

Für fairen Wettbewerb bei öffentlich-privaten Projekten

von Frank Schäffler

Public Private Partnerships (PPP) oder auch Öffentlich Private Partnerschaften (ÖPP) erfüllen zunehmend öffentliche Aufgaben in Bund, Ländern und Kommunen. Derzeit gibt es in Deutschland 39 kommunale PPP-Projekte im Hochbau, es existieren Projekte im Verkehrssektor und erste Projekte im IT-Bereich. Mit dem PPP-Vereinfachungsgesetz wollen die Bundesregierung und die parlamentarische Arbeitsgruppe von CDU/CSU und SPD die Rahmenbedingungen für die Kooperation von öffentlicher Hand und privater Wirtschaft verbessern – leider nur halbherzig.

Der Anteil der Kommunen an PPP-Projekten liegt heute bei über 80%. Sowohl das PPP-Beschleunigungsgesetz als auch die bereits erfolgten Standardisierungen haben nicht alle bestehenden Benachteiligungen beseitigt. Die Bundesregierung begrüßt zwar PPP, jedoch sind ihre Vorhaben zum Beseitigen der Nachteile bisher wenig ambitioniert. Das hohe Entwicklungspotential von PPP insbesondere auf der kommunalen Ebene kann nur genutzt werden, wenn die Rahmenbedingungen verbessert und die Verfahrensabläufe standardisiert werden.

Unternehmensteuerreform schadet PPP

Die Koalition hat bisher jedoch den PPP-Vorhaben eher geschadet als genutzt. Mit der Unternehmensteuerreform wurde die so genannte Zinsschranke eingeführt. Mit ihr soll verhindert werden, dass Unternehmen sich „in einem als schädlich angesehenen

Ausmaß“ fremdfinanzieren. Außerdem sollen Konzerne im Inland erzielte Gewinne nicht durch grenzüberschreitende konzerninterne Fremdfinanzierungen ins Ausland transferieren können. Die von einem Unternehmen gezahlten Zinsen können nur bis zur Höhe von 30% des unternehmerischen Gewinns vor Steuern und Zinsen und vor Abschreibungen eines Jahres als Betriebsausgaben geltend gemacht und mit künftigen Gewinnen verrechnet werden. Dies betrifft insbesondere die in PPP investierenden Projektgesellschaften, die in der Regel einen hohen Fremdfinanzierungsbedarf haben. Die vorgesehenen Ausnahmeregeln greifen für PPP-Projektgesellschaften nicht, wie der Direktor des Steuerseminars der Universität zu Köln, Prof. Dr. Norbert Herzog, nachgewiesen hat.¹

Die Koalition ist rechtzeitig auf diese negativen Nebenwirkungen ihrer Reform aufmerksam gemacht worden. Dennoch wurde die Unternehmensteuer in der geplanten Form beschlossen. Die Zinsschranke ist ein verfehltes Instrument, weil sie gegen das Prinzip der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit verstößt. Deshalb bestehen auch verfassungsrechtliche Bedenken gegen sie.

Umsatzsteuer bevorzugt kommunale Gesellschaften

Am 1. Januar 2007 trat die höchste Mehrwertsteuererhöhung in der Geschichte der

Bundesrepublik Deutschland in Kraft. Auch diese Maßnahme der Koalition schadet PPP-Projekten; der ungerechte Wettbewerbsvorteil umsatzsteuerbefreiter kommunaler Gesellschaften gegenüber privaten Unternehmen wurde weiter vergrößert. Vor allem mittelständische Handwerksunternehmen sind im Vergabeverfahren einem ungerechten Wettbewerb ausgesetzt: Mit dem nun 19-prozentigen Wettbewerbsvorteil kommunaler Gesellschaften können sie nicht mithalten.

Ein fairer Wettbewerb kann nur durch eine steuerliche Gleichbehandlung gewährleistet werden. Wir sollten uns an anderen EU-Staaten orientieren, die im Wege sog. Refund-Modelle die Erstattung von Vorsteuern vorsehen, die auf Eingangsleistungen des öffentlichen Sektors entfallen. Soweit hierfür europäisches Recht angeglichener werden muss, ist es Aufgabe der Bundesregierung auf entsprechende Änderungen hinzuwirken.

Von einer Prüfphase in die nächste

Solche Systeme bestehen bereits in mehreren europäischen Ländern², nur Deutschland geht von einer Prüfphase in die nächste. Dabei stellt das System einer Entlastung von der Vorsteuer ein geeignetes Instrument zur Verwirklichung eines echten Wettbewerbs zwischen öffentlichen Gesellschaften und privaten Unternehmen dar. Zur Einführung eines Refund-Systems in Deutschland äußert sich die Bundesregierung zurückhaltend. In der Antwort auf eine Kleine Anfrage³ führt sie ordnungspolitische, gemeinschaftsrechtliche und Aspekte der Finanzverteilung an, die analysiert werden müssten. Momentan erstellt das Bundesfinanzministerium ein Gutachten

Frank Schäffler
ist Mitglied der FDP-
Bundestagsfraktion und
im Finanzausschuss
des Bundestages.



zur technisch-wirtschaftlichen Realisierbarkeit eines Umsatzsteuer-Refund-Systems auf der Grundlage von bereits in Deutschland realisierten PPP-Projekten.

Es ist Zeit, die Prüfphase zu beenden und konkrete Schritte zu unternehmen. Denn auch die Europäische Kommission drängt die Bundesregierung, die Wettbewerbsverzerrung zu beseitigen. Können sich die Arbeitsgruppe der Koalitionsfraktionen zum PPP-Vereinfachungsgesetz und die Bundesregierung nicht zu einer Lösung wie einem Umsatzsteuer-Refund-System durchringen, wird sich der Druck aus Brüssel Ende des Jahres noch erhöhen – dann steht die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) zur Klage der EU-Kommission gegen die Nichtbesteuerung öffentlicher Einrichtungen in Irland an.

Falsche Beschränkung von PPP-Fonds

Um das Potential von PPP in Deutschland noch besser ausschöpfen zu können, muss vermehrt privates Kapital in solche partnerschaftlichen Modelle gelenkt werden. Auch Kapitalsammelstellen wie offene Fonds müssen den PPP-Markt mit den notwendigen Finanzierungsmitteln versorgen können. Bisher war Privatanlegern aufgrund der hohen Anlagesummen ein Marktzutritt meist verwehrt.

Mit der Einführung von PPP-Fonds wird es auch ihnen ermöglicht, an den Entwicklungschancen des PPP-Marktes teilzunehmen. Die von der Bundesregierung geplante Beschränkung der Beteiligung von Privatanlegern auf abgeschlossene PPP-Projekte⁴ ist jedoch erneut nur ein halber Schritt. In dem Glauben, Privatanleger im Gegensatz zu institutionellen Anlegern besonders schützen zu müssen, erklärt „Vater Staat“ diese kurzerhand zu unmündigen „Kindern“.

Wettbewerb gestalten, Potenziale nutzen

Die Zeit der Gutachten sollte nun vorbei sein. Die Potenziale von PPP schlummern mangels fairer Wettbewerbsbedingungen gerade auch auf der kommunalen Ebene schon zu lange. Wir sollten jetzt in Deutschland selbst eine Entscheidung für ein Umsatzsteuer-Refund-System treffen. Wenn wir weiter warten, werden wir am Ende nur Geübene der europarechtlichen Vorgaben sein. ■

Anmerkungen

- 1) Herzig, Norbert: Auswirkungen der Unternehmensteuerreform auf PPP-Gesellschaften. Wissenschaftliches Privatgutachten vom 07.03.2007 und Nachtrag zum Wissenschaftlichen Privatgutachten vom 05.04.2007.
- 2) So in Großbritannien seit 1973, Frankreich seit 1977, Dänemark seit 1985, Finnland seit 1994, Schweden seit 1995 und den Niederlanden seit 2003.

- 3) Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Frank Schäffler, Gisela Piltz, Patrick Döring, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP, Bundestags-Drucksache 16/5035.
- 4) Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Investmentgesetzes und zur Anpassung anderer Vorschriften (Investmentänderungsgesetz), Bundestags-Drucksache 16/5576.

der aushang

Neue Leitfäden für PPP

Mit zwei neuen Broschüren erleichtert die Landesregierung Nordrhein-Westfalen jetzt den kommunalen Aufsichtsbehörden ihre Arbeit bei PPP-Projekten.

Der Leitfaden „Plausibilitätscheck“ konzentriert sich auf die kommunalaufsichtlichen Rahmenbedingungen. Er wurde gemeinsam von der PPP-Task-Force des Finanzministeriums NRW und dem Innenministerium NRW unter Beteiligung der Bezirksregierungen erarbeitet. „Durch diese enge Zusammenarbeit ist sichergestellt, dass den PPP-Erfordernissen und zugleich den kommunalaufsichtlichen Notwendigkeiten in der Praxis Rechnung getragen wird“, erklärte Innenminister Dr. Ingo Wolf. In den Leitfaden „Plausibilitätscheck“ wurden bereits die seit Oktober 2006 geltenden neuen Regelungen zur Kre-

ditwirtschaft der Gemeinden aufgenommen.



Public Private Partnership im Hochbau.
Public Private Partnership und Neues Kommunales Finanzmanagement
April 2007



Public Private Partnership im Hochbau.
Anleitung zur Prüfung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung von PPP-Projekten im öffentlichen Hochbau
April 2007



Der zweite neue Leitfaden „Public Private Partnership und Neues Kommunales Finanzmanagement“ verdeutlicht bundesweit erstmals die Wirkungen der einzelnen PPP-Modelltypen auf das Neue Kommunale Finanzmanagement, z.B. die bilanziellen Konsequenzen. Anhand konkreter Beispiele wird gezeigt, wie aus dem Zusammenspiel von Planung, Finanzierung und dem Gebäudemanagement im Rahmen des neuen Kommunalen Finanzmanagements erhebliche Effizienzvorteile erreicht werden können. In den Leitfaden sind auch die Erfahrungen aus der Praxis eingeflossen.

Die Leitfäden sowie weitere Informationen finden Sie im Internet unter www.ppp.nrw.de