

Weichenrieder, Alfons; Kerber, Markus

Article

Private Investoren für öffentliche Projekte: Schattenhaushalt oder Notwendigkeit?

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Weichenrieder, Alfons; Kerber, Markus (2014) : Private Investoren für öffentliche Projekte: Schattenhaushalt oder Notwendigkeit?, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 67, Iss. 22, pp. 3-8

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/165506>

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.

Private Investoren für öffentliche Projekte: Schattenhaushalte oder Notwendigkeit?

3

Führt eine private Finanzierung von Infrastrukturprojekten zu größerer Wirtschaftlichkeit, oder ist dies nur eine Umgehung der Schuldenbremse?

PPPs: Umgehung von Defizitregeln oder höhere Effizienz im Staatssektor?

Öffentliche Aufgaben und private Unternehmen

Es ist eine Selbstverständlichkeit, dass viele öffentliche Aufgaben nicht von staatlichen Angestellten oder Beamten selbst erfüllt werden müssen. Der Staat kann und soll sich bei der überwältigenden Mehrheit seiner Aufgaben privater Unternehmen bedienen, die in staatlichem Auftrag Dienste und Güter produzieren, die im Wettbewerb stehen und die durch diesen Wettbewerb zu deutlich mehr Kosteneffizienz neigen als die öffentliche Verwaltung. Die Erstellung und Erhaltung der öffentlichen Infrastruktur ist hier keine Ausnahme.

Unterschiedliche Arten der Auftragsvergabe

Eine klassische Art der Auftragsvergabe besteht darin, öffentliche Infrastruktur in Auftrag zu geben und den späteren Betrieb entweder unter der Regie der öffentlichen Verwaltung zu organisieren oder den Betrieb einer weiteren privaten Unternehmung zu übertragen. Demgegenüber beschreibt der Begriff Public Private Partnerships (PPP) üblicherweise vertragliche Konstrukte, bei der nicht nur der Bau einer Infrastruktureinrichtung von einer privaten Unternehmung übernommen wird, sondern auch deren späterer Betrieb und deren Finanzierung von der gleichen privaten Unternehmung abgewickelt werden. Diese Bereitstellung aus einer Hand hat Vor- und Nachteile, die es im Einzelfall abzuwägen gilt.

Ein möglicher Vorteil der Konstruktion resultiert daraus, dass das private Unternehmen, das versucht ist, in der Bauphase Kosten zu sparen, die späteren Nachteile unter Umständen in den höheren Kosten des Betriebs selbst zu spüren be-

kommt. Die Anreize der privaten Unternehmung, in der Bauphase zu pfuschen, billige Qualitäten zu verbauen und opportunistisch zu handeln, nimmt tendenziell ab. Demgegenüber verliert die Bündelung von Bau und Betrieb stark an Charme, wenn die Qualität der Betreiberleistung schwer zu kontrollieren oder gerichtsfest zu dokumentieren ist (vgl. Hart 2003). Die Einschränkung des Wettbewerbs in der Betriebsphase mit Bindungsdauern von bis zu 30 Jahren kann hier zu erheblichen Problemen führen. Die Baukontrolle eines Mensagebäudes kann beispielsweise einfacher sein als bei fehlendem Wettbewerb die Qualitätssicherung des Mensaessens in den folgenden 30 Jahren.¹

Ein weiterer Vorteil von PPP-Konstruktionen kann in bürokratischen Vergabeordnungen begründet liegen. Bei PPPs spart sich die öffentliche Verwaltung die Ausschreibung der einzelnen Gewerke und kann sich auf die Ausschreibung eines Gesamtauftrags konzentrieren. Doch auch hier ist nicht gesichert, dass ein Nettovorteil verbleiben muss. Die Vergabe des Gesamtauftrags kann hohe Anforderungen an die Kompetenz der Unternehmen beinhalten, die ja nun nicht mehr nur die Abwicklung der Infrastrukturerstellung, sondern auch deren Betrieb erbringen muss.² Dies dürfte den Bieterkreis in der öffentlichen Ausschreibung begrenzen und kann die Bieterrente zu Lasten der öffentlichen Hand erhöhen. Verträge mit Generalunternehmern sind zudem nicht auf PPPs beschränkt. Schließlich entlässt eine PPP-Konstruktion den Staat



Alfons Weichenrieder*

* Prof. Dr. Alfons Weichenrieder, Goethe-Universität Frankfurt, SAFE, Vienna University of Economics and Business, und CESifo.

¹ PPPs können zu den unterschiedlichsten Arten von Anreizproblemen führen. Einen Extremfall bildete in Massachusetts ein privat betriebenes Jugendgefängnis, das einen Richter bestach, Jugendliche für kleinste Vergehen zu monatelangen Arreststrafen zu verurteilen, um das unterbelegte Jugendgefängnis auszulasten (vgl. *The Guardian*, Samstag, 7. März 2009).

² Darüber hinaus kann auch die notwendige Finanzstärke dazu führen, dass Projekte nicht als PPPs durchgeführt werden können bzw. nur wenige Bieter auftreten (vgl. De Bettignies und Ross 2009).

keineswegs aus dem Vertragsmanagement, da sich die Definition der Leistungserbringung vom baulichen Bereich tendenziell in die Kontrolle der Qualität der späteren Dienstleistung verschiebt.

Lastverschiebung in die Zukunft

So ökonomisch sinnvoll im Einzelfall der Einsatz eines PPP sein mag, so nahe liegt der Verdacht, dass in vielen Fällen nicht die optimale Vertragsgestaltung, sondern die Umgehung von öffentlichen Verschuldungsgrenzen im Vordergrund steht. Die Finanzindustrie wirbt dann auch mitunter damit, dass es über PPPs möglich wird, große Infrastrukturprojekte trotz schwieriger Finanzlage zu verwirklichen (vgl. Bencard 2004).

Man muss kein Prophet sein, um vorherzusehen, dass mit der Einführung der Schuldenbremse in den Bundesländern ab 2020 die Häufigkeit von PPPs weiter zunehmen wird. Im Vergleich zur Steuerfinanzierung beinhalten PPPs eine ganz ähnliche Lastverschiebung in die Zukunft wie die Aufnahme von öffentlichen Schulden. Weil im Fall von PPPs die private Verschuldung in der Regel über Jahrzehnte laufende staatliche Zahlungen an das PPP-Unternehmen refinanziert wird, ergibt sich höchstens ein gradueller Unterschied.

Verschuldungsregeln und PPPs

Anders als bei der direkten öffentlichen Verschuldung unterliegt die verdeckte Verschuldung über PPPs nicht den Beschränkungen der deutschen Schuldenbremse und kann weiterhin der Politik als Schlupfloch dienen. Auch nach den europäischen Maastricht-Regeln kann die indirekte Verschuldung über PPPs trotz Verschuldungsregeln Gestaltungsspielräume eröffnen. Solange das wirtschaftliche Risiko des Projekts beim privaten PPP-Betreiber liegt, werden eingegangene Zukunftslasten nicht Maastricht-relevant. Im Zweifel kann sich für die Politik daher sogar eine Vertragsgestaltung als vorteilhaft erweisen, die das Risiko auf den Unternehmer verlagert, obwohl das Risiko besser vom Steuerzahler getragen werden kann.

Wenn man die Verschuldungsregeln grundsätzlich als sinnvoll anerkennt, müssen bei PPPs aus den oben genannten Gründen die Warnglocken schrillen, weil sie die Umgehung von Defizit und Schuldengrenzen ermöglichen.

Nun kann man durchaus auch Einwände gegen die deutschen und europäischen Verschuldungsregeln vorbringen. Im Gegensatz zur Formulierung der Schuldenbegrenzung des Bundes vor 2008 erlaubt die deutsche Schuldengrenze keine Lockerung der Schuldenrestriktion bei Investitionen. Insoweit als Investitionen zukünftige Vorteile bieten, erscheint nach der »goldenen Regel« des öffentlichen Budgets

eine zusätzliche Verschuldung als gerechtfertigt, um den zukünftigen Nutzern der öffentlichen Investition auch einen Teil der Lasten zu übertragen.³ Dies kann nicht nur aus Verteilungssicht, sondern auch aus Effizienz­sicht sinnvoll sein (vgl. Weichenrieder 2009). Mit PPPs kann eine solche Lastverschiebung erreicht werden. Der Nachteil, dass PPPs helfen, Schuldenregeln zu umgehen, könnte sich bei Fehlern in den Schuldenregeln zu einem Vorteil wandeln. Eine wichtige Frage ist also, inwieweit das Fehlen der goldenen Regel einen Fehler in den deutschen und europäischen Schuldenregeln darstellt. Zumindest auf der europäischen Ebene scheint ein empirischer Zusammenhang zwischen Verschuldungsregeln und geringen staatlichen Investitionen empirisch schwach zu sein (vgl. z.B. Heinemann 2006). Auf deutscher Gemeindeebene ist durch die Aufteilung in den Vermögens- und Verwaltungshaushalt die goldene Regel ohnehin reflektiert. Und schließlich sei darauf hingewiesen, dass nicht jede durch PPPs initiierte Investition eine Nettoinvestition ist. Da durch PPPs auch Ersatzinvestitionen getätigt werden können, eine richtig verstandene goldene Regel indes auf die Nettoinvestitionen abstellen müsste, würde die goldene Regel nur sehr unzulänglich implementiert. Zudem: Selbst wenn man zu der Auffassung gelangte, dass die Verschuldungsregeln die Investitionstätigkeit des Staates in ineffizienter Weise einengten, hat die Aushöhlung der Verschuldungsregeln durch PPPs den Nachteil, dass aus der Sicht der Politik die Wahl zwischen klassischen Instrumenten der Infrastrukturbereitstellung und PPPs verzerrt wird.

Lösungsmöglichkeiten

Bei der Wahl von PPP-Instrumenten sollte die Effizienz der Bereitstellung bei öffentlicher Infrastruktur und Dienstleistungen im Vordergrund stehen, nicht die Umgehung von Budgetregeln und die versteckte Lastverschiebung in die Zukunft. Mehr Transparenz könnte zum einen durch die Ergänzung der Kameralistik durch doppelte Buchführung und geeignete Rückstellungen für aus PPPs eingegangene Zukunftsverpflichtungen hergestellt werden. Einzelne Bundesländer tun dies bereits, wenngleich die mediale Aufmerksamkeit für die Details der entsprechenden Zahlenwerke vergleichsweise gering erscheint.

Ein anderes Instrument liegt in der Anpassung von Budgetregeln. Die europäische Konvention, nach der die Maastricht-Relevanz von PPPs davon abhängt, ob das wirtschaftliche Risiko beim privaten Partner liegt, ist wenig einleuchtend. Eine zukünftige Belastung des staatlichen Haushalts nur deshalb zu ignorieren, weil sie mit Sicherheit auftritt, erscheint – gelinde gesagt – wenig überzeugend. Aber auch in der deutschen Schuldenbremse spricht vieles dafür, Rückstellungen für zukünftige Zahlungsverpflichtungen aus

³ Für ein entsprechendes Votum vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007).

PPP-Verträgen auf das Kontrollkonto anzurechnen und ähnliche Regelungen in den Bundesländern zu treffen. PPPs sollten dann vereinbart werden, wenn sie die Gesamtkosten reduzieren und nicht deshalb, weil sie Belastungen bequem und geräuschlos in die Zukunft verschieben.

Literatur

Bencard, T.J. (2004), »Rettung für klamme Kommunen – Public-Private-Partnership: Gemeinsam günstiger bauen«, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 21. April, B10, Leasingbeilage.

De Bettignies, J.E. und T. Ross (2009), »Public Private Partnerships and the Privatization of Financing: An Incomplete Contracts Approach«, *International Journal of Industrial Organization*, 27, 358–368.

Hart, O. (2003), »Incomplete Contracts and Public Ownership: Remarks, and an Application to Public-Private Partnerships«, *Economic Journal* 113, 69–76.

Heinemann, F. (2006), »Factor Mobility, Government Debt and the Decline in Public Investment«, *International Economics and Economic Policy* 3, 11–26.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007), *Staatsverschuldung wirksam begrenzen*, Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie, Wiesbaden.

Weichenrieder A.J. (2009), »A Note on Local Public Investment and Debt Limitation in a Federation«, *Finnish Economic Papers* 22, 3–8.



Markus Kerber*

Private Investoren für öffentliche Projekte: Schattenhaushalte oder Notwendigkeit?

Die deutsche Volkswirtschaft hat im letzten Jahrzehnt zwar deutliche Erfolge auf dem Arbeitsmarkt verzeichnet, aber beim wirtschaftlichen Wachstum ein eher mäßiges Bild abgegeben. Die Erhöhung des Lebensstandards der Bevölkerung ist somit nicht so rasch vorangekommen, wie dies von den Bürgern in allen westlichen Industrieländern üblicherweise erwartet wird. Natürlich spielte die Finanz- und Wirtschaftskrise eine große Rolle, und inzwischen haben auch fast alle großen Schwellenländer Schwierigkeiten, die Dynamik ihrer wirtschaftlichen Entwicklung aufrechtzuhalten. Dies lenkt den Blick wieder stärker auf die Frage, was denn Deutschland selbst tun kann, um die Wachstumskräfte zu stärken. Dabei fällt in diesen Monaten der Blick nicht, wie sonst üblich, vorrangig auf den privaten Verbrauch und die Binnennachfrage. Der private Verbrauch und die Staatsausgaben erweisen sich derzeit vielmehr als die stabilisierenden Faktoren in einer konjunkturellen Schwächephase. Vom Außenbeitrag ist angesichts der enttäuschenden Entwicklung in vielen Euro-Mitgliedsländern und der Wachstumsdelle in etlichen Schwellenländern auch wenig zu erwarten.

Große Chancen liegen dagegen in der Stärkung der Investitionstätigkeit in Deutschland. Die deutsche Volkswirtschaft benötigt auf vielen Feldern einen wahren Modernisierungsschub, um auch weiterhin im internationalen Wettbewerb mithalten und im Inland Wachstum und Arbeitsplätze schaffen zu können. Es ist wichtig, dass Bund, Länder und Gemeinden trotz ihres Konsolidierungspfades einen höheren Anteil der Wirtschaftsleistung für die Infrastruktur, insbesondere für den Erhalt von Brücken und Verkehrswegen, und für Bildung ausgeben müssen. Dabei muss der investive Anteil an den Staatsausgaben nicht nur konjunkturbedingt, sondern aus strukturellen Gründen substanziell und dauerhaft erhöht werden. Wichtig ist zugleich, dass die privaten

* Dr. Markus Kerber ist Hauptgeschäftsführer des Bundesverbands der Deutschen Industrie – BDI, Berlin.

Nettoinvestitionen in den materiellen und immateriellen Kapitalstock der Volkswirtschaft von ihrer abnehmenden Tendenz der letzten Jahre wieder auf ein nachhaltig höheres Niveau angehoben werden. Es liegen mittlerweile viele Untersuchungen zu den diversen Komponenten des Investitionsgeschehens vor, so dass wir ein klares Bild von den Stärken und Schwächen in Deutschland haben.

Die Investitionsschwäche betrifft auch die Bautätigkeit, die zwar seit 15 Jahren keine schädlichen Übertreibungen wie in den südlichen Krisenländern Europas aufzuweisen hat, aber angesichts der Angebotsengpässe in vielen Segmenten wieder Schwung nehmen sollte. Es betrifft jedoch vor allem die breite Palette von privaten Investitionen in die Energieversorgung der Zukunft, in die digitale Wertschöpfung der Industrie sowie des Dienstleistungssektors und in die Infrastruktur, vor allem die Netze für Telekommunikation und das Verkehrsnetz. In all diesen Bereichen ist in den letzten Jahren zwar investiert worden, aber der Bedarf ist weiterhin sehr hoch. Nun gibt es in jedem dieser Felder ganz unterschiedliche Hürden für eine stärkere Investitionstätigkeit privater Unternehmen. Dies fängt an mit den rechtlichen Rahmenbedingungen für digitale Wertschöpfung und endet bei der Frage, wie man privates Kapital für Infrastrukturprojekte nutzen kann. Glücklicherweise sind all diese Probleme in der Regel weder anfällig für grundsätzliche Streitigkeiten von Bund und Ländern oder von politischen Parteien, sondern Sachfragen, denen man sich im Austausch von Regierungen und der Wirtschaft mit intelligenten Lösungsansätzen widmen kann. Ein Beispiel stellen die privaten Investitionen in öffentliche Projekte dar, die in anderen Ländern viel häufiger und erfolgreicher genutzt werden als in Deutschland.

Mehr Investitionen in die Verkehrswege dringend nötig

Die öffentliche Debatte darüber hat in den letzten Monaten zu Recht deutlich an Fahrt gewonnen und muss gezielt weitergeführt werden. Denn gerade in Fragen der Verkehrsinfrastruktur stehen wir in Deutschland vor enormen Herausforderungen. Dass Deutschland verhältnismäßig gut aus der Krise gekommen ist, hat in allererster Linie damit zu tun, dass es in Deutschland erfolgreiche Unternehmen gibt, die mit qualifizierten Mitarbeitern wettbewerbsfähige Waren produzieren. Aber dieser Erfolg hat Voraussetzungen. Eine der wichtigsten ist eine moderne Verkehrsinfrastruktur. Sie bildet das Rückgrat für Produktion, Logistik und arbeitsteiliges Wirtschaften. Starke Unternehmen brauchen eine starke Infrastruktur.

Wenn diese Basis weiter bröckelt, bekommt unser Land zunehmend ein Problem. Und genau das ist heute schon in Teilen der Fall. Der zunehmende Verfall der Verkehrsinfrastruktur gefährdet Wettbewerbsposition, Arbeitsplätze und

Wohlstand unseres Landes. Seit vielen Jahren investiert Deutschland deutlich zu wenig in die Verkehrswege. Es bleibt primär die Aufgabe des Staates, angemessen in die Zukunft des Standorts im Sinne der öffentlichen Daseinsfürsorge zu investieren. Wer Investitionen in die Grundlagen künftigen Wohlstands vernachlässigt, handelt fahrlässig. Die von der Verkehrsministerkonferenz der Länder unter Beteiligung des Bundes eingesetzte Daehre-Kommission kommt zu dem Ergebnis, dass Deutschland jedes Jahr mindestens 7,2 Mrd. Euro zusätzlich allein in die Erhaltung von Straßen, Schienen und Wasserwegen investieren muss, um den Wirtschaftsstandort nicht zu gefährden. Es gibt kein Erkenntnisproblem. Was fehlt ist die politische Umsetzung.

Öffentlich-private Partnerschaften als Teil der Lösung

Investitionen in die öffentliche Infrastruktur sind bereits in dieser Legislaturperiode notwendig. Zugleich gibt es einen Anlagedruck institutioneller Anleger, die aufgrund der Niedrigzinsphase dringend nach neuen Anlagemöglichkeiten suchen, um ihre Garantieverprechen einhalten zu können.

Der momentan einzig mögliche Weg, um für Infrastrukturinvestitionen zeitnah auch institutionelles Kapital zu aktivieren, sind öffentlich-private Partnerschaften (ÖPP). Die Erfahrungen mit ÖPP im Bereich der Bundesfernstraßen haben gezeigt, dass ÖPP zu wesentlich mehr Termin- und Kostensicherheit sowie zu einer höheren Qualität führen. Mit dem ÖPP-Projekt auf der A7 zwischen Bordesheim und Hamburg ist es erstmals in Deutschland gelungen, institutionelle Anleger im Rahmen einer Bond-Finanzierung direkt in ein Bundesfernstraßenprojekt einzubinden.

ÖPP ermöglicht es aufgrund des Streckungseffektes der Verbindlichkeiten, mehr Investitionen anzustoßen, als im Rahmen konventioneller Projekte möglich wäre. Es handelt sich hierbei übrigens – ausgeprägten Missverständnissen zum Trotz – nicht um eine Verlagerung von Schulden auf künftige Generationen. Denn ÖPP-Zahlungsverpflichtungen stehen künftige Mauteinnahmen gegenüber, und jede Generation zahlt für den Teil der Infrastruktur, den sie verbraucht bzw. deren Nutzen ihr zufällt. Dies ist aus volkswirtschaftlicher Sicht vernünftig. Und die ÖPP-Zahlungsverpflichtungen stehen transparent im Haushalt.

Kontrovers diskutiert wird auch die Frage, ob es sich bei ÖPP um Schattenhaushalte handelt. Hierzu gibt es keinerlei Anhaltspunkte.

Tatsächliche Schattenhaushalte werden geschaffen, wenn die öffentliche Hand trotz der fehlenden finanziellen Mittel, Rekommunalisierungsvorhaben über Landesbeteiligungen vorantreibt. Dies ist der Fall, wenn die öffentliche Hand bei-

spielsweise den Kauf von Energieinfrastruktur oder von Unternehmen der öffentlichen Daseinsfürsorger über einen Landesbetrieb abwickelt.

Der Landesbetrieb finanziert den Erwerb über einen Kredit. Der Erwerb ist nicht direkt haushaltswirksam. Allerdings steigt die mittelbare Verschuldung, denn es entsteht eine Art Schattenhaushalt. Das alleinige Haftungsrisiko verbleibt über die Gewährträgerhaftung bei der öffentlichen Hand als Eigentümer und letztlich beim Steuerzahler.

Nachhaltig wirkende Schattenhaushalte finden sich aber auch über die Sondervermögen im Haushalt des Bundes.

Weder das Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) noch die Bundeshaushaltsordnung (BHO) enthalten eine exakte Definition, was Sondervermögen oder Nebenhaushalte sind. So heißt es dort sinngemäß, dass Sondervermögen des Bundes vom Zentralhaushalt mit eigener Finanzhoheit ausgestattete Institutionen sind, die besondere finanzpolitische Aufgaben im Auftrag und unter der Kontrolle des Staates – aber nicht des Parlaments, wie sonst üblich – übernehmen.

Zu den Nebenhaushalten des Bundes zählen das Sondervermögen Aufbauhilfe, der Finanzmarktstabilisierungsfonds oder auch die Abwicklungsanstalt der Hypo Real Estate.

Die Gelder stammen aus Steuern und Gebühren. Weil die Ausgaben aus den laufenden Einnahmen gestemmt werden, weist dieser Schattenhaushalt kein Defizit aus. Sondervermögen werden buchhalterisch von den Bundesschulden getrennt. Diese Schulden tauchen nicht in der Neuverschuldung auf, die für die Schuldenbremse relevant ist. Erst wenn die Fonds wieder geschlossen werden, müssen die Defizite in den Bundeshaushalt übernommen werden.

Seit 2011 darf die Bundesregierung kein Sondervermögen mehr bedienen, um die Ziele der Schuldenbremse nicht zu konterkarieren. Die bis dahin eingeführten Schattenhaushalte werden aber auch über das Jahr 2011 hinaus weitergeführt. Haftung, Zinsen und Tilgung bleiben beim Bund.

Diese Beispiele dürften verdeutlichen, was finanzpolitisch tatsächlich als Schattenhaushalt bezeichnet werden kann.

Richtig ist, dass entsprechende Mittel über die gesamte ÖPP-Vertragslaufzeit im Haushalt festgeschrieben werden müssen. Allerdings übersteigt der Nutzen der Infrastrukturinvestitionen im Rahmen von ÖPP den vermeintlichen Flexibilitätverlust im Haushalt – momentan rund 5% der Investitionslinie Bundesfernstraße. Zudem ist eine Entscheidung, ob konventionell umgesetzt oder durch ÖPP, immer mit Verbindlichkeiten verbunden, zumindest für den Erhalt und Betrieb.

ÖPP-Projekte haben sogar einen eingebauten Entschuldungsmechanismus. Denn die vom Bund gezahlten ÖPP-Entgelte enthalten stets einen Bestandteil für den Schuldendienst (Zins und Tilgung). Mit dem Ergebnis, dass die entsprechende ÖPP-Maßnahme am Ende der Vertragslaufzeit abbezahlt ist.

Kurzum: ÖPP hilft dabei, die zwei Ziele der Bundesregierung miteinander zu verbinden: »Schwarze Null« und »Mehr Investitionen in die Infrastruktur«. ÖPP sind kein Allheilmittel. Aber sie können einen wichtigen Beitrag leisten. Erst recht, wenn der Ordnungsrahmen für ÖPP verbessert wird.

ÖPP brauchen bessere Rahmenbedingungen

Positive Ergebnisse von ÖPP sind seit einiger Zeit aber nicht nur im Tief-, sondern auch im Hochbau belegbar, wie bei der Errichtung und dem Betrieb von Justizvollzugsanstalten. Dennoch bleibt erhebliches Potenzial, das es zu heben gilt. Im Fokus steht dabei zum einen die Ausweitung auf die Betätigungsfelder Gesundheit, Bildung sowie Informations- und Telekommunikationstechnik. Zum anderen kommt es auf eine Optimierung bereits bestehender ÖPP-Modelle an. Dazu sollten diese – für konkrete Vorhaben angepasst – weiterentwickelt werden. Je besser dies gelingt, desto leichter lassen sich passgenau private Investoren finden.

ÖPP sollten immer dann vorgesehen werden, wenn deren Vorteile in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nachweisbar sind. Im Einzelfall muss also geprüft werden, ob eine ÖPP zu einem messbaren und nachhaltigen Mehrwert führt. Gleiche Wettbewerbsbedingungen zwischen vollständig öffentlich verwalteten Projekten und ÖPP-Projekten sind Voraussetzungen für einen fairen Vergleich. Es muss für einzelne Projekte ergebnisoffen bewertet werden, ob ÖPP sinnvoll ist.

Die Diskriminierung privater Unternehmen sollte aufgelöst werden, damit ein wettbewerbsgerechtes Mit- und Nebeneinander öffentlicher und privater Unternehmen stattfinden kann. Dafür gehören das Steuer- und Vergaberecht in den Blick, etwa Zusatzbedingungen bei Ausschreibungen. Beispielsweise sollten die Ausschreibungs- und Vergabeverfahren weiter standardisiert werden.

Wichtig für private Investoren ist zudem die Entwicklung von austarierten, die Interessen beider Vertragspartner berücksichtigenden Regelungen. Diese sollten insbesondere eine faire Verteilung der möglichen projektspezifischen Risiken berücksichtigen und Möglichkeiten einer späteren Vertragsanpassung enthalten. Wünschenswert ist darüber hinaus eine stärkere finanzielle Förderung von ÖPP, beispielsweise durch besondere Kredite oder Bürgschaften. Nicht zuletzt müssen Dialog, Transparenz und Kommunikation der Part-

ner – soweit möglich und zulässig – während des gesamten Prozesses gewährleistet werden.

Leider wird die Debatte über ÖPP nicht immer anhand von Fakten geführt. So wird von ÖPP-Gegnern immer wieder davor gewarnt, der private Partner könne während der Vertragslaufzeit Instandhaltungskosten sparen, welche zu einem Werteverzehr führen, der nach Ende des Vertrages vom öffentlichen Partner übernommen werden müsse. Grundsätzlich gehen Kritiker dabei von einer rechtlichen Übervorteilung des öffentlichen Partners seitens des privaten Partners aus.

Das klingt dramatisch, hat aber mit der Realität nichts zu tun. Denn ÖPP-Maßnahmen sind nicht nur am Ende der Vertragslaufzeit abbezahlt, sie werden auch in einem vertraglich vorher bestimmten Zustand an die öffentliche Hand zurückgegeben.

Möglichen ÖPP stehen auch steuerliche Diskriminierungen im Wege. Wenn private Partner Dienstleistungen einbringen, also z.B. staatliche Gebäude warten oder planen, müssen sie hierfür Mehrwertsteuer berechnen. Dies ist ein entscheidender Nachteil gegenüber der öffentlichen Hand, die von dieser Abgabe befreit ist.

ÖPP sollten nicht kategorisch abgelehnt werden. Die Umsetzung konkreter Projekte kann gelingen, wenn ÖPP als Chance begriffen und hemmende Faktoren für private Investitionen beseitigt werden. Gerade bei den notwendigen Infrastrukturinvestitionen mit Vertragslaufzeiten von 20 bis 30 Jahren können ÖPP einen Fortschritt darstellen. Dabei übernehmen die Firmen Verantwortung und Risiko, haben aber auch Spielraum, nach eigenen Vorstellungen zu arbeiten und das Vorhaben zu finanzieren. Weil private Bauunternehmen in der Regel mehr Erfahrung haben als Behörden, können sie Projekte schneller und günstiger verwirklichen.

Ganz klar: ÖPP können die dringend erforderlichen höhere staatliche Investitionen nicht ersetzen. Aber: Das Potenzial von ÖPP besser zu nutzen, ist volkswirtschaftlich sinnvoll. Denn ÖPP bilden einen wichtigen Baustein für mehr Investitionen in die Zukunft unseres Landes.