



Alfons J. Weichenrieder

PPPs: Umgehung von Defizitregeln oder höhere Effizienz im Staatssektor?

Policy Letter No. 36

SAFE | Sustainable Architecture for Finance in Europe

A cooperation of the Center for Financial Studies and Goethe University Frankfurt

House of Finance | Goethe University
Grüneburgplatz 1 | 60323 Frankfurt am Main

Tel. +49 69 798 33684 | Fax +49 69 798 33910
policy_center@safe.uni-frankfurt.de | www.safe-frankfurt.de

Der Text dieses Policy Letters wird Ende November 2014 im ifo-Schnelldienst erscheinen.

SAFE Policy papers represent the authors' personal opinions and do not necessarily reflect the views of the Center of Excellence SAFE or its staff.

PPPs: Umgehung von Defizitregeln oder höhere Effizienz im Staatssektor?

Alfons Weichenrieder

Goethe Universität Frankfurt, SAFE, Vienna University of Economics and Business, and CESifo

November 2014

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 welchen 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 bekommt. 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.¹ 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.²

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.³ 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 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.⁴

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

¹ Hart, O. (2003), "Incomplete Contracts and Public Ownership: Remarks, and an Application to Public-Private Partnerships", *Economic Journal* 113, 69-76.

² 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 (*The Guardian*, Samstag, 7. März 2009).

³ 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, J.E. and T. Ross (2009), "Public Private Partnerships and the Privatization of Financing: An Incomplete Contracts Approach," *International Journal of Industrial Organization*, 27, 358-368.

⁴ Vgl. Bencard, T.J. (2004), "Rettung für klamme Kommunen - Public-Private-Partnership: Gemeinsam günstiger bauen", *FAZ*, 21. April 2004, S. B10 (Leasingbeilage).

Steuerfinanzierung beinhalten PPPs eine ganz ähnliche Lastverschiebung in die Zukunft wie die Aufnahme von öffentlichen Schulden. Weil im Falle von PPPs die private Verschuldung in der Regel über Jahrzehnte laufende staatliche Zahlungen an das PPP-Unternehmen refinanziert werden, 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.⁵ Dies kann nicht nur aus Verteilungssicht, sondern auch aus Effizienz­sicht sinnvoll sein.⁶ 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

⁵ Für ein entsprechendes Votum siehe Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007), Staatsverschuldung wirksam begrenzen. Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie.

⁶ Vgl. Weichenrieder A.J. (2009), "A Note on Local Public Investment and Debt Limitation in a Federation", Finnish Economic Papers 22, 3-8.

schwach zu sein.⁷ 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 Maastrichtrelevanz 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 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.

⁷ Siehe z.B. Heinemann, F. (2006), "Factor Mobility, Government Debt and the Decline in Public Investment", *International Economics and Economic Policy* 3, 11–26.