

**HAN
NOV
ER** 



FÜR MEHR STÄDTISCHE INVESTITIONEN

Memorandum der Landeshauptstadt Hannover

**LANDESHAUPTSTADT
HANNOVER**

INHALT

1. VORWORT UND EINLEITUNG: DIE INVESTITIONSLÜCKE	3
2. WIE HOCH IST DER INVESTITIONSBEDARF?	4
2.1 BUNDESWEITER ÜBERBLICK	4
2.2 SITUATION IN HANNOVER	5
3. WIE KONNTE EIN SO HOHER INVESTITIONSBEDARF ENTSTEHEN?	14
3.1 KRANKE KOMMUNALFINANZEN	14
3.2 SCHWIERIGES ERBE AUS DEN 1970ER JAHREN	17
3.3 AN DER FALSCHEN STELLE GESPART	19
3.4 STEIGENDE ANFORDERUNGEN	21
3.5 DEMOGRAPHISCHE ENTWICKLUNG	21
4. FINANZIERUNGSMÖGLICHKEITEN	22
4.1 FINANZHAUSHALT OHNE NETTO-NEUVERSCHULDUNG	22
4.2 HAUSHALTSÜBERSCHÜSSE	23
4.3 GEMEINDEFINANZREFORM UND INVESTITIONSPROGRAMM DES BUNDES	23
4.4 PPP FÜR NEUBAUTEN	24
4.5 NETTO-NEUVERSCHULDUNG FÜR SANIERUNG	25
5. SIND KREDITFINANZIERTER INVESTITIONEN VEREINBAR MIT EINER NACHHALTIGEN FINANZPOLITIK?	26

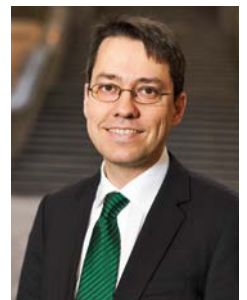
1. VORWORT UND EINLEITUNG: DIE INVESTITIONSLÜCKE

Seit einiger Zeit gibt es ein neues Wort: Die Investitionslücke. Wissenschaftler/innen, aber auch die EU-Kommission begrüßen zwar die „schwarze Null“ im Bundeshaushalt, weisen aber im gleichen Atemzug darauf hin, dass der deutsche Staat zu wenig investiert. Sollte der Bund seine finanziellen Spielräume nutzen, um stärker zu investieren? Oder sollten sogar gerade jetzt Kredite aufgenommen werden, um die Infrastruktur grundlegend zu modernisieren? Diese Frage stellt sich insbesondere für Kommunen, da sie mehr als die Hälfte aller öffentlichen Investitionen tätigen und ihr Sanierungsstau auf 118 Mrd. € geschätzt wird.

Die strategische Investitionsplanung der Landeshauptstadt Hannover weist einen Investitionsbedarf von mindestens 2 Mrd. € für die nächsten zehn Jahre aus. Aus dem jährlichen Investitionsetat von gut 100 Mio. € kann nur die Hälfte finanziert werden. Die 2 Mrd. € beinhalten kein einziges „Prestigeprojekt“. Es geht allein um den Erhalt und die Erweiterung der Infrastruktur einer wachsenden Stadt. Pflichtaufgaben, und zwar insbesondere der Bildungsbereich, dominieren den Investitionsbedarf. Im bisherigen Investitionsetat sind kurzfristig notwendige Maßnahmen nicht darstellbar oder verdrängen längerfristig geplante Vorhaben.

In diesem Memorandum soll zunächst der Investitionsbedarf der Stadt Hannover genauer dargestellt werden. Es folgt eine Analyse, wie der Bedarf in dieser Höhe entstehen konnte, um anschließend Lösungswege aufzuzeigen, wie die Investitionslücke wenn nicht vollständig geschlossen, so doch zumindest reduziert werden kann.

Solange eine Eigenfinanzierung über Haushaltsüberschüsse nicht möglich ist, bleibt nur der Weg über Fremdfinanzierung. Diese bedarf der Zustimmung durch die Kommunalaufsicht. Daher hoffen wir, mit unserer Argumentation das Land überzeugen zu können! Zudem soll das Memorandum die Diskussionen im Stadtdialog „Mein Hannover 2030“ bereichern; denn im Kern geht es darum, in die Zukunft zu investieren.



Stefan Schostok

STEFAN SCHOSTOK
OBERBÜRGERMEISTER

M. Hansmann

DR. MARC HANSMANN
STADTKÄMMERER

2. WIE HOCH IST DER INVESTITIONSBEDARF?

2.1 BUNDESWEITER ÜBERBLICK

Eine Studie des Deutschen Instituts für Urbanistik aus dem Jahr 2008 schätzt den kommunalen Investitionsbedarf bereits damals auf über 700 Mrd. €¹, und zwar verteilt auf folgende Bereiche:

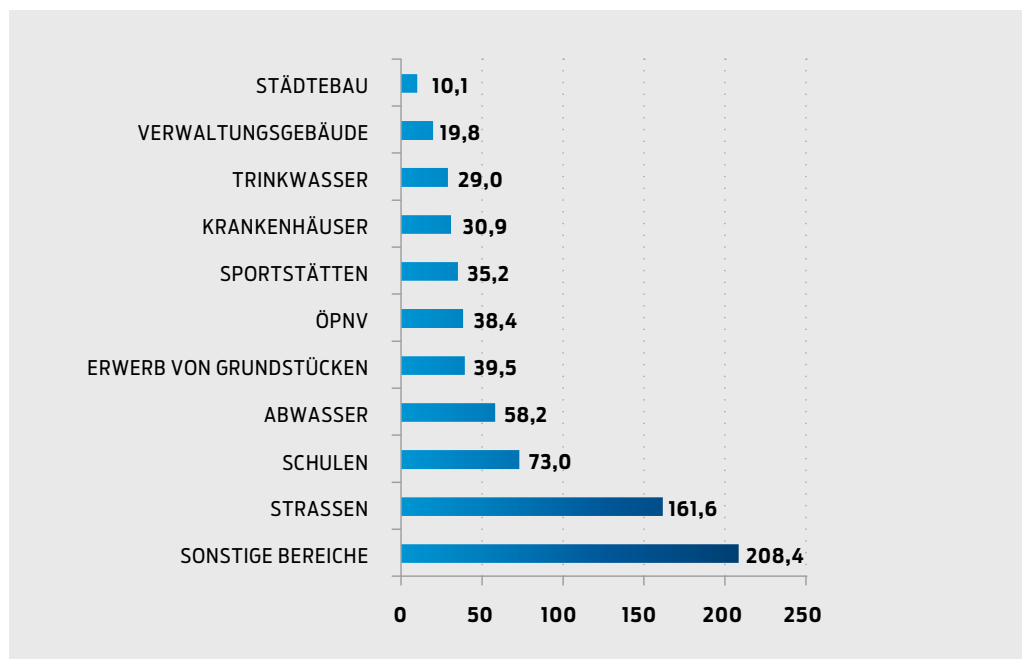


ABBILDUNG 1:
BUNDESWEITER BEDARF
AN KOMMUNALEN
INVESTITIONEN

Das Kommunalpanel der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) aus dem Jahr 2014 taxiert den „wahrgenommenen“ Investitionsrückstand auf bundesweit 118 Mrd. €.² Spitzenreiter bei beiden Schätzungen sind Straßen und Bildung. Das KfW-Panel beziffert den Investitionsrückstand in beiden Bereichen auf jeweils rund 30 Mrd. €.

¹ Siehe Michael Reidenbach u. a., Investitionsrückstand und Investitionsbedarf der Kommunen. Ausmaß, Ursache, Folgen, Strategien, Berlin 2008 (= Edition DIFU – Stadt Forschung Praxis, Bd. 4), S. 20.

² Siehe <https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-KfW-Kommunalpanel/Kommunalpanel-2014.pdf>

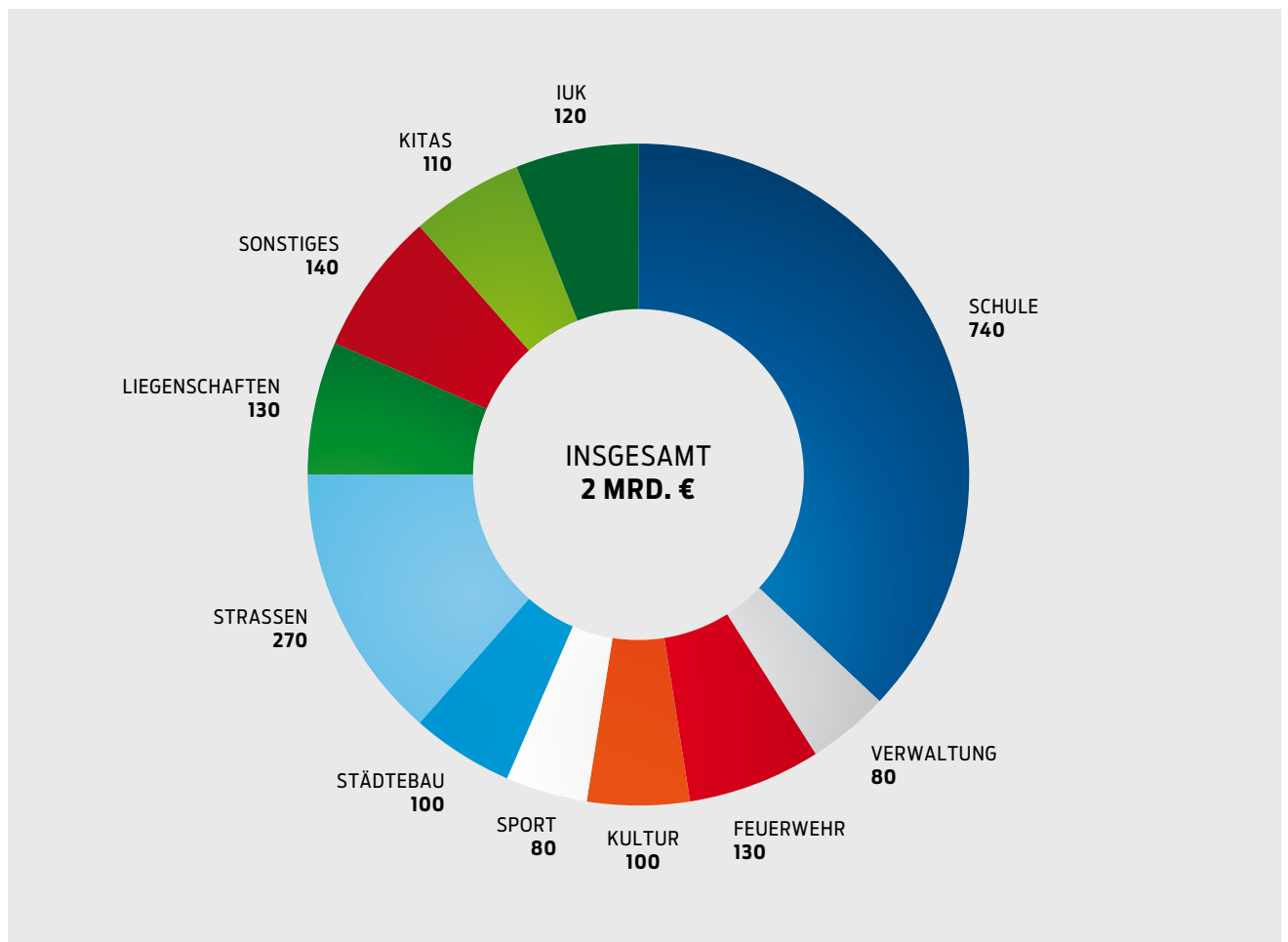
2.2 SITUATION IN HANNOVER

ÜBERBLICK

Die hannoverschen Schätzungen bestätigen in ihrer Rangfolge das Deutsche Institut für Urbanistik und die KfW. In Hannover besteht lediglich ein im Verhältnis größerer Bedarf an Schulinvestitionen, was vor allem mit der wachsenden Stadt und dem Umbau des Bildungssystems, wie z. B. Einrichtung von Ganztagschulen und Wiedereinführung des Abiturs nach 13 Jahren (G-9 Regelung), zusammenhängt. Der Straßenbereich folgt erst mit einigem Abstand. Die erheblichen Investitionen zur Flüchtlingsunterbringung sind in der Übersicht noch nicht enthalten, da das Ausmaß in einer längerfristigen Perspektive derzeit nicht einzuschätzen ist.

Nürnberg, das in seiner Größe und Wirtschaftsstruktur mit Hannover vergleichbar ist, hat in einer 12-Jahresperspektive (bis 2026) einen fast identischen Investitionsbedarf (2,8 Mrd. €) ermittelt. Auch dort liegt der Bildungsbereich weit vor den Straßen.

ABBILDUNG 2:
INVESTITIONSBEDARF
DER LANDESHAUPTSTADT
HANNOVER (LHH) IN DEN
NÄCHSTEN ZEHN JAHREN
(IN MIO. €)



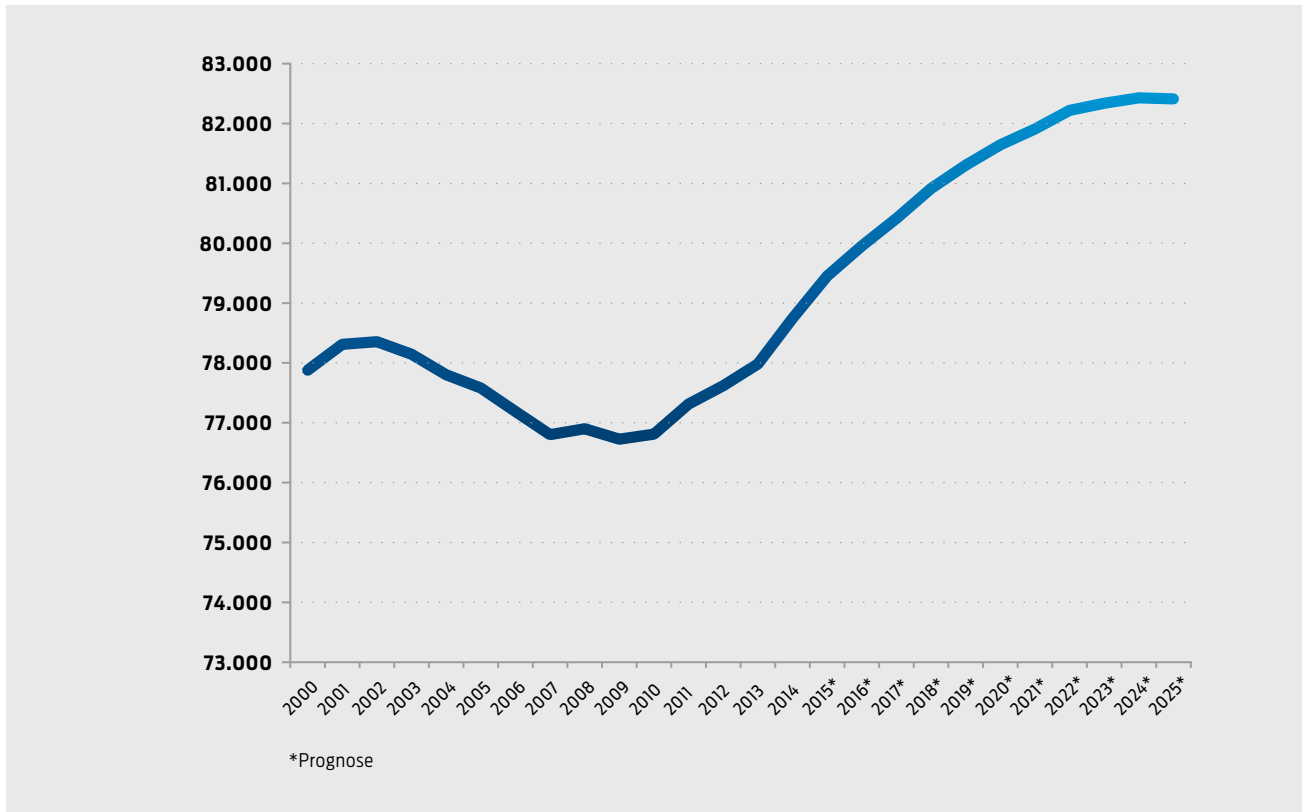


ABBILDUNG 3:
ENTWICKLUNG DER
ANZAHL VON KINDERN
UND JUGENDLICHEN
IN HANNOVER
(0-17 JAHRE)

BILDUNG

Die rund 1 Mrd. € für Schulen und Kitas begründen sich in:

- stark steigenden Kinderzahlen
- gesetzlichen Anforderungen, wie z. B. Ausbau der Betreuung von Kindern unter drei Jahren oder Einführung der Inklusion und G-9-Regelung
- einem über Jahrzehnte entstandenen Sanierungsstau
- neuen qualitativen Anforderungen, wie z. B. Ausbau der Ganztagschulen und dem Aufbau integrativer Sekundarschulen

Gute Kitaversorgung, die Nähe zum Arbeitsplatz und große Altbauwohnungen bzw. verfügbare Baugrundstücke machen Städte auch für junge Familien attraktiv. Der Langzeittrend der Suburbanisierung ist vorbei. Zudem sind Städte der wichtigste Ort für Einwanderung, Migration und Integration. In absehbarer Zeit wird jedes zweite in Hannover geborene Kind Eltern mit einem Migrationshintergrund haben. Aufgrund der steigenden Kinderzahlen platzt die Bildungsinfrastruktur aus allen Nähten. Kaum sind in einem gewaltigen Kraftakt über 2.000 Krippen- und in einem Sofortprogramm über 400 Kindergartenplätze geschaffen worden, schließt sich der Neubau von drei Grundschulen an. Die Erweiterung bestehender Schulgebäude kann den Bedarf nicht abdecken, zumal Grundschulen nur eine bestimmte Größe haben und in fußläufiger Entfernung sein sollten. Nach den aktuellsten Zahlen und der zu erwartenden Bevölkerungsentwicklung wird auch ein weiterer Ausbau im Kita-Bereich erforderlich sein.



ABBILDUNG 4:
BEISPIEL FÜR GROSSES
SANIERUNGSPROJEKT
MIT TEILNEUBAU:
IGS LIST/LEIBNIZSCHULE
(INVESTITIONSVOLUMEN:
RUND 29 MIO. €)



ABBILDUNG 5:
BEISPIEL FÜR EINE NEU
GESCHAFFENE MENSA
HUMBOLDTSCHULE

Die Neubauten drohen den Sanierungsbedarf in der Prioritätenskala zu überholen. Der gesetzliche Anspruch auf einen Schulplatz muss natürlich erfüllt werden. Zwischen 2007 und 2014 sind bereits über 320 Mio. € in die Schulsanierung investiert worden. Das hat aber nicht gereicht, um den über Jahrzehnte entstandenen Sanierungsstau vollständig abzubauen. Die Sanierungsmaßnahmen sind im Grunde eher Modernisierungen; denn bei jedem größeren Sanierungsprojekt werden auch die gestiegenen Anforderungen z. B. an Barrierefreiheit, Brandschutz sowie energetischen und technischen Standards umgesetzt. Dies gilt insbesondere auch für Mensen und Freizeitbereiche, um den Ganztagschulbetrieb zu ermöglichen.

Mit dem Ausbau der Krippenbetreuung und den Ganztagschulen sollen die Chancen von Kindern aus bildungsfernen Familien erhöht und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf verbessert werden.

Die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention fordert die Inklusion in allen gesellschaftlichen Bereichen. Für öffentliche Gebäude wie den städtischen Bildungseinrichtungen heißt dies vor allem, alle Aspekte der Barrierefreiheit für Menschen mit Behinderungen zu berücksichtigen. Es bedeutet in vielen Fällen auch einen Mehrbedarf an Räumlichkeiten.



ABBILDUNG 6:
BEISPIEL FÜR EINE
STRASSE VOR UND
NACH SANIERUNG
(STRASSENZUG „UNTER
DEN BIRKEN“)

STRASSEN

Das große städtische Schul- und Kitasanierungsprogramm, das 2007 anlief, markierte einen eindeutigen Investitionsschwerpunkt. 2014 wurde mit einem 50 Mio. €-Straßensanierungsprogramm ein zweiter Schwerpunkt gesetzt. Das Programm läuft bis 2019 und zielt auf die Sanierung kleinerer Nebenstraßen. Aus dem jährlichen Tiefbauetat, der ca. 20 Mio. € umfasst, wurden bisher vor allem die Hauptverkehrsstraßen saniert. Deren Zustand ist daher auch relativ gut. Zunehmend problematisch werden jedoch die unsanierten Nebenstraßen, die nach jedem härteren Winter immer nur oberflächlich saniert worden sind. Um schneller voran zu kommen und die Wirtschaftlichkeit deutlich zu erhöhen, wird nur von Bordstein zu Bordstein ohne Veränderung des Querschnitts und aufwändigen Planungsaufwand grunderneuert. Zudem werden die jährlichen Pakete gebündelt ausgeschrieben.

STÄDTEBAU

Insbesondere durch das Bundesprogramm „Soziale Stadt“ soll die Aufwertung und Stabilisierung benachteiligter Stadtteile ermöglicht werden. In diesem Rahmen lassen sich für die Stadtentwicklung relative hohe Drittmittel einwerben. Für Hannover haben davon die Stadtteile Hainholz, Vahrenheide/Sahlkamp, Mittelfeld und Stöcken bereits erheblich profitiert. Es wurden dort insgesamt 40 Mio. € investiert. Als nächster Stadtteil steht Mühlenberg an. Dafür sind Mittel in Höhe von 12 Mio. € eingeplant.

Nach Jahren eines entspannten Wohnungsmarktes mit im Durchschnitt niedrigen und damit erschwinglichen Mieten ziehen diese mittlerweile deutlich an. Daher hat die Stadt im Jahr 2013 ein großes Wohnungsbauprogramm aufgelegt. Über 6 Jahre sollen jeweils 130 Wohnungen (insg. 775 Wohnungen) bezuschusst und dadurch die Mieten niedrig gehalten werden. Insgesamt gibt die Stadt dafür 30,8 Mio. € einschließlich 15,5 Mio. € an Investitionszuschüssen aus.

Die Situation am Wohnungsmarkt erschwert nicht nur einer wachsenden Anzahl von Alleinstehenden, Studierenden, Älteren und größeren Familien den Zugang zu preiswerten Wohnraum. Auch die Stadt findet kaum noch günstige Wohnungen, um sie für Flüchtlinge anzumieten. Daher baut die städtische Wohnungsbaugesellschaft momentan 10 Flüchtlingsunterkünfte. Zudem wird die Stadt allein in diesem Jahr 50 Mio. € für den Kauf von mobilen Unterkünften ausgeben. Die weiterhin steigenden Flüchtlingszahlen lösen auch für die kommenden Jahre nochmals erheblichen Investitionsbedarf aus. So ist davon auszugehen, dass der Investitionsansatz in 2016 die 50 Mio. € des laufenden Jahres deutlich überschreiten wird. In der Flüchtlingsunterbringung besteht mittlerweile ohne Zweifel ein neuer Investitionsschwerpunkt.



FEUERWEHR

Zwei Feuer- und Rettungswachen mit einer Bausubstanz aus dem 19. Jahrhundert und den 1930er Jahren sind faktisch abgängig. Kooperationen mit den Werksfeuerwehren der Continental und der Deutschen Messe ermöglichen den Neubau beider Feuerwachen mit einem Investitionsvolumen von zusammen rund 90 Mio. €. Allein die neue Hauptfeuerwache 1 mit Rettungs-Leitstelle für Hannover und Region kostet über 65 Mio. € und ist der erste Neubau für die Berufsfeuerwehr seit Jahrzehnten.

ABBILDUNG 7:
NEUBAU DER FEUER-
UND RETTUNGSWACHE 1
– IM BAU UND NACH
FERTIGSTELLUNG



ABBILDUNG 8:
STADIONBAD HANNOVER

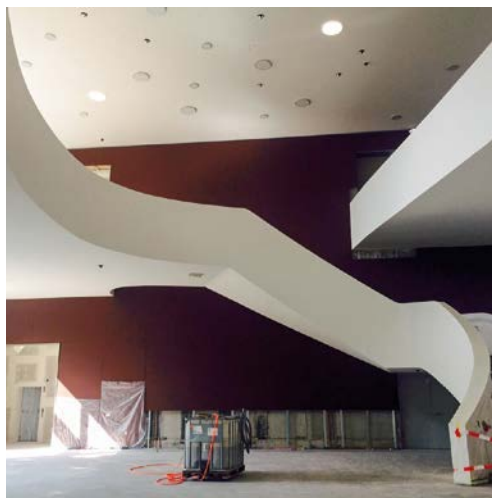


ABBILDUNG 9:
NEUER ANBAU DES
SPRENGEL MUSEUMS
(IM BAU)

SPORT

Die Bäder sind zwar neueren Datums als die beiden abgängigen Feuerwachen, weisen aber einen Sanierungsbedarf von rund 42 Mio. € auf. Das jüngste Bad – das Nord-Ost-Bad – stammt aus dem Jahr 1992 und wurde von der Versicherungssumme des zuvor abgebrannten Bades erbaut. Über die nächsten 15 Jahre werden die Bäder nach dem jüngst vom Rat beschlossenen Konzept nach und nach saniert.

Auch viele Sportstätten und Vereinsheime weisen einen erheblichen Investitionsbedarf auf. Im Rahmen der Sportentwicklungsplanung wird die Frage geklärt, ob Vereine gemeinsam Anlagen modernisieren können. Dafür stellt die Stadt Investitionszuschüsse zur Verfügung, die allerdings gegenwärtig 1 Mio. € pro Jahr nicht überschreiten können.

KULTUR

Die mit Abstand größte Investition der letzten Jahrzehnte ist im Kulturbereich der Anbau des Sprengel Museums mit einer Gesamtinvestition von 35,7 Mio. €. Einzelvorhaben im freiwilligen Bereich in ähnlicher Größenordnung wird es auf absehbare Zeit nicht mehr geben. Im einstelligen Millionenbereich bewegt sich die Modernisierung der Dauerausstellungen im Historischen Museum und im Museum August Kestner.

Vor großen Herausforderungen steht die Stadtteilkulturarbeit. Die Freizeitheime bzw. Stadtteilzentren werden inhaltlich neu ausgerichtet. Vor allem ihr baulicher Zustand ist in die Jahre gekommen und weist einen erheblichen Sanierungsbedarf auf. Der Abriss und Neubau von zwei Freizeitheimen wurde bereits beschlossen: Im Stadtteil Mühlenberg zusammen mit dem neuen IGS-Gebäude und in Stöcken im Rahmen des Programms „Soziale Stadt“. Mindestens in vier Gebäuden bzw. an Standorten besteht ein hoher Investitionsbedarf (Döhren, Ricklingen, Linden, Misburg).



VERWALTUNGSGEBÄUDE

In den letzten Jahren sind im Rahmen der Arrondierung von Verwaltungsgebäuden bereits etliche Fachbereiche in neu angemietete Gebäude gezogen. Zwei große Baustellen bestehen noch: Die Bauverwaltung und der Fachbereich „Öffentliche Ordnung“. Das mittlerweile eingerüstete Bauverwaltungsgebäude wurde in den 1960er Jahren erbaut und steht unter Denkmalschutz. Es benötigt u. a. eine grundlegende Fassadensanierung, deren Kosten sich auf mindestens 20 Mio. € belaufen werden.

Der Fachbereich „Öffentliche Ordnung“ ist bis jetzt an sechs verschiedenen Standorten untergebracht, unter anderem in einem Gebäude in der Leinstraße, welches zwar etwas jünger (1964 erbaut) als die Bauverwaltung, aber dessen baulicher Zustand faktisch abgängig ist. Allein der Brandschutz würde Investitionen in Millionenhöhe erfordern. Berechnungen zeigen, dass eine Kernsanierung des Gebäudes unwirtschaftlicher als ein Neubau wäre. Daher hat die Stadt ein Gebäude zur Anmietung ausgeschrieben, in dem der Fachbereich „Öffentliche Ordnung“ mit seinen 600 Mitarbeiter/innen und einem Flächenbedarf von bis zu 20.000 m² unterkommen soll. Das neue Gebäude wird auch eine baulich und räumlich wahrnehmbare „Willkommenskultur“ bei der Ausländerbehörde ermöglichen, was ein großer Schritt nach vorne wäre.

INFORMATIONSTECHNOLOGIEN, E-GOVERNMENT UND DIGITALISIERUNG

Im Zeitalter moderner Informations- und Kommunikationstechnologien benötigt eine Stadt sowohl aus interner als auch aus externer Perspektive eine angemessene IT-Ausstattung. Arbeitsabläufe werden im 21. Jahrhundert voll elektronisch unterstützt und sind nicht mehr papiergebunden. Allein diese Entwicklung ist für eine Verwaltung eine große Herausforderung. Angesichts der Vielzahl von ganz unterschiedlichen städtischen Dienstleistungen und dazugehörigen Rechtsvorschriften ist ein flächendeckendes elektronisches Dokumentenmanagement sehr viel schwieriger einzuführen als in einem Unternehmen. Nicht mehr nur jüngere Einwohner/innen wollen

ABBILDUNG 10:
ABGÄNGIGES GEBÄUDE
DES FACHBEREICHS
„ÖFFENTLICHE ORDNUNG“
IN DER LEINSTRASSE 14

ABBILDUNG 11:
EINGERÜSTETES GEBÄUDE
DER BAUVERWALTUNG
RUDOLF-HILLEBRECHT-
PLATZ 1

sich heutzutage mit der Stadtverwaltung elektronisch in Verbindung setzen. Daher ist E-Government zukünftig ein herausforderndes Thema, das erhebliche Investitionen nach sich zieht. Der jährliche IT-Investitionsansatz liegt bei gut 10 Mio. €. Das sind immerhin knapp 10 Prozent der gesamten Investitionen eines Haushaltsjahres. Angesichts der neuen Herausforderungen liegen 10 Mio. € aber wohl eher im unteren Bereich notwendiger Investitionen. Daneben lösen die Anforderungen der technischen Entwicklung in der Schullandschaft einen Investitionsbedarf von mindestens 25 Mio. € aus. Derzeit ist in Planung, rund 3 Mio. € im Jahr für die Medienentwicklung in den Schulen auszugeben.

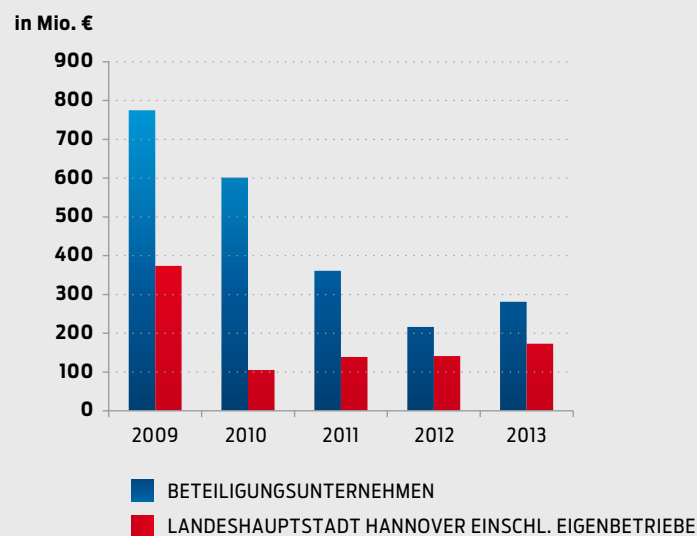
LIEGENSCHAFTEN

Die Stadtverwaltung ist traditionell eine wichtige Grundstückshändlerin. Mehr als 40 % der Flächen der Stadt gehören ihr. Die vermarktbareren Flächen sind aber mittlerweile überschaubar geworden und werden verstärkt für die Bildungsinfrastruktur und jüngst vor allem für Standorte von mobilen oder fest gebauten Flüchtlingswohnheimen benötigt. Damit geht dem städtischen Haushalt eine wichtige Quelle der Investitionsfinanzierung verloren. Lagen die Grundstückserlöse der letzten Jahre immer deutlich über den Grundstückskäufen, so wird sich dies in den kommenden Jahren nicht halten lassen. Der hohe Eigenbedarf an freien Flächen verhindert Verkäufe und erfordert vermehrt Zukäufe. Da die Grundstückserlöse die höchste kontinuierliche Einzahlungssumme darstellten, bricht somit ein Hauptteil der Anfangs dargestellten Gegenfinanzierung der Investitionen weg.

BETEILIGUNGSUNTERNEHMEN

In einer Konzernbetrachtung wird schnell deutlich, dass die Töchterunternehmen der Landeshauptstadt Hannover deutlich mehr investieren als die „Mutter“.

ABBILDUNG 12:
INVESTITIONEN DER
BETEILIGUNGSUNTER-
NEHMEN IM VERGLEICH
ZU DEN INVESTITIONEN
DES KERNHAUSHALTS
DER LHH



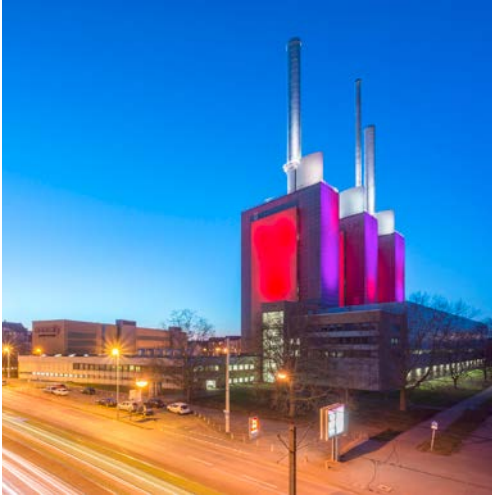


ABBILDUNG 13:
GUD-ANLAGE IN LINDEN

Die Jahre 2009 bis 2011 stellen Ausnahmejahre dar. Die Stadtwerke Hannover AG (SWH) haben damals Thüga-Anteile gekauft (467 Mio. €) und das Kraftwerk Linden zu einem der modernsten Kraftwerke Europas (150 Mio. €) umgebaut. Aber auch in normalen Jahren investieren allein die Stadtwerke mehr als die Kernverwaltung, und zwar insbesondere in die Leitungsnetze.

Die Deutsche Messe AG hat einen Geländeentwicklungsplan entwickelt, der bis 2032 Investitionen in Höhe von 300 bis 400 Mio. € umfasst. Seit der Weltausstellung Expo 2000 ist wenig in die Hallen investiert worden. Die ältesten Hallen stammen aus den 50er Jahren, 30 % der Gebäude sind älter als 40 Jahre. Der erste Baustein der Modernisierung des Messegeländes ist mit dem Abriss und Neubau der Hallen 19/20 bereits umgesetzt.

Der Flughafen muss jährlich etwa 20 Mio. € an Erhaltungsinvestitionen tätigen, um den gesetzlichen Anforderungen an die Infrastruktur zu genügen. Aufgrund hoher Kapazitäten sind derzeit keine Wachstumsinvestitionen geplant.

Die Gesellschaft für Bauen und Wohnen Hannover mbH (GBH) plant bis 2024 mit einem Gesamtinvestitionsvolumen in Höhe von rund 650 Mio. €. Nachdem die Neubaurate der GBH in den vergangenen Jahren auf relativ niedrigem Niveau verharrte, sollen aufgrund der angespannten Situation am Mietwohnungsmarkt und der steigenden Bevölkerungsprognose für Hannover in den kommenden fünf Jahren durchschnittlich 300 neue Wohnungen pro Jahr entstehen.

Die Stadtentwässerung, die Häfen und das Kongresszentrum HCC sind in Form wirtschaftlich selbstständiger Eigenbetriebe organisiert. Die Kanalisation erfordert jährliche Investitionen in Höhe von rund 20 Mio. €, die über Gebühren finanziert werden. Die städtischen Häfen machen Gewinn, sind also in der Lage, ihre Investitionen selbst zu finanzieren. Das HCC darf in Höhe seiner Abschreibungen, also rund 2 Mio. €, investieren und erhält im Bedarfsfall einen jährlichen Investitionszuschuss von rund 1 Mio. € aus dem städtischen Haushalt.

3. WIE KONNTE EIN SO HOHER INVESTITIONSBEDARF ENTSTEHEN?

3.1 KRANKE KOMMUNALFINANZEN

Um es mit einem einfachen Bild zu verdeutlichen: Wer sein Girokonto permanent überzieht, kann sich weder ein Haus kaufen noch seine Wohnung sanieren. Bei Kommunen verhält es sich nicht anders. Viele überziehen seit Anfang der 1990er Jahre permanent ihr Girokonto und schaffen den gesetzlich vorgeschriebenen Haushaltsausgleich allenfalls in Boomjahren.

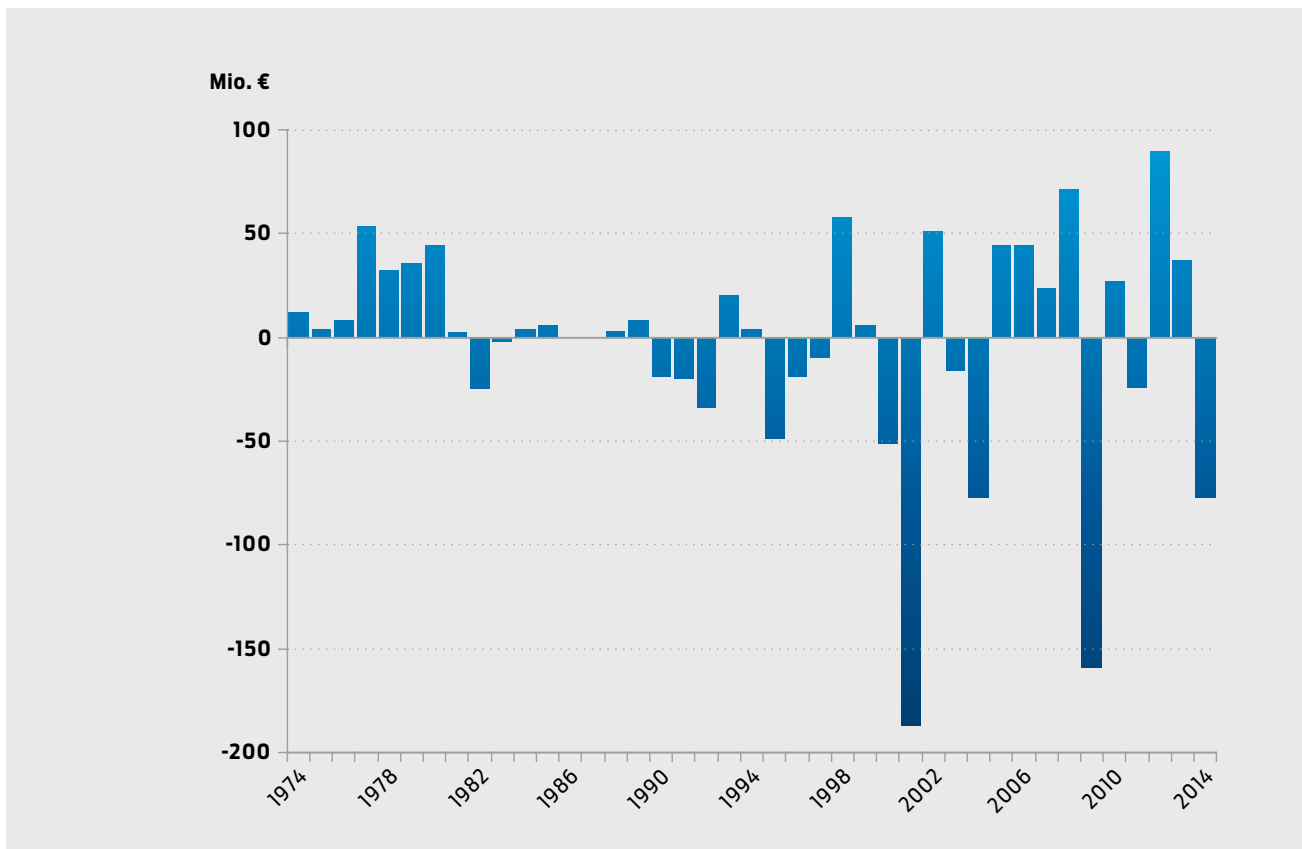


ABBILDUNG 14:
ENTWICKLUNG DER
JAHRESERGEBNISSE
DER LHH³

³ Erläuterung: Bis 2010 (kameral) bereinigt um Freie Spitze (bis 1989) und Vorjahresdefizite (ab 1990); ab 2011 Ergebnishaushalt; 2014 vorläufiges Ergebnis

Ein kräftiger Gewerbesteueraufschwung und eingespielte Konsolidierungsverfahren haben dazu geführt, dass die Stadt Hannover seit 2005 hohe Haushaltsüberschüsse erzielt hat. Großer Ausreißer war das Krisenjahr 2009, von dem sich Deutschland und insbesondere Hannover überraschend schnell erholte. Die Überschüsse wurden dazu eingesetzt, die seit 1990 aufgelaufenen Defizite auszugleichen, also gewissermaßen das Girokonto glattzuziehen.

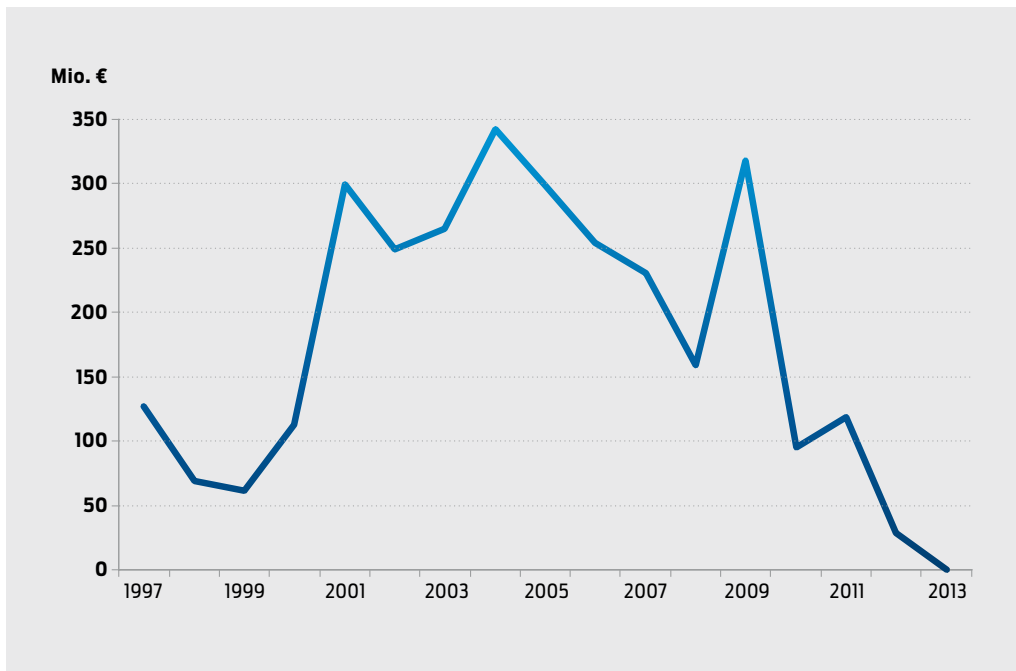


ABBILDUNG 15:
ENTWICKLUNG DES
SUMMIERTEN ALTDEFIZITS
DER LHH

Ende 2013 besaß die Landeshauptstadt Hannover zum ersten Mal seit 1990 kein abzudeckendes Defizit aus den Vorjahren mehr, so dass zukünftige Überschüsse zur Investitionsfinanzierung und zum Schuldenabbau hätten eingesetzt werden können. Die positive Finanzentwicklung fand aber bereits 2014 ihr Ende. Der Einbruch der Gewerbesteuer um fast 25 % verursachte ein hohes Defizit. Zwar hat sich die Gewerbesteuer wieder erholt, aber selbst ein hohes Niveau an Steuereinnahmen wird nach derzeitiger Einschätzung nicht ausreichen, um den Haushalt auszugleichen. Das liegt an einem Anstieg der Kosten. Die steigende Anzahl unterzubringender Flüchtlinge ist trotz erhöhter Erstattungsanteile von Bund und Land ein Kostentreiber im städtischen Haushalt. Zudem verursachen die im Vergleich zur Vergangenheit relativ hohen Tarifabschlüsse und ein dringend nötiger Personalaufbau einen deutlichen Anstieg der Personalkosten.

Die schlechtere Haushaltslage spiegelt sich auch in der Kassenlage wider. War 2013 zum ersten Mal seit Jahrzehnten auch „mal richtig Geld in der Kasse“, herrscht seit 2014 wieder „Ebbe“. Überschüsse sind kurzfristig nicht zu erwarten.

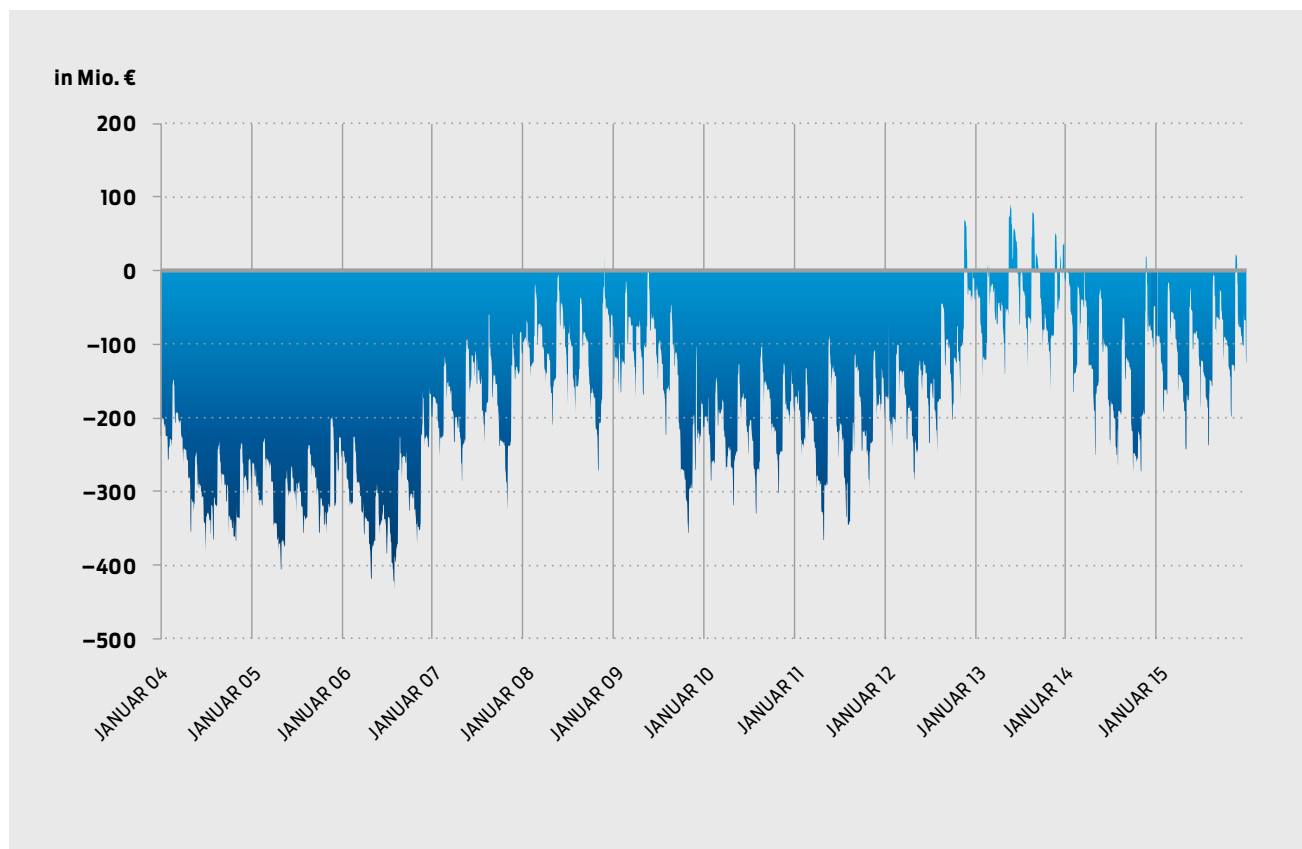


ABBILDUNG 16:
ENTWICKLUNG DER
KASSENKREDITE DER LHH

Kassenkredite sind im Grunde ein kommunaler Dispokredit und finanzieren die Defizite.⁴ Ihre dauerhafte Aufnahme ist rechtswidrig. Es verstößt zudem gegen das eherne Gebot der öffentlichen Finanzen und ist betriebswirtschaftlich äußerst bedenklich, wenn Konsumausgaben kreditfinanziert werden. Einige Städte haben bei den Kassenkrediten mittlerweile die Milliardengrenze überschritten. Bundesweit dürften sich im Jahr 2015 mehr als 50 Mrd. € angehäuft haben. Die Entwicklung der Kassenkredite stellt die Fieberkurve der Kommunalfinanzen dar und zeigt, wie krank die Kommunalfinanzen sind.⁵

Ein Vergleich zwischen Investitionen und Sozialleistungen gibt einen Hinweis auf die Ursachen für die angespannte Haushaltslage und die sinkende Qualität der Ausgaben. 1973, gewissermaßen im letzten guten Jahr der Bonner Republik, waren die Investitionen der Stadt Hannover drei Mal so hoch wie die Sozialleistungen. 42 Jahre später hat sich das Verhältnis umgedreht. Die Investitionen sind (nominal!) von 260 auf 113 Mio. € gesunken, während sich die Sozialleistungen fast verfünffacht haben.

⁴ Korrekterweise müsste es Liquiditätskredite heißen. Die Bezeichnung „Kassenkredit“ ist aber seit Jahrzehnten üblich und wird daher auch nachfolgend verwendet. Vgl. allgemein Friedrich Heinemann u. a., Der kommunale Kassenkredit zwischen Liquiditätssicherung und Missbrauchsgefahr, Baden-Baden 2009 (= ZEW Wirtschaftsanalysen – Schriftenreihe des ZEW Bd. 93).

⁵ Vgl. dazu ausführlich Marc Hansmann (Hg.), Kommunalfinanzen in der Krise. Problemlagen und Handlungsansätze, Berlin 2011 (= Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft Bd. 223).

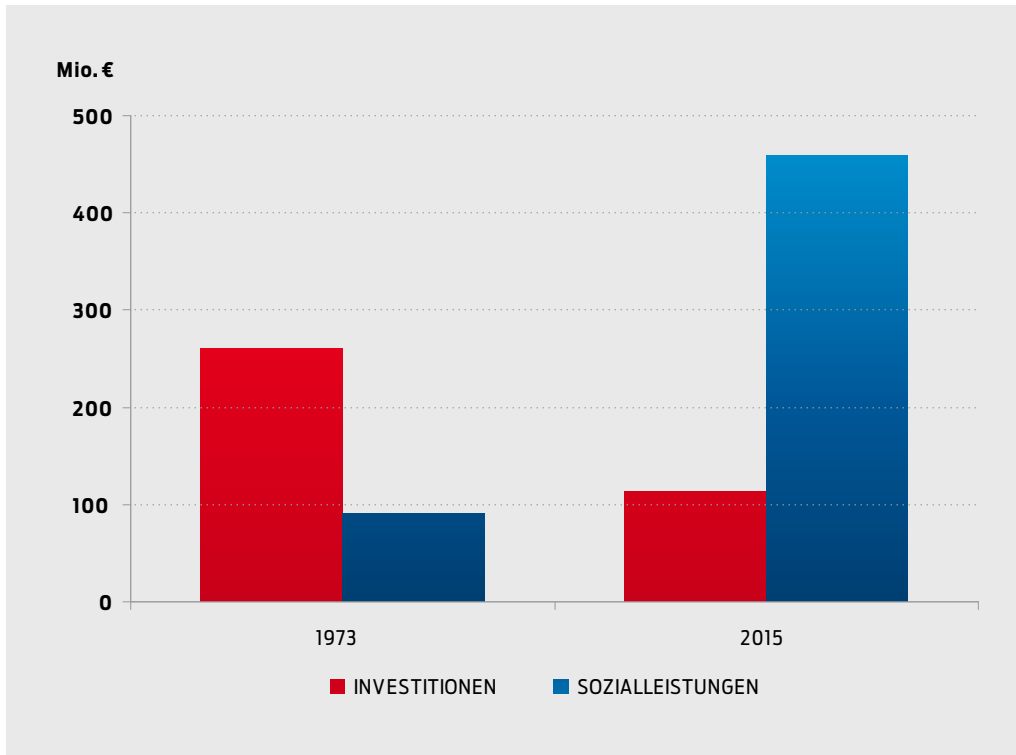


ABBILDUNG 17:
VERHÄLTNIS VON
SOZIALLEISTUNGEN UND
INVESTITIONEN DER LHH

Während in den 1980er und 1990er Jahren die strukturelle Arbeitslosigkeit die Sozialhaushalte dominiert hat, geht die Dynamik mittlerweile insbesondere von der Eingliederungshilfe (für Behinderte), steigenden Fallzahlen in der Jugendhilfe und jüngst den Aufwendungen für die Unterbringung und den Lebensunterhalt der Flüchtlinge aus. Etwas verkürzt ausgedrückt: Sozialleistungen haben die Investitionen verdrängt. Erst in jüngster Zeit hat der Bund damit begonnen, die Kommunen von Sozialausgaben zu entlasten.⁶ Der Gesetzgeber hat jedoch nicht nur jahrzehntelang unterlassene Hilfeleistung begangen, sondern darüber hinaus durch seine verheerende Steuerpolitik den Kommunen den Boden unter den Füßen weggezogen.⁷

3.2 SCHWIERIGES ERBE AUS DEN 1970ER JAHREN

Das kommunale Verschuldungsproblem beschränkt sich heute fast ausschließlich auf die Kassenkredite. Seit eh und je besteht eine kommunale Schuldenbremse: Wer den Haushalt nicht ausgleicht, darf grundsätzlich keine neuen Investitionskredite aufnehmen. Die langfristige Verschuldung stagniert daher seit Jahren, was am Beispiel Hannovers sehr deutlich wird.

⁶ Insbesondere durch die vollständige Übernahme der Kosten der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung.

⁷ Siehe Steuer Memorandum der Landeshauptstadt Hannover, als Download unter: <http://www.hannover.de/Leben-in-der-Region-Hannover/Verwaltungen-Kommunen/Die-Verwaltung-der-Landeshauptstadt-Hannover/Dezernate-und-Fachbereiche-der-LHH/Finanz-und-Ordnungsdezernat/Finanz-und-Ordnungsdezernat/Veroeffentlichungen-und-Veranstaltungen>.

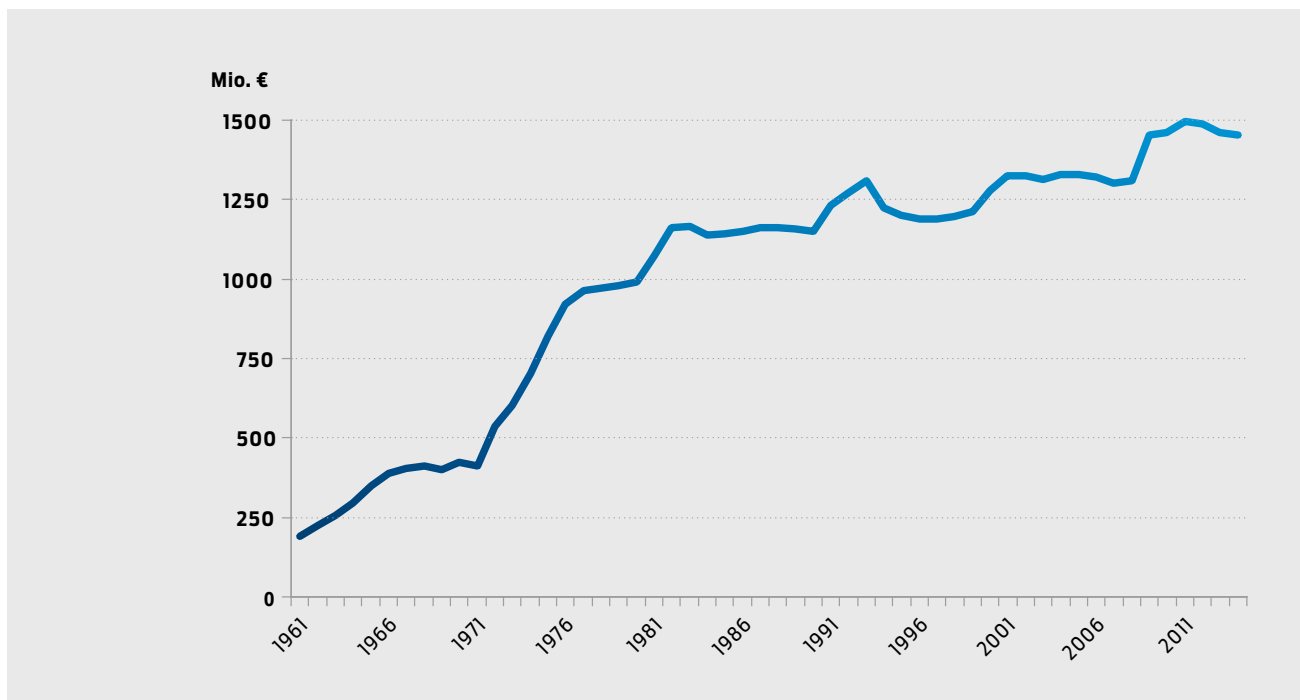


ABBILDUNG 18:
ENTWICKLUNG DER
LANGFRISTIGEN
VERSCHULDUNG DER LHH

Ganz anders waren die 1970er Jahre. Die Stadt Hannover verdoppelte von 1971 bis 1976 ihre Verschuldung auf mehr als 900 Mio. € und hatte darüber hinaus allein im Jahr 1977 eine „freie Spitze“⁸ in Höhe von 53 Mio. €. Diese goldenen Jahre der Investitionstätigkeit – U-Bahn, Gesamtschulen, Freizeitheime, Schwimmbäder, Sportstätten, Museen und vieles mehr – sind aus heutiger Sicht ein schwieriges Erbe:

- Um die Folgekosten der enormen Bautätigkeit machte sich damals kaum jemand Gedanken. Sie belasten den Haushalt bis heute schwer.
- Ein großer Teil der städtischen Gebäude stammt aus den 1970er Jahren und steht zur Sanierung an. Damals wurde zum Teil unwirtschaftlich gebaut, so dass beispielsweise die IGS Mühlenberg derzeit abgerissen und neu gebaut wird. Allein dieses Projekt, das die GBH durchführt und eines der größten Schulneubauten in Niedersachsen ist, kostet 65 Mio. €.

Die hohe Verschuldung stammt vor allem aus den 1970er Jahren. Anfang der 1980er Jahre war Hannover die pro-Kopf gesehen am höchsten verschuldete Stadt in Deutschland. Seitdem verfolgt die Stadt die Strategie der Netto-Neuverschuldung-Null, was den Investitionsspielraum stark eingeschränkt hat. Größere Ausnahmen sind lediglich die kreditfinanzierten Investitionen zur Weltausstellung Expo 2000 und die Kapitalzuführung zur Deutschen Messe AG im Jahr 2009 gewesen und aktuell die Fremdfinanzierung der Flüchtlingsunterbringung.

⁸ Entspricht im doppelischen Rechnungswesen einem Überschuss. Da damals kein Defizit aus den Vorjahren abzubauen war, konnte die „freie Spitze“ zur Investitionsfinanzierung eingesetzt werden. Siehe Abbildung 14.

3.3 AN DER FALSCHEN STELLE GESPART

Um die Haushaltsdefizite abzubauen, haben die meisten Kommunen bereits vor vielen Jahren einen stringenten Konsolidierungspfad beschritten. Ohne diesen Prozess wäre die Stadt Hannover finanziell völlig „abgesoffen“.

PROGRAMM	Laufzeit	Personalkosten	Sachkosten*	Steuererhöhung	Beteiligungen	Stellenabbau	Volumen
HK I	1994–1996	23 Mio. €	93 Mio. €	1 Mio. €	20 Mio. €	1.079	137 Mio. €
HK II	1997–1999	16 Mio. €	48 Mio. €	-	-	512	64 Mio. €
HK III	2000–2001	-	41 Mio. €	-	12 Mio. €	-	53 Mio. €
HK IV	2002–2004	27 Mio. €	71 Mio. €	-	32 Mio. €	194	130 Mio. €
HK V	2005–2007	22 Mio. €	53 Mio. €	-	18 Mio. €	362	93 Mio. €
HSK VI	2008–2009	2 Mio. €	27 Mio. €	-	12 Mio. €	0	41 Mio. €
HSK VII	2010–2012	6 Mio. €	48 Mio. €	5 Mio. €	8 Mio. €	126	67 Mio. €
HSK VIII	2012–2014	3 Mio. €	33 Mio. €	18 Mio. €	11 Mio. €	46	65 Mio. €
HSK IX**	2015–2017	4 Mio. €	25 Mio. €	1 Mio. €	5 Mio. €	60	35 Mio. €
GESAMT		103 Mio. €	439 Mio. €	25 Mio. €	118 Mio. €	2.379	685 Mio. €

* einschl. Gebührenerhöhungen **Plan

Neben Schwerpunkten, wie insbesondere:

- der Gründung der Region Hannover 2001 als weitreichendste interkommunale Zusammenarbeit in Deutschland,
- dem Abschluss eines Beschäftigungssicherungsvertrags, in dessen Rahmen die städtischen Tarifbeschäftigten auf 2 % ihres Gehalts verzichten und dafür Privatisierungs- und Ausgliederungsschutz erhalten,
- dem Abbau von knapp 2.400 Stellen im Personalbereich,
- dem Anstieg der Stadtwerkegewinne
- und der deutlichen Erhöhung der Grundsteuer auf 600 Hebesatzpunkte im Jahre 2012

haben insbesondere die Kürzungen im Sachkostenbereich zur Haushaltskonsolidierung beigetragen. Aus der Not heraus ist auch bei der baulichen Unterhaltung stark gespart worden. Langfristig ist dies aber keine wirtschaftlich sinnvolle Strategie. Nicht zuletzt die Umstellung auf das kaufmännische Rechnungswesen hat diesen Erkenntnisgewinn beschleunigt, so dass die Stadt Hannover den Etat der baulichen Unterhaltung bereits aufgestockt hat und dies in den nächsten Jahren auch weiterhin tun wird.

ABBILDUNG 19:
HAUSHALTS-
KONSOLIDIERUNGS-
PROGRAMME BZW.
-SICHERUNGSKONZEPTE
DER LHH

Der Sanierungsstau ist nicht nur durch die zu geringe Unterhaltung, sondern auch und wohl noch mehr durch die zu geringen Investitionen entstanden. Den bundesweiten Verfall der kommunalen Investitionstätigkeit verdeutlicht folgende Abbildung:

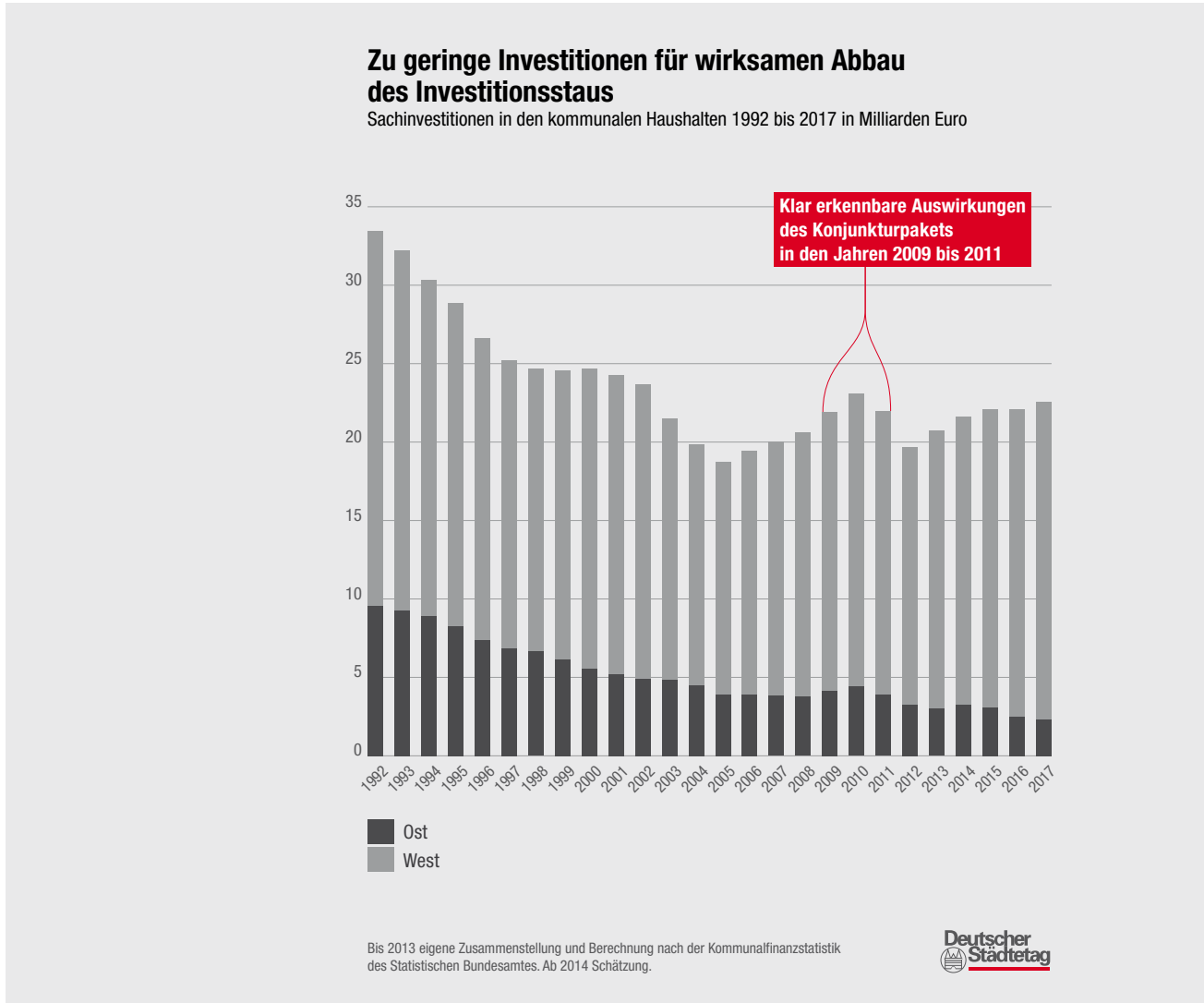


ABBILDUNG 20:
INVESTITIONSTÄTIGKEIT
DER KOMMUNEN
SEIT 1992

Der Sparzwang wird hier wie wohl an keiner anderen Stelle sichtbar. Kommunen mit einem dauerhaft defizitären Haushalt können Investitionen weder eigen- noch fremdfinanzieren, was zwangsläufig zu einem niedrigen Investitionsniveau und damit zu einem Substanzverlust führt.

3.4 STEIGENDE ANFORDERUNGEN

Die gesellschaftliche Entwicklung und die Aktivitäten des Gesetzgebers führen zu ständig neuen Anforderungen in Bezug auf die kommunale Aufgabenerfüllung. Am Bildungsbereich wird dies besonders deutlich:

- Heutzutage wollen beide Elternteile arbeiten. Das bedeutet, dass Kommunen in ausreichender Zahl Krippen, Kindergärten und Ganztagschulen anbieten müssen. In einem gewaltigen Kraftakt ist es den Kommunen gelungen, den Rechtsanspruch für die Betreuung der Ein- und Zweijährigen zu erfüllen. Kein Vater oder keine Mutter kann jedoch Vollzeit arbeiten, wenn ihr Kind um 12.00 Uhr von der Grundschule kommt. Allein der Einbau von Mensen und Freizeitbereichen wird in Hannover einen dreistelligen Millionenbetrag kosten.
- Neue Lehrmethoden sind angesagt. Früher war nur die Bereitstellung von Tafeln, Kreide und Schwämmen und vielleicht einem Computerraum nötig. Heute geht die Entwicklung in Richtung von teuren Smartboards. Im Grunde müssten die Kinder auch mit Tablets ausgestattet werden.
- Allen Menschen soll ohne Ausnahme die volle Teilhabe gewährt werden. Wie hoch am Ende die Investitionen für die Umsetzung der Inklusion sein werden, lässt sich momentan noch nicht einmal abschätzen.
- Jede neue Landesregierung reformiert sofort das Schulsystem. Galt die Verkürzung der Oberstufe noch vor einiger Zeit aus Sicht der Wirtschaft als absolutes „Muss“, ist der Landesgesetzgeber jetzt wieder zur G-9-Regelung zurückgekehrt. Für die wachsende Stadt Hannover mit ihren randvollen Schulen und dem Ganztagsbedarf bedeutet das aber mindestens den Raumbedarf wie für ein neues Gymnasium und ein Investitionsvolumen von über 35 Mio. €.

3.5 DEMOGRAPHISCHE ENTWICKLUNG

Noch vor ein paar Jahren wurden in Hannover Grundschulen und Flüchtlingswohnheime geschlossen, da kein Bedarf mehr bestand. Die Prognose einer schrumpfenden Bevölkerung traf jedoch nicht zu. Seit 2009 ist Hannover um fast 20.000 Einwohner/innen gewachsen. Allein im Jahr 2015 wird die Stadt um die 5.000 Flüchtlinge unterbringen müssen. Eine insgesamt wachsende Stadt zu organisieren und weiterzuentwickeln, ist zweifellos eine konstruktivere Herausforderung, als bei einer schrumpfenden Bevölkerung gegen große Widerstände den Rückbau der Infrastruktur durchsetzen zu müssen. Aus finanzieller Sicht ist eine wachsende Stadt allerdings ein „teures Vergnügen“, da viele Investitionen vorfinanziert werden müssen. Schulen, Kitas, Spielplätze und nicht zuletzt sozialer Wohnungsbau sind aus dem städtischen Haushalt zu finanzieren. Eine wachsende Stadt hat aber langfristig gesehen positive Effekte und kann über steigende Steuereinnahmen zu einer nachhaltigen Finanzierung der kommunalen Aufgaben beitragen, wenn der Wachstumsprozess qualitativ klug gestaltet wird.

4. FINANZIERUNGSMÖGLICHKEITEN

4.1 FINANZHAUSHALT OHNE NETTO-NEUVERSCHULDUNG

Ohne Netto-Neuverschuldung können max. 110 Mio. € an Investitionen im Jahr finanziert werden. Dahinter stecken zwei Annahmen:

- Die Tilgung beträgt 60 Mio. €.
- 50 Mio. € werden von dritter Seite, insbesondere von Bund, Land, Anlieger/innen, und aus Grundstücksverkaufserlösen finanziert.

Letzter Punkt erweist sich – wie bereits dargestellt – als schwierig, weil viele Grundstücke für die Flüchtlingsunterbringung benötigt werden.

Knapp die Hälfte sämtlicher Investitionen fließt in den Hochbau und dort wiederum vor allem in den Schulbereich, wie die nachstehende Übersicht zeigt.

ABBILDUNG 21:
VERTEILUNG DER
HOCHBAUINVESTITIONEN
AUF DIE EINZELNEN
AUFGABENGEBIETE
(OHNE PPP)

INVESTITIONSART	HH 2015	HH 2016	HH 2017	HH 2018	HH 2019	HH 2020	HH 2021	HH 2022	HH 2023	HH 2024	HH 2025
GRUNDSCHULEN	12.527.702	17.270.000	19.021.657	6.420.000	4.940.000	4.230.000	9.050.000	13.850.000	12.800.000	16.500.000	17.700.000
GYMNASIEN	7.042.901	7.968.100	7.672.000	10.785.000	10.900.000	25.050.000	19.400.000	3.300.000	1.000.000	0	0
HAUPT-/REALSCHULEN	1.238.400	473.000	0	0	0	770.000	200.000	0	0	0	0
IGS	4.255.300	3.457.000	3.709.000	6.800.000	10.400.000	1.200.000	4.500.000	6.300.000	3.500.000	3.000.000	1.500.000
EHEM. FÖRDERSCH.	1.935.100	275.000	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ÜBERGR. MASSN./WC	910.000	1.000.000	1.000.000	1.500.000	1.500.000	1.500.000	2.100.000	3.300.000	5.900.000	5.300.000	4.900.000
SUMME SCHULEN	27.909.403	30.443.100	31.402.657	25.505.000	27.740.000	32.750.000	35.250.000	26.750.000	23.200.000	24.800.000	24.100.000
KITAS	6.770.301	4.025.000	3.000.000	1.900.000	700.000	850.000	2.750.000	6.700.000	7.950.000	4.600.000	5.400.000
BÜROGEBÄUDE	1.490.200	1.150.000	1.920.000	7.500.000	8.855.000	7.600.000	1.000.000	3.000.000	4.300.000	6.900.000	7.800.000
FEUERWEHR	2.236.625	1.120.000	1.312.907	2.400.000	0	100.000	800.000	2.400.000	1.700.000	1.000.000	1.500.000
SONST. GEBÄUDE	6.810.900	2.966.000	1.128.000	0	0	0	0	350.000	1.650.000	1.500.000	500.000
EINGREIFMASSN.*	6.608.000	6.296.851	7.243.000	7.550.000	7.550.000	8.050.000	9.550.000	10.150.000	10.550.000	10.550.000	10.050.000
INVEST P. A.	51.825.429	46.000.951	46.006.564	44.855.000	44.845.000	49.350.000	49.350.000	49.350.000	49.350.000	49.350.000	49.350.000
GESAMT:	529.632.944										

*z. B. Inklusion, Brandschutz, zweiter Rettungsweg, Schadstoffbeseitigung

4.2 HAUSHALTSÜBERSCHÜSSE

Bis Ende 2013 sah es so aus, als ob zukünftig Haushaltsüberschüsse den Spielraum für Investitionen erheblich erweitern könnten. Steigende Kosten und sinkende Gewerbesteuern haben dieser Entwicklung ein Ende gesetzt. Die stark steigenden Fallzahlen bei der Flüchtlingsunterbringung verschlechtern die Finanzplanung zusätzlich. Daher ist trotz Haushaltssicherungskonzept derzeit nicht abzusehen, wann es wieder zu Überschüssen kommt.

4.3 GEMEINDEFINANZREFORM UND INVESTITIONSPROGRAMM DES BUNDES

Eine grundlegende Gemeindefinanzreform könnte mit einem Ausbau der Gewerbesteuer und einer reformierten Grundsteuer umgehend hohe Überschüsse bescheren.⁹ Leider gibt es keinen erkennbaren Willen des Gesetzgebers, die Gewerbesteuer auszubauen. Auch die Grundsteuerreform kommt nur langsam voran.

Den Kommunen Überschüsse zu ermöglichen, damit sie stärker investieren können, ist mit Abstand die beste Option. „Second best“ ist ein Investitionsprogramm des Bundes, das mindestens 5 Mrd. € pro Jahr – und nicht nur einmalig – ausmacht. Bei gleichmäßiger Verteilung auf die Kommunen würden in Hannover ungefähr 1 %, also 50 Mio. €, ankommen. Das käme einer mittelfristigen Ausweitung der städtischen Investitionen von fast 50 % gleich. Angesichts der sich bewusst selbst auferlegten Restriktionen der Schuldenbremse ist ein solches Investitionsprogramm des Bundes oder gar des Landes aber zur Zeit eher unwahrscheinlich.

Die Erfahrungen mit dem deficit spending der 1970er Jahre und der hohen Kreditfinanzierung der Deutschen Einheit berechtigen zu einer skeptischen Einstellung gegenüber einer Schuldenpolitik.¹⁰ Diese wirkt nachhaltig negativ, wenn mit ihr Jahr für Jahr nur Haushaltslöcher gestopft werden; denn dann werden Schulden nur noch aufgenommen, um die Zinsen zahlen zu können. Andererseits wird möglicherweise gerade das Kind mit dem Bade ausgeschüttet. Mit einem völligen Verzicht auf Neuverschuldung droht die Gefahr, dass der öffentliche Kapitalstock und das öffentliche Vermögen deutlich an Substanz verlieren.

Quintessenz ist: Wenn Bund und Länder die Kommunalfinanzen nicht nachhaltig auf ein gesundes Fundament stellen, sollten sie zumindest eine Verschuldung zur Finanzierung von kommunalen Bildungsinvestitionen und zur angemessenen Unterbringung von Flüchtlingen erlauben.

⁹ Siehe Steuermemorandum der Landeshauptstadt Hannover, als Download unter: <http://www.hannover.de/Leben-in-der-Region-Hannover/Verwaltungen-Kommunen/Die-Verwaltung-der-Landeshauptstadt-Hannover/Dezernate-und-Fachbereiche-der-LHH/Finanz-und-Ordnungsdezernat/Finanz-und-Ordnungsdezernent/Veröffentlichungen-und-Veranstaltungen>

¹⁰ Vergleiche Marc Hansmann, Vor dem dritten Staatsbankrott? Der deutsche Schuldenstaat in historischer und internationaler Perspektive, München 2. Aufl. 2012.

4.4 PPP FÜR NEUBAUTEN

Die Stadt Hannover hat gute Erfahrungen mit Public Private Partnership (PPP) gemacht. Die abgeschlossenen PPP-Projekte und ÖÖP-Maßnahmen (mit eigenen Tochtergesellschaften) für 6 Schulen bzw. Schulzentren und 8 Kitas im Volumen von insgesamt über 156 Mio. € zeigen, dass

- PPP in den geprüften Einzelfällen bei Neubauten wirtschaftlicher als Eigenherstellung gewesen ist,
- bei Sanierungen Private hohe Risikozuschläge kalkulieren, so dass PPP hier nur im Ausnahmefall wirtschaftlich ist,
- Zeitpläne eingehalten werden,
- Budgetrisiken im Schnitt unter den Margen der Eigenherstellung liegen,
- die Vorbereitungsphase länger als bei konventionellen Projekten dauert und viel Wissen bei den aufwändigen Vertragsverhandlungen benötigt, die Bauphase aber kürzer ist,
- die Gesamtinvestitionen 5 bis 10 % niedriger sind als bei Eigenfertigung.

Der PPP-Generalunternehmer kann im Unterschied zur öffentlichen Hand, die einem streng regulierten Vergaberecht unterliegt, anders ausschreiben und nachverhandeln. Das erklärt die budget- und zeitgerechtere Fertigstellung der bisherigen PPP-Projekte der Stadt.

Eine Besonderheit der hannoverschen PPP-Verfahren ist, dass das Eigentum, der Betrieb und die bauliche Unterhaltung der Gebäude in städtischer Hand bleiben. Es findet auch grundsätzlich kein Vermögensübergang statt.

Aufgrund der bisherigen Erfahrungen will die Stadt auch zukünftig Neubauten als PPP vergeben. Neubauten sind nötig, um die Bildungsinfrastruktur der wachsenden Stadt zu erweitern und um abgängige Altbauten, die unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten nicht sanierungsfähig sind, zu ersetzen. Das macht nach derzeitiger Schätzung für die nächsten 10 Jahre ein Investitionsvolumen von rund 320 Mio. € aus, das sich folgendermaßen verteilt:

- 62 Mio. € Kitas
- 175 Mio. € Schulen
- 10 Mio. € Freizeitheime
- 73 Mio. € Feuerwehr

Um eines klarzustellen: PPPs sind langfristige Verpflichtungen und damit Schulden. Sie entlasten zwar den Investitionsetat, belasten dafür aber den Ergebnishaushalt. Nur die belegte Wirtschaftlichkeit jedes einzelnen Projektes rechtfertigt die Unterzeichnung eines PPP-Vertrags. Insofern sollte PPP weder von Gegner/innen noch von Befürworter/innen ideologisch überhöht werden: Es ist weder Allheilmittel noch Teufelszeug, sondern „lediglich“ eine Beschaffungsalternative und wirtschaftliche Ergänzung zur konventionellen Eigenfertigung.

4.5 NETTO-NEUVERSCHULDUNG FÜR SANIERUNG

Zusätzlich zu der rund 1 Mrd. €, die in den nächsten zehn Jahren voraussichtlich ohne Netto-Neuverschuldung finanziert werden kann, und den 300 Mio. € an PPP-Projekten, benötigt die Landeshauptstadt Hannover innerhalb von 10 Jahren mindestens 200 Mio. € insbesondere für die Schul- und Kitasanierung. Auch der Ankauf von Moduleinheiten und festen Flüchtlingsunterkünften kann nicht aus dem normalen Investitionsetat finanziert werden, sondern ist vor die Klammer zu ziehen.

Kann die Stadt Hannover diesen Schuldenanstieg verkraften? Beim Blick auf die Finanzplanung müsste die Frage eigentlich verneint werden. Defizite verdeutlichen, dass Abschreibungen (bzw. Tilgung) nicht erwirtschaftet werden können. Allerdings belastet eine höhere Verschuldung den Haushalt momentan kaum. Ende letzten Jahres hat die Stadt ein Schuldscheindarlehen in Höhe von 130 Mio. € bei Investoren für unter 2 % platzieren können, und zwar für eine Laufzeit von 31 Jahren. In diesem Jahr dürften die Konditionen sogar noch deutlich besser sein. Insofern liegt es nahe, diese historische Niedrigstzinsphase auszunutzen. Aus betriebswirtschaftlicher Sicht macht eine Sanierung betriebsnotwendiger Gebäude allemal Sinn. Je länger eine Sanierung hinausgezögert wird, umso teurer wird sie am Ende und umso höher wird die Belastung des Ergebnishaushalts.

Auch bei zunehmendem Fremdkapitaleinsatz wäre Hannover weit davon entfernt, überschuldet zu sein. Die Stadt verfügt über ein Eigenkapital von 7 Mrd. €¹¹, und angesichts einer DAX-reifen Bilanzsumme von 14 Mrd. € würde die hohe Eigenkapitalquote nicht signifikant sinken.

BILANZ	LHH Einzelabschluss 31.12.2012 - Mio. € -	Konsolidierter Gesamtabchluss 31.12.2012 - Mio. € -
AKTIVA	10.050	14.015
Immaterielles Vermögen	9	37
Sachvermögen	8.750	12.062
Finanzvermögen	1.148	1.646
Liquide Mittel	133	244
Aktive Rechnungsabgrenzung	10	26
PASSIVA	10.050	14.015
Eigenkapital	6.243	7.090
Sonderposten	807	1.230
Schulden	1.793	3.728
Rückstellungen	1.194	1.939
Passive Rechnungsabgrenzung	13	28

ABBILDUNG 22:
BILANZ DER
LANDESHAUPTSTADT
HANNOVER

Die kaufmännische Bilanz macht zudem deutlich, dass durch kreditfinanzierte Investitionen nicht nur die Schulden auf der Passivseite steigen, sondern auch das Vermögen auf der Aktivseite.

¹¹ Nur München, Düsseldorf und Frankfurt a. M. verfügen über mehr Eigenkapital. Siehe Marc Hansmann, Ist die Höhe des kommunalen Eigenkapitals zufallsbedingt?, in: Der Gemeindehaushalt 114 (5/2013), S. 97–100.

5. SIND KREDITFINANZIERTE INVESTITIONEN VEREINBAR MIT EINER NACHHALTIGEN FINANZPOLITIK?

Es ist durchaus mit der Strategie einer nachhaltigen Finanzpolitik, also des Eigenkapitalerhalts, vereinbar, Nettoinvestitionen – hier als Bruttoinvestitionen abzüglich Abschreibungen definiert – über Schulden zu finanzieren.¹² Die folgende Abbildung zeigt, dass Hannover durchaus Spielraum hätte.

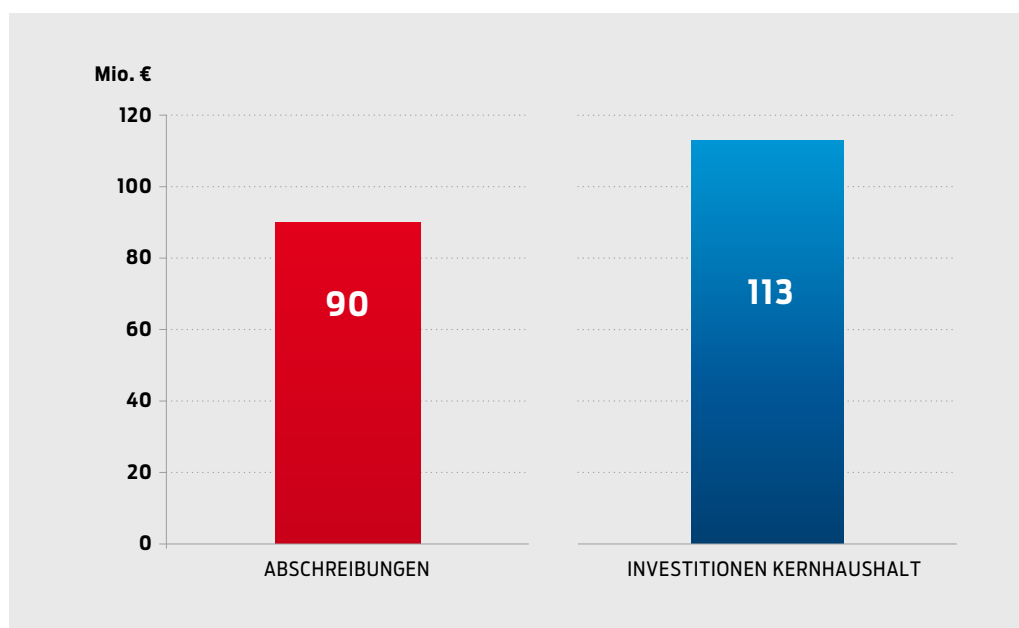


ABBILDUNG 23:
ABSCHREIBUNGEN UND
INVESTITIONEN IM
HAUSHALT 2015

Die Steigerung der städtischen Schulden (einschließlich PPP) um mindestens 500 Mio. €¹³ klingt im Zeichen der Schuldenbremse, die übrigens nicht für Kommunen gilt, wie aus der Zeit gefallen. Will die Stadt zurück zur Schuldenpolitik der 1970er Jahre? Eindeutig nein! Die Investitionen sollen zur Finanzierung der wachsenden Stadt und vor allem für Pflichtaufgaben eingesetzt werden.

¹² Vgl. z. B. Clemens Fuest, in: Der Neue Kämmerer 2015/1 (März), S. 7.

¹³ Hinzu käme die Verschuldung für die Umsetzung der Flüchtlingsunterbringungen. Momentan ist dieser Wert allerdings nicht seriös zu beziffern.

Die Summen klingen gewaltig, relativieren sich aber bei einer Jahresbetrachtung. Durchschnittlich 50 Mio. €¹⁴ zusätzlich pro Jahr bedeuten eine Ausweitung des städtischen Investitionsvolumens um ungefähr die Hälfte.¹⁵ Selbst bei einem in dieser Höhe angesetzten Betrag würde beispielsweise Nürnberg immer noch deutlich mehr investieren.

Die kreditfinanzierte Vorfinanzierung der wachsenden Stadt ist mit der Strategie einer nachhaltigen Finanzpolitik hervorragend vereinbar, wenn die Schulden ordentlich getilgt werden, also auch wieder aus der Passivseite der Bilanz verschwinden. In der Finanzierung einer mit den Abschreibungen fristenkongruenten Tilgung besteht eine wichtige Anforderung an das nächste Haushaltssicherungskonzept. Anders ausgedrückt: Die Stadt Hannover will konsolidieren, um mehr investieren zu können.

¹⁴ Wie Hinweis in der vorherigen Fußnote: Hinzu kämen die notwendigen Investitionen zur Flüchtlingsunterbringung. Momentan ist dieser Wert allerdings nicht seriös zu beziffern.

¹⁵ Vgl. z. B. Clemens Fuest, in: Der Neue Kämmerer 2015/1 (März), S. 7.

Landeshauptstadt

Hannover

**LANDESHAUPTSTADT HANNOVER
DER OBERBÜRGERMEISTER**

Dezernat II
Finanz- und Ordnungsdezernat

Trammplatz 2
30159 Hannover

Telefon: +49 (0)511 168 41571
Telefax: +49 (0)511 168 4 64 04

DezII@Hannover-Stadt.de

Fotos:

Bauverwaltung, Stadionbad, Leinstraße und Rathaus: Herr Eberhard Wydmuch (OE 61.1), FRW 1 (Baustelle): Fachbereich Feuerwehr, LHH (FB 37), FRW 1: Martin Kruckenberg, Sprengel-Museum: Herr Dr. Reinhard Spieler (Sprengel-Museum), Unter den Birken: Fachbereich Tiefbau, LHH (FB 66), Leibnizschule: Olaf Mahlstedt, Mensa Humboldtschule: Frank Aussieker, GUD-Linden: panoramarx/fotolia.com

Abbildungen:

Landeshauptstadt Hannover

Gestaltung:

www.fischhase.de

Druck:

diaprint

Stand:

Juli 2015