ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Rudolph, Karl-Ulrich

Article — Digitized Version

Zur privaten Finanzierung öffentlicher Investitionen

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Rudolph, Karl-Ulrich (1994) : Zur privaten Finanzierung öffentlicher Investitionen, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 74, Iss. 2, pp. 92-95

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/137095

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Betrieb zum Teil weiter bestehenbleiben, um überhaupt noch Wettbewerb aufrechtzuerhalten.

Ein zweiter Aspekt liegt darin, daß Wettbewerb nur bei der Auftragsvergabe möglich ist. Danach ist die Gemeinde in der Regel in langfristige Verträge eingebunden, die wenig Reaktionen auf sich ändernde Umfeldfaktoren zulassen. Änderungen innerhalb eines solchen Vertrages können dann zumindest sehr teuer werden. Beispielsweise können finanzielle Schwierigkeiten bei privaten Betreibermodellen von Kläranlagen auftreten. Hier ändern sich andauernd die Reinigungsparameter, die wiederum technische Änderungen zur Folge haben. Sind diese nicht vertraglich festgelegt, so bleibt der Gemeinde mehr oder weniger nichts anderes übrig, als die neuen Bedingungen des privaten Betreibers zu akzeptieren.

Es ist aber festzustellen, daß auch die andere Seite, nämlich die Gründung einer GmbH mit 100%igem städtischen Anteil, nicht unproblematisch ist. Durch den Einfluß der Politik haben häufig nicht-wirtschaftiche Erwägungen ein zu starkes Gewicht bei Unternehmensentscheidungen. Der Aufsichtsrat, der in der Regel mit Politikern besetzt ist, kann letztlich alle wichtigen Entscheidungen an sich ziehen. Auch bei der Personalauswahl überwiegt hin und wieder das politische Verdienst und nicht der wirtschaftliche Sachverstand.

Vor diesem Hintergrund ist die Einbeziehung privater Dritter in die öffentlichen Betriebe der richtige Weg. Dieses sollte durch eine kapitalmäßige Beteiligung an einer GmbH oder einer Aktiengesellschaft geschehen. Auch andere Modelle wie Geschäftsbesorgungsverträge etc. sind hier denkbar. Nur so können öffentliche Interessen und privatwirtschaftliche Leistungsfähigkeit unter einen Hut gebracht werden.

Karl-Ulrich Rudolph

Zur privaten Finanzierung öffentlicher Investitionen

Was heißt eigentlich private Finanzierung? Im engeren Sinne wird man darunter ein Finanzierungsgeschäft verstehen, an der die öffentliche Hand nicht beteiligt ist. Hier ist z.B. an die Baufinanzierung einer Fabrikanlage für eine Industriefirma durch eine private Bank ohne Rückgriff auf öffentliche Mittel zu denken. Es kann darüber gestritten werden, wann aus der „privaten" Finanzierung, eine gemischte oder öffentliche Finanzierung wird. Dieser Streit mag bereits bei der Inanspruchnahme öffentlicher Kreditmittel beginnen (z.B. ERP-Darlehen für neue Technologien), wenn eine öffentliche Bank als Kreditgeber fungiert (gerade im Bereich öffentlicher Investitionen sind Landesbanken, Sparkassen usw. traditionell stark beteiligt), oder wenn der Staat als Konzessionsgeber mittelbar in die Besicherungspflicht genommen wird (in Form von Ausfallbürgschaften, Forderungsverzichten etc.). Der Übergang von „privat" zu „öffentlich" ist in der Praxis fließend. Im folgenden werden unter dem Stichwort „private Finanzierung" diverse Alternativen zum klassischen Kommunalkredit diskutiert. Die Anwendungsbeispiele entstammen vorwiegend dem Abwasserbereich, der das Volumen der öffentlichen Investitionen maßgeblich ausmacht.

Die städtischen Finanzen stehen zweifelsohne vor schweren Belastungen[1]. Die Entwicklung, die zu dieser Situation geführt hat, begann lange vor der Vereinigung. Sie ist wohl letztlich auf einen Strukturalterungsprozeß und ständig steigende Ansprüche der Bürger und Bediensteten an die Kommunen zurückzuführen. Ähnlich wie einige Industriekonzerne stehen auch die Kommunen heute vor der unbestrittenen Notwendigkeit, drastisch zu sparen. Sinnvoll ist ein solches Sparen dann, wenn es die konsumtiven Ausgaben senkt und die investiven Ausgaben optimiert (was auch immer im konkreten Fall darunter zu verstehen sein mag).

Die Problematik im Bereich der öffentlichen Infrastruktur liegt darin, daß die öffentliche Hand angesichts der hohen Verschuldung auch solche Investitionen unterläßt

Prof. Dr.-Ing. Dr. rer. pol. Karl-Ulrich Rudolph, 41, ist Gründer und Inhaber des Lehrstuhls für Umwelttechnik und -management an der Universität Witten/Herdecke.

[1] Vgl. Hanns Karrenberg: Städtische Finanzen vor schweren Belastungen, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 73. Jg. (1993), H. 11, S. 571 ff.

oder streckt, die aus volkswirtschaftlicher (und manchmal auch aus betriebswirtschaftlicher) Sicht beschleunigt und verstärkt werden müßten. Mit Hinweis z.B. auf die zu hohe Pro-Kopf-Verschuldung heißt es immer häufiger: „Nichts geht mehr!" Ist die private Finanzierung hier ein echter Ausweg oder macht sie nur einen „Schattenhaushalt" auf, der außerhalb der politischen Kontrolle letztlich private Monopolgewinne sichert?

Subventionierung durch Kommunalkredite?

Traditionell finanzieren Kommunen und andere öffentliche Investoren ihre Investitionen über den sogenannten Kommunalkredit. Die Zinssätze für den Kommunalkredit sind grundsätzlich niedriger als bestmöglich verbürgte Zinssätze an Private. Der Grund liegt darin, daß die Finanzierungsinstitute ausgereichte Kommunalkredite nicht auf den sogenannten Grundsatz I anrechnen müssen, der die Banken dazu zwingt, einen Teil der ausgereichten Kredite durch Einlagen oder Eigenkapital abzusichern.

Anders als jedes noch so renommierte Privatunternehmen können Kommunen, Landkreise usw. in Deutschland nicht zahlungsunfähig werden. In letzter Konsequenz haftet der Staat für die Kreditrückzahlung und subventioniert dadurch jede öffentlich finanzierte Investition.

Dies ist zunächst eine kaum zu widerlegende Feststellung und keine pauschale Subventionskritik. Ohne diese Form der staatlichen Zahlungsgarantie würden öffentliche Investitionen nur dann finanzierbar sein, wenn sie sich betriebswirtschaftlich rechnen, und zwar innerhalb eines überschaubaren Kalkulationszeitraumes und mit ausreichender Sicherheit. Langfristig angelegte Strukturmaßnahmen (z.B. die großräumige Erschließung) oder der Allgemeinheit frei zur Verfügung gestellte Einrichtungen (z.B. Spielplätze) lassen sich nicht oder nicht ohne weiteres in diesem Sinne rentierlich darstellen.

Selbstverständlich versucht auch der Staat, sein Finanzierungsrisiko zu kontrollieren. Die zuständigen Kommunalaufsichten prüfen beispielsweise, ob ein Abwasserverband einen ordnungsgemäßen Haushalt aufgestellt hat und ob die geplanten Investitionen für Kanal und Kläranlage mit politisch durchsetzbaren Abwassergebühren refinanziert werden können. Diese Überprüfung erfolgt in aller Regel anhand formaler Kriterien. Nur in Einzelfällen ist die Kommunalaufsicht personell und logistisch in der Lage, eine substantielle Prüfung der Planungsgrundsätze (Einwohnerentwicklung, Wasserverkaufsprognose) und Planungsentwürfe (und zwar nicht hinsichtlich der Genehmigungsfähigkeit und mithin der Einhaltung technischer Anforderungen, sondern hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit) vorzunehmen. Es gibt eine ganze Reihe eklatanter Fehlplanungen und Fehlinvestitionen von Abwasseranlagen in den neuen Ländern, aber auch eine Vielzahl von überteuerten Abwasserprojekten in den alten Ländern, die bei besserer Kontrolle und institutionalisiertem Eigeninteresse der Investoren und Entscheidungsträger bzw. Meinungsbildner an wirtschaftlichen Lösungen hätten vermieden werden können[2].

Ein Teil der öffentlichen Infrastruktur gilt als „rentierlich". Die Kommunalaufsicht wird oder (in einigen Bundesländern gibt es entsprechende Erlasse) darf die Kommunalkreditaufnahme bei Erfüllung der formalen Voraussetzungen gar nicht verweigern. Richtigerweise wird einer überschuldeten Gemeinde insoweit z.B. der Bau eines teuren Rathauses verwehrt. Für eine teure Kläranlage darf sie sich jedoch zusätzlich verschulden, weil die dafür notwendigen Kredite später über Abwassergebühren refinanziert werden können.

Die Behauptung, in der kommunalen Abwasserpraxis gäbe es deshalb keine Finanzierungsengpässe, ist trotzdem falsch. Zum einen bremst eine übermäßig hohe Pro-Kopf-Verschuldung in jeder Kommune die Investitionslust, auch wenn sie zu sogenannten „rentierlichen Schulden" führt. Zum anderen gibt es viele Entscheidungen der Kommunalaufsicht, welche diese im Zusammenhang mit der Gesamtverschuldung fällt. Vor allem aber liegt in der gesamten Abwicklung des Kommunalkreditgeschäftes eine organisatorisch bedingte Inflexibilität, die im übrigen durch begrüßenswerte Landeszuschüsse abwicklungstechnisch verstärkt wird, was letztlich zur suboptimalen Abwicklung eines Investitionsprogrammes führt (z.B. Aufteilung in kleinere Bauabschnitte aus finanzierungstechnischen Gründen).

Gewinnmonopol bei sozialisiertem Risiko?

Um sich auf ihre eigentlichen hoheitlichen Aufgaben konzentrieren zu können und um ihre oft knappen personellen und logistischen Kapazitäten zu entlasten, gibt es eine zunehmende Zahl an Projekten, die die Gebietskörperschaften realisiert haben möchten, ohne selbst als Investoren aufzutreten. Vielfach lassen sich öffentliche Infrastrukturmaßnahmen als Dienstleistung im weiteren Sinne verstehen; man denke etwa an die Abfall- oder Abwasserentsorgung. Bei technologisch und logistisch anspruchsvollen Projekten ist eine erfolgreiche Optimierung immer eine ganzheitliche Optimierung, beginnend

[2] Aus diesem Grunde wird diskutiert, ob man den kommunalkreditfinanzierten Anteil für Abwasserinvestitionen nicht generell auf z.B. 85% limitieren sollte. Mindestens 15% wären dann risikorelevant zu finanzieren, z.B. von einer Bank, welche gleichzeitig den Kommunalkredit ausreicht und aus Eigeninteresse eine fundierte Projektüberprüfung durchführen würde.

bei der Planungskonzeption über die Finanzierung und den Bau bis hin zum Betrieb.

Zur Entlastung ihrer eigenen personellen und logistischen Kapazitäten gehen die Gebietskörperschaften vermehrt dazu über, solche Projekte von privaten Investoren realisieren zu lassen. Unter umfassendem Wettbewerb haben sich dabei schon enorme Einsparungen realisieren lassen, im Falle einer Kläranlage von einem Planungsansatz von 106 Mill. DM auf einen Erstellungsfestpreis von 49 Mill. DM[3]. Insbesondere lassen sich – eine entsprechende Vertragsgestaltung vorausgesetzt – die Bauherrenrisiken auf einen privaten Investor übertragen, was die Bundesregierung auch für den Fall eines weiteren Bundeshaus-Neubaues (dann möglicherweise nicht mehr in Bonn, sondern in Berlin) plant.

Aus Kostengründen, weil der Kommunalkredit oder der kommunalverbürgte Kredit stets zinsniedriger angeboten wird, oder auch zur Abdeckung politisch gewollter Risiken (z.B. Auslastung/Besucherzahl eines Freibades) ist es häufig sinnvoll und angemessen, wenn die Gebietskörperschaft dem in ihrem Auftrage tätig werdenden privaten Investor kommunale Ausfallbürgschaften oder ähnliche Sicherungsinstrumente zur Verfügung stellt. Im Ergebnis wäre das Finanzierungsrisiko im anteiligen Umfange dieser Sicherung auf die Allgemeinheit übertragen („sozialisiert").

Eine ganz andere Frage ist es, ob der private Investor ein Gewinnmonopol belegt. Wenn er im Rahmen eines ordentlichen Ausschreibungsverfahrens und zu einem *verbindlichen* Preis einen Auftrag gewonnen hat, belegt er beispielsweise im Rahmen eines 20jährigen Betreibervertrages für die Abwasserentsorgung bestenfalls ein unter Wettbewerbsbedingungen gerechtfertigtes „Monopol auf Zeit". Ist er lediglich kraft Gesetz tätig, wie beispielsweise die Energieversorgungsunternehmen in ihren jeweiligen Gebieten, müssen die Preise des Unternehmens auf geeignete Art und Weise kontrolliert werden – was mit mehr oder minder gutem Erfolg praktikabel ist.

Die „echte" Projektfinanzierung

Eine „echte" Projektfinanzierung liegt dann vor, wenn ein privater Investor ein Projekt ohne öffentliche Ausfallbürgschaften oder ähnliches finanziert. Die Projektfinanzierung öffentlicher Investitionen ist möglich, sofern die entsprechenden Projekte sich rentierlich darstellen lassen[4]. Eine Voraussetzung hierfür ist selbstverständlich, daß der Konzessionsvertrag, Betreibervertrag, Kooperationsvertrag, Mietvertrag oder ähnliches erschöpfend jene Risiken ausgrenzt, die ein privater Unternehmer der Natur nach nicht zu seiner Einflußsphäre rechnen kann, wie etwa die Folgen einer wechselnden politischen Mehrheit im Kommunalparlament.

---

[3] Vgl. Infodienst Kommunal Nr. 66.

[4] Entgegen der vielverbreiteten Auffassung läßt sich beispielsweise auch der öffentliche Nahverkehr als rentierliches Projekt ausschreiben. Man legt beispielsweise die Leistungsdaten fest, wie Fahrtstrecken, Taktzahl, Sitzplatzangebot, Fahrkomfort etc., und schreibt die komplette Dienstleistungsaufgabe einschließlich Finanzierung der Busse o.ä. aus. Den Zuschlag erhält dann derjenige, der für die vorgenannte Leistung und bei möglicherweise fixiertem Fahrpreis die niedrigste Subvention verlangt.

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

KONJUNKTUR VON MORGEN

Jahresbezugspreis
DM 135,–
ISSN 0023-3439

Der vierzehntäglich erscheinende Kurzbericht des HWWA – Institut für Wirtschaftsforschung – Hamburg über die Binnen- und Weltkonjunktur und die Rohstoffmärkte

NOMOS VERLAGSGESELLSCHAFT BADEN-BADEN

Durch die echte private Finanzierung, aber auch schon durch die private Investorenschaft wird die Flexibilität und die Trennung von politischen Entscheidungsprozessen, die bekanntlich nicht immer der wirtschaftlichen Vernunft entsprechen, deutlich erhöht. Der Leistungswettbewerb läßt sich ganzheitlicher fassen, da den Preisen auch die Bauherrenrisiken erfolgsorientiert eingebunden sind, und der Investor wird wegen seines eigenen Finanzierungsrisikos besonders streng und konsequent Rentabilitätsprüfungen durchführen, um Fehlinvestitionen und Mehrkosten zu vermeiden.

Beispielsweise wird die größte in der Bundesrepublik Deutschland bislang privatisierte Wasserver- und Abwasserentsorgung frei finanziert, d.h. auch ohne kommunale Ausfallbürgschaften. Ohne eine solche Finanzierung und Übernahme der sehr umfangreichen und komplexen Aufgabe durch ein entsprechend leistungsfähiges privates Ver- und Entsorgungsunternehmen wäre dieser Teil der kommunalen Infrastruktur nur sehr stark verzögert, im Ergebnis wahrscheinlich schlechter, mit Sicherheit aber nur zu höheren Gesamtkosten möglich gewesen[5]. Nach Kenntnis des Verfassers, der in nunmehr 15 Jahren fast 4 Mrd. DM an Abwasserinvestitionen gutachterlich betreut hat und Erfahrungen auf dem Gebiet der öffentlichen sowie der privaten Finanzierung hat, gab es in Deutschland noch keine andere Überprüfung aller für die Finanzierung relevanten Faktoren (insbesondere der zu erwartenden Investitions- und Betriebskosten, der Zeitpläne der Einnahmen, des Cash-flow etc.)[6], die so umfassend und qualifiziert vorgenommen worden ist.

Rationale Entscheidungen notwendig

Wie fast immer läßt sich auch für die Frage „private Finanzierung – ja oder nein, und wenn ja: wie?" keine Standardantwort geben. Es kommt eben auf die Randbedingungen im Einzelfall an. Vor allem darf man die Finanzierung nicht isoliert betrachten, sondern sie muß als Teil einer ganzheitlichen Optimierung verstanden werden, beispielsweise bei der Abwasserentsorgung als öffentlicher Betreibermodellauftrag für eine umfassende Dienstleistung mit Planung, Finanzierung, Bau und Betrieb.

Eine sorgfältige Analyse der Verhältnisse und eine sinnvolle planerische Vorbereitung im technischen sowie wirtschaftlichen Bereich ist anzuraten. Dazu gehören auch Vergleichskalkulationen für unterschiedliche Finanzierungs- und Organisationsmodelle. Bedauerlicherweise werden solche Vergleichsrechnungen häufig „buchhalterisch" derart geführt, daß man lediglich die Kommunalkreditsätze mit Kreditsätzen für Privatinvestitionen vergleicht, ohne die Einsparungsmöglichkeiten durch den ganzheitlichen Wettbewerb, die entfallenden Bauherrenrisiken, den Zeitgewinn usw. auch nur annähernd angemessen zu berücksichtigen.

Es liegt kaum im Interesse der öffentlichen Hand als Auftraggeber, wenn man den Wettbewerb durch zweifelhafte theoretische Vergleichskalkulationen substituiert und aushebelt. Ebenso wie es schädlich ist, technische Details in einer Ausschreibung unnötig zu fixieren und Alternativkonzeptionen aus dem Wettbewerb auszugrenzen, wäre es auch schädlich, wenn man im Vorfeld mehr als nur die notwendigen Randbedingungen der Finanzierung festschreibt. Sinnvoll ist es allerdings, bei Konzessionsausschreibungen oder Betreibermodellausschreibungen vom Anbieter im Wettbewerb die nach seinem firmenspezifischen Leistungsprofil optimale Finanzierungsvariante abzufragen. Wenn dann verbindliche Preisangebote für möglicherweise unterschiedliche Finanzierungskonditionen und Sicherungskonzepte „auf dem Tisch liegen", dann – und erst dann – kann eine rationale Entscheidung zugunsten einer bestimmten Konstellation mit privater oder öffentlicher Finanzierung einer öffentlichen Investition fallen.

Fazit

Die private Finanzierung öffentlicher Investitionen kann gegenüber der klassischen Kommunalkreditfinanzierung Vorteile bringen, weil sie flexiblere Konzepte, eine technisch/wirtschaftlich optimale Projektabwicklung und vor allem einen ganzheitlichen Wettbewerb erlaubt. Volkswirtschaftlich bringt die private Finanzierung einen Risikotransfer von der öffentlichen Hand hin zum privaten Investor, entsprechend den jeweils vorliegenden vertraglichen Randbedingungen. Politische Risiken, die vom Investor unternehmerisch nicht beeinflußt werden können, müssen im allgemeinen ausgegrenzt oder von der öffentlichen Hand besichert werden. Hier liegt die eigentliche Rechtfertigung des im Bereich „öffentliche Infrastruktur" fallweise unverzichtbaren (Mit-)Finanzierungsinstrumentes „Kommunalkredit".

Ob und unter welchen Bedingungen eine private Finanzierung öffentlicher Investitionen im Einzelfall machbar ist, ob sie Kostenvorteile bringt, ob gegebenenfalls ein „Finanzierungsmix" zu wählen ist, hängt von den jeweiligen Verhältnissen ab. Theoretische Vergleichskalkulationen sind wichtig, können den ganzheitlichen Wettbewerb aber nicht ersetzen. Der Wettbewerb und die ausgewogene Vertragsgestaltung sind der Garant dafür, daß das Entstehen eines privaten Monopols verhindert wird, welches sich zu Lasten der öffentlichen Hand bzw. der Leistungsabnehmer unangemessen bereichert.

[5] Es handelt sich um die von der Firma Eurawasser übernommene Wasserver- und -entsorgung mit einem Investitionsvolumen von knapp 1 Mrd. DM.

[6] Die Finanzierung übernimmt ein europäisches Konsortium unter Leitung der Deutschen Bank.