

Sozialökonomische Schriften 41

Herausgegeben von Bert Rürup und Werner Sesselmeier

Nicolas Gatzke

Public Private Partnerships und öffentliche Verschuldung

PETER LANG



Internationaler Verlag der Wissenschaften

1. Einleitung

Public Private Partnerships (PPPs), zu Deutsch Öffentlich Private Partnerschaften (ÖPP),¹ sind in Deutschland auf dem Vormarsch. Ihre Verbreitung, insbesondere zur Bereitstellung von Infrastrukturleistungen, nimmt bei Bund, Ländern und Kommunen stetig zu, auch wenn die Anzahl von PPP-Projekten in jüngster Zeit aufgrund der Finanzkrise und den daraus resultierenden Finanzierungsschwierigkeiten rückläufig ist. Die partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen der öffentlichen Hand und privaten Unternehmen ist Ausdruck eines neuen Rollenverständnisses des Staates, welcher sich zunehmend als Dienstleister sieht, der sich auf seine Kernkompetenzen konzentriert. Die Bereitstellung öffentlicher Infrastruktur rückt dabei in den Hintergrund, sie wird von öffentlicher Seite vermehrt als Produktionsfaktor aufgefasst, der durchaus auch durch die Privatwirtschaft erbracht werden kann. Die klassische Dichotomie zwischen dem öffentlichen Sektor einerseits und dem privaten Sektor andererseits weicht damit mehr und mehr kooperativen Formen der Zusammenarbeit der beiden Sektoren.

Die Verlagerung öffentlicher Aufgaben auf den privaten Sektor wird dabei nicht von allen Seiten als wünschenswert angesehen. Einhergehend mit einer Aufgabenübertragung wird die Gefahr eines entsprechenden Kompetenzverlustes auf öffentlicher Seite moniert. Bedenken hegen sich vor allem auch bezüglich einer Abhängigkeit der öffentlichen Hand von Unternehmen der Privatwirtschaft. Insbesondere im Hinblick auf die unterschiedlichen Zielsetzungen der staatlichen Institutionen einerseits, nämlich die Förderung des Allgemeinwohls, und den privaten Wirtschaftssubjekten andererseits, die Gewinnmaximierung, und eine mögliche Vereinbarkeit dieser beiden Ziele, herrscht bei staatlichen Institutionen Skepsis. Bei der Privatwirtschaft herrscht indes (natürgemäß) ein Bestreben, diese Bedenken auszuräumen. Einer der größten Kritikpunkte ist aber der Vorwurf, der Staat höhle durch PPP-Projekte und die damit einhergehende private Vorfinanzierung haushaltsrechtliche und verschuldungsrechtliche Restriktionen aus. Im Fokus der Kritik stehen die Intransparenz der aus den PPP-Modellen resultierenden Verbindlichkeiten in den öffentlichen Haushalten und Schuldenstatistiken sowie die Möglichkeit der Umgehung und Ausweitung

¹ Die Bezeichnungen „Public Private Partnership“ und „Öffentlich Private Partnerschaft“ werden in Deutschland i.d.R. als Synonyme verwendet. Die deutsche Bezeichnung ÖPP findet meist in Zusammenhang mit Gesetzen Anwendung, da dort Anglizismen vermieden werden sollen. In dieser Arbeit wird aufgrund seiner größeren Verbreitung ausschließlich der Begriff PPP verwendet, welcher gleichzeitig als Synonym für ÖPP verstanden wird.

staatsrechtlicher Schuldenbegrenzungsregeln. Diese haushalts- und verschuldungsrechtlichen Vorwürfe stehen im Mittelpunkt dieser Arbeit.

1.1 Frage- und Problemstellung

Das Aufkommen von PPPs wird vor allem auf die anhaltende finanzielle Lage der öffentlichen Haushalte zurückgeführt. Die chronische Knappeit an disponiblen Einkommen zur Deckung von Ausgaben und das Erreichen von Obergrenzen für die öffentliche Verschuldung führt dazu, dass die öffentliche Hand zunehmend auf alternative Finanzierungsformen als die klassische Kreditaufnahme zurückgreift: Der Staat finanziert seine Infrastrukturmaßnahmen nicht mehr klassisch über eine entsprechende Kreditaufnahme, sondern tritt nur noch als Abnehmer, als „Kunde“ der Privatwirtschaft auf. Im Fokus stehen also private Vorfinanzierungsmodelle. Zwar wird oft betont, dass PPPs mehr darstellen als eine reine private Vorfinanzierung öffentlicher Leistungen, jedoch kann nicht bestritten werden, dass dieser Effekt zweifelsfrei Teil einer PPP ist.

Solche privaten Vorfinanzierungsmodelle stehen häufig in der Kritik. Denn das bestehende Haushaltrecht sei wenig geeignet, die aus den PPP-Modellen resultierenden langfristigen Verbindlichkeiten ausreichend transparent darzustellen. Da sich das Haushaltrecht stark an der klassischen Kreditfinanzierung orientiert, führen PPPs als alternative Finanzierungsformen unter Umständen zudem dazu, dass der parlamentarische Genehmigungsvorbehalt über die Ausgaben umgangen wird. Es wird daher die Gefahr gewittert, dass öffentliche Aufgabenträger ihren finanziellen Spielraum zunehmend durch außerhalb von Haushalten begründete finanzielle Verpflichtungen zu Kosten ihrer eigenen Handlungsfähigkeit und zu Kosten zukünftiger Generationen einengen.

Zudem wird als möglich erachtet, dass die öffentlichen Aufgabenträger durch die intransparente Darstellung von PPPs in den Haushalten in der Lage sind, die bestehenden Regelungen zur Eingrenzung der Verschuldung zu umgehen, da die Schuldenstatistik als Teil der Finanzstatistik auf den Haushalt Bezug nimmt. Da das Haushaltrecht eine eigene Definition des Kreditbegriffes kennt, der von einer ökonomischen und privatrechtlichen Definition durchaus abweicht, kann die private Vorfinanzierung - die bei einer PPP zwar nicht als Hauptziel angesehen wird, aber dennoch erfolgt - dazu führen, dass die aus der PPP resultierenden Verbindlichkeiten im Haushalt und damit auch schuldenstatistisch nicht adäquat erfasst werden. Hinsichtlich ihrer Wirkung auf die öffentliche Verschuldung werden die privaten Vorfinanzierungsmodelle und somit auch die PPP-Modelle daher auch als „graue Verschuldung“² tituliert. Wenn die PPP-Modelle

² Bayerischer Oberster Rechnungshof (1994), Anm. 17.3.1, S. 57.

im Haushalt und in der Schuldenstatistik selbst aber nicht adäquat abgebildet werden, laufen auch die Verschuldungsregeln ins Leere.

1.2 Ziel der Arbeit

Ziel der Arbeit ist darzustellen, welche Wirkung auf die öffentliche Verschuldung von den einzelnen PPP-Modellen tatsächlich ausgeht. Die Untersuchung beschränkt sich auf PPPs im öffentlichen Hochbau, die Ergebnisse sind jedoch auch auf PPPs im öffentlichen Tiefbau übertragbar. Neben den Auswirkungen von unterschiedlichen Realisierungsvarianten der PPPs auf die öffentliche Verschuldung wird weiter dargestellt, inwiefern der Gesetzgeber durch Einsatz unterschiedlicher Vertragsgestaltungen ein eventuell verfolgtes Ziel hinsichtlich der Verschuldung verwirklichen kann. Es wird untersucht, wie die Verbindlichkeiten in den öffentlichen Haushalten - nach kameralistischer und doppischer Haushaltsführung - sowie in der deutschen und europäischen Schuldenstatistik dargestellt werden, und ob sich durch die unterschiedlichen Modelle einer PPP tatsächlich eine verdeckte Form der Verschuldung ergibt. Dabei muss beachtet werden, dass der Schuldenstand der öffentlichen Haushalte heute national und international - auf Ebene der Europäischen Union und des Stabilitäts- und Wachstumspaktes - auf z.T. unterschiedliche Weise ausgewiesen wird. Wenn also der Frage nachzugehen ist, ob die durch PPPs eingegangenen Verbindlichkeiten als Schulden des Staates transparent dargestellt werden, so ist immer zusätzlich aufzuführen, von welchem Schuldenstand die Rede ist. In dieser Arbeit werden dabei sowohl der Schuldenstand in Ermittlung der Finanzstatistik, als auch der Schuldenstand nach den Maastricht-Kriterien berücksichtigt.

Neben ihrer Wirkung auf die öffentliche Verschuldung wird auch der Frage nachgegangen, inwiefern die PPP-Modelle dazu geeignet sind, die vorhandenen europa-, verfassungs- und einzelgesetzlichen Beschränkungen hinsichtlich der öffentlichen Verschuldung zu umgehen, und so den Schuldenstand der öffentlichen Hand - verdeckt oder offen - über das gesetzlich zulässige Maß hinaus anwachsen zu lassen. Auch hier ist wieder zu beachten, dass auf bundesdeutscher Ebene zwei voneinander abweichende Systeme zur Begrenzung der öffentlichen Schuldenaufnahme existieren. Dies ist zum einen seit der Finanzverfassungsreform des Jahres 1969 der Art. 115 GG, der anhand einer objekt- und situationsbezogenen Regelung versucht, die staatliche Verschuldung über die Begrenzung der Nettokreditaufnahme einzuschränken. Das Grundgesetz versucht in wirtschaftlichen Normalzeiten über das Kredit-Investitions-Junktum des Art. 115 Abs. 1 GG den öffentlichen Schuldenstand durch Begrenzung des Zuwachses an Verschuldung einzudämmen. Die dem Kredit-Investitions-Junktum des Art. 115 GG zu Grunde liegende Norm ist intergenerative Gerechtigkeit, die

durch eine intertemporale Umverteilung finanzieller Lasten erreicht werden soll. Um weiter zu beurteilen, ob die PPP-Modelle im Einklang oder in Konflikt mit Art. 115 GG stehen, ist daher zu prüfen, ob mit ihnen eine intertemporale Umverteilung einhergeht und in welcher Form - insbesondere im Vergleich zur intertemporalen Umverteilung, die sich im Falle einer Eigenrealisierung ergibt. Hinsichtlich der Frage, ob die verschiedenen PPP-Modelle die verfassungsrechtliche Einschränkung der Verschuldung ausweiten, ist weiter zu untersuchen, ob sie eine Möglichkeit darstellen, die Nettokreditaufnahme durch Umgehung oder Ausnutzung der Junktimklausel des Art. 115 GG weiter als verfassungsrechtlich vorgesehen auszudehnen. Da die Aufnahme von Krediten nach Art. 115 GG zusätzlich einer parlamentarischen Ermächtigung bedarf, ist weiter zu beurteilen, inwiefern sich der Notwendigkeit einer solchen durch eine alternative Finanzierungsform in Form einer PPP entledigt wird.

Der europäische Ansatz des Stabilitäts- und Wachstumspakts geht zur Begrenzung der staatlichen Verschuldung einen anderen Weg. Er zielt zur Eingrenzung des öffentlichen Schuldenstandes nicht auf die Beschränkung der Nettokreditaufnahme einer Haushaltsperiode ab, sondern auf das öffentliche Finanzierungsdefizit - unabhängig davon, auf welche Art dieses Defizit gedeckt wird. Zudem wird auf europäischer Ebene der absolute Schuldenstand durch die Begrenzung des zulässigen Verhältnisses von Schuldenstand zum BIP i.H.v. 60 % eingegrenzt. Die der europäischen Verschuldungsregel zu Grunde liegende Norm ist die Wahrung haushaltspolitischen Spielraumes. Hinsichtlich der PPP-Modelle ist daher zu beurteilen, inwiefern sie sich auf ein mögliches haushaltsrechtliches Defizit auswirken und inwiefern die PPP-Modelle die Schuldenstandsquote tangieren.

Da Art. 115 GG in seiner heutigen Fassung auch in Verbindung mit der europäischen Verschuldungsbegrenzung im Stabilitäts- und Wachstumspakt offensichtlich nicht in der Lage war, einen ständig anwachsenden Schuldenstand zu vereiteln, steht er seit längerem in der Kritik. Als Resultat dessen wurde im Rahmen der Föderalismusreform von der Föderalismuskommission II, welche die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern reformieren soll, eine zu Art. 115 GG alternative Regelung zur Eingrenzung der Staatsverschuldung konstruiert, die sog. „Schuldenbremse“. Diese verabschiedet sich von der objektbezogenen Verschuldungsregel des Grundgesetzes in Form des Kredit-Investitions-Junktims zugunsten eines dem europäischen Ansatz ähnlichen Konzeptes der Eingrenzung der staatlichen Verschuldung über die Höhe des zulässigen öffentlichen Defizits. Demnach soll in konjunkturellen Normalzeiten keine strukturelle Verschuldung mehr möglich sein. Daneben soll eine Verschuldung nur aufgrund konjunktureller Schwankungen gestattet sein, die sich aller-

dings im Konjunkturzyklus über Hoch- und Tiefphasen hinweg ausgleichen soll. Eine davon abweichende weitere Verschuldung ist nur im Falle von Not-situationen vorgesehen. Ob dieser Ansatz dazu geeignet ist, die wachsende Verschuldung des Staates zu stoppen oder gar zurückzuführen, muss nach Einführung der neuen Regelung ab dem Jahre 2011 beobachtet werden. Allerdings können schon heute Aussagen darüber getroffen werden, inwiefern unter diesem neuen System der Schuldeneingrenzung PPPs dazu geeignet sind, den Verschuldungsspielraum zu erweitern und den Schuldenstand somit -verdeckt oder offen - zu erhöhen. Da auch erklärtes Ziel der neuen Schuldenbremse inter-generative Gerechtigkeit ist, die durch intertemporale Umverteilung finanzieller Lasten erreicht werden soll, wird ebenso betrachtet, zu welcher intertemporalen Umverteilung die unterschiedlichen PPP-Modelle - gerade auch gegenüber einer Eigenrealisierung - führen.

Ziel der Arbeit ist jedoch nicht nur, eine Aussage darüber zu treffen, inwiefern die einzelnen PPP-Modelle geeignet sind, die Beschränkungen der unter-schiedlichen Verschuldungsbegrenzungsmethoden zu umgehen, ob die aus den PPPs resultierenden finanziellen Verpflichtungen im Rahmen der öffentlichen Haushaltsführung und Verschuldung transparent oder intransparent dargestellt werden und welche intertemporale Umverteilung die PPP-Modelle bewirken. Vielmehr sollen die gewonnenen Erkenntnisse aus den PPP-Modellen als eine Variante der privaten Vorfinanzierung öffentlicher Leistungen genutzt werden, um die Schwachstellen von Haushaltsrecht und Verschuldungsregeln zu zeigen. Insbesondere wird dabei auch die geplante neue Schuldenbremse einbezogen und am Beispiel der PPP-Modelle kritisch überprüft.

Diese Ergebnisse sollen dazu dienen, Optionen zu erarbeiten, wie die vor-handenen Verfahren und Regelungen zur Haushaltsführung und Begrenzung der staatlichen Verschuldung problemadäquat reformiert werden können. Denn schließlich kann als Konsequenz einer eventuell gegebenen Umgehungs-möglichkeit staatsschuldenrechtlicher Einschränkungen durch PPPs und einer intransparenten Darstellung in Haushalten und Schuldenstatistiken nicht aus-schließlich gefordert werden, dass PPP-Modelle deshalb - und vor allem trotz einer ggf. möglichen effizienteren Bereitstellung einer öffentlichen Leistung - abzulehnen sind. Stattdessen kann ebenso die Forderung erhoben werden, das bestehende Haushalts- und Verschuldungsrecht problemadäquat auf neue Varianten öffentlicher Finanzierung anzupassen. Insbesondere wird dabei auch der Frage nachgegangen, inwiefern eine doppische Haushaltsführung geeignet ist, eine transparentere Darstellung der finanziellen Verbindlichkeiten aus den PPP-Modellen zu gewährleisten.

1.3 Aufbau der Arbeit

Die Arbeit beginnt in Kapitel 2 mit einer Beschreibung der Entwicklung von PPPs in Deutschland. Anschließend werden zwecks einer eigenen Definition im Sinne dieser Arbeit die charakteristischen Merkmale einer PPP dargestellt. Hieran schließt sich eine Analyse der Gründe für das Aufkommen von PPPs in Deutschland an. Als wesentliche Ursachen für PPPs werden das New Public Management sowie die zunehmende finanzielle Einschränkung öffentlicher Haushalte gesehen. Es folgt eine Darstellung, welche Ziele mit einer PPP von Seiten der öffentlichen Hand verfolgt werden. Das Hauptziel, die effizientere Bereitstellung einer öffentlichen Leistung, welches letztlich auch Legitimation für eine PPP ist, wird anhand der Neuen Institutionenökonomik analysiert. Schließlich folgen eine detaillierte Vorstellung der verschiedene PPP-Modelle, welche heute im öffentlichen Hochbau hauptsächlich zur Anwendung kommen, sowie die Darstellung der beiden vornehmlich anzutreffenden Finanzierungsvarianten. Dies ist notwendig, da die PPP-Modelle je nach Vertragsgestaltung und Finanzierungsart zu unterschiedlichen Ergebnissen hinsichtlich Veranschlagung im Haushalt und Wirkung auf die Staatsverschuldung führen, wie im weiteren Verlauf der Arbeit verdeutlicht wird.

Um eine Aussage darüber treffen zu können, inwiefern PPPs und die aus ihnen resultierenden finanziellen Lasten transparent in der Haushaltswirtschaft des staatlichen Sektors dargestellt werden, gibt Kapitel 3 eine Übersicht über das Haushaltrecht. Es werden sowohl die kameralistische als auch die doppische Haushaltsführung vorgestellt.

Kapitel 4 widmet sich dem Thema der Staatsverschuldung. Zunächst werden die für die Arbeit wesentlichen Kennzahlen der Staatsverschuldung vorgestellt und anschließend aufgezeigt, wie die Staatsverschuldung anhand dieser Kennzahlen in Deutschland und Europa gemessen wird. Dies erscheint zwingend notwendig, um zu beurteilen, inwiefern die Verpflichtungen aus den PPP-Modellen adäquat erfasst werden. Dem folgend werden der deutsche und der europäische Ansatz zur Begrenzung der staatlichen Verschuldung vorgestellt. Dabei wird vor allem auch auf die offensichtlich vorhandenen Schwachstellen der beiden Regelungen eingegangen, um im weiteren Verlauf der Arbeit beurteilen zu können, ob diese durch die unterschiedlichen PPP-Modelle genutzt werden können, um die Schuldenbegrenzungsregelungen zu umgehen. Schließlich folgt eine Vorstellung der geplanten neuen Schuldenbremse.

Kapitel 5 zeigt auf, wie die finanziellen Verpflichtungen resultierend aus den PPP-Projekten in den öffentlichen Haushalten zu veranschlagen sind und dargestellt werden. Dies dient zur Beurteilung, inwiefern sich aus PPP-Modelle er-

gebende Verbindlichkeiten im Haushalt auftauchen und damit, ob sie transparent dargestellt sind oder tatsächlich zu einer Verschleierung der Darstellung der öffentlichen Finanzen führen. Berücksichtigt werden dabei sowohl die kameralistische als auch die doppische Haushaltstafel.

In Kapitel 6 wird schließlich untersucht, welche Konsequenzen sich aus den PPP-Modellen und ihrer Veranschlagung und Verbuchung in den öffentlichen Haushalten hinsichtlich der nationalen und europäischen Verschuldung ergeben. Es wird im Einzelnen betrachtet, ob bzw. unter welchen Umständen die Verbindlichkeiten aus den PPP-Modellen von der deutschen und europäischen Schuldenstatistik erfasst werden. Weiterhin, ob sich durch PPP-Modelle Möglichkeiten einer gegenüber der klassischen, kreditfinanzierten Eigenerstellung des Investitionsobjektes höheren Verschuldung ergeben. Anhand dessen kann eine Beurteilung darüber getroffen werden, ob durch PPPs der öffentliche Schuldenstand offen oder verdeckt bzw. überhaupt anwächst. Anschließend wird eine Beurteilung darüber abgegeben, wie sich PPPs unter der geplanten neuen Verschuldungsregelung auswirken. Schließlich wird betrachtet, ob die PPP-Modelle mit den den Verschuldungsregeln zu Grunde liegenden Normen - also der intergenerativen Gerechtigkeit durch intertemporale Umverteilung und dem Erhalt haushaltspolitischen Spielraums - im Konflikt oder im Einklang stehen.

Kapitel 7 fasst die Ergebnisse der Arbeit zusammen.