

Schriftenreihe des Öö. Landesrechnungshofes

---



Oberösterreichischer

LRH

Landesrechnungshof

**BAND 01**

VERFASSER | MARTIN MÜHLBACHLER

**AUSGEWÄHLTE FINANZIERUNGSAKTERNATIVEN  
DER ÖFFENTLICHEN HAND AUS DER SICHT DER  
UNABHÄNGIGEN FINANZKONTROLLE**

---

**Schriftenreihe des Oö. Landesrechnungshofes**

**BAND 01**

**AUSGEWÄHLTE FINANZIERUNGSA  
LTERNATIVEN  
DER ÖFFENTLICHEN HAND AUS DER SICHT DER  
UNABHÄNGIGEN FINANZKONTROLLE**

**Martin Mühlbacher**



Sehr geehrte Damen und Herren,

der Oberösterreichische Landesrechnungshof hat sich entschlossen, eine Schriftenreihe aufzulegen. Er hat sich im Zeitalter der virtuellen Medien ganz bewusst für diese traditionelle Publikationsform entschieden. Der LRH will in seiner Schriftenreihe aktuelle Themen aus der Prüfungspraxis aufgreifen, unterschiedliche Sichtweisen darlegen und Diskussionsbeiträge zum Nachlesen liefern. Es geht ihm darum, den Fachdialog anzuregen und Themen aufzugreifen, die im Hinblick auf die Entwicklung der öffentlichen Haushalte von Relevanz sind.

Zunehmende Haushaltsdefizite und steigende Ansprüche bei stagnierenden Steuereinnahmen zwingen die Gebietskörperschaften immer mehr, sich mit alternativen Finanzierungsformen auseinander zu setzen. Der LRH hat diese Tendenz zum Anlass genommen, sich im ersten Band seiner Schriftenreihe mit dieser Thematik zu beschäftigen.

Der Autor Martin Mühlbacher verfügt über langjährige Prüferfahrung und Ausbildungen im Bereich des Finanzmanagements. Er diskutiert in seiner Arbeit "Ausgewählte Finanzierungsalternativen der öffentlichen Hand aus der Sicht der unabhängigen Finanzkontrolle". Dabei erarbeitet er die Auswirkungen der unterschiedlichen Finanzierungsformen und stellt ihre Vor- und Nachteile praxisorientiert dar.

Der LRH hofft, mit dieser Publikation einen Beitrag zu liefern, der die Entscheidungsträger der öffentlichen Hand bei der Auswahl der für ihre Bedürfnisse optimalen Finanzierungsform unterstützt.

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Brückner".

Dr. Helmut Brückner  
Direktor des Oö. Landesrechnungshofes

Linz, im November 2004



## **Der Autor**

Der Verfasser von Band 1 der Schriftenreihe des Oö. Landesrechnungshofes ist seit mehreren Jahren Prüfungsleiter und intern für das Kompetenzzentrum Finanzwesen verantwortlich.

Martin Mühlbachler absolvierte an der Johannes Kepler Universität Linz einen Lehrgang für Finanzmanagement und ist Akademischer Finanzmanager. Im Jänner 2004 graduierte er zum Master of Business Administration.

Martin Mühlbachler, MBA  
Oö. Landesrechnungshof  
Schubertstraße 4  
4020 Linz  
Tel.: 0732/7720-14088  
E-Mail: martin.muehlbachler@lrh-ooe.at

[www.lrh-ooe.at](http://www.lrh-ooe.at)

# INHALTSVERZEICHNIS

---

<b>1</b>	<b>Einleitung</b> .....	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>Kreditähnliche Finanzierungsmodelle im Überblick</b> .....	<b>2</b>
	2.1 Private Vorfinanzierungen .....	2
	2.2 Betreibermodelle .....	3
	2.3 Leasingmodelle .....	5
<b>3</b>	<b>Finanzierungskosten</b> .....	<b>6</b>
	3.1 Kostenarten .....	6
	3.2 Anmerkungen zu den Finanzierungskosten .....	6
	3.3 Kostenvergleich .....	7
	3.3.1 Kreditnehmer als Kostenfaktor .....	7
	3.3.2 Techniken des Kostenvergleiches .....	8
	3.4 Private Vorfinanzierungsmodelle .....	9
	3.5 Betreibermodelle .....	10
	3.6 Leasingmodelle .....	12
<b>4</b>	<b>Ökonomische Rahmenbedingungen - kreditfinanzierte Eigenerstellung versus private Finanzierungsalternativen</b> .....	<b>13</b>
	4.1 Mikroökonomische Faktoren .....	13
	4.2 Makroökonomische Faktoren .....	14
<b>5</b>	<b>Aspekte der unabhängigen Finanzkontrolle (Rechnungshöfe) bei der Beurteilung der Wirtschaftlichkeit alternativer Finanzierungsformen</b> .....	<b>15</b>
	5.1 Grenzen der Verschuldung - Problematik der Leistbarkeit von Investitionen .....	16
	5.2 Ausschreibung der Finanzierungsleistungen .....	17
	5.3 Zinskonditionen und Risikoübernahmen .....	17
	5.4 Kostenvorteile steuerinduzierter Finanzierungsmodelle.....	18
	5.5 Leistungswirtschaftliche Aspekte .....	19
<b>6</b>	<b>Fazit</b> .....	<b>20</b>
	Literaturverzeichnis .....	22

# AUSGEWÄHLTE FINANZIERUNGALTERNATIVEN DER ÖFFENTLICHEN HAND AUS DER SICHT DER UNABHÄNGIGEN FINANZKONTROLLE<sup>1</sup>

## 1 EINLEITUNG

Zur Finanzierung zukunftsorientierter Projekte bedient sich die öffentliche Hand vermehrt alternativer Finanzierungsformen. Der Finanzbedarf notwendiger Investitionen kann nicht mehr aus den staatlichen Einnahmen an Steuern und Abgaben gedeckt werden. Den Gebietskörperschaften sind aber bei herkömmlichen Kreditaufnahmen aus verschiedenen Gründen (Maastricht-Konvergenzkriterien, hoher Schuldenstand, sonstige politische Gründe) meist enge Grenzen gesetzt.

Finanzinnovationen der öffentlichen Hand werden intensiv und teilweise kontrovers diskutiert. Einerseits werden sie als Problemlösung für den steigenden Finanzbedarf angesehen, andererseits verschleiern sie oft den wahren Stand der Verschuldung. Die zentrale Frage in der Diskussion ist aber, wie wirtschaftlich sind alternative Finanzierungsmodelle für Gebietskörperschaften, zumal sie ja im Regelfall bei der Aufnahme von Darlehen und (Kommunal-)krediten<sup>2</sup> günstigere Konditionen erlangen als private Rechtsträger.

Diese Arbeit behandelt nur solche Finanzierungsalternativen, die kreditähnlicher Natur sind und von privaten Rechtsträgern der öffentlichen Hand angeboten werden. Obwohl sich eine unübersichtlich große Anzahl an Finanzierungsmodellen findet, die vorgeben, neu oder zumindest anders zu sein als andere, so beruhen sie auf gleichen Grundideen und -konzepten.<sup>4</sup> Das Hauptziel dieser Arbeit ist es, die Grundideen und -konzepte der kreditähnlichen Finanzierungsalternativen für die öffentliche Hand, insbesondere für Kommunen, im Überblick zu erörtern und die Finanzierungseffekte herauszuarbeiten. Die Vor- und Nachteile dieser Effekte werden nach den Prinzipien der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit<sup>3</sup> nicht nur aus der Eigensicht der Gebietskörperschaften bzw. der Kommunen betrachtet. Vielmehr soll auch versucht wer-

---

*1 Die dargelegten Inhalte stellen die Sichtweise des Autors zum Thema dar und sind nicht zwingend als Meinung des Oö. LRH zu interpretieren.*

*2 In dieser Arbeit werden Kredite an Gemeinden, Länder und den Bund der Einfachheit halber oft als Kommalkredit bezeichnet, weil einerseits die Konditionen für diese Kredite sehr eng beieinander liegen und andererseits die abgehandelten Finanzierungsmodelle vor allem für Kommunen von großer Bedeutung sind.*

*3 Vgl. Heppe, Karen, Private Finanzierung kommunaler Investitionen – finanzwissenschaftliche Analyse der Entscheidung über alternative Finanzierungsformen unter Einschluss des Public-choice-Aspektes, Frankfurt am Main u.a. 1999, 16, in: Europäische Hochschulschriften, Reihe 5, Volks- und Betriebswirtschaft, Band 2489.*

*4 Nach Armin, Hans Herbert von Wiesbaden 1995, 97 und 100 f kann das Prinzip der Sparsamkeit als Minimalprinzip unter die rechtlich verbindliche Norm des Wirtschaftlichkeitsgebotes subsumiert werden*

den, die Grundprinzipien der Wirtschaftlichkeit dieser alternativen Finanzierungsformen aus der gesamtheitlichen Sicht der unabhängigen Finanzkontrolle (Rechnungshöfe) zu beurteilen.

## 2 KREDITÄHNLICHE FINANZIERUNGSMODELLE IM ÜBERBLICK

Aus der Vielzahl kreditähnlicher Finanzierungsalternativen lassen sich nach Karren Heppe die verschiedenen Modelle in 3 Grundtypen einteilen, die wiederum mit zwei bis drei Finanzierungsvarianten kombiniert sein können. Die folgende Matrix stellt diese Kombinationen dar:<sup>5</sup>

Organisationsform/ Finanzierungsmodell	Bankkredit	Forderungsverkauf	Fondsfinanzierung
Private Vorfinanzierung	Private Vorfinanzierung mit Bankkredit	Private Vorfinanzierung mit Forderungsverkauf	
Betreibermodell mit	Betreibermodell mit Bankkredit	Betreibermodell mit Forderungsverkauf	Betreibermodell Fondsfinanzierung
Leasingmodell	Leasingmodell mit Bankkredit	Leasingmodell mit Forderungsverkauf	Leasingmodell mit Fondsfinanzierung

Bei allen drei Grundtypen handelt es sich um Finanzierungsformen mittels kreditähnlicher Rechtsgeschäfte, die nach Schwartnig eingegrenzt werden auf „eine Sonderform der Investitionsfinanzierung; kreditähnliche Rechtsgeschäfte können als die nicht durch Kommunalkredit vorgenommene Fremdfinanzierung von Investitionsobjekten bezeichnet werden.“<sup>6</sup>

### 2.1 Private Vorfinanzierungen

Bei dieser Form der Finanzierung übernimmt ein privater Auftragnehmer oder eine zwischengeschaltete Gesellschaft in Zusammenarbeit mit einer Bank die

<sup>5</sup> Vgl. Heppe, K., 1999, 19, 26.

<sup>6</sup> Vgl. Schwartnig, Gunnar, *Kommunales Kreditwesen - Haushaltsrechtliche Grundlagen - Schuldenmanagement - Neue Finanzierungsformen*, Berlin 1994, Rz 75

Finanzierung eines konkreten Projektes. Dem öffentlichen Auftraggeber werden die Herstellungskosten meist bis zur Baufertigstellung gestundet, die dann häufig in Raten, verteilt auf mehrere Finanzjahre samt Zinsen abbezahlt werden. Da der öffentliche Auftraggeber bei der Vorfinanzierung durch Private stets der Eigentümer des zu errichtenden Objektes bleibt, sind im Unterschied zum Betreiber- oder Leasingmodell keine Beteiligungs- oder Fondsfinanzierungen möglich.<sup>7</sup> Aufgrund der klaren Eigentümerrolle des öffentlichen Auftragnehmers ist es einer Kommune problemlos möglich, etwaige Investitionszuschüsse des Landes oder des Bundes in die Finanzierung einzubringen.

Der Finanzierungseffekt der Vorfinanzierung mit anschließend vereinbarten Rückzahlungsraten liegt darin, dass eine bestimmte Anschaffung in der Gegenwart ermöglicht wird, während die Anschaffungskosten in die Zukunft verlagert werden. Da die zur Finanzierung notwendigen Einnahmen erst zu einem späteren Zeitpunkt aufgebracht werden müssen, erlangt der öffentliche Auftragnehmer einen Liquiditätsvorteil<sup>8</sup> mit dem „angenehmen Nebeneffekt“, dass die eingegangenen Verpflichtungen zwar als Verwaltungsschulden, nicht aber als Finanzschulden in den kameralen Rechnungsabschlüssen auszuweisen sind. Dieser Finanzierungseffekt liegt im Prinzip allen in Diskussion stehenden Finanzierungsalternativen zugrunde. Auf die Höhe der Finanzierungskosten und auf die Wirtschaftlichkeit der Vorfinanzierung durch Private wird unter Punkt 3.4 noch näher eingegangen.

## 2.2 Betreibermodelle

Bei den verschiedenen Betreibermodellen, die in der Literatur häufig auch als Maut- oder Gebührenmodelle<sup>9</sup> bezeichnet werden, beauftragen Gebietskörperschaften bzw. Kommunen eigene Betreibergesellschaften mit der Errichtung, der Finanzierung und den späteren Betrieb der zu errichtenden Anlagen. Solche Anlagen stehen meist im Eigentum des Betreibers und gehen erst am Ende der Vertragslaufzeit in das Eigentum der Gemeinde über.

Betreibermodelle werden in der Praxis häufig in Bereichen angewendet, in denen die öffentliche Hand die Herstellungs- und Betriebskosten längerfristig über kostendeckende Gebühren finanzieren will. Die Gebietskörperschaft zahlt an die Betreibergesellschaft ein fixes Entgelt für die Errichtungs- und Finanzierungskosten und einen variablen Preis für die Betriebskosten. Im

---

<sup>7</sup> Vgl. Heppe, K., 1999, 29.

<sup>8</sup> Vgl. Feinen, Klaus, *Kommunales Immobilien-Leasing*, in: *Der langfristige Kredit*, Heft 22, 1994, 753.

<sup>9</sup> Vgl. Kaeser, Christian Daniel, *Alternative Finanzierungsmodelle der öffentlichen Hand und Kredit - schranken des Art. 115 GG*, Frankfurt am Main 2002, 11, in: *Europäische Hochschulschriften, Reihe II Rechtswissenschaft, Band 3368*.

Regelfall hebt sie selbst die Gebühren ein. Nur wenn die rechtlichen Voraussetzungen geschaffen wurden, kann sie die Gebühreneinhebung auch der Betreibergesellschaft direkt überlassen. Eine öffentliche Gebietskörperschaft wird aber stets bestrebt sein, ihren strategischen Einfluss durch entsprechende Gestaltung der Vertragsbedingungen oder durch die direkte Beteiligung an der Gesellschaft sicherzustellen.

Die Finanzierungseffekte bei den Betreibermodellen können für eine Gebietskörperschaft bzw. Kommune durchaus interessant sein, zumal sie ja ihren Finanzbedarf bei der Investition und den Zuschussbedarf beim Betrieb so gering wie möglich halten möchte. Obwohl das Eigentum am Bauwerk zu einem späteren Zeitpunkt an sie übergeht, zahlt sie weder auf einen Schlag noch ratenweise irgendeinen Kaufpreis.<sup>10</sup> Sie geht jedenfalls keine Verschuldung im herkömmlichen Sinn ein, da die errichteten Anlagen ja vom Betreiber finanziert werden. Durch die Ausgabenminimierung in der Investitionsphase wird der Finanzbedarf in die Zukunft verlagert, der dann wohl größtenteils von den Gebühren- bzw. Abgabepflichtigen zu bestreiten sein wird. Die Finanzierungswirkung ist nicht bei allen Modellen allein auf die zeitliche Verlagerung und mitunter Abwälzung der Finanzierungskosten beschränkt.

Vor allem bei Betreibermodellen mit Fondsfinanzierung kann der Finanzierungseffekt deutlicher greifen als bei Modellen mit Bankkredit oder mit Forderungsverkauf. Dies deshalb, weil diese komplexeren Betreibermodelle meist auf einen Steuerstundungseffekt abzielen. Wie Heppe näher erläutert, sind bei Betreibermodellen mit Fondsfinanzierung meist mehrere Gesellschaften involviert, die nicht nur Fremdkapital, sondern auch Eigenkapital einsetzen. Derartige Konstruktionen zielen auf Steuerersparnisse, genauer Steuerstundungen, ab. Die Betreibergesellschaft verzeichnet zu Beginn ihres Bestehens Anfangsverluste, die sie beispielsweise bei Personengesellschaften den Gesellschaftern zuweist, die sie dann mit anderen Einkünften saldieren und somit eine Steuerersparnis erreichen. Erst wenn die Gesellschaft später Gewinne erzielt, erhöht sie bei Ausschüttung an die Gesellschafter deren Steuerschuld. Letztlich wurde nur ein Steuerstundungseffekt erreicht, da in der Gesamtbetrachtung der Fonds einen Gewinn aufweisen oder zumindest die feste Absicht nachweisen muss, einen solchen zu erreichen.<sup>11</sup>

Die zentrale Frage ist aber, inwieweit werden steuerliche Vorteile von Betreibergesellschaften auch an die öffentliche Hand tatsächlich weitergegeben? Darauf soll unter Pkt. 3.5 näher eingegangen werden.

---

<sup>10</sup> Vgl. Kaeser, Ch. D., 2002, 12.

<sup>11</sup> Vgl. Heppe, K., 1999, 35 f.

## 2.3 Leasingmodelle

Leasing stellt als Finanzierungsleasing für Kommunen eine besondere Form der Fremdfinanzierung dar. Bei dieser speziellen Form von Miete, erhält zB eine Gemeinde als Leasingnehmer einerseits das Recht auf die Nutzung eines bestimmten Investitionsobjektes andererseits auch das Ankaufsrecht auf das Investitionsgut, das nach Ablauf der vereinbarten Grundmietzeit ausgeübt werden kann. Beim Leasing ist die Trennung von Nutzung und Eigentum besonders wichtig.<sup>12</sup> Wesentliches Kriterium für die steuerrechtliche Anerkennung als Leasing ist nämlich, dass das „wirtschaftliche Eigentum“ am Leasingobjekt beim Leasinggeber verbleibt, auch wenn das bebaute Grundstück im Eigentum der Kommune steht.<sup>13</sup> Innerhalb des Finanzierungsleasings kann zwischen Vollamortisationsleasing und Teilamortisationsleasing unterschieden werden.<sup>14</sup> Als Vergleichsmaßstäbe für Leasing sind der Kauf des Objektes oder die gewöhnliche Anmietung möglich.

Beim Leasingmodell mit Bankkredit nimmt der Leasinggeber den Kredit auf und zahlt Zins und Tilgung an die Bank. Dieser Kredit ist aus der Sicht der Bank ein Unternehmenskredit. Die Kommune zahlt die Leasingraten an den Leasinggeber, der Kreditnehmer ist. Nur beim Modell mit Forderungsverkauf sind die Leasingraten direkt an die Bank zu entrichten. Beim Leasingmodell mit Fondsfinanzierung sind wiederum ähnliche Steuerstundungseffekte wie beim Betreibermodell gegeben, die sich auf die Bemessung der Leasingraten günstig auswirken können.

All diese Leasingmodelle zielen mit Ausnahme des sale-and-lease-back-Modelles auf eine Reduktion der Ausgaben der öffentlichen Hand in der Gegenwart ab, indem sie diese in die Folgejahre verlagern. Beim sale-and-lease-back-Verfahren handelt es sich um keine Investitionsfinanzierung, da sich die Kommune bloß zusätzliche Einnahmen aus der Vermögensveräußerung beschafft.

---

*12 Vgl. Hansen, Rainer, Immobilien-Leasing mobilisiert Privatkapital für öffentliche Investitionen, in: Sparkasse Heft 1, 1996, 13.*

*13 Für die Zuordnung des Leasingobjektes in das Vermögen des Leasinggebers ist entscheidend, dass er als zivilrechtlicher Eigentümer auch wirtschaftlicher Eigentümer ist, weshalb der Leasinggeber im Leasingvertrag von der Nutzung des Objektes nicht ausgeschlossen werden darf. Näheres dazu siehe Einkommensteuerrichtlinien 1994, Abschnitt 3 und 4.*

*14 Beim Vollamortisationsleasing werden die Anschaffungs- und Finanzierungskosten des Leasingobjektes vom Leasingnehmer während der Vertragsdauer mit den monatlichen Leasingraten bezahlt. Beim Teilamortisationsleasing werden die Anschaffungskosten nicht zur Gänze amortisiert, sodass ein Restwert verbleibt, der in der Kalkulation lediglich verzinst, jedoch nicht amortisiert wird.*

## 3 FINANZIERUNGSKOSTEN

### 3.1 Kostenarten

Die Finanzierungskosten bei kreditähnlichen Finanzierungsalternativen umfassen

- (Zins-)Konditionen, zu denen das Fremdkapital gewährt wird,
- Transaktionskosten im Zuge der Mittelbeschaffung,
- Kosten im Zusammenhang mit dem Zinsänderungsrisiko und
- Steuern.<sup>15</sup>

Diese Kostenarten werden von zahlreichen Faktoren beeinflusst und sind bei den einzelnen Finanzierungsformen unterschiedlich.

### 3.2 Anmerkungen zu den Finanzierungskosten

Um günstige Finanzierungskosten zu erreichen, muss der öffentliche Auftraggeber nach seinem Bedarf die Anforderungen und Finanzierungsbedingungen bereits in der Ausschreibung klar, präzise und vergleichbar vorgeben. Neben einer ordnungsgemäßen Ausschreibung der Finanzierung ist aber auch ein funktionierender Wettbewerb unter den Finanzierungsanbietern entscheidend. Diese Voraussetzungen müssen bei den gegenständlichen Finanzierungsalternativen genauso gegeben sein wie bei der Finanzierung durch Kommunalkreditaufnahme. Unterschiedliche Zinskonditionen für die Kapitalbereitstellung hängen vielfach von der Bonität und Stellung des Kreditnehmers und von etwaigen anderen Faktoren ab.

Das bei langfristigen Finanzierungen besonders schwer kalkulierbare Zinsänderungsrisiko muss der öffentliche Auftraggeber grundsätzlich selbst tragen. Absicherungsinstrumente zur Begrenzung oder Ausschaltung dieses Risikos verursachen jedenfalls zusätzlichen Kosten. Bei den Finanzierungskosten aus dem Zinsänderungsrisiko besteht kein Unterschied zwischen Kreditaufnahmen und privaten Finanzierungsmodellen.

Sehr unterschiedlich stellen sich aber die Transaktionskosten dar. Diese hängen stark von der Spezifität, Unsicherheit und Häufigkeit bei der Auswahl, Beauftragung, Kontrolle, Anpassung und Beendigung von Verträgen und

---

*15 Diese Kostenaufteilung folgt Heppe (Vgl. Heppe, K., 1999, 45 f.). In der Literatur werden die Finanzierungskosten auch in einmalige und laufende Kosten unterteilt, die sich im Wesentlichen aus Fremdleistungskosten, Nutzungskosten und Steuern zusammensetzen. Vgl. Perridon, Louis und Steiner, Manfred, Finanzwirtschaft der Unternehmung, München 2002, 479 f.*

Beauftragung, Kontrolle, Anpassung und Beendigung von Verträgen und Handlungen für die zu finanzierenden Investitionen ab.<sup>16</sup>

Ebenso differieren bei Krediten und kreditähnlichen Finanzierungsformen die Finanzierungskosten aus Steuern erheblich. Bei den kostenrelevanten Steuern sind vor allem die Umsatzsteuer und die Grunderwerbssteuer zu nennen. Wenngleich diese Arbeit nicht bezweckt, die steuerlichen Aspekte der einzelnen Finanzierungsmodelle näher zu untersuchen, so soll doch auf die 2-fache Dimension dieses Kostenbereiches hingewiesen werden. Einerseits sind Steuerzahlungen zwar Kostenbestandteil alternativer Finanzierungsformen, andererseits stellen sie die Haupteinnahmequelle für die öffentliche Hand dar. Die zentrale Frage ist daher häufig, ob für eine Kommune ein rein aus Steuerersparnissen erzielbarer Finanzierungsvorteil tatsächlich auch die wirtschaftlichste Lösung ist, zumal dadurch einer übergeordneten Gebietskörperschaft Steuereinnahmen entgehen an denen sie mitunter sogar selbst partizipieren würde.

### 3.3 *Kostenvergleich*

Für einen Wirtschaftlichkeitsvergleich, der ja auf mehreren Ebenen unter Berücksichtigung volkswirtschaftlicher Aspekte angestellt und nicht nur auf Finanzierungskosten beschränkt werden dürfte, ist es wichtig zu wissen, wie sich die Finanzierungskosten zusammensetzen. Nach Heppe müssen sich „alle kreditähnlichen Finanzierungen hinsichtlich ihrer Konditionen an der vergleichbaren direkten Finanzierung der Kommunen durch den Kommunalkredit messen lassen, der gemeinhin als unübertroffen günstig bezeichnet wird“.<sup>17</sup> Für einen derartigen Vergleich sind neben der genauen Kenntnis der einzelnen Finanzierungskosten insbesondere die Stellung des Kreditnehmers und die Technik des Kostenvergleiches von Bedeutung, weshalb auf diese beiden Bereiche näher eingegangen werden soll. Anschließend werden die maßgeblichen Faktoren für die Finanzierungskosten der kreditähnlichen Modelle und die Grundfunktionsweise steuerinduzierter Finanzierungsformen erörtert, ohne auf steuerlichen Zusammenhänge im Detail näher einzugehen.

#### 3.3.1 *Kreditnehmer als Kostenfaktor*

Für eine Bank macht es einen großen Unterschied, ob der Kreditnehmer eine Kommune ist oder ein privatrechtliches Unternehmen. Dies vor allem deshalb,

---

<sup>16</sup> Vgl. Jänsch, Peter, *Kommunal-Leasing als Möglichkeit einer Reform der Finanzierung öffentlicher Investitionsvorhaben, eine institutionenökonomische und finanzwissenschaftliche Untersuchung auf der Grundlage einer vergleichenden Analyse zwischen Deutschland und Großbritannien*, Essen 1999, 112 ff.

<sup>17</sup> Vgl. Heppe, K., 1999, 45.

weil sie bei einem herkömmlichen Kommunalkredit ihre Forderung nicht mit Eigenkapital hinterlegen braucht und das (Ausfalls-)Risiko deutlich geringer ist. Bei der Kalkulation eines Zinssatzes für ein Privatunternehmen muss sie hingegen einen deutlich höheren Risikozuschlag ansetzen und die Kosten für die Eigenkapitalhaftung nach § 22 BWG einrechnen. Nur wenn ein solcher Kredit durch eine Kommune besichert wird, indem sie für die Verpflichtungen des Privaten die Haftung übernimmt, können die Finanzierungskosten erheblich reduziert werden.<sup>18</sup> Für den Unterschied zwischen Kommunalkreditkonditionen und denen eines privaten Unternehmens werden in der Literatur immerhin 0,2 – 0,5 % angegeben.<sup>19</sup> Wie Heppe in seinen Analysen feststellte, können private Kreditnehmer selbst bei vollständiger Risikoübernahme durch die öffentliche Hand keine so günstigen Konditionen wie jene eines vergleichbaren Kommunalkredites erzielen und führt als Ursache dafür auch etwas höhere Transaktionskosten an.<sup>20</sup>

### 3.3.2 Techniken des Kostenvergleiches

Ein Kostenvergleich ist nur dann aussagekräftig, wenn dabei von einheitlichen Grundüberlegungen und -bedingungen (Vergleichbarkeit von Tilgungsverlauf, Laufzeit, Zahlungshäufigkeit, Zinsanpassung usw.) ausgegangen wird. Als Vergleichsmaßstab für Kostenvergleiche wird jedoch in der Literatur entweder der Nominal- oder der Effektivzinssatz herangezogen. Eine einheitliche Sichtweise hat sich bisweilen nicht durchgesetzt.<sup>21</sup> So meint Dürren, dass die aus dem Nominalzinssatz resultierende Gesamtbelastung eines Darlehens die entscheidende Größe sei, nicht der Effektivzinssatz.<sup>22</sup> Folglich ist unter sonst gleichen Bedingungen eine möglichst kurze Laufzeit zu wählen, um die Zinsenlast zu minimieren. Diese Ansicht geht offensichtlich von der wohl unzutreffenden Meinung aus, dass Eigenmittel, die zur Tilgung aufgewendet werden, nichts wert sind. Als Vergleichsbasis sollte wohl eher der „wirtschaftlich billigste Einsatz aller Kapitalquellen, auch der eigenen Mittel“, herangezogen werden meint Ott<sup>23</sup>, sodass dem Effektivzinssatz der Vorzug gegeben werden sollte.

---

18 Vgl. Heppe, K., 1999, 58.

19 Vgl. Wecker, Jürgen, *Engelbergbasistunnel und Autobahndräeek Leonberg – die Vorfinanzierung eines außergewöhnlichen Bauvorhabens*, in *Privatwirtschaftliche Tätigkeit im Dienst von Kommunen: Infrastrukturinvestitionen und Dienstleistungen Wiesbaden 1996*, 185 und Kolodziej, Markus, *Die private Finanzierung von Infrastruktur*, Frankfurt 1996, 186.

20 Vgl. Heppe, K., 1999, 65.

22 Vgl. Heppe, K., 1999, 52.

22 Vgl. Dürren, Peter, 1974, *Welches Darlehensangebot ist das günstigste?*, in: *der Gemeindehaushalt*, Heft 5, 1974, 111.

23 Vgl. Ott, Hans, *Welches Darlehensangebot ist das günstigste? - Eine Erwiderung auf die Darstellung von Peter Dürren* in Heft 5/1974, 1974, in: *der Gemeindehaushalt* Heft 9, 1974, 203.

Die Günstigkeit einer alternativen Finanzierung kann durch einen statischen oder dynamischen Vergleich mit einer herkömmlichen Kommunalkreditfinanzierung ermittelt werden. Beim statischen Vergleich ergeben sich die Gesamtbelastungen aus der Summe aller künftigen Zahlungsströme. Beim dynamischen Kostenvergleich werden die jeweiligen Zahlungen auf den Betrachtungszeitpunkt abgezinst und die Summe der Barwerte ermittelt. Letztlich ist der Barwertvorteil der günstigeren Finanzierungsform entscheidend. Der Barwertmethode wird in letzter Zeit immer häufiger der Vorzug gegeben, weil diese den Zeitwert des Geldes berücksichtigt. Für die Abzinsung auf den Betrachtungs- oder Entscheidungszeitpunkt ist es besonders wichtig, einen geeigneten Zinssatz zu finden, der der jeweiligen Situation Rechnung trägt.

Da der Vergleich einer konkreten Finanzierungsalternative mit einem fiktiven Kommunalkredit erfolgen muss, stellt sich auch hier die Frage, welcher Zinssatz für einen solchen Kommunalkredit angenommen werden soll. Als mögliche Zinssätze stehen der Durchschnittszinssatz aufgenommenener Darlehen oder der aktuelle Zinssatz in Diskussion. In diesem Fall gibt es zwar auch unterschiedliche Sichtweisen. Es ist aber doch naheliegend, den zum Betrachtungs- oder Entscheidungszeitpunkt aktuellen Zinssatz für Kommunalkredite unter Berücksichtigung einer analogen Tilgungsstruktur heranzuziehen.<sup>24</sup>

Wie bereits oben angedeutet, ist für das finanztechnische Vergleichsinstrument der Barwertmethode der Abzinsungsfaktor entscheidend. Der Zinssatz des fiktiven Kommunalkredites ist dabei keine geeignete Vergleichsbasis. „Der Barwertvorteil soll die Summe der Gegenwartswerte einzelner zukünftiger Vor- oder Nachteile verdeutlichen. Korrekterweise müssen diese Vor- und Nachteile mit dem jeweils für ihren Zeitpunkt geltenden Zinssatz abgezinst werden, also nicht alle mit dem Zinssatz für den Vergleichs-Kredit.“<sup>25</sup> Nur auf diese Weise kann eine Abzinsung von unterschiedlich verlaufenden Zahlungsströmen auch vergleichbare Barwerte ergeben.

### 3.4 Private Vorfinanzierungsmodelle

Die Finanzierungskosten privater Vorfinanzierungsmodelle sind ähnlich wie bei der herkömmlichen Kreditfinanzierung. Allerdings haben die höheren Kapital- und Risikokosten der Bank beim Unternehmenskredit höhere Finanze-

---

*24 Diese Meinung wird jedenfalls von Rechnungshöfen der Bundesrepublik Deutschland vertreten. Vgl. Bayerischer Oberster Rechnungshof, Jahresbericht 1994, München 1994, 56.*

*25 Ein langfristiger Darlehenszinssatz ist das Ergebnis der Tilgungsgewichtung der Zinsstrukturkurve im Zeitablauf. Ein Darlehen, das über 10 Jahre gleichmäßig getilgt wird, hat eine andere Tilgungsgewichtung als ein Darlehen oder eine Zahlungsreihe, die jährlich ansteigende Tilgungen vorsieht. Vgl. Heppe, K. 1999, 54.*

rungskosten für die Kommune zur Folge. Nach den obigen Ausführungen kann die Haftungsübernahme der Kommune diese Kosten senken. Ein ähnlich kostensenkender Effekt tritt beim Modell mit Forderungsverkauf ein. Durch den Forderungsverkauf des Unternehmers an die Bank wird die Kommune zum Schuldner. Der Schuldnerwechsel senkt die Kapital- und Risikokosten der Bank. Dadurch kann sie ihre Konditionen für die Gemeinde an die eines Kommunalkredites annähern, ohne diese aber zu erreichen.<sup>26</sup> Zur Erklärung der Restdifferenz werden häufig die Transaktionskosten herangezogen, die insgesamt aber gering sind.<sup>27</sup> Solche Kosten sind beispielsweise die bei Unternehmenskrediten gewiss etwas höheren Kosten für die Prüfung der wirtschaftlichen Verhältnisse und für die Erstellung der Verträge. Inwieweit die höheren Transaktionskosten die verbleibende Differenz zum Kommunalkredit tatsächlich rechtfertigen können, hängt letztlich von der Höhe dieser Differenz ab.

Da Unternehmer bei privaten Vorfinanzierungen keine nennenswerten steuerlichen Vorteile nutzen und weitergeben können, sind diese privaten Finanzierungsformen letztlich teurer als eine herkömmliche kommunale Kreditfinanzierung. Selbst der oft ins Treffen geführte Liquiditätsvorteil in der Vorfinanzierungsphase ist nicht gegeben, wenn ein Kommunalkredit bedarfsgerecht aufgenommen und zugezählt wird. Aus wirtschaftlicher Sicht ist von privaten Vorfinanzierungsmodellen abzuraten.<sup>28</sup>

### 3.5 Betreibermodelle

Diese Modelle basieren auf einem Betreiber- oder Dienstleistungsvertrag, der dem Betreiber eine Grundpreiszahlung für die Rückzahlung und Verzinsung des eingesetzten Kapitals garantiert. Der Betreiber ist auch Eigentümer der errichteten Anlagen, was die Gewährung von öffentlichen Zuschüssen erschweren und sich in der Folge auf die Finanzierungskosten nachteilig auswirken kann.

Die einfachsten Varianten der Fremdfinanzierung im Betreibermodell sind die Aufnahme eines Bankkredites durch den privaten Betreiber oder die Abtre-

---

<sup>26</sup> Vgl. Riener, Heinz, *Betreibermodelle - ein lohnendes Konzept für Kommunen?* in: *Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen*, Heft 14, 1996, 664.

<sup>27</sup> Vgl. Hepe, K., 1999, 60, 63 f.

<sup>28</sup> Der Oberste Bayrische Rechnungshof erhob nach Auswertung von Pilotmodellen der privaten Vorfinanzierung von Straßen generelle Bedenken gegen derartige Finanzierungsformen. Vgl. *Bayrischer Oberster Rechnungshof*, 1994, 51.

tung seiner Forderungen zum Barwert an eine Bank. Durch eine Bürgschaft der Kommune oder durch die Forderungsabtretung können bei den Zinskonditionen ähnlich kostensenkende Effekte wie bei der privaten Vorfinanzierung erreicht werden. Nicht außer Acht gelassen werden darf, dass ohne Besicherung durch die Kommune die im Zinssatz enthaltenen Risikokosten der Bank bei Investitionsfinanzierungen außerhalb des Pflicht- bzw. Hoheitsbereiches der Gemeinde vermutlich höher ausfallen. Es ist ja nicht möglich, die Kommune im Falle eines Konkurses der Betreibergesellschaft zu verpflichten, solche meist defizitären Einrichtungen selbst weiter zu betreiben.<sup>29</sup> Da bei allen Betreibermodellen aufgrund der zunehmenden Komplexität auch die Transaktionskosten höher sind als bei der privaten Vorfinanzierung, werden vorweg keine Finanzierungsvorteile gegenüber einer direkten Kreditaufnahme durch die Gemeinde erzielt werden können.<sup>30</sup> Dieses Bild relativiert sich jedoch dann, wenn in die Investitionsfinanzierung eines privaten Betreibers günstigere Förderungskredite aus Entwicklungsprogrammen des Staates oder der Europäischen Union miteinbezogen werden können, die für eine Kommune nicht zugänglich sind oder steuerliche Vorteile genutzt werden können.

Beim Betreibermodell mit Fondsfinanzierung können die Finanzierungskosten erheblich reduziert werden, da dieses Modell auf den Grundgedanken der Steuerstundung oder -ersparnis der privaten Gesellschafter basiert. So beziffert Niggemeyer den Kostenvorteil „der eigenkapitalfinanzierten Publikumsfonds“ immerhin mit rd. 25 %<sup>31</sup>, wobei nicht spezifiziert wird, ob dies der reine Steuereffekt ist oder auch betriebsbedingte Kostenvorteile enthält. Hepe erläutert die Funktionsweise dieser Steuereffekte grundsätzlich damit, dass sich die Rendite der privaten Investoren beim Fondsmodell aus den Ausschüttungen in Gewinnphasen sowie aus den Steuergutschriften in Verlustphasen der Gesellschaft zusammensetzt. Durch entsprechende Verlustausgleiche zwischen den verschiedenen Einkunftsarten können private Investoren eine marktübliche Rendite erzielen, auch wenn die Ausschüttungsrendite des Fonds unter dem Marktniveau liegt. Da jedoch eine Kommune die Steuervergünstigungen nicht zahlen muss - zumindest nicht direkt und nie in voller Höhe<sup>32</sup> - kommt sie über die Fondsgesellschaft in den Genuss von Mitteln, für die sie eine niedrigere Verzinsung aufbringen muss als bei einer Kreditfinanzierung.<sup>33</sup> Bei der Beurteilung eines solchen Kostenvorteils darf das Risiko

---

29 Ein solches Problem ist bei Betriebsanlagen im Pflichtbereich nicht gegeben, da sie ja diese Aufgaben erfüllen muss und sich dabei allenfalls nur Dritter bedienen darf.

30 Vgl. Hepe, K., 1999, 75.

31 Vgl. Niggemeyer, Ulrich, Die privatwirtschaftliche Finanzierungslösung durch Publikumsfonds, in: Privatisierung kommunaler Aufgaben, Baden - Baden 1997, 152.

32 Beispielsweise vermindern Verlustzuweisungen an Investoren deren Einkommenssteuer, die nicht der Kommune, sondern dem Bund zufließt.

33 Vgl. Hepe, K., 1999, 73.33 Vgl. Hepe, K., 1999, 78.

einer Änderung der steuerlichen Rahmenbedingungen allerdings nicht außer Acht gelassen werden.

### 3.6 *Leasingmodelle*

Die Finanzierungskosten bei den verschiedenen Leasingmodellen stellen sich ähnlich dar wie bei den Betreibermodellen. Bereits im Vorfeld ist zu prüfen inwieweit öffentliche Zuschüsse in die Leasingfinanzierung eingebracht werden können und welche steuerlichen Auswirkungen mit der Finanzierung verbunden sind. Inzwischen ist auch klar, dass die Transaktionskosten mit zunehmender Komplexität des Modells ansteigen und in jedem Fall höher sind als bei einer Kommunalkreditfinanzierung. Auch die Zinskonditionen werden im Regelfall höher sein als bei einem Kommunalkredit. Selbst wenn beim Leasingmodell mit Bankkreditfinanzierung von der Kommune die Bürgschaft für die Refinanzierung übernommen wird, verbleibt ein Unterschied von mindestens 0,10 % zugunsten eines Kommunalkredites; der Kredit bleibt trotz Bürgschaft ein Unternehmenskredit, bei dem die wirtschaftliche Lage des Unternehmens laufend zu beobachten und zu bewerten ist. Diese Prüfung verursacht ebenso Kosten wie die aufwendigere Verwaltung des Engagements.<sup>34</sup> Da sich eine Leasinggesellschaft grundsätzlich teurer finanzieren muss als die öffentliche Hand, kann ein Vorteil bei den Finanzierungskosten nur bei einem steuerinduzierten Fondsmodell erwirkt werden. Das wesentliche Kostensenkungspotential ist wie beim Betreibermodell durch einkommenssteuerliche Effekte aus dem Leasingfonds nutzbar.

Zur Vergleichbarkeit von Leasing- und Kreditraten ist es wichtig zu beachten, dass beim Teilamortisationsleasing während der Grundmietzeit nur ein Teil der Investitionssumme getilgt wird, was sich als „optischer Vorteil“ in niedrigeren Leasingraten als bei einer Vollamortisation niederschlägt. Ein solches Leasingmodell kann am besten mit 2 Kommunalkrediten verglichen werden: einem volltilgenden Annuitätendarlehen und einem tilgungsfreien Darlehen, beide mit einer Laufzeit gleich der Grundmietzeit. Der nicht getilgte Teil aus dem zweiten Darlehen entspricht dem Optionspreis, der für den Kauf des Leasingobjektes zu zahlen ist.<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup> Vgl. Heppel, K., 1999, 78.

<sup>35</sup> Vgl. Landesrechnungshof Baden-Württemberg, Beratende Äußerung gemäß § 88 Abs. 2 LHO über die Wirtschaftlichkeitsanalyse privater Investorenfinanzierungen für Hochbaumaßnahmen des Landes. Schreiben des Rechnungshofes vom 17.5.1993, 10, Drucksache des Landtages von Baden-Württemberg 11/1994.

## 4 ÖKONOMISCHE RAHMENBEDINGUNGEN - KREDITFINANZIERTE EIGENERSTELLUNG VERSUS PRIVATE FINANZIERUNGSAKTIVITÄTEN

### 4.1 Mikroökonomische Faktoren

Bei einer einzelwirtschaftlichen Betrachtungsweise von Investitionsfinanzierungen ist neben der Realisationsform mit den geringeren Finanzierungskosten auch das Einsparungspotential bei den Beschaffungs- bzw. Herstellungskosten relevant. Wie Jänsch in seinen Analysen festhält, führen institutionelle Hemmnisse bei der Vergabe öffentlicher Mittel zu erheblichen Fehlallokationen und nennt dafür mehrere Ursachen.<sup>36</sup> Seiner Ansicht nach resultiert die Kostspieligkeit der öffentlichen Verwaltung nicht aus dem fehlenden Leistungsvermögen oder -willen ihrer Bediensteten, sondern an erheblichen Konstruktionsfehlern der öffentlichen Verwaltung. Insbesondere fordert er eine Reform des Dienstrechtes und ein aussagefähiges Rechnungswesen samt Kosten- und Leistungsrechnung ein.

Der anhaltende Konsolidierungsdruck der öffentlichen Haushalte macht es notwendig, die Effizienz im öffentlichen Sektor zu erhöhen. Dabei ist die genaue Kontrolle und Bewertung der Effizienz von öffentlichen Verwaltungen aufgrund der verwaltungstypischen Rechnungslegung über die kamerale Buchführung sehr schwierig. Es ist wohl unbestritten, dass in dieser Hinsicht Handlungsbedarf besteht. Es ist notwendig, die eigenen Kosten bei Eigenerstellung und Kreditfinanzierung im vollem Umfang zu kennen, um mit privaten Finanzierungsmodellen vergleichen zu können, denen im Regelfall solche Hemmnisse öffentlicher Verwaltungen fremd sind und in dieser Hinsicht grundsätzlich Vorteile bieten können.

Einen umfassenden Ansatz der (Re-)Organisation der öffentlichen Leistungserstellung bietet jedenfalls das Konzept des New Public Management (NPM).<sup>37</sup> Neue Formen der Kooperation zwischen öffentlichen und privaten

---

36 Vgl. Jänsch, P., 1999, 135 ff. An Ursachen werden genannt:

- Kollektiver Besitz bewirkt, dass den beteiligten Individuen weder Kosten noch Vorteile, die im wirtschaftlichen Umgang mit diesem Gut entstehen voll zugute kommen. Die ökonomische Konsequenz ist eine geringere Effizienz, weil der Zusammenhang zwischen eigenem Handeln und den daraus entstehenden Konsequenzen (negativer sowie positiver Art) zu schwach ist
- Der Anreiz für eine wirksame Überwachung ist im Allgemeinen gering. Das Effizienzproblem öffentlicher Verwaltungen ist geprägt vom fehlenden Recht zur Veräußerung und zur Gewinnaneignung
- Aufgrund der absoluten Monopolstellung bei Verwaltungsleistungen existieren keine vergleichbaren Preise bzw. Kosten
- Die Sicherheit vor Entlassungen führt zu weniger „innerbetrieblicher“ Konkurrenz
- Das Einkommen ist kaum an individuelle Leistungen gebunden

37 NPM umfasst insbesondere ergebnisorientierte Steuerung, eigenverantwortliches und überprüfbares Kontraktmanagement selbständiger Ergebniseinheiten, stärkerer Einsatz von Wettbewerbselementen, Kundenorientierung und Stärkung der Innovationsbereitschaft. Vgl. Nowotny, Ewald, *Der öffentliche Sektor, Einführung in die Finanzwissenschaft, 4. Auflage, Berlin u. a. 1999, 189.*

Investoren (Private Public Partnerships) bilden dabei einen wichtigen Ansatz der organisatorischen Innovation. In letzter Zeit haben sich bereits vermehrt öffentliche Verwaltungen zur konsequenten Umsetzung dieses wirkungsorientierten Konzeptes entschlossen, wodurch bestehende Effizienzprobleme nachhaltig gelöst werden könnten.<sup>38</sup>

#### 4.2 Makroökonomische Faktoren

Die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Infrastruktur herbeizuführen, zu erhalten und zu verbessern ist wohl die zentrale Aufgabe der öffentlichen Hand. In Zeiten, in denen öffentliche Haushalte ihre Investitionen aufgrund der Mittelknappheit einschränken, wird es zusehends schwierig, diesen kollektiven Auftrag zu erfüllen. Nach Jänsch kann die verstärkte Nutzung privater Realisierungsformen - unter Mobilisierung privaten Kapitals - Abhilfe schaffen.<sup>39</sup> Er analysierte die Auswirkungen von privaten Finanzierungsmodellen am Beispiel von Kommunal-Leasing in Deutschland und Großbritannien und kam in seiner Gesamtbetrachtung von Beschäftigungs- und Einkommenseffekten im Wesentlichen zu folgendem Ergebnis:<sup>40</sup>

- die derzeitige Realisationsform des kommunalkreditfinanzierten Eigenbaus ermöglicht kurzfristig eine höhere Beschäftigung als bei einer privaten Finanzierung
- langfristig hat aber die effizientere private Realisierung sowohl auf der Beschäftigungs- als auch auf der Einkommenseite positivere Effekte als die derzeitige ineffiziente Handhabung bei Eigenbau
- dem Argument der Kritiker von Leasing und anderer privater Finanzierungsformen ist daher nur bedingt und nur für die kurzfristige Betrachtung recht zu geben
- langfristig und gesamtwirtschaftlich ist den Befürwortern von privaten Projekten zu folgen

Selbst Hepe stellt in seiner zusammenfassenden und durchaus kritischen Betrachtung der privaten Finanzierungsalternativen potentielle Effizienzgewinne durch die privatwirtschaftliche Leistungserstellung nicht in Abrede.<sup>41</sup> Das bloße Vorziehen von Investitionen, die sich die öffentliche Hand eigentlich nicht leisten kann, wurde als wirtschaftlich wie politisch irreführend entkräftet.

---

*38 So bekennt sich beispielsweise das Amt der oberösterreichischen Landesregierung zu den Grundsätzen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Diesem Trend schließen sich sukzessive auch immer mehr Kommunen an.*

*39 Vgl. Jänsch, P., 1999, 144.*

*40 Vgl. Jänsch, P., 1999, 172.*

*41 Vgl. Hepe, K., 1999, 184.*

Wenngleich private Finanzierungsformen auf Dauer keinen großen Finanzierungsvorteil sichern können, so dürfen doch die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen auf Beschäftigung und Volkseinkommen nicht außer Acht gelassen werden. Trotz aller Kritik stellen private Finanzierungsmodelle eine Möglichkeit dar, im Sinne konjunktureller Gegensteuerung Investitionen durchzuführen. Aufgrund der Bewertungsproblematik werden derartige makroökonomische Effekte von Rechnungshöfen in Wirtschaftlichkeitsvergleichen kaum und oft unterschiedlich betrachtet.<sup>42</sup> Eine Lösung dieses Problems ist zugegebenermaßen schwierig. So meint etwa Heppe, dass Rechnungshöfe in ihren Untersuchungen stets und ausdrücklich die Verwendung von Privatfinanzierungen vor dem Hintergrund sehr angespannter öffentlicher Kassen begutachten. „Die Frage, ob diese Instrumente nur in derartigen Situationen in Erwägung zu ziehen sind oder auch grundsätzlich eine nützliche und sinnvolle Erweiterung des Instrumentenkatalogs sein können, wird nicht gestellt.“<sup>43</sup>

## **5 ASPEKTE DER UNABHÄNGIGEN FINANZKONTROLLE (RECHNUNGSHÖFE) BEI DER BEURTEILUNG DER WIRTSCHAFTLICHKEIT ALTERNATIVER FINANZIERUNGSFORMEN**

Generelles Ziel der unabhängigen Finanzkontrolle ist es, den Einsatz öffentlicher Finanzmittel nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit, Zweckmäßigkeit und Sparsamkeit zu prüfen und den Mitteleinsatz im Interesse der Steuerzahler transparent zu machen. Aufgrund der Aktualität der zahlreichen alternativen Finanzierungsformen hat die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit innovativer Finanzierungsmodelle für Rechnungshöfe hohe Priorität. Nach objektiven Kriterien und Prüfungsmaßstäben beurteilen sie, ob öffentliche Mittel effektiv und effizient verwendet werden. Der Vergleich der Finanzierungskosten mit herkömmlicher Kreditfinanzierung spielt dabei zwar eine zentrale Rolle; für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit ist es darüber hinaus aber erforderlich, auch auf die wirtschaftspolitischen, leistungsspezifischen und haushaltspolitischen Rahmenbedingungen einzugehen. Wenngleich es keine allgemeinen „Patentrezepte“ für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit alternativer Finanzierungsformen gibt und diese jeweils im Einzelfall geprüft und beurteilt werden müssen, so sollen doch wesentliche Faktoren und Problemstellungen im wirtschaftlichen Umfeld der Finanzierungsalternativen im Folgenden näher beleuchtet werden.

---

<sup>42</sup> Vgl. Heppe, K., 1999, 156, 176.

<sup>43</sup> Vgl. Heppe, K., 1999, 139.

## 5.1 Grenzen der Verschuldung - Problematik der Leistbarkeit von Investitionen

Das Problem der Grenzen der öffentlichen Verschuldung ist zwar hauptsächlich ein Problem des wirtschaftlichen Wachstums. Wie Nowotny aber klar ausführt, sind der öffentlichen Verschuldung aus wirtschafts- und haushaltspolitischen Gründen Grenzen gesetzt.<sup>44</sup> Aus haushaltspolitischer Sicht ergibt sich ein wichtiger Begrenzungsaspekt aus der Frage, inwieweit durch die mit einer Schuldaufnahme verbundenen Zinsen- und Tilgungszahlungen der finanzpolitische Spielraum eines öffentlichen Haushaltes in einer späteren Periode eingeengt wird. Wirtschaftspolitische Grenzen sind vor allem durch die Maastricht-Kriterien und den Stabilitätspakt vereinbart.<sup>45</sup> Gerade diese Einengung veranlasst die öffentliche Hand verstärkt, der öffentlichen Verschuldung durch Finanzierungsalternativen zu entgehen. Die zentrale Frage dabei ist aber, kann sich die Gebietskörperschaft eine „verdeckte Verschuldung“ überhaupt leisten? Nur wenn diese Voraussetzung gegeben ist, können aus der Sicht der Finanzkontrolle Investitionen in der Gegenwart mittels alternativer Finanzierungsmodelle verwirklicht werden. Ist eine herkömmliche Kreditfinanzierung nicht leistbar oder nur durch unzumutbare einnahmenseitige Maßnahmen finanzierbar, ist ein Ausweichen in private Finanzierungsformen keine Problemlösung. Durch eine bloß vorübergehende Entlastung des Haushaltes kann keine endgültige Erweiterung des finanziellen Spielraumes erreicht werden.<sup>46</sup> Von einer endgültigen langfristigen Haushaltsentlastung kann erst dann gesprochen werden, wenn das Gesamtpaket aus Leistungserstellung und Privatfinanzierung tatsächlich kostengünstiger ist als ein vergleichbarer Eigenbau mit Kreditfinanzierung.<sup>47</sup> „Denn der Mangel an Haushaltsmitteln kann den Abschluss von langfristigen Dauerschuldverhältnissen nicht rechtfertigen.“<sup>48</sup>

Für die Finanzkontrolle ist es daher unerlässlich, dass neben einem entsprechenden Kosten- und Leistungsvergleich insbesondere die monetären Folge-

---

44 Vgl. Nowotny, E., 1999, 440 ff.

45 Nach den Maastricht-Konvergenzkriterien darf das Budgetdefizit aller öffentlichen Haushalte nicht größer als 3 % des BIP sein und die Staatsschuld 60 % des BIP nicht übersteigen. Neben dem Stabilitäts- und Wachstumspakt der EU, der hauptsächlich ein straffes Frühwarnsystem für öffentliche Defizite und Sanktionen bei Übertretungen behandelt und das mittelfristige Ziel eines nahezu ausgeglichenen Haushaltes anstrebt, gibt es den Österreichischen Stabilitätspakt. Diese Vereinbarung legt fest, wieviel die einzelnen Gebietskörperschaften zur Haushaltskonsolidierung beitragen müssen.

46 Vgl. Tomas, Christoph, die Privatfinanzierung von Bundesfernstrassen, Frankfurt am Main 1997, 245 und Bach, Stefan, Private Bereitstellung von Infrastruktur unter besonderer Berücksichtigung der Verhältnisse in den neuen Bundesländern, in: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, Heft 3/1994, 237. Bach argumentiert sinngemäß, wer in der Lage ist, die zukünftigen Jahresraten zu tragen, könnte sich ebenso gut entsprechend dem Barwert dieser Jahresraten verschulden.

47 Vgl. Heppe, K., 1999, 23.

48 Vgl. Christen, Jörg und Thomas Bernigau, Rahmenbedingungen des Kommunal-Leasing, in: Handbuch des Kommunal-Leasing, 2. Auflage, Lichtenfels 1996, 203.

wirkungen privater Finanzierungsmodelle in eine ausgereifte mittelfristige Finanzplanung für den gesamten Haushalt der Gebietskörperschaft eingebettet sind. Da dies in Österreich noch kaum der Fall ist, sind die Gebietskörperschaften verstärkt gefordert, aussagefähige Finanzplanungen für ihren Gesamthaushalt über eine mittel- bis langfristige Periode zu entwickeln. Ein Planungshorizont von etwa 5 Jahren stellt dabei wohl eine Untergrenze dar.

## 5.2 Ausschreibung der Finanzierungsleistungen

Eine korrekte Ausschreibung der (Finanzierungs-)leistungen und die Einhaltung der vergaberechtlichen Normen sind für Rechnungshöfe zwingende Voraussetzungen für eine wirtschaftliche Leistungsvergabe bei fairem Wettbewerb unter den Anbietern. Gerade bei alternativen Finanzierungsformen ist der Kreis der Anbieter häufig gering und die Wettbewerbssituation deutlich eingeschränkt, sodass die Auswahl des günstigsten Anbieters oft mit zahlreichen Problemen behaftet ist. Als nachteilig ist die Wettbewerbsbeschränkung vor allem dann anzusehen, wenn sich beispielsweise bei einer Betreibergesellschaft eine Monopolstellung ergibt. Ein derartiger Nachteil kann nur im Vorfeld der Vertragsverhandlungen durch eine genaue Spezifikation der Leistungsqualität, -quantität und des Entgeltes vermieden werden.

Nach den Vergabevorschriften sind Finanzdienstleistungen beim Erreichen bestimmter Schwellenwerte EU-weit auszuschreiben. Mit der Erstellung der Ausschreibungsgrundlagen darf der öffentliche Auftraggeber kein Finanzdienstleistungsunternehmen betrauen, das sich in der Folge selbst als Bieter an der Ausschreibung beteiligt. Aus vergaberechtlicher Sicht ist eine Mitwirkung eines Bieters an der Leistungsausschreibung unzulässig, wenn dies einen Wettbewerbsvorteil gegenüber den übrigen Bietern ermöglicht. Aus diesem Grund wird die unabhängige Finanzkontrolle bei alternativen Finanzierungsformen die Leistungsbeschreibung und Abwicklung der Ausschreibung im Regelfall umfassend und kritisch prüfen. Für sie ist die korrekte Ausschreibung bei alternativen Finanzierungen genauso wichtig wie bei herkömmlichen Darlehensfinanzierungen.

## 5.3 Zinskonditionen und Risikoübernahmen

Inzwischen wurde wiederholt darauf hingewiesen, dass private Finanzierungsanbieter bestenfalls die gleichen Geldeinkaufsbedingungen wie Kommunen erreichen können. Diese müssen dann eine Zinsmarge von 0,6 % bis 0,8 % für sich aufschlagen.<sup>49</sup> Damit die Geldeinkaufsbedingungen überhaupt gleich

---

49 Vgl. Wörn, Thilo, *Die Beurteilung von Immobilienleasing durch Kommunen*, Tübingen 1997, 46 f.

sein können, muss die öffentliche Hand praktisch die uneingeschränkte Haftung für den Unternehmenskredit übernehmen, sodass alle wirtschaftlichen Risiken auf den öffentlichen Auftraggeber übergehen bei gleichzeitig höheren Finanzierungskosten. Dies macht nur Sinn, wenn der eigentliche Schuldner die Zinsvorteile bei der Berechnung einer Leistung, die ihm die öffentliche Hand vergütet – mindestens teilweise – weitergibt. „Die öffentliche Hand sollte solche Verpflichtungen nur übernehmen, wenn die inhärenten Risiken ohnehin bei ihr lägen und durch die Einschaltung Privater die Erstellung oder der Betrieb von zur Leistungserbringung notwendiger Infrastruktur kostengünstiger realisiert werden kann.“<sup>50</sup> Diese zentrale Aussage ist meines Erachtens ein geeigneter Prüfungsmaßstab für Rechnungshöfe.

#### 5.4 *Kostenvorteile steuerinduzierter Finanzierungsmodelle*

Wie bereits unter Pkt. 3.2 angedeutet, ist oft zu beurteilen, ob ein rein aus Steuerersparnissen erzielbarer Finanzierungsvorteil bei privaten Finanzierungsmodellen tatsächlich die wirtschaftlichste Lösung darstellt, wenn dadurch der öffentlichen Hand Steuereinnahmen entgehen. Steuerinduzierte Finanzierungsmodelle wirken sich naturgemäß auf den verschiedenen Ebenen unterschiedlich aus. Bei einer einzelwirtschaftlichen Betrachtung handelt beispielsweise eine Kommune durchaus rational, wenn sie sich für Finanzierungslösungen entscheidet, bei denen sie Steuerausfälle in Kauf nimmt, die übergeordnete Gebietskörperschaften treffen und an denen sie allenfalls nur partizipiert. Auch für Länder kann sich trotz geringerer Steuereinnahmen noch ein Vorteil ergeben, wenn sie dadurch geringere Zuschüsse für die Investition aus ihren Haushalten aufbringen müssen.

Grundsätzlich müssten der Bund und meist auch die Länder Einwände gegen Privatfinanzierungsmodelle erheben, die bei ihnen zu erheblichen Steuerausfällen führen. Es sei denn, die Befolgung der Maastricht-Kriterien oder sonstige Gründe wecken das Interesse an einer verdeckten Verschuldung. Wie aktuell die Problematik steuerinduzierter Finanzierungsmodelle ist, zeigen vor allem diverse Pressemeldungen über Cross-Boarder-Leasingmodelle, die der Bund für seine Zwecke ins Auge fasst, da die „unangenehmen“ Steuerausfälle außerhalb der österreichischen Steuerhoheit anfallen.

Für Rechnungshöfe ist eine einheitliche Bewertung von Finanzierungsvorteilen zulasten anderer Gebietskörperschaften besonders schwierig, zumal vor allem Landesrechnungshöfe selbst bei objektiven Gesichtspunkten auch den Interessen des eigenen Bundeslandes einen hohen Stellenwert einräumen werden. Dies ist wohl auch eine der Ursachen, warum Landesrechnungshöfe

---

50 Vgl. Jänsch, P., 1999, 86.

in Deutschland zu dieser Thematik, wenn überhaupt, zu unterschiedlichen Bewertungen kommen.<sup>51</sup> So wird ins Treffen geführt, dass einkommensteuerliche Effekte nicht zu ermitteln seien oder es wird nur verlangt, dass die (landes-)eigenen Steuerausfälle durch entsprechend hohe Vorteile kompensiert werden. Der Bayrische Oberste Rechnungshof hat hingegen das „föderative Gesamtgefüge“ im Blickpunkt und argumentiert schlüssig, ein Fondsmodell könne nur nachteilig für die öffentliche Hand insgesamt sein, weil die Steuerausfälle voll getragen werden müssten, während die Steuervorteile der Privaten nur teilweise an die öffentlichen Auftraggeber weitergegeben würden.<sup>52</sup> Auch wenn es Rechnungshöfen nicht immer möglich ist, auf die Problematik etwaiger steuerinduzierter Finanzierungsvorteile im Detail näher einzugehen, so ist es für sie eminent wichtig, derartige Hintergründe von privaten Finanzierungsmodellen zu kennen und sie in der Öffentlichkeit kritisch transparent zu machen.

### 5.5 Leistungswirtschaftliche Aspekte

Bei der Beurteilung der Wirtschaftlichkeit kreditähnlicher Finanzierungsalternativen ist im gewissen Umfang auch zu berücksichtigen, dass durch eine zeitlich schnellere und/oder kostengünstigere Realisierung einer Maßnahme Kostenvorteile erzielt bzw. gesetzlich vorgegebene Anforderungen – beispielsweise im Umweltschutz – früher erfüllt werden können. Dies rechtfertigt erhebliche Mehrkosten allerdings nicht.<sup>53</sup> Bei der leistungswirtschaftlichen Beurteilung geht es darum, inwieweit durch Bündelung von Finanzierung und Leistungserstellung beziehungsweise Betrieb es möglich ist, Vorteile in den verschiedensten Bereichen, nämlich

- aus der Kostenkalkulation,
- aus der Zeitkomponente,
- aus der Risikoposition,
- bezüglich der Qualität sowie
- hinsichtlich der Flexibilität

erreicht werden können. Dabei ist zu prüfen, ob solche Vorteile notwendigerweise einer Bündelung bedürfen, oder ob sie nicht auch einzeln zu realisieren sind.<sup>54</sup> Mit all diesen Fragen sind Rechnungshöfe bei der wirtschaftlichen Betrachtung von kreditähnlichen Finanzierungsalternativen konfrontiert. Eine Analyse dieser Leistungsbereiche nach objektiven Kriterien erfordert ein

---

<sup>51</sup> Vgl. Heppe, K., 1999, 176.

<sup>52</sup> Vgl. Bayerischer Oberster Rechnungshof, 1994, 60.

<sup>53</sup> Vgl. Swarting, Gunnar, 1994, Rz.267.

<sup>54</sup> Vgl. Heppe, K., 1999, 105.

hohes Maß an Sachkenntnis und das Denken in Alternativen. Die Tatsache, dass Vorteile aus dem Zusammenwirken von Finanzierung, Erstellung und Betrieb zB durch Bündelung von Zuständigkeiten, spezifischem Know-How, gemeinsamer Leistungsvergabe usw. möglich sind, wird nicht in Abrede gestellt. Diese Vorteile können aber nur im Einzelfall näher verifiziert werden und müssen für die Finanzkontrolle auch nachvollziehbar sein.

Das Zusammenwirken von Leistung und Finanzierung analysierte Hepp für die kreditähnlichen Finanzierungsmodelle sehr ausführlich und kam diesbezüglich zu nachstehenden Schlussfolgerungen:<sup>55</sup>

- Das Modell der privaten Vorfinanzierung bietet keine objektiven Vorteile gegenüber einer herkömmlichen kommunalen Realisierung.
- Das Betreibermodell verspricht Baukosten-, Betriebskosten- und Qualitätsvorteile. Die Finanzierung kann günstiger als ein Kommunalkredit sein, wenn Förderkredite oder Fondsmodelle zum Einsatz kommen. Die baulichen Vorteile bedürfen nicht der Kombination mit der privaten Finanzierung, weil die kostensenkenden positiven Anreize für den Privaten in der langfristigen Leistungsbeziehung liegen.
- Das Leasingmodell bietet Kosten- und Zeitvorteile im Baubereich, denen Steuernachteile gegenüberstehen. Die Leasingfinanzierung kann mit Ausnahme einer steuerinduzierten Fondsfinanzierung nicht günstiger sein als ein Kommunalkredit. Die Vorteile sind jedoch aufgrund der Anreizstruktur in der Vertragsbeziehung an die Eigentümerposition des Privaten und damit die Leasingfinanzierung gebunden.

## 6 FAZIT

Zusammenfassend über alle drei behandelten Grundtypen privater Organisation und Finanzierung kann festgehalten werden, dass die Einbeziehung Privater nicht per se Effizienzvorteile bringt, diese aber durchaus möglich sind.

Ohne erkennbaren Kostenvorteil gegenüber herkömmlichen Kreditfinanzierungen sind derartige Finanzierungsstrukturen nicht geeignet, der notwendigen Konsolidierung der öffentlichen Haushalte zu entgegen. Vor allem ist es entgegen der weitverbreiteten Annahme auch nicht möglich, durch Finanzierungsalternativen den finanziellen Spielraum für Investitionen längerfristig zu erhöhen. Der häufig ins Treffen geführte Liquiditätsvorteil ist vernachlässigbar, da dieser ebenso bei herkömmlicher Kreditfinanzierung zu erreichen wäre.

---

<sup>55</sup> Vgl. Hepp, K., 1999, 135.

Für die hier behandelten Finanzierungsmodelle ist daher festzustellen, dass

- bei privaten Vorfinanzierungen eine ungünstige Finanzierung ohne reellen Vorteil in Kauf genommen wird
- beim Betreibermodell die Finanzierung – abgesehen von speziellen Förderkrediten und Fondsmodellen – in der Regel ebenfalls ungünstig ist. Im Leistungsbereich gibt es Kostenvorteile, die sich jedoch auch bei Kreditfinanzierung erreichen ließen
- beim Leasingmodell ist der Finanzierungsbestandteil notwendig, um die leasingspezifischen Vorteile erlangen zu können. Dabei ist zu prüfen, ob die Vorteile die Finanzierungsnachteile (ausgenommen Fondsmodell) zumindest kompensieren können und die Einschränkungen und Risiken im Einzelfall korrekt bewertet sind.

Nicht zuletzt ist die unabhängige Finanzkontrolle im Interesse der Steuerzahler gefordert, innovativen Finanzierungsformen aufgeschlossen gegenüber zu treten und ihre Wirtschaftlichkeit in einem bereiten Rahmen nicht nur aus dem Blickwinkel der Leistbarkeit von Investitionen und der Grenzen der Verschuldung zu betrachten.

## LITERATURVERZEICHNIS

**Armin**, Hans Herbert von, Rechtsfragen der Privatisierung, Grenzen staatlicher Wirtschaftlichkeit und Privatisierungsangebote, hrsg. vom Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler, Wiesbaden 1995, 97 - 101.

**Bach**, Stefan, Private Bereitstellung von Infrastruktur unter besonderer Berücksichtigung der Verhältnisse in den neuen Bundesländern, in: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, 1994, Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, Heft 3/1994, 208 - 245.

**Bayrischer Oberster Rechnungshof**, Jahresbericht 1994 – Auszug, München 1994, 51.

**Christen**, Jörg und Bernigau Thomas, Rahmenbedingungen des Kommunal-Leasing, in: Handbuch des Kommunal-Leasing, 2. Auflage, hrsg. von Michael Kroll, Lichtenfels 1996, 196 - 234.

**Düren**, Peter, Welches Darlehensangebot ist das günstigste?, in: der Gemeindehaushalt, Heft 5, 1974, 111.

**Feinen**, Klaus, Kommunales Immobilien-Leasing, in: Der langfristige Kredit, Heft 22, 1994, 749 - 755.

**Hansen**, Rainer, Immobilien-Leasing mobilisiert Privatkapital für öffentliche Investitionen, in: Sparkasse Heft 1, 1996, 13 - 16.

**Heppe**, Karen, Private Finanzierung kommunaler Investitionen – finanzwissenschaftliche Analyse der Entscheidung über alternative Finanzierungsformen unter Einschluß des Public-choice-Aspektes, in: Europäische Hochschulschriften, Reihe 5, Volks- und Betriebswirtschaft, Band 2489, Frankfurt am Main u.a. 1999.

**Jänsch**, Peter, Kommunal-Leasing als Möglichkeit einer Reform der Finanzierung öffentlicher Investitionsvorhaben, eine institutionenökonomische und finanzwissenschaftliche Untersuchung auf der Grundlage einer vergleichenden Analyse zwischen Deutschland und Großbritannien, Essen 1999.

**Kaeser**, Christian Daniel, Alternative Finanzierungsmodelle der öffentlichen Hand und Kreditschranken des Art. 115 GG, in: Europäische Hochschulschriften, Reihe II Rechtswissenschaft, Band 3368, Frankfurt am Main u. a. 2002.

**Kolodziej**, Markus, Die private Finanzierung von Infrastruktur, Frankfurt 1996, 186.

**Landesrechnungshof Baden-Württemberg**, Beratende Äußerung gemäß § 88 Abs. 2 LHO über die Wirtschaftlichkeitsanalyse privater Investorenfinanzierungen für Hochbaumaßnahmen des Landes, Schreiben des Rechnungshofes vom 17.5.1993, 10, Drucksache des Landtages von Baden-Württemberg 11/1994.

**Niggemeyer**, Ulrich, Die privatwirtschaftliche Finanzierungslösung durch Publikumsfonds, in: Privatisierung kommunaler Aufgaben, hrsg. von Wolfgang Fettig und Lothar Späth, Baden-Baden 1997, 145 - 157.

**Nowotny**, Ewald, Der öffentliche Sektor, Einführung in die Finanzwissenschaft, 4. Auflage, Berlin u.a. 1999.

**Ott**, Hans, Welches Darlehensangebot ist das Günstigste? - Eine Erwiderung auf die Darstellung von Peter Düren in Heft 5/1974, 1974, in: der Gemeindehaushalt Heft 9 1974, 203.

**Perridon**, Louis und Steiner Manfred, Finanzwirtschaft der Unternehmung, 11. Auflage, München 2002, 479 - 480.

**Riener**, Heinz, Betreibermodelle - ein lohnendes Konzept für Kommunen? in: Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen, Heft 14, 1996, 662 - 665.

**Schwarting**, Gunnar, Kommunales Kreditwesen - Haushaltsrechtliche Grundlagen – Schuldenmanagement - Neue Finanzierungsformen, Berlin 1994.

**Tomas**, Christoph, die Privatfinanzierung von Bundesfernstraßen, Frankfurt am Main 1997, 245.

**Wecker**, Jürgen, Engelbergbasistunnel und Autobahndreieck Leonberg – die Vorfinanzierung eines außergewöhnlichen Bauvorhabens, in Privatwirtschaftliche Tätigkeit im Dienst von Kommunen: Infrastrukturinvestitionen und Dienstleistungen, Wiesbaden u.a. 1996, 180 - 188.

**Wörn**, Thilo, Die Beurteilung von Immobilienleasing durch Kommunen, Tübingen 1997, 46 -

**Impressum**

**Herausgeber**

Oö. Landesrechnungshof, Schubertstraße 4, 4020 Linz

**Redaktion**

Dr. Michaela Schramm

**Layout**

Maria Weinberger

**Vervielfältigung**

Haltmeyer GmbH Linz