzeichnen hingegen alle Kreise und kreisfreien Städte hier Rückgänge, wobei diese in den peripheren und ländlich geprägten Gebietseinheiten besonders deutlich ausfallen.

Schließlich zeigt die Altersgruppe der 30-bis-unter-65-jährigen die volatilsten Entwicklungen zwischen den Flächenländern insgesamt, aber auch innerhalb der Gruppen der ost- und westdeutschen Flächenländer. Hier zeigen sich zudem deutliche Unterschiede zwischen den Lage- und siedlungsstrukturellen Kreistypen. Während diese Bevölkerungsgruppe in den westdeutschen Flächenländern insgesamt überwiegend leicht bis moderat zugenommen hat, ist sie in den ostdeutschen Flächenländern insgesamt (mit Ausnahme der Gebietseinheiten in sehr zentraler Lage und den kreisfreien Großstädten) deutlich zurückgegangen. Differenziert nach Lage- und siedlungsstrukturellen Kreistyp ist diese Bevölkerungsgruppe in den westdeutschen Flächenländern tendenziell eher in den zentralen Lagen (Lagetypen 1 und 2) sowie den kreisfreien Großstädten und städtischen Kreisen (siedlungsstrukturelle Kreistypen 1 und 2) gewachsen, wohingegen diese mit Ausnahme der sehr zentralen Lagen und zentralen Lagen in Brandenburg sowie den sehr zentralen Lagen in Sachsen in allen anderen Gebietseinheiten der ostdeutschen Flächenländer zurückgegangen ist. Auch

mit Blick auf die siedlungsstrukturellen Kreistypen konnten nur die kreisfreien Großstädte in Brandenburg und Sachsen hier deutliche sowie jene in Thüringen moderate Zuwächse verzeichnen. Dabei sei angemerkt, dass diesen Kategorien in den genannten Bundesländern nur 23 der 75 Kreise und kreisfreien Städte zugeordnet sind, und nur zwölf verzeichnen hier ein (leichtes) Wachstum.



Bundesland	Lagetyp	Entwicklung Altersgruppen 2010 bis 2023						
		unter 3 Jahre	3 bis unter 6 Jahre	6 bis unter 18 Jahre	18 bis unter 30 Jahre	30 bis unter 65 Jahre	65 Jahre und älter	Insgesamt
Schleswig-Holstein	sehr zentrale Lage	2,6%	11,8%	2,6%	1,3%	5,2%	11,4%	5,9%
	zentrale Lage	7,8%	12,2%	-2,2%	0,1%	4,0%	13,8%	5,1%
	periphere Lage	7,9%	11,9%	-10,5%	-5,3%	-1,1%	17,9%	1,9%
	sehr periphere Lage	8,3%	4,9%	-16,8%	-3,8%	0,5%	14,4%	1,1%
Niedersachsen	sehr zentrale Lage	4,2%	9,9%	1,8%	2,1%	-1,5%	3,5%	0,8%
	zentrale Lage	16,0%	17,2%	-8,3%	-2,3%	-0,2%	13,0%	2,0%
	periphere Lage	11,9%	12,7%	-13,3%	-7,0%	-0,9%	13,5%	0,3%
	sehr periphere Lage	9,4%	4,5%	-17,8%	-17,0%	-6,5%	7,4%	-4,9%
Nordrhein-Westfalen	sehr zentrale Lage	11,0%	15,2%	-3,3%	-3,4%	-0,3%	7,6%	1,2%
	zentrale Lage	10,2%	8,8%	-12,3%	-8,3%	0,1%	12,6%	0,2%
	periphere Lage	5,1%	0,1%	-20,5%	-15,4%	-6,5%	11,2%	-5,5%
	sehr periphere Lage	n. b.	n. b.	n. b.	n. b.	n. b.	n. b.	n. b.
Hessen	sehr zentrale Lage	9,6%	14,9%	8,7%	5,8%	3,4%	10,6%	6,2%
	zentrale Lage	10,6%	14,3%	-5,4%	-4,1%	-3,1%	11,7%	0,2%
	periphere Lage	12,1%	9,4%	-11,2%	-9,9%	-4,4%	8,6%	-2,4%
	sehr periphere Lage	n. b.	n. b.	n. b.	n. b.	n. b.	n. b.	n. b.
Rheinland-Pfalz	sehr zentrale Lage	16,9%	20,5%	2,9%	-1,0%	2,0%	15,7%	5,2%
	zentrale Lage	16,9%	19,6%	-5,7%	-9,5%	0,2%	14,1%	1,9%
	periphere Lage	13,8%	18,7%	-7,6%	-10,1%	1,9%	14,6%	2,5%
	sehr periphere Lage	n. b.	n. b.	n. b.	n. b.	n. b.	n. b.	n. b.
Baden-Württemberg	sehr zentrale Lage	11,8%	15,5%	2,6%	3,9%	1,6%	9,6%	4,2%
	zentrale Lage	20,1%	21,4%	-4,5%	-2,2%	2,8%	16,3%	4,7%
	periphere Lage	20,6%	19,1%	-8,3%	-4,1%	2,9%	17,6%	4,1%
	sehr periphere Lage	n. b.	n. b.	n. b.	n. b.	n. b.	n. b.	n. b.
Bayern	sehr zentrale Lage	10,9%	14,1%	12,4%	5,1%	8,1%	8,9%	8,5%
	zentrale Lage	19,0%	21,3%	-3,4%	-3,6%	3,8%	17,3%	5,3%
	periphere Lage	21,1%	20,1%	-9,7%	-7,3%	1,5%	15,6%	2,7%
	sehr periphere Lage	17,8%	13,9%	-15,8%	-12,6%	-3,8%	20,7%	-0,8%
Saarland	sehr zentrale Lage	17,3%	23,4%	1,1%	-4,7%	-4,5%	8,9%	0,0%
	zentrale Lage	15,7%	17,2%	-6,9%	-13,6%	-3,8%	14,5%	-0,5%
	periphere Lage	n. b.	n. b.	n. b.	n. b.	n. b.	n. b.	n. b.
	sehr periphere Lage	n. b.	n. b.	n. b.	n. b.	n. b.	n. b.	n. b.
Brandenburg	sehr zentrale Lage	-5,1%	18,9%	64,4%	-4,9%	17,1%	20,5%	17,5%
	zentrale Lage	-0,2%	21,0%	32,9%	-21,7%	3,7%	23,3%	7,9%
	periphere Lage	-11,3%	13,3%	30,4%	-32,6%	-10,5%	11,4%	-4,6%
	sehr periphere Lage	-14,2%	4,2%	15,2%	-42,4%	-15,4%	12,4%	-9,1%
Mecklenburg-Vorpommern	sehr zentrale Lage	n. b.	n. b.	n. b.	n. b.	n. b.	n. b.	n. b.
	zentrale Lage	-14,3%	6,0%	39,6%	-20,5%	-0,1%	11,7%	1,1%
	periphere Lage	-12,4%	11,0%	21,1%	-34,1%	-7,8%	22,3%	-2,0%
	sehr periphere Lage	-21,4%	-0,8%	20,8%	-39,2%	-12,1%	19,6%	-5,9%
Sachsen	sehr zentrale Lage	-6,3%	20,8%	61,0%	-4,6%	10,4%	4,0%	9,9%
	zentrale Lage	-17,9%	5,3%	24,7%	-34,9%	-11,4%	6,6%	-6,4%
	periphere Lage	-20,8%	-1,6%	20,3%	-38,7%	-14,4%	7,5%	-8,7%
	sehr periphere Lage	n. b.	n. b.	n. b.	n. b.	n. b.	n. b.	n. b.
Sachsen-Anhalt	sehr zentrale Lage	-13,0%	8,5%	36,2%	-11,7%	-7,4%	2,2%	-2,3%
	zentrale Lage	-8,6%	13,6%	35,8%	-21,1%	-5,3%	9,5%	-0,8%
	periphere Lage	-17,1%	-1,6%	13,2%	-40,6%	-15,5%	5,6%	-10,8%
	sehr periphere Lage	-20,8%	-6,1%	5,4%	-42,8%	-15,1%	9,9%	-11,3%
Thüringen	sehr zentrale Lage	n. b.	n. b.	n. b.	n. b.	n. b.	n. b.	n. b.
	zentrale Lage	-15,1%	10,9%	44,4%	-13,9%	-1,7%	15,0%	3,4%
	periphere Lage	-18,1%	2,8%	19,1%	-35,6%	-13,9%	12,2%	-7,6%
	sehr periphere Lage	-14,0%	-5,8%	12,3%	-39,7%	-17,0%	8,5%	-10,9%
Flächenländer West	sehr zentrale Lage	10,7%	15,0%	1,3%	0,3%	1,5%	8,6%	3,3%
	zentrale Lage	16,0%	17,6%	-6,2%	-4,4%	1,3%	14,6%	3,0%
	periphere Lage	16,7%	16,5%	-10,6%	-7,1%	0,4%	14,7%	1,7%
	sehr periphere Lage	12,7%	8,9%	-16,5%	-8,9%	-2,0%	16,3%	-0,2%
Flächenländer Ost	sehr zentrale Lage	-7,0%	19,0%	57,9%	-5,6%	8,6%	5,1%	8,9%
	zentrale Lage	-9,9%	12,8%	32,2%	-24,2%	-3,3%	13,8%	1,1%
	periphere Lage	-17,5%	2,0%	19,2%	-37,3%	-13,6%	9,8%	-8,0%
	sehr periphere Lage	-19,0%	-0,3%	16,8%	-40,6%	-13,7%	15,6%	-7,7%
Flächenländer insgesamt	sehr zentrale Lage	9,6%	16,1%	5,7%	-0,7%	2,3%	7,7%	3,8%
	zentrale Lage	12,3%	17,0%	-2,0%	-7,2%	0,6%	14,4%	2,7%
	periphere Lage	5,6%	12,0%	-3,0%	-17,0%	-4,5%	12,8%	-1,6%
	sehr periphere Lage	-7,3%	4,6%	5,7%	-27,8%	-9,3%	13,9%	-4,7%

Tabelle 4: Entwicklung der Altersgruppen in den Flächenländern nach räumlicher Lage 2010 bis 2023
Eigene Darstellung und Berechnung. Datengrundlage: Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2011, 2017, 2021 und 2025) und BBSR (2025).



Bundesland	Siedlungsstruktureller Kreistyp	Entwicklung Altersgruppen 2010 bis 2023						Insgesamt
		unter 3 Jahre	3 bis unter 6 Jahre	6 bis unter 18 Jahre	18 bis unter 30 Jahre	30 bis unter 65 Jahre	65 Jahre und älter	
Schleswig-Holstein	kreisfreie Großstadt	-0,7%	5,6%	6,3%	2,6%	3,1%	7,7%	4,2%
	städtischer Kreis	5,4%	15,9%	3,1%	2,4%	5,3%	14,2%	6,9%
	ländlicher Kreis mit Verdichtungsansätzen	8,2%	12,0%	-6,6%	-2,7%	2,4%	16,0%	4,0%
	dünn besiedelter ländlicher Kreis	9,3%	10,1%	-12,0%	-3,7%	1,6%	14,8%	2,4%
Niedersachsen	kreisfreie Großstadt	10,4%	17,3%	6,3%	6,1%	1,4%	4,2%	3,9%
	städtischer Kreis	10,1%	13,3%	-5,7%	-1,7%	-2,2%	8,5%	0,4%
	ländlicher Kreis mit Verdichtungsansätzen	15,1%	15,8%	-11,4%	-5,2%	0,3%	14,4%	1,6%
	dünn besiedelter ländlicher Kreis	11,7%	12,0%	-13,1%	-6,7%	-1,1%	14,2%	0,4%
Nordrhein-Westfalen	kreisfreie Großstadt	9,4%	15,4%	4,2%	0,9%	0,6%	1,6%	1,9%
	städtischer Kreis	11,9%	13,7%	-9,8%	-7,8%	-0,8%	13,0%	0,5%
	ländlicher Kreis mit Verdichtungsansätzen	7,5%	0,0%	-19,8%	-12,5%	-2,7%	9,4%	-3,5%
	dünn besiedelter ländlicher Kreis	n. b.	n. b.	n. b.	n. b.	n. b.	n. b.	n. b.
Hessen	kreisfreie Großstadt	4,5%	12,2%	19,0%	13,7%	5,9%	3,3%	8,1%
	städtischer Kreis	13,1%	16,3%	-0,1%	-2,3%	0,2%	13,7%	3,3%
	ländlicher Kreis mit Verdichtungsansätzen	9,3%	9,6%	-9,3%	-5,1%	-3,4%	11,8%	-0,7%
	dünn besiedelter ländlicher Kreis	10,8%	8,3%	-11,9%	-13,6%	-7,4%	5,7%	-4,9%
Rheinland-Pfalz	kreisfreie Großstadt	10,6%	16,5%	12,4%	6,2%	5,9%	7,2%	7,3%
	städtischer Kreis	18,8%	21,2%	-3,8%	-8,7%	0,7%	16,9%	3,1%
	ländlicher Kreis mit Verdichtungsansätzen	15,7%	21,2%	-7,0%	-10,9%	0,6%	18,1%	2,6%
	dünn besiedelter ländlicher Kreis	14,8%	15,8%	-11,0%	-12,8%	-1,6%	9,8%	-0,9%
Baden-Württemberg	kreisfreie Großstadt	6,7%	13,5%	10,4%	10,2%	-0,3%	3,1%	3,8%
	städtischer Kreis	18,7%	19,7%	-3,7%	-2,0%	2,8%	15,4%	4,7%
	ländlicher Kreis mit Verdichtungsansätzen	19,3%	19,6%	-7,5%	-5,1%	3,8%	18,7%	4,6%
	dünn besiedelter ländlicher Kreis	19,1%	16,7%	-13,4%	-9,6%	-2,1%	15,7%	0,1%
Bayern	kreisfreie Großstadt	12,3%	16,4%	17,0%	5,9%	9,0%	5,8%	8,9%
	städtischer Kreis	15,4%	18,1%	-1,1%	-2,2%	4,2%	17,4%	5,9%
	ländlicher Kreis mit Verdichtungsansätzen	19,8%	21,4%	-6,6%	-5,8%	2,7%	17,2%	4,1%
	dünn besiedelter ländlicher Kreis	21,1%	18,3%	-10,8%	-7,9%	1,0%	15,7%	2,2%
Saarland	kreisfreie Großstadt	n. b.	n. b.	n. b.	n. b.	n. b.	n. b.	n. b.
	städtischer Kreis	16,3%	19,2%	-4,4%	-10,5%	-4,0%	12,7%	-0,3%
	ländlicher Kreis mit Verdichtungsansätzen	n. b.	n. b.	n. b.	n. b.	n. b.	n. b.	n. b.
	dünn besiedelter ländlicher Kreis	n. b.	n. b.	n. b.	n. b.	n. b.	n. b.	n. b.
Brandenburg	kreisfreie Großstadt	-5,1%	18,9%	64,4%	-4,9%	17,1%	20,5%	17,5%
	städtischer Kreis	n. b.	n. b.	n. b.	n. b.	n. b.	n. b.	n. b.
	ländlicher Kreis mit Verdichtungsansätzen	-4,0%	18,7%	33,6%	-27,3%	-2,0%	19,7%	3,1%
	dünn besiedelter ländlicher Kreis	-6,6%	14,1%	25,7%	-30,3%	-5,1%	16,6%	-0,2%
Mecklenburg-Vorpommern	kreisfreie Großstadt	-14,3%	6,0%	39,6%	-20,5%	-0,1%	11,7%	1,1%
	städtischer Kreis	n. b.	n. b.	n. b.	n. b.	n. b.	n. b.	n. b.
	ländlicher Kreis mit Verdichtungsansätzen	-13,9%	11,0%	25,8%	-29,6%	-5,8%	21,6%	-0,2%
	dünn besiedelter ländlicher Kreis	-19,4%	1,3%	19,8%	-39,4%	-11,7%	20,2%	-5,6%
Sachsen	kreisfreie Großstadt	-6,3%	20,8%	61,0%	-4,6%	10,4%	4,0%	9,9%
	städtischer Kreis	-22,7%	-5,0%	16,0%	-37,5%	-17,7%	6,5%	-11,0%
	ländlicher Kreis mit Verdichtungsansätzen	-18,0%	3,4%	24,6%	-36,8%	-11,7%	7,3%	-6,7%
	dünn besiedelter ländlicher Kreis	-19,4%	2,8%	23,3%	-37,2%	-11,5%	7,5%	-6,7%
Sachsen-Anhalt	kreisfreie Großstadt	-8,6%	14,4%	41,7%	-10,9%	-2,8%	5,1%	1,2%
	städtischer Kreis	n. b.	n. b.	n. b.	n. b.	n. b.	n. b.	n. b.
	ländlicher Kreis mit Verdichtungsansätzen	-16,4%	0,0%	15,7%	-40,1%	-15,2%	4,1%	-10,8%
	dünn besiedelter ländlicher Kreis	-18,2%	-2,9%	10,9%	-41,3%	-15,1%	9,4%	-10,2%
Thüringen	kreisfreie Großstadt	-15,7%	11,0%	45,6%	-10,7%	2,8%	17,1%	6,3%
	städtischer Kreis	-14,9%	7,4%	30,2%	-29,3%	-13,4%	13,8%	-5,2%
	ländlicher Kreis mit Verdichtungsansätzen	-18,5%	5,4%	22,0%	-31,7%	-12,7%	10,2%	-6,5%
	dünn besiedelter ländlicher Kreis	-17,9%	0,5%	16,6%	-37,7%	-14,3%	12,4%	-8,4%
Flächenländer West	kreisfreie Großstadt	8,9%	14,9%	8,9%	4,9%	2,9%	3,2%	4,4%
	städtischer Kreis	14,4%	16,6%	-5,2%	-4,7%	0,7%	13,9%	2,6%
	ländlicher Kreis mit Verdichtungsansätzen	15,8%	17,0%	-8,7%	-5,8%	1,5%	15,9%	2,8%
	dünn besiedelter ländlicher Kreis	16,1%	14,9%	-11,7%	-7,9%	-0,4%	14,0%	0,9%
Flächenländer Ost	kreisfreie Großstadt	-8,4%	17,2%	53,9%	-8,1%	6,5%	7,3%	7,5%
	städtischer Kreis	-20,1%	-0,9%	20,6%	-34,6%	-16,3%	8,8%	-9,0%
	ländlicher Kreis mit Verdichtungsansätzen	-14,4%	6,8%	24,3%	-34,3%	-10,2%	10,1%	-5,2%
	dünn besiedelter ländlicher Kreis	-15,4%	4,3%	19,9%	-36,6%	-10,9%	13,9%	-5,5%
Flächenländer insgesamt	kreisfreie Großstadt	7,2%	16,6%	15,2%	1,3%	3,6%	4,0%	4,9%
	städtischer Kreis	13,3%	16,0%	-4,6%	-5,7%	0,1%	13,6%	2,2%
	ländlicher Kreis mit Verdichtungsansätzen	7,5%	14,3%	-1,6%	-13,6%	-1,9%	13,9%	0,6%
	dünn besiedelter ländlicher Kreis	3,3%	10,7%	-1,6%	-19,5%	-4,9%	14,0%	-1,8%

Tabelle 5: Entwicklung der Altersgruppen in den Flächenländern nach siedlungsstrukturellem Kreistyp 2010 bis 2023
Eigene Darstellung und Berechnung. Datengrundlage: Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2011, 2017, 2021 und 2025) und BBSR (2025).



1.2.2 Finanzierungssaldo und Schulden des öffentlichen Bereichs

Je nach Infrastrukturbereich kann die kommunale Leistungserbringung durch oder mit Beteiligung Dritter, d. h. im Kontext der vorliegenden Studie durch private Unternehmen, erfolgen. Je nach gewählter Form einer Zusammenarbeit kann auch die Finanzierung zunächst vollständig durch Dritte erbracht werden. Die Entscheidung, welcher Weg bei Investitionen in den Erhalt, die Modernisierung oder den Ausbau öffentlicher (bzw. kommunaler) Infrastrukturen gewählt wird, hängt zunächst von der kommunalen Finanzsituation ab. Allerdings spielen hier auch verschiedene andere (politischen) Erwägungen und rechtlichen Vorgaben eine Rolle. Daher sollen nachfolgend einige wenige, wesentliche finanzielle Rahmenbedingungen der kommunalen Ebene dargelegt werden.

Zunächst wird auf die finanzwirtschaftliche Kennzahl des **Finanzierungssaldos** eingegangen. Dieser ist eine Maßzahl, die originär der kameralen Begriffswelt entstammt und mit deren Hilfe Zahlungsströme gemessen werden. Die Verwendung dieser finanzstatistischen Kennzahl basiert primär darauf, dass die amtliche Statistik, die durch die Statistischen Landesämter und das Statistische Bundesamt erhoben und veröffentlicht wird, vollständig auf Zahlungsströme abstellt. Somit ist der Finanzierungssaldo und dessen Zerlegung in einzelne Komponenten die (nach wie vor) zentrale Orientierungsgröße des Statistischen Bundesamtes für einen in diesem Falle intertemporalen und vor allem interregionalen Vergleich. Der Finanzierungssaldo stellt dabei dar, inwieweit die kommunalen Haushalte durch sog. besondere Finanzierungsvorgänge (z. B. Aufnahme von Kassenkrediten, Entnahmen von Rücklagen, Tilgungen bzw. Liquiditätserhöhungen) ergänzt werden müssen. Im Falle eines positiven Finanzierungssaldos können kommunale Schulden abgebaut bzw. Guthaben bei Kassenmitteln oder andere liquide Rücklagen erhöht werden. Dagegen impliziert ein negativer Finanzierungssaldo einen Substanz- bzw. Liquiditätsverzehr, der eine höhere

Verschuldung bzw. sinkende Liquidität mit sich bringt.¹⁵

Abbildung 8 zeigt die Entwicklung des Finanzierungssaldos der staatlichen Ebene (Bund, Länder, Gemeinden/Gemeindeverbände und Sozialversicherung) von 2010 bis zum aktuellen statistischen Rand (2024). Werden hier die Entwicklungen der letzten zehn Jahre (seit 2014) betrachtet, so zeigt sich bis 2019 insgesamt ein (deutlicher) Überschuss, d. h. ein positiver Finanzierungssaldo, der von 2,0 Mrd. Euro in 2014 auf knapp 45 Mrd. Euro in 2018 kontinuierlich gestiegen ist, in 2019 zwar auch noch deutlich positiv war, aber mit etwa 34 Mrd. Euro unter dem Vorjahreswert lag. Die gleiche Entwicklung zeigte auch der Finanzierungssaldo der gemeindlichen Ebene. Dieser war im Jahr 2014 mit -0,5 Mrd. Euro leicht negativ und entwickelte sich auf knapp 10 Mrd. Euro in 2018 und fiel auf 5,6 Mrd. Euro in 2019. Mit der Corona-Pandemie Ende 2019 bis Mitte 2023¹⁶ wurden zahlreiche Maßnahmen zur Eindämmung und Bekämpfung ihrer wirtschaftlichen, sozialen und gesellschaftlichen Folgen unternommen. Im Ergebnis schloss der Bundeshaushalt 2020 erstmals seit 2015 mit einem hohen **negativen Finanzierungssaldo** von fast -131 Mrd. Euro ab, welcher sich in 2021 nochmals deutlich auf etwa -142 Mrd. Euro erhöhte und auch in den Folgejahren sehr hoch war. Seit 2023 hat sich dieser negative Saldo deutlich reduziert und betrug im 2024 noch -25 Mrd. Euro (vorläufiger Wert).

Die gemeindliche Ebene verzeichnete hingegen auch während der **Corona-Pandemie** in den Jahren 2020 bis 2022 einen positiven Saldo, welcher jedoch in 2020 und 2023 deutlich unter den Werten vor 2020 lag. Im Jahr 2023 verzeichnete die gemeindliche Ebene dann erstmals seit knapp zehn Jahren wieder einen negativen Finanzierungssaldo von -6,6 Mrd. Euro, der sich in 2024 dann fast vervierfacht hat (-24,8 Mrd. Euro). Dies bedeutet, dass den **Kern- und Extrahaushalten** in den Jahren 2023 und 2024 zusammen etwa 31,5 Mrd. Euro zur Finanzierung ihrer Ausgaben gefehlt haben, welche bspw. durch Kreditaufnahme, Minderausgaben oder der Auflösung von Reserven kompensiert werden mussten.

¹⁵ Dieser würde folglich dem Betrag entsprechen, welcher über besondere Finanzierungsvorgänge aufgewendet werden muss, um die laufende Verwaltungstätigkeit und die Investitionstätigkeit der Kommune vollständig zu finanzieren.

¹⁶ Am 5. Mai 2023 hat die Weltgesundheitsorganisation WHO das Ende der internationalen Notlage für COVID-19 erklärt (vgl. Auswärtiges Amt vom 26.05.2023).

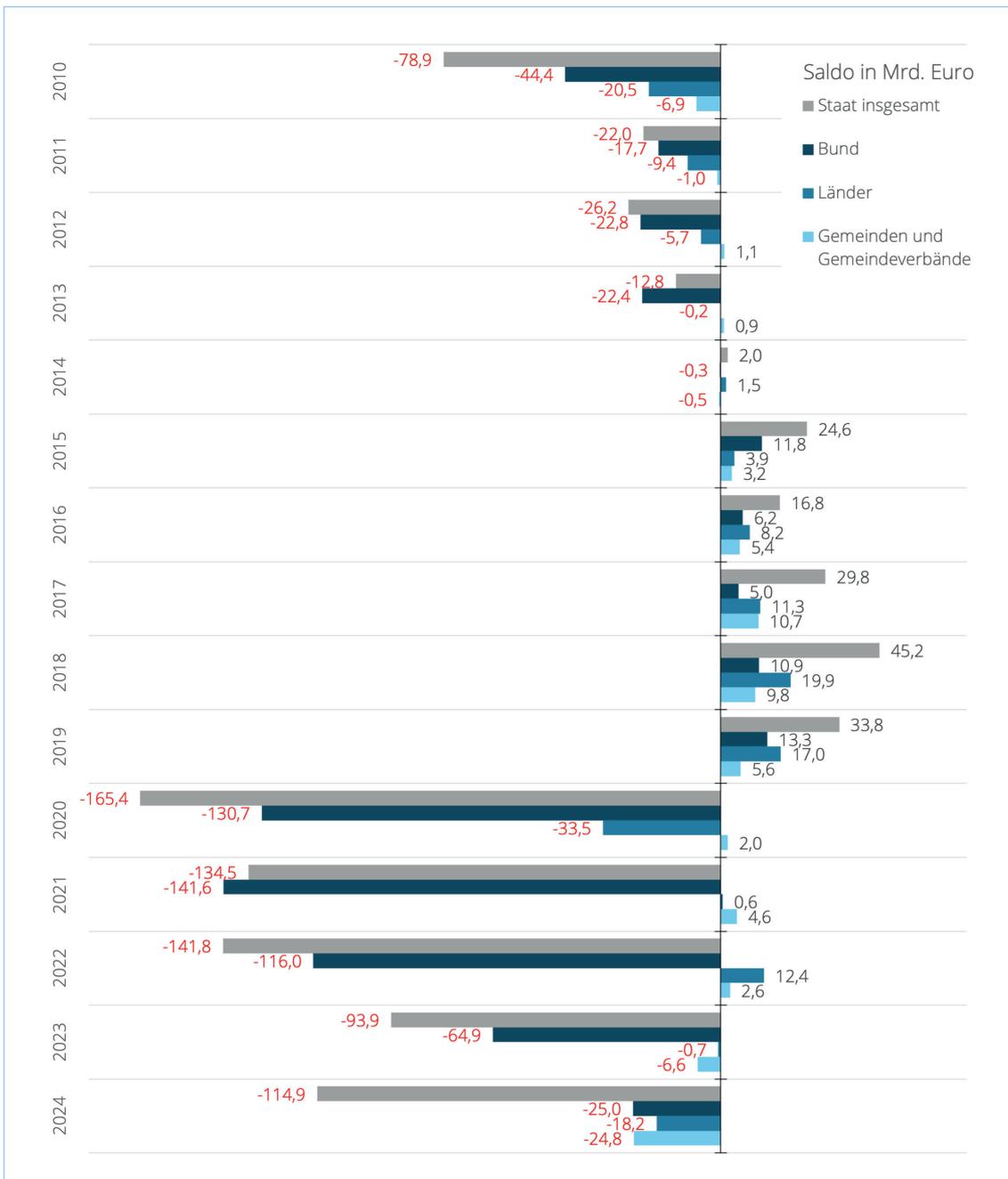


Abbildung 8: Entwicklung des Finanzierungssaldos der staatlichen Ebenen 2012 bis 2023 (nach Finanzstatistik)
Eigene Darstellung. Datengrundlage: Bundesbank (2025).

Diese Entwicklung hat deutliche Folgen für die **Verschuldungslage**. Während sich die Schulden des Bundes und der Länder zum Ende des 4. Quartals 2024 gegenüber dem Vorjahr jeweils um etwa 2 % erhöhten (36,5 Mrd. Euro bzw. 12,7 Mrd. Euro), stiegen die der Gemeinden im selben Zeitraum um 9,5 % oder 14,7 Mrd. Euro. Dabei stiegen die Schulden am stärksten in den Gemeinden und Gemeindeverbänden der Länder Mecklenburg-Vorpommern (+17,7 %), Sachsen (+17,3 %), Nie-

dersachsen (+15 %) und Bayern (+14 %). Nur die Gemeinden und Gemeindeverbände in Rheinland-Pfalz (-21,3 %) konnten hingegen ihre Schulden wegen des Entschuldungsprogramms PEK-RP im Vergleich zum Vorjahr deutlich senken, einen leichten Rückgang verzeichneten hier auch die Gemeindeebenen der Länder Thüringen (-4 %).¹⁷

Insgesamt wiesen die Kern- und Extrahaushalte der Gemeinden und Gemeindeverbände im Jahr

¹⁷ Vgl. Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung Nr. 116 vom 26. März 2025.



2024 ein Finanzierungsdefizit von knapp 25 Mrd. Euro auf. Dabei waren laut Statistischem Bundesamt etwa 6 % der Ausgaben nicht durch reguläre Einnahmen gedeckt und mussten damit wie oben beschrieben anderweitig gedeckt werden. Ursächlich hierfür war insbesondere die Verschuldung der Kernhaushalte, welche mit über 23 Mrd. Euro zu diesem Defizit beitrugen. Hingegen waren die Extrahaushalte mit nur etwa 0,5 Mrd. Euro verschuldet. Zu diesem Defizit trugen v. a. die im Vergleich zum Vorjahr stark gestiegenen Ausgaben für **Sozialleistungen** (+11,7 % oder 8,9 Mrd. Euro) infolge der Anpassungen der Regelsätze im Bereich der Sozialhilfe und im Bürgergeld zum 1. Januar 2024, die steigenden **Personalkosten** infolge von Tarifsteigerungen und Personalzuwachs (+8,9 %) sowie die kommunalen Leistungen nach SGB II (+4,4 %) bei. Wenngleich die bereinigten Einnahmen der kommunalen Kernhaushalte im Jahr 2024 um 3,5 % (oder 11,4 Mrd. Euro) höher ausfielen als 2023, kamen diese nicht an die starken Zuwächse der Steuereinnahmen der Vorjahre heran und konnten die Mehrausgaben nicht kompensieren. Schließlich hat auch die Einführung des **Deutsch-**

landtickets zu einer größeren Abhängigkeit der etwa 370 kommunalen ÖPNV-Unternehmen von öffentlichen Zuweisungen geführt, weshalb diese ab dem 2. Quartal 2023 erstmals als Extrahaushalte in die vierteljährliche Kassenstatistik einbezogen wurden.¹⁸

Werden zu den Kern- und Extrahaushalten (öffentlicher Gesamthaushalt) noch die **Schulden der sonstigen öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEU)** der Kommunen berücksichtigt, so zeigen sich die in Abbildung 9 und Abbildung 10 dargestellten Schulden des öffentlichen Bereichs insgesamt (Kernhaushalte, Extrahaushalte und FEU). Die erstgenannte Abbildung zeigt dabei aus Gründen der Übersichtlichkeit die Gesamtschulden für die Jahre 2018, 2021 und 2024 bezogen auf die absolute Schuldenhöhe, die zweitgenannte in Euro je Einwohner.

Werden die Schulden des öffentlichen Bereichs betrachtet, so zeigt sich, dass zu den Schulden der öffentlichen Haushalte nochmals deutliche Schulden der sonstigen öffentlichen FEU hinzukommen. Diese sind zumeist ausgelagerte,

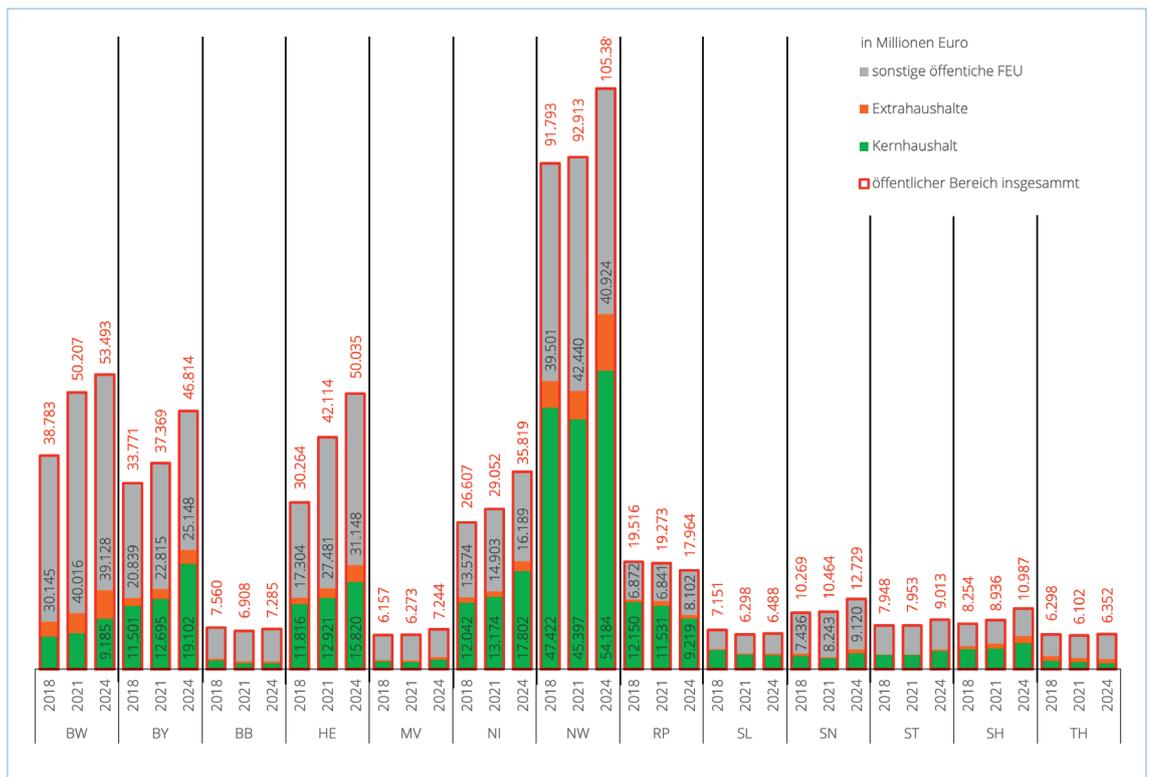


Abbildung 9: Schulden der Gemeinden beim nicht-öffentlichen Bereich nach Bundesländern 2018 bis 2024. Eigene Darstellung. Datengrundlage Statistisches Bundesamt (2025a) und (2025b).

¹⁸ Vgl. Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung Nr. 126 vom 1. April 2025.





formal privatisierte Unternehmen (öffentliche Unternehmen in privater Rechtsform), die überwiegend oder vollständig in Besitz der Kommunen sind. Werden deren Schulden zu denen der Kern- und Extrahaushalte hinzugerechnet, so steigen die Schulden der gemeindlichen Ebene deutlich: In fast allen Bundesländern überwiegen diese Schulden jene der Kern- und Extrahaushalte deutlich bzw. entsprechen in etwa dieser Höhe. Besonders deutlich zeigt sich dies in den Gemeinden der Länder Baden-Württemberg, Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Thüringen (vgl. Abbildung 9). Bspw. betragen in Baden-Württemberg die Schulden des Kern- und Extrahaushalts 2024 zusammen etwa 14,4 Mrd. Euro, die der sonstigen öffentlichen FEU hingegen 39,1 Mrd. Euro. Weiterhin kann festgehalten werden, dass die Schulden aller öffentlichen Bereiche der Gemeinden und Gemeindeverbände in allen

Flächenländern seit 2018 entweder etwa gleich geblieben oder (teilweise deutlich) gestiegen sind. Eine Ausnahme infolge des bereits benannten Entschuldungsprogramms PEK-RP bilden die Gemeinden in Rheinland-Pfalz.

Die absolut betrachtet höchste Verschuldung wiesen Ende 2024 dabei mit insgesamt über 105 Mrd. Euro die Gemeinden und Gemeindeverbände in Nordrhein-Westfalen auf, gefolgt von jenen in Baden-Württemberg (53,5 Mrd. Euro) und Hessen (50,0 Mrd. Euro). Die Gemeinden und Gemeindeverbände der ostdeutschen Flächenländer wiesen hingegen eine vergleichsweise geringe Verschuldung (zwischen 6,4 Mrd. Euro in Thüringen und 12,7 Mrd. Euro in Sachsen, zusammen 42,6 Mrd. Euro) auf. Tabelle 6 gibt einen Überblick zu der Entwicklung der Schulden nach Ländergruppen, dargestellt als Absolut- und Durchschnittswert.

Gruppe	Öffentlicher Bereich	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
		Schuldenstand in Milliarden Euro insgesamt							
Flächenländer West	Kernhaushalt	115,87	107,95	107,10	109,34	108,70	113,95	119,49	132,56
	Extrahaushalte	11,60	12,42	13,32	13,83	15,27	16,30	23,58	25,19
	sonst. öffentl. FEU	130,04	135,77	140,03	149,13	162,19	166,19	163,85	169,24
	öff. Bereich insgesamt	257,51	256,14	260,44	272,29	286,16	296,43	306,93	326,99
Flächenländer Ost	Kernhaushalt	10,36	9,65	9,15	8,62	8,32	8,77	8,99	10,05
	Extrahaushalte	1,90	1,79	1,84	1,57	1,60	1,79	2,47	2,67
	sonst. öffentl. FEU	26,81	26,79	26,52	27,20	27,78	29,10	29,16	29,90
	öff. Bereich insgesamt	39,07	38,23	37,52	37,39	37,70	39,66	40,63	42,62
zusammen	Kernhaushalt	126,23	117,60	116,25	117,96	117,02	122,72	128,48	142,61
	Extrahaushalte	13,50	14,21	15,16	15,40	16,87	18,09	26,05	27,86
	sonst. öffentl. FEU	156,85	162,56	166,55	176,33	189,97	195,28	193,01	199,14
	öff. Bereich insgesamt	296,57	294,37	297,96	309,69	323,86	336,09	347,55	369,61
Gruppe	Öffentlicher Bereich	Durchschnittlicher Schuldenstand in Milliarden Euro							
Flächenländer West	Kernhaushalt	14,48	13,49	13,39	13,67	13,59	14,24	14,94	16,57
	Extrahaushalte	1,45	1,55	1,66	1,73	1,91	2,04	2,95	3,15
	sonst. öffentl. FEU	16,25	16,97	17,50	18,64	20,27	20,77	20,48	21,15
	öff. Bereich insgesamt	32,19	32,02	32,56	34,04	35,77	37,05	38,37	40,87
Flächenländer Ost	Kernhaushalt	2,07	1,93	1,83	1,72	1,66	1,75	1,80	2,01
	Extrahaushalte	0,38	0,36	0,37	0,31	0,32	0,36	0,49	0,53
	sonst. öffentl. FEU	5,36	5,36	5,30	5,44	5,56	5,82	5,83	5,98
	öff. Bereich insgesamt	7,81	7,65	7,50	7,48	7,54	7,93	8,13	8,52
zusammen	Kernhaushalt	9,71	9,05	8,94	9,07	9,00	9,44	9,88	10,97
	Extrahaushalte	1,04	1,09	1,17	1,18	1,30	1,39	2,00	2,14
	sonst. öffentl. FEU	12,07	12,50	12,81	13,56	14,61	15,02	14,85	15,32
	öff. Bereich insgesamt	22,81	22,64	22,92	23,82	24,91	25,85	26,73	28,43

Tabelle 6: Schulden der Gemeinden beim nicht-öffentlichen Bereich nach Ländergruppen 2017 bis 2024 (insgesamt und Durchschnitt). Eigene Darstellung und Berechnung. Datengrundlage Statistisches Bundesamt (2025a) und (2025b).



Wird jedoch die **Pro-Kopf-Verschuldung** betrachtet, so verändert sich dieses Bild (vgl. Abbildung 10 und Tabelle 7). Zwar weist noch immer die Gesamtheit der westdeutschen Flächenländer eine höhere Gesamtverschuldung auf, jedoch relativiert sich der Unterschied leicht: So betrug die Pro-Kopf-Verschuldung aller Gemeinden und Gemeindeverbände der westdeutschen Flächenlän-

der 2024 zwar 5.037 €/Ew. und jene der Gesamtheit der Gemeinden und Gemeindeverbände der ostdeutschen Flächenländer 3.435 €/Ew. Die Verschuldung der sonstigen öffentlichen FEU als anteilmäßig größter Teil der Schulden des öffentlichen Bereichs war 2024 hingegen in beiden Ländergruppen fast gleich hoch (2.607 €/Ew. westdeutsche bzw. 2.410 €/Ew. ostdeutsche

Gruppe	Öffentlicher Bereich	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
		Schuldenstand in Euro je Einwohner							
Flächenländer West	Kernhaushalt	1.808	1.679	1.662	1.696	1.684	1.766	1.844	2.042
	Extrahaushalte	181	193	207	215	237	253	364	388
	sonst. öffentl. FEU	2.029	2.112	2.173	2.314	2.512	2.576	2.529	2.607
	öff. Bereich insgesamt	4.017	3.984	4.042	4.224	4.433	4.595	4.737	5.037
Flächenländer Ost	Kernhaushalt	824	769	730	690	668	705	723	810
	Extrahaushalte	151	143	147	125	128	144	199	215
	sonst. öffentl. FEU	2.133	2.134	2.117	2.176	2.227	2.339	2.343	2.410
	öff. Bereich insgesamt	3.108	3.046	2.994	2.991	3.023	3.188	3.264	3.435
zusammen	Kernhaushalt	1.646	1.530	1.510	1.533	1.519	1.595	1.663	1.844
	Extrahaushalte	176	185	197	200	219	235	337	360
	sonst. öffentl. FEU	2.046	2.115	2.164	2.291	2.466	2.538	2.499	2.575
	öff. Bereich insgesamt	3.868	3.830	3.871	4.024	4.204	4.367	4.500	4.780

Tabelle 7: Schulden je Einwohner der Gemeinden beim nicht-öffentlichen Bereich nach Ländergruppen 2017 bis 2024. Eigene Darstellung und Berechnung. Datengrundlage Statistisches Bundesamt (2025a) und (2025b).

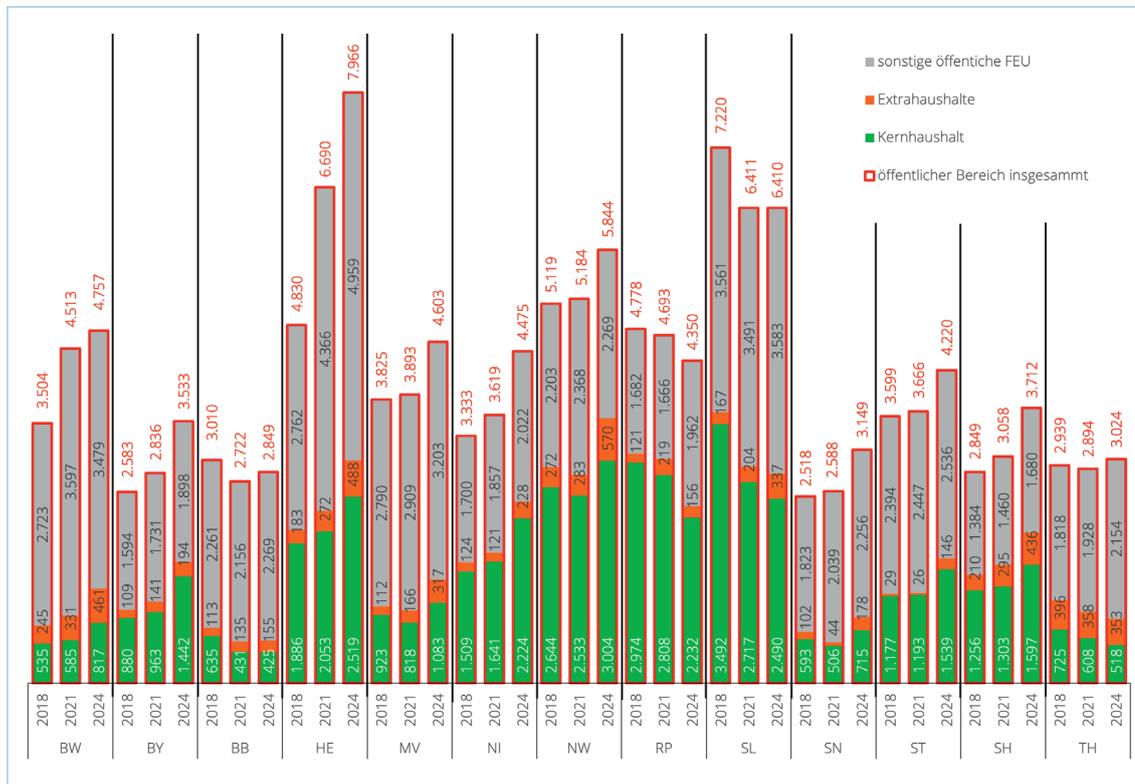


Abbildung 10: Schulden je Einwohner der Gemeinden beim nicht-öffentlichen Bereich nach Bundesländern 2018 bis 2024. Eigene Darstellung und Berechnung. Datengrundlage: Statistisches Bundesamt (2025a) und (2025b).

¹⁹ In Bayern ist dies insbesondere dem deutlichen Anstieg von 2022 zu 2023 geschuldet, wo die Pro-Kopf-Schulden um 201 €/Ew. auf 1.422 €/Ew. stiegen. In Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen stiegen diese zwar auch, dort aber nur um Werte im niedrigen einstelligen Euro-Bereich. In Rheinland-Pfalz blieben diese nahezu konstant, aber auch hier führte das bereits mehrfach benannte kommunale Entschuldungsprogramm zu einer deutlichen Verringerung der Pro-Kopf-Schulden von 2023 auf 2024 (-2,25 €/Ew.).

Institutioneller Rahmen in Kommunen

Strukturelle Entwicklung und Haushaltslage der gemeindlichen Ebene in Deutschland



Flächenländer). Ein deutlicher Unterschied zeigt sich hingegen bei der Pro-Kopf-Verschuldung der Kernhaushalte. Diese war 2024 in der Ländergruppe der westdeutschen Flächenländer mit 2.042 €/Ew. fast 2,5 Mal so hoch wie jene der ostdeutschen Flächenländer. Hierfür sind insbesondere die vergleichsweise hohen Schulden der Kernhaushalte der Gemeinden und Gemeindeverbände der Länder Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz verantwortlich, aber auch in Bayern sind diese Schulden im Vergleich zu den Vorjahren deutlich gestiegen.¹⁹

Abschließend zur Thematik Verschuldung zeigt Abbildung 11 die Struktur der Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände beim nicht-öffentlichen Bereich für das Jahr 2024. Auch hier zeigen sich grundlegende Unterschiede zwischen den Ländergruppen der ost- und westdeutschen Flächenländer. Zwar wird ersichtlich, dass insgesamt die Schulden der sonstigen öffentlichen FEU mit im Durchschnitt der Flächenländer knapp 54 % den größten Teil dieser Schulden ausmachen, in den Gemeinden und Gemeindeverbänden der ostdeutschen Flächenländer ist dieser

mit etwas über 70 % jedoch deutlich höher und für über zwei Drittel der Verschuldung verantwortlich. Die Schulden der Extrahaushalte weisen zwischen den Ländergruppen keine großen Unterschiede auf, jedoch zeigt sich mit Blick auf die Schulden der Kernhaushalte wiederum ein deutlicher Unterschied zwischen den Ländergruppen: In den Gemeinden und Gemeindeverbänden der westdeutschen Flächenländer war dieser Anteil mit knapp 41 % fast doppelt so hoch wie in den ostdeutschen Flächenländern (etwa 24 %).

Aber auch innerhalb der Ländergruppen zeigen sich deutliche Unterschiede, speziell mit Blick auf die Extrahaushalte. So lagen diese im Jahr 2024 in den Gemeinden und Gemeindeverbänden der Länder Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein und Thüringen über dem Durchschnitt, und dies sowohl auf die durchschnittlichen Vergleichswerte innerhalb der Ländergruppen bezogen als auch auf den Durchschnitt aller Flächenländer. Die jeweiligen Länderwerte für die anderen Bereiche können der Abbildung entnommen werden und sollen hier nicht weiter betrachtet werden.

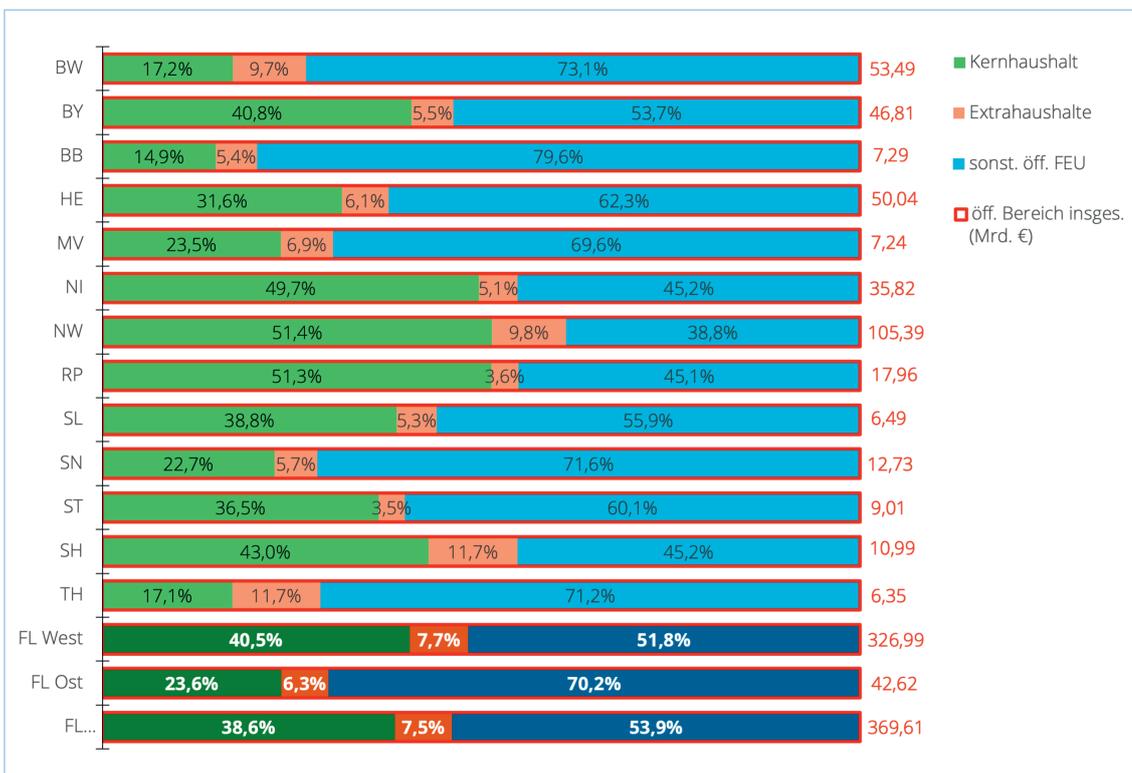


Abbildung 11: Struktur der Schulden der Gemeinden/Gemeindeverbände beim nicht-öffentlichen Bereich 2024
Eigene Darstellung und Berechnung. Datengrundlage: Statistisches Bundesamt (2025a) und (2025b).



1.2.3 Entwicklung der konsumtiven und investiven Ausgaben, der Anlageinvestitionen sowie des Anlagevermögens

Für die Frage, inwieweit durch **ÖPP-Projekte** eine effizientere Erbringung von Infrastrukturangeboten erfolgen kann, aber auch zwingend erforderliche Investitionen in den Erhalt und die Modernisierung bestehender Infrastrukturen geleistet werden kann, ist auch die Entwicklung der kommunalen Investitionen bzw. investiven Ausgaben relevant. Wie einleitend in Abschnitt 1.1 bereits erwähnt wurde, bezifferten die Kommunen im Rahmen des KfW-Kommunalpanels 2025 den wahrgenommenen **Investitionsrückstand** mit knapp 216 Mrd. Euro. Unabhängig der Diskussion um den Begriff der öffentlichen Investitionen²⁰ stellte auch der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie in seinem Gutachten 2020 fest, dass „(...) schon seit vielen Jahrzehnten deutlich zu wenig in die öffentliche Infrastruktur investiert [wird]. In einigen Bereichen, insbesondere beim Aus- und Umbau der Strom-, Gas- und Wasserstoffnetze und der digitalen Infrastruktur, sind große Anstrengungen notwendig, um die Herausforderungen der Energiewende und der digitalen Revolution zu meistern. Um dies zu erreichen, ist eine Erhöhung der Mittel für öffentliche Investitionen notwendig.“²¹ Dabei scheitert eine Ausweitung der öffentlichen Investitionen dem Gutachten nach nicht nur an fehlenden finanziellen Mitteln, sondern auch an ungeeigneten **Governance-Strukturen**.²² Aber auch andere Studien kamen bereits vor einigen Jahren zu dem Schluss, dass zu wenig in die Infrastrukturen investiert wird, insbesondere mit Blick auf deren Qualität und Leistungsfähigkeit.²³

Indirekt kann die Höhe der **Investitionen** in (kommunale) Infrastrukturen über die investiven Ausgaben bzw. die Ausgaben der Kapitalrechnung abgebildet werden. Dabei kann hier nach **konsumtiven und investiven Ausgaben** oder nach Ausgaben aus der laufenden Rechnung und Ausgaben der Kapitalrechnung

unterschieden werden. In beiden Fällen werden die Ausgaben entsprechend ihrer ökonomischen Wirkung differenziert. Unter investiven Ausgaben bzw. Ausgaben der Kapitalrechnung werden dabei jene gefasst, die einen längerfristigen Nutzen stiften sollen und deren Wirkungen sich erst in zukünftigen Haushalts- bzw. Rechnungsjahren zeigen. Hierunter fallen typischerweise Investitionen in öffentliche Infrastrukturen, wie bspw. der Bau von Verkehrswegen oder Schulen, aber auch die Beschaffung von Feuerwehrfahrzeugen oder technischer Anlagen/Ausrüstungen. Konsumtive Ausgaben bzw. Ausgaben der laufenden Rechnung stiften hingegen einen Nutzen im laufenden Haushaltsjahr. Typischerweise fallen hierunter bspw. Verwaltungsausgaben, Personalausgaben oder Mieten.

Für die gemeindliche Ebene werden die **Ausgaben der laufenden sowie die der Kapitalrechnung** erhoben. Entsprechend der Definition des Statistischen Bundesamtes sind die Ausgaben der Kapitalrechnung die „Summe der Ausgaben, die der Finanzierung von eigenen Investitionen und denen anderer Träger dienen (Baumaßnahmen, Erwerb von Sachvermögen und Beteiligungen, Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, Gewährleistungen, Darlehensgewährungen), bereinigt um Zahlungen von gleicher Ebene.“²⁴ Die Ausgaben der laufenden Rechnung fallen hingegen meist regelmäßig an und stellen die Summe der Ausgaben für den Verwaltungsvollzug sowie für den Betrieb entsprechender Einrichtungen dar. Hierunter fallen typischerweise Personalausgaben, der laufende Sachaufwand oder Zinsausgaben.

Abbildung 12 zeigt zunächst die Entwicklung der bereinigten Ausgaben der laufenden Rechnung und der Kapitalrechnung²⁵ (sowie der bereinigten Ausgaben insgesamt) für die Flächenländer insgesamt sowie differenziert nach den ost- und westdeutschen Flächenländern. Dabei ist jeweils der Absolutwert, der Durchschnitt der jeweiligen Ländergruppe sowie die Entwicklung der Ausgaben im Vergleich zum vorherigen Jahreswert dargestellt.

²⁰ Hierauf soll im Rahmen dieses Abschnitts nicht eingegangen werden. Beispielhaft können hier das BMWi (2020), Hesse et al. (2024a) und (2024b) genannt werden.

²¹ BMWi (2020), S. 2 f.

²² Vgl. ebenda, S. 3.

²³ So bspw. Gornig (2019).

²⁴ Statistisches Bundesamt (2025c) und (2025d).

²⁵ Bei den Ausgaben der laufenden Rechnung handelt es sich um die konsumtiven Ausgaben, bei den Ausgaben der Kapitalrechnung um die investiven Ausgaben.

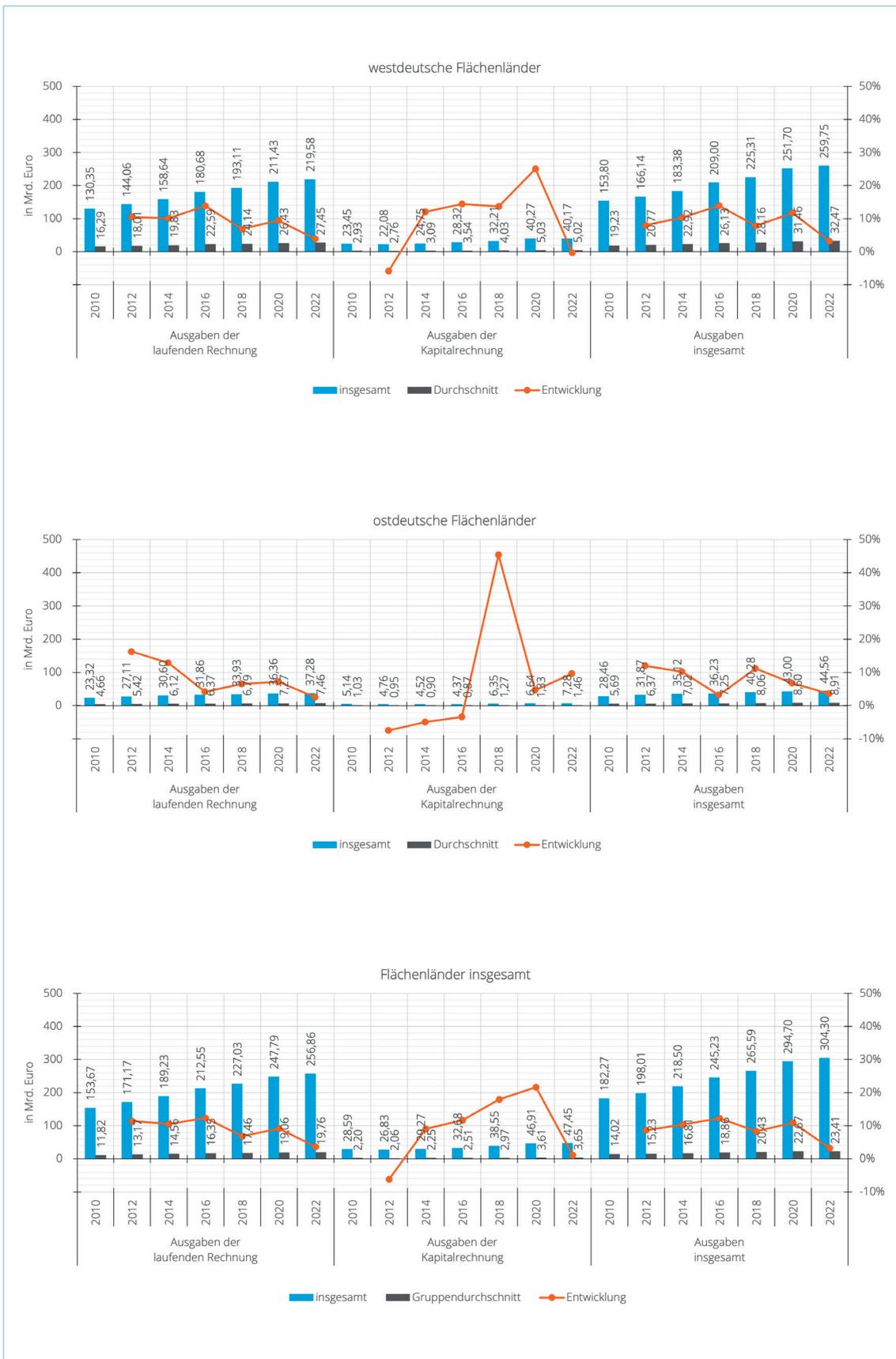


Abbildung 12: Entwicklung der bereinigten Ausgaben der Kern- und Extrahaushalte der Gemeinden 2010 bis 2022 nach Ländergruppen. Eigene Darstellung und Berechnung. Datengrundlage: Statistisches Bundesamt (2012-2025e).



Absolut betrachtet liegen dabei die Ausgaben sowohl der laufenden Rechnung als auch der Kapitalrechnung in den westdeutschen um ein Vielfaches über denen der ostdeutschen Flächenländer, und dies auch im Zeitverlauf. Jedoch zeigen sich hier deutliche Unterschiede: Während die Ausgaben der laufenden Rechnung der Summe nach in Nordrhein-Westfalen am höchsten sind und im zeitlichen Verlauf eine deutliche Steigerung erfahren haben (in 2010 ca. 42 Mrd. und in 2022 ca. 75 Mrd. Euro oder jeweils etwa 30 % der Ausgaben der westdeutschen Flächenländer), so liegen die Länder Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein der Höhe der Ausgaben nach auf dem Niveau der ostdeutschen Flächenländer. Eine Ausnahme bildet das Saarland, dort liegt das Ausgabenniveau absolut betrachtet sogar unter dem der ostdeutschen Flächenländer (2010 insgesamt knapp 2 Mrd. Euro; 2022 insgesamt knapp 3 Mrd. Euro). Die höchsten Ausgaben der Kapitalrechnung – auch im Zeitverlauf – waren in Bayern zu verzeichnen (in 2010 gut 7 Mrd. und 2022 knapp 12 Mrd. Euro oder 30 % bzw. 28 % der entsprechenden Gesamtausgaben der westdeutschen Flächenländer), gefolgt von Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen. Alle weiteren Entwicklungen können der Tabelle 8 (S. 38) entnommen werden.

In den ostdeutschen Flächenländern (vgl. ebenfalls Tabelle 8) verzeichnete Sachsen sowohl mit Blick auf die laufende Rechnung als auch auf die Kapitalrechnung die höchsten Ausgaben, gefolgt von Brandenburg und Sachsen-Anhalt. Thüringen und Mecklenburg-Vorpommern zeigten absolut gesehen die niedrigsten Ausgaben. Was ebenfalls auffällig ist, sind die deutlichen und vergleichsweise sehr hohen Schwankungen bei den Entwicklungen der Ausgaben im Vergleich zu den Vorjahreswerten. Besonders von 2016 zu 2018 sind die Ausgaben der Kapitalrechnung in den Gemeinden der Länder Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen deutlich gestiegen. Dies kann mithin durch Maßnahmen auf Bundesebene begründet werden. Beispielsweise können das Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen (Kommunalinvestitionsförderungsgesetz – KinvFG)

vom 24.06.2015 oder der Kabinettsbeschluss der Bundesregierung vom 14.12.2016 zur partiellen Erweiterung der Mitfinanzierungskompetenzen bei der kommunalen Bildungsinfrastruktur, in dessen Rahmen gezielt finanzschwache Kommunen unterstützt werden sollen, benannt werden. Weiterhin wurden für die Jahre 2016 bis 2018 vom Bund vollständig die Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU) für anerkannte Asyl- und Schutzberechtigte übernommen, sodass auch hier ein Entlastung der Kommunen stattfand und ggf. höhere Investitionen in die kommunalen Infrastrukturen erfolgten.²⁶ Aber auch Landesprogramme haben zur Entlastung von Kommunen und damit ggf. steigenden Investitionen in kommunale Infrastruktur beigetragen. So kann bspw. der deutliche Anstieg der Ausgaben der Kapitalrechnung von 2012 zu 2014 in Mecklenburg-Vorpommern durch verschiedene Investitionsprogramme für Kommunen erklärt werden, die sich u. a. auf die Förderung kommunaler Infrastrukturen bezogen bzw. beziehen.

Die relativen Veränderungen zum Vorjahr, zur durchschnittlichen Veränderung zu jedem Betrachtungszeitpunkt sowie die Veränderung 2010 zu 2022 sind in Tabelle 9 (S. 39) dargestellt. Hier soll nur kurz erwähnt werden, dass im Durchschnitt der Betrachtungszeitpunkte die Ausgaben der Kapitalrechnung am stärksten in den Gemeinden der Länder Nordrhein-Westfalen (19,2 %), Mecklenburg-Vorpommern (17,3 %) und Niedersachsen (13,0 %) gestiegen sind; am geringsten im Saarland (2,2 %) sowie den Ländern Hessen (5,9 %), Sachsen (7,1 %) und Thüringen (7,3 %).

²⁶ Vgl. BMF (2017).



BL	Ausgabeart (in Milliarden. Euro)	2010	2012	2014	2016	2018	2020	2022	MW
BW	Ausgaben der laufenden Rechnung	22,46	24,41	27,38	31,06	33,94	37,18	41,90	31,19
	Ausgaben der Kapitalrechnung	4,66	4,14	5,21	6,27	6,80	8,32	8,35	6,25
	bereinigte Ausgaben insgesamt	27,12	28,55	32,60	37,33	40,74	45,50	50,25	37,44
BY	Ausgaben der laufenden Rechnung	23,39	24,30	26,72	30,60	33,22	36,76	39,35	30,62
	Ausgaben der Kapitalrechnung	7,16	6,84	7,70	8,02	9,67	11,77	11,85	9,00
	bereinigte Ausgaben insgesamt	30,55	31,13	34,42	38,62	42,89	48,53	51,20	39,62
BB	Ausgaben der laufenden Rechnung	5,00	5,58	6,04	6,74	7,16	7,94	9,15	6,80
	Ausgaben der Kapitalrechnung	0,98	0,87	0,92	0,77	0,98	1,17	1,70	1,06
	bereinigte Ausgaben insgesamt	5,99	6,44	6,95	7,52	8,14	9,11	10,85	7,86
HE	Ausgaben der laufenden Rechnung	13,40	15,97	16,82	18,99	20,15	21,93	24,88	18,88
	Ausgaben der Kapitalrechnung	3,03	2,78	2,05	2,32	2,66	3,46	3,86	2,88
	bereinigte Ausgaben insgesamt	16,43	18,76	18,87	21,31	22,81	25,39	28,74	21,76
MV	Ausgaben der laufenden Rechnung	3,13	3,43	3,63	3,98	4,06	4,58	5,27	4,01
	Ausgaben der Kapitalrechnung	0,61	0,43	0,64	0,71	0,84	0,99	1,37	0,80
	bereinigte Ausgaben insgesamt	3,74	3,86	4,27	4,70	4,90	5,57	6,64	4,81
NI	Ausgaben der laufenden Rechnung	14,74	15,91	17,68	20,56	22,16	24,11	27,28	20,35
	Ausgaben der Kapitalrechnung	2,37	2,23	2,69	3,03	3,20	4,21	4,79	3,22
	bereinigte Ausgaben insgesamt	17,12	18,14	20,36	23,59	25,36	28,32	32,07	23,57
NW	Ausgaben der laufenden Rechnung	41,90	47,04	52,24	59,18	62,32	68,13	75,46	58,04
	Ausgaben der Kapitalrechnung	3,71	3,75	4,79	6,28	7,10	8,99	10,39	6,43
	bereinigte Ausgaben insgesamt	45,61	50,79	57,04	65,46	69,43	77,13	85,85	64,47
RP	Ausgaben der laufenden Rechnung	7,37	8,48	9,16	10,39	10,98	11,84	13,41	10,23
	Ausgaben der Kapitalrechnung	1,28	1,24	1,18	1,18	1,41	1,63	2,12	1,43
	bereinigte Ausgaben insgesamt	8,65	9,72	10,33	11,57	12,40	13,47	15,53	11,67
SL	Ausgaben der laufenden Rechnung	1,65	1,83	2,10	2,32	2,30	2,47	2,75	2,20
	Ausgaben der Kapitalrechnung	0,30	0,20	0,24	0,19	0,19	0,22	0,29	0,23
	bereinigte Ausgaben insgesamt	1,96	2,03	2,34	2,51	2,49	2,69	3,04	2,44
SN	Ausgaben der laufenden Rechnung	7,24	8,85	10,93	10,42	11,20	12,04	13,39	10,58
	Ausgaben der Kapitalrechnung	1,88	2,13	1,73	1,58	2,55	2,39	2,43	2,10
	bereinigte Ausgaben insgesamt	9,12	10,98	12,66	12,00	13,75	14,43	15,82	12,68
ST	Ausgaben der laufenden Rechnung	4,07	5,07	5,54	5,92	6,43	6,39	6,98	5,77
	Ausgaben der Kapitalrechnung	0,84	0,64	0,58	0,61	1,03	0,99	1,32	0,86
	bereinigte Ausgaben insgesamt	4,91	5,71	6,12	6,53	7,46	7,39	8,30	6,63
SH	Ausgaben der laufenden Rechnung	5,43	6,11	6,53	7,58	8,03	9,00	10,37	7,58
	Ausgaben der Kapitalrechnung	0,95	0,89	0,90	1,03	1,16	1,67	1,80	1,20
	bereinigte Ausgaben insgesamt	6,37	7,01	7,43	8,61	9,19	10,66	12,17	8,78
TH	Ausgaben der laufenden Rechnung	3,88	4,19	4,46	4,79	5,07	5,40	6,16	4,85
	Ausgaben der Kapitalrechnung	0,83	0,69	0,66	0,68	0,95	1,10	1,17	0,87
	bereinigte Ausgaben insgesamt	4,71	4,88	5,12	5,48	6,02	6,51	7,33	5,72

Tabelle 8: Entwicklung der bereinigten Ausgaben der Kern- und Extrahaushalte der Gemeinden 2010 bis 2022 der Flächenländer
Eigene Darstellung und Berechnung. Datengrundlage: Statistisches Bundesamt (2012-2025e).



BL	Ausgabeart (in Milliarden. Euro)	2012	2014	2016	2018	2020	2022	MW	2010- 2022
BW	Ausgaben der laufenden Rechnung	8,7%	12,2%	13,4%	9,3%	9,5%	12,7%	11,0%	86,5%
	Ausgaben der Kapitalrechnung	-11,1%	26,0%	20,2%	8,5%	22,5%	0,4%	11,1%	79,4%
	bereinigte Ausgaben insgesamt	5,3%	14,2%	14,5%	9,1%	11,7%	10,4%	10,9%	85,3%
BY	Ausgaben der laufenden Rechnung	3,9%	10,0%	14,5%	8,6%	10,7%	7,0%	9,1%	68,2%
	Ausgaben der Kapitalrechnung	-4,5%	12,6%	4,2%	20,6%	21,7%	0,7%	9,2%	65,6%
	bereinigte Ausgaben insgesamt	1,9%	10,6%	12,2%	11,0%	13,1%	5,5%	9,1%	67,6%
BB	Ausgaben der laufenden Rechnung	11,5%	8,3%	11,7%	6,2%	10,9%	15,2%	10,6%	83,0%
	Ausgaben der Kapitalrechnung	-12,0%	5,7%	-15,5%	26,6%	19,6%	44,7%	11,5%	72,3%
	bereinigte Ausgaben insgesamt	7,6%	8,0%	8,1%	8,3%	11,9%	19,0%	10,5%	81,2%
HE	Ausgaben der laufenden Rechnung	19,2%	5,3%	12,9%	6,1%	8,8%	13,4%	11,0%	85,7%
	Ausgaben der Kapitalrechnung	-8,0%	-26,2%	12,8%	15,0%	30,0%	11,6%	5,9%	27,7%
	bereinigte Ausgaben insgesamt	14,2%	0,6%	12,9%	7,1%	11,3%	13,2%	9,9%	75,0%
MV	Ausgaben der laufenden Rechnung	9,6%	5,9%	9,7%	1,9%	12,8%	15,1%	9,2%	68,5%
	Ausgaben der Kapitalrechnung	-29,2%	48,0%	11,4%	17,4%	17,6%	38,7%	17,3%	123,4%
	bereinigte Ausgaben insgesamt	3,2%	10,6%	10,0%	4,3%	13,6%	19,3%	10,2%	77,5%
NI	Ausgaben der laufenden Rechnung	7,9%	11,1%	16,3%	7,8%	8,8%	13,1%	10,8%	85,0%
	Ausgaben der Kapitalrechnung	-6,2%	20,5%	12,9%	5,7%	31,3%	13,9%	13,0%	101,8%
	bereinigte Ausgaben insgesamt	6,0%	12,2%	15,9%	7,5%	11,7%	13,2%	11,1%	87,4%
NW	Ausgaben der laufenden Rechnung	12,3%	11,1%	13,3%	5,3%	9,3%	10,8%	10,3%	80,1%
	Ausgaben der Kapitalrechnung	1,1%	27,7%	31,1%	13,1%	26,6%	15,5%	19,2%	180,1%
	bereinigte Ausgaben insgesamt	11,4%	12,3%	14,8%	6,1%	11,1%	11,3%	11,1%	88,2%
RP	Ausgaben der laufenden Rechnung	15,1%	8,0%	13,5%	5,7%	7,8%	13,3%	10,5%	82,0%
	Ausgaben der Kapitalrechnung	-2,7%	-5,3%	0,0%	20,3%	15,3%	30,1%	9,6%	66,3%
	bereinigte Ausgaben insgesamt	12,5%	6,3%	12,0%	7,1%	8,7%	15,3%	10,3%	79,7%
SL	Ausgaben der laufenden Rechnung	10,3%	15,2%	10,2%	-0,7%	7,4%	11,3%	9,0%	66,2%
	Ausgaben der Kapitalrechnung	-32,3%	15,3%	-19,1%	-0,1%	16,9%	32,2%	2,2%	-2,4%
	bereinigte Ausgaben insgesamt	3,8%	15,2%	7,2%	-0,6%	8,1%	13,0%	7,8%	55,6%
SN	Ausgaben der laufenden Rechnung	22,2%	23,4%	-4,7%	7,5%	7,5%	11,2%	11,2%	84,8%
	Ausgaben der Kapitalrechnung	13,3%	-18,8%	-8,4%	61,2%	-6,4%	1,9%	7,1%	29,6%
	bereinigte Ausgaben insgesamt	20,4%	15,3%	-5,2%	14,6%	4,9%	9,7%	9,9%	73,5%
ST	Ausgaben der laufenden Rechnung	24,4%	9,4%	6,9%	8,5%	-0,6%	9,2%	9,7%	71,5%
	Ausgaben der Kapitalrechnung	-23,3%	-10,1%	5,6%	68,5%	-3,3%	33,1%	11,8%	58,1%
	bereinigte Ausgaben insgesamt	16,3%	7,2%	6,8%	14,1%	-1,0%	12,4%	9,3%	69,2%
SH	Ausgaben der laufenden Rechnung	12,6%	6,9%	16,0%	5,9%	12,1%	15,3%	11,5%	91,1%
	Ausgaben der Kapitalrechnung	-5,5%	0,4%	15,2%	12,5%	43,2%	7,9%	12,3%	90,0%
	bereinigte Ausgaben insgesamt	9,9%	6,0%	15,9%	6,7%	16,0%	14,1%	11,5%	91,0%
TH	Ausgaben der laufenden Rechnung	8,0%	6,4%	7,6%	5,8%	6,6%	13,9%	8,0%	58,8%
	Ausgaben der Kapitalrechnung	-17,1%	-3,9%	3,8%	38,7%	16,0%	6,5%	7,3%	41,5%
	bereinigte Ausgaben insgesamt	3,6%	4,9%	7,1%	9,9%	8,1%	12,7%	7,7%	55,7%

Tabelle 9: Veränderung der bereinigten Ausgaben der Gemeinden im Vergleich zum Vorjahr von 2010 bis 2022 der Flächenländer
Eigene Darstellung und Berechnung. Datengrundlage: Statistisches Bundesamt (2012-2025e).



Werden die Anteile der bereinigten Ausgaben der laufenden Rechnung und der Kapitalrechnung an den Ausgaben insgesamt betrachtet (vgl. Abbildung 13, S. 41), so zeigt sich der bereits o. g. hohe Anteil der Ausgaben der laufenden Rechnung. Dabei wird ersichtlich, dass dieser auch im Zeitverlauf nicht unter einem Anteil von 75 % der Gesamtausgaben lag. Einige wenige Punkte sollen nachfolgend kurz benannt werden.

Den größten Anteil der Ausgaben für laufende Zwecke weisen die Kommunen in Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein auf. Dabei ist dieser in Nordrhein-Westfalen zwar rückläufig, wies aber 2022 aber noch immer einen Anteil von knapp über 88 % auf. Dementgegen stieg der Anteil in Schleswig-Holstein bis 2016 stetig (von knapp 85 % in 2010 auf über 92 % in 2016), ist seitdem jedoch leicht rückläufig und betrug 2022 knapp 91 %. In Bayern ist dieser Anteil am geringsten und bewegt sich im Betrachtungszeitraum zwischen knapp 76 und 80 Prozent. Besonders in den ostdeutschen Flächenländern zeigen sich hier sehr volatile Entwicklungen. In Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt geht der Anteil seit 2012 bzw. 2016 stetig zurück, dementsprechend steigen dort im Umkehrschluss die Ausgaben der Kapitalrechnung.

Aber auch hier relativieren sich die beschriebenen Sachverhalte, wenn die einwohnerbezogenen Entwicklungen (Ausgaben pro Kopf) betrachtet werden. Diese sind in Abbildung 14 (S. 42) für die Ländergruppen und in Tabelle 10 (S. 43) für die einzelnen Flächenländer dargelegt. Es zeigt sich, dass die zuvor beschriebenen Entwicklungen sich bezogen auf die Pro-Kopf Werte etwas relativieren: Zwar gelten weiterhin die beschriebenen Trends bzw. Unterschiede, jedoch in deutlich abgeschwächter Form. Dies gilt insbesondere für die Ausgaben der Kapitalrechnung. Werden die Ländergruppen verglichen, so zeigten sich zwischen 2010 und 2018 kaum Unterschiede zwischen den west- und ostdeutschen Flächenländern, im Mittel lagen in diesem Zeitraum die Pro-Kopf-Ausgaben der westdeutschen Flächenländer um 14 Euro über denen der ostdeutschen Flächenländer. Seit 2018 sind diese in beiden Ländergruppen deut-

lich gestiegen, jedoch wird der Unterschied größer: Im Jahr 2020 lagen die Pro-Kopf-Ausgaben der westdeutschen Flächenländer mit 625 Euro um 94 Euro und 2022 mit 623 Euro noch immer um 38 Euro über denen der ostdeutschen Flächenländer. Bezogen auf die Ausgaben der laufenden Rechnung stiegen die Pro-Kopf-Ausgaben von 2.070 Euro im Jahr 2010 auf 3.403 Euro in 2022 (westdeutsche Flächenländer) bzw. von 1.813 Euro auf 2.996 Euro (ostdeutsche Flächenländer). Insgesamt sind hier die Ausgaben der westdeutschen Flächenländer mit im Mittel +266 €/Ew. deutlich höher, besonders seit 2016 verstärkt sich diese Differenz unverkennbar.

Die Pro-Kopf-Werte zeigen große Unterschiede zwischen den einzelnen Flächenländern, auch innerhalb der jeweiligen Ländergruppe (vgl. Tabelle 10, S. 43). Die höchsten Ausgaben der Kapitalrechnung je Einwohner – und daraus abgeleitet die höchsten Pro-Kopf-Investitionen – tätigte im Betrachtungszeitraum mit durchschnittlich 693 €/Ew. Bayern, gefolgt von Baden-Württemberg (562 €/Ew.), Sachsen (513 €/Ew.) und Mecklenburg-Vorpommern (486 €/Ew.). Die geringsten durchschnittlichen Ausgaben tätigten hier das Saarland (230 €/Ew.), Rheinland-Pfalz (350 €/Ew.), Nordrhein-Westfalen (350 €/Ew.) und Sachsen-Anhalt (374 €/Ew.).

Mit Blick auf die relativen Veränderungen (Tabelle 11, S. 44) zeigt sich das bereits bei den absoluten Ausgaben dargelegte Bild, auch wenn hier die Prozentsätze aufgrund der einwohnerbezogenen Berechnung etwas von denen der auf den Absolut-Zahlen beruhenden Prozentsätze abweichen. Besonders 2012 kam es in fast allen Flächenländern zu teilweise enorm geringeren Ausgaben in der Kapitalrechnung im Vergleich zum Vorjahr (2011), was auch zu insgesamt sinkenden Ausgaben geführt hat. Die „Ausreißer“ bezogen auf die Vorjahreswerte in Thüringen sind überdurchschnittlich hohen Ausgaben der Kapitalrechnungen im jeweiligen Vorjahr geschuldet, mithin ist dies landesspezifischen Förderprogrammen für kommunale Investitionen geschuldet.

Institutioneller Rahmen in Kommunen

Strukturelle Entwicklung und Haushaltslage der gemeindlichen Ebene in Deutschland

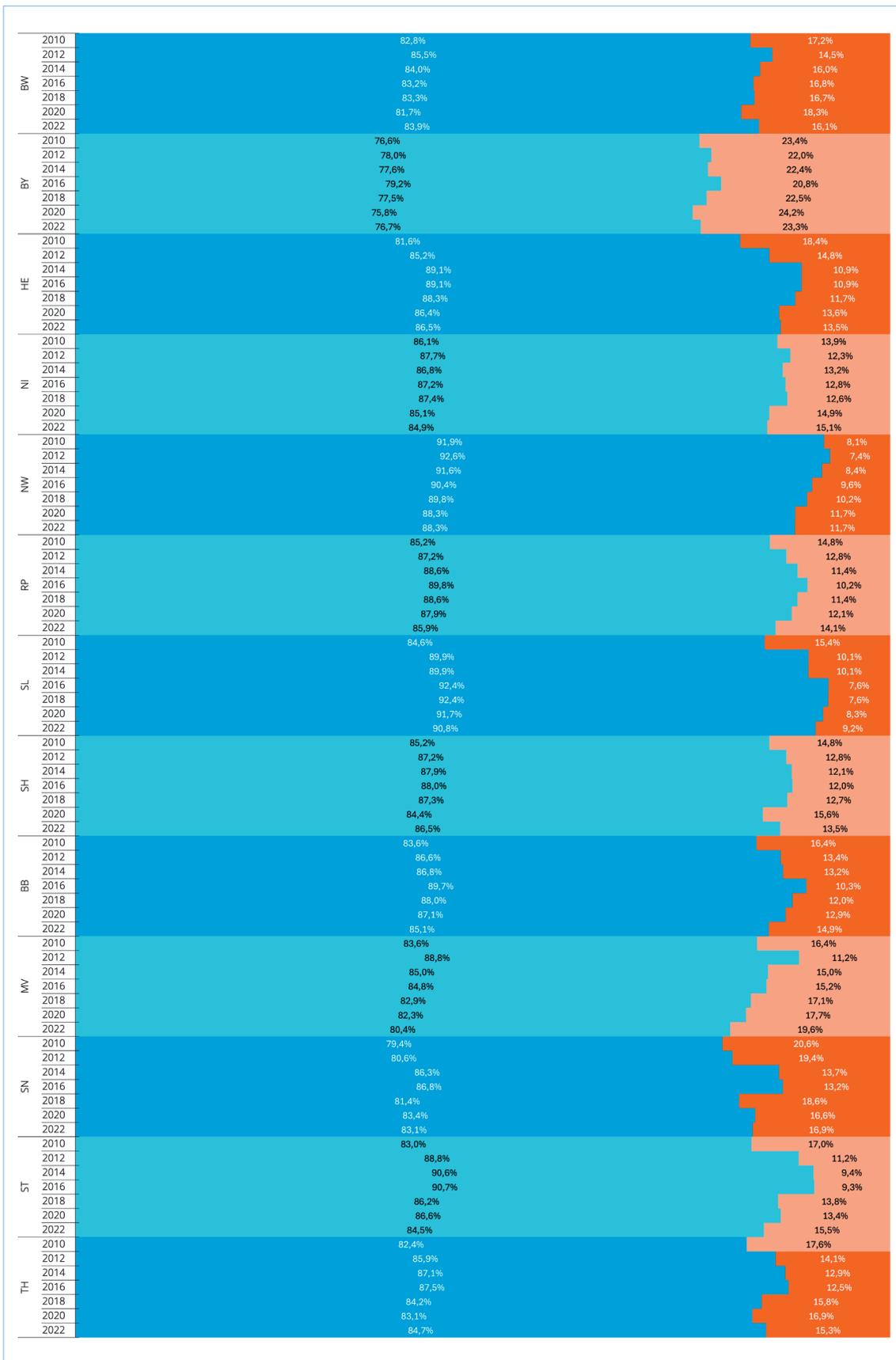


Abbildung 13: Entwicklung des Anteils der Ausgaben der laufenden (blau) und der Kapitalrechnung (orange) der Kern- und Extrahaushalte der Gemeinden 2010 bis 2022 der Flächenländer. Eigene Darstellung und Berechnung. Datengrundlage: Statistisches Bundesamt (2012-2025e).



Abbildung 14: Entwicklung der bereinigten Pro-Kopf-Ausgaben der Gemeinden 2010 bis 2022 nach Ländergruppen. Eigene Darstellung und Berechnung. Datengrundlage: Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2024) und Statistisches Bundesamt (2012-2025e).



BL	Ausgabeart (in Euro je Einwohner)	2010	2012	2014	2016	2018	2020	2022	MW
BW	Ausgaben der laufenden Rechnung	2.089	2.310	2.555	2.836	3.066	3.348	3.752	2.851
	Ausgaben der Kapitalrechnung	433	392	487	572	614	750	748	562
	bereinigte Ausgaben insgesamt	2.522	2.701	3.042	3.408	3.680	4.098	4.500	3.413
BY	Ausgaben der laufenden Rechnung	1.865	1.941	2.106	2.367	2.541	2.798	3.003	2.379
	Ausgaben der Kapitalrechnung	571	546	606	620	739	895	904	702
	bereinigte Ausgaben insgesamt	2.436	2.487	2.712	2.987	3.280	3.693	3.907	3.081
BB	Ausgaben der laufenden Rechnung	1.998	2.276	2.457	2.703	2.852	3.138	3.596	2.713
	Ausgaben der Kapitalrechnung	393	354	373	310	390	463	666	412
	bereinigte Ausgaben insgesamt	2.391	2.630	2.829	3.013	3.242	3.601	4.263	3.125
HE	Ausgaben der laufenden Rechnung	2.208	2.655	2.760	3.057	3.216	3.485	3.989	3.050
	Ausgaben der Kapitalrechnung	499	463	337	373	425	550	620	455
	bereinigte Ausgaben insgesamt	2.707	3.117	3.096	3.430	3.641	4.035	4.609	3.505
MV	Ausgaben der laufenden Rechnung	1.906	2.144	2.271	2.474	2.523	2.845	3.346	2.489
	Ausgaben der Kapitalrechnung	373	271	401	443	521	612	868	485
	bereinigte Ausgaben insgesamt	2.279	2.415	2.672	2.917	3.044	3.457	4.214	2.974
NI	Ausgaben der laufenden Rechnung	1.862	2.046	2.258	2.588	2.776	3.013	3.417	2.567
	Ausgaben der Kapitalrechnung	300	286	343	381	401	526	600	394
	bereinigte Ausgaben insgesamt	2.162	2.332	2.602	2.969	3.177	3.539	4.017	2.961
NW	Ausgaben der laufenden Rechnung	2.348	2.680	2.962	3.308	3.475	3.801	4.201	3.266
	Ausgaben der Kapitalrechnung	208	214	272	351	396	502	579	353
	bereinigte Ausgaben insgesamt	2.556	2.894	3.234	3.659	3.872	4.303	4.779	3.619
RP	Ausgaben der laufenden Rechnung	1.841	2.126	2.283	2.556	2.688	2.889	3.264	2.527
	Ausgaben der Kapitalrechnung	319	311	293	289	346	398	516	350
	bereinigte Ausgaben insgesamt	2.159	2.437	2.576	2.845	3.035	3.287	3.780	2.877
SL	Ausgaben der laufenden Rechnung	1.626	1.836	2.127	2.326	2.324	2.512	2.718	2.204
	Ausgaben der Kapitalrechnung	296	205	238	191	192	226	291	240
	bereinigte Ausgaben insgesamt	1.923	2.042	2.365	2.517	2.516	2.738	3.009	2.444
N	Ausgaben der laufenden Rechnung	1.746	2.186	2.695	2.552	2.747	2.968	3.306	2.590
	Ausgaben der Kapitalrechnung	453	525	426	388	626	589	601	515
	bereinigte Ausgaben insgesamt	2.198	2.711	3.121	2.940	3.373	3.557	3.907	3.105
ST	Ausgaben der laufenden Rechnung	1.744	2.242	2.480	2.649	2.912	2.932	3.247	2.604
	Ausgaben der Kapitalrechnung	358	284	258	273	465	455	615	387
	bereinigte Ausgaben insgesamt	2.102	2.526	2.738	2.922	3.377	3.387	3.862	2.991
SH	Ausgaben der laufenden Rechnung	1.915	2.178	2.307	2.629	2.771	3.091	3.530	2.625
	Ausgaben der Kapitalrechnung	334	319	317	359	402	573	612	412
	bereinigte Ausgaben insgesamt	2.249	2.497	2.625	2.988	3.172	3.663	4.141	3.037
TH	Ausgaben der laufenden Rechnung	1.735	1.930	2.066	2.222	2.366	2.549	2.906	2.255
	Ausgaben der Kapitalrechnung	371	316	306	317	443	519	554	499
	bereinigte Ausgaben insgesamt	2.106	2.246	2.372	2.539	2.809	3.068	3.459	2.754

Tabelle 10: Entwicklung der bereinigten Pro-Kopf-Ausgaben der Gemeinden 2010 bis 2022 nach Flächenländern
Eigene Darstellung und Berechnung. Datengrundlage: Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2024) und Statistisches Bundesamt (2012-2025e).



BL	Ausgabeart	2012	2014	2016	2018	2020	2022	Mittelwert	2010-2022
BW	Ausgaben der laufenden Rechnung	2,8%	3,8%	5,8%	3,7%	3,9%	5,9%	5,0%	80,6%
	Ausgaben der Kapitalrechnung	-8,7%	-0,2%	11,0%	10,3%	13,9%	13,2%	5,1%	24,2%
	bereinigte Ausgaben insgesamt	1,0%	3,2%	6,7%	4,7%	5,6%	7,1%	5,0%	70,2%
BY	Ausgaben der laufenden Rechnung	0,9%	3,1%	3,2%	3,3%	4,8%	2,7%	4,1%	75,5%
	Ausgaben der Kapitalrechnung	-10,3%	0,4%	-5,5%	12,2%	9,2%	0,6%	4,1%	132,8%
	bereinigte Ausgaben insgesamt	-1,8%	2,5%	1,3%	5,2%	5,8%	2,2%	4,0%	84,9%
BB	Ausgaben der laufenden Rechnung	3,9%	3,6%	5,5%	3,1%	3,9%	7,7%	5,0%	83,5%
	Ausgaben der Kapitalrechnung	-8,8%	13,9%	-9,2%	10,0%	2,7%	21,2%	5,1%	100,1%
	bereinigte Ausgaben insgesamt	2,0%	4,9%	3,7%	3,8%	3,8%	9,6%	5,0%	85,8%
HE	Ausgaben der laufenden Rechnung	3,0%	2,3%	5,5%	5,2%	3,8%	8,1%	5,1%	78,9%
	Ausgaben der Kapitalrechnung	-8,8%	-5,6%	-3,2%	13,1%	15,2%	13,1%	2,5%	178,2%
	bereinigte Ausgaben insgesamt	1,1%	1,3%	4,5%	6,1%	5,3%	8,7%	4,6%	87,0%
MV	Ausgaben der laufenden Rechnung	4,1%	3,7%	3,0%	0,9%	6,3%	10,7%	4,8%	77,3%
	Ausgaben der Kapitalrechnung	-33,0%	8,6%	23,7%	37,7%	-1,4%	25,9%	9,4%	62,1%
	bereinigte Ausgaben insgesamt	-2,0%	4,4%	5,7%	5,7%	4,9%	13,5%	5,3%	75,1%
NI	Ausgaben der laufenden Rechnung	-2,5%	4,1%	7,9%	2,9%	4,5%	8,0%	5,2%	67,1%
	Ausgaben der Kapitalrechnung	-7,4%	9,3%	20,4%	11,6%	15,3%	14,8%	6,4%	-1,8%
	bereinigte Ausgaben insgesamt	-3,2%	4,8%	9,3%	4,0%	6,0%	9,0%	5,4%	56,5%
NW	Ausgaben der laufenden Rechnung	0,5%	5,0%	5,7%	1,6%	4,1%	5,1%	5,0%	89,4%
	Ausgaben der Kapitalrechnung	-14,6%	17,0%	10,5%	16,9%	15,7%	17,6%	9,4%	32,8%
	bereinigte Ausgaben insgesamt	-0,8%	5,9%	6,2%	3,0%	5,3%	6,4%	5,4%	77,7%
RP	Ausgaben der laufenden Rechnung	0,6%	3,5%	6,4%	2,5%	3,2%	6,7%	4,9%	86,2%
	Ausgaben der Kapitalrechnung	-12,7%	-6,7%	-1,2%	16,0%	3,7%	18,2%	4,5%	71,7%
	bereinigte Ausgaben insgesamt	-1,3%	2,3%	5,5%	3,9%	3,2%	8,1%	4,8%	83,8%
SL	Ausgaben der laufenden Rechnung	12,6%	7,2%	5,5%	1,0%	3,3%	3,1%	4,4%	84,3%
	Ausgaben der Kapitalrechnung	-36,8%	25,6%	-30,2%	-1,1%	-8,9%	18,9%	2,0%	83,2%
	bereinigte Ausgaben insgesamt	4,4%	8,8%	1,6%	0,9%	2,2%	4,4%	3,8%	84,1%
SN	Ausgaben der laufenden Rechnung	11,8%	15,3%	1,1%	3,6%	1,2%	7,6%	5,6%	67,5%
	Ausgaben der Kapitalrechnung	24,9%	23,3%	-13,1%	9,6%	-17,5%	1,8%	4,5%	49,3%
	bereinigte Ausgaben insgesamt	14,2%	16,3%	-1,0%	4,6%	-2,4%	6,6%	5,1%	64,3%
ST	Ausgaben der laufenden Rechnung	13,1%	10,5%	1,8%	2,4%	-0,5%	7,1%	5,4%	76,3%
	Ausgaben der Kapitalrechnung	-19,1%	-2,1%	0,4%	19,0%	-13,8%	19,3%	5,8%	80,9%
	bereinigte Ausgaben insgesamt	8,3%	9,2%	1,6%	4,4%	-2,5%	8,9%	5,3%	77,0%
SH	Ausgaben der laufenden Rechnung	3,2%	2,9%	7,0%	4,1%	6,9%	5,6%	5,3%	81,6%
	Ausgaben der Kapitalrechnung	-13,7%	-1,2%	14,7%	8,2%	17,0%	6,0%	5,6%	60,8%
	bereinigte Ausgaben insgesamt	0,7%	2,4%	7,9%	4,6%	8,4%	5,7%	5,3%	77,8%
TH	Ausgaben der laufenden Rechnung	2,6%	2,4%	3,4%	3,7%	1,7%	7,3%	4,4%	77,2%
	Ausgaben der Kapitalrechnung	-14,1%	-60,2%	6,2%	-50,5%	-32,0%	-3,3%	20,9%	77,4%
	bereinigte Ausgaben insgesamt	-0,1%	-14,9%	3,8%	-11,5%	-6,1%	5,4%	4,9%	77,3%

Tabelle 11: Veränderung der bereinigten Pro-Kopf-Ausgaben der Gemeinden 2010 bis 2022 nach Flächenländern
Eigene Darstellung und Berechnung. Datengrundlage: Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2024) und Statistisches Bundesamt (2012-2025e).



Abschließend soll auf die Entwicklung der **Nettoanlageinvestitionen** und des Anteils der **Bruttoinvestitionen am Bruttoanlagevermögen** des Vorjahres eingegangen werden. Zunächst zeigt Abbildung 15 die Entwicklung des Nettoanlagevermögens²⁷ des Staates insgesamt (rote Linie) sowie für die einzelnen Gebietskörperschaften Bund, Länder und Gemeinden. Diese Daten werden vom Statistischen Bundesamt seit 1991 erhoben und zeigen zunächst, dass – mit Ausnahme der Jahre 1995 bis 1997 – das Nettoanlagevermögen kontinuierlich gewachsen ist. Dabei verfügen die Gemeinden hier über den größten Anteil, die Länder über den kleinsten.

Allerdings zeigt Abbildung 16 (S. 46/47), dass einerseits deutliche Schwankungen bezogen auf die jährlichen Veränderungen existieren, andererseits dass die gemeindliche Ebene zwar vielfach die höchsten jährlichen Zuwächse verzeichnet, aber über mehrere Jahre auch eine Verringerung des Nettoanlagevermögens im Vergleich zum Vorjahr erfahren hat. Dies weist darauf hin, dass die Gemeinden dieses nicht erhöht bzw. dessen Erhalt nicht gewährleistet haben.

Dies verdeutlicht sich, wenn die Nettoanlageinvestitionen (Abbildung 17, S. 48) betrachtet werden: Es wird ersichtlich, dass die Investitionen der Gemeinden seit 2002 bis 2019 sowie 2023 per Saldo negativ waren. Zugleich überstiegen die Abschreibungen in den Jahren von 2012 bis 2017 die Bruttoinvestitionen jährlich um über 5 Mrd. Euro.²⁸ Folglich wurde der Werteverzehr des Anlagevermögens nicht ausgeglichen. Dies kann dahingehend interpretiert werden, dass die öffentliche Infrastruktur abgenutzt wird und immer weiter veraltet.²⁹

Zuletzt soll die **Veralterung der öffentlichen Infrastruktur** anhand des Indikators **Moder-nitätsgrad** (bzw. Erneuerungsrate) dargelegt werden. Nach Gornig wird dieser als Anteil der Bruttoinvestitionen eines Jahres an dem zu Ende des Vorjahres vorhandenen Bruttoanlagevermögen berechnet.³⁰ Je geringer dieser Prozentsatz ist, desto weniger wird in Ausbau und Modernisierung von Infrastrukturen investiert und wenn dieser im Zeitverlauf abnimmt, deutet dies darauf hin, dass lediglich Ausgaben für die Instandhaltung getätigt werden und damit die Infrastrukturen veralten. Ein hoher Anteil lässt

²⁷ Das Nettoanlagevermögen bildet den Zeitwert der Anlagegüter, d. h. zu entsprechenden Wiederbeschaffungspreisen, ab. Die Veränderungen ergeben sich dabei durch die Erhöhung des Bestandes durch Zugänge, die Verminderung des Bestandes durch Abschreibungen oder mit beiden Wirkrichtungen durch Umbewertungen der Bestände aufgrund von Preisänderungen der Anlagegüter. Anlagegüter sind dabei „(...) alle produzierten Vermögensgüter, die länger als ein Jahr im Produktionsprozess wiederholt oder dauerhaft eingesetzt werden.“ (Statistisches Bundesamt 2025). Vermögensgüter wiederum werden in Sachanlagen und Geistiges Eigentum unterteilt, wobei Sachanlagen materielle Anlagegüter Wohnbauten und Nichtwohnbauten, Ausrüstungen (bspw. Maschinen, Fahrzeuge oder Betriebs- und Geschäftsausstattungen), militärischen Waffensysteme sowie Nutztiere und Nutzpflanzen.

²⁸ Vgl. Gornig (2019), S. 3.

²⁹ Vgl. ebenda, S. 2.

³⁰ Vgl. ebenda, S. 3.

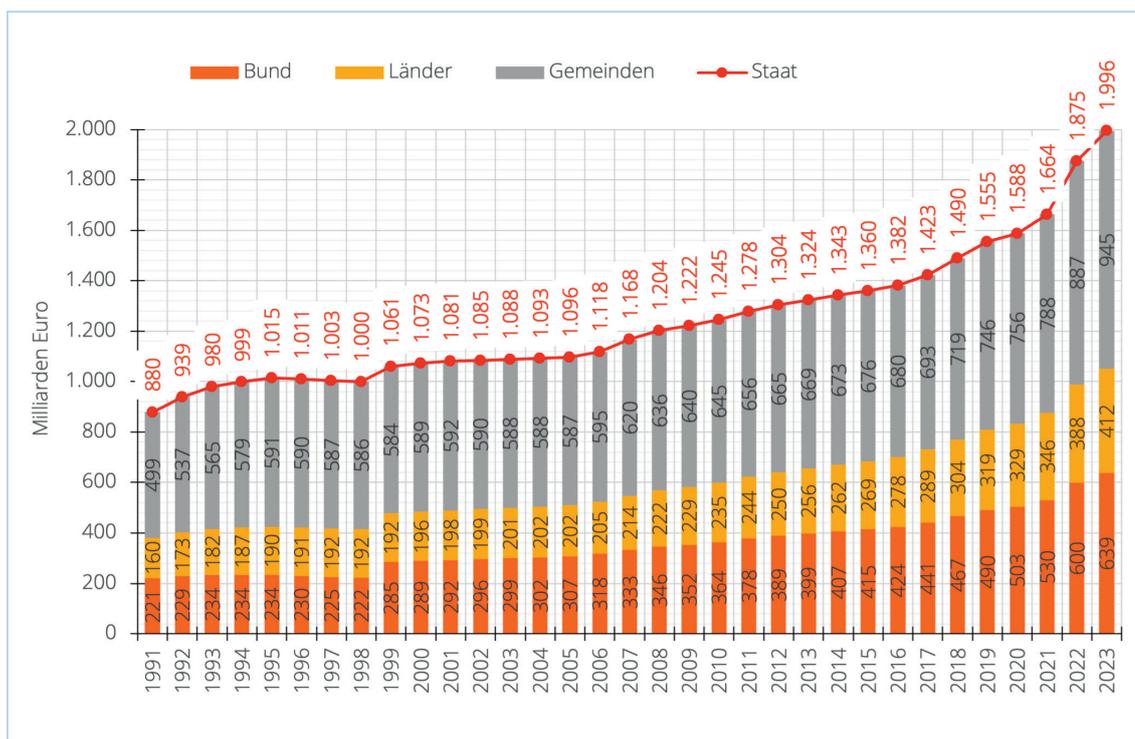


Abbildung 15: Entwicklung des Nettoanlagevermögens der Gebietskörperschaften 1991 bis 2023 (VGR-Abgrenzung)
Eigene Darstellung. Datengrundlage: Statistisches Bundesamt (2025f).

Institutioneller Rahmen in Kommunen

Strukturelle Entwicklung und Haushaltslage der gemeindlichen Ebene in Deutschland

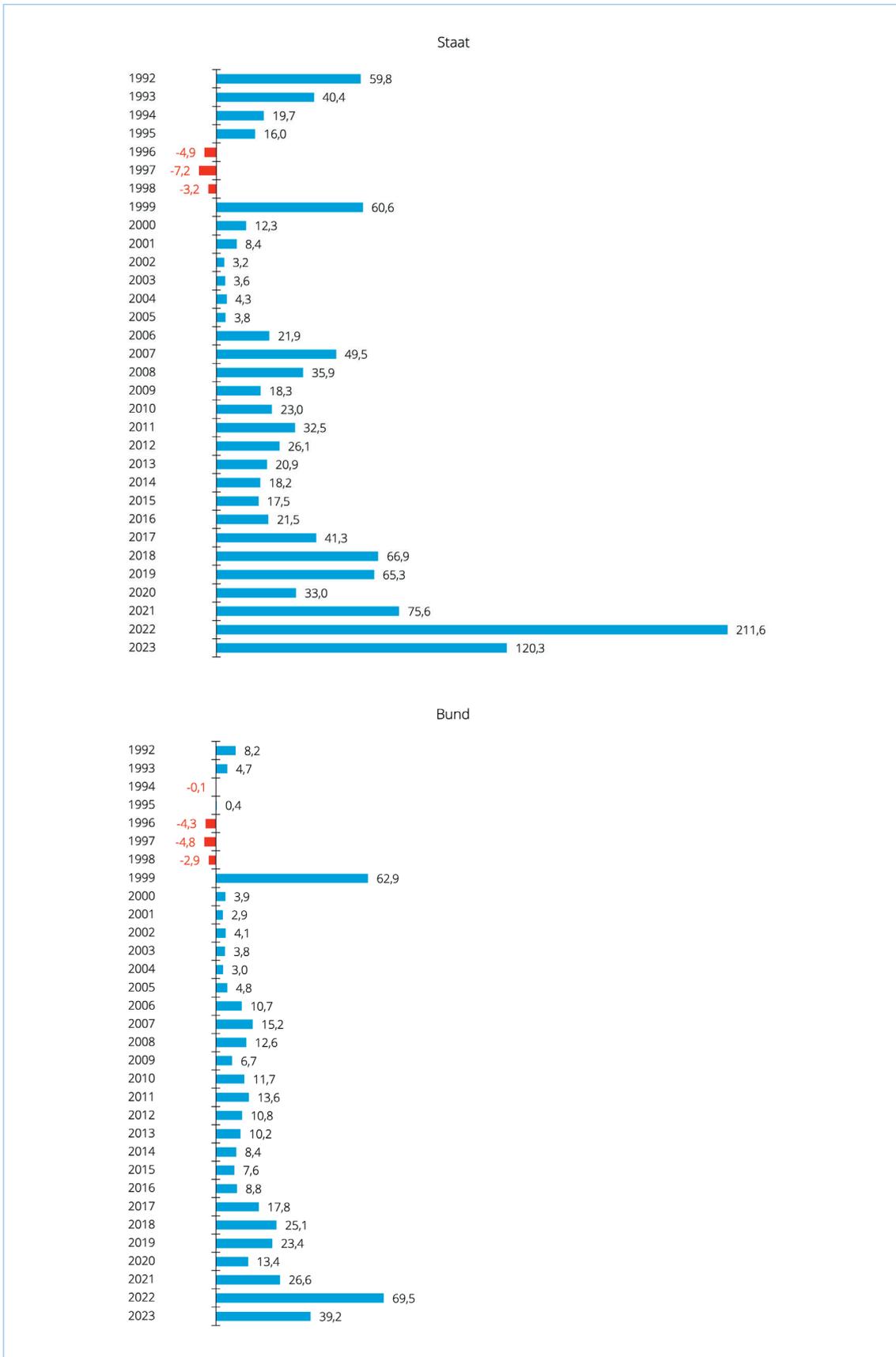


Abbildung 16/Teil 1: Jährliche Veränderung des Nettoanlagevermögens gegenüber dem Vorjahr (in Mrd. Euro) 1992 bis 2023 (VGR-Abgrenzung).
Eigene Darstellung. Datengrundlage: Statistisches Bundesamt (2025f).

Institutioneller Rahmen in Kommunen

Strukturelle Entwicklung und Haushaltslage der gemeindlichen Ebene in Deutschland

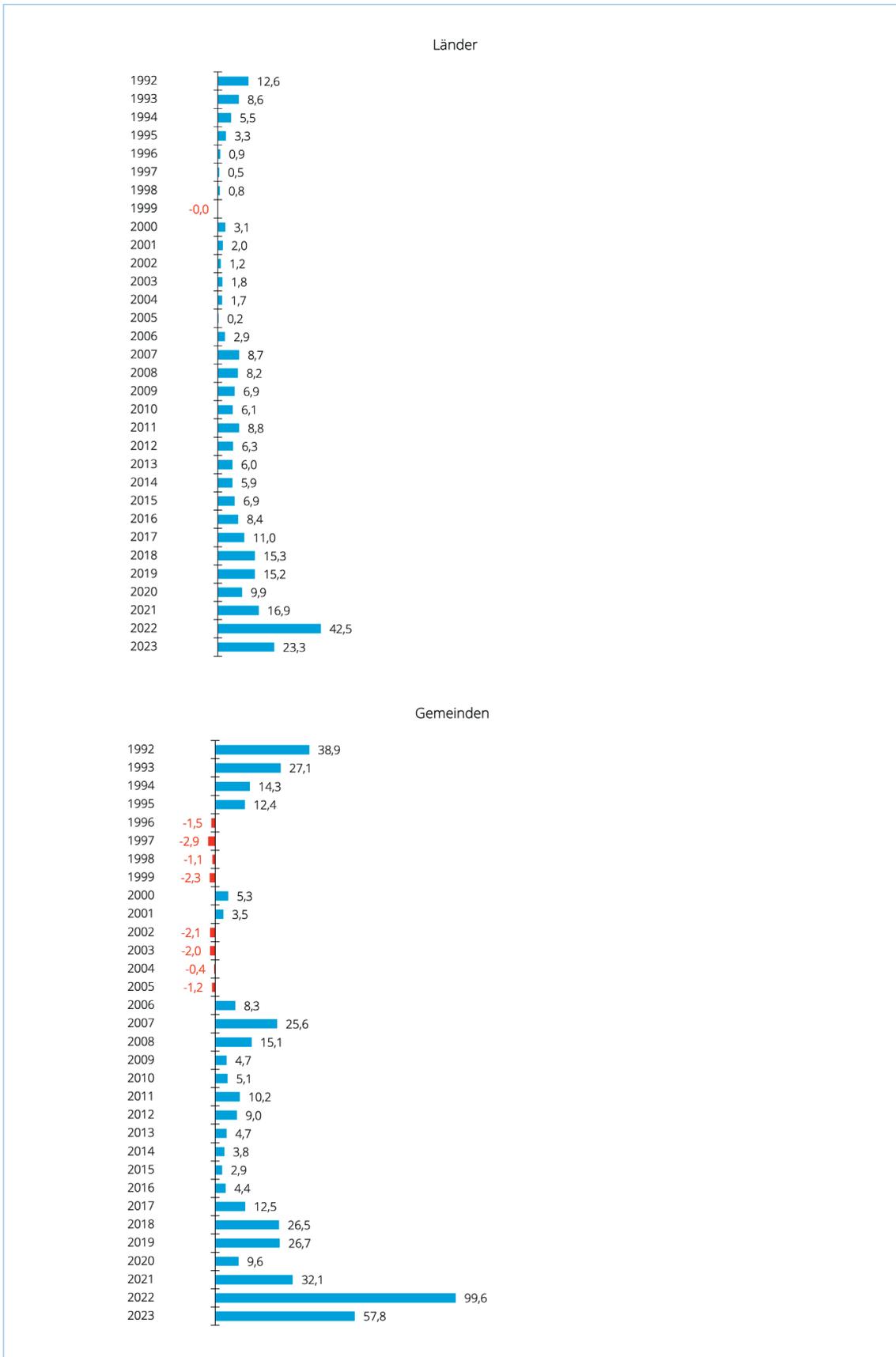


Abbildung 16/Teil 2: Jährliche Veränderung des Nettoanlagevermögens gegenüber dem Vorjahr (in Mrd. Euro) 1992 bis 2023 (VGR-Abgrenzung).
Eigene Darstellung. Datengrundlage: Statistisches Bundesamt (2025f).

Institutioneller Rahmen in Kommunen

Strukturelle Entwicklung und Haushaltslage der gemeindlichen Ebene in Deutschland



hingegen darauf schließen, dass im Anlagevermögen ein größerer Anteil neuer Anlagen bzw. Infrastrukturen vorhanden ist und diese auf einem hohen technologischen Niveau bzw. neuem technischen Standard sind.

Abbildung 18 zeigt für die gemeindliche Ebene, dass die 1991 hohe Erneuerungsrate von fast

4 % bis zum Jahr 2005 fast halbiert wurde und bis 2011 bei etwa 2 % lag. Danach fiel sie weiter auf etwa 1,5 % ab und blieb bis 2017 unter 2 %. Von 2018 bis 2022 ist sie wieder auf über 2 % gestiegen und fiel dann wieder auf etwa 2 % in 2024 ab. Folglich kann die kommunale Infrastruktur überwiegend als veraltet und dringend sanierungsbedürftig bezeichnet werden.

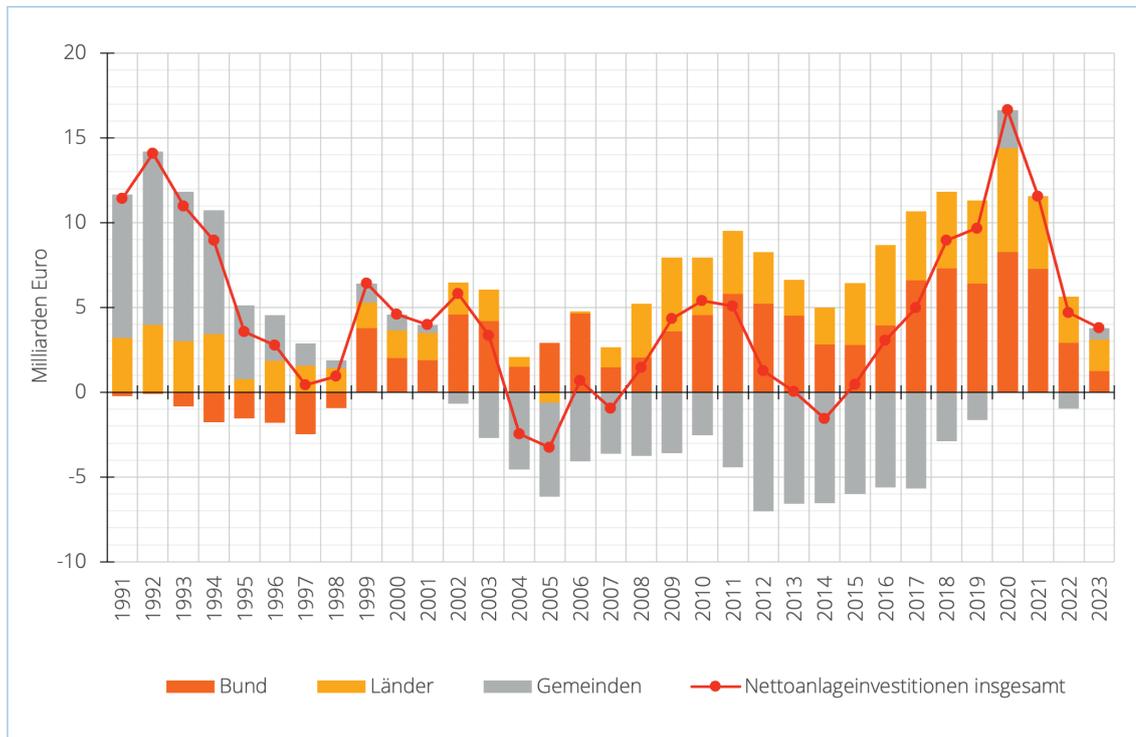


Abbildung 17: Entwicklung der Nettoanlageinvestitionen nach Gebietskörperschaften 1991 bis 2023 (VGR-Abgrenzung)
Eigene Darstellung. Datengrundlage: Statistisches Bundesamt (2025f).

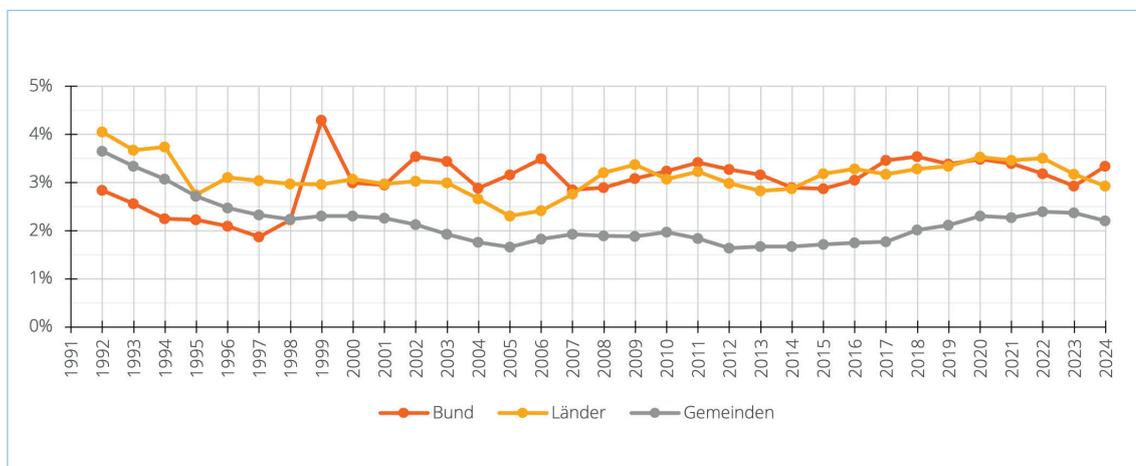


Abbildung 18: Modernisierungsgrad: Entwicklung des Anteils der Bruttoinvestitionen am Bruttoanlagevermögen des Vorjahres der Gebietskörperschaften 1992 bis 2024* (VGR-Abgrenzung).
* Nur für materielle Güter dargestellt, d. h. bei den Investitionen wurden nur jene in Sachanlagen und beim Anlagevermögen nur der Anteil der Bauten und Ausrüstungen berücksichtigt.
Eigene Darstellung und eigene Berechnung. Datengrundlage: Statistisches Bundesamt (2025f).



1.3 Zwischenfazit

Mit Blick auf die Indikatoren aus Kapitel 1 wird deutlich, dass die infrastrukturellen Herausforderungen (akzeleriert durch die fiskalische und demografische Lage) in Deutschland im Allgemeinen sowie in den Kommunen – die mit 41 % den relativ größten Anteil der öffentlichen Investitionen stemmen, bei den öffentlichen Bauten allein sogar 59 % tragen – im Besonderen, sehr umfassend sind.³¹ Der Investitionsrückstau steigt, der Modernisierungsgrad sinkt. Die öffentliche Infrastruktur steht folglich unter hohem Finanzierungsdruck, nicht zuletzt in den Kommunen. So beziffert das KfW-Kommunalpanel den Investitionsrückstand in den Kommunen 2024 auf 215,7 Mrd. Euro³² – ein Anstieg um weitere rund 16 % gegenüber dem Vorjahr.

Wenn die strukturellen Bedingungen nicht zügig angegangen werden können, sind prozessuale Anpassungen notwendig, um Verbesserungen in der kommunalen Infrastrukturausstattung herbeizuführen. Ein Ansatz, um die Verwaltung zu entlasten und die Infrastruktur zu verbessern, ist die Zusammenarbeit mit privaten Partnern im Rahmen einer ÖPP. Dabei kann ggf. privates Fachwissen gezielt genutzt werden, um die Innovationsfähigkeit zu steigern, die Infrastrukturqualität sicherzustellen und gleichzeitig öffentliche Kosten zu reduzieren. Welche Chancen, aber auch Risiken in ÖPP-Projekten liegen, illustriert Kapitel 2 der Studie.

³¹ Vgl. KfW (2024).

³² Vgl. KfW (2025), S. 4.



2 ÖPP in Theorie und Praxis

2.1 Definitive Grundlagen

ÖPP beschreiben allgemein vertraglich geregelte Kooperationen zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor, bei denen die Kommune bei der Umsetzung des Vorhabens die Orientierung am Gemeinwohl garantiert und das private Unternehmen i. d. R. die Verantwortung für die Durchführung der Maßnahmen übernimmt sowie Know-how, Management- und Personalkapazität beisteuern soll. Beide Parteien bringen jeweils auch Finanzpotenzial in die Partnerschaft ein, wodurch die Kommune (z. B. im Gegensatz zur vollständigen Privatisierung oder zum reinen Contracting) weiterhin an der Aufgabenerfüllung beteiligt ist und diese weiterhin im Sinne ihrer Interessen steuern kann. ÖPP beschreibt folglich eine langfristige und vertraglich geregelte Zusammenarbeit zwischen öffentlichem Auftraggeber und privatem Auftragnehmer. In der vorliegenden Studie wird für eine ÖPP die Definition von Gatzke (2011) verwendet. Demnach handelt es sich um eine langfristige, vertraglich geregelte Zusammenarbeit zwischen der öffentlichen Hand und mindestens einem privaten Partner mit dem Ziel, öffentliche Leistungen effizienter bereitzustellen. Die Partnerschaft umfasst mindestens die Phasen Planung, Erschaffung, Finanzierung und Betrieb durch den privaten Partner, wobei die entstehenden Risiken zwischen beiden Partnern sachgerecht verteilt werden.³³

Dem kommunalen Bedarf folgend stand bei den ersten ÖPP der Finanzierungsaspekt deutlich im Vordergrund. Die öffentliche Kritik an derartigen Verlagerungen (Stichwort „Schattenhaushalte“) sowie aufkommende Forderungen nach Wirtschaftlichkeitsnachweisen förderten die Standardisierung und führten zu einer deutlichen Neufokussierung des ÖPP-Beschaffungsansatzes. Bei heutigen ÖPP-Projekten werden bspw. mit Hilfe des ÖPP-Ansatzes alle Phasen einer Infrastruk-

tureinrichtung ganzheitlich über ihre gesamte Lebensdauer hinweg betrachtet (Lebenszyklusansatz) und dabei gegebenenfalls Effizienz- und Einspareffekte im Vergleich zur konventionellen Realisierung aufgezeigt. Die Finanzierung wird, im Gegensatz zu vielen konventionell geplanten Projekten, dabei zu einem Aspekt einer Gesamtbetrachtung, bei der Planen, Bauen, Betreiben, Finanzieren und Weiternutzung/Verwertung als wirtschaftliche Einheit betrachtet und vor der Realisierung in einer integralen Planung analysiert werden. Dabei erfolgt bereits am Anfang eines Projekts i. d. R. die Auswahl eines privatwirtschaftlichen Partners, der im Unterschied zur konventionellen Beschaffung nicht nur Einzelleistungen bei Bau- und Betrieb übernimmt, sondern – angesichts seiner später selbst zu erbringenden Betriebsleistungen – die Planung ganzheitlich durchführt. Als Ansatz eines wertschöpfungsübergreifenden Managements können so z. B. frühzeitig Anreize generiert werden (in der Erstellungsphase), die im Hinblick auf spätere sich im Lebenszyklus akkumulierende Gesamtkosten dämpfend wirken.

Schließlich wird bei ÖPP der Lebenszyklus der Infrastruktureinrichtung in Form einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung (WU) analysiert, bei der alle Phasen des Projektes ganzheitlich als wirtschaftliche Einheit betrachtet werden. Dadurch werden im Vergleich zur bisherigen konventionellen Realisierung Synergie- und Effizienzpotenziale aufgedeckt und zum Vorteil der Kommune realisiert. Im ÖPP-Verfahren müssen diese in einem mehrstufigen Verfahren im Rahmen der WU aufgezeigt und belegt werden. Unabhängig von einer ÖPP-Realisierung, die nur stattfindet, wenn am Ende der Wirtschaftlichkeitsvergleich die Vorteilhaftigkeit gegenüber einer konventionellen Realisierung nachweist, werden dafür alle notwendigen Parameter bereits bei der Planung ermittelt und festgelegt. Somit erfolgt bspw. die Bewertung eines Infra-

³³ Vgl. Gatzke (2011), S. 17.





strukturprojekts nicht vorrangig auf Grund der entstehenden Baukosten zum Zeitpunkt der Errichtung, sondern bezieht die anfallenden Folgekosten für Instandhaltung und Betrieb mit ein. Die Lebenszyklusbetrachtung bildet insbesondere auch die Grundlage für eine nachhaltige, kostensparende und kostentransparente Bewirtschaftung von Infrastruktureinrichtungen. So kommt es zu einer transparenten und nachvollziehbaren Darstellung der gesamten Projektkosten. Andererseits werden dadurch verbindliche und detaillierte Vorgaben geschaffen, die ein kontinuierliches Projektcontrolling anhand von Zielwerten ermöglichen.³⁴

Alternative Finanzierungsformen sind insbesondere auch für die Finanzierung und Bewältigung von (kommunalen) Transformationsaufgaben wichtig, die den kommunalen Haushalt entlasten (bzw. nicht zusätzlich belasten) und dennoch bspw. Klimapolitik auf lokaler Ebene ermöglichen.³⁵ Denn i. d. R. können die Kommunen die Transformationsbedarfe nicht alleine tragen.³⁶ Für die Finanzierung stehen den Kommunen hier – auch bei Finanzschwäche – unterschiedliche Möglichkeiten und Instrumente zur Verfügung: Neben der Eigenfinanzierung³⁷, Contracting-Projekten³⁸ sowie weiteren „alternativen“ Formen der Finanzierung³⁹ sind speziell auch die ÖPP von Relevanz.⁴⁰

So hat sich ÖPP in den letzten Jahrzehnten in nahezu allen Bundesländern in der kommunalpolitischen Handlungspraxis als Alternative zur konventionellen Realisierung etabliert, deren Anwendung fällt hingegen im Vergleich (noch) eher gering aus. ÖPP hat sich von einem Finanzierungsinstrument, das nicht nur von den Aufsichtsbehörden, sondern auch von den Bürgern, politischen Gruppierungen, Parteien und den Gewerkschaften häufig kritisch betrachtet wurde, immer mehr zu einer lebenszyklusorientierten Beschaffungsalternative weiterentwickelt. Damit korrespondierend haben sich die Anwendungs- und Handlungsfelder von ÖPP, die Zahl der Projekte und deren Volumen ebenfalls ausgeweitet.⁴¹

2.2 Historie von ÖPP

Etwa ab den 1980er Jahren taucht der angelsächsische Begriff Public Private Partnership (PPP) vermehrt in der kommunalwirtschaftlichen Diskussion in Deutschland auf.⁴² ÖPP waren in deutschen Kommunen zwar bekannt, jedoch auf Randbereiche in Form von gemischtwirtschaftlichen Unternehmen sowie Kooperationslösungen in der kommunalen Energieversorgung, die v. a. in den Großstädten eine lange Tradition aufweisen, beschränkt. Mit der Einführung des Terminus PPP wurde vor dem Hintergrund dieser Vorläufererfahrungen und -diskussionen und der bisherigen deutschen Tradition öffentlich-privater Kooperation nicht nur ein neuer Anglizismus etabliert, sondern auch ein Bewusstseinswandel in der kommunalpolitischen bzw. -wirtschaftlichen Debatte hin zu (deutlich) mehr privater Beteiligung eingeleitet, korrespondierend mit den wettbewerblichen Liberalisierungstendenzen in der EU seit den 1990er Jahren. Die veränderte Sichtweise auf öffentlich-private Zusammenarbeit bildet in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre nur einen Mosaikstein eines größeren Bildes und etwa zur gleichen Zeit wurden traditionelle Grenzen zwischen öffentlichem und privatem Sektor auf unterschiedlichen staatlichen Ebenen in Frage gestellt. Beispiele hierfür sind das an privatwirtschaftlichen Organisations- und Finanzierungsprinzipien orientierten „Neue Steuerungsmodells“ der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt), die Intensivierung von Liberalisierungs- und Deregulierungsüberlegungen auf Bundesebene (Bundesbahn und -post), (neue) standortbezogene kommunaler Aufgaben wie „Wirtschafts- und Technologieförderung“, „Stadtmarketing“, „Beschäftigungsförderung“ oder „Tourismusmanagement“ oder die forcierten Ausgliederungstrends von Aufgaben und Leistungen in privatwirtschaftliche Organisationsformen auf Bundes-, Landes- oder Kommunalebene.⁴³ Bei allen diesen Ansätzen und Initiativen ist das Grundanliegen, die öffentliche Aufgaben erledigung für mehr Markt und Wettbewerb zu öffnen. Zudem waren nunmehr auch rein öffentliche Unternehmen einem stärkeren Effizienzpostulat unterworfen. Wesentliche Auslöser waren

³⁴ Vgl. zu diesem Absatz Hesse/Lück/Redlich (2012).
³⁵ Vgl. Fauter et al. (2023), S. 79.
³⁶ Vgl. Huwe/Steitz/Sigl-Glöckner (2022), S. 8.
³⁷ Hierzu zählt auch das stadtinterne Contracting, bzw. Intracting.
³⁸ Contracting beschreibt allgemein eine Kooperation mit einem externen Partner (dem Contractor) über den u. a. externes Know-how und Kapital erschlossen werden soll. Welche konkreten Aufgaben die Contractoren übernehmen – zum Beispiel Planung, Finanzierung oder Umsetzung von Projekten und Dienstleistungen – sowie wie die Refinanzierung und Vergütung gestaltet ist, ist dabei vom jeweiligen Contracting-Modell abhängig. Wichtige Varianten sind v. a. Energieliefer-Contracting und Energiespar-Contracting. Vgl. Fauter et al. (2023), S. 81-84.
³⁹ Bspw. Kapital oder Sponsoring von Bürger und Unternehmen, bürgerschaftlich organisierte Betreiber-gesellschaften oder interkommunale Kooperationen.
⁴⁰ Vgl. Diekmann/Jung/Rauch (2014), S. 2; Walter/Weber, S. 6-8; Fauter et al. (2023), S. 79-91.
⁴¹ Vgl. zu diesem Absatz Hesse/Lück/Redlich (2012).
⁴² Vgl. Heinz (1993).
⁴³ Vgl. Gerstlberger/Kneissler (1998); Gerstlberger/Schmittl (2004), S. 12.



dabei zunehmende strukturelle Haushalts- und Investitionsprobleme der Kommunen, eine verschärfte Personalsituation bei gleichzeitig neuen Leistungsansprüchen und -erwartungen an die Kommunen sowie eine intensiviertere interkommunale und -regionale Standortkonkurrenz und damit im weiteren Sinne die Entwicklung einer aktiven Standortpolitik.⁴⁴ All dies begünstigte die Entwicklung neuer (halb-)öffentlicher Tätigkeitsfelder und Leistungen.⁴⁵

2.3 Die Entwicklung von ÖPP in Deutschland

ÖPP wurden im Rahmen der Infrastrukturbereitstellung in anderen Ländern wie Großbritannien in den vergangenen rund dreißig Jahren wesentlich genutzt.⁴⁶ In Deutschland haben ÖPP dagegen erst in jüngerer Zeit an Bedeutung gewonnen. Erste Grundlagen für ÖPP im heutigen Begriffsverständnis wurden in Deutschland 1994 mit Einführung des Gesetzes über den Bau und die Finanzierung von Bundesfernstraßen durch Private (FStrPrivFinG) geschaffen. Das Gesetz war auch eine Reaktion auf den öffentlichen Investitionsdruck, der sich durch die Wiedervereinigung Deutschlands ergab. Es ermöglichte in Deutschland erstmals einem privaten Unternehmen den Bau, die Erhaltung und den Betrieb von Bundesfernstraßen zu übertragen. Auf Bundesebene kam es 2002 nach der Entscheidung zugunsten eines PPP-Kompetenzentrums zunächst zur Gründung eines Lenkungsausschusses PPP im öffentlichen Hochbau. Im Jahr 2004 einigte sich die damalige Bundesregierung dann auf eine Initiative zum Aufbau eines föderalen PPP-Kompetenznetzwerkes sowie zur Erfüllung bundeseigener ÖPP-Ziele auf Gründung einer PPP-Task Force auf Bundesebene. Die PPP-Task Force griff die Forderungen aus dem Gutachten „PPP im öffentlichen Hochbau“ auf und setzte sie im Entwurf für ein „Gesetz zur Beschleunigung der Umsetzung von Öffentlich-Privaten Partnerschaften und zur Verbesserung gesetzlicher Rahmenbedingungen für Öffentlich-Private Partnerschaften (ÖPP-Beschleunigungsgesetz)“ um, welches 2005 in Kraft trat. Ziel des Gesetzes war der Abbau von Benachteiligungen in Bezug auf

ÖPP-Projekte. Wesentliche Punkte waren die Anerkennung von ÖPP als Beschaffungsvariante, die Berücksichtigung der Risikoallokation im Zuge der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nach § 7 Abs. 2 Bundeshaushaltsordnung (BHO), die Lockerung des Veräußerungsverbot nach § 63 BHO sowie unter bestimmten Voraussetzungen die Befreiung von Grundsteuer und Grunderwerbsteuer für den privaten ÖPP-Partner. Das ÖPP-Beschleunigungsgesetz wurde insbesondere als ein Zeichen der Politik pro ÖPP gewertet. In diesem Kontext – und auch, weil man in Deutschland einen Nachholbedarf bei ÖPP gesehen hat – wurde im Jahr 2008 unter Federführung des Bundesministeriums der Finanzen bspw. die ÖPP Deutschland AG (heute: Partnerschaft Deutschland – Berater der öffentlichen Hand GmbH, kurz PD) gegründet, deren ausdrückliches Ziel es war, den ÖPP-Anteil an öffentlichen Investitionen zu erhöhen.

Gemessen an der Anzahl haben ÖPP-Projekte in Deutschland bislang im Bildungsbereich die größte Rolle gespielt. Dabei handelt es sich aber meist um eher kleinere Projekte auf kommunaler Ebene (z. B. Kindertagesstätten oder Schulen). Größere ÖPP-Projekte wurden in jüngerer Zeit auf Bundesebene im Autobahnbau realisiert. Im Straßenbau wurden zwar bislang anteilmäßig eher wenige ÖPP-Projekte realisiert, diese umfassen aber vergleichsweise große Investitionsausgaben, so dass der Straßenbau einen großen Anteil am gesamten ÖPP-Investitionsvolumen einnimmt. Dieser dürfte in Zukunft noch weiter steigen, da weitere ÖPP-Projekte im Autobahnbau geplant sind und künftig auch der Ausbau von Bundesstraßen im Rahmen von ÖPP geschehen soll. Gemessen an den Projektsummen setzt der Bund im Vergleich zu den anderen Gebietskörperschaften die meisten ÖPP-Projekte um. Darin spiegelt sich erneut die Bedeutung des Bundesfernstraßenbaus für ÖPP wider.

Die Entwicklung von ÖPP erfolgte in Deutschland in verschiedenen Phasen und Wellen, die jeweils durch verschiedenartige Auslöser, Rahmenbedingungen und Dynamiken gekennzeichnet waren.⁴⁷ Heute zählt die „**PPP-Projekt-datenbank**“ der PD (Stand 2024) insgesamt

⁴⁴ Vgl. Heinz (1990).

⁴⁵ Vgl. zu diesem Absatz insbesondere Gerstlberger/Schmittl (2004), S. 11 ff.

⁴⁶ Vgl. zu diesem Kapitel insbesondere BMF (2016), S. 11–14; Gatzke (2011), S. 8–12.



239 ÖPP-Projekte im Hoch- und Tiefbau in Deutschland. Eine Entwicklung zu den ÖPP-Projekten im Vertragsabschluss im Hoch- und Straßenbau kann für die Jahre 2002/2003 bis 2022 Abbildung 19 entnommen werden. Das Gesamtinvestitionsvolumen lag 2022 im Hochbau bei 7.553 Mio. € und im Straßenbau bei 7.292 Mio. €. Die aktuelle Verteilung nach Bereichen wird in Abbildung 20 dargestellt.

Neben klassischen Vertrags-ÖPP im Baubereich gibt es zahlreiche weitere Einsatzfelder für ÖPP-Projekte in den kommunalen Infrastrukturen. Zu nennen sind hier die Energie- und Wasserversorgung oder die Kreislaufwirtschaft. „In der

Wasserversorgung und in geringerem Umfang in der Abwasserentsorgung finden verschiedene ÖPP-Modelle Anwendung, um Infrastrukturprojekte effizient zu planen, zu bauen, zu betreiben und zu finanzieren. Im Kontext der Abwasserentsorgung bedeutet ÖPP, dass eine öffentliche Einrichtung (z. B. Kommune oder ein Zweckverband) mit einem privaten Unternehmen zusammenarbeitet, um Aufgaben der Abwasserentsorgung zu planen, zu bauen, zu finanzieren, zu betreiben oder zu warten – teilweise über viele Jahre hinweg. Über Betreiber-, Konzessions-, BOT-Modelle oder Gesellschaften (vgl. Abschnitt 2.6.2) lassen sich zahlreiche Infrastruktur- und Daseinsvorsorgebereiche mittels ÖPP optimieren.

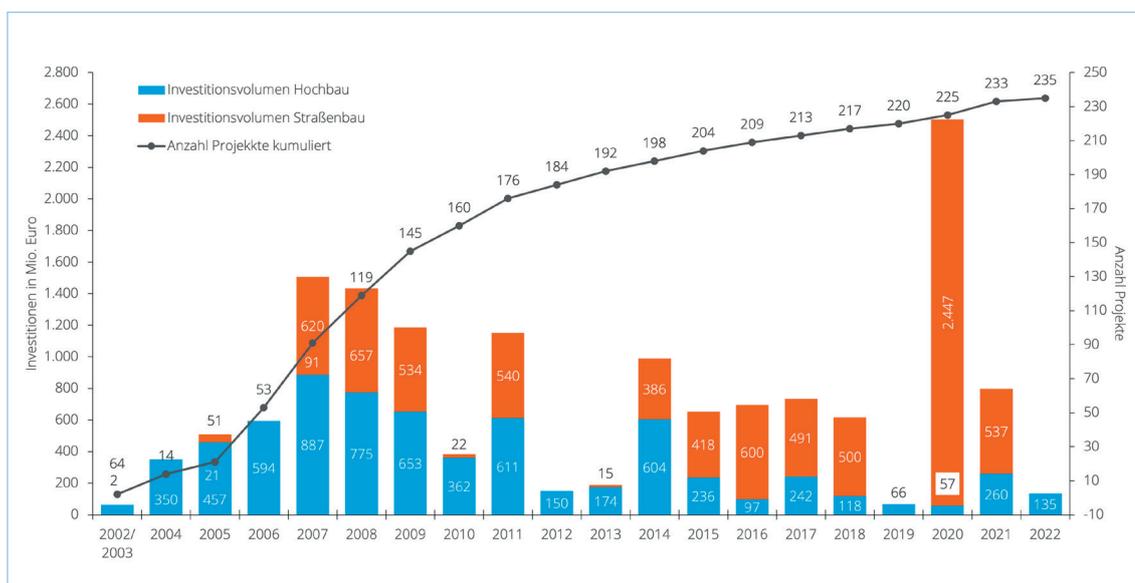


Abbildung 19: ÖPP-Projekte mit Vertragsabschluss im Hoch- und Straßenbau
Eigene Darstellung, Daten PD (2022).

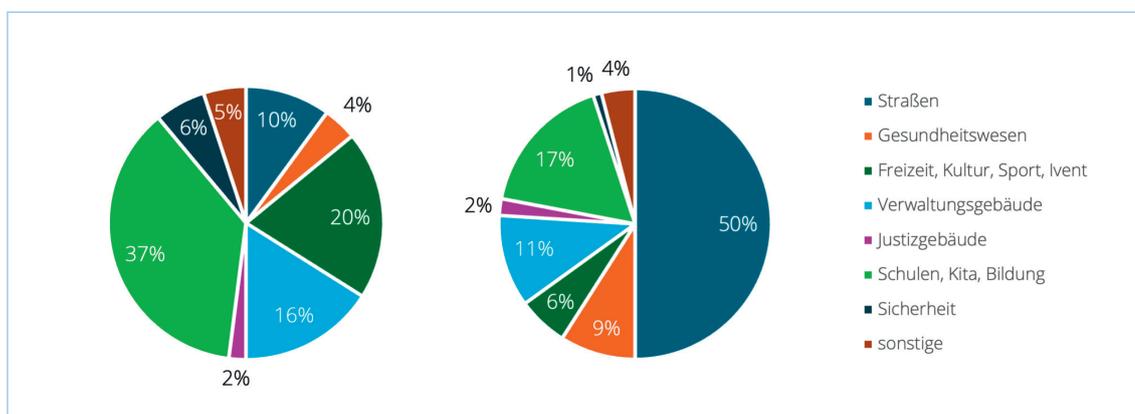


Abbildung 20: ÖPP-Projekte im Hoch- und Straßenbau; Verteilung anhand der Anzahl (links) und anhand des Investitionsvolumens (rechts)
Eigene Darstellung, Daten: PD (2022); Anmerkung: n=235.

⁴⁷ Vgl. Gerstlberger/Schmittl (2004), S. 17.



2.4 Merkmale von ÖPP in der Praxis

Grundsätzlich steht ÖPP bzw. eine partnerschaftliche Infrastrukturentwicklung in jedem infrastrukturellen kommunalen Bereich als Alternative zur konventionellen Beschaffung zur Verfügung, wenn die Gemeinde weder eine reguläre Drittbeauftragung (Ausschreibung) noch eine Eigenleistung intendiert.⁴⁸ Ergänzend zur vorherigen Definition lassen sich die wesentlichen Merkmale einer ÖPP dann nach Gatzke insbesondere in die Punkte

- Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe,
- ein privater und ein öffentlicher Partner als Minimum;
- wirtschaftliche Bereitstellung einer öffentlichen Leistung
- längerfristige, vertrauensbasierte Zusammenarbeit (Partnerschaft)
- Bündelung von Ressourcen (Aufgabenteilung)
- Zielkongruenz
- Risikoallokation und
- Lebenszyklusansatz untergliedern.⁴⁹

ÖPP finden grundsätzlich unterschiedliche Anwendung bei der **Erfüllung von öffentlichen Aufgaben**. Dazu gehört v. a. die Bereitstellung öffentlicher Infrastruktur wie im Verwaltungs- und Verkehrswesen oder in den technischen Infrastrukturen, aber auch im Erziehungs- und Bildungswesen. Gängige Anwendungsfelder sind bspw. der infrastrukturelle Bereich des Hochbaus und Tiefbaus. Beim Hochbau sind als ÖPP-taugliche und -erprobte Bereiche Schulen, Finanzämter und Verwaltungsgebäude, Justizgebäude, Polizeistationen und Gefängnisse oder Sportstätten zu nennen. Im Bereich des öffentlichen Tiefbaus finden sich ÖPP-Projekte v. a. im Bereich Straßen und Brücken, seltener im Schienenbau. Aber auch im Bereich der Kommunikationstechnik und der neuen Medien werden im Rahmen der Verwaltungsdigitalisierung und dem sog. „E-Government“ in den öffentlichen Verwaltungen prinzipiell Anwendungsfelder für ÖPP gesehen, in einem weiter gefassten Sinn öffentlich-privater Kooperationen auch in den kommunalen Infrastrukturen (Energie- und Wasserversorgung, Entsorgung/Kreislaufwirtschaft oder ÖPNV).

An einer ÖPP sind **mindestens ein öffentlicher und ein privater Partner** beteiligt, wobei darüber hinaus auch mehrere öffentliche Partner oder mehrere private Unternehmen in ein ÖPP-Projekt eingebunden sein können. Der öffentliche Partner wird bei ÖPP-Projekten i. d. R. als „öffentliche Hand“ bezeichnet, was symbolisiert, dass er Teil der Verwaltung ist. Nicht als öffentlicher Partner angesehen wird hingegen ein öffentliches Unternehmen der Privatwirtschaft, folglich bspw. eine GmbH, deren Anteile zu 100 % eine staatliche Institution trägt. Eine Kooperation zwischen solchen ausgegliederten bzw. privatisierten öffentlichen Unternehmen stellt keine ÖPP dar. Gleichzeitig wird vorausgesetzt, dass die Identität der beteiligten Partner intakt bleibt.

Im Mittelpunkt einer ÖPP steht immer die **wirtschaftliche** (und teils wirtschaftlichere) **Bereitstellung einer öffentlichen Leistung**. Dies ist für die öffentliche Hand i. d. R. das Hauptmotiv, die Zusammenarbeit mit einem privaten Unternehmen anzustreben. Trotz der Tatsache, dass private Partner bei einer ÖPP einen Gewinn erzielen, sollten sie die öffentliche Leistung für die öffentliche Hand dennoch wirtschaftlicher bereitstellen als eine Eigenrealisierung, da sie im marktwirtschaftlichen System meist effizienter arbeiten können.

Außerdem ist v. a. eine **längerfristige, vertrauensbasierte Zusammenarbeit (Partnerschaft)** von Relevanz, da bei ÖPP-Projekten i. d. R. eine minderstrukturierte Ausgangssituation vorliegt. Diese kann dazu führen, dass bei Vertragsabschluss die zu erbringenden Leistungen sowie die entsprechenden Gegenleistungen der beiden Vertragsparteien öffentliche Hand und privates Unternehmen nicht abschließend definiert werden bzw. gar nicht abschließend definiert werden können. Im Rahmen einer ÖPP übernimmt der private Partner die Verantwortung für eine wirtschaftlich effiziente Leistungserstellung, während der öffentliche Partner die Einhaltung gemeinwohlorientierter Ziele sicherstellt. In Folge ist ein kontinuierlicher Abstimmungsbedarf zwischen den Partnern ein wesentliches Merk-

⁴⁸ Vgl. Behördenspiegel September 2024, S. 11.

⁴⁹ Vgl. Gatzke (2011), S: 13 ff.



mal einer ÖPP. Eine langfristige, vertrauensbasierte Zusammenarbeit ist daher im Rahmen einer ÖPP zwingend notwendig. Daher verfügen ÖPP-Projekte i. d. R. explizit über Konfliktvermeidungs- bzw. Konfliktlösungsstrategien. Bei Projekten, in denen alle Leistungen und Gegenleistungen der beteiligten Partner vorab abschließend definiert werden, handelt es sich formal nicht um eine ÖPP. Dies bedeutet zwar nicht, dass die beteiligten Partner im Rahmen der ÖPP kein gemischtwirtschaftliches Unternehmen gründen können. Hieraus folgt jedoch, dass bspw. das klassische Contracting-Out bzw. Outsourcing nicht den ÖPP zuzuordnen ist.

Merkmal jeder ÖPP ist auch eine **Bündelung von Ressourcen der öffentlichen Hand und der Privatwirtschaft** (im Sinne einer Aufgabenteilung). So gehen bei einer ÖPP die beteiligten Partner davon aus, dass sich ihre individuellen Interessen durch Kooperation und Bündelung ihrer Ressourcen besser verwirklichen lassen, als dies bei einer individuellen Aktivität der Fall wäre. Diese Bündelung der Ressourcen kann sich sowohl in Form eines Leistungsaustauschs innerhalb einer ÖPP zeigen als auch durch einen gemeinsamen Ressourcen-Pool in einem gemischtwirtschaftlichen Unternehmen, in das beide Partner ihre Mittel einbringen.

Ein weiteres charakteristisches Merkmal einer ÖPP ist die **Zielkongruenz**. Dies bedeutet, dass unterschiedliche Handlungslogiken zu einer gemeinsamen Zielperspektive vereint werden. Primäres Ziel der öffentlichen Hand ist das Gemeinwohl im Allgemeinen und die Bereitstellung der öffentlichen Leistung im Speziellen, wobei diese möglichst wirtschaftlich erbracht werden soll. Nur wenn sich die Ziele des Privaten und der öffentlichen Hand vereinigen lassen, folglich eine effizientere Bereitstellung der öffentlichen Aufgabe erfolgt, bei der der Private gleichzeitig einen Gewinn erzielen kann, sind die Ziele kongruent. Eine Kooperation ohne Zielkongruenz, also mit widersprüchlichen Zielen des öffentlichen und privaten Sektors, kann dagegen nicht als ÖPP klassifiziert werden.

Außerdem ist die **Risikoallokation** ein Merkmal von ÖPP. Schließlich ergibt sich ein wesentliches Effizienzpotenzial einer ÖPP durch eine projektspezifische Risikoverteilung auf die beteiligten Parteien des öffentlichen und privaten Sektors. Eine effiziente Risikoverteilung ist dabei so zu verstehen, dass derjenige Partner, der ein Risiko am ehesten beeinflussen kann, dieses auch trägt. Das bedeutet nicht, dass ein maximaler Risikotransfer vom öffentlichen Partner hin zum privaten Partner erfolgt. Somit sind im Rahmen eines ÖPP-Projektes die Risikoidentifikation, Risikobewertung und Risikoverteilung besonders wichtig. Die Risikoverteilung stellt damit ein charakteristisches Merkmal einer ÖPP dar; findet keine Risikoverteilung statt, so ist die Zusammenarbeit der öffentlichen Hand mit dem Privaten nicht als ÖPP zu klassifizieren.

Als weiteres wesentliches Merkmal einer ÖPP – speziell im Hoch- und Tiefbau – wird der **Lebenszyklusansatz** gesehen: Im Gegensatz zu einer herkömmlichen Beschaffung der öffentlichen Hand werden nicht einzelne Teilleistungen bezogen, sondern vielmehr ein Leistungsbündel. Wichtig ist dabei, dass nicht nur eine oder mehrere Phasen der Leistung vom Privaten erbracht werden. Vielmehr ist es erforderlich, dass mindestens die Phasen Planung, Bau, Betrieb und Finanzierung aus einer privaten Hand erfolgen. Insbesondere die Finanzierungs- und die Betriebsphase sind dabei vom Privaten zu leisten. Wesentliches Merkmal einer ÖPP ist die Einbindung privaten Kapitals, folglich die Vorfinanzierung der bereitgestellten Leistung durch das private Unternehmen. Ist die Betriebsphase daneben nicht Teil der vom Auftragnehmer erbrachten Leistung, so findet zum einen keine langfristige Zusammenarbeit statt, zum anderen liegt der Schwerpunkt dann auf der privaten Vorfinanzierung einer öffentlichen Leistung. Die Vergütung für die Bereitstellung der öffentlichen Leistung erfolgt bei ÖPP über den Betrieb und dabei über die Unterhaltungskosten, eine originäre Vergütung für die Leistung oder die sonstige Vorleistung selbst fehlt, vielmehr erfolgt ihre Bezahlung erst im Rahmen der Vergütung der nachgelagerten Dienstleistung. Dies erklärt auch die Maßgeblichkeit des Lebenszyklusansatzes.



Im öffentlichen Hochbau bspw. umfassen empirischen Studien zufolge die Betreiberleistungen zudem rund zwei Drittel der Gesamtkosten eines ÖPP-Projektes und belegen damit, wie essentiell der Einschluss der Betriebsphase für das Vorliegen einer ÖPP ist. Der Ansatz des Lebenszyklus bedeutet auch, dass alle im Rahmen des Projektes entstehenden Kosten – folglich insbesondere auch die der Betriebsphase – zu berücksichtigen sind, was oft ein Umdenken des kameeralistisch geprägten Kostendenkens der öffentlichen Hand erfordert.

Trotz dieser scheinbaren Eindeutigkeit bezüglich der definitorischen Merkmale ist grundsätzlich zu berücksichtigen, dass der ÖPP-Begriff nicht nur in Deutschland, sondern auch international nicht einheitlich definiert ist, wobei die Zahl der Begriffsdefinitionen scheinbar auch mit der wachsenden Zahl der Veröffentlichungen zum Thema ÖPP zugenommen hat. Dies resultiert v. a. daraus, dass der Begriff ÖPP in der Vergangenheit für unterschiedliche Systeme der Kooperation Anwendung fand, was zu einer allgemeinen Verwirrung um den Begriff führte, die bis heute anhält. ÖPP ist ein Programmbe-griff, der verschiedene Varianten der Zusammenarbeit zwischen Privaten und der öffentlichen Hand umfasst.

2.5 Vor- und Nachteile von ÖPP

2.5.1 Gründe und Argumente für ÖPP

Bei der Frage nach den **Gründen für ÖPP** treten nach Gatzke v. a. zwei Aspekte in den Vordergrund:⁵⁰ Erstens die **fiskalische Lage** bzw. die Lage der öffentlichen Haushalte (vgl. Abschnitt 1.2) sowie zweitens **Maßnahmen einer Verwaltungsreform**, insbesondere im Kontext von **Effizienz und Effektivität**, die auch unter dem Begriff „**New Public Management**“ (NPM)⁵¹ zusammengefasst werden.

Öffentliche (kommunale) Haushalte können einerseits an ihre finanziellen Grenzen stoßen, andererseits hat die öffentliche Hand im Zeitverlauf ihr grundsätzliches Rollenverständnis verändert

und richtete so ihre Aktivitäten zunehmend nach Effektivität und Effizienz (d. h. an unternehmerisch-ökonomischen Aspekten) aus. Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ist eines der Leitmotive der Haushaltsgrundsätze und die Mittelverwendung sollte folglich über ein hohes Maß an Effizienz und Effektivität verfügen.⁵² Über das Anbinden von Privatkapital und externer Expertise verspricht diese auch weitere Vorteile, wie Beschleunigungseffekte bei der Vorhabenrealisierung.⁵³ Hinzu kommt das Argument, dass ÖPP Risiken für Kommunen minimieren können, da das beteiligte Unternehmen diese übernimmt, und es ggf. mehr Erfahrungen hat, mit Risiken umzugehen und diese besser abfedern kann. Zudem wird häufig das „Alles aus einer Hand“-Argument angeführt, da sich öffentliche Projekte oft über einen langen Zeitraum mit verschiedenen Phasen erstrecken: i. d. R. Planung, Bau, Finanzierung und Betrieb. Bei einer gewöhnlichen Bauplanung sind in jeder Phase andere Unternehmen oder kommunale Stellen zuständig, während ÖPP auf den sogenannten Lebenszyklusansatz setzen. Dabei werden alle Phasen von Anfang an ganzheitlich betrachtet und das Unternehmen betreut den gesamten Prozess der Umsetzung der Baumaßnahmen.⁵⁴ Zudem wirken weitere Einflussgrößen auf ÖPP, wie z. B. das Wettbewerbspostulat der Europäischen Union, die Ineffizienzhypothese der öffentlichen Verwaltung, Lobbyismus, Value for Money oder die „Flucht aus dem Verwaltungsrecht“.

Aus der Vielfalt der Gründe scheint häufig die Finanzierungsnot das wesentliche Grundmotiv für ÖPP zu sein. ÖPP sind folglich weniger das Ergebnis vorausschauender, gestaltender Politik, sondern wurden bzw. werden vielmehr häufig „aus der Not heraus geboren“. Mit Blick auf den erheblichen Investitions- und Erhaltungsstau bei allen Verkehrsträgern prüfte bspw. das (damalige) Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV), wie durch den Einsatz von ÖPP-Projekten „die Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur auf eine erweiterte Grundlage gestellt werden kann“⁵⁵. Allerdings können die Situation der öffentlichen Haushalte und das NPM (die beiden Hauptgründe für die Initiierung von ÖPP) grundsätzlich auch nicht getrennt voneinander

⁵⁰ Vgl. Gatzke (2011), S. 22 f.
⁵¹ Vgl. New Public Management (NPM) ist dabei als marktlich-wettbewerbliche und managementorientierte Reformbewegung grundsätzlich mit der Vorstellung verbunden, den öffentlichen Sektor und seine Dienstleistungsproduktion durch umfassendere Modernisierungsmaßnahmen effizienter, effektiver, qualitätsorientierter, eigenverantwortlicher und wettbewerbsfähiger zu gestalten. Vgl. Friedländer (2019), S. 110.
⁵² Vgl. Lenk et al. (2022), S. 33.
⁵³ Vgl. ebenda.
⁵⁴ Vgl. ibau (2024a).
⁵⁵ Deutscher Bundestag (2024).



betrachtet werden. Denn aufgrund des vorhandenen Investitionsstaus bei gleichzeitiger Verknappung öffentlicher Mittel muss die öffentliche Hand mehr denn je vorhandene Investitionsspielräume effizient nutzen. Um dies zu erreichen, sind Kooperationen mit privaten Partnern unter Umständen vorteilhaft, da so z. B. deren Know-how und Arbeitsmethodik genutzt und somit gegebenenfalls eine günstigere Leistungserbringung erreicht werden kann. Eine solche Form der Kooperation zwischen öffentlichem und privatem Sektor ist als Teil des NPM aufzufassen.

Auch bei der Vergabe bietet ÖPP Vorteile: Auch bei der Vergabe bietet ÖPP Vorteile: So können private Unternehmen die Kommunalverwaltung durch ihre Innovationskraft und Fachexpertise unterstützen, bspw. im Rahmen der Kreislaufwirtschaft/Abfallentsorgung oder der Wasserver- und Abwasserentsorgung. Dies bedeutet nicht, dass kommunale Unternehmen – falls vorhanden – dieses Potenzial nicht auch bieten. Gerade im Rahmen der Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung stellen Klimawandel, demografische Entwicklung, damit verbundene (Fix-)Kostenerhöhungen und neue gesetzliche Vorgaben wie Trinkwasserverordnung, Kommunalabwasserterrichtlinie Kommunen vor immense Herausforderungen. Hier könnten private Partner im Rahmen von ÖPP unterstützen, damit Aufgaben der Daseinsvorsorge langfristig sicher, effizient und nachhaltig erfüllt werden können. Derartiges Know-how ließe sich mittels ÖPP für die gewährleistende Kommune nutzbar machen. Ferner lässt sich, wie angesprochen, mittels eines verlässlichen Partners Investmentkapital generieren.⁵⁶

2.5.2 Ziele von ÖPP

Die öffentliche Hand kann mit ÖPP (im Sinne der zuvor beschriebenen Argumente für ÖPP) grundsätzlich verschiedene Ziele verfolgen. Dazu zählen insbesondere

- eine schnellere Projektrealisierung,
- eine effizientere Aufgabenerledigung,
- größere finanzielle Planungssicherheit insbesondere durch Übertragung von Risiken auf den Privaten,

- Kostenoptimierung,
- Nutzung privatwirtschaftlichen Know-hows,
- Verschlankeung der Verwaltungsstrukturen sowie
- die Implementierung privatwirtschaftlicher Steuerungs- und Managementmethoden.⁵⁷

In der Gesamtschau liegt das Hauptziel in der umfassenden Optimierung öffentlicher Leistungen. Dabei besteht i. d. R. auch die Auffassung, ein höheres Niveau öffentlicher Leistungen erreichen zu können, welches wiederum das Niveau der Eigenerstellung anheben soll.

Werden die in der Literatur angegebenen Ziele von ÖPP genauer analysiert, so ist festzustellen, dass fast immer eine effizientere Bereitstellung einer öffentlichen Leistung im Fokus steht. Effizienzsteigerung heißt dabei auch die Einsparung von Kosten: Der Einbezug des Know-hows des Privaten, die Übertragung von Risiken, die Beschleunigung des Planungs- und Realisationsprozesses etc. dienen schließlich allesamt dem Ziel der Kostenreduzierung auf Seiten der öffentlichen Hand. Dieses ökonomische Ziel übt im Rahmen von ÖPP die stärkste Dominanz aus. Die angestrebten Einsparungen sollen dazu dienen, die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Hand mittel- bis langfristig zu erhöhen. Gleichzeitig soll damit eine Verbesserung der kommunalen Haushaltssituation erreicht werden. Dies soll neben Einsparungen v. a. auch durch die Mobilisierung privaten Kapitals erreicht werden. Neben Zielen, die letztlich alle auf eine effizientere Bereitstellung einer öffentlichen Leistung hinauslaufen, werden in der Literatur davon abweichend teilweise noch weitere (Neben-)Ziele von ÖPP benannt, bspw.

- der Abbau von Investitionsstaus,
- der Vorzug öffentlicher Investitionen,
- die Generierung neuer Steuereinnahmen über den Verdienst der Privaten,
- die Imageverbesserung der öffentlichen Hand,
- die Möglichkeit eines Benchmarks für die öffentliche Hand (und damit langfristig die Verbesserung der Produktivität der öffentlichen Aufgabenerfüllung) oder die Förderung des regionalen Mittelstands.

⁵⁶ Vgl. Behördenspiegel September 2024, S. 11.

⁵⁷ Vgl. Gatzke (2011), S. 23 ff.



2.5.3 Kritik an ÖPP⁵⁸

Als einen **wesentlichen Kritikpunkt** an ÖPP wird benannt, dass diese Projekte dazu dienen, die **tatsächlichen finanziellen Belastungen** und Konsequenzen aus einem solchen Projekt **im Haushalt zu verbergen**. So erscheint das Haushaltsrecht mit seinen Prinzipien der Jährlichkeit, Vollständigkeit und Kassenwirksamkeit derzeit nur bedingt geeignet, langjährige Investitions- und Finanzierungsmaßnahmen transparent und konsistent darzustellen. Das dabei auftretende wesentliche Problem ist, dass die regelmäßigen Entgelte der öffentlichen Hand an den privaten Auftragnehmer im Rahmen von ÖPP-Projekten zwar laufende Ausgaben darstellen, die eingegangenen Verbindlichkeiten aber nicht im Haushalt dargestellt werden, da sie nicht unter den haushaltsrechtlichen Kreditbegriff fallen. Gleichzeitig aber belasten sie den Haushalt genauso wie eine unmittelbare Kreditaufnahme. Daher handele es sich im Ergebnis bei privater Vorfinanzierung und damit auch bei ÖPP um eine bewusste Verletzung des Vollständigkeitsprinzips öffentlicher Haushalte. Die damit einhergehenden Auswirkungen auf den Haushalt werden – laut Kritikern – nur unzureichend betrachtet.

Die **mangelnde Transparenz von Verpflichtungen aus ÖPP-Projekten** in den öffentlichen Haushalten führt dann auch zum Vorwurf, die öffentliche Hand erhöhe ihre Verschuldung nicht unmittelbar sichtbar, sondern außerhalb des Haushaltes. Auch ÖPP-Projekten wird daher vorgeworfen, dass es sich um eine **verdeckte Verschuldung** handelt, da die Verpflichtungen auf Seiten der öffentlichen Hand nicht vollständig ausgewiesen werden, diese vielmehr verschleiert würden. So kritisieren einige Rechnungshöfe an privaten Vorfinanzierungen generell, dass mit dieser eine „graue Finanzschuld“ einhergeht, welche die öffentlichen Haushaltsträger aufbauen. Da die Verbindlichkeiten nicht als Kreditaufnahme gewertet werden, bei einer klassischen Kreditaufnahme aber ein entsprechender Kredit in der Herstellungszeit in den Haushalt eingestellt wird, handele es sich um eine Lastenverschleierung. Entsprechend wird u. a. gefordert, die Kosten und Folgekosten von ÖPP in den

öffentlichen Haushalten klar auszuweisen, damit ÖPP nicht als verdeckte Kreditaufnahme, also als „Schattenkredite“ ausgenutzt werden.

Als Motiv für eine verdeckte Kreditaufnahme werden regelmäßig die **angespannte Finanzierungslage öffentlicher Haushalte** und ausgeschöpfte Möglichkeiten der Schuldenaufnahme gesehen. ÖPP-Projekte würden somit eine Flucht aus dem Budgetrecht darstellen, die dazu dienen soll, den **finanziellen Spielraum unter Umgehung der Budgetrestriktionen weiter auszudehnen**. Es handele sich um eine Kreditaufnahme, die gleichzeitig dazu dient, die verfassungsrechtlich gebotene Eingrenzung der Einnahmen aus Krediten zu umgehen. Um die Transparenz der Verpflichtungen aus ÖPP-Projekten in den Haushalten zu erhöhen, wird daher u. a. gefordert, dem Haushaltsplan eine Übersicht über die entsprechenden Verbindlichkeiten anzuhängen. U. a. die Europäische Kommission teilt dabei die Auffassung, dass die wachsende Bedeutung von ÖPP v. a. auf haushaltspolitische Sachzwänge der Mitgliedsstaaten zurückzuführen ist, da ÖPP einen Zufluss von Finanzmitteln aus der Privatwirtschaft bedeutet.

Die wesentliche Gefahr, die aus einer intransparenten Darstellung der Verpflichtungen aus ÖPP-Geschäften in den öffentlichen Haushalten resultiert, ist, dass **zusätzliche zukünftige Belastungen für die öffentlichen Haushalte** geschaffen werden. Zwar ist unbestritten, dass auch bei der klassischen, kreditfinanzierten Eigenrealisierung eines Projekts eine Kreditaufnahme erfolgt, die zukünftige finanzielle Handlungsspielräume einschränkt. Im Fall einer ÖPP-Realisierung besteht hingegen die Befürchtung, dass Budgetrestriktionen umgangen werden könnten. Dies könnte dazu führen, dass die eigentlich nur zulässige Lastenverteilung in die Zukunft durch zusätzliche Kredite ausgeweitet wird und somit der finanzielle Spielraum zukünftiger Generationen übermäßig eingeschränkt wird. Anders formuliert: Die durch die Verschuldung außerhalb der Haushalte gewonnenen finanziellen Spielräume innerhalb der Haushalte könnten bei ihrer Ausnutzung zu weiteren Belastungen zukünftiger Generationen führen.

⁵⁸ Wenn nicht anders ausgewiesen, vgl. zu diesem Abschnitt Gatzke (2011), S. 58-63.



Andererseits wird aber auch die Möglichkeit gesehen, dass ÖPP-Modelle trotz unterstellter Verschleierung der daraus resultierenden Verbindlichkeiten dazu dienen, den **Haushalt zu sanieren**. Die Umgehung der Kreditaufnahmebeschränkungen und eine verdeckte Verschuldung haben meist einen politischen Hintergrund. So erhofft sich die Politik, durch die höhere Ausgabenmöglichkeit und die geringere Verschuldung Popularitätszuwächse und durch die höheren Investitionsmöglichkeiten höhere Chancen einer Wiederwahl.⁵⁹ Denn anders als bei einer klassischen Eigenfinanzierung führten die regelmäßig an den Privaten zu zahlenden Entgelte auf öffentlicher Seite dazu, dass eine echte Tilgung der Schulden erfolgt. Dies führe aufgrund der Kostentragung über die Nutzungsperioden hinweg zu einer höheren Generationengerechtigkeit als bei der konventionellen Beschaffung. Herausfordernd ist u. U. auch das Personalmanagement, insbesondere in der ÖPP-Leitung. So sei laut Burgi das Vergaberecht gut handhabbar, die Herausforderung bestehe jedoch im Management der ÖPP mit entsprechenden Kompetenzen im Vertragsrecht.⁶⁰

Werden die Kritikpunkte gemeinsam mit den Gründen und Argumenten betrachtet, können

Vorteile	Nachteile
Trotz fehlendem Eigenkapital können öffentliche Projekte verwirklicht werden.	Je nach Vertrag werden u.U. die Schulden nur in die Zukunft verschoben (verdeckte Staatsverschuldung).
Das Fachwissen privater Unternehmen kann genutzt werden.	Private Auftragnehmerinnen und Auftragnehmer können in eine Krise geraten und sogar Insolvenz anmelden.
Risiken werden minimiert.	Mangelnde Transparenz bei unzureichender Vertragsgestaltung.
Projekte können u.U. kosteneffizienter und zügiger umgesetzt werden als im Rahmen einer reinen Verwaltungslösung.	Mögliche Abhängigkeiten.
Das gesamte Projekt bleibt über den gesamten Lebenszyklus in einer Hand.	

Tabelle 12: Vor- und Nachteile von ÖPP (Quelle: ibau (2024a); eigene Darstellung.)

die Vor- und Nachteile überblicksartig zusammengefasst werden (vgl. Tabelle 12). Zudem untersuchten Gerstlberger und Schmittl in ihrer Analyse 21 ÖPP-Vorhaben in Klein- und Mittelstädten und in einem Landkreis.⁶¹ Die Auswahl der Fallbeispiele ist in Anhang 1 verkürzt und mit Fokus auf die Evaluation (Output, Outcome) tabellarisch dargestellt, um so für die praktische Anwendung relevante Schlüsse zu ermöglichen, welche Vor- und Nachteile ÖPP in der Praxis mit sich bringen können.

2.6 Realisierungsvarianten

ÖPP-Projekte können aus juristischer Perspektive auf verschiedene Weise realisiert werden. Dies ist u. a. durch die Vertragspartner, die Art des Vertrages, die Eigentümerstellung der öffentlichen Hand sowie die Endschafts- und Verwertungsregelung. Hieraus ergibt sich auch die jeweilige Risikoverteilung zwischen der öffentlichen Hand und dem privaten Partner.

2.6.1 Vertragsbeziehungen

Als **Vertragsparteien** einer ÖPP tritt i. d. R. auf der einen Seite die **öffentliche Hand**, auf der anderen Seite ein **privatwirtschaftliches Unternehmen** auf. Beide sind gleichberechtigte Partner, d. h. es wird ein Kooperationsverhältnis begründet. Die Bezeichnung „öffentliche Hand“ weist darauf hin, dass hier die exekutive staatliche Verwaltung, weniger die staatliche Legislative als Vertragspartner auftritt. Auf der Seite der Privaten ist zunächst ein privater Investor zentraler Verhandlungspartner. Zur Durchführung des ÖPP-Projektes gründet dieser regelmäßig eine eigens für diesen Zweck zu errichtende ÖPP-Projektgesellschaft (meist in Form einer GmbH oder GmbH & Co. KG), die fortwährend als Vertragspartner der öffentlichen Hand sowie aller Nachunternehmer im spezifischen Projekt fungiert. Der private Investor ist somit Gesellschafter und Eigenkapitalgeber der Projektgesellschaft. Die Projektgesellschaft wird nach Ablauf des Projektes i. d. R. liquidiert. Schließlich treten Banken als Fremdkapitalgeber der Pro-

⁵⁹ Vgl. Witte (2006), S. 8.

⁶⁰ Vgl. Behörden Spiegel Nr. IX / 40. Jg. / 37. Woche (September 2024), S. 11.

⁶¹ Vgl. Gerstlberger/Schmittl (2004).



jektgesellschaft auf, zusätzlich gegebenenfalls öffentliche Fördermittelgeber.

Der zwischen den Vertragspartnern zu schließende ÖPP-Vertrag ist nicht öffentlich-rechtlicher Natur i. S. d. § 54 VwVfG, sondern ist zivilrechtlicher Art. Der Vertrag beinhaltet u. a.

- die Vertragsparteien des Projektes,
- den Gegenstand und die Zielsetzung des Projektes,
- die Grundpflichten der Vertragsparteien,
- die zu erbringenden Leistungen der Projektgesellschaft,
- die Vergütungsregelungen (gegebenenfalls inklusive eines Bonus-Malus-Systems),
- die Finanzierung (und gegebenenfalls Sicherheiten),
- die Controlling-Funktion des öffentlichen Auftraggebers,
- die Regelung von Meinungsverschiedenheiten und Streitigkeiten sowie
- die Beendigung des Vertrages.

Somit handelt es sich nicht um einen reinen Austauschvertrag i. S. d. BGB (außer bei Betriebsführungsleistungen, Beratung usw.), sondern aufgrund der Komplexität des Projektes häufig um ein Vertragskonglomerat, welches sich in einzelne Bestandteile aufgliedern lässt. Es existiert somit i. d. R. ein Rahmenvertrag, der sämtliche Prinzipien der Zusammenarbeit der beteiligten Vertragsparteien über alle Leistungsbereiche hinweg beinhaltet. Dieser enthält auch Regelungen zur Anpassung vertraglicher Leistungspflichten an geänderte Rahmenbedingungen sowie zur Schaffung eines organisatorischen und verfahrensmäßigen Rahmens für die partnerschaftliche Zusammenarbeit und die Schlichtung auftretender Konflikte. Zusätzlich zu diesem Rahmenvertrag enthält der ÖPP-Vertrag eine Fülle von **Einzelverträgen über die einzelnen Leistungsbereiche**. Diese betreffen die Phasen Planung, Bau, Finanzierung, Betrieb und Verwertung und regeln die zu erbringenden Vertragsleistungen der Parteien in jeder dieser Phasen. Je nach Leistungsbereich qualifizieren sie sich damit als Werkvertrag, Dienstvertrag, Kaufvertrag, Mietvertrag bzw. Nutzungsüberlassungsvertrag. Zusätzlich teilen die Einzelverträge explizit oder nach Vertragsart die

Risiken der betreffenden Phase unter den Vertragspartnern auf. Unter diesen Gegebenheiten kann der ÖPP-Vertrag selbst nicht einem bestimmten Typus zugeordnet werden, sondern erscheint vielmehr als Typenkombinationsvertrag oder Typenverschmelzungsvertrag.

Bei der Ausgestaltung des Vertragsverhältnisses kann weiter zwischen zwei generellen ÖPP-Formen unterschieden werden: Erstens eine **ÖPP auf Vertragsbasis** (Vertrags-ÖPP), bei der die Zusammenarbeit zwischen der öffentlichen Hand und dem Privaten auf einem rein vertraglichen Verhältnis beruht, sowie zweitens eine **institutionalisierte ÖPP** (auch Organisations-ÖPP oder Kooperationsmodell mittels Projektgesellschaft), bei der Teil des Vertrages zwischen den beiden Parteien die Gründung eines gemeinsamen, eigenständigen Rechtssubjektes ist und die Zusammenarbeit innerhalb dieses gemischtwirtschaftlichen Unternehmens erfolgt.

Unter die Vertrags-ÖPP fallen bspw. die **Betreiber- und Konzessionsmodelle**. Beim **Betreibermodell** übernimmt der Private i. d. R. Planung, Bau, Betrieb und Finanzierung, gegebenenfalls auch die Verwertung des ÖPP-Objektes. Die öffentliche Hand entrichtet hierfür ein periodisches Betreiberentgelt. Im Unterschied dazu ist der Private bei einem **Konzessionsmodell** berechtigt, zur Deckung seiner Kosten ein Entgelt unmittelbar vom Nutzer zu erheben. Dies schließt nicht aus, dass er zusätzlich Zahlungen der öffentlichen Hand erhält.

Für die **Organisations-ÖPP** wird i. d. R. eine projektspezifische Kapitalgesellschaft gegründet, an der ein oder mehrere öffentliche sowie ein oder mehrere private Eigentümer (Investoren) beteiligt sind. Sie steht somit als eigenständiger Rechtstyp gleichberechtigt neben der schuldrechtlichen Vertrags-ÖPP. Als gemischtwirtschaftliches Unternehmen müssen sich die beteiligten Parteien auf eine Allokation der Ressourcen sowie auf eine Verteilung der aus den eingesetzten Ressourcen gewonnenen Ergebnisse einigen. Der Vorteil der Organisations-ÖPP besteht darin, dass sich die öffentliche Hand durch ihre Eigentümerstellung Einfluss auf die Geschäftsführung sichern kann.⁶²

⁶² Vgl. zu diesem Absatz Gatzke (2011), S. 35.



2.6.2 ÖPP-Modelle und Aufgabenfelder

Wie bereits beschrieben liegt ÖPP immer ein Vertrag zugrunde, doch diese Verträge können sehr unterschiedlich ausgestaltet sein und unterscheiden sich zwischen institutionalisierter ÖPP und ÖPP auf Vertragsbasis (vgl. Kapitel 2.6.1).

Daher ist es schwierig, ÖPP zu kategorisieren und bestimmten Vertragsmodellen zuzuordnen. Es gibt aber ein paar Modelle, die sich in der Praxis herauskristallisiert haben und in Tabelle 13 überblicksartig dargestellt werden. Diese Modelle wurden im Rahmen der Kommunalbefragung auch in der Form abgefragt.

Modellart	Kurzdefinition	Projektarten
Betreibermodell	Ein privates Unternehmen finanziert das Gebäude oder übernimmt die öffentliche Leistung und erhebt im Gegenzug Entgelte. In der Ver- und Entsorgung betreibt der private Partner eine Anlage im Auftrag der Kommune, wofür er eine vertraglich geregelte Vergütung erhält (über Betriebs- und Leistungsentgelte). Der Vorteil der Kommunen liegt hierbei in der Know-how-Nutzung.	Bau und Betrieb von Krankenhäusern, Abfallentsorgung, Abwasserentsorgung, Trinkwasserversorgung, Wärmeversorgung
Inhabermodell	Modell, bei der die öffentliche Hand Eigentümerin der Infrastruktur bleibt, während ein privater Partner für Planung, Bau, Finanzierung, Betrieb und/oder Instandhaltung zuständig ist – je nach Ausgestaltung des Vertrags. Ein privates Unternehmen errichtet bspw. ein Gebäude (bspw. Verwaltungsgebäude) auf einem Grundstück, das der öffentlichen Hand gehört.	Schwimmbäder, Verwaltungsgebäude, Schulen, Kitas
BOT-Modell	Das Gebäude oder die Anlage wird von einem privaten Unternehmen schlüsselfertig erstellt und anschließend an die öffentliche Hand übergeben. Im Rahmen größerer Infrastrukturprojekte mit hohem Kapitalbedarf (z. B. Wasseraufbereitungsanlage) finanziert, baut und betreibt der Private die Infrastruktur, wobei eine öffentliche oder nutzerbasierte Bezahlung erfolgt (Tarife, Gebühren). Dies kann öffentliche Haushalte entlasten.	Flughäfen und Kraftwerke
Erwerbermodell	Die öffentliche Hand nutzt eine Immobilie und das Grundstück eines privaten Unternehmens und übernimmt beides nach Vertragsende.	Öffentliche Gebäude
Leasingmodell	Die öffentliche Hand nutzt gegen eine Gebühr eine Immobilie und das Grundstück eines privaten Unternehmens und hat nach Vertragsende die Option, beides zu übernehmen.	Öffentliche Gebäude
Mietmodell	Entspricht dem Leasingmodell, allerdings steht die Höhe des Verkaufspreises nicht von vornherein fest.	Öffentliche Gebäude
Konzessionsmodell	Beim Konzessionsmodell erhält ein privates Unternehmen von der öffentlichen Hand eine Konzession, also das vertraglich geregelte Recht, eine öffentliche Aufgabe oder Dienstleistung auf eigene Rechnung und eigenes Risiko zu übernehmen und Einnahmen direkt von den Nutzern zu erzielen (z. B. durch Gebühren, Entgelte, Maut, Tickets). Im Gegenzug erhält die Kommune eine Konzessionsabgabe, die dem Haushalt zur Verfügung steht. Die öffentliche Hand gibt also nicht nur Betrieb oder Bau ab, sondern überlässt dem privaten Partner auch die wirtschaftliche Verwertung. Die Vorteile können in geringeren direkten Zahlungen aus dem Haushalt, in der Übertragung von Risiken (z. B. Nachfragerisiko) an den privaten Partner, in höherer Effizienz durch den privatwirtschaftlichen Betrieb oder in der Entlastung bei Finanzierung und Betrieb liegen.	Schwimmbäder, Parkhäuser, Strom-, Wassernetze, Flughäfen,
Gesellschaftsmodell/ Projektgesellschaft/ Kooperationsmodell	Ein privates Unternehmen und die öffentliche Hand betreiben über eine gemeinsame Gesellschaft eine öffentliche Einrichtung. Der Vorteil liegt in der langfristigen Kooperation und dem geteilten Risiko.	Kläranlagen, Heizkraftwerke, Trinkwasseranlagen
Betriebsführungsmodell	Das private Unternehmen führt den Betrieb und erhält dafür ein Entgelt, hat aber keine Eigentumsrechte.	Kläranlagen, Trinkwasseranlagen, Heizkraftwerke, Bau und Betrieb von Krankenhäusern, Abfallentsorgung
Betriebsüberlassungsmodell	Mischform zwischen Betreibermodell und Betriebsführungsmodell. Beim Betriebsüberlassungsmodell wird die Nutzung und der Betrieb einer öffentlichen Einrichtung durch den privaten Partner übernommen, ohne dass ihm das Eigentum an der Einrichtung übertragen wird. Die öffentliche Hand bleibt Eigentümerin der Infrastruktur. Vorteile für die öffentliche Hand liegen in der Entlastung bei Betrieb und Instandhaltung, der Konzentration auf hoheitliche Aufgaben, dem Zugriff auf Know-how und Effizienz des privaten Partners sowie der klaren Kalkulierbarkeit von Kosten (Fixkostenmodell).	Schule, Verwaltungsgebäude, Kläranlage

Tabelle 13: ÖPP-Modelle und Projektarten
(Quelle: ibau (2024a); eigene Darstellung.)



Zudem sind bei der Verbreitung von ÖPP nach spezifischen kommunalen Aufgabenfeldern insbesondere **zwei Tendenzen** von besonderer Relevanz: Prinzipiell besteht eine längere deutsche **ÖPP-Tradition in bestimmten Aufgabenbereichen**. Gemischtwirtschaftliche öffentlich-private Gesellschaften, wie z. B. im sozial geförderten Wohnungsbau, bei Sport- und Freizeiteinrichtungen und besonders in der Energieversorgung sind insbesondere für die größeren Kommunen nicht neu. Zudem fand im Zeitverlauf eine **Ausweitung der kommunalen Anwendungsgebiete für ÖPP** statt, bspw. in den Bereichen Entsorgung (Abwasser/Abfall), ÖPNV und sonstige Verkehrseinrichtungen (z. B. Regionalflughäfen), Telekommunikation, E-Government, Messe- und Kongresswesen, kommunale Beschäftigungs- und Technologieförderung (Gewerbe- und Gründerparks), sowie Kulturförderung.⁶³

Vereinfacht variieren die Modelle je nach **Voraussetzungen und Absicht des öffentlichen Auftraggebers**: Grundlegende Fragen sind z. B., ob die öffentliche Hand einen Erwerb des Objektes während oder nach der Betriebsphase beabsichtigt, ob sie sich den Kauf optional offenhält oder ob sie nur als Mieter auftritt oder sie gegebenenfalls schon Eigentümer des Grundstückes und eines darauf befindlichen Gebäudes ist.

Zudem stellt sich die **Frage der Kooperationsform**, folglich ob eine Zusammenarbeit auf **vertraglicher Basis** (Betreibermodell) oder in einem **gemischtwirtschaftlichen Unternehmen** (Kooperationsmodell) stattfinden soll, sowie der **Finanzierung**, d. h. ob diese über **Entgelte der öffentlichen Hand** oder durch die **Nutzer selbst** (Konzessionsmodell) erfolgen soll. Leinemann und Kirch weisen dabei darauf hin, dass im Gutachten nur die ersten fünf ÖPP-Modelle – das Erwerbmodell, das Leasingmodell, das Mietmodell, das Inhabermodell sowie das Energiesparcontracting – echte Modelle darstellen, während die letzten beiden – das Konzessionsmodell und das Gesellschaftsmodell – keine spezifischen Modelle im engeren Sinne darstellen, sondern vielmehr Ausgestaltungsvarianten der fünf zuerst genannten ÖPP-Modelle sind, und somit der Frage nach der Wahl des eigentlichen Modells vorangestellt werden.⁶⁴

2.7 Finanzierungsformen

Bei der Finanzierung von ÖPP-Projekten kann v. a. zwischen zwei Finanzierungsalternativen unterschieden werden: die **Projektfinanzierung** und die **Forfaitierung**.⁶⁵ Unter einer **Projektfinanzierung** wird die Finanzierung eines klar abgegrenzten unternehmerischen Vorhabens einer eigens für den Zweck des Projektes gegründeten **Projektgesellschaft** verstanden, das sogenannte Special Purpose Vehicle (SPV), auch Special Purpose Entity (SPE). Das Projekt wird damit **rechtlich verselbständigt**. Die Haftungsmasse und damit die Besicherung aus Sicht des Darlehensgebers ist damit gleichsam auf das Projekt beschränkt, es erfolgt kein Rückgriff auf das Vermögen des Investors. Das Projekt muss aus diesem Grund ein in sich wirtschaftlich, technisch und rechtlich tragfähiges Konstrukt sein, welches Fremd- und Eigenkapitalgebern ausreichende Sicherheit für eine angemessene Verzinsung und Rückführung des eingesetzten Kapitals bietet. Die Finanzierung eines spezifischen Projektes – folglich eines reinen Teilausschnittes unternehmerischer Tätigkeit – bildet den wesentlichen Unterschied zu einer klassischen Unternehmensfinanzierung durch Fremd- oder Eigenkapital, welche das gesamte Spektrum der unternehmerischen Tätigkeit des Finanzierungsnehmers umfasst. Dies bedeutet gleichzeitig aber auch, dass die Finanzierung nur für den unternehmerischen Teilausschnitt zur Verfügung steht und vom Unternehmen nicht für andere Zwecke außer denjenigen des Projektes eingesetzt werden kann.

Unter einer **Forfaitierung** wird der **regresslose Verkauf einer bestehenden oder zukünftigen Forderung** durch einen Forderungsverkäufer (Forfaitist) an einen Forderungskäufer (Forfaiteur) verstanden. Haftet der Forderungsverkäufer lediglich für den rechtlichen Bestand der Forderung, d. h. der Forfaiteur übernimmt das Ausfallrisiko der Forderung, so wird von einer „echten Forfaitierung“ gesprochen. Behält der Forfaitist hingegen das Ausfallrisiko, so ist dies analog eine „unechten Forfaitierung“. Die Forfaitierung findet bei der öffentlichen Hand Anwendung, wenn sie als Auftraggeber eines Projektes auftritt und

⁶³ Vgl. Gerstlberger/Schmittl (2004), S. 46.

⁶⁴ Vgl. Leinemann/Kirch (2007), S. 32.

⁶⁵ Wenn nicht anders ausgewiesen, vgl. zu diesem Kapitel Gatzke (2011), S: 53–58.



dem Auftragnehmer, folglich einem privaten Unternehmen, günstigere Finanzierungsbedingungen verschaffen will, als dieser ohne Forfaitierung erreichen könnte. Die Einsparungen, die der Private dadurch erreichen kann, schlagen sich in seinem Angebotspreis gegenüber der öffentlichen Hand nieder und werden somit an die öffentliche Hand weitergegeben.

Entscheidend für die Wahl, welche der beiden Finanzierungsformen zur Anwendung kommen soll, sind das **finanzielle Projektvolumen** sowie die monetäre **Bewertung der** mit dem Projekt verbundenen **Risiken**. Die Höhe dieser Bewertung hängt von der Eintrittswahrscheinlichkeit sowie der Höhe der anzunehmenden Schäden ab, maßgeblich von der Komplexität des Projektes sowie dem Investitionsvolumen. Die monetäre Risikobewertung ist dann im Verhältnis zu Budget und Haushalt des öffentlichen Auftraggebers zu betrachten. Ist der Anteil hoch und droht somit im Schadensfall ein großer finanzieller Schaden für den Auftraggeber, so ist eine Projektfinanzierung vorzuziehen, während bei einem geringen Anteil aufgrund der günstigeren zu erzielenden Konditionen i. d. R. eine Forfaitierung vorgezogen wird.

Kunzmann und Kulle unterteilen die Erfolgsfaktoren der ÖPP-Finanzierung von 140 ÖPP-Projekten in projektunspezifisch und projektspezifisch und ordnen diese politischen, finanzierungsbezogenen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zu (vgl. Abbildung 21). Außerdem erstellten sie eine Checkliste zur Auswahl des Finanzierungsmodells, die in Anhang 2 dargestellt ist.

2.8 ÖPP-Vergabe

ÖPP-Projekte werden überwiegend durch sogenannte **strukturierte Verhandlungsverfahren** vergeben.⁶⁶ Verhandlungsverfahren sind im Vergaberecht Vergabeverfahren bei Auftragswerten oberhalb der EU-Schwellenwerte⁶⁷, die dem öffentlichen Auftraggeber nach Maßgabe der vergaberechtlichen Grundsätze mit oder ohne vorherigem öffentlichen Teilnahmewettbewerb Verhandlungen über Vertragsinhalte und Preise mit Bietern ermöglichen. Damit ist das Verhandlungsverfahren weniger formstrenge als die offenen und nichtoffenen Verfahren, es ist allerdings nur in Ausnahmefällen zulässig.⁶⁸ Und dennoch liegt die Auswahl des passenden Partners oftmals nicht mehr (unmittelbar) in der

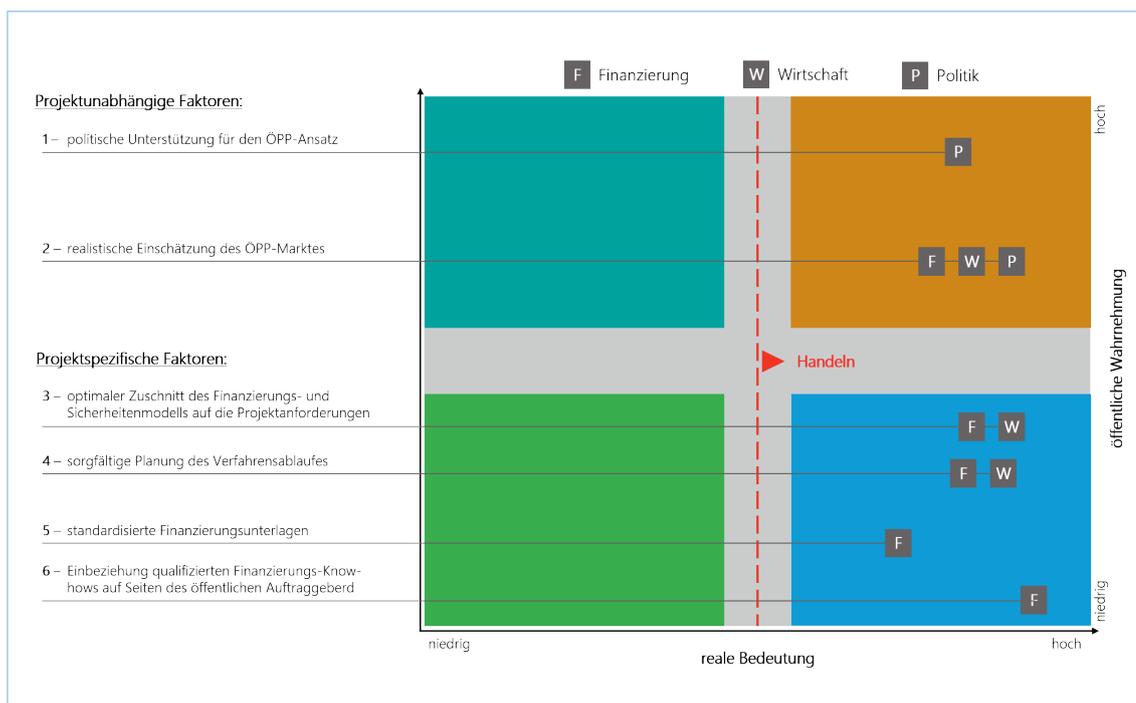


Abbildung 21: Erfolgsfaktoren der ÖPP-Finanzierung
Eigene Darstellung nach Kunzmann/Kulle (2015), S. 1.

⁶⁶ Vgl. zu diesem Kapitel insbesondere ibau (2024a); BMDV (2024).

⁶⁷ Seit dem 1. Januar 2024 gelten folgende EU-Schwellenwerte: Bauaufträge im Bereich von öffentlichen Auftraggebern, Sektorenauftraggebern und für Baukonzessionen: 5.538.000 Euro zzgl. MwSt.; Liefer- und Dienstleistungsaufträge im Bereich öffentlicher Auftraggeber: 221.000 Euro zzgl. MwSt.; Liefer- und Dienstleistungsaufträge von Sektorenauftraggeber: 443.000 Euro zzgl. MwSt.; Liefer- und Dienstleistungsaufträge für zentrale oberste Regierungsbehörden: 143.000 Euro zzgl. MwSt. Vgl. ibau (2024b).

⁶⁸ Vgl. ibau (2024c).



Hand der Kommunen, sondern ist klaren vergaberechtlichen Automatismen unterworfen. Die Kommunen können ihre Wunschpartner zwar nicht direkt benennen, aber im Rahmen einer Ausschreibung können die Kommunen zumindest Kriterien definieren, denen der Partner entsprechen soll.⁶⁹ Das strukturierte Verhandlungsverfahren unterteilt sich insbesondere in die folgenden **Phasen**:

PHASE 0

Vorläufige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung:

Dem Vergabeverfahren geht eine vorläufige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung voran. Nur wenn sich eine ÖPP als potenziell vorteilhaft gegenüber anderen Verfahren darstellt, darf ein ÖPP-Vergabeverfahren angegangen werden.

PHASE 1

Teilnahmewettbewerb:

Auf die öffentliche Bekanntmachung des Projektes hin können sich interessierte Bewerber um die Teilnahme am Vergabeverfahren bewerben. Hierzu erläutern sie zunächst ihre Herangehensweise an das Projekt und weisen ihre Eignung, Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit zur Umsetzung nach, z. B. durch Referenzen vergleichbarer Projekte.

PHASE 2

Angebotsphase:

Diejenigen Bewerber, die aufgrund der vorgelegten Unterlagen am besten zur Durchführung

des Projekts geeignet erscheinen, werden zur Abgabe eines Angebots aufgefordert. Dies sind i. d. R. bis zu vier Bewerber. Die Vergabestelle prüft die von ihnen ausgearbeiteten Angebote und bewertet sie.

PHASE 3

Verhandlungsphase:

Mit den beiden Bewerbern, die die bestbewerteten Angebote abgegeben haben (sog. bevorzugte Bewerber), kommt es zu Vertragsverhandlungen. Dabei sind etwaige Unklarheiten bezüglich der Vertrags- und Projektanforderungen zu klären und ein beiderseitiges Vertragsübereinkommen herzustellen. Am Ende der Verhandlungsphase sind die bevorzugten Bieter aufgefordert, ihr sog. endgültiges Angebot abzugeben. Die Vergabestelle prüft wiederum diese Angebote und bewertet sie.

PHASE 4

Vertragsabschluss:

Der Vertrag wird mit dem Bewerber beziehungsweise der Bewerberin geschlossen, der oder die das wirtschaftlichste Angebot eingereicht hat. Dieses ÖPP-Angebot muss gemäß abschließender Wirtschaftlichkeitsuntersuchung mindestens genauso wirtschaftlich sein wie eine konventionelle Umsetzung. Durch die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung mit Risiko- und Kostenschätzungen entscheidet sich also, ob es zum Vertragsabschluss kommt. Der Abschluss der Finanzierungsverträge ist die Voraussetzung für die Durchführung des Projektvertrages.

⁶⁹ Vgl. Rethmann (2020), S. 373.



3 Empirischer Teil – Kommunalbefragung

3.1 Vorbemerkung

Die Befragung sollte alle Gemeinden mit mindestens 20.000 Einwohnern (Mittel- und Großstädte nach der Stadt- und Gemeindetypisierung des BBSR) umfassen. Da hier jedoch mit Blick auf die Gemeinde- und Bevölkerungsstruktur der

Bundesländer (vgl. Tabelle 14) die schon nach diesem Kriterium bestehende große Ungleichverteilung sehr deutlich zum Tragen kommt, wurden auch im Sinne eines besseren Rücklaufes je Bundesland für einige Länder dieser Wert auf 10.000 Einwohner herabgesetzt und weitere Gemeinden zur Grundgesamtheit hinzugenommen.

Bundesland	Gesamtanzahl Gemeinden	davon: Gemeinden >20.000 EW	Anteil Gemeinden im Bundesland an allen Gemeinden BRD	Anteil Gemeinden >20.000 EW an Gemeinden im Bundesland	Theoretisch zu befragende Anzahl Gemeinden auf Basis durchschnittlicher Anteil (ost/west) ¹ Gemeinden >20.000 EW	Mögliche Anzahl zusätzlich zu befragender Gemeinden (mind. 10.000 Einwohner)	tatsächliche Anzahl zusätzlich zu befragender Gemeinden (mind. 10.000 Einwohner)	Gesamtanzahl befragter Gemeinden	Bevölkerung (in Mio. EW)	Anteil an Gesamtbevölkerung BRD
BW	1.101	108	10,22 %	9,8 %	80	0	0	108	11,339	13,4 %
BY	2.056	78	19,08 %	3,8 %	149	71	71	149	13,435	15,9 %
BE	1	1	0,01 %	100 %	0	0	0	1	3,782	4,5 %
BB	413	28	3,83 %	6,8 %	19	0	0	28	2,582	3,0 %
HB	2	2	0,02 %	100 %	0	0	0	2	0,692	0,8 %
HH	1	1	0,01 %	100 %	0	0	0	1	1,910	2,3 %
HE	421	59	3,91 %	14,0 %	31	0	0	59	6,421	7,6 %
MV	726	9	6,74 %	1,2 %	33	24	11	20	1,629	1,9 %
NI	941	94	8,73 %	10,0 %	68	0	0	94	8,162	9,6 %
NW	396	213	3,68 %	53,8 %	29	0	0	213	18,190	21,5 %
RP	2.301	22	21,36 %	1,0 %	167	145	26	48	4,174	4,9 %
SL	52	9	0,48 %	17,3 %	4	0	0	9	0,994	1,2 %
SN	417	25	3,87 %	6,0 %	19	0	0	25	4,089	4,8 %
ST	218	24	2,02 %	11,0 %	10	0	0	24	2,180	2,6 %
SH	1.104	22	10,25 %	2,0 %	80	58	35	57	2,966	3,5 %
TH	624	21	5,79 %	3,4 %	28	7	7	28	2,122	2,5 %
BRD	10.774	716	100 %	100 %	-	-	-	866	84,669	100 %
BL Ost	2.399	108	22,3 %	15,1 %	-	-	-	740	16,386	19,4 %
BL West	8.375	608	77,7 %	84,9 %	-	-	-	126	68,284	80,6 %

Tabelle 14: Ableitung der Anzahl der befragten Gemeinden

¹ Durchschnittliche Anteile: BRD 6,6 %; ostdeutsche Länder (inklusive Berlin) 4,5 %; westdeutsche Länder 7,3 %.



Die Befragung der Kommunen erfolgte als Vollerhebung und wurde an alle deutschen Städte und Gemeinden über 20.000 Einwohner sowie für ausgewählte Bundesländer an eine festgelegte Anzahl von Kommunen über 10.000 bis 20.000 Einwohner (vgl. Tabelle 14) versandt. Der Fragebogen beinhaltete drei Abschnitte:

- Teil A diente der Erfassung allgemeiner kommunaler Daten (Stammdaten, regionale Verortung, Kommunaltyp, Einwohnerzahl und -entwicklung, Personalstellen in der Verwaltung) sowie allgemeiner Informationen zur finanziellen Situation der befragten Kommunen, um differenziertere Auswertungen im Rahmen der Nutzung partnerschaftlicher Modelle im Verlauf der Studie treffen zu können.
- Teil B befasste sich mit der kommunalen Finanzlage und deren Auswirkungen auf das Investitionsverhalten. Hier standen Fragen zur Haushaltssicherung im Fokus sowie (fiskalische) Hindernisse für die Investitionstätigkeit der Kommunen (Fördermittel, Vergabep Praxis, Personal(-mangel), Preissteigerungen (Bau, Energie), Zinslasten, Digitalisierungsherausforderungen etc.).
- Teil C fokussierte den Stand sowie Perspektiven der Zusammenarbeit von Kommunen mit Privatunternehmen und ÖPP. Hier wurden aus Sicht der Kommunen Sinnhaftigkeit, bereits erfolgte Projekte, Volumina, Modelltypen, geplante Projekte, Steuerung und Koordination von Projekten, Finanzierungsmodelle sowie Pro- und Contra-Argumente von ÖPP erfragt.

Die Kommunalbefragung wurde mittels des Umfrageportals LimeSurvey durchgeführt und seitens des Deutschen Städtetags zur Teilnahme empfohlen. Insgesamt haben sich 92 Städte und Gemeinden ab 10.000 Einwohnern an der Studie beteiligt.

3.2 Strukturdaten der antwortenden Kommunen

Mit Blick auf die **Einwohnergrößenstruktur** der Studienstichprobe wird deutlich, dass sich diese recht gut mit der Grundgesamtheit der deutschen Kommunen ab 10.000 Einwohnern deckt (vgl. Abbildung 22). Dies ermöglicht es, relativ verallgemeinerungsfähige Aussagen für die gesamte Ebene der Kommunen zu treffen.⁷⁰ Für eine differenzierte Auswertung wurden die Gemeinden in fünf Einwohnerklassen (EWK) unterteilt. Dabei ist die EWK 1 leicht unterrepräsentiert, während die Stichprobe der EWK 2 nahezu identisch mit der Grundgesamtheit ausfällt. Die EWK 3, 4 und 5 sind jeweils leicht überrepräsentiert. Dies entspricht dem aus anderen Kommunalbefragungen bekannten Muster,⁷¹ dass kleinere Einwohnerklassen in der Regel leicht unterrepräsentiert und größere Klassen überrepräsentiert sind.

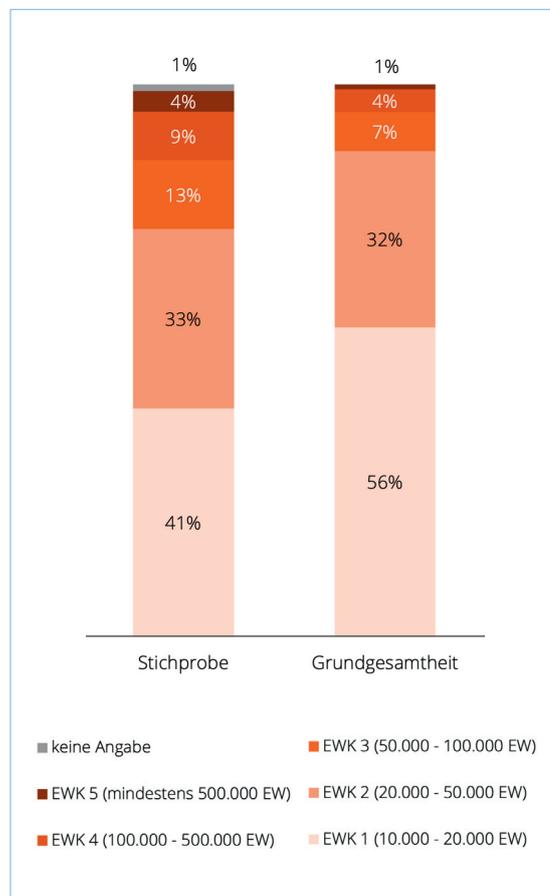


Abbildung 22: Einwohnerzahl nach Einwohnergrößenklasse (Stichprobe vs. Grundgesamtheit) Eigene Darstellung und Erhebung.

⁷⁰ Auch wenn der Rücklauf von 92 Kommunen (5,65 % Rücklauf, bei 1.664 angeschriebenen Kommunen) an sich keine Repräsentativität aufweist, ist auch der Stichprobenfehler eine zentrale Messgröße zur Bewertung der statistischen Abweichung einer Stichprobe von der Grundgesamtheit. Ein geringer Stichprobenfehler verdeutlicht eine große Übereinstimmung zwischen der erhobenen Stichprobe und der Grundgesamtheit. Dieser liegt bei Zugrundlegung eines Vertrauensintervalls von 95 % bei etwa 10 %. Wird ein Vertrauensintervall von 90 % vorausgesetzt, liegt dieser bei 8,3 % (dichotomer Fall). Dies wird vorliegend für die Beantwortung der Fragen des Fragebogens, die sich häufig auf Abschätzungen und Meinungsäußerungen beziehen, als hinreichend erachtet. Vgl. Sydow/ Botta/Hesse (2022), S. 9.

⁷¹ Vgl. Botta/Dziurla/Grüttner et al. (2024), S. 29; Botta/Dziurla/Hesse et al. (2025), S. 8 f.



3.3 Finanz- und Investitionslage

Aus Abbildung 23 wird deutlich, dass vor allem **Kommunen ab 50.000 Einwohnern**, insbesondere aber solche mit mehr als 100.000 Einwohnern (EWK 4 und 5), eine besonders **hohe Pro-Kopf-Verschuldung** mit mehr als 3.000 Euro je Einwohner (GK 5 und 6) aufweisen. Dies ist potenziell in deren umfangreichem Leistungsangebot bzw. komplexem infrastrukturellen Netz, in eher **zentralörtlichen Funktionen für die Region** und mitunter in höheren **Sozialleistungsnotwendigkeiten** begründet (stärkere Konzentration in urbanen Räumen). In den niedrigeren Verschuldungsgrößenklassen unter 2.000 Euro je Einwohner (GK 1 und 2) gibt es ausschließlich Rückmeldungen von Kommunen mit bis zu 50.000 Einwohnern (EWK 1 und 2). Gleichzeitig kommen Kommunen dieser kleineren Einwohnerklassen in den höheren Verschuldungsklassen ab 4.000 Euro je Einwohner (GK 5 und 6) so gut wie gar nicht vor. In der höchsten Verschuldungsgrößenklasse ab 5.000 Euro je Einwohner sind zudem mit deutlichem Abstand fast ausschließlich Kommunen ab 50.000 Einwohnern (EWK 3, 4 und 5) vertreten.

Dass in Kommunen im Allgemeinen **zu wenig investiert wird**, ist bekannt (vgl. dazu auch Abschnitt 1.2.3). So klassifiziert das **KfW-Kommunalpanel**, das vom Deutschen Institut für Urbanistik (Difu) jährlich erstellt wird, aktuell einen (wahrgenommenen) **Investitionsrückstand von 215,7 Mrd. Euro** für die kommunale Ebene für das Jahr 2024.⁷² Die Gründe sind hinreichend bekannt und ebenso vielfältig: teilweise hohe Alt-schuldenlasten, umfangreicher Aufgabenkatalog (Pflichtaufgaben) bei gleichzeitig (zu) geringer Einnahmenbasis, Personalmangel, komplizierte Förderverfahren, demografische Lasten, haushaltsrechtliche Beschränkungen etc.

Bezüglich der **Hindernisse für die Investitionstätigkeit** wird auch im Rahmen der Kommunalbefragung deutlich, dass durchaus eine Vielzahl von Faktoren von den Befragten als Hindernisse wahrgenommen werden (Abbildung 24). Besonders gravierend werden Preissteigerungen im Bausektor sowie höhere Ausgaben für die laufende Aufgabenerfüllung eingeschätzt – 96 % der Befragten betrachten diese Aspekte mindestens als eher hinderlich. Auch Förderverfahren, Vergabepaxis, die allgemeine Finanzlage sowie das aktuelle Zinsniveau werden als bedeutende

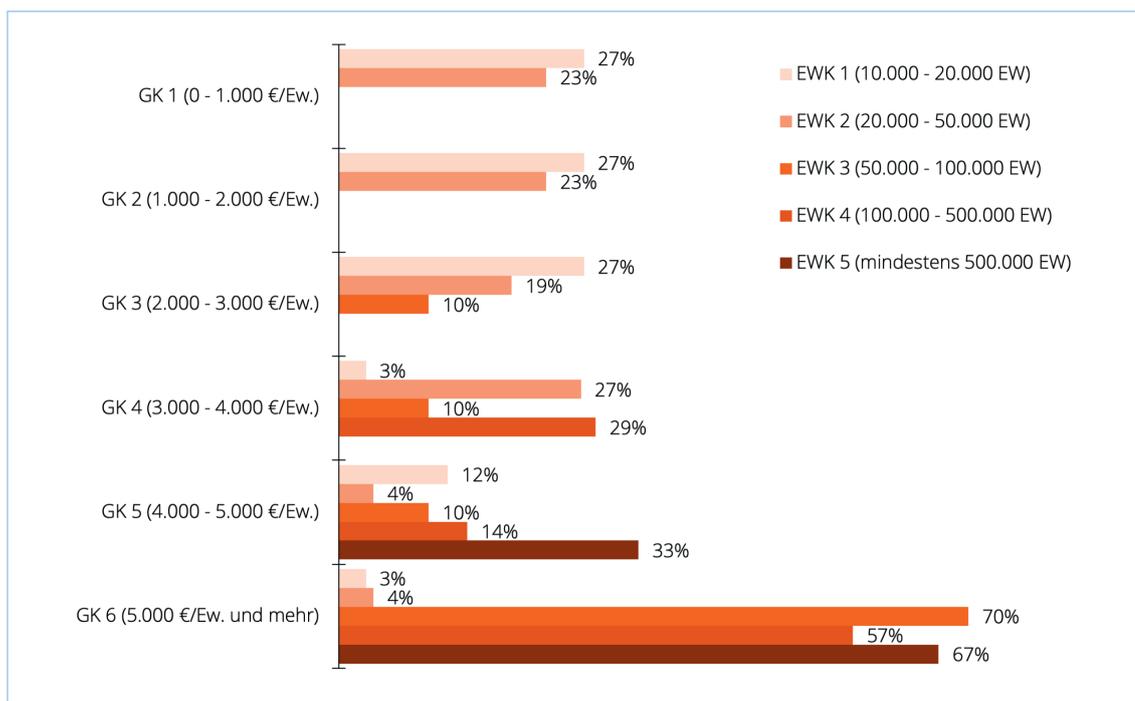


Abbildung 23: Schuldenstand der befragten Gemeinden nach Einwohnergrößenklasse
Eigene Darstellung und Berechnung.

⁷² KfW (2025).



Hemmnisse benannt. Auffällig ist zudem, dass interne Verwaltungsprozesse, unzureichende Digitalisierung, eingeschränkte Zugriffsmöglichkeiten auf externe Planungsdienstleister sowie **fehlende Kenntnisse über ÖPP von den Befragten kaum als Hindernis** eingeschätzt

werden. Insbesondere Unklarheiten hinsichtlich der Gebührenumlagefähigkeit werden von 90 % der Befragten (eher) nicht als Hindernis wahrgenommen, dies gaben nur wenige Gemeinden der Einwohnergrößenklassen 1 und 2 als Hindernis an.

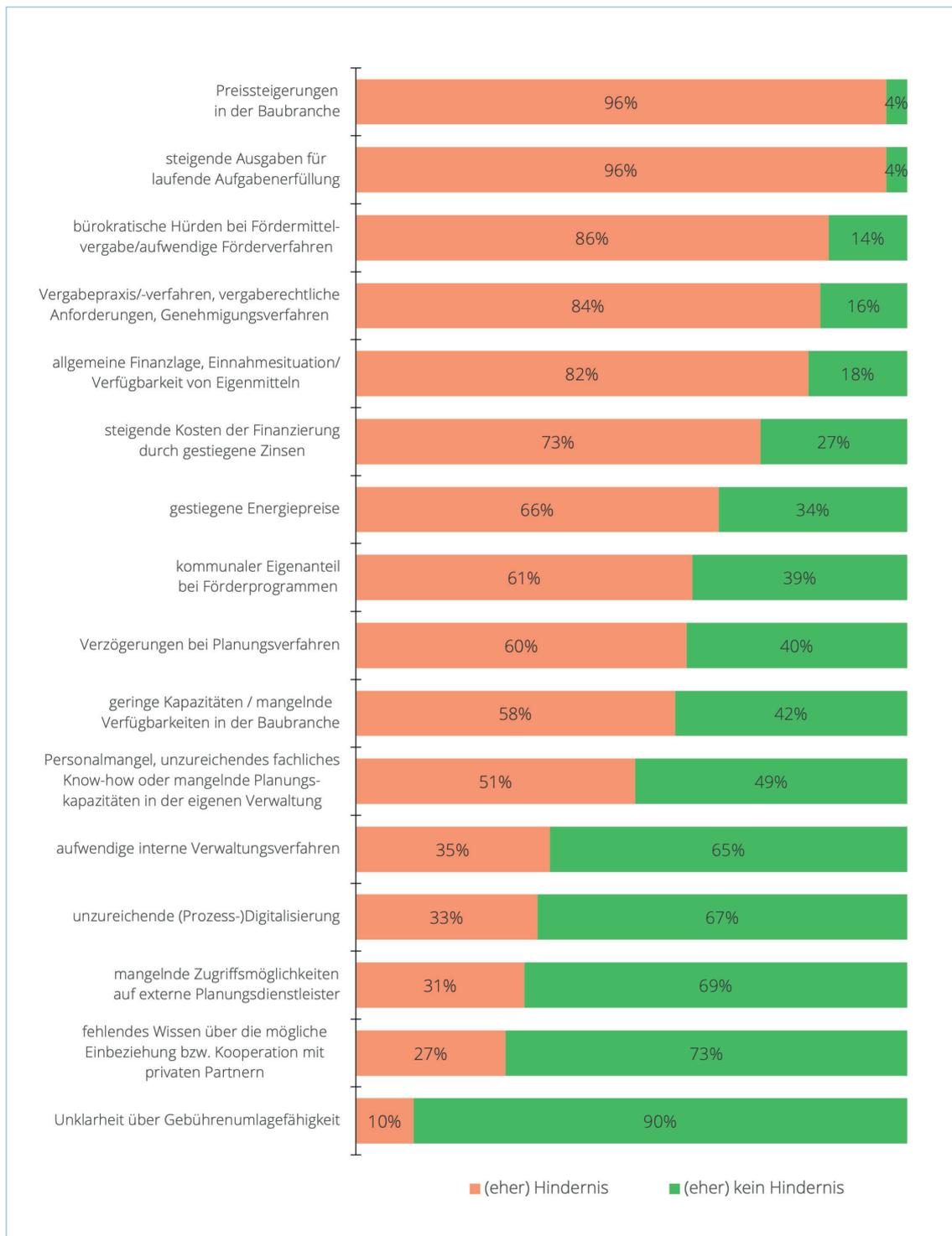


Abbildung 24: Hindernisse für die Investitionstätigkeit der Kommunen
Eigene Darstellung und Berechnung. Mehrfachnennungen möglich.



Im Rahmen der Studie bestand zudem die Frage, ob wahrgenommene oder vermutete **Investitionshindernisse abhängig von der Kommunalgröße** (Einwohnerzahl) sind. In Abbildung 25 sind jene Faktoren dargestellt, welche in Abbildung 24 insgesamt generell als Hindernis (d. h. zwischen 51 und 65 % Nennung (eher) als Hindernis) bzw. überwiegend nicht als Hindernis gesehen werden. Zudem ist dort die EWK 5 aufgrund der geringen Fallzahl nicht dargestellt. Werden hier zunächst jene Faktoren betrachtet, welche insgesamt noch (eher) als Hindernis gesehen werden, so zeigt sich differenziert nach EWK ein differenziertes Bild. So wird der kommunale Eigenanteil bei Förderprogrammen eher von kleineren Gemeinden als Hindernis gesehen, Verzögerungen bei den Planungsverfahren werden eher mit zunehmender Gemeindegröße als Hindernis gesehen. Mit Blick auf den Personalmangel scheint es hingegen keinen Zusammenhang mit der EWK zu geben, hier sind wohl andere Gründe für die Einschätzung als Hindernis ausschlaggebend (bspw. Verfügbarkeit entsprechender Arbeits-

kräfte auf dem Arbeitsmarkt). Die größten Unterschiede zwischen den EWK zeigen sich jedoch bei jenen Faktoren, welche eher nicht als Hindernis gesehen wurden. So ist auffällig, dass eine unzureichende (Prozess-)Digitalisierung insbesondere von größeren Kommunen häufiger als bedeutendes Hindernis genannt wird, während fehlendes Wissen über eine mögliche Einbeziehung von bzw. die Kooperation mit privaten Partnern eher bei den kleinen Gemeinden (EWK 1) ein Hindernis ist. Schließlich wurden Unklarheiten hinsichtlich der Gebührenumlagefähigkeit nur von wenigen Gemeinden der Einwohnergrößenklassen 1 und 2 als Hindernis benannt.

Relevant für den Infrastrukturausbau ist zudem die **Zentralörtlichkeit**, d. h., ob eine Gemeinde als Zentraler Ort (ZO) eingestuft ist. Das dahinterstehende Zentrale-Ort-Konzept ist das wichtigste Instrument der Landes- und Regionalplanungen und kennt die vier zentralörtliche Stufen Ober-, Mittel-, Unter- und Kleinzentren.⁷³ Jeder dieser Stufen werden bestimmte Versorgungs-

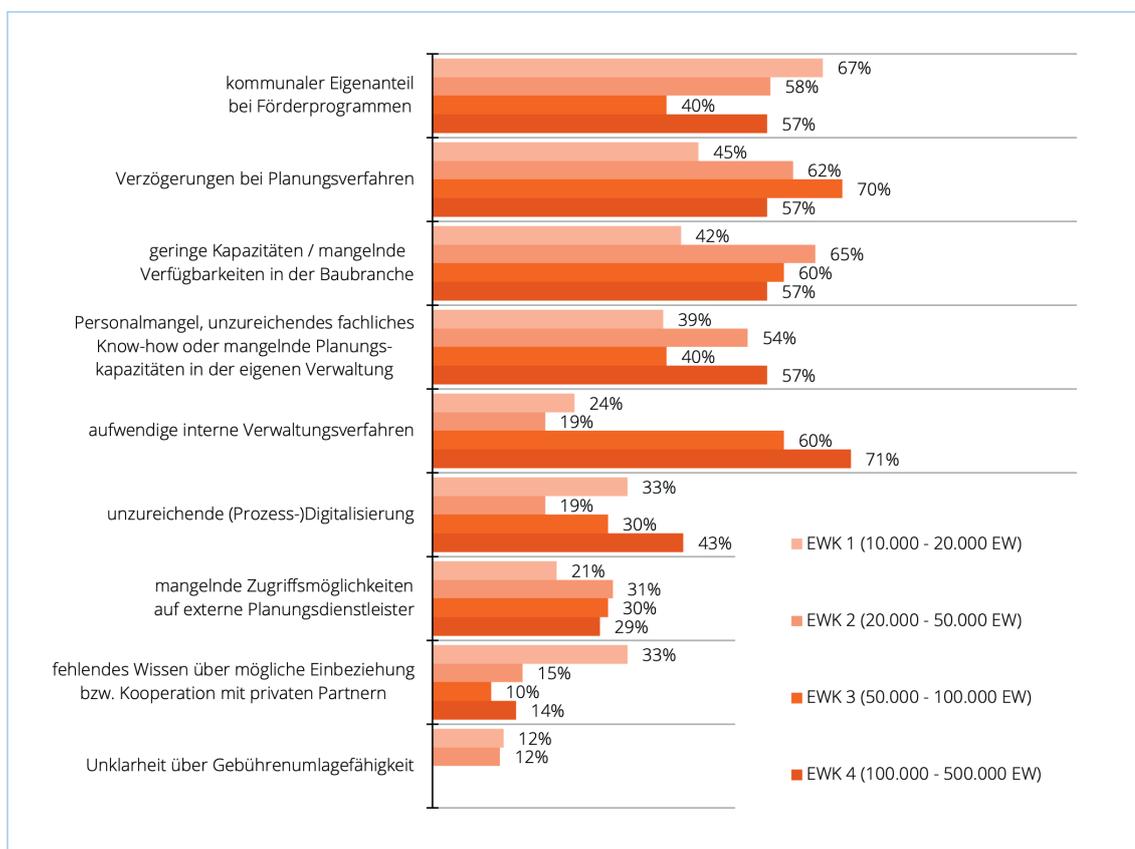


Abbildung 25: Hindernisse für die Investitionstätigkeit nach Einwohnergrößenklassen
Eigene Darstellung und Berechnung. Mehrfachnennung möglich.

⁷³ In vielen Landesplanungen werden die Grund- und Kleinzentren zu einer Stufe, meist dann als Grundzentrum bezeichnet, zusammengefasst. Auch in der vorliegenden Studie wird nur in diese drei Stufen differenziert.



funktionen zugeordnet, welche sowohl für die Bevölkerung in den ZO selbst als auch für die Bewohner des entsprechenden Verflechtungsbereichs erbracht werden. Diese Funktionen werden für den entsprechenden Versorgungsbereich übernommen, zudem übernimmt ein ZO höherer Stufe zugleich die Funktionen der ZO niedrigerer Stufe, d. h. ein Oberzentrum ist zugleich Mittel- und Grundzentrum. Hierunter fallen bspw. ein Angebot an spezifischen Dienstleistungen, technischen und sozialen Infrastrukturen oder Einrichtungen, aber auch weiteren, aus den Daseinsgrundfunktionen abgeleiteten spezialisierten Angeboten. Diese Versorgungsfunktionen insbesondere für die Aufgaben der Daseinsvorsorge werden teilweise über Ausstattungskataloge in den jeweiligen Landesplanungen konkretisiert. Das Ziel liegt in der **flächendeckenden Versorgung der Bevölkerung** mit entsprechenden Leistungen.

Mit Blick auf den **zentralörtlichen Status** zeigt die Analyse möglicher **Hindernisse für die Investitionstätigkeit** (Abbildung 26) zunächst zwar, dass die **zentralörtlichen Gemeinden in ihrer Gesamtheit** grundsätzlich die gleichen Hindernisse in ähnlicher Rangfolge sehen wie die Gesamtheit aller Kommunen (vgl. Abbildung 24), es aber in Abhängigkeit von der konkreten zentralörtlichen Stufe doch teilweise deutliche Unterschiede in der jeweiligen Rangfolge gibt. Zunächst ist festzuhalten, dass es bezogen auf die Preissteigerungen in der Baubranche, die steigenden Ausgaben für die laufende Aufgabenerfüllung und den kommunalen Eigenanteil bei Förderprogrammen als Hemmnisse für kommunale Investitionen keine nennenswerten Unterschiede nach dem zentralörtlichen Status gibt. Im Gegensatz zu den Mittel- und Grundzentren sind für die **Oberzentren** zusätzlich zu den bereits benannten Investitionshemmnissen steigende Finanzierungskosten durch höhere Zinsen und aufwendige interne Verwaltungsverfahren deutlich höhere Investitionshemmnisse. Die Praxis der Fördermittelvergabe bzw. Förderverfahren, vergabe- und genehmigungsverfahrenbezogenen Aspekte, die allgemeine Finanzlage, gestiegene Energiepreise, Kapazitätsprobleme in der Baubranche und der eigene

Personalmangel stellen im Vergleich hingegen geringere bzw. eher keine Investitionshemmnisse dar. Für Kommunen mit **mittelzentralem Status** sind zusätzlich Verzögerungen bei Planungsverfahren ein wesentlicher Hindernisgrund für Investitionen und bezogen auf die **Grundzentren** sind neben denselben Hindernissen und im Vergleich zu den anderen zentralörtlichen Stufen besonders auch die bürokratischen Hürden bei der Fördermittelvergabe bzw. die Förderverfahren ein massiver Hindernisgrund für kommunale Investitionen. **Kommunen ohne zentralörtlichen Status** geben zudem überproportional fehlendes Wissen zu ÖPP als einen Hindernisgrund an, wenngleich dieser dort nur bei einem Drittel der entsprechenden Gemeinden benannt wurde.

Werden die Daten bzgl. der häufig kolportierten „dünnen Personaldecke“ ausgewertet, zeigt sich in Abbildung 27, dass von den Befragten insbesondere der **Mangel an technischem Personal** am häufigsten als Hindernis genannt wird. Gerade hier können private Unternehmen mit ihrem Know-how und ihren technischen Lösungen unterstützen. Dagegen werden fehlendes juristisches Fachwissen sowie fehlendes kaufmännisches Fachpersonal weniger als Hindernisse für die Investitionstätigkeit eingeschätzt.

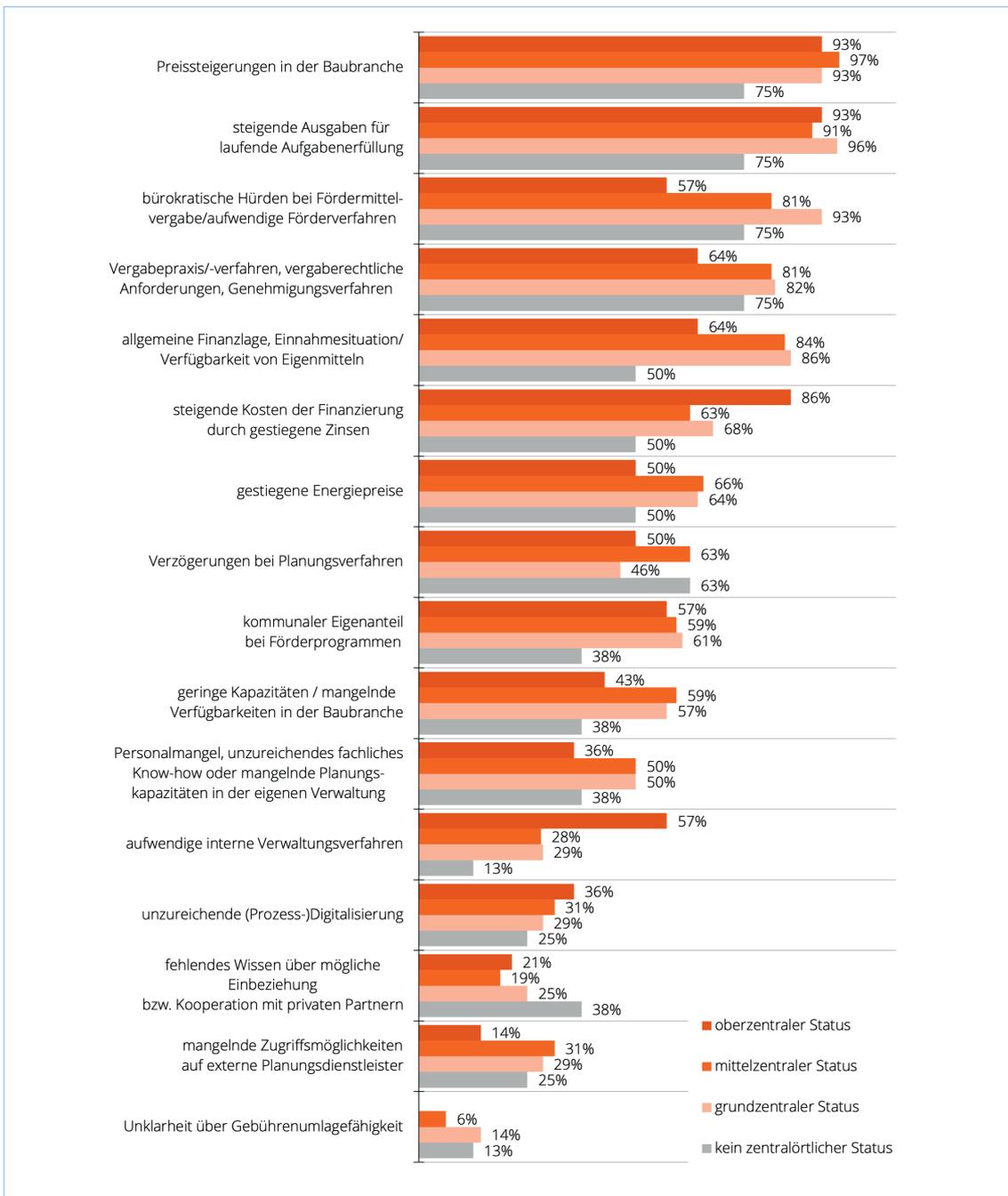


Abbildung 26: Hindernisse für Investitionen nach zentralörtlichem Status
Eigene Darstellung und Berechnung.

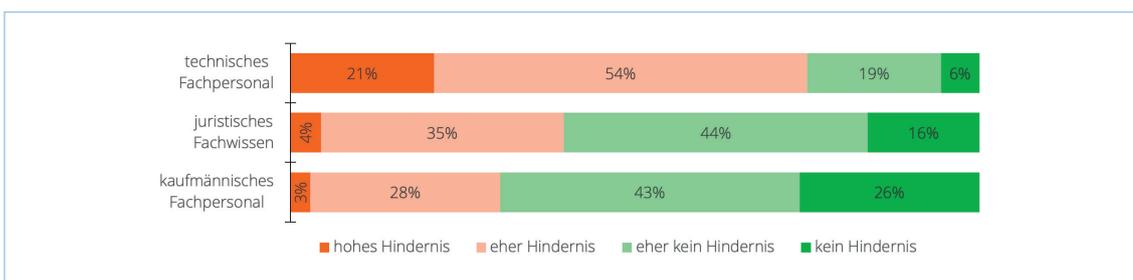


Abbildung 27: Spezifikation des Hindernisses „Personal“ für die Investitionstätigkeit der Kommunen
Eigene Darstellung und Berechnung.



3.4 Stand und Perspektiven von ÖPP

Im Rahmen des kommunalen Wirtschaftens könnte folglich ein höheres privatwirtschaftliches Engagement helfen, Leistungen (noch) effizienter und (noch) effektiver anzubieten. ÖPP-Projekte können zu einer schnelleren Projektumsetzung beitragen, öffentliche Haushalte entlasten, ein lebenszyklusorientiertes Projektmanagement – und damit Effizienz- und Effektivitätssteigerungen gewährleisten, aber auch Risiken auf den privaten Partner übertragen. Dennoch fällt der Einsatz derartiger Modelle in Deutschland noch vergleichsweise gering aus.⁷⁴

3.4.1 Einschätzung zu und Erfahrungen mit ÖPP, getätigte Investitionen in ÖPP-Projekte

Die Frage, ob eine verstärkte Zusammenarbeit mit privaten Unternehmen und ÖPP in der kommunalen Praxis sinnvoll erscheint, liefert ein insgesamt eher heterogenes Bild. Grundsätzlich erachtet die Mehrheit der Gemeinden, welche sich zur Frage nach der grundsätzlichen Sinnhaftigkeit privatwirtschaftlichen Engagements im Rahmen einer Zusammenarbeit mit privaten Unternehmen und ÖPP in der kommunalen Praxis

geäußert haben (62 %), dies als sehr oder eher sinnvoll (zusammen 61 %), wobei nur ein geringer Teil bereits über Erfahrungen mit ÖPP-Projekten verfügt, d. h. solche durchgeführt hat (38 %).

Mit steigender **Erfahrung in ÖPP-Projekten** steigt anscheinend auch deren Nutzeneinschätzung. So stellt Abbildung 28 die Einschätzung von ÖPP der Kommunen in Abhängigkeit zu deren Erfahrungen mit ÖPP dar. Besonders Gemeinden, die in den letzten zehn Jahren ÖPP-Projekte durchgeführt haben (Antwort „ja“), bewerten ÖPP in der kommunalen Praxis überwiegend als sinnvoll: 30 % als sehr sinnvoll und 14 % als eher sinnvoll. Dennoch sehen etwa 20 % dieser Gemeinden ÖPP-Projekte auch als eher nicht sinnvoll an. Bei Gemeinden, welche in der **weiteren Vergangenheit ÖPP-Projekte** durchgeführt haben (Antwort „ja, aber nicht in den letzten zehn Jahren“), überwiegt hier anscheinend eine Skepsis bezüglich der Sinnhaftigkeit, ggf. infolge nicht erfüllter Erwartungen an entsprechende Projekte oder negativen Erfahrungen mit entsprechenden Projekten: Zwar halten etwas mehr als ein Drittel (34 %) dieser Gemeinden ÖPP-Projekte nach wie vor für sehr sinnvoll (22 %) oder eher sinnvoll (14 %), aber über die Hälfte (53 %) erachten diese im Nachhinein als eher nicht sinnvoll (13 %) oder nicht sinnvoll (40 %).

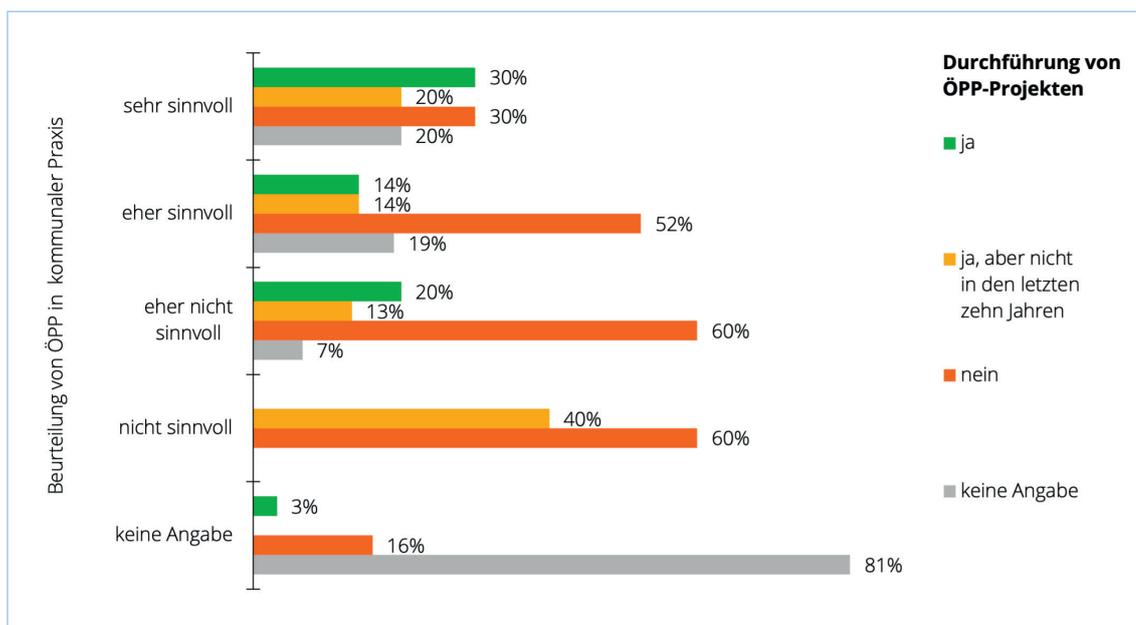


Abbildung 28: Einschätzte Sinnhaftigkeit von ÖPP in Abhängigkeit der Durchführung von ÖPP-Projekten
Eigene Darstellung und Berechnung.

⁷⁴ Vgl. Auriol/Saussier (2025).



Mit Blick auf die **Gemeinden ohne eigene ÖPP-Erfahrung**, d. h. jene, welche noch keine ÖPP-Projekte durchgeführt haben, zeigt sich ein heterogenes Bild: Grundsätzlich scheint hier eher eine gewisse Skepsis gegenüber ÖPP-Projekten zu bestehen, denn jeweils 60 % der Gemeinden, welche noch keine ÖPP-Projekte durchgeführt haben, erachten ÖPP auch als nicht sinnvoll oder eher nicht sinnvoll (Abbildung 28). Dennoch ist im Rahmen der Befragung bemerkenswert, dass auch 52 % dieser Gemeinden angaben, ÖPP eher als sinnvoll zu erachten und 30 % dies sogar als sehr sinnvoll erachten. Hier scheinen ÖPP-Projekte wohl eher an Unsicherheiten bzgl. der wirtschaftlichen Entwicklung und deren Folgen (Wirtschaftskrise und Insolvenzen privater Akteure), politischen und gesellschaftlichen Vorbehalten und fehlenden personellen Kapazitäten zu scheitern (vgl. dazu später).

Dabei zeigen sich Unterschiede in **Abhängigkeit von der Einwohnergrößenklasse** (vgl. Abbildung 29). Zwar wird deutlich, dass die Zustimmung mit steigender Einwohnergröße tendenziell leicht zunimmt, jedoch gibt es auch in den größten Einwohnerklassen (EWK 4 und 5) Gegenstimmen, womit dort ebenfalls Kommunen vertreten sind, die ÖPP-Projekte als weniger sinnvoll bewerten. Allerdings zeigt der hohe

Anteil der Gemeinden, welche keine Angaben getätigt haben, dass hier ggf. eher grundsätzlich keine klare Meinung besteht.

Die **Verschuldungslage** der deutschen Kommunen kann – wenngleich regional sehr heterogen – als angespannt betrachtet werden (vgl. Abschnitt 1.2.2). Eine hohe Verschuldung schränkt ceteris paribus die investive Handlungsfähigkeit ein. **ÖPP** könnte hier **Effizienzpotenziale** freisetzen. Wird im Rahmen der Studie die Zustimmung zu ÖPP-Projekten im Zusammenhang mit der Pro-Kopf-Verschuldung betrachtet, lässt sich im Antwortsample kein klarer Zusammenhang zwischen der Pro-Kopf-Verschuldung und der Zustimmung zu ÖPP-Projekten ableiten (Abbildung 30). Sowohl in den niedrigen Verschuldungsgrößenklassen unter 2.000 €/Ew. (GK 1 und 2) als auch in den hohen Verschuldungsgrößenklassen über 4.000 €/Ew. (GK 5 und 6) zeigen sich größere Zustimmungswerte. In den mittleren Verschuldungsgrößenklassen von 2.000 bis 4.000 €/Ew. (GK 3 und 4) ist die Stimmung zu ÖPP jeweils ausgewogen. Für das vorliegende Antwortsample lässt sich daher zumindest nicht eindeutig feststellen, dass mit zunehmender Verschuldung z. B. die Ablehnung oder Zustimmung zu ÖPP-Projekten klar wächst oder abnimmt.

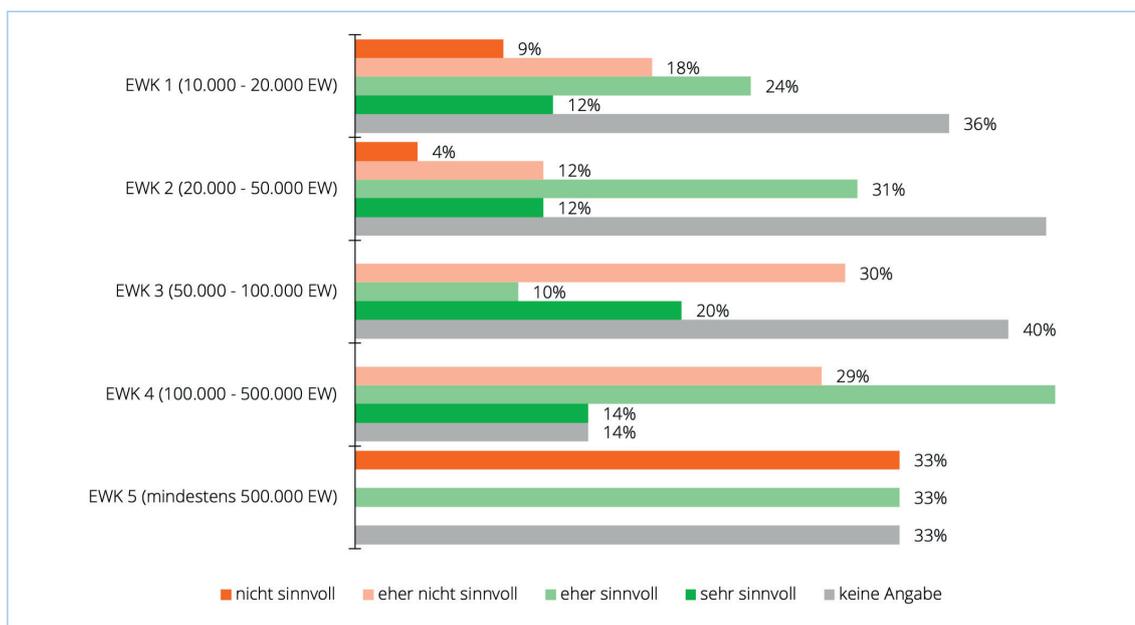


Abbildung 29: Einschätzte Sinnhaftigkeit von ÖPP nach Einwohnergrößenklassen
Eigene Darstellung und Berechnung.



Die **Zentralörtlichkeit** kann auch Auswirkungen auf die Nutzung von **ÖPP-** bzw. partnerschaftlichen Infrastrukturprojekten haben, da wie bereits kurz angedeutet mit steigendem zentralörtlichem Status auch das Spektrum und der Umfang der bereitzustellenden Leistungen steigt. Bezogen auf die Frage, wie sinnvoll die Kommunen privatwirtschaftliches Engagement im Rahmen einer Zusammenarbeit mit privaten Unternehmen und ÖPP einschätzen, lässt sich eine Differenzierung nach dem zentralörtlichen Status erkennen (Abbildung 31). Während das Antwortverhalten bei Kommunen mit **oberzentralem Status** noch ausgeglichen ist,⁷⁵ zeigt sich bei Kommunen mit **mittelzentralem Status** ein leicht positives Bild gegenüber ÖPP. Bei Kom-

munen mit **grundzentralem Status** sowie ohne zentralörtlichen Status fällt das Meinungsbild im Antwortsample sogar deutlich positiver aus. Ein Grund kann darin vermutet werden, dass mit abnehmenden zentralörtlichen Status einerseits die zu erfüllenden (Pflicht-)Aufgaben, besonders im Rahmen der Daseinsvorsorge, abnehmen und andererseits für einen wesentlich kleineren Personenkreis, meist nur für die Einwohner der eigenen Kommune, erbracht werden müssen. Hier muss dann auch die Finanzierung allein durch die Kommune erfolgen.⁷⁶ Da aber auch für die Finanzierung der Pflichtaufgaben bspw. durch Gebühren, Entgelte oder Beiträge ein deutlich kleinerer Personenkreis herangezogen werden kann, kann dort eine ÖPP zur ausreichenden

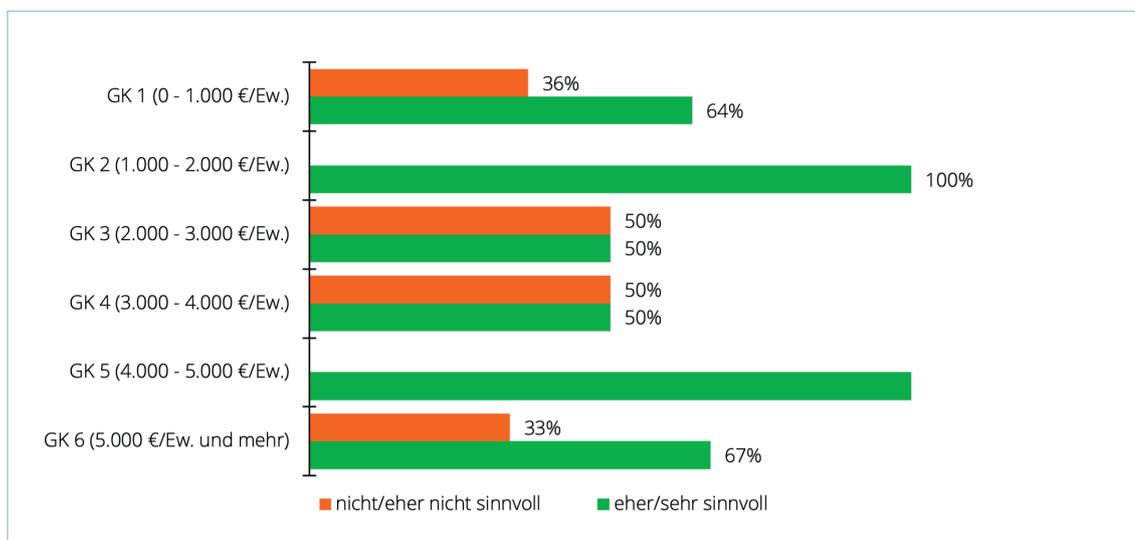


Abbildung 30: Einschätzte Sinnhaftigkeit von ÖPP nach Verschuldungslage
Eigene Darstellung und Berechnung.

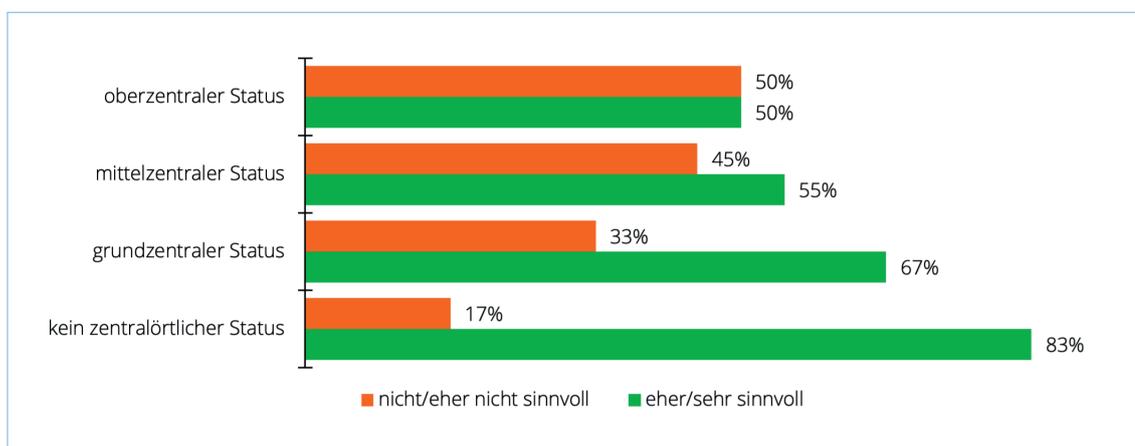


Abbildung 31: Einschätzte Sinnhaftigkeit von ÖPP nach zentralörtlichem Status
Eigene Darstellung und Berechnung.

⁷⁵ Mithin ist dies darin begründet, dass Oberzentren allgemein über eine größere Anzahl eigener, rechtlich selbstständiger kommunaler Unternehmen wie Stadtwerke oder Verkehrsbetriebe verfügen und diese mit der Leistungserbringung und damit auch der Finanzierung bestimmter Aufgaben beauftragen. Andererseits verfügen diese meist auch über eigene Bauhöfe, was ebenfalls zu dieser Einschätzung führen kann.

⁷⁶ So erhalten Kommunen mit zentralörtlichem Status in vielen Bundesländern bspw. im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs zusätzliche bzw. höhere Zuweisungen für die Erfüllung dieser Aufgaben bzw. erfolgt dies über die Einwohnerverordnung. Damit werden auch jene Kommunen indirekt an der Finanzierung beteiligt, welche Nutznießer der im Rahmen der Zentralörtlichkeit durch andere Kommunen bereitgestellte Leistungen sind, d. h. diese nicht selber erbringen müssen.

Empirischer Teil – Kommunalbefragung

Stand und Perspektiven von ÖPP



Leistungserbringung und -finanzierung einen sinnvollen Weg darstellen.

Besonders auffällig ist, dass gerade in den Kategorien mittelzentraler Status, grundzentraler Status und ohne zentralörtlichen Status – die in den vorherigen Abbildungen relativ positiv gegenüber ÖPP-Projekten eingestellt waren – viele Kommunen im Antwortsample vorhanden sind, die **keine Erfahrungen mit ÖPP-Projekten** haben (Abbildung 32). Gleichzeitig gibt es in diesen Kategorien aber durchaus auch Kommunen mit ÖPP-Erfahrungen. Bei den

Kommunen mit oberzentralem Status liegen die ÖPP-Erfahrungen hingegen überwiegend in der Vergangenheit. Auch hier können die bereits genannten Erklärungsansätze herangezogen werden: Insbesondere im Rahmen der Rekommunalisierung wurden vielfach einst (zumindest formal) privatisierte Unternehmen und die damit verbundenen kommunalen Aufgaben wieder in die kommunale Hand zurückgeholt. Ein prominentes Beispiel hierfür sind Wohnungsunternehmen. Daher ist es denkbar, dass insbesondere in den Oberzentren gegenwärtig weniger ÖPP-Projekte durchgeführt

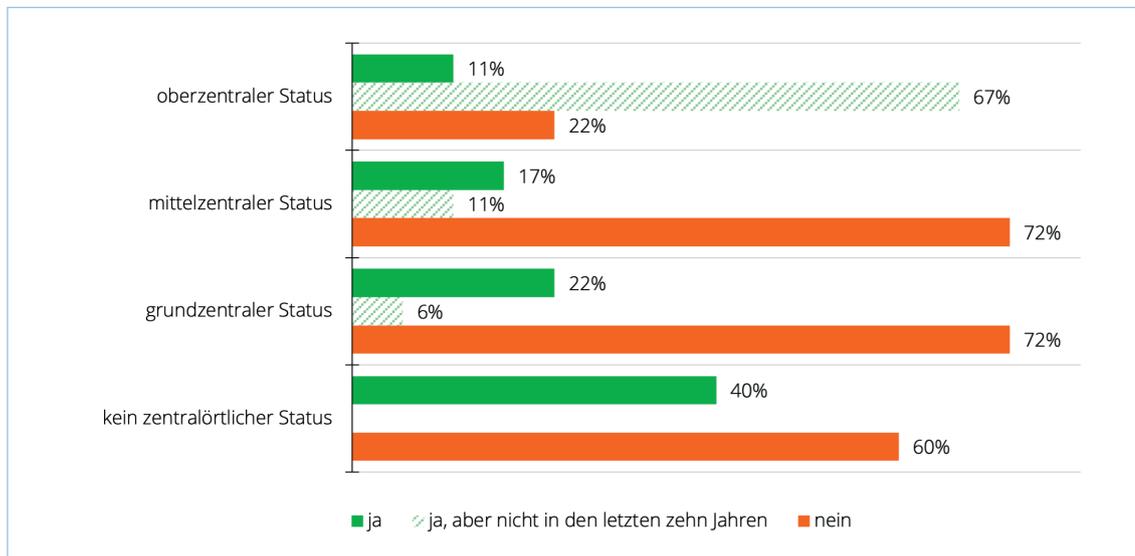


Abbildung 32: Durchführung von ÖPP-Projekten nach zentralörtlichem Status
Eigene Darstellung und Berechnung.

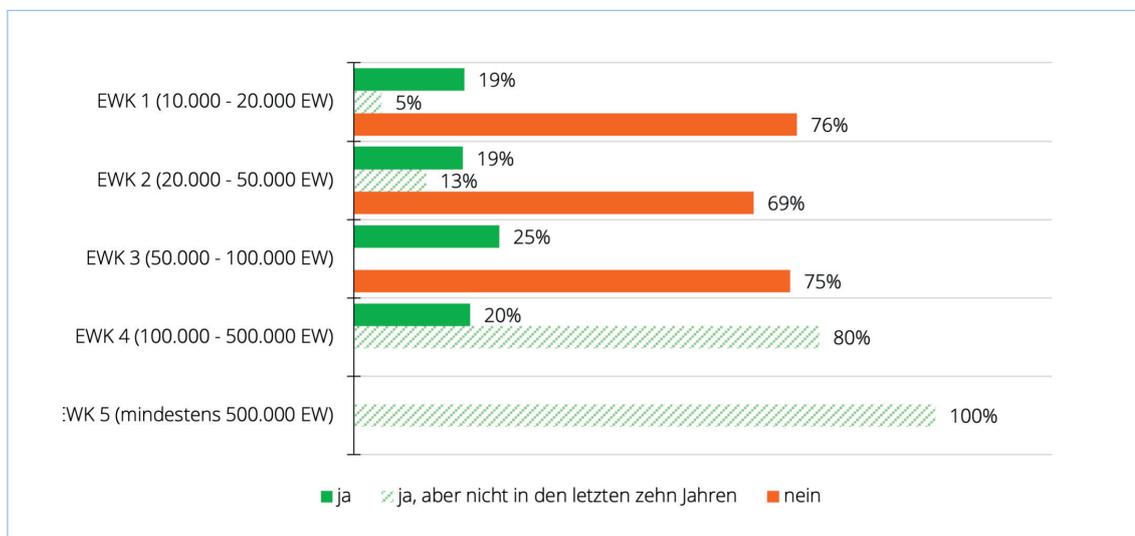


Abbildung 33: Durchgeführte ÖPP-Projekte nach Einwohnergrößenklassen
Eigene Darstellung und Berechnung.



werden. Mithin wirken hier aber auch generelle Gründe gegen die Nutzung von ÖPP, auf welche weiter hinten in Abschnitt 3.4.4 eingegangen wird.

Bei der Frage, inwiefern Kommunen bereits Projekte der Zusammenarbeit mit privaten Unternehmen oder ÖPP durchgeführt haben, lässt sich feststellen, dass **der Anteil der Kommunen ohne jegliche ÖPP-Erfahrungen mit steigender Kommunalgröße abnimmt** (Abbildung 33, S. 75). Im vorliegenden Antwortsample zeigt sich zudem, dass vor allem Kommunen der EWK 4 und 5 überwiegend auf Erfahrungen mit ÖPP-Projekten zurückgreifen, die vor mehr als zehn Jahren gesammelt wurden. In den Kommunen mit bis zu 100.000 Einwohnern (EWK 1, 2 und 3) liegen die ÖPP-Erfahrungen dagegen tendenziell häufiger in den letzten zehn Jahren. Auch hier spiegeln sich sicherlich die bereits genannten Aspekte wider.

Wird die **Erfahrung mit ÖPP-Projekten** an der **Verschuldung** gespiegelt (Abbildung 34), zeigt sich ebenfalls ein heterogenes Bild. In den **niedrigeren Verschuldungsgrößenklassen** unter 2.000 €/Ew. (GK 1 und 2) haben große Teile der Kommunen im Antwortsample **keinerlei ÖPP-Erfahrungen**. Bei besonders **hoch verschuldeten Kommunen** mit 5.000 €/Ew. und mehr

(GK 6) gibt es nur **wenige Kommunen ohne jegliche ÖPP-Erfahrungen**. Kommunen mit ÖPP-Erfahrungen, die jedoch nicht in den letzten zehn Jahren erworben wurden, befinden sich vorwiegend in den Verschuldungsgrößenklassen über 3.000 €/Ew. (GK 4, 5 und 6).

Abschließend zur Einschätzung von Erfahrungen mit ÖPP wurden die Gemeinden gebeten, die **Projektvolumina der durchgeführten ÖPP-Projekte** anzugeben (Abbildung 35). Bei der Frage nach bereits abgeschlossenen ÖPP-Projekten war der Rücklauf verhaltener, weshalb die Ergebnisse vor allem als Fallbeispiele zu interpretieren sind. Im vorliegenden Antwortsample entfallen die **größten Projektvolumina** bei der Zusammenarbeit der Kommunen mit privaten Unternehmen oder ÖPP insbesondere auf die Bereiche Kindertagesstätten, Sport-, Kultur- und Freizeiteinrichtungen sowie Sonstiges (darunter ein Sporthallenbad mit Saunaanlage). Wird die Anzahl der **abgeschlossenen Projekte** betrachtet, liegen die Schwerpunkte vor allem in den Bereichen Kindertagesstätten, energetische Transformation, Energieversorgung bzw. Ver- und Entsorgung sowie Sport-, Kultur- und Freizeiteinrichtungen. Die geringsten Projektvolumina entfallen auf Projekte in den Bereichen Klimaschutz und Klimaanpassung sowie bei der Gewässerinfrastruktur.

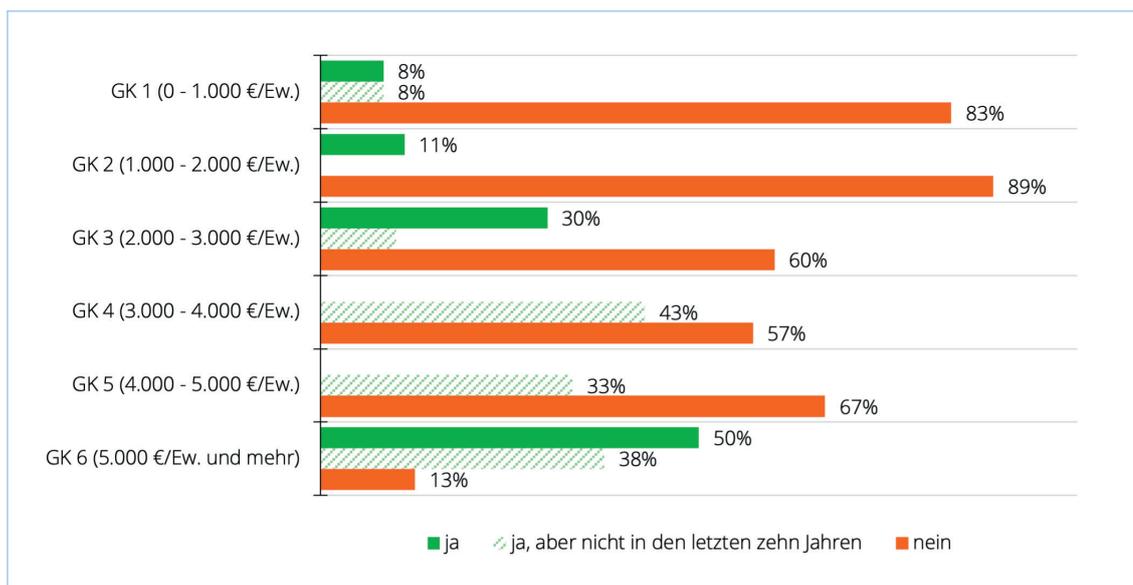


Abbildung 34: Durchgeführte ÖPP-Projekte nach Verschuldung
Eigene Darstellung und Berechnung.

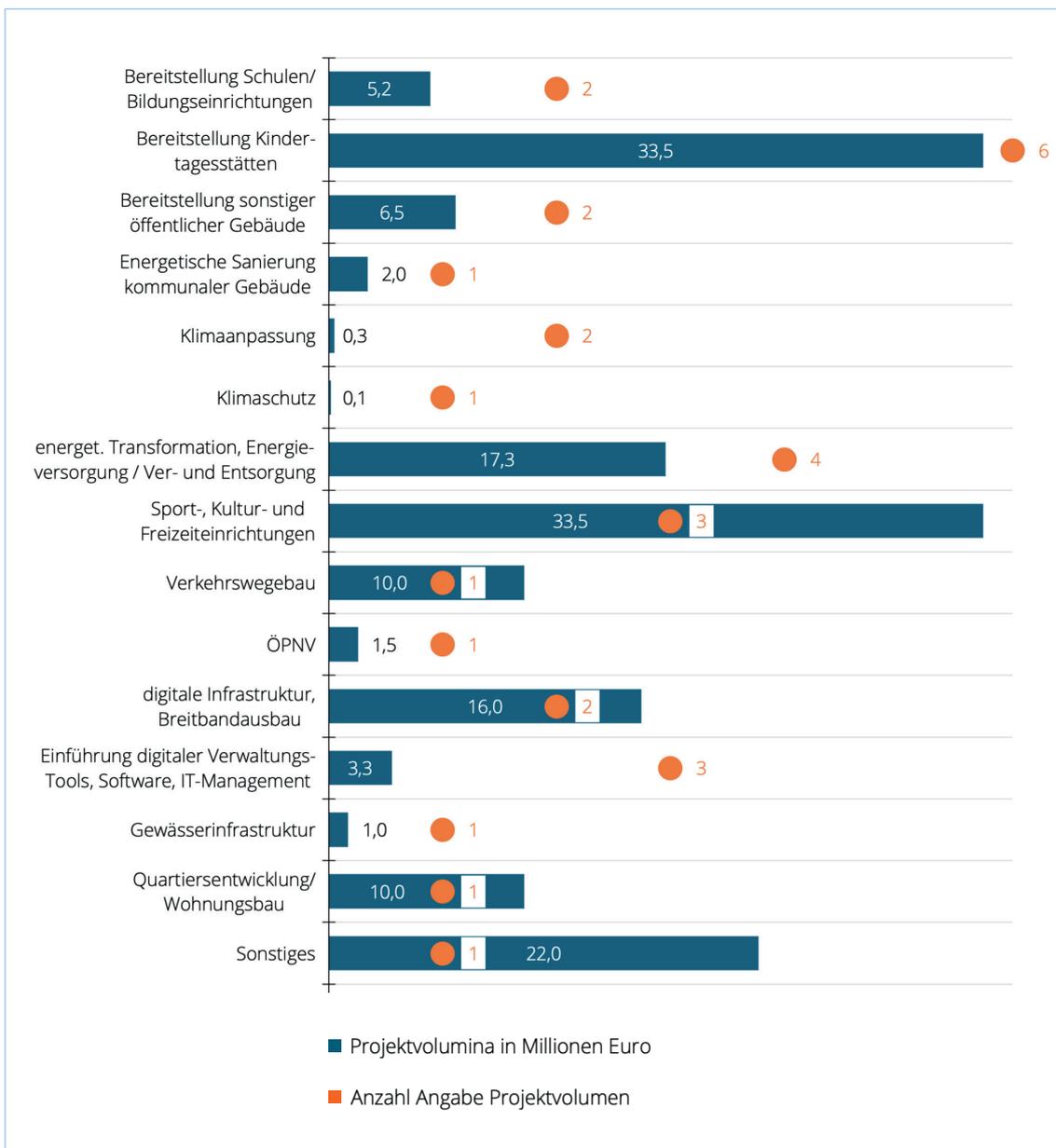


Abbildung 35: Projektvolumina bei getätigten ÖPP-Projekten in Kommunen
Eigene Darstellung und Berechnung. Mehrfachnennung möglich.



3.4.2 Modelle und Anwendungsbereiche von ÖPP

ÖPP finden in verschiedenen Modellen Anwendung (Abbildung 36). In der kommunalen Praxis findet insbesondere das Inhabermodell sowie das Projektgesellschafts- bzw. Kooperationsmo-

dell häufiger Anwendung. Nachrangig folgen das Betreibermodell, das Leasing- bzw. Mietmodell sowie das Betriebsführungs- bzw. Überlassungsmodell. Das BOT-Modell wurde lediglich einmal genannt, während das Erwerbmodell in drei Fällen zur Anwendung kam.

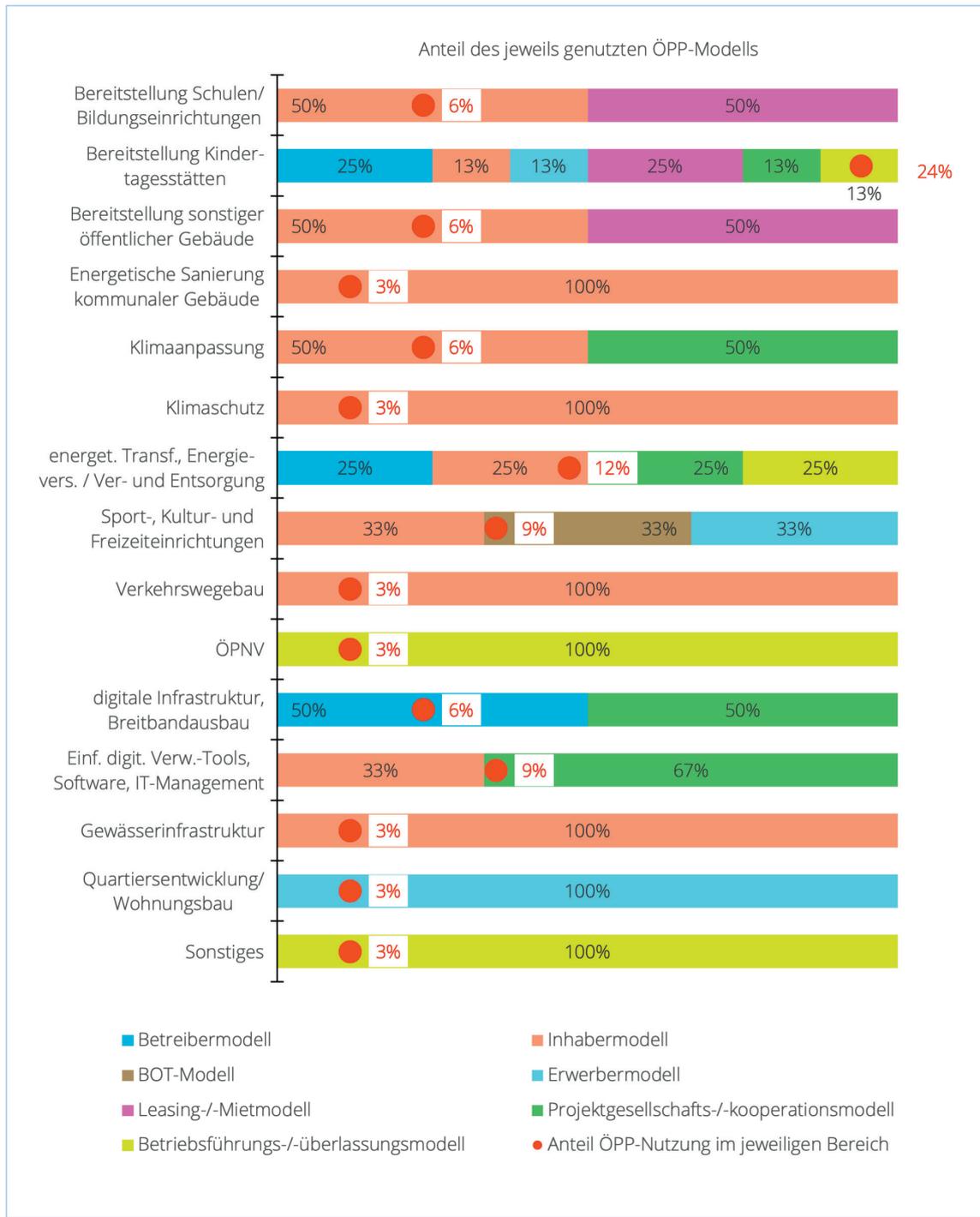


Abbildung 36: Projektvolumina bei getätigten ÖPP-Projekten in Kommunen nach Modelltypen
Eigene Darstellung und Berechnung. Mehrfachnennung möglich. Hinweis: Abb. 31 ohne Konzessionsmodell, wurde von antwortenden Kommunen nicht genutzt.



In den Kommunen gibt es zahlreiche **Anwendungsbereiche für Partnerschaftsmodelle**.

Auch im Rahmen der Kommunalbefragung wurden entsprechende Bereiche genannt, in welchen die Kommunen künftig mit ÖPP-Projekten planen (Abbildung 37). Genannt wurden hierbei vor allem Kindertagesstätten, Schul- und Bildungseinrichtungen sowie Sport-, Kultur- und Freizeiteinrichtungen als zentrale Handlungsfelder. Darüber hinaus werden auch die Bereiche Bereitstellung sonstiger öffentlicher Gebäude sowie energetische Transformation, Energieversorgung sowie Ver- und Entsorgung häufiger erwähnt. Weniger relevant erscheinen für ÖPP

aus den Befragungsdaten heraus zukünftig die Einführung digitaler Verwaltungstools, Softwarelösungen, IT-Management, der öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV), die Gewässerinfrastruktur sowie der Verkehrswegebau. Wegen der vergleichsweise geringen Zahl an Rückmeldungen bei dieser Frage sind die Ergebnisse jedoch eher als Fallbeispiele zu interpretieren und lassen keine allgemeinen Rückschlüsse für alle Kommunen zu.

Auffällig ist, dass jene antwortenden Kommunen, die künftig ÖPP-Projekte planen, bislang kaum konkrete Vorstellungen darüber haben,

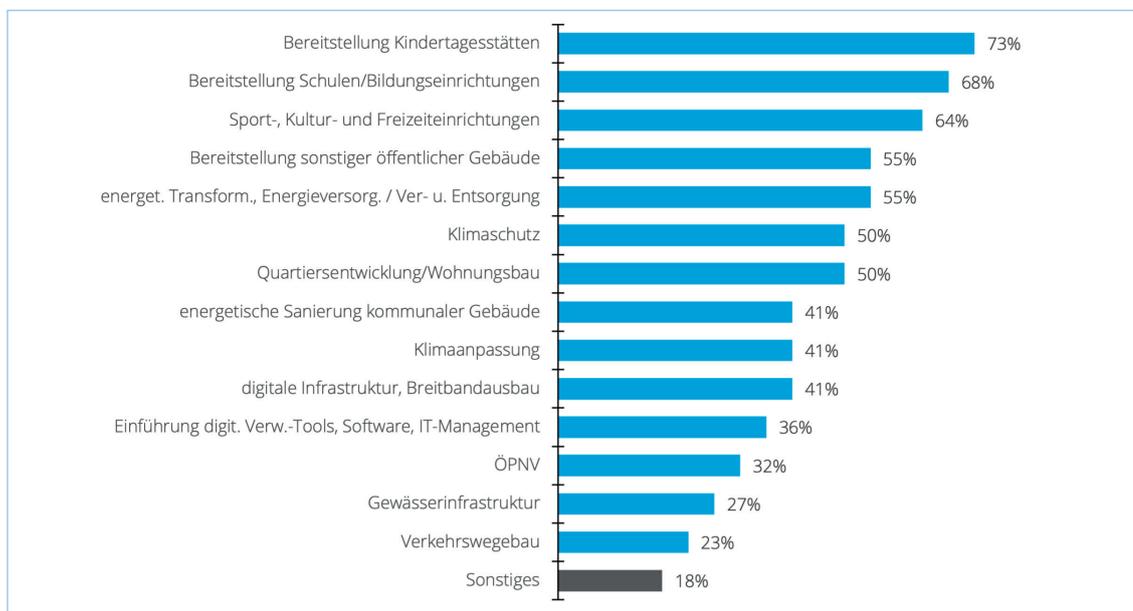


Abbildung 37: Geplante Bereiche für ÖPP
Eigene Darstellung und Berechnung. Mehrfachnennung möglich.

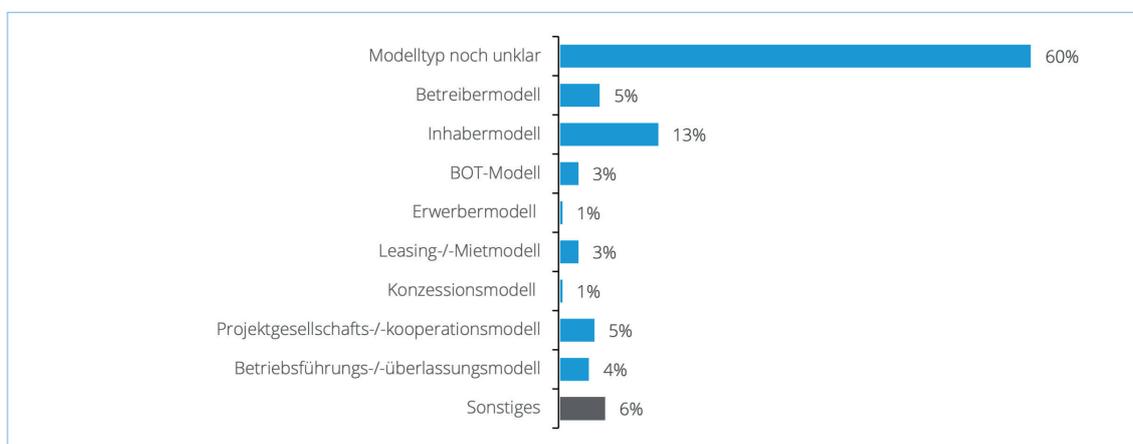


Abbildung 38: Geplante Bereiche für ÖPP nach Modelltypen
Eigene Darstellung und Berechnung. Mehrfachnennung möglich.



welcher ÖPP-Typ für sie relevant sein wird (Abbildung 38, S. 79). Insbesondere werden hierbei das Inhabermodell sowie die Kategorie „Sonstiges“ von den Kommunen genannt, ohne dass im Fall von „Sonstiges“ eine weitere Spezifizierung erfolgte.

Energiewende, Energieversorgung und Entsorgung weisen im Rahmen der kommunalen Leistungserbringung grundsätzlich einen hohen Stellenwert auf, nicht zuletzt für das Potenzial von ÖPP. Allerdings variieren der Handlungsdruck und die Umsetzung je nach Kommune stark. Gleichwohl spielen gerade hier Stadtwerke eine wichtige Rolle zur Erbringung der Daseinsvorsorge. ÖPP kann im Rahmen passgenauer Partnerschaftsmodelle unterstützen. ÖPP-Modelle finden daher auch häufig mit Beteiligung der Stadtwerke statt, folglich in einer Kombination aus Kommune, Stadtwerk plus privates Unternehmen.

Vor diesem Hintergrund wurde im Rahmen der Datenauswertung eine **Spezifizierung** vorgenommen (Abbildung 39). Hierbei zeigt sich, dass viele Kommunen sich hinsichtlich des konkret geplanten ÖPP-Modelltyps noch unsicher sind und häufig die Auswahlmöglichkeit „Sonstiges“ wählen, ohne die jeweiligen Modelle näher zu spezifizieren oder zu benennen. Lediglich im Bereich der **Trinkwasserversorgung** spielt

das grundsätzlich für ÖPP relevante **Betreibermodell** eine substantielle Rolle.

3.4.3 Governance-Ansätze und Finanzierungsmodelle von ÖPP-Projekten

Wie Kommunen ihre wirtschaftlichen Aktivitäten – insbesondere ihre Beteiligungen an Unternehmen (z. B. Stadtwerke, Wohnbaugesellschaften, ÖPNV-Betriebe) – steuern, kontrollieren und überwachen, um Effizienz, Transparenz und Gemeinwohlorientierung sicherzustellen, ist auch aus Governance-Perspektive zu betrachten (vgl. dazu auch Abschnitt 2.6). Im Einzelnen geht es dabei insbesondere bei der Beteiligungssteuerung um die strategische Steuerung (Versorgungssicherheit, Klimaschutz, soziale Strukturen), um die Eigentümerrolle als kommunale Gesellschafterin, um Gemeinwohl, aber auch um das Berichtswesen.

Mit Blick auf **bewährte Steuerungs- und Koordinationsmechanismen (Governance)** im Rahmen von Projekten der Zusammenarbeit mit privaten Unternehmen dominieren in der Kommunalbefragung insbesondere Anreizsysteme, gesellschaftliche Informations- und Vetorechte sowie die Gründung spezieller Projektgesellschaften zur Durchführung der ÖPP-Projekte

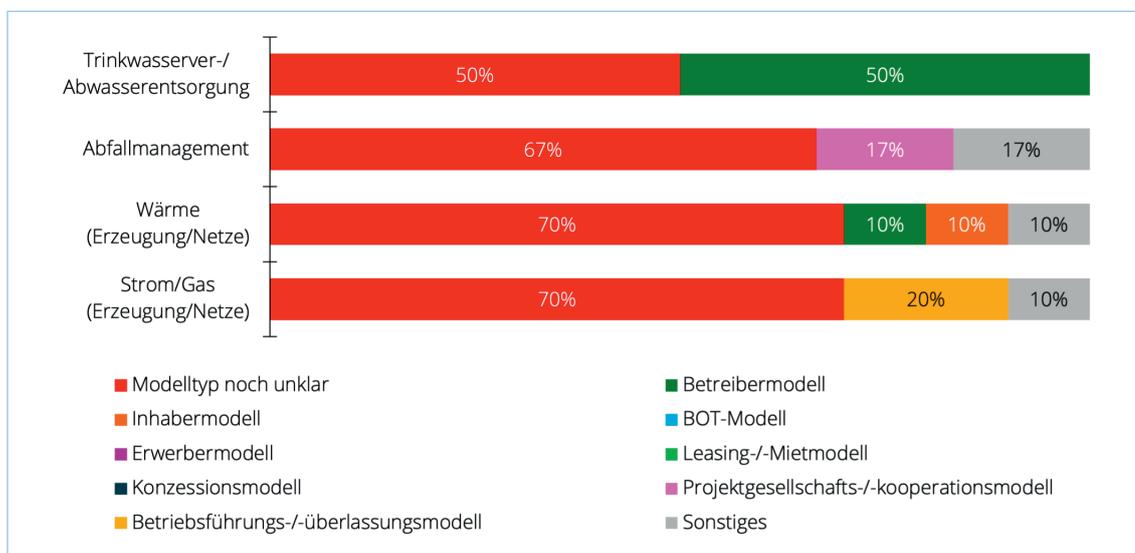


Abbildung 39: Spezifizierte Auswertung nach Transformation/Energieversorgung/Ver- und Entsorgung
Eigene Darstellung und Berechnung.



(Abbildung 40). Weniger häufig bewährt haben sich nach Aussage der teilnehmenden Kommunen hingegen Mechanismen wie die Etablierung von Qualitätsmanagementsystemen sowie die Anwendung von Bonus-/Malus-Regelungen. Der Einsatz von ÖPP zeigt sich zudem vor allem in den Bereichen Betrieb, Planung sowie Erstellung bzw. Bau.

Aufgrund der beschriebenen strukturell angespannten Finanzlage und der dafür auch ursächlichen schmalen Einnahmenbasis können ÖPP-Ansätze ein Mittel darstellen, Infrastrukturprojekte zügiger und kosteneffizienter umzusetzen.

Dies bedeutet aber nicht, dass eine Infrastrukturprojektrealisierung bspw. in der Energieversorgung über (kommunale) Stadtwerke ineffizienter wäre. **Finanzierungsinstrumente** für Infrastrukturvorhaben gibt es indes zahlreiche. Die teilnehmenden Kommunen bewerten erwartbar insbesondere Fördermittelprogramme und -kredite sowie Kommunalkredite als besonders sinnvolle Finanzierungsinstrumente. Darüber hinaus werden kommunale Bürgschaften, Projektfinanzierungen und Finanzierungen über gemeinsame Kooperationsgesellschaften überwiegend als eher sinnvoll eingeschätzt. Die Forfaitierung mit Einredeverzicht⁷⁷ findet hingegen kaum Zustimmung.

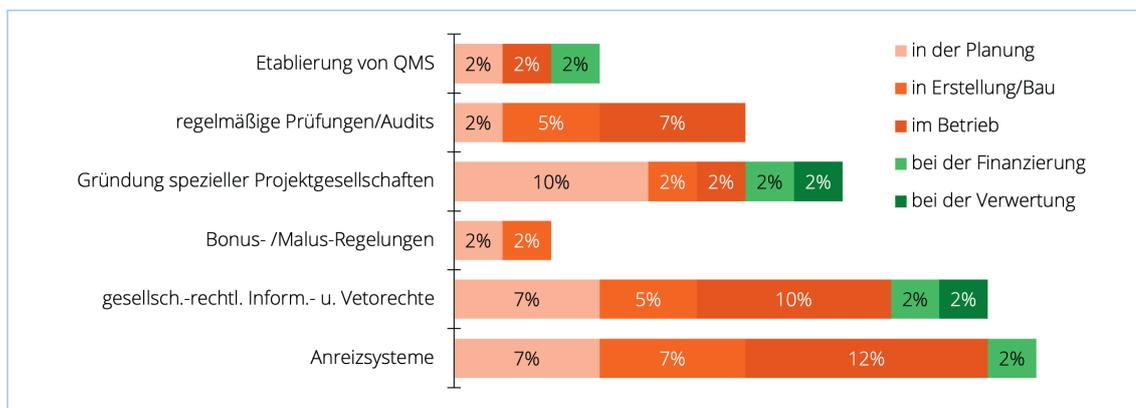


Abbildung 40: Bewährte Governance-Ansätze bei ÖPP
Eigene Darstellung und Berechnung. Mehrfachnennung möglich.

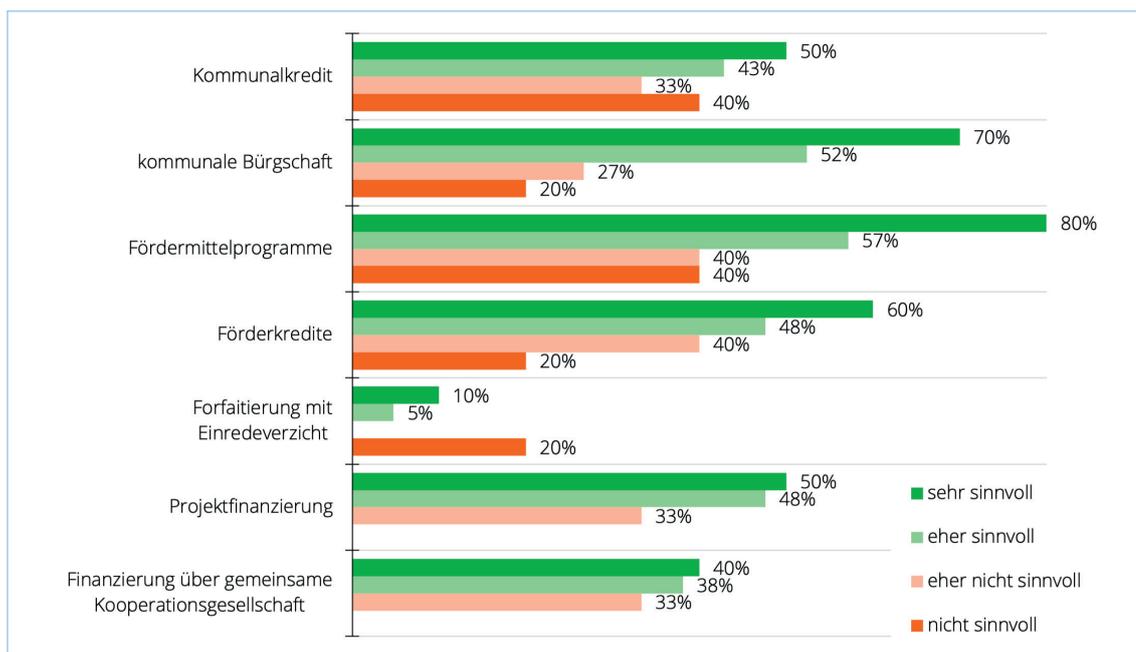


Abbildung 41: ÖPP-Finanzierungsmodelle nach eingeschätzter Sinnhaftigkeit von ÖPP
Eigene Darstellung und Berechnung. Mehrfachnennung möglich.

⁷⁷ Forfaitierung mit Einredeverzicht sind Finanzierungsformen, bei denen eine Projektgesellschaft ihre Forderungen aus einem ÖPP-Vertrag ganz oder teilweise auf die finanzierenden Banken überträgt und der öffentliche Auftraggeber diese Forderungen einredeverzichtet.



mung bzw. wurde nur selten genannt, ist aber in der kommunalen Praxis bei ÖPP-Geschäften im Baubereich durchaus nicht selten anzutreffen.

Werden die **Finanzierungsinstrumente** nach jenen Städten und Gemeinden **differenziert, die ÖPP als eher sinnvoll oder sehr sinnvoll einschätzen**, zeigt sich eine klare Präferenz für Fördermittelprogramme sowie kommunale Bürgschaften (Abbildung 41, S. 81). Auch Förderkredite, Projektfinanzierung und Kommunalkredite werden als mögliche Instrumente in Erwägung gezogen. Die Finanzierung über gemeinsame Kooperationsgesellschaften findet mit mittlerer Zustimmung ebenfalls Beachtung, während die Forfaitierung mit Einredeverzicht eher geringes Interesse zu wecken scheint.

Gefragt nach genutzten **Finanzierungsinstrumenten** lässt sich aus dem vorliegenden Antwortsample der teilnehmenden Kommunen keine eindeutige Tendenz in Bezug auf die unterschiedlichen **Größenklassen der Kommunen** feststellen (Abbildung 42). Finanzierungsinstrumente bei ÖPP sind grundsätzlich vielseitig. Die Finanzierung kann dabei unterschiedlich struk-

turiert sein – über Eigenkapital (über eine Betreiber- oder Projektgesellschaft), Fremdkapital (Darlehen, Anleihen), Fördermittel (über Förderbanken) oder spezielle Finanzierungsmodelle (bspw. Nutzerfinanzierung). Die Antworten zu den verschiedenen Finanzierungsmodellen verteilen sich relativ gleichmäßig über die einzelnen Einwohnerklassen, wobei die Forfaitierung mit Einredeverzicht offenbar nicht für Kommunen mit bis zu 50.000 Einwohnern (EWK 1 und 2) von Bedeutung ist. Auffällig ist zudem, dass die EWK 3 (50.000 bis 100.000 Einwohner) bei vielen der abgefragten Aspekte häufig eher im Durchschnittsbereich liegt.

3.4.4 Gründe für und gegen die Nutzung von ÖPP

Termintreue, Lebenszyklusansatz, die Nutzung privaten Know-hows/Innovationspotenzials, Risikoverlagerungen auf den privaten Partner oder Haushaltsplanungssicherheit gelten in der Theorie als **ÖPP-Chancen**. Im Rahmen der Studie wurden die teilnehmenden Kommunen gefragt, welche Faktoren für eine Zusammenarbeit mit

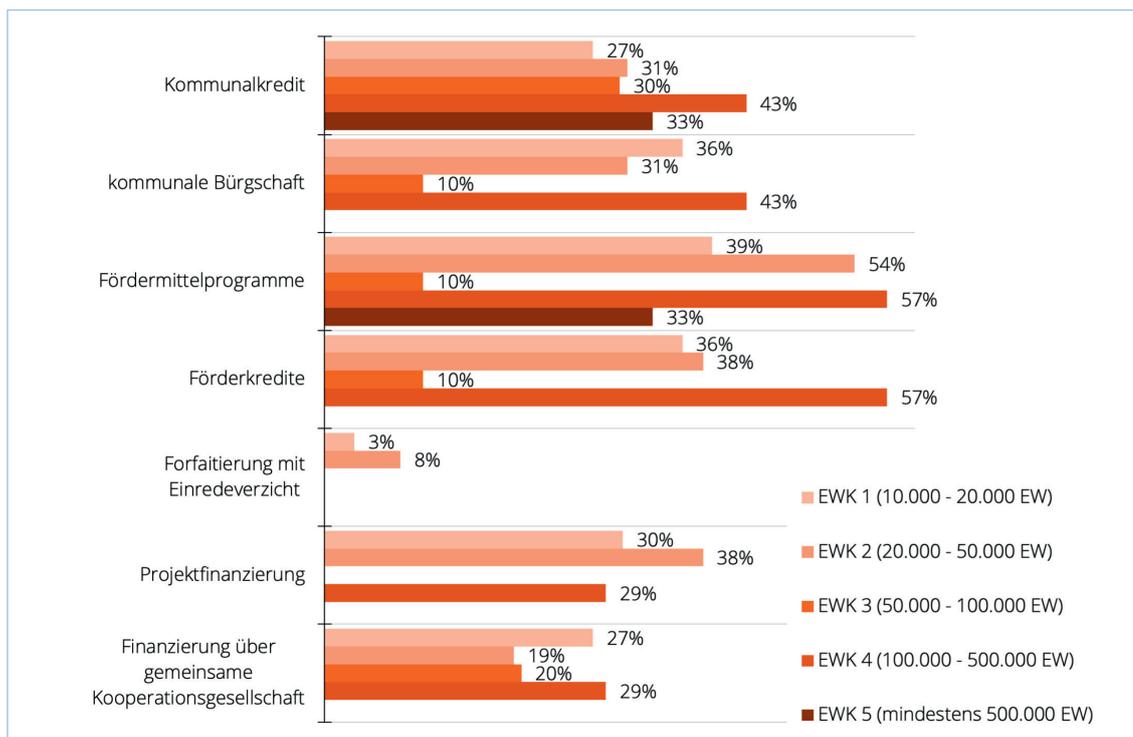


Abbildung 42: ÖPP-Finanzierungsmodelle nach Einwohnergrößenklassen
Eigene Darstellung und Berechnung.



privaten Unternehmen und ÖPP in der kommunalen Praxis sprechen. Hierbei spielen insbesondere die Aspekte **Kosteneffizienz, Ressourcenoptimierung und Verwaltungseffizienz** eine vergleichsweise klare Zustimmung (Abbildung 43). Auch hier sei angemerkt, dass jene Effizienzoptimierungen auch – nicht zuletzt in der Energieversorgung – von Stadtwerken realisiert werden können. Auch die Punkte **Realisierung von Vorhaben, welche sonst nicht möglich gewesen wären, Qualität der Dienstleistungen bzw. Infrastruktur, Entlastung des kommunalen Haushalts** sowie **Wissens- und Erfahrungsaustausch** werden häufig als relevante Faktoren genannt. Weniger relevant erscheinen hingegen die Aspekte, dass Projekte über den gesamten Lebenszyklus in einer Hand bleiben, die Risikominimierung sowie die Schaffung beziehungsweise Sicherung von Arbeitsplätzen. Insbesondere hinsichtlich der Faktoren Personalge-

stellung durch Private und Entlastung des kommunalen Haushalts zeigt sich im Antwortsample zudem ein eher uneinheitliches Bild.

Jene Faktoren, die aus kommunaler Sicht für eine Zusammenarbeit mit privaten Unternehmen und ÖPP in der kommunalen Praxis sprechen, wurden im Rahmen der Auswertung an Kommunen gespiegelt, die bereits ÖPP-Projekte durchgeführt haben und an solchen, die keine **ÖPP-Erfahrungen** besitzen (Abbildung 44, S. 84). Für Kommunen mit ÖPP-Erfahrung sind insbesondere die Faktoren Wissens- und Erfahrungsaustausch, die Qualität der Dienstleistungen sowie Kosteneffizienz und Innovationen von besonderer Bedeutung. Aber auch Innovationen und neue Technologien sowie die Personalstellung durch private Partner scheinen hier eine nicht unwesentliche Rolle zu spielen. Ähnliche Faktoren werden auch von Kommunen ohne

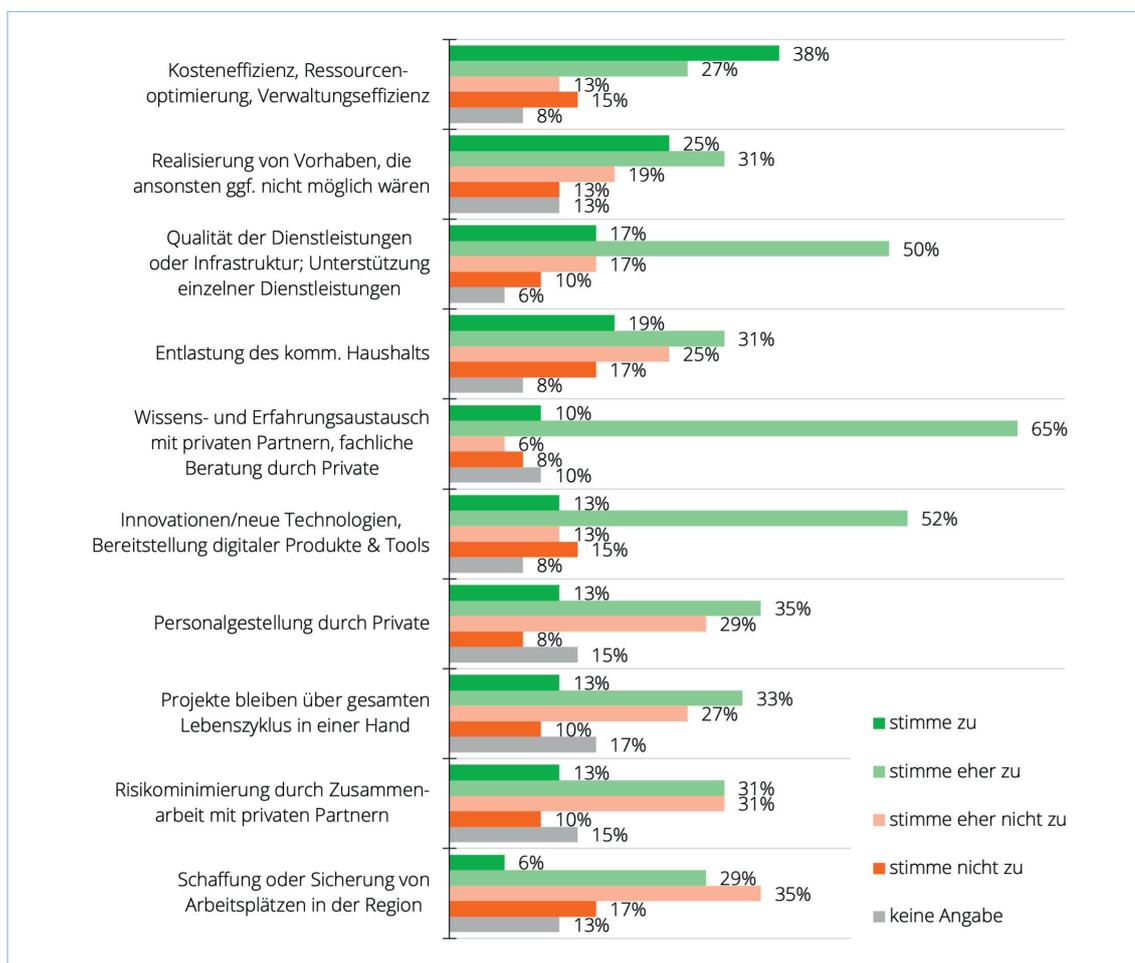


Abbildung 43: Gründe für die Nutzung von ÖPP
Eigene Darstellung und Berechnung. Mehrfachnennung möglich.



ÖPP-Erfahrung genannt. Lediglich der Faktor „Realisierung von Vorhaben, die ansonsten ggf. nicht durchführbar wären“ wird von Kommunen ohne ÖPP-Erfahrung zusätzlich als (theoretisch) relevantes Argument angeführt. Insbesondere die Optionen, dass Projekte über den gesamten Lebenszyklus in einer Hand verbleiben, eine substantielle Risikominimierung sowie die Schaffung oder Sicherung von Arbeitsplätzen, werden unabhängig von ÖPP-Erfahrungen, eher als weniger relevante Gründe für die Zusammenarbeit mit privaten Unternehmen und ÖPP betrachtet.

Mit Blick auf Faktoren, die aus Sicht der Kommunen und differenziert nach der **Einwohnergrößenklasse** für die Zusammenarbeit mit privaten Unternehmen und ÖPP sprechen,⁷⁸ sticht in Abbildung 45 (S. 85) insbesondere die EWK 4 hervor. Dies gilt vor allem für die Aspekte Innova-

tionsfähigkeit, Wissenstransfer, Qualität der Infrastruktur oder die Option der Projektrealisierung, die ansonsten nicht möglich wäre als Argumente pro ÖPP. Auffällig ist zudem, dass Kommunen ab 500.000 Einwohnern keinen der abgefragten Faktoren als sehr bzw. eher sinnvoll eingeschätzt haben.

Bei der Frage, welche Faktoren aus Sicht der Kommunen **für die Nutzung** einer Zusammenarbeit mit privaten Unternehmen und **ÖPP** in der kommunalen Praxis sprechen, lässt sich – aufgeschlüsselt nach dem **zentralörtlichen Status** – keine eindeutige Aussage treffen (Abbildung 46, S. 85). Allerdings scheinen Kommunen ohne zentralörtlichen Status im Vergleich zu zentralörtlichen Gemeinden bestimmte „Erwartungen“ an ÖPP zu haben. Für Kommunen mit **oberzentralem und mittelzentralem Status** sind insbesondere die Faktoren **Innovation bzw. neue**

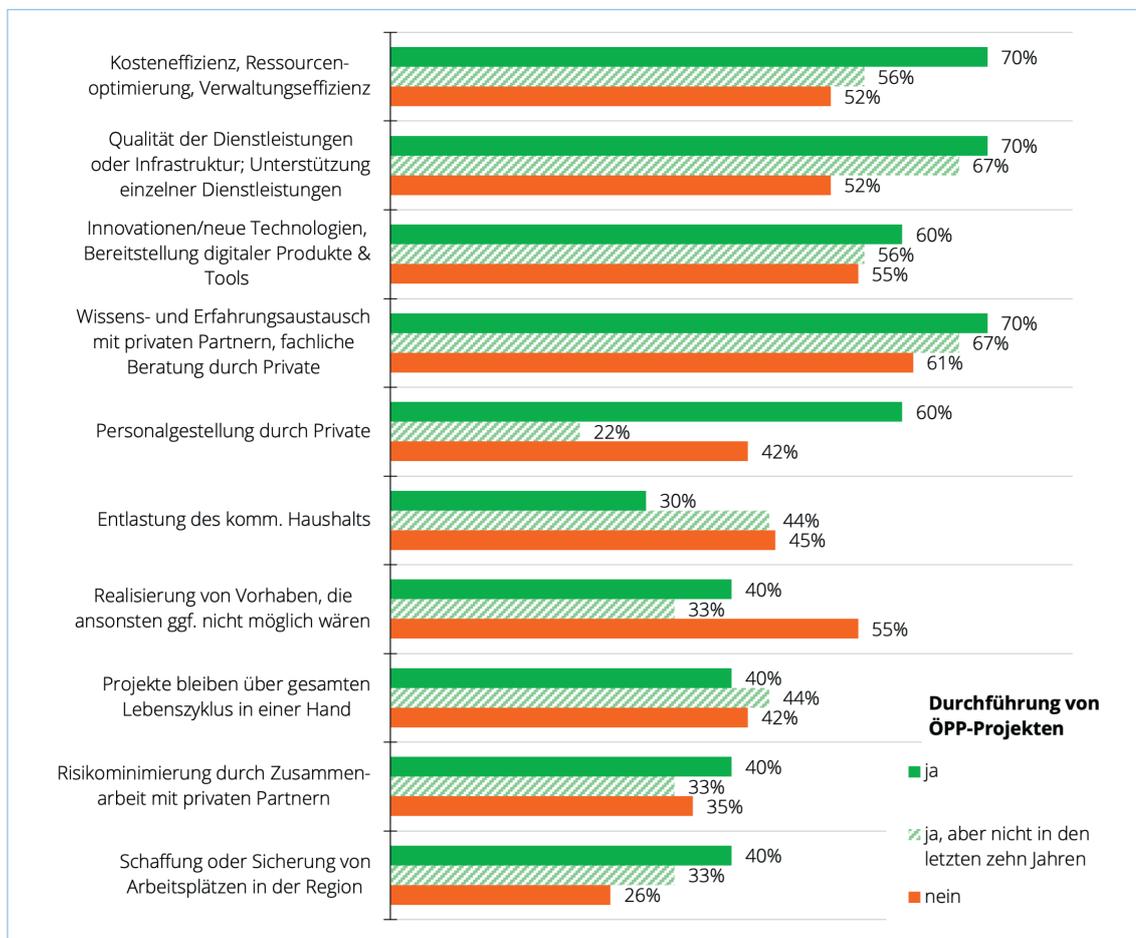


Abbildung 44: Gründe für die Nutzung von ÖPP nach Erfahrungen mit ÖPP-Projekten
Eigene Darstellung und Berechnung. Mehrfachnennung möglich. Die Sortierung erfolgte hier nach den Erfahrungswerten mit ÖPP-Projekten.

⁷⁸ In der Verschnaidung sind nur jene Gemeinden berücksichtigt, welche die benannten Gründe (eher) als Grund für eine ÖPP benannt haben. Daher sind hier keine Antworten der Gemeinden der EWK 5 enthalten.

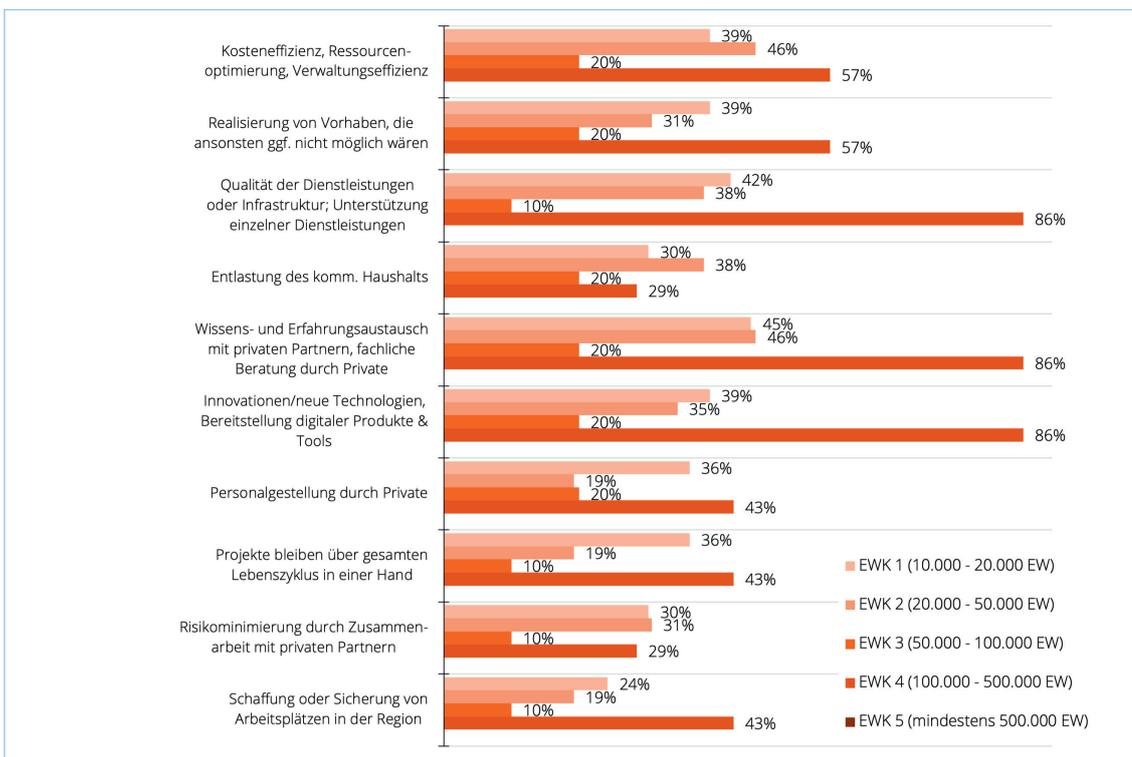


Abbildung 45: Gründe für die Nutzung von ÖPP nach Einwohnergrößenklassen
Eigene Darstellung und Berechnung.

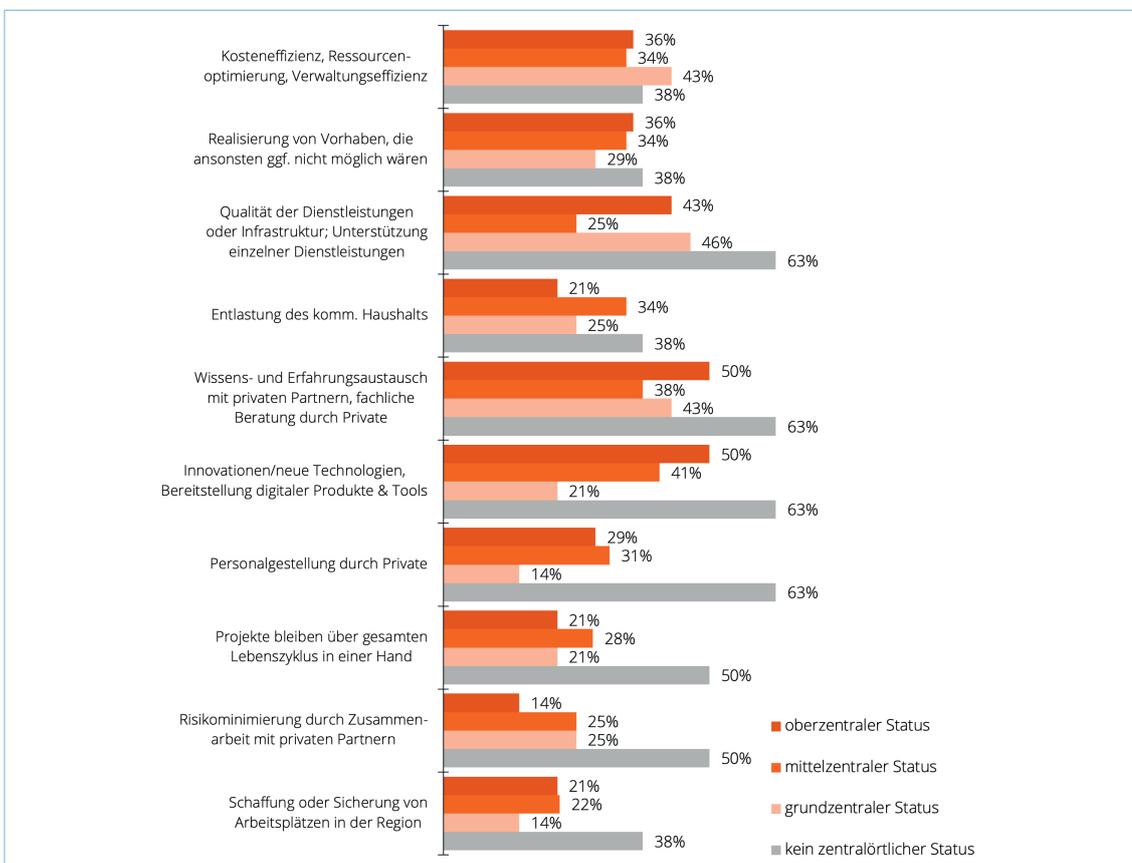


Abbildung 46: Gründe für die Nutzung von ÖPP nach Zentralörtlichkeit
Eigene Darstellung und Berechnung.



Technologien sowie Wissens- und Erfahrungsaustausch von besonderer Relevanz. Kommunen mit **grundzentralem Status** nennen überwiegend die Faktoren **Qualität der Dienstleistungen, Kosteneffizienz sowie Wissens- und Erfahrungsaustausch** als relevant. Kommunen **ohne zentralörtlichen Status** bewerten zudem besonders die Qualität der Dienstleistungen, Innovation bzw. neue Technologien, Wissens- und Erfahrungsaustausch sowie die **Personalstellung** durch private Partner als relevante Faktoren. Allerdings sei an dieser Stelle auf die Ausführungen zu Abbildung 32 in Abschnitt 3.4.1 verwiesen, welche zeigen, dass ein Großteil der Mittel- und Grundzentren noch keine ÖPP-Projekte durchgeführt hat und die Oberzentren eher in der weiteren Vergangenheit (vor über zehn Jahren). Daher scheinen sich auch bei den zentralörtlichen Gemeinden hier eher Erwartungshaltungen

anstatt konkrete Einschätzungen widerzuspiegeln, wenngleich diese mithin etwas konkreter ausfallen.

In Abbildung 47 sind die fünf **wesentlichen Investitionshemmnisse** aus Abbildung 24 sowie die damit verknüpften Faktoren für eine ÖPP-Kooperation jeweils absteigend nach ihrer Relevanz sortiert dargestellt. Dabei markieren die **grünen Balken** jene Faktoren, die (eher) **als Grund für ÖPP** zur Behebung von Investitionshindernissen gesehen werden, während **rote Balken** Faktoren kennzeichnen, die (eher) **nicht als relevant eingeschätzt** werden. Die **blauen Balken** stehen für eher **neutrale Einschätzungen**. Die Sortierung erfolgte dabei insbesondere auf Basis der Differenz zwischen den Zustimmungen (stimme zu) und Ablehnungen (stimme nicht zu), ohne die Zwischenausprägungen zu berücksichtigen. Die Kate-

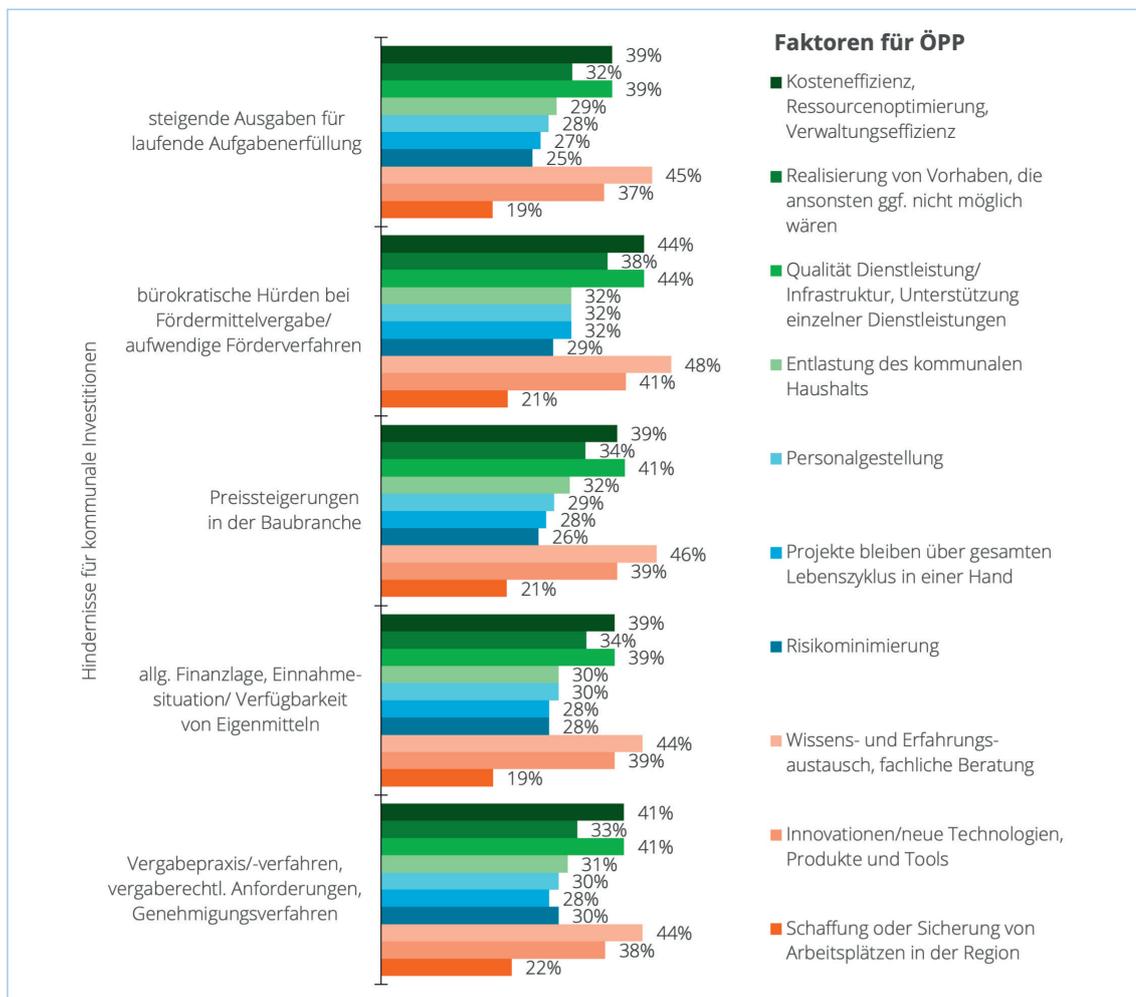


Abbildung 47: Hindernisse für die Investitionstätigkeit nach Gründen für die Nutzung von ÖPP
Eigene Darstellung und Berechnung.



gorie „Entlastung des kommunalen Haushalts“ wurde nochmals höher eingestuft, da bei dieser zwar sowohl bei Zustimmung als auch Ablehnung ein sehr hoher Anteil vorlag, jedoch unklar ist, ob insbesondere Kommunen mit niedriger Verschuldung oder einer vergleichsweise guten Haushaltslage diesen Faktor tatsächlich nicht als Investitionshemmnis wahrgenommen haben.

Hieraus lässt sich ableiten, dass die Gemeinden ÖPP-Projekte grundsätzlich positiv bewerten, ins-

besondere wegen Effizienz- und Optimierungsvorteilen, der Möglichkeit, sonst nicht realisierbare Vorhaben umzusetzen, und der Qualitätssicherung von Infrastruktur und Dienstleistungen. Zudem können Investitionshemmnisse in den Kommunen durch ÖPP-Projekte zumindest teilweise überwunden werden. Dennoch stehen im kommunalen Alltag oft finanzielle Zwänge, komplexe Verfahrensvorschriften und Hürden bei Förderverfahren einer Nutzung von ÖPP entgegen.

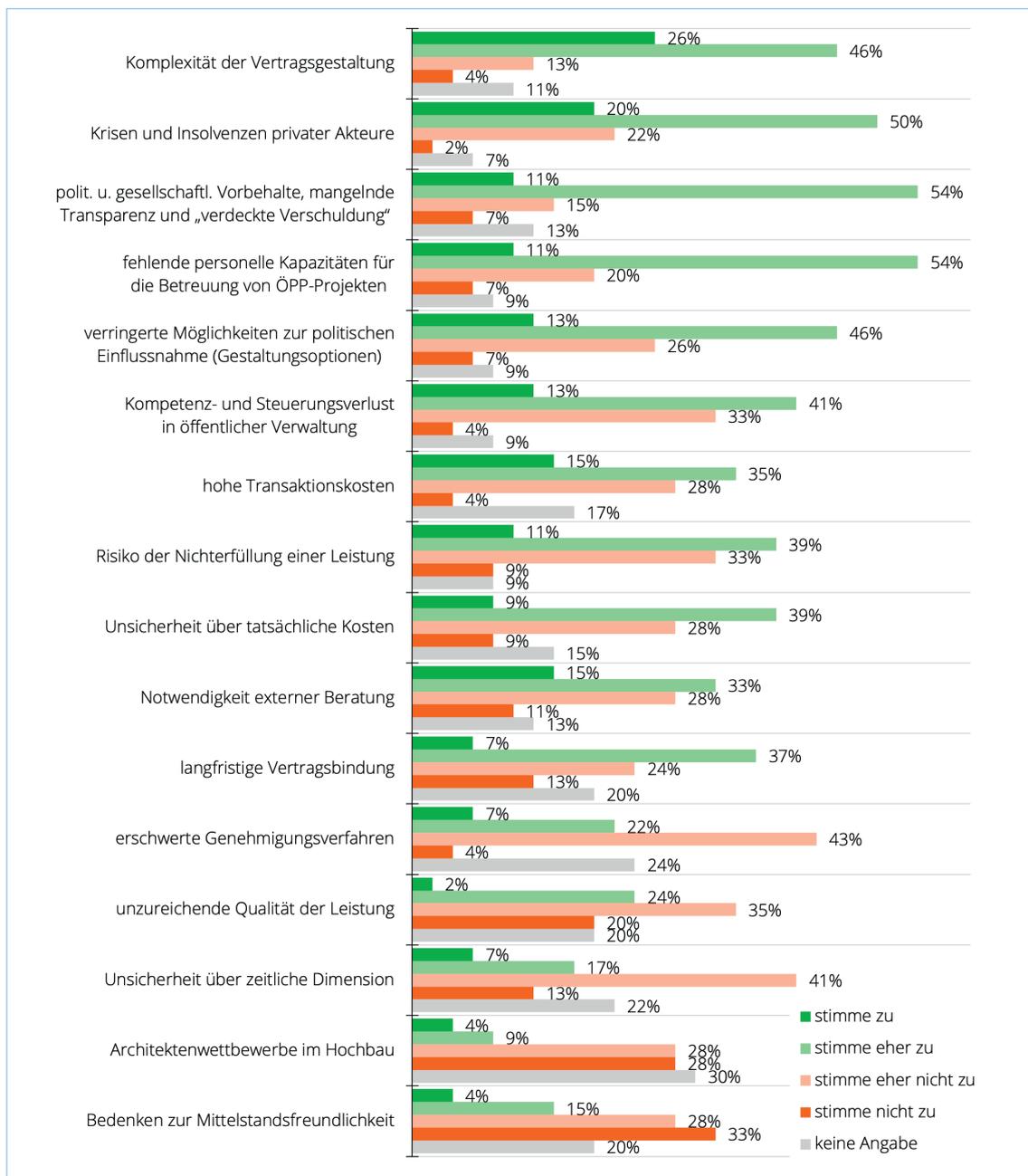


Abbildung 48: Gründe gegen die Nutzung von ÖPP
Eigene Darstellung und Berechnung. Mehrfachnennung möglich.



In der ökonomischen Theorie werden neben den Chancen auch **Risiken von ÖPP-Projekten** diskutiert. Genannt werden können die **langfristige finanzielle Bindung**, die mitunter **komplexe Vertragsgestaltung**. Auch zu möglichen Nachteilen wurden die Kommunen im Rahmen der Studie befragt.

Abbildung 48 zeigt, dass insbesondere die **Komplexität der Vertragsgestaltung, die Gefahr von Krisen und Insolvenzen privater Akteure, politische und gesellschaftliche Vorbehalte** sowie **fehlende personelle Kapazitäten** für die Betreuung von ÖPP-Projekten von den Befragten als **zentrale Hemmnisse** benannt werden. Deutlich weniger Relevanz wird Aspekten wie einer möglicherweise unzureichenden Qualität der Leistungen, Unsicherheiten über die zeitliche Dimension der Projekte oder Bedenken hinsichtlich der Mittelstandsfreundlichkeit beigemessen. Trotz teilweise hoher Zustimmungsraten zu einzelnen Faktoren – etwa zur Notwendigkeit externer Beratung, zu Kompetenz- und Steuerungsverlusten, zu verringerten Möglichkeiten politischer Einflussnahme sowie zum Risiko der Nichterfüllung von

Leistungen – bestehen im Antwortsample erhebliche Unsicherheiten und teils uneindeutige Bewertungen zwischen den Kommunen.

Bezüglich oben genannter Faktoren, die laut den antwortenden Kommunen gegen die Zusammenarbeit mit privaten Unternehmen und ÖPP in der kommunalen Praxis sprechen, lässt sich ebenfalls nach der **Erfahrung mit ÖPP-Projekten differenzieren** (Abbildung 49).

Für Kommunen, die in den **letzten Jahren Erfahrungen mit ÖPP-Projekten** gemacht haben, scheinen insbesondere die Komplexität der Vertragsgestaltung und fehlende personelle Kapazitäten für die ÖPP-Projektbetreuung hemmend zu wirken. Kommunen, die seit **mehr als zehn Jahren keine ÖPP-Projekte** mehr durchgeführt haben, aber zuvor Erfahrungen gesammelt hatten, nennen vor allem hohe Transaktionskosten, Komplexität der Vertragsgestaltung, Unsicherheit über tatsächliche Kosten, politische und gesellschaftliche Vorbehalte sowie Krisen und Insolvenzen privater Akteure als entscheidende Gründe gegen ÖPP. Für **Kommunen ohne ÖPP-Erfahrung** sind

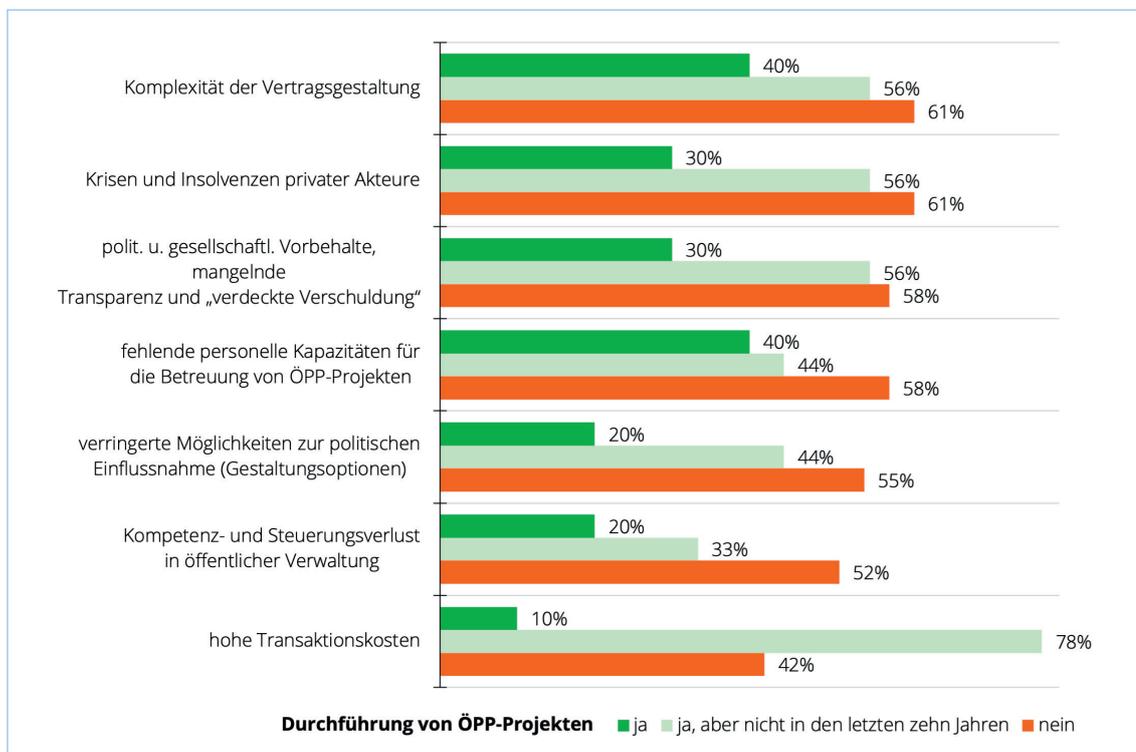


Abbildung 49: Gründe gegen die Nutzung von ÖPP nach Erfahrungen mit ÖPP-Projekten
Eigene Darstellung und Berechnung. Mehrfachnennung möglich. Es sind nur jene Antwortkategorien dargestellt, welche insgesamt mehrheitlich als Grund gegen die Nutzung von ÖPP benannt wurden.



insbesondere die Komplexität der Vertragsgestaltung, Krisen und Insolvenzen privater Akteure, politische und gesellschaftliche Vorbehalte, fehlende personelle Kapazitäten sowie geringere Einfluss- und Steuerungsmöglichkeiten relevante Faktoren, die vermutlich auch in Zukunft gegen eine ÖPP-Nutzung sprechen. Zudem ist auffällig, dass für Kommunen mit ÖPP-Erfahrung in den letzten zehn Jahren kein einzelner Faktor ein besonders gewichtiger Grund gegen die Durchführung von ÖPP-Projekten darstellt – hier zeichnet sich **insgesamt ein eher positives Bild gegenüber ÖPP** ab. Unabhängig von der ÖPP-Erfahrung scheinen außerdem Unsicherheiten bezüglich der zeitlichen Dimensionen, ungleiche Leistungsqualität, Bedenken hinsichtlich der Mittelstandsfreundlichkeit sowie Architektenwettbewerbe im Hochbau keine wesentlich relevanten Gründe gegen die Nutzung von ÖPP zu sein.

Grundsätzlich lässt sich durch ein **professionelles Projektmanagement, die Wahl am Markt eta-**

lierter privater Partner und ein hohes Maß an Transparenz der meisten Kritik begegnen. Eine vor Projektbeginn sorgfältige Wirtschaftlichkeitsprüfung, eine **klare Vertragsgestaltung mit Risikoaufteilung, die Stärkung und der Erhalt der kommunalen Steuerung und Kontrolle** (Inhabermodell) oder **frühzeitig Flexibilisierungspotenziale** einzubauen, um Nachsteuerungen im (oftmals langem) Zeitverlauf zu ermöglichen.

Auch bei der Betrachtung der **Faktoren, die gegen die Nutzung** einer Zusammenarbeit mit privaten Unternehmen und **ÖPP** in der kommunalen Praxis sprechen, ergibt sich über die **Einwohnergrößenklassen** hinweg kein eindeutiges Bild (vgl. Abbildung 50). Für die EWK 3 und 5 werden die im Antwortsample benannten Ablehnungsgründe de facto kaum als solche gesehen, wohingegen Gemeinden der EWK 4 mehrheitlich vergleichsweise viele dieser Gründe als Hindernisse für die Nutzung von ÖPP benannt haben.

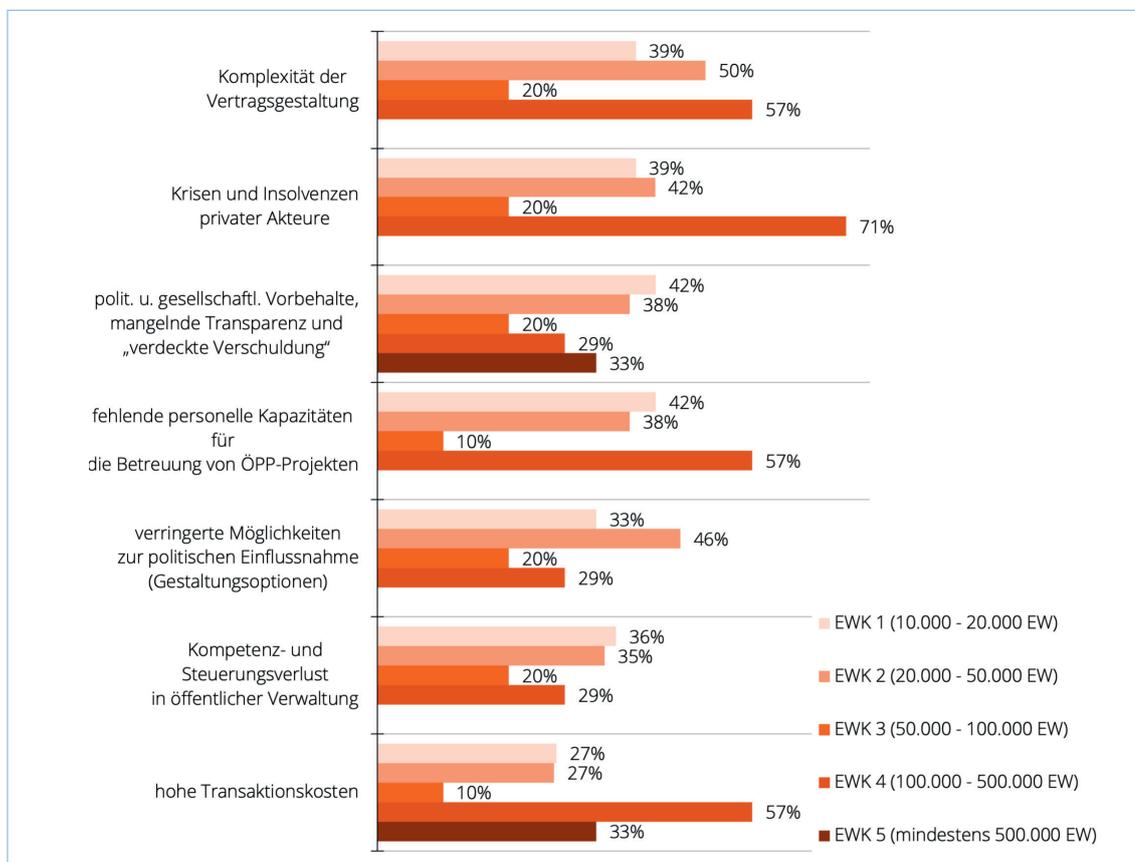


Abbildung 50: Gründe gegen die Nutzung von ÖPP nach Einwohnergrößenklassen
Eigene Darstellung und Berechnung. Es sind nur jene Antwortkategorien dargestellt, welche insgesamt mehrheitlich als Grund gegen die Nutzung von ÖPP benannt wurden.



3.5 Zwischenfazit

Im Rahmen des empirischen Teils (Kommunalbefragung) wurde deutlich, dass sich die Einwohnerstruktur recht gut mit der Grundgesamtheit der deutschen Kommunen ab 10.000 Einwohnern deckt. Dies ermöglichte es, relativ verallgemeinerungsfähige Aussagen für die gesamte Ebene der Kommunen zu treffen. In der Befragung wurde deutlich, dass vor allem **Kommunen ab 50.000 Einwohnern**, insbesondere aber solche mit mehr als 100.000 Einwohnern (EWK 4 und 5), **besonders hohe Pro-Kopf-Verschuldungen** mit mehr als 3.000 Euro je Einwohner (GK 5 und 6) aufweisen, resultierend aus einem potenziell umfangreicheren Leistungsangebot bzw. komplexen infrastrukturellen Netz und zentralörtlichen Funktionen (höhere Sozialleistungsnotwendigkeiten). Im Hinblick auf **Hemmnisse für die Investitionstätigkeit** wird im Rahmen der Kommunalbefragung deutlich, dass durchaus eine Vielzahl von Faktoren von den Befragten als Hindernisse wahrgenommen werden. Besonders gravierend werden **Preissteigerungen im Bausektor** sowie **höhere Ausgaben für die laufende Aufgabenerfüllung** eingeschätzt, 96 % der Befragten betrachten diese Aspekte mindestens als eher hinderlich. Auch **Förderverfahren, Vergabepaxis**, die allgemeine **Finanzlage** sowie das aktuelle **Zinsniveau** werden als bedeutende Hemmnisse benannt. Werden die Daten bzgl. der häufig genannten „dünnen Personaldecke“ ausgewertet, zeigt sich, dass insbesondere der **Mangel an technischem Personal** von den Befragten am häufigsten als **Hindernis** genannt wird. Gerade hier können private Unternehmen mit ihrem Know-how und ihren technischen Lösungen unterstützen.

Mit steigender **Erfahrung in ÖPP-Projekten** steigt auch deren **Zustimmung** in den befragten Kommunen. Im Gegensatz dazu zeigt sich, dass Gemeinden ohne eigene ÖPP-Erfahrung jene Projekte auch tendenziell eher skeptisch sehen. Eine hohe **Verschuldung** schränkt zudem ceteris paribus die investive **Handlungsfähigkeit** ein. **ÖPP** könnte hier **Effizienzpotenziale** freisetzen. Der Rücklauf hinsichtlich **bereits abgeschlos-**

sener ÖPP-Projekte fiel verhaltener aus, weshalb die Ergebnisse vor allem als Fallbeispiele zu interpretieren sind. Hierbei entfallen die größten Projektvolumina bei der Zusammenarbeit der Kommunen mit privaten Unternehmen insbesondere auf die Bereiche Kindertagesstätten, Sport- sowie Kultur- und Freizeiteinrichtungen. Wird die Anzahl der abgeschlossenen Projekte betrachtet, liegen die Schwerpunkte vor allem in den Bereichen Kindertagesstätten, energetische Transformation, Energieversorgung bzw. Ver- und Entsorgung sowie Sport-, Kultur- und Freizeiteinrichtungen. **Energiewende, Energieversorgung und Entsorgung** weisen im Rahmen der kommunalen Leistungserbringung grundsätzlich einen hohen Stellenwert auf, nicht zuletzt für das Potenzial von ÖPP. Allerdings variieren der Handlungsdruck und die Umsetzung je nach Kommune stark.

Aufgrund der strukturell angespannten **Finanzlage** und der dafür auch ursächlichen schmalen Einnahmenbasis können **ÖPP-Ansätze** ein Mittel darstellen, Infrastrukturprojekte zügiger und kosteneffizienter umzusetzen. Nutzbare **Finanzierungsinstrumente** sehen die teilnehmenden Kommunen insbesondere in **Fördermittelprogrammen** und -krediten sowie **Kommunalkrediten** (besonders sinnvoll). Darüber hinaus werden kommunale Bürgschaften, **Projektfinanzierungen** und Finanzierungen über gemeinsame **Kooperationsgesellschaften** überwiegend als eher sinnvoll eingeschätzt. Als **ÖPP-Chancen** finden insbesondere die Aspekte **Kosteneffizienz, Ressourcenoptimierung und Verwaltungseffizienz** eine klare Zustimmung. Auch die Qualität der Dienstleistungen bzw. Infrastruktur, Innovationen und neue Technologien sowie Wissens- und Erfahrungsaustausch werden häufig als relevante Faktoren genannt.

Faktoren, die aus Sicht der Kommunen eher **hemmend** mit **ÖPP** in der kommunalen Praxis in Verbindung gebracht werden, sind bspw. die **Komplexität der Vertragsgestaltung**, die Gefahr von Krisen und **Insolvenzen** privater Akteure, fehlende personelle Kapazitäten für die Betreuung von ÖPP-Projekten sowie politische und **gesellschaftliche Vorbehalte**. Deutlich



weniger hemmend wirken nach Aussagen der Kommunen Aspekte wie langfristigen Vertragsbindungen, Genehmigungsverfahren, einer möglicherweise unzureichenden Qualität der Leistungen, Bedenken hinsichtlich der Mittstandsfreundlichkeit sowie Architektenwettbewerben (im Hochbau).

Grundsätzlich lässt sich durch ein **professionelles Projektmanagement, die Wahl am Markt etablierter privater Partner und ein hohes Maß an Transparenz** der meisten Kritik begegnen. Eine vor Projektbeginn sorgfältige **Wirtschaftlichkeitsprüfung**, eine klare Vertragsgestaltung mit Risikoaufteilung, die Stärkung und Erhalt der kommunalen Steuerung und Kontrolle (Inhabermodell) oder frühzeitig Flexibilisierungspotenziale einzubauen, um Nachsteuerungen im (oftmals langem) Zeitverlauf zu ermöglichen.



4 Ausblick und Handlungsansätze

ÖPP bieten eine alternative Beschaffungs- und Erbringungsvariante zur Bereitstellung öffentlicher Leistungen. Ihr Aufkommen ist insbesondere auf die **Finanzknappheit** in öffentlichen Haushalten sowie auf **Verwaltungsmodernisierungen** im Sinne einer **gesteigerten Wirtschaftlichkeit und Qualität** zurückzuführen. Das Hauptziel und die Legitimation für den Abschluss einer ÖPP seitens der öffentlichen Hand bestehen darin, durch die Einbindung privater Partner die Bereitstellung öffentlicher Leistungen effizienter, wirkungsvoller und ressourcenschonender zu gestalten. ÖPP-Modelle sind Kooperationen zum intendierten gegenseitigen Vorteil. Dieser Umstand erfordert, dass die Ausgestaltung einer solchen Kooperation einer seriösen, ergebnisoffenen Analyse folgen muss.⁷⁹

Nicht zuletzt in Zeiten äußerst **angespannter Kommunalhaushalte** und angesichts des neuen **„Sondervermögens Infrastruktur“** sollten zusätzlich begleitende, prozesseffiziente Instrumente verstärkt in den Fokus politischer, wissenschaftlicher Debatten sowie der praktischen Umsetzung rücken. Kommunalverwaltungen sind daher gut beraten, sich mit jenen Instrumenten zu beschäftigen, die es ermöglichen, Projektrealisierungen zu beschleunigen und zu optimieren. Die Stellschrauben liegen in der Projektorganisation, in den Planungsverfahren, in der GU-Vergabe, in schnelleren Vergabeprozessen, bei Fördermitteln, aber eben vor allem auch in **ÖPP-Projekten**.⁸⁰

In der Literatur wurde seit jeher über die Sinnhaftigkeit, die Effektivität und die Effizienz von ÖPP diskutiert. Derzeit werden die Pro-Argumente wieder stärker betont, vermutlich dem enormen **Investitionsrückstand**, der **angespannten öffentlichen Haushaltslage** geschuldet. So beschreibt bspw. der Ökonom Marcel Fratzscher vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) ÖPP als ein probates Mittel, wofür „(...)

Kommunen (...) ihre ideologischen Scheuklappen gegenüber öffentlich-privaten Partnerschaften ablegen und viel stärker als bisher mit privaten Anbietern zusammenarbeiten [sollten]. Denn auch dies ist eine bittere Lehre der letzten Jahrzehnte: Viele Kommunen konnten die finanziellen Risiken großer Projekte nicht abfedern, und zu häufig bedeutete eine Kostenexplosion bei einzelnen Projekten, dass Kommunen für viele Jahre andere wichtige Investitionen nicht mehr stemmen konnten.“⁸¹

Für die Bewältigung der (kommunalen) Transformationsaufgaben der Zukunft und Gegenwart bedarf es tragfähiger Modelle, Akteure und Finanzen.⁸² **Die Chancen von ÖPP** liegen in der Stärkung von (öffentlichen) Infrastrukturen, der Schaffung ganzheitlicher, integrierter smarter Ansätze (insbesondere mittels Vernetzung bisher isolierter (Infrastruktur-)Bereiche, wie Energieversorgung, Wohnen und Mobilität im Quartier), der Teilhabe und Befähigung der relevanten Anbieter und Nutzer, der Optimierung des Rechtsrahmens (Gemeinderecht und Wettbewerbsrecht, Fördermittel), in Kooperationslösungen zu beiderseitigem Vorteil (Win-Win-Situation) sowie themenübergreifend in der kontinuierlichen Evaluierung.

Zentrale **Handlungsansätze** betreffen u. a. die Themenfelder **(1) Rechtsrahmen, (2) Vernetzung und Kooperation, (3) Befähigung sowie (4) Aufgabenkreis**.

(1) Eine **„Ermöglichung“** und **rechtliche Verankerung** neuer Organisationsformen, insbesondere für kommunale Dienstleistungen zur adäquaten Erbringung von Infrastruktur- oder Daseinsvorsorgeleistungen durch ÖPP, ist dabei prinzipiell rechtlich zu stärken. Dies betrifft unter Umständen Kooperationen im Rahmen möglicher Schranken der öffentlichen Unternehmen durch teilweise restri-

⁷⁹ Vgl. Rethmann (2020), S. 373.

⁸⁰ Vgl. Püstow/Rottmann (2025), S. 157.

⁸¹ Fratzscher (2025).

⁸² Vgl. weiterführend hierzu insbesondere auch Lenk et al. (2022), S. 41 f.



tives Gemeinderecht, bspw. bei Kooperationen, die über das Gemeindegebiet hinausgehen (Örtlichkeitsprinzip). Hierbei steht eine mögliche Anpassung des kommunalrechtlichen Rahmens an eine erforderliche gemeindegebiets- und sektorübergreifende Aufgabenerbringung im Kontext der Daseinsvorsorge im Fokus (Stichwort Örtlichkeitsprinzip), ebenso wie die EU-rechtliche Vorgabe einer Daseinsvorsorgeerbringung im Wettbewerb.

- (2) Um die **Vernetzung und Kooperation** zu fördern sowie das Potenzial im Rahmen der ÖPP zu heben, ist die Entwicklung und Etablierung eines geeigneten **Schnittstellenmanagements**, besonders aber die Schaffung erforderlicher Strukturen und Kapazitäten in den Kommunalverwaltungen notwendig. Im Speziellen betrifft dies die Entwicklung und Etablierung geeigneter Organisationsstrukturen sowie die Schaffung der technischen Voraussetzungen bei Kommunen und Aufgabenträgern. Ferner bedarf es eines ideologiefreien, fallbezogenen Ansatzes zur Prüfung geeigneter Beschaffungs- und Erbringungsformen (wie Eigenerbringung, Öffentlich-Öffentliche Zusammenarbeit oder ÖPP), um die Vorteile der jeweiligen Realisierungsvariante herauszustellen und optimal zu nutzen. Auch die Entwicklung und Nutzung entsprechender technischer Ansätze, wie Plattformen für kombinierte Leistungen und Angebote unter Einbindung partnerschaftlicher Modelle, können hier zielführend sein.
- (3) Nicht nur **Bürger und Konsumenten**, sondern auch die unterschiedlichen **Erbringer von ÖPP-Leistungen sowie die Kommune** als Aufgabenträger müssen **befähigt** werden, im Rahmen der ÖPP tätig werden zu können. Dafür sind speziell für die kommunale Ebene alternative Organisations- und Erbringungsformen in Aufgabenbereichen der Daseinsvorsorge zu entwickeln, insbesondere dort, wo eine flächenhafte Erbringung allein durch staatliche oder betraute (kommunale oder privatwirtschaftliche) Akteure nicht mehr gewährleistet werden kann. Dies kann z. B. auch die Frage nach einer Flexibilisierung von Stan-

dards von Daseinsvorsorgeleistungen in einzelnen Bereichen (z. B. in Smart-City-Themenfeldern) und Experimentierklauseln bezüglich der Form der Erbringung seitens der Normgeber (Bund, Länder) beinhalten.

- (4) Auch beim **Aufgabenkreis** ist ein offener Diskurs notwendig, der bspw. auf den Einfluss bzw. die Bedeutung neuer Technologien und partnerschaftlicher Modelle in der kommunalen Daseinsvorsorge und Infrastrukturentwicklung abstellt. Ferner ist kontinuierlich zu diskutieren, welche physischen und digitalen Infrastrukturen von so hoher Relevanz sind, dass sie der Daseinsvorsorge zugeordnet werden sollen und damit die Erbringung entsprechender Angebote bzw. die Bereitstellung entsprechender Einrichtungen und Technologien in die Gewährleistungsverantwortung der öffentlichen Hand fallen soll bzw. welche Aufgaben der Daseinsvorsorge sich auch oder besser marktlich realisieren lassen. Abschließend ist dann insbesondere auch zu klären, für welche dieser Infrastrukturen die Gewährleistung der Erbringung ausreichend ist (ÖPP oder private Unternehmen) und welche hoheitlich, d. h. durch die Kommunen oder öffentliche Unternehmen, erbracht werden sollten (Eigenerstellung).

Im aktuell herausfordernden kommunalen Infrastrukturbereich **„Wärmeplanung/Wärmewende“** sind im Rahmen von **ÖPP-Projekten** spezifische regulatorische Rahmenbedingungen der Infrastrukturen (hier: leitungsgebundene gewerbliche Wärmelieferung) zu berücksichtigen. Klar ist, mit der gesetzlichen Verpflichtung zur kommunalen Wärmeplanung (Wärmeplanungsgesetz 2024) steigt der Investitionsdruck erheblich. Der Anteil der Wärmenetze in Deutschland liegt derzeit bei rund 14 %, bis 2045 soll er auf ca. 30 % steigen. ÖPP-Modelle können hier helfen, da die Projekte kapitalintensiv und langfristige sind. Erfolgreiche Beispiele sind Kooperationen zwischen Stadtwerken und privaten Partnern beim Aufbau von Quartierswärmenetzen und Großwärmepumpen. Dennoch können sich spezifische Hemmnisse und



eine erhöhte Komplexität dieser Projekte ergeben. Das Eigentum an den Wärmenetzen liegt in jenen Gesellschaften/Stadtwerken, an denen die Kommunen beteiligt sind. Unstrittig haben die Kommunen spezifische Interessen an der Entwicklung von Stadtteilen und Quartieren, dem Erhalt und der Ansiedelung von Gewerbe und damit an Arbeitsplätzen, bei Heiz- und Energiekosten und bei der Erreichung von Dekarbonisierungszielen. Die Wärmeversorgung als solche ist jedoch nicht Kernaufgabe einer Kommune (jenseits der Bauleitplanung im Rahmen der nunmehr verpflichtenden Wärmeplanung). Damit gelten die entsprechenden Regeln bei der Finanzierung solcher Maßnahmen durch Kommunen. Für die Kommune besteht somit auf der einen Seite die Aufgabe, einen verlässlichen Partner für Finanzierung und Bereitstellung von Know-how zu finden. Andererseits und zugleich entstehen neue Aufgaben, die vor Ort umzusetzen sind, die direkte Anknüpfungspunkte zu kommunalen Kernaufgaben wie Straßenbau, Bewirtschaftung der eigenen Immobilien und Betreuung ggf. vorhandener kommunaler Wohnungsunternehmen aufweisen.

Im Bereich der **Stromversorgung** stehen Kommunen vor großen Herausforderungen durch den Ausbau erneuerbarer Energien, der Elektromobilität und die steigende Nachfrage nach Netzkapazitäten. ÖPP können insbesondere beim Betrieb und Ausbau von Verteilnetzen, Speicherlösungen (Batterien, Power-to-X) und Smart-Grid-Technologien eine Rolle spielen. Private Partner bringen technisches Know-how und Kapital ein, während die Kommune durch Konzessions- oder Gesellschaftsmodelle Einfluss behält. Risiken ergeben sich vor allem aus regulatorischen Vorgaben wie Netzentgeltregulierung und langen Amortisationszeiträumen.

Auch bleibt die **Breitbandversorgung** eine zentrale Zukunftsaufgabe der Kommunen. Deutschland liegt im Juni 2025 mit einem Anteil an der Glasfaseranschlussquote (homes connected) bei 27,3% und damit internatio-

nal noch recht niedrig.⁸³ Förderprogramme wie die Gigabitstrategie und Graue-Flecken-Förderung unterstützen zwar den Ausbau. ÖPP bieten hier allerdings Chancen, da private Netzbetreiber Planung, Bau und Betrieb übernehmen können, während die Kommune Eigentum oder Mitspracherechte sichert. Risiken bestehen im Überbau mehrerer Anbieter und in langfristigen Vertragsbindungen, die Flexibilität einschränken können.

Wie im empirischen Teil hervorgehoben, wird auf **kommunaler Ebene in Deutschland zu wenig investiert**, was zu einem erheblichen **Investitionsrückstand** führt. Vor diesem Hintergrund stellt sich insbesondere die Frage, ob die vermehrte Nutzung von **ÖPP hier Abhilfe schaffen kann**. Aus der Literatur heraus kann theoretisch ein höheres privatwirtschaftliches Engagement im kommunalen Bereich dazu beitragen, Leistungen effizienter und effektiver anzubieten. ÖPP-Projekte sollen eine schnellere Projektumsetzung ermöglichen, die öffentlichen Haushalte entlasten, ein lebenszyklusorientiertes Projektmanagement fördern – und somit Effizienz- und Effektivitätssteigerungen gewährleisten – sowie Risiken auf den privaten Partner übertragen.

Umso interessanter ist daher die Tatsache, dass der Einsatz dieser Modelle in Deutschland bislang vergleichsweise gering ausfällt. In der Befragung gaben die Kommunen zwar an, dass **fehlende Kenntnisse über ÖPP nicht als Hemmnis** für Investitionen wahrgenommen werden. Die Frage, ob eine verstärkte Zusammenarbeit mit ÖPP in der kommunalen Praxis sinnvoll sei, lieferte insgesamt ein eher heterogenes Bild: Zwar nimmt die **Zustimmung tendenziell mit steigender Einwohnerzahl** leicht zu, dennoch gibt es **auch in den größten Kommunen kritische Stimmen**. Interessanterweise nimmt bei den antwortenden Kommunen mit wachsender Erfahrung in ÖPP-Projekten auch die Skepsis gegenüber ÖPP ab. Die Befragung zeigt zudem, dass ÖPP in **zahlreichen Anwendungsfeldern** in Kommunen aktuell und zukünftig potenziell relevant sind. Aus Sicht der befragten Kommunen sind insbesondere

⁸³ BREKO Marktanalyse vom 14.08.2025



Kosteneffizienz, Ressourcenoptimierung und Verwaltungseffizienz wichtige Faktoren für ÖPP, die auf vergleichsweise breite Zustimmung stoßen. Ebenfalls häufig genannt werden Aspekte wie die Qualität von Dienstleistungen und Infrastruktur, Innovationen, neue Technologien sowie der Wissens- und Erfahrungsaustausch. Nicht unerheblich sind jedoch auch Faktoren, die aus **kommunaler Sicht gegen eine Zusammenarbeit** mit privaten Unternehmen und ÖPP sprechen: Dazu zählen vor allem die **Komplexität der Vertragsgestaltung, die Gefahr von Krisen und Insolvenzen privater Akteure, fehlende personelle Kapazitäten für die Betreuung von ÖPP-Projekten sowie politische und gesellschaftliche Vorbehalte**, die von den Befragten als zentrale Hemmnisse genannt wurden. Besonders auffällig ist zudem, dass der Anteil der Kommunen ohne jegliche ÖPP-Erfahrung mit zunehmender Kommunalgröße abnimmt.

Damit lassen sich **zentrale Handlungssätze** für die zukünftige Gestaltung und Etablierung von ÖPP-Projekten direkt aus den Ergebnissen der Kommunalbefragung ableiten, insbesondere aus den identifizierten Hemmnissen aus kommunaler Perspektive:

- Um **Rechtssicherheit und Verlässlichkeit** zu gewährleisten, müssen klare Rechts- und Rahmenbedingungen geschaffen werden, die ein **transparentes und belastbares** Rechts- sowie Vertragsumfeld sicherstellen. Dies ist umso wichtiger vor dem Hintergrund **persistenter politischer und gesellschaftlicher Vorbehalte**. Gleichzeitig gilt es, die kommunalen Kapazitäten bei den **Anforderungen an die Vertragsgestaltung nicht zu überstrapazieren** bzw. diese gegebenenfalls durch Beratungsangebote zu entlasten. Potenziell könnte auch eine **Anpassung der einschlägigen Vertragsmodelle** hilfreich sein, um im Projektverlauf auf veränderte Rahmenbedingungen flexibel reagieren zu können. Zudem müssen **tragfähige Finanzierungsmodelle** entwickelt und eine faire Risikoteilung zwischen öffentlichen Trägern und privaten Partnern sichergestellt werden.

- ÖPP-Projekte sollten sich an klaren **Qualitäts- und Leistungsstandards** orientieren, wobei Zielvorgaben und messbare Kriterien zur Überprüfung der Zielerreichung definiert werden. Zur Förderung von Effizienz und Innovation, insbesondere im Bau- und Betriebsprozess, sind gezielte Anreize für Kostenreduktion und innovative Lösungsansätze erforderlich.
- Ein **robustes Risikomanagement**, das Verantwortung und Risikoverteilung nachvollziehbar und rechtlich abgesichert regelt, ist entscheidend. **Transparenz und Partizipation** sind wichtige Erfolgsfaktoren: Ausschreibungen sollten offen gestaltet, Verträge öffentlich zugänglich gemacht und regelmäßige Berichte veröffentlicht werden, um Vertrauen und Akzeptanz bei allen Beteiligten zu stärken. So können potenzielle kommunale **Vorbehalte gegenüber den Risiken von Krisen und Insolvenzen privater Akteure** reduziert werden. Diesbezüglich kann auch ein **Stakeholder-Management** etabliert werden, um die Einbindung von Bürgern und weiteren lokalen Akteuren (z. B. Verbände, lokale Wirtschaft) gezielt zu gestalten und so die Akzeptanz zu erhöhen.
- **Nachhaltigkeitsaspekte** wie Umweltschutz oder soziale Verantwortung bilden integrale Bestandteile von Planung und Betrieb. Dabei ist eine langfristige Perspektive einzunehmen, indem Vertragslaufzeiten sowie Wartungs- und Instandhaltungspläne sinnvoll dimensioniert werden.
- Darüber hinaus ist die Anpassung an **länderspezifische und standortbezogene Bedingungen** wichtig, um lokale rechtliche Rahmenbedingungen, Marktgegebenheiten und infrastrukturelle Besonderheiten angemessen zu berücksichtigen. Um dem zentralen kommunalen Hindernis **fehlender personeller Kapazitäten** für die Betreuung von ÖPP-Projekten zu begegnen, sollte geprüft werden, inwieweit **Beratungs- und Unterstützungsangebote auf Bundes- oder Landesebene** geschaffen oder ausgeweitet werden können. Ergänzend dazu kann der **Kapazitätsaufbau durch ge-**



zielte Schulungen für kommunale Mitarbeitende vorangetrieben werden. Zudem gilt es zu prüfen, ob und wie **digitale Werkzeuge und Datenmanagement** zur Unterstützung von ÖPP-Projekten etabliert und eingesetzt werden können, auch um die Projektsteuerung zu verbessern.

- Schließlich sollten **Monitoring, Evaluation** und der systematische **Austausch von Lessons Learned** aus bestehenden ÖPP-Projekten genutzt werden, um kontinuierliches Lernen und eine nachhaltige Weiterentwicklung der Praxis sicherzustellen.

Ob ein ÖPP-Projekt für eine Kommune infrage kommt, muss stets im Einzelfall geprüft werden und hängt dabei insbesondere von den lokalen Gegebenheiten vor Ort ab. Zusammenfassend zeigt sich allerdings, dass ÖPP besonders in **der Transformation unterliegenden Infrastrukturbereichen** wie **Wärme, Strom, Kreislaufwirtschaft oder Breitbandausbau** einen wichtigen Beitrag zur Bewältigung der Transformationsaufgaben leisten können. Gleiches gilt für die Trinkwasserversorgung und Abwasserreinigung. Neue gesetzliche Vorgaben, beispielsweise die Kommunalabwasserrichtlinie oder Anforderungen zum Recycling von Rohstoffen und zum Umgang mit Spurenstoffen wie Medikamentenrückständen und PFAS⁸⁴ stellen zunehmend die Kommunen vor erhebliche technische und finanzielle Herausforderungen. Diese Felder sind durch hohe Investitionsvolumina, lange Planungs- und Amortisationszeiträume sowie komplexe technologische Anforderungen gekennzeichnet – Bedingungen, unter denen kommunale Alleinlösungen an ihre Grenzen stoßen.

Es ist dennoch ratsam, diese Einzelfallprüfung möglichst **ideologiefrei und unabhängig von politischen oder gesellschaftlichen Vorbehalten** vorzunehmen. Wie in dieser Studie gezeigt wurde, zeichnen sich **erfolgreiche ÖPP** durch verschiedene Faktoren aus, die sowohl die **Interessen der Kommunen bzw. der öffentlichen Hand als auch die des privaten Partners** berücksichtigen. Entscheidend sind dabei die Festlegung klarer Ziele, eindeutiger Vereinbarungen und einer transparenten Aufgabenverteilung, eine offene Kommunikation sowie Verträge, in denen Verantwortlichkeiten, Risiken und Leistungsstandards verbindlich geregelt sind. Klar ist aber auch: ÖPP-Projekte können sowohl kosteneffizient als auch kostspielig werden. Dies hängt maßgeblich von der Art des Projekts, der Qualität der Partnerschaft, der Transparenz der Verträge und der Effektivität der Projektsteuerung ab. ÖPP erweisen sich insbesondere dann als wirtschaftlich sinnvoll und geeignet, wenn private Unternehmen durch ihr Fachwissen und ihre Effizienz in der Projektdurchführung Zeit- und Kosteneinsparungen erzielen und öffentliche Mittel somit effektiver eingesetzt werden können. Darüber hinaus können eine langfristige Planung, stabile politische sowie rechtliche Rahmenbedingungen und verlässliche Finanzierungsmechanismen das nötige Vertrauen schaffen und den Grundstein für eine nachhaltige Partnerschaft legen. Eine angemessene und faire Risikoverteilung ist entscheidend, damit beide Seiten den Anreiz haben, das Projekt erfolgreich umzusetzen.⁸⁵

⁸⁴ Per- und Polyfluorierte Alkylsubstanzen, eine Gruppe von künstlich hergestellten Chemikalien, die wasser-, fett- und schmutzabweisende sowie hitzebeständige Eigenschaften besitzen und in vielen Produkten wie Textilien, Verpackungen, Kosmetika und Feuerlöschschäumen eingesetzt werden. Da sie in der Umwelt nur sehr schwer abbaubar sind, werden sie auch als „Ewigkeitschemikalien“ bezeichnet, können sich im menschlichen Körper anreichern und stehen im Verdacht, gesundheitsschädlich zu sein.

⁸⁵ Vgl. zu diesem Absatz auch REMONDIS Sustainable Services (2025).



Literatur- und Quellenverzeichnis

Andel, Norbert (1998): Finanzwissenschaft. 4., völlig überarbeitete Auflage. Tübingen.

Auriol, Emmanuelle/Saussier, Stephane (2025): Rethinking public-private partnerships to bridge the infrastructure gap. URL: https://cepr.org/voxeu/columns/rethinking-public-private-partnerships-bridge-infrastructure-gap?utm_source=chatgpt.com. Zugriff: 09.04.2025.

Auswärtiges Amt (Hrsg.) (26.05.2023): COVID-19. URL: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/reiseund-sicherheit/reise-gesundheit/covid-19-2369826>. Zugriff: 26.06.2025.

BBSR – Bundesinstitut für Bau- Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2025): Stadt- und Gemeindetypen in Deutschland. URL: <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/raubeobachtung/Raumabgrenzungen/deutschland/gemeinden/StadtGemeindetyp/StadtGemeindetyp.html>. Zugriff: 26.06.2025.

Behörden Spiegel (o. V.) (2024): Hand in Hand – ÖPP in der Vergabe. Nr. IX, 40. Jg., 37. Woche (September 2024), S. 11.

Benz, Arthur (2011): Verwaltung als Mehrebenensystem, in: Blanke, Bernhard/Nullmeier, Frank/Reichard, Christoph/Wewer, Göttrik (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, 4, Wiesbaden, S. 11–20.

Benz, Arthur/Dose, Nicolai (2010): Von der Governance-Analyse zur Policytheorie. In: Benz, Arthur/Dose, Nicolai (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. 2., aktualisierte und veränderte Auflage, S. 251-276. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

BMDV (Bundesministerium für Digitales und Verkehr) (2020): Ablauf eines ÖPP-Vergabeverfahrens, 19.05.2020. URL: <https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Artikel/StB/oepp-wie-laeuft-vergabeverfahren-ab.html>. Zugriff: 09.10.2024.

BMF – Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.) (2016): Kommunalfinanzen 2016 im Lichte gesamtstaatlicher Herausforderungen. BMF Monatsberichte, Januar 2017. URL: <https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2017/01/Inhalte/Kapitel-3-Analysen/3-2-Kommunalfinanzen-2016-im-Lichte-gesamtstaatlicher-Herausforderungen.html>. Zugriff: 30.07.2025.

BMF – Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.) (2016): Chancen und Risiken Öffentlich-privater Partnerschaften, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen. URL: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Ministerium/Wissenschaftlicher-Beirat-/Gutachten/2016-09-22-chancen-und-risiken-oeffentlich-privater-partnerschaften.pdf?__blob=publicationFile&v=8. Zugriff: 09.10.2024.

BMWi - Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (Hrsg.) (2020): Öffentliche Infrastruktur in Deutschland: Probleme und Reformbedarf. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie.

Bogumil, Jörg (2011): Die Umgestaltung des Verhältnisses von Politik und Verwaltung. In: Blanke, B./Nullmeier, F./Reichard, Ch./Wewer, G. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. 4., aktualisierte und ergänzte Auflage, S. 536-545. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Bogumil, Jörg/Grohs, Stephan/Kuhlmann, Sabine/Ohm, Anna K. (2007): Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell. Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung. Berlin: edition sigma.

Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars (2006): Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung - Eine policyorientierte Einführung, Wiesbaden.

Bogumil, Jörg/Jann, Werner (2009): Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland - Einführung in die Verwaltungswissenschaft, 2, Wiesbaden.

Bolay, Sebastian (2006a): Kommunale Akteure: Ausgangslage, Interessen, Anreize und Handlungen – eine Literaturlauswertung - Arbeitspapier Nr. 1. Strategische Kommunale Energiepolitik zur Nutzung Erneuerbarer Energieträger (skep) (Hrsg.), Berlin, Potsdam.

Bolay, Sebastian (2006b): Rahmenbedingungen in Kommunen. Auswirkungen auf Energiemanagement und erneuerbarer Energien - Arbeitspapier Nr. 3. Strategische Kommunale Energiepolitik zur Nutzung Erneuerbarer Energieträger (skep) (Hrsg.), Berlin, Potsdam.

Bosetzky, Horst (1988): Mikropolitik, Machiavellismus und Machtkumulation. In: Küpper, Willi/Ortmann, Günther (Hrsg.): Mikropolitik, 2, Wiesbaden, S. 27–38.



- Botta, Fabio/Friedländer, Benjamin/Grüttner, André/Rottmann, Oliver/Starke, Tim (2024): Gutachten Kommunale Verwaltungs- und Entscheidungsstrukturen. In: Deutsche Energie-Agentur GmbH (dena) (Hrsg.) (2025): Teil 2 der Studie: Kommunen als zentrale Umsetzungsinstanz einer erfolgreichen Energiewende. Beitrag der lokalen Energiewende zum Erreichen der Klimaschutzziele. Berlin.
- BREKO (2025): BREKO Marktanalyse 2025. URL: <https://brekoverband.de/aktuelles/breko-marktanalyse/>, Zugriff: 21.08.2025.
- Bremeier, Wolfram/Brinckmann, Hans/Killian, Werner (2006): Public Governance kommunaler Unternehmen: Vorschläge zur politischen Steuerung ausgegliederter Aufgaben auf der Grundlage einer empirischen Erhebung. Düsseldorf.
- Brüggemeier, Martin (1998): Controlling in der Öffentlichen Verwaltung - Ansätze, Probleme und Entwicklungstendenzen eines betriebswirtschaftlichen Steuerungskonzeptes, 3. München, Mering.
- Brüggemeier, Martin/Röber, Manfred (2011): Neue Modelle der Leistungserstellung durch E-Government – Perspektiven für das Public Management. In: dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, Heft 2/2011, S. 357-380.
- BVerfG (Bundesverfassungsgericht): Verfassungsklagen gegen das Klimaschutzgesetz. Entscheidungen. Beschluss des Ersten Senats vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, Rn. 1-270. URL: http://www.bverfg.de/e/rs20210324_1bvr265618.html. Zugriff: 14.04.2023.
- Cronauge, Ulrich/Westermann, Georg (2006): Kommunale Unternehmen Finanzwesen der Gemeinden - Eigenbetriebe - Kapitalgesellschaften - Zweckverbände, Band 3, 5. Berlin.
- Crozier, Michel/Friedberg, Erhard (1979): Macht und Organisation - Die Zwänge kollektiven Handelns. Königstein/Ts.
- Crozier, Michel/Friedberg, Erhard (1993): Die Zwänge kollektiven Handelns. Über Macht und Organisation, Neuauflage, Frankfurt am Main.
- Deutscher Bundestag (2024): ÖPP-Projekte laut Bundesregierung in Einzelfällen möglich. hib 492/2024, URL: <https://www.bundestag.de/presse/hib/kurzmeldungen-1011980>. Zugriff: 09.10.2024.
- Deutscher Bundestag (2023): Unterrichtung durch die Bundesregierung, Bericht der Bundesregierung über ÖPP-Projekte im Betrieb. Drucksache 20/8729 vom 09.10.2023. URL: <https://dserver.bundestag.de/btd/20/087/2008720.pdf>. Zugriff: 15.10.2024.
- EnArgus – Zentrales Informationssystem Energieforschungsförderung (Hrsg.) (2025): EnArgus-Wiki, Stichwort Stadtgröße. URL: https://www.enargus.de/pub/bscw.cgi/d12023-2/*/*Stadtgröße?op=Wiki.getwiki&search=Aquifer. Zugriff: 26.06.2025.
- Fliedner, Ortlieb (2019a): Grundwissen Kommunalpolitik – 1. Kommunen in Staat und Gesellschaft. Herausgegeben von der KommunalAkademie der Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Fliedner, Ortlieb (2019b): Grundwissen Kommunalpolitik – 14. Kommunalverwaltung. Herausgegeben von der KommunalAkademie der Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Friedländer, Benjamin (2019): Kommunale Gesamtsteuerung öffentlicher Aufgaben. Bestandsaufnahme, Bewertung und Perspektiven. Springer, Wiesbaden.
- Frank, Elena/Hildebrandt, Jens/Pardon, Beatrice/Vandamme, Ralf (19.10.2017): Was ist Verwaltung? In: Informationen zur politischen Bildung, Kommunalpolitik. URL: <https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/izpb/kommunalpolitik-333/257317/was-ist-verwaltung/>. Zugriff: 27.03.2023.
- Fratzscher, Marcel (2025): Dann verpufft Merz' Milliardenpaket“, DIW 29.07.2025. URL: https://www.diw.de/de/diw_01.c.969672.de/nachrichten/dann_verpufft_merz_milliardenpaket.html
- Fürst, Dietrich (2004): Regional Governance. In: Benz, Arthur (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsysteme. Wiesbaden, S. 45–64.
- Gatzke, Nicolas (2011): Public Private Partnerships und öffentliche Verschuldung: PPP-Modelle im Licht deutscher und europäischer Verschuldungsregeln und ihre Transparenz in den öffentlichen Haushalten. Sozialökonomische Schriften, No. 41, Peter Lang International Academic Publishers, Frankfurt a. M. URL: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/178435/1/978-3-653-00383-3.pdf>. Zugriff: 08.10.2024.
- Geißler, René (2014): Kommunale Haushalte und die Bedeutung der Politik. In: Weiß, Jens (Hrsg.): Strategische Haushaltskonsolidierung in Kommunen. Wiesbaden, S. 59–80.
- Gern, Alfons/Brüning, Christoph (2019): Deutsches Kommunalrecht. 4. Auflage. Baden-Baden.
- Gerstlberger, Wolfgang/Kneissler, Thomas (1998): Die Eigendynamik ausgegliederter Verwaltungseinheiten:



Theoretische Überlegungen und empirische Befunde. In: Die Verwaltung (1998), S. 193-218.

Gerstlberger, Wolfgang/Schmittel, Wolfram (2004): Public private partnership als neuartiges Regelungsmuster zwischen öffentlicher Hand und Unternehmen. Hrsg. Von der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.

Gornig, Martin (2019): Investitionslücke in Deutschland: Und es gibt sie doch! Vor allem Kommunen sind arm dran. DIW aktuell, Nr. 19 - 14. Mai 2019. URL: <https://www.econstor.eu/handle/10419/196847>. Zugriff: 21.07.2025.

Gramlich, Ludwig/Grüttner, André/Rottmann, Oliver (2022): Studie in der CO:DINA-Forschungslinie Zukunftsfähige Daseinsvorsorge – LOS 1: Kurzstudie zur Arbeitsdefinition einer nachhaltig-digitalen Daseinsvorsorge. Nicht eigenständig veröffentlicht.

Grauhan, Rolf-Richard (1969): Modelle politischer Verwaltungsführung. In: Politische Vierteljahresschrift, Band 10, Heft 2/3, S. 269–284.

HaushaltsSteuerung.de (Hrsg.) (2024), Lexikon zur öffentlichen Haushalts- und Finanzwirtschaft, Bürokratie-Modell von Max Weber. URL: <https://www.haushaltssteuerung.de/lexikon-buerokratie-modell-von-max-weber.html>. Zugriff: 11.10.2024.

Heinz, Werner (Hrsg.) (1993): Public Private Partnership – in neuer Weg zur Stadtentwicklung? Stuttgart.

Heinz, Werner (1990): Stadtentwicklung und Strukturwandel. Einschätzungen kommunaler und außer-kommunaler Entscheidungsträger. Stuttgart.

Henneke, Hans-Günter (2000): Öffentliches Finanzwesen, Finanzverfassung. Eine systematische Darstellung. 2., völlig neu bearbeitete Auflage. Heidelberg.

Hesse, Mario/Starke, Tim/Bender, Christian/Lenk, Thomas (2024): Strukturelle Stärkung der kommunalen Investitionsfähigkeit. Teil 1: Die kommunalen Investitionen im fiskal-föderalen Gefüge. DOI: <https://doi.org/10.36730/2020.4.komkisa.24>.

Hesse, Mario/Starke, Tim/Bender, Christian/Lenk, Thomas (2024): Strukturelle Stärkung der kommunalen Investitionsfähigkeit. Teil 2: Die fiskalischen Transmissionskanäle unter dem Brennglas. DOI: <https://doi.org/10.36730/2020.4.komkisa.25>.

Hesse, Mario/Lück, Oliver/Redlich, Matthias (2012): Kommunaler Investitionsbedarf und ÖPP in Sachsen. Ergebnisse einer empirischen Studie des ÖPP-Kompetenzzentrums Sachsen 2011/2012. URL: https://www.wifa.uni-leipzig.de/fileadmin/Fakultät_Wifa/Institut_für_Öffentliche_Finzenzen_und_Public_Management/Komkis/Kommunaler_Investitionsbedarf_und_ÖPP_in_Sachsen.pdf. Zugriff: 09.10.2024.

wifa.uni-leipzig.de/fileadmin/Fakultät_Wifa/Institut_für_Öffentliche_Finzenzen_und_Public_Management/Komkis/Kommunaler_Investitionsbedarf_und_ÖPP_in_Sachsen.pdf. Zugriff: 09.10.2024.

ibau (Hrsg.) (2024a): ÖPP. URL: <https://www.ibau.de/akademie/glossar/oepp/#welche-modelle-werden-wo-angewendet>. Zugriff: 09.10.2024.

ibau (Hrsg.) (2024b): EU-Schwellenwerte. URL: <https://www.ibau.de/akademie/glossar/schwellenwerte/>. Zugriff: 09.10.2024.

ibau (Hrsg.) (2024c): Verhandlungsverfahren. URL: <https://www.ibau.de/akademie/glossar/verhandlungs-verfahren/>. Zugriff: 09.10.2024.

Kenkmann, Tanja/Hesse, Tilman/Köhler, Benjamin/Loschke, Carmen/Paar, Angelika/Gugel, Benjamin/Dingeldey, Miriam/Dünnebeil, Frank/Bergk, Fabian/Hecker, Clemens/Kummel, Olivia/Rademacher, Eva/Hohmeyer, Olav (2022): Kommunales Einflusspotenzial zur Treibhausgasminderung – Beitrag kommunaler Maßnahmen zum nationalen Klimaschutz. Auswirkungen flächendeckender strategischer Klimaschutzelemente und deren Potenzial für die NKL. In: Öko-Institut/Institut für Energie- und Umweltforschung (ifeu)/ Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung (ILS)/SCS Hohmeyer/Umweltbundesamt (UBA) (Hrsg.): Climate Change, Heft 48/2022. Dessau-Roßlau.

KfW – Kreditanstalt für Wiederaufbau (Hrsg.) (2025): KfW-Kommunalpanel 2025. URL: <https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-KfW-Kommunalpanel/KfW-Kommunalpanel-2025.pdf>. Zugriff: 01.07.2025.

KfW – Kreditanstalt für Wiederaufbau (Hrsg.) (2024): KfW-Research-Dossier Investitionen in Deutschland. URL: <https://www.kfw.de/%C3%9Cber-die-kfW/kfW-Research/Dossier-Investitionen.html>. Zugriff: 25.08.2025.

KGSt – Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (Hrsg.) (2013): Das Kommunale Steuerungsmodell (KSM). Bericht 5/2013. Köln.

Klenk, Tanja (2005): Governance-Reform und Identität - Zur Mikropolitik von Governance-Reformen. In: Oppen, Maria/Sack, Detlef/Wegener, Alexander (Hrsg.): Abschied von der Binnenmodernisierung? Kommunen zwischen Wettbewerb und Kooperation. Berlin, S. 31–52.

Klenk, Tanja/Nullmeier, Frank (2004): Public Governance als Reformstrategie, 2. Düsseldorf.

Kunzmann, Melanie/Kulle, Bernward (2015): Finanzierung kommunaler ÖPP-Projekte. KfW Research. URL: <https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-KfW-Kommunalpanel/KfW-Kommunalpanel-2025.pdf>. Zugriff: 01.07.2025.



https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzern-themen/Research/PDF-Dokumente-Studien-und-Materialien/ÖPP-Studie_Verfahrensleitfaden.pdf. Zugriff: 09.10.2024.

Lasar, Andreas (2014): Konzernmanagement in der Kommunalverwaltung – Ganzheitliches Steuerungskonzept auf der Grundlage eines modernisierten Haushalts- und Rechnungswesens unter Berücksichtigung der politischen Ebene. Hrsg: Hochschule Osnabrück; Stadt Salzgitter; Stadt Wolfsburg.

Lenk, Thomas/Hesse, Mario/Lück, Oliver (2013): Synoptische Darstellung der kommunalen Finanzausgleichssysteme der Länder aus finanzwissenschaftlicher Perspektive – Studie im Auftrag des Landesrechnungshofs Mecklenburg-Vorpommern. Leipzig.

Lenk, Thomas/Rottmann, Oliver/Grüttner, André/Kratzmann, Alexander/Müller, Katja (2022): Partnerschaftliche Infrastrukturentwicklung und Smart City. Studie des Kompetenzzentrums Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e. V. URL: https://kowitz.de/wp-content/uploads/2022/04/KOWID_PartnerschaftlicheInfrastrukturentwicklung.pdf. Zugriff: 09.06.2026.

Leß, Daniela/Schwarting, Gunnar (2020): Kommunales Wahlrecht in Deutschland, 2. Bonn.

Littwin, Frank/Schöne, Franz-Josef (2006): Public Private Partnership im öffentlichen Hochbau. Stuttgart.

LpB BW – Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg (Hrsg.): Kommunalpolitik, Regionalverbände. URL: <https://www.landeskunde-baden-wuerttemberg.de/regionalverbaende>. Zugriff: 17.03.2023.

Mallwitz, Gudrun (2022): Wie werden Bürgermeister in Deutschland abgewählt? In: KOMMUNAL./Politik/Recht/Recht Aktuell vom 15.11.2022. URL: <https://kommunal.de/buergermeister-abwahl-regeln>. Zugriff: 17.07.2025.

Markl-Hummel, Lioba Maria (2012): Multikriterielle Entscheidungsunterstützung für kommunale Klimaschutzmaßnahmen. Dissertation an der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Göttingen. Göttingen.

Naßmacher, Hiltrud/Naßmacher, Karl-Heinz (2007): Kommunalpolitik in Deutschland, 2. Wiesbaden.

Neubert, Lena (2014): Integration von Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel in die ländliche Regionalentwicklung – mit informellen Instrumenten ans Ziel? In: Grotheer, Swantje/Schwöbel, Arne/Stepper, Martine (Hrsg.): Nimm's sportlich – Planung als Hindernislauf. Tagungsband im Rahmen des 16. Jungen

Forums der ARL 29. bis 31. Mai 2013 in Kaiserslautern. Hannover.

Papenfuß, Ulf (2013): Verantwortungsvolle Steuerung und Leitung öffentlicher Unternehmen - Empirische Analyse und Handlungsempfehlungen zur Public Corporate Governance. Wiesbaden.

PD – Berater der öffentlichen Hand (Hrsg.) (2024): PPP-Projektdatenbank. URL: <https://www.ppp-projektbanken.de/index.php?id=9>. Zugriff: 09.10.2024.

PD – Berater der öffentlichen Hand (Hrsg.) (2022): ÖPP-Projekte im Hoch- und Straßenbau, Kurzübersicht ab 2002. Präsentation im Rahmen einer Fachtagung am 30. November 2022 in Berlin. URL: https://www.ppp-projektbanken.de/fileadmin/user_upload/2022_OEPP-Projekte_im_Hoch-_und_Strassenbau_Update_kurz.pdf. Zugriff: 09.10.2024.

Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder (2011): Gemeinsamer Erfahrungsbericht zur Wirtschaftlichkeit von ÖPP-Projekten. URL: https://www.landesrechnungshof-sh.de/file/erfahrungsbericht_oepp.pdf. Zugriff: 09.10.2024.

Prigge, Rolf/Schwarzer, Thomas (2006): Großstädte zwischen Hierarchie, Wettbewerb und Kooperation. Wiesbaden.

Püstow, Moritz/Rottmann, Oliver (2025): Sieben Instrumente, mit dem Sondervermögen die kommunale Infrastruktur zu stärken, in: Der Gemeindehaushalt, 7/2025, S. 157-160.

Püttner, Günter (1985): Die öffentlichen Unternehmen – Ein Handbuch zu Verfassungs- und Rechtsfragen der öffentlichen Wirtschaft. Stuttgart.

REMONDIS Sustainable Services (2025): Übersicht Referenzprojekte. URL: <https://www.remondiskommunen.de/referenzprojekte/uebersicht-referenzprojekte/>. Zugriff: 15.08.2025.

Rethmann, Ludger (2020): ÖPP-Unternehmen. Remondis und die kommunale Daseinsvorsorge. In: Schäfer, Michael/Rethmann, Ludger (Hrsg.): Öffentlich-Private Partnerschaften - Auslaufmodell oder eine Strategie für kommunale Daseinsvorsorge? Springer VS, Wiesbaden.

Scharpf, Fritz W. (1993): Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen. In: MPIfG Discussion Paper, Heft 93/1.

Scharpf, Fritz W. (1973): Komplexität als Schranke der politischen Planung. In: Scharpf, Fritz W. (Hrsg.): Pla-



nung als politischer Prozeß. Frankfurt am Main, S. 73–113.

Starke, Tim (2020): Bestimmung des Finanzbedarfs der kreisangehörigen Gemeinden im horizontalen kommunalen Finanzausgleich mit Fokus auf die demografische Entwicklung. Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Band 248. 1. Auflage, Berliner Wissenschafts-Verlag, Berlin.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (01.04.2025): Kommunen verzeichnen im Jahr 2024 Rekorddefizit von 24,8 Milliarden Euro. Pressemitteilung Nr. 126 vom 1. April 2025. URL: https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2025/04/PD25_126_71137.html. Zugriff: 24.07.2024.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (26.03.2025): Öffentliche Schulden im 4. Quartal 2024 um 2,6 % höher als Ende 2023, Öffentlicher Schuldenstand steigt um 63,9 Milliarden Euro. Pressemitteilung Nr. 116 vom 26. März 2025. URL: https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2025/03/PD25_116_713.html. Zugriff: 24.07.2025.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2025a): Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich: Bundesländer, Stichtag, Ebenen des öffentlichen Gesamthaushalts, Haushalte, Schuldenarten. Jährliche Schulden des öffentlichen Gesamthaushalts. (Code 71321-0006). URL: <https://www-genesis.destatis.de/datenbank/online/statistic/71321/table/71321-0006>. Zugriff: 30.07.2025.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2025b): Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich: Bundesländer, Stichtag, Ebenen des öffentlichen Bereichs, Schuldenarten. Jährliche Schulden der sonstigen öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (Code 71329-0002). URL: <https://www-genesis.destatis.de/datenbank/online/statistic/71329/table/71329-0002>. Zugriff: 30.07.2025

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2025c): Glossar öffentliche Finanzen, Ausgaben der Kapitalrechnung. URL: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Oeffentliche-Finanzen/Glossar/ausgaben-kapitalrechnung.html>. Zugriff: 30.07.2025.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2025d): Glossar öffentliche Finanzen, Ausgaben der laufenden Rechnung. URL: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Oeffentliche-Finanzen/Glossar/ausgaben-laufende-rechnungen.html>. Zugriff: 30.07.2025.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2024): Pro-Kopf-Verschuldung steigt im Jahr 2023 auf 28.943 Euro, Pressemitteilung Nr. 288 vom 29. Juli 2024. URL: <https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/-2024/07/>

PD24_288_713.html?utm_source=chatgpt.com. Zugriff: 30.07.2025.

Vernau, Katrin (2002): Effektive politisch-administrative Steuerung in Stadtverwaltungen – Möglichkeiten und Grenzen einer Reform. Wiesbaden.

Weber, Max (1964): Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie. Studienausgabe Erster Halbband. Köln und Berlin: Kiepenheuer & Witsch.

Witte, Kirsten (2006): Public Private Partnership. Zauberformel zur Haushaltssanierung oder Ausverkauf kommunaler Kompetenz? Berlin.

Zühlke, Werner (2011): Die Gestaltung kommunaler Politik: Welche Rolle spielt das Soziale in der Ratsarbeit? In: Dahme, Heinz-Jürgen/Wohlfahrt, Norbert (Hrsg.): Handbuch Kommunale Sozialpolitik. Wiesbaden, S. 41–52.



Anhang

Anhang 1: Ausgewählte ÖPP-Fallbeispiele und deren Evaluation

Aufgabenfeld	Fallbeispiel	Evaluation: Output, Outcome
Technische Infrastruktur	Ausbau des Verkehrslandeplatzes Kassel-Calden zu einem Regionalflughafen (Nordhessen)	<p>Positive Erfahrungen:</p> <ul style="list-style-type: none"> Berücksichtigung der strukturpolitischen Situation in Nordhessen Anspruchsvolle Marktanalyse/ Stärken-Schwächen-Analyse Umweltschutzgründe (FFH, Vogelschutz-Richtlinie) stehen dem Ausbau nicht entgegen <p>Negative Erfahrungen:</p> <ul style="list-style-type: none"> ein langfristiger Interessenausgleich zwischen Aufbaubefürwortern und -gegnern konnte kaum erzielt werden
Technische Infrastruktur	Technische und kaufmännische Betriebsführung Wasserverband Döbeln-Oschatz (mit Veolia)	<p>Kooperationsmodell mit Betriebs- und Bewirtschaftungsvertrag, kaufmännische Dienstleistungen, Ingenieurleistungen, Kundenbetreuung, Gebühreneinzug</p> <p>Positive Erfahrungen:</p> <ul style="list-style-type: none"> sehr positive Erfahrungen in der Zusammenarbeit mit dem Betriebsführer zuverlässiger Anlagenbetrieb und Betreuung von Investitionsmaßnahmen für den Wasserverband zur langfristigen Sicherung der Wasserversorgung, u.a. Modernisierung und Vernetzung der Trinkwasseranlagen im Verbandsgebiet Senkung der Rohrnetzverluste von anfangs über 40 % auf ca. 10-15 % durch Einsatz moderner Technologien und Investitionsmaßnahmen Der Wasserpreis kann trotz des Bevölkerungsrückgangs inflationsbereinigt stabil gehalten werden. Einkaufsvorteile, Wissenstransfer, Unterstützung in Krisensituationen (z. B. Hochwasser) und Einbringung von Innovationen durch privaten Partner
Raumrelevante Querschnittspolitik	Entwicklung des Gewerbegebietes in der hessischen Gemeinde Hauneck (bei Bad Hersfeld)	<p>Positive Erfahrungen:</p> <ul style="list-style-type: none"> „Win-Win-Situation“: Gewerbeflächen für Private attraktiv; Steuereinnahmen für Gemeinde steigen Gemeinde wird als Wirtschaftsstandort aufgewertet
Technische Infrastruktur	See-Flughafen Cuxhaven/ Nordholz (Niedersachsen)	<p>Positive Erfahrungen:</p> <ul style="list-style-type: none"> die öffentlich-private Zusammenarbeit wird von öffentlicher und privater Seite positiv wahrgenommen Einführung wirtschaftlicher Grundsätze durch die privaten Partner in die Beteiligungsgesellschaft
Raumrelevante Querschnittspolitik	„Neue Mitte Sodingen“ – Stadtteilzentrum mit Fortbildungsakademie in Mont-Cenis Sodingen, Herne	<p>Positive Erfahrungen:</p> <ul style="list-style-type: none"> „Fortbildungsakademie Mont-Cenis“ als architektonische Weltneuheit und Bestandteil der EXPO 2000: Sie nimmt eine Funktion als ökologischer Wegbereiter wahr Schadstoffreduzierung durch Energiepark MontCenis (12.000t CO₂/Jahr) Errichtung eines Wohnparks mit ca. 80 Eigentumswohnungen
E-Government	Beteiligung der Stadt Rathenow (Brandenburg) an E-Government-Projekten	<p>Positive Erfahrungen:</p> <ul style="list-style-type: none"> engagierte, qualifizierte Promotoren verfügen über ein gut funktionierendes Kontaktnetzwerk, das sie zur Verwirklichung der Projekte nutzen Formulierung strategischer Ziele durch den eigens gegründeten „Bürgerverein“ politische Gremien in strategische Zielformulierungen eingebunden Erstellung von Markt- und Umfeldanalysen vor Vertragsabschlüssen genaue Ausschreibungen, dadurch „passgenaue“ Beratungsleistungen durch Externe erfolgreiche Teilnahme an Landes- und Bundeswettbewerben führt zu überdurchschnittlichen finanziellen Ressourcen und hohem Bekanntheitsgrad Bevorzugung „nicht-monetärer Koppel-Geschäfte“ Schwierigkeiten werden aufgefangen durch eine gute institutionelle Absicherung (Bürgerverein) und Fördermittel aus MEDIA@Komm <p>Negative Erfahrungen:</p> <ul style="list-style-type: none"> Unterschätzung des Zeitfaktors bei einzelnen Projektabschnitten Akzeptanzprobleme der Beschäftigten bei neuen IT-Lösungen



Aufgabenfeld	Fallbeispiel	Evaluation: Output, Outcome
Raumrelevante Sektorpolitiken (Hochbau)	Umbau des einstigen Hauptpostamtes zum neuen Rathaus Lübben (Brandenburg)	<p>Positive Erfahrungen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • schnelle Durchführung der Umbaumaßnahme innerhalb von zwei Jahren • gute Kooperation und Abstimmung zwischen Generalunternehmer und Objektgesellschaft • Objektanbahnung ohne bedeutende Beanstandungen, Nach- und Garantieforderungen werden erbracht <p>Negative Erfahrungen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Unterschätzung des Zeitfaktors für die Durchführung des Ausschreibungsverfahrens und für die Vertragsgestaltung
Technische Infrastruktur	Kläranlage Bad Wörishofen – ein Pilotprojekt des Freistaates Bayern	<p>Positive Erfahrungen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • das Bayerische Landesamt für Wasserwirtschaft äußert sich positiv • Entscheidung für PPP-Variante auf Grundlage von Wirtschaftlichkeitsberechnungen; der Kläranlagenneubau durch die Stadt hätte die Kommune deutlich stärker finanziell belastet • Kostensenkungen waren auch aufgrund des Wettbewerbsdrucks der Anbieter zu erzielen • Bieter müssen den Abwasserpreis für die Dauer des Betreibervertrags als Festpreis garantieren • der Betreiber erzielt durch den Einkauf größerer Mengen günstigere Preise, die er weitergeben kann • Festpreis und Termingarantie: Die Bauzeit beträgt 1,5 Jahre anstelle der ursprünglich veranschlagten 2,5 Jahre • die Vergabe erfolgt schlüsselfertig • Ausschreibungsempfehlungen: Zweiteiliges Ausschreibungsmodell: Schlüsselfertig mit Zwischenfinanzierung bis zur Betriebsbereitschaft (Teil 1), Betrieb inklusive aller Kosten (Teil 2)
Technische Infrastruktur	Errichtung einer neuen Kläranlage in der Stadt Rahden (NRW)	<p>Positive Erfahrungen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Schnelle Durchführung der Baumaßnahmen aufgrund kurzer Entscheidungswege (private Leistungen aus einer Hand) • Schutz vor unvorhersehbaren Kostensteigerungen durch spezielle vertragliche Regelungen zur Risikoverteilung • Gebührenentwicklung (1996-2002) durch geringe Steigerung gekennzeichnet (mengenabhängiger Preis 6,8 % Steigerung, mengenunabhängiger Grundpreis 2,7 % Steigerung)
Raumrelevante Querschnitts-politiken	Stadtzentrum Selm (Kreis Unna, NRW)	<p>Positive Erfahrungen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Entscheidungsgrundlage durch Erhebung von Kaufkraftdaten und Büromarktanalyse verbessert • Möglichkeit, Erfahrungen anderer Kommunen (holländisches Bauteam-Modell) zu nutzen • durch Kooperation mit zwei Projektentwicklern hat die Stadt die Möglichkeit, unterschiedliche Erfahrungen zu nutzen sowie das Risiko zu verteilen, zu vermuten sind höhere Koordinierungskosten als bei einem Entwickler • das Kriterium für die Auswahl der Projektentwickler, der regionale Bezug, bewährt sich • die beiden privaten Partner sehen das Projekt als Referenzmodell für neue Geschäftsbereiche <p>Negative Erfahrungen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verzögerungen bzw. Verhinderung von Mittelbewilligungen aufgrund komplizierter rechtlicher Rahmenbedingungen (Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz) • Verzögerung wegen Eigeninteressen privater Grundstückbesitzer • Unterschätzung des Zeitfaktors bei den privaten Projektentwicklern • die Erwartungen werden nur teilweise erfüllt; es ist mit Einwohnerwachstum und einer stärkeren Kaufkraftbindung zu rechnen; der finanzielle Gewinn für Stadt und Investoren aus dem Projekt dürfte geringer ausfallen als erwartet
Raumrelevante Querschnitts-politiken	Rhein-Neckar Einkaufszentrum (RNE)23 in Viernheim (Südhessen): Realisierung eines Stadtplatzes	<p>Positive Erfahrungen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • die städtebauliche Einbindung gilt als gelungen • die Erwartungen des Investors sollen sich erfüllt haben
Technische Infrastruktur	Bau und Betrieb der Kläranlage der Stadt Schönebeck an der Elbe (bei Magdeburg)	<p>Kooperationsmodell mit kaufmännischer und technischer Betriebsführung Abwasser und Ingenieurdienstleistungen (Beteiligung der Stadt Schönebeck (Elbe) mit 51%, Veolia mit 49%)</p> <p>Positive Erfahrungen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • gute Kooperationsbeziehungen zwischen Stadt und Veolia im Rahmen der AbS • moderate Gebührenentwicklung, die Gebühren liegen unter dem westdeutschen Durchschnitt • Verbesserung der CO₂-Bilanz der Kläranlage und energieautarker Anlagenbetrieb durch Maßnahmen zur Senkung des Energieverbrauchs, Ausbau erneuerbarer Energien durch Co-Vergärung von Klärschlamm mit Co-Substraten, Eigenstromversorgung der Kläranlage, Wärmenutzung



Aufgabenfeld	Fallbeispiel	Evaluation: Output, Outcome
Raumrelevante Querschnitts-politiken	»Neue Evinger Mitte« in Dortmund (nördlicher Stadtteil Eving)	<p>Positive Erfahrungen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • neue Arbeitsplätze v. a. im Dienstleistungssektor • Bewährung der Projektgesellschaft bei Flächenaufbereitung, Infrastrukturmaßnahmen, Planungs- und Baukoordination <p>Negative Erfahrungen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • erst 25 % der vermietbaren Gesamtfläche sind vermietet (Stand 1999)
Raumrelevante Sektorpolitiken (Sport, Freizeit)	Paul-Lemmerz-Hallenbad in Königswinter (NRW)	<p>Positive Erfahrungen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • die Zusammenarbeit mit einem externen Controller, der die betriebswirtschaftliche Entwicklung begleitet • Entwicklung von Umsatz und Gastzahlen: Der mit dem Badebetrieb erzielte Umsatz erhöhte sich in den ersten elf Monaten von etwa 20.000 Euro pro Jahr vor der Schließung auf über 200.000 Euro und stieg 2001 auf 448.000 Euro an; die Zahl der Schwimmbadgäste erhöhte sich von ca. 21.000 im Jahre 1997 auf ca. 100.000 im Jahre 2001; auch städtischen Institutionen, Vereine und der Schwimmtreff nutzen das Hallenbad mit zunehmender Tendenz
Raumrelevante Sektorpolitiken (Hochbau)	Neubau des Rathauses der Stadt Nettetal (NRW)	<p>Positive Erfahrungen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verhandlungszeitraum vier Monate; schnelle Durchführung der Baumaßnahme und Sanierung der alten Verwaltungsgebäude innerhalb von drei Jahren • Kostenreduktion durch Controlling • Realisierung der Bauvorhaben durch ortansässige Unternehmen <p>Negative Erfahrungen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • bei der Wahl des Standortes für das neue Rathaus sehen sich die einzelnen Stadtteile in Konkurrenz zueinander
Raumrelevante Sektorpolitiken (Gebäudesanie-rung)	Pilotprojekt – Sanierung von Schulgebäuden der Stadt Monheim (NRW)	<p>Positive Erwartungen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Wirtschaftlichkeits- und Machbarkeitsuntersuchungen im Vorfeld schaffen solide Entscheidungsgrundlage • Einsparpotential von insgesamt ca. 15 %³⁴ prognostiziert • großer Lerneffekt des Pilotprojektes für die öffentliche Hand erwartet • Kommunen, die nicht als Pilotfälle ausgewählt wurden, wird das gewonnene Know-how unentgeltlich zur Verfügung gestellt <p>Negative Erwartungen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • kein ausreichendes Personal für Eigenlösungen • juristische Problemstellungen
E-Government	Auslagerung nicht-hoheitlicher Aufgaben der Stadt Lörrach in das Geographische Informationssystem (GIS) ³⁵ (Baden-Württemberg)	<p>Positive Erfahrungen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Stadt Lörrach bringt ihr Know-how ein • lokal-regionale Lösung • Kosteneinsparungen: bei Personalkosten ca. 80.000 Euro, für Bestandspflege und Software ca. 10.000 Euro; gegenzurechnen sind Einnahmeausfälle von ca. 20.000 Euro • Gewinnbeteiligung an regioDATA
Technische Infrastruktur	Öffentliche Abwasserbeseitigung der Stadt Schwerte (NRW)	<p>Positive Erfahrungen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • das frühe Einbeziehen unterschiedlicher Interessenlagen hat die Entscheidungsfindung erleichtert • die privat-öffentliche Kooperation hat nicht nur die Realisierung des Vorhabens und Produktivitätssteigerungen ermöglicht, sondern auch die Abwasserentsorgung qualitativ verbessert <p>Negative Erfahrungen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verhandlungen mit Bauunternehmungen, Banken und dem Initiativkreis Ruhrgebiet dauerten mehr als zwei Jahre, bis sich aus der PPP-Idee das »Schwerter Modell« zu realisieren begann
Technische Infrastruktur	Beteiligung der Stadt Konstanz an Parkhäusern (Baden-Württemberg)	<p>Positive Erfahrungen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • das Betreiberkonzept hat sich nach Auskunft der Stadt bewährt • das Betreiberkonzept sorgt durch einheitliche Bewirtschaftung (z. B. Tarifstrukturen) für Transparenz für den Kunden • aufgrund einheitlicher Preise entfällt die Suche nach dem günstigsten Parkhaus (Parksuchverkehr)
E-Government	Pilotprojekt, Verbundprojekt MEDIA@Komm in Esslingen und Ostfildern (Baden-Württemberg)	<p>Positive Erwartungen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • hoher Stellenwert von privaten und öffentlichen Kooperationen: »E-Business needs E-Government« • die Projektleitung von MEDIA@Komm veranschlagt mittelfristig das Einsparpotential für Staat und Wirtschaft durch »AllSign« auf ca. 300 Mio. Euro p.a. <p>Negative Erfahrungen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • erhebliche Unterschätzung des Aufwands



Aufgabenfeld	Fallbeispiel	Evaluation: Output, Outcome
Raumrelevante Querschnitts-politiken	Stadtmarketing der Stadt Lünen unter dem Motto: »Wir für Lünen – unsere Stadt« (Kreis Unna, NRW)	<p>Positive Erfahrungen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ergebnisse der Arbeitsgruppen • Moderation durch externen Berater <p>Negative Erfahrungen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • vermutlich Verzögerungen bei der Umsetzung des Leitbildes durch konkrete Projekte/ Maßnahmen • teilweise Konkurrenz zwischen Stadtrat und engagierten Bürgerexperten
Raumrelevante Querschnitts-politiken	Wiedernutzung der Fläche »Minister Achenbach 1/2« in Lünen-Brambauer als neues Industrie- und Gewerbegebiet (NRW)	<p>Positive Erfahrungen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • mit frühzeitiger Beteiligung nicht nur der Stadt Lünen, sondern auch von Grundstückseigentümern und der Entwicklungsagentur bereits in der Planungsphase; dadurch wurde es möglich, ein früheres Konzept zu verlassen und ein neues zu entwerfen



Anhang 2: Checkliste zur Auswahl des Finanzierungsmodells

Entscheidungskriterium	Fragestellung	Erläuterung	Hinweise zur Umsetzung
1) Grundsätzliche Finanzierbarkeit des Vorhabens	Stehen Haushaltsmittel zur Finanzierung der Investition und für Betriebskosten zur Verfügung?	Eigenkapital	Finanzierung aus Eigenmitteln
		Festlegungen zur Finanzierung in der mittelfristigen Investitions- und Finanzplanung	Finanzierung aus Fremdmitteln
		Haushaltspositionen für Betriebsleistungen	
2) Finanzierungsstrategie des öffentlichen Auftraggebers	Stehen zukünftig Mittel zur Tilgung von Investitionskrediten zur Verfügung?	Wenn z. B. liquidierbare Kapitalanlagen mit festen Fälligkeiten oder sichere Erlöse aus Verwertungen o. ä. verfügbar sind, sind geeignete Teiltranchen des Gesamtkredites mit entsprechenden Laufzeiten zu bilden bzw. Sondertilgungen in entsprechender Höhe zu vereinbaren	Aufteilung der Finanzierung in Einzeltranchen, z. B. endfällige Zwischenkredite; Vereinbarung von Sondertilgung
	Ist eine Amortisation der Finanzierung in einem festlegbaren Zeitraum vorgesehen?		Wahl geeigneter, i. d. R. längerer Laufzeiten, um die Tilgungslast während der Laufzeit zu reduzieren. Wenn keine Amortisation vorgesehen ist, ist das Zinsanpassungsrisiko zu bewerten und die Anschlussfinanzierung (ggf. in Verbindung mit Einzeltranchen o. ä.) zu planen
3) Marktbedingungen	Welche Rahmenbedingungen sind in der aktuellen Situation zu berücksichtigen?	Aktuelles Zinsniveau: Kommundarlehen, gewerbliche Darlehen Stabilität der Zinsmärkte, insb.: mögliche Zinsbindungsfristen, Volatilität der Konditionen	Ein hohes Zinsniveau verteuert die Finanzierung insb. bei langen Laufzeiten; hier sollte die Chance von Zinsanpassungen über kurze Laufzeiten gewahrt werden. Bei einem niedrigen Zinsniveau sollten eher lange Laufzeiten gewählt werden. Der Abstand von gewerblichen zu kommunalen Konditionen wird bestimmt von der jeweiligen Bonitätsbewertung; je nach Abstand sollte ein gewerblicher Finanzierungsanteil geringer oder kürzer gehalten werden oder die Bonität über kommunale Sicherheiten (Bürgschaften, Forderungskaufvertrag mit Einredeverzichtserklärung o.ä.) erhöht werden.
		Fördermittel allg. / Fördermittel des Bundes / der Länder und der Kommunen	Die Verfügbarkeit geeigneter Fördermittel sollte frühzeitig geprüft werden; Öffentliche Fördermittel werden i. d. R. über die Hausbank beantragt. Diese sucht aus den Programmen der Förderbanken die geeigneten Finanzierungsmöglichkeiten aus und übernimmt anschließend die kredittechnische Abwicklung; Sie prüft, ob die Förderkriterien eingehalten werden, ermittelt die Bonität des Antragstellers und beantragt den Kredit bei der Förderbank; Öffentliche Kreditnehmer (Städte und Gemeinden) sind vom Hausbankprinzip ausgenommen und können Förderanträge auch direkt stellen; Bei der Inanspruchnahme von Förderkrediten sind die Förderbedingungen einzuhalten. Das heißt, es ist darauf zu achten, Zwischen- und Schlussrechnungen sowie erforderliche bauliche und / oder energetische Nachweise fristgerecht vorzulegen.
4) Einfluss der Finanzierungsvariante auf den Bietermarkt	Wie kann auch kleineren Unternehmen der Zugang zum Verfahren ermöglicht werden?	Kleinere Unternehmen verfügen oft nicht über die gleichen finanziellen Reserven wie größere Unternehmen, sodass die Finanzierungsbereitschaft der Banken eingeschränkt ist. Eine auf eine breite Beteiligung angelegte Finanzierungsvariante birgt Chancen und Risiken für die öffentliche Hand: Zum Ausgleich der Nachteile aus eingeschränkten finanziellen Reserven können der Verzicht auf Übertragung der Bauzeitfinanzierung oder die Gewährung von Abschlagszahlungen gewählt werden.	Vgl. Hinweise zur Bauzeitfinanzierung unter Entscheidungskriterium 5 Vgl. Hinweise zur Langfristfinanzierung unter Entscheidungskriterium 5
	Welche Möglichkeiten stehen im Rahmen der Bauzeitfinanzierung zur Verfügung, um den Kreis der Bieter möglichst weit zu öffnen?	Stealtsmittel	Bei einem Verzicht auf die Übertragung der Bauzeitfinanzierung können sich viele Unternehmen beteiligen; für die öffentliche Hand birgt dies jedoch das Risiko von Kostensteigerungen aus Nachtragsforderungen z. B. aus Insolvenzen oder Terminverzögerungen.



Entscheidungskriterium	Fragestellung	Erläuterung	Hinweise zur Umsetzung
5) Finanzierungsvarianten	Ist ein Verzicht auf Übertragung der Bauzeitfinanzierung sinnvoll?	Bei Nicht-Übertragung der Bauzeitfinanzierung sind aus Sicht der öffentlichen Hand (die vertraglich vereinbarten) Abschlagszahlungen nach (nicht testiertem) Baufortschritt zu zahlen. Je nach Umfang der Verpflichtung sind entsprechende Kommunalkredite schon während der Bauzeit aufzunehmen.	Aus Sicht der öffentlichen Hand droht das Risiko einer Überzahlung durch Abschlagszahlungen auf nicht-testierte Forderungen für erbrachte Leistungen. Im Fall einer Insolvenz stehen den aufgewendeten Mitteln keine verwertbaren Leistungen gegenüber. Für die Banken besteht bei dieser Wahl kein Risiko, da sie nur über die (risikofreien) Kommunalkredite auf öffentlicher Seite involviert sind.
	Kann durch die Gewährung von Abschlagszahlungen im Projektfortschritt die Finanzierung optimiert werden?	Wenn die Bauzeitfinanzierung übertragen werden soll, können Abschlagszahlungen während der Bauzeit das bankenseitige Risiko der Zwischenfinanzierung während der Bauzeit positiv beeinflussen. Hierdurch steht auch kleineren Unternehmen eine Teilnahme am Projekt offen, und die Finanzierungskosten insgesamt sinken, da die Abschlagszahlungen nicht bankseitig mitfinanziert werden müssen.	Bei Übertragung der Bauzeitfinanzierung auf das gewerbliche Unternehmen sollten Abschlagszahlungen nur für in sich abgeschlossene, über Testate unabhängiger Dritter nachvollziehbar erreichte Bautenstände zugelassen werden; dies sichert den öffentlichen Auftraggeber gegen eine Überzahlung ab und ermöglicht der Bank, testierte Teilranchen in die Langfristfinanzierung mit entsprechend angepassten (ggf. kommunalkreditähnlichen) Konditionen zu überführen.
	Welche Möglichkeiten stehen im Rahmen der Langfristfinanzierung zur Verfügung, um die Finanzierung zu optimieren?	Zur Optimierung der Langfristfinanzierung können der Verzicht auf Übertragung der Langfristfinanzierung oder die Absicherung der Finanzierung durch ergänzende Maßnahmen gewählt werden.	Bei einem Verzicht auf die Übertragung der Langfristfinanzierung muss die Investition bei Nicht-Übertragung der Bauzeitfinanzierung schon während der Bauzeit, bei Übertragung der Bauzeitfinanzierung mit Übergabe des Objektes über Kommunalkredite ausbezahlt werden. Im Fall einer übertragenen Bauzeitfinanzierung sind die wesentlichen Kosten- und Terminrisiken abgesichert.
	Wie kann die Langfristfinanzierung durch ergänzende Maßnahmen optimiert werden?	Bei Übertragung der Langfristfinanzierung erfolgt die Konditionierung der Finanzierung (neben den marktseitigen Komponenten) auf Grundlage der Kapitalflüsse des Projektes oder auf Grundlage der Bonität des gewerblichen Bieters.	
	Wodurch zeichnet sich die Konditionierung auf Grundlage der Kapitalflüsse aus?	Wird die Finanzierung auf die Kapitalflüsse des Projektes abgestellt, ist eine umfassende Prüfung der Belastbarkeit sämtlicher Projektannahmen und -grundlagen durch die finanzierende Bank erforderlich (Projektfinanzierung). Aufsichtsrechtlich handelt es sich um ein kreditähnliches Rechtsgeschäft. Diese technische, rechtliche und wirtschaftliche Prüfung des Projektes ist aufwendig und verteuert die Finanzierung erheblich, da ausschließlich gewerbliche Finanzierungsbedingungen anfallen.	Gleichzeitig führt sie aber zu einer weitgehenden Übertragung von Projektrisiken auf den Bieter und die Bank sichert im Insolvenzfall durch Eintritt der Bank die uneingeschränkte Fortführung der Nutzung ist u. U. nicht auf den Schuldenstand anzurechnen.
	Wodurch zeichnet sich die Konditionierung auf Grundlage der Bonität des gewerblichen Bieters aus?	Bei Abstellung auf die Bonität des Bieters fallen ebenfalls gewerbliche Finanzierungsbedingungen an. Aufsichtsrechtlich handelt es sich um ein kreditähnliches Rechtsgeschäft. Das Risiko der Bank aus der Leistungsfähigkeit des Bieters (z. B. hinsichtlich Insolvenz nach Abnahme) kann durch Sicherheitsleistung Dritter reduziert werden.	Gleichzeitig führt sie aber zu einer teilweisen Übertragung von Projektrisiken auf den Bieter und die Bank und sichert im Insolvenzfall durch Eintrittsrechte der Bank die Fortführung der Nutzung weit gehend ab.
Welche Auswirkungen haben die Forderungen von Patronats-erklärungen und Bürgschaften?	Patronats-erklärungen oder Bürgschaften gewerblicher Dritter können die Konditionen i. d. R. nur zum Teil verbessern. Durch eine Bürgschaft der öffentlichen Hand auf die Zahlung der Verpflichtungen aus Zins und Tilgung wird die Kreditaufnahme quasi risikofrei, da im Vergleich zu gewerblichen Finanzierungen die erforderliche Eigenkapitalhinterlegung entfällt.	Anstelle einer Bürgschaft der öffentlichen Hand kann ein Forderungsankauf mit Einredeverzicht treten.	



Entscheidungs-kriterium	Fragestellung	Erläuterung	Hinweise zur Umsetzung
	Was wird unter einem Forderungsankauf mit Einredeverzicht verstanden?	Die Bank kauft die Forderung des Bieters aus Bauleistungen und Stundung des Forderungsausgleichs in Bausch und Bogen an (Forfaitierung) und zahlt den Bieter mit Abnahme und Rechnungsstellung aus. Die öffentliche Hand erklärt ihr Einverständnis und erklärt, hinsichtlich der Rückzahlung der gestundeten Werklohnforderung den Verzicht auf die Einrede; aus Sicht der Banken wird die Forderung hierdurch risikofrei.	Der Forderungsverkauf mit Einredeverzicht ist ein genehmigungspflichtiges, kreditähnliches Rechtsgeschäft.

Quelle: Kunzmann/Kulle (2015), S. 13-17; eigene Darstellung.



KOWID – Kompetenzzentrum



Das Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e.V. an der Universität Leipzig ist ein interdisziplinärer Verbund von derzeit 22 Professuren und Instituten, der wissenschaftlich praxisorientiert zu Fragestellungen der Infrastrukturentwicklung, der Public Services und der öffentlichen Finanzen forscht. Die Professuren und Institute des Zentrums umgrenzen die Disziplinen Ökonomie, Jurisprudenz, Infrastrukturentwicklung, Politikwissenschaft, Gesundheitsökonomie, Pädagogik und Verwaltungswissenschaften.

Das Zentrum hat seinen Sitz in Leipzig und arbeitet seit 2009 deutschlandweit sowie zu europäischen Fragestellungen. Es verfügt über einen Praxisbeirat aus zahlreichen Institutionen. Inhaltliche Schwerpunktthemen bilden die Energiewirtschaft, Mobilität, Wohnungswirtschaft, Wasserver- und Abwasserentsorgung, öffentliche Finanzen, Verwaltung, Themen der Zusammenarbeit verschiedener Akteure (interkommunal und ÖPP), Smarte Infrastrukturen, Urbane Mobilität, Daseinsvorsorge, Wettbewerb etc. Besonders die Themen der Sektorenkopplung, der Vernetzung und Digitalisierung in der Infrastrukturentwicklung liegen im Forschungs- und Arbeitsfokus des Zentrums.

Dem Zentrum selbst ist ein intensiver Vernetzungsgedanke inhärent, sowohl wissenschaftlich als auch mit Blick auf die praxisorientierte Ausrichtung.

Ihr Ansprechpartner:

Dr. rer. pol. Oliver Rottmann
Dipl.-Volkswirt
Geschäftsführender Vorstand

Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft,
Infrastruktur und Daseinsvorsorge e.V.
an der Universität Leipzig
c/o Universität Leipzig
Neues Augusteum
Raum A 134 / 1. OG
Augustusplatz 10
04109 Leipzig

Tel.: +49 341-973 358 3
Fax: +49 341-973 358 9
rottmann@kowid.de

www.kowid.de



Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft (BDEW)

bdew

Energie. Wasser. Leben.

Der Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft (BDEW), Berlin, und seine Landesorganisationen vertreten mehr als 2.000 Unternehmen. Das Spektrum der Mitglieder reicht von lokalen und kommunalen über regionale bis hin zu überregionalen Unternehmen. Sie repräsentieren rund 90 Prozent des Strom- und gut 60 Prozent des Nah- und Fernwärmeabsatzes, 90 Prozent des Erdgasabsatzes, über 95 Prozent der Energienetze sowie 80 Prozent der Trinkwasser-Förderung und rund ein Drittel der Abwasser-Entsorgung in Deutschland.

Ihr Ansprechpartner:

Martin Müller
Leiter der KMU-Vertretung

BDEW Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft e.V.
Reinhardtstraße 32
10117 Berlin

Tel.: +49 30 300199-1700
Mobil: +49 173 9619792
martin.mueller@bdew.de

www.bdew.de



BDO AG

Wirtschaftsprüfungsgesellschaft



BDO bietet deutschlandweit an 28 Standorten die höchste Betreuungs- und Leistungsqualität im Beratungs- und Prüfungsgeschäft. Unsere Kundinnen und Kunden profitieren darüber hinaus von der langjährigen Erfahrung unserer Expertinnen und Experten unserer bundesweiten Fachbereiche. Das umfassende Leistungsportfolio setzt sich aus Wirtschaftsprüfung und prüfungsnahen Dienstleistungen, Advisory Services und dem Bereich Tax & Legal zusammen. Dieser umfasst unter anderem die Lohnbuchhaltung und Steuerberatung. Die Expertenteams von BDO bieten einen bereichsübergreifenden Full Service, der mehr als 400 Einzelservices umfasst und optimal an individuelle Anforderungen angepasst ist.

Mehr als 3.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter betreuen Ihr Unternehmen deutschlandweit – persönlich, engagiert und mit hoher fachlicher Expertise. Regionale Verwurzelung in Verbindung mit internationaler Vernetzung kennzeichnet unser umfangreiches Leistungsangebot. Wir sind Mitgründer des internationalen BDO Netzwerks, für das in derzeit 166 verschiedenen Ländern insgesamt über 115.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter tätig sind. Damit ist BDO die einzige Beratungs- und Prüfungsorganisation mit europäischen Wurzeln, die global agiert.

Das fortgesetzte Wachstum von BDO in den letzten Jahren ist Ergebnis der klaren strategischen Ausrichtung auf die Anforderungen der Kundinnen und Kunden, unterstützt durch ein konsequentes Übernahme- und Konsolidierungsprogramm zum weiteren Ausbau des Leistungsspektrums und der Leistungsfähigkeit von BDO. Hierzu gehört auch die Spezialisierung auf ener-

giewirtschaftliche Themen. In unserem Bereich Power, Energy & Utilities stehen Expertinnen und Experten unserer drei Unternehmensbereiche Wirtschaftsprüfung, Tax & Legal sowie Advisory Services bereit, um Sie mit passgenauen Prüfungs- und Beratungsdienstleistungen bei Ihren anstehenden Aufgaben zu unterstützen. Durch unsere Erfahrungen im Bereich Transaktionsberatung, Due Dilligence und Bewertung von Regionalversorgungsunternehmen, Netzen sowie Windparks konnte ein vielfältiges Know-how im Energiebereich aufgebaut werden.

Ihr Ansprechpartner:

André Horn
Partner Advisory Services, Power,
Energy & Utilities

BDO AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft
Fuhlentwiete 12
20355 Hamburg

Tel.: +49 40-30 293 563
andre.horn@bdo.de

www.bdo.de



Remondis



REMONDIS ist eines der weltweit führenden Privatunternehmen für Recycling, Service und Wasser und erbringt Dienstleistungen für rund 30 Millionen Menschen. Über Niederlassungen und Anteile an Unternehmen ist REMONDIS in über 30 Ländern auf drei Kontinenten präsent. Das 1934 gegründete Familienunternehmen erwirtschaftet mit mehr als 45.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern einen Jahresumsatz von 13,2 Milliarden Euro (2024). REMONDIS leistet über viele Geschäftsbereiche hinweg einen wesentlichen Beitrag zum Umwelt- und Ressourcenschutz. Angefangen bei der Rückgewinnung wertvoller Rohstoffe aus Industrie- und Haushaltsabfällen, über die Herstellung hochwertiger Recyclingrohstoffe bis hin zur Umwandlung nicht recyclingfähiger Reststoffe in Kraftstoffe. Nicht zuletzt trägt das Unternehmen durch den Einsatz von Biomasse als Energieträger zunehmend auch zur Energiewende bei. Dabei sieht sich REMONDIS weltweit als Ansprechpartner und Berater für Industrie, Handel und Kommunen, um auch regionale und individuelle Lösungen zu finden. So werden seit vielen Jahren zahlreiche Kommunen zuverlässig bei der Erbringung wichtiger Leistungen innerhalb der Daseinsvorsorge unterstützt. Öffentlich-Private Partnerschaften stehen dabei für wirtschaftliche Stabilität sowie langfristigen Erfolg und eröffnen neue Möglichkeiten für eine nachhaltige Zukunft.

Ihr Ansprechpartner:

Janina Schwemm
Leitung Vertriebssteuerung
Vertrieb Kommunal

REMONDIS Sustainable Services GmbH
Brunnenstraße 138
44536 Lünen
Deutschland

Tel.: +49 2306-106 8448
Mobil: +49 151-431 57 176
janina.schwemm@remondis.de

www.remondis.de



Veolia Wasser Deutschland GmbH



Veolia ist in Deutschland ein führender Anbieter von Umweltdienstleistungen und bietet mit seinen drei Geschäftsbereichen – Wasser, Entsorgung und Energie – eine einzigartige Bandbreite an Lösungen. Mit rund 12 500 Beschäftigten an etwa 250 Standorten sorgt Veolia dafür, dass Kommunen, Unternehmen und Bürger zuverlässig und auf höchstem Qualitätsniveau bedient werden. Ob Trinkwasseraufbereitung, Abwasserbehandlung, Klärschlamm- und Abfallentsorgung, Recycling, Versorgung mit Strom, Gas, Fernwärme, Löschwasser, Straßenbeleuchtung, Bäderbetriebe, Gewässerpflege – Veolia bietet maßgeschneiderte Lösungen für die kommunale Daseinsvorsorge.

Um Kommunen bei der Bewältigung ihrer Herausforderungen zu unterstützen, setzt Veolia auf öffentlich-private Partnerschaften. Diese ermöglichen es, Synergien zu nutzen, Innovationen schneller umzusetzen und die Effizienz zu steigern – ohne die kommunale Kontrolle aus der Hand zu geben. Ein Beispiel ist die Beteiligung von Veolia an der MIDEWA Wasserversorgungsgesellschaft in Mitteldeutschland mbH, einem mehrheitlich kommunalen Wasserversorger in Sachsen-Anhalt, der über 295 000 Einwohner in 57 Städten und Gemeinden versorgt. Hier sind die Kommunen Eigentümer der Versorgungsanlagen und entscheiden über Investitionen und Wasserpreise, während Veolia den Betrieb als Dienstleister managt, technisches und kaufmännisches Know-how einbringt und betriebliche Risiken trägt. Eine Partnerschaft, die die kommunale Handlungsfähigkeit stärkt und die Kommunen dabei unterstützt, neue zentrale Herausforderungen wie Klimaschutz, Digitalisierung und

demografischen Wandel erfolgreich zu meistern – mit stabilen Trinkwasserpreisen für die Bürger.

Veolia versteht sich nicht nur als Dienstleister, sondern als Partner, der mit innovativen Lösungen zur Effizienz- und Leistungssteigerung beiträgt. Durch die Modernisierung von Anlagen, die Nutzung regenerativer Energiequellen und die Wiederverwertung von Reststoffen trägt Veolia dazu bei, Kosten zu senken und den CO₂-Ausstoß zu reduzieren. So verbindet Veolia ökologische Verantwortung mit wirtschaftlicher Effizienz und legt damit die Grundlage für starke, lebenswerte Kommunen von morgen.

Ihr Ansprechpartner:

Kathleen Vehlou
Leiterin Kommunalentwicklung

Veolia Wasser Deutschland GmbH
Walter-Köhn-Straße 1a
04356 Leipzig

Tel.: +49 341-42 091-010
de.wasser.vertrieb@veolia.com

www.veolia.de



MENOLD BEZLER Rechtsanwälte Steuerberater Wirtschaftsprüfer Partnerschaft mbB



Menold Bezler ist eine unabhängige Wirtschaftskanzlei in Stuttgart mit über 140 Berufsträgern und insgesamt mehr als 350 Mitarbeitern. Als Full Service-Anbieter vereinen wir Rechtsberatung, Steuerberatung, Wirtschaftsprüfung und Unternehmensberatung unter einem Dach. Dabei liegt unser Fokus auf dem Mittelstand und der öffentlichen Hand.

Für mittelständische Unternehmen und Unternehmer entwickeln wir pragmatische Lösungen für komplexe Herausforderungen – mit konkreten Handlungsempfehlungen und unternehmerischem Weitblick.

Als verlässlicher Partner der öffentlichen Hand bieten wir eine in der Praxis bewährte Rundum-Beratung, gestützt auf fundierte Kenntnisse der besonderen Strukturen und Entscheidungsprozesse öffentlicher Institutionen.

Dank unserer multidisziplinären Beratungspraxis konnten wir in den vergangenen Jahren zahlreiche ÖPPs erfolgreich konzipieren und auch im Rahmen von Vergabewettbewerben tragfähige Lösungen realisieren. Dies umfasst Liefer-, Bau- und Dienstleistungen in verschiedenen Bereichen staatlicher Aufgaben sowie der kommunalen Daseinsvorsorge.

Ihre Ansprechpartner:

Dr. Beatrice Fabry (Recht)
Rechtsanwältin / Fachanwältin für Vergaberecht

Tel.: +49 711-86040 650
beatrice.fabry@menoldbezler.de

Karl-Heinz Burkhardt (Steuer)
Diplom-Ökonom, Wirtschaftsprüfer,
Steuerberater

Tel. +49 711 86040 073
karl-heinz.burkhardt@menoldbezler.de

Jan Schmeisky, M.A. (Prüfung/Financial)
Diplom-Betriebswirt, Wirtschaftsprüfer,
IT-Auditor IDW, Sustainability-Auditor IDW

Tel. +49 711 86040 032
jan.schmeisky@menoldbezler.de

MENOLD BEZLER Partnerschaft mbB
Wirtschaftsprüfungsgesellschaft
Steuerberatungsgesellschaft
Stresemannstraße 79
70191 Stuttgart

www.menoldbezler.de



EXAVY GmbH – Contractor und Erfahrungsträger im Markt der Netze und der Energiedienstleistungen



Die EXAVY GmbH ist ein Projektentwickler für nachhaltige Energie- und Infrastrukturlösungen, Investor und Contractor. Mit Sitz in Leipzig begleitet EXAVY den gesamten Lebenszyklus moderner Netzinfrastrukturen – von der ersten Idee über die Machbarkeitsstudie bis zur Finanzierung und Organisationsentwicklung. EXAVY bietet und integriert ein breites Spektrum an Leistungen entlang der Wertschöpfungskette der Projektentwicklung über die Planung bis zum baufertigen Konzept, integriert Finanzierungsmodelle und Fördermittel und steuert den Betrieb und das Contracting. Im Fokus stehen Wärme-, Strom- und Glasfasernetze, die als Rückgrat einer klimaneutralen und digitalen Gesellschaft entwickelt werden. In der Planung, dem Bau und dem Betrieb stützt sich EXAVY auf ein leistungsfähiges Netzwerk von Partnern und Lieferanten. Daneben werden Projektpartner und Kunden zu Energielösungen, Kommunikationsnetzen, Fördermittelmanagement und Nachhaltigkeit beraten.

EXAVY bündelt und integriert die langjährigen Erfahrungen und Netzwerke der Unternehmen TKI mbH und aatrix GmbH. Diese umfassen eine enge Zusammenarbeit mit Gebietskörperschaften im Zuge von Infrastrukturprojekten, Fördermittelmanagement, die gesamte Wertschöpfungskette von Infrastrukturprojekten (Projektentwicklung, Projektmanagement, ganzheitlich Planung, Umsetzung, Abrechnung und Dokumentation, Finanzierung, Betrieb).

Mission & Vision

Unsere Mission ist es, die Energiewende durch resiliente und innovative Infrastrukturen zu beschleunigen. EXAVY steht für Lösungen, die Versorgungssicherheit, Wirtschaftlichkeit und Klimaneutralität vereinen. Unsere Vision ist eine nachhaltige, souveräne und digitale Energieversorgung für alle – in Kommunen, in der Industrie und für Bürgerinnen und Bürger.

Märkte

EXAVY arbeitet für und mit verschiedenen Marktpartnern:

- Kommunen und Stadtwerke: Entwicklung von Wärmenetz- und Glasfaserstrategien mit regionalem Nutzen.
- Wohnungswirtschaft & Projektentwickler: Energie- und Infrastrukturkonzepte für Neubau, Quartiere und Sanierungsprojekte.
- Versorger und Industrie: Planung von resilienten Netzen für Versorgungssicherheit und Wettbewerbsfähigkeit.
- Energiegenossenschaften & Bürgerenergie: Partizipative Modelle, die Bürger aktiv in die Energiewende einbinden.

Marktposition & Trends

EXAVY ist im dynamischen Markt für Energy-as-a-Service (EaaS) positioniert, der sich bis 2030 von 51,88 Mrd. EUR auf 100,33 Mrd. EUR nahezu verdoppeln wird (CAGR 11,6 %). Die Energiewelt befindet sich im Umbruch: Dekarbonisierung, Dezentralisierung, Smart Grids, Microgrids, IoT und KI verändern die Art, wie Energie geplant, erzeugt und genutzt wird. EXAVY entwickelt Lösungen, die diese Trends aufgreifen und praxisnah umsetzen – immer mit dem Ziel, skalierbare, sichere und nachhaltige Infrastrukturen zu schaffen.

Ihr Ansprechpartner:

Dr. Daniel Kilper
Geschäftsführer

EXAVY GmbH
August-Bebel-Str. 41
D-04275 Leipzig

Tel.: +49 341-250 4008
info@exavy.com

www.exavy.com



Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit



**FRIEDRICH NAUMANN
STIFTUNG** Für die Freiheit.

Die Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit bietet auf Grundlage der Idee des Liberalismus Angebote zur Politischen Bildung in Deutschland und in aller Welt. Mit unseren Veranstaltungen und Publikationen ermutigen wir Menschen, sich aktiv im politischen Geschehen einzumischen. Begabte junge Menschen fördern wir durch Stipendien. Seit 2007 ist der Zusatz „für die Freiheit“ Bestandteil unseres Stiftungsnamens. Denn die Freiheit hat keine gute Konjunktur im Deutschland dieser Tage. Umso wichtiger ist es, für Freiheit zu werben und darum, die Verantwortung wahrzunehmen, die mit Freiheit einhergeht. Wir tun dies seit unserer Gründung am 19. Mai 1958. Unsere Geschäftsstelle ist in Potsdam, Büros unterhalten wir in ganz Deutschland und wir stehen im politischen Dialog mit über 60 Ländern weltweit. Im Ausland fördert die Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit den Aufbau demokratischer, marktwirtschaftlicher und rechtsstaatlicher Strukturen, damit immer mehr Menschen in liberalen, demokratischen Gesellschaften leben können. Unsere Büros informieren über aktuelle Entwicklungen der Weltregionen und arbeiten vor Ort mit zahlreichen Partnern zusammen.

Unser Stiftungsauftrag

Interesse will gebildet sein: Politische Bildung

Verständnis ist die wichtigste Voraussetzung für politische Beteiligung. Deshalb wollen wir durch die politische Bildung den Menschen den Liberalismus nahebringen – und damit auch begreifbar machen. Politische Bildung findet aber nicht nur im Kopf statt – im Mittelpunkt unserer Arbeit steht der ganze Mensch mit seinen Werten und Ideen, die es zu verändern oder zu bestärken gilt.

Erfahrung ist unersetzlich, aber austauschbar:

Politikdialog

Im Politikdialog pflegen wir auf der ganzen Welt den Austausch von Ideen, Erfahrungen und Meinungen. Vom bekannten Wirtschaftsexperten bis zur noch unbekannteren Nachwuchspolitikerin – in unseren Diskussionsrunden, Seminaren und Tagungen finden ganz unterschiedliche Menschen zusammen. Gemeinsam tüfteln sie an neuen Lösungen und bringen liberale Ideen voran.

Gemeinsam zur Lösung: Politikberatung

Im Mittelpunkt der Politikberatung steht die Lösung politischer, wirtschaftlicher und sozialer Probleme. Wir unterstützen unsere liberalen Partner im Ausland auf vielfältige Weise, zum Beispiel in der Stärkung des organisierten Liberalismus und bei der Entwicklung und dem Aufbau rechtsstaatlicher Strukturen.

Ihr Ansprechpartner:

Dr. Dirk Assmann

Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit
Liberales Institut
Reinhardtstr. 12
10117 Berlin
Deutschland

Tel.: +49 030-2887 7838
dirk.assmann@freiheit.org

www.freiheit.org



GETEC WÄRME & EFFIZIENZ GmbH



GETEC ist einer der führenden Energieversorger und Contracting-Spezialisten für Industrie und Immobilienwirtschaft in Europa. Unser Werteverprechen „Wir haben die Energie für mehr“ ist Leitbild für über 3.000 Mitarbeiter an über 70 Standorten, die mit exzellentem Engineering-Know-how, herausragender regulatorischer Kompetenz, ausgewiesener Handlungsschnelligkeit und umfassender Nachhaltigkeitsexpertise unsere Kunden durch eine immer komplexer werdende Energiewelt navigieren. Wir verstehen uns dabei als DER Partner unserer Kunden für smarte, effiziente und grüne Energielösungen. So unterstützen wir unsere Kunden bei der Verbesserung ihres Carbon Footprints und haben dabei die Zukunft fest im Blick – für die Generationen, die nach uns kommen.

Wir versorgen heute über 1 Mio. Menschen zuverlässig mit Wärme, Kälte und Strom. Und unser deutschlandweites Service-Netzwerk sorgt für höchste Versorgungssicherheit: 24 Stunden am Tag, 365 Tage im Jahr. Denn für uns ist Energie kein Produkt, sondern eine Dienstleistung.

Ausgehend von vier regionalen Plattformen Deutschland, Benelux, Schweiz und Italien erbringt GETEC für ihre Kunden in neun europäischen Ländern smarte und grüne Energiedienstleistungen. Ergänzend zu einem ganzheitlichen Lösungsspektrum bietet dabei an jeder Plattform ein Competence Center zusätzliche Expertise und Fähigkeiten für alle GETEC Kunden in ganz Europa – etwa bei AI-basierten Energielösungen, in der Quartiersentwicklung, bei der Entwicklung regenerativer Energien oder in der energetischen Nutzung von Reststoffen.

Ihr Ansprechpartner:

Michael Nözel
Leiter Joint Ventures & Portfolio
GETEC Group | Plattform Deutschland
Prokurist

GETEC WÄRME & EFFIZIENZ GmbH
Albert-Vater-Str. 50
39108 Magdeburg

Mobil: +49 151-1881 9174
michael.noebel@getec.de

www.getec-energyservices.com



IDI – Initiative deutsche Infrastruktur e.V.



Die IDI - Initiative deutsche Infrastruktur e.V. ist eine unabhängige Plattform. Sie engagiert sich für die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands durch Investitionen in essenzielle Infrastruktur. Mitglieder sind alle relevanten Interessengruppen, v.a. Vertreter deutscher Altersvorsorgeeinrichtungen, wie z. B. Versicherungen, Versorgungswerke und Pensionskassen, die branchen- und regionenübergreifend ein Kapitalanlagevermögen von zusammen rund 400 Mrd. EUR repräsentieren.

Ziel ist hierbei die Steigerung des Bewusstseins für die große Bedeutung von privaten Infrastrukturinvestitionen, in Ergänzung zu Mitteln der öffentlichen Hand. Dies wird durch den intensiven Austausch mit Politik, Kommunen, Verbänden und der Wirtschaft ermöglicht.

Über den hochkarätig besetzten Vorstand und die Arbeitskreise nimmt die IDI Stellung zu Themen rund um deutsche Infrastrukturvorhaben wie z. B. Telekommunikations-, Energie- und Verkehrsnetze. Sie informiert dabei über die Vorteile deutscher Altersvorsorgeeinrichtungen als attraktiven Partner.

Was wir bieten

- Aktuelle Informationen über politische Entwicklungen und systematische sektoren-übergreifende Marktanalysen zu Investitionsmöglichkeiten in Infrastruktur
- Einbindung in eine frühzeitige Diskussion mit allen Interessengruppen über Planung und Konzeption neuer Infrastrukturvorhaben in Deutschland.
- Teilnahme an unseren themenspezifischen Arbeitskreisen sowie transparente Information über deren Ergebnisse.

- Mitwirkung an der Gestaltung von verlässlichen politischen Rahmenbedingungen für bestimmte Infrastruktursektoren, um private Investitionen zu ermöglichen
- Organisation passgenauer Formate (z. B. Diskussionsrunden, Hintergrundgespräche) zum Austausch mit und zwischen deutschen Altersvorsorgeeinrichtungen zur Umsetzung von Investitionsvorhaben
- Teilnahme an der jährlichen Deutschen Infrastrukturkonferenz mit Fachvorträgen und Dialog
- Zugang zu Netzwerken in Politik und Wirtschaft.

Kontakt:

IDI – Initiative deutsche Infrastruktur e.V.
Klettenbergstraße 12
60322 Frankfurt am Main

Tel.: +49 69-17 53 72 67-10
info@deutsche-infrastruktur.org

www.Deutsche-Infrastruktur.org



