

Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB) & Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)
Tagung „Öffentliche Investitionen in Zeiten von Schuldenbremse und Fiskalpakt“
Berlin, 14.02.2019

Finanzierung und (Kosten-)Effizienz im öffentlichen Hochbau und bei der öffentlichen Wohnraumbereitstellung

Prof. Dr. Thorsten Beckers

TU Berlin - Fachgebiet Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik (WIP),
Bereich Infrastrukturmanagement und Verkehrspolitik (IM-VP)

*Dieser Vortrag basiert auf gemeinsamen Forschungsarbeiten mit Andrej Ryndin
sowie Tim Becker, Lukas Vorwerk und Marten Westphal.*

Agenda

1) Öffentlicher Hochbau (Fokus: Schulen)

1.1) Angenommene Ziele bei der Realisierung öffentlicher Hochbaumaßnahmen

1.2) Umsetzungsmodelle

1.3) Finanzierung und Schuldenbremsen sowie Interdependenzen zu Umsetzungsmodellen

1.4) Exkurs: Grundsätzliche Anmerkungen zur Rationalität und Ausgestaltung von Schuldenbremsen

1.5) BACK UP: Analyse des Berliner HOWOGE-ÖÖP-Modells zur Umsetzung der Berliner Schulbau-Offensive (BECKERS / RYNDIN (2018))

1.6) Fazit

2) Öffentliche Wohnraumbereitstellung und Wohnungsbauunternehmen

2.1) Exkurs: Rationalität für öffentliche Wohnungsunternehmen

2.2) Öffentliche Wohnungsunternehmen und Schuldenbremsen

3) Fazit

Agenda

1) Öffentlicher Hochbau (Fokus: Schulen)

1.1) Angenommene Ziele bei der Realisierung öffentlicher Hochbaumaßnahmen

1.2) Umsetzungsmodelle

1.3) Finanzierung und Schuldenbremsen sowie Interdependenzen zu Umsetzungsmodellen

1.4) Exkurs: Grundsätzliche Anmerkungen zur Rationalität und Ausgestaltung von Schuldenbremsen

1.5) BACK UP: Analyse des Berliner HOWOGE-ÖÖP-Modells zur Umsetzung der Berliner Schulbau-Offensive (BECKERS / RYNDIN (2018))

1.6) Fazit

2) Öffentliche Wohnraumbereitstellung und Wohnungsbauunternehmen

2.1) Exkurs: Rationalität für öffentliche Wohnungsunternehmen

2.2) Öffentliche Wohnungsunternehmen und Schuldenbremsen

3) Fazit

Angenommene Ziele bei der Realisierung öffentlicher Hochbaumaßnahmen

(Kosten-)Effizienz

Plus ergänzend zeitliche Effektivität

Investitionsfinanzierung durch Kapitalaufnahme

Speziell im Fokus: Investitionsfinanzierung durch Kapitalaufnahme in einem Ausmaß, wie dies im Kontext der (deutschen und europäischen) Schuldenbremsen auch durch Anwendung des ÖPP-Ansatzes erreichbar werden kann

Agenda

1) Öffentlicher Hochbau (Fokus: Schulen)

1.1) Angenommene Ziele bei der Realisierung öffentlicher Hochbaumaßnahmen

1.2) Umsetzungsmodelle

1.2.1) Wesentliche Umsetzungsmodelle im Überblick (KBV, ÖPP, ÖÖP)

1.2.2) Beurteilung der Eignung der verschiedenen Umsetzungsmodelle im Hinblick auf das (Kosten-)Effizienz-Ziel

1.3) Finanzierung und Schuldenbremsen sowie Interdependenzen zu Umsetzungsmodellen

1.4) Exkurs: Grundsätzliche Anmerkungen zur Rationalität und Ausgestaltung von Schuldenbremsen

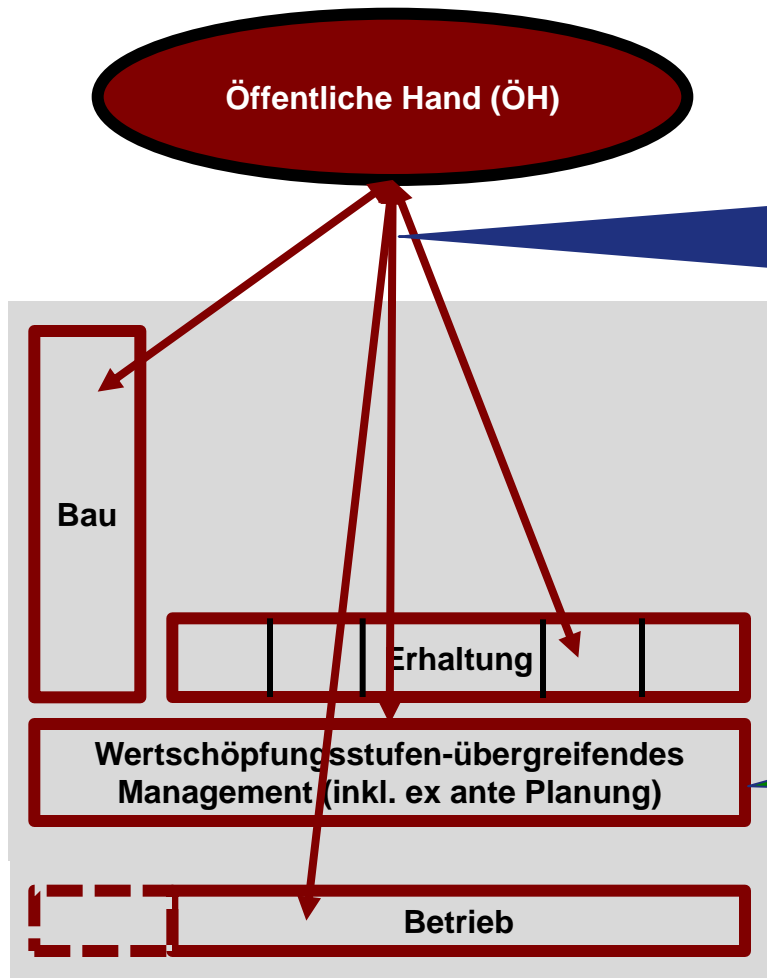
1.5) BACK UP: Analyse des Berliner HOWOGE-ÖÖP-Modells zur Umsetzung der Berliner Schulbau-Offensive (BECKERS / RYNDIN (2018))

1.6) Fazit

2) Öffentliche Wohnraumbereitstellung und Wohnungsbauunternehmen

3) Fazit

Konventionelle Beschaffungsvariante (KBV)



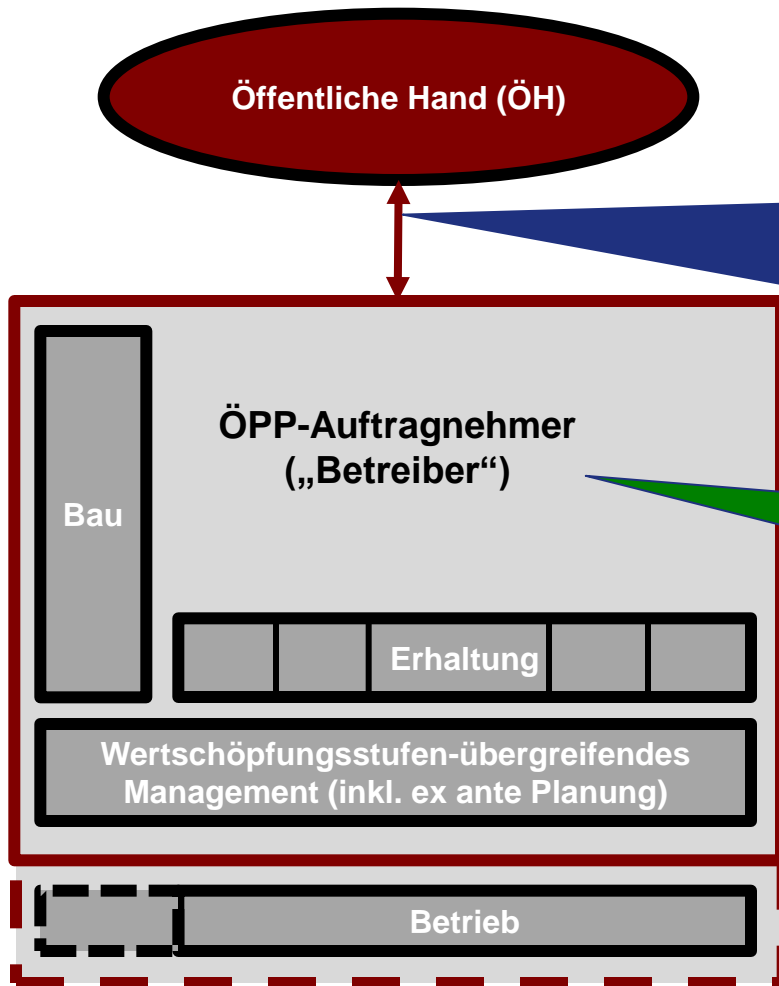
Bei sämtlichen Wertschöpfungsstufen zu klären

- Eigenerstellung ...
- oder Fremdvergabe:
 - Hartes Anreizregime („Festpreis“) ...
 - oder Monitoring-(Anreiz-)Regime ...
 - oder reine Kostendurchreichung (K+)

Notwendige Voraussetzung für erfolgreiche Anwendung der KBV:

ÖH als Auftraggeber verfügt über „Input-Wissen“

„Öffentlich-Private Partnerschaft“-Ansatz (ÖPP)



Konstitutives Charakteristikum: „Bundling“

Ein langfristiger Vertrag über die verschiedenen Wertschöpfungsstufen hinweg (bei optionalem Einbezug des Betriebs)

Eine (gebündelte) Fremdvergabe

- Hartes Anreizregime („Festpreis“)
- ... oder „Monitoring-(Anreiz-)Regime
- ... oder reine Kostendurchreichung (K+)

Notwendige Voraussetzung für erfolgreiche Anwendung des ÖPP-Ansatzes:

- Output-Wissen bei der ÖH
- Kein Input-Wissen erforderlich!

ÖPP vs. KBV

„Öffentlich-Private Partnerschaft“ vs. „Konventionelle Beschaffungsvariante“

Konventionelle Beschaffungsvariante (KBV)

Planung und wertschöpfungsübergreifendes Management

Eigenerstellung
(ggf. Unterstützung durch Berater)

Öffentlich-Private Partnerschaft (ÖPP)

Planung

Wertschöpfungsübergreifendes Management

← Investitionsphase → ← Nutzungsphase →

Baurealisierung
(auch Sanierung)

Ausschreibung
(Bauvertrag)

Erhaltung

Eigenerstellung
und / oder
Ausschreibung

Betrieb

Eigenerstellung
und / oder
Ausschreibung

← Investitionsphase → ← Nutzungsphase →

Baurealisierung
(auch Sanierung)

Erhaltung

Betrieb

Langfristiger Vertrag mit privatem Betreiber

ÖÖP-Modelle als eine weitere Option zur Umsetzung von öffentlichen Hochbaumaßnahmen (1/2)

Interne ÖÖP-Modelle

- ÖÖP = Öffentlich-Öffentliche Partnerschaft
- Aufgabenübertragung zwischen zwei Akteuren, die beide vollständig einer Gebietskörperschaft zuzurechnen sind
- Beispiele:
 - Kommune X an öffentliches Wohnungsbauunternehmen von X (z.B. in Rechtsform einer GmbH)
 - Kommune X an öffentliche Immobilien-AöR von X
- Zu unterscheiden
 - Vertikales (internes) ÖÖP-Modell: z.B. Kommune X an öffentliches Wohnungsbauunternehmen von X
 - Horizontales (internes) ÖÖP-Modell: z.B. öffentliche Immobilien-AöR von X an öffentliches Wohnungsbauunternehmen von X

Externe ÖÖP-Modelle

ÖÖP-Modelle als eine weitere Option zur Umsetzung von öffentlichen Hochbaumaßnahmen (2/2)

Interne ÖÖP-Modelle

Externe ÖÖP-Modelle

- Ebenfalls Aufgabenübertragung innerhalb des öffentlichen Sektors nun aber Zusammenarbeit zwischen öffentlichen Akteuren, die (zumindest partiell) unterschiedlichen Gebietskörperschaften zuzurechnen sind
- Mögliche Konstellationen hinsichtlich der involvierten staatlichen Ebenen
 - Beteiligte „Partner“ sind derselben Ebene des staatlichen Mehrebenensystems zuzurechnen
 - Z.B. Kommune X an Kommune Y (oder an öffentliches Wohnungsbaunternehmen der Kommune Y)
 - Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ)
 - Beteiligte „Partner“ sind unterschiedlichen Ebenen des staatlichen Mehrebenensystems zuzurechnen
 - Z.B. Kommune X an (Bundes-)Land (oder an öffentliches Wohnungsbaunternehmen des Landes)
 - (Angenommenes) konstitutives Charakteristikum für Einstufung als („echtes“) ÖÖP-Modell:
Bei keinem der involvierten Partner liegt eine (bei privaten Unternehmen übliche) Gewinnerzielungsabsicht vor
 - Auch Mischmodelle denkbar: Aufgabenübertragung von Kommunen oder Land Kooperationsorganisation, an der Land und Kommunen beteiligt sind

Besondere vergaberechtliche Fragestellungen und Probleme zu beachten

Agenda

1) Öffentlicher Hochbau (Fokus: Schulen)

1.1) Angenommene Ziele bei der Realisierung öffentlicher Hochbaumaßnahmen

1.2) Umsetzungsmodelle

1.2.1) Wesentliche Umsetzungsmodelle im Überblick (KBV, ÖPP, ÖÖP)

1.2.2) Beurteilung der Eignung der verschiedenen Umsetzungsmodelle im Hinblick auf das (Kosten-)Effizienz-Ziel

1.3) Finanzierung und Schuldenbremsen sowie Interdependenzen zu Umsetzungsmodellen

1.4) Exkurs: Grundsätzliche Anmerkungen zur Rationalität und Ausgestaltung von Schuldenbremsen

1.5) BACK UP: Analyse des Berliner HOWOGE-ÖÖP-Modells zur Umsetzung der Berliner Schulbau-Offensive (BECKERS / RYNDIN (2018))

1.6) Fazit

2) Öffentliche Wohnraumbereitstellung und Wohnungsbauunternehmen

3) Fazit

Beurteilung der Eignung der verschiedenen Umsetzungsmodelle im Hinblick auf das (Kosten-)Effizienz-Ziel

KBV vs. ÖPP

(Nahezu stets) merkliche Kostennachteile bei ÖPP

KBV vs. ÖÖP

- Zu beachten:
 - Transaktionskosten
 - Potentiale zur Realisierung von Skalen- und Verbundeffekten (bei Wahrnehmung von Bauherrenaufgaben etc.)
- Einzelfallbetrachtung notwendig

ÖÖP vs. ÖPP

ÖÖP (i.d.R.) kostengünstiger als ÖPP

Beurteilung der Eignung der verschiedenen Umsetzungsmoden im Hinblick auf das (Kosten-)Effizienz-Ziel

KBV vs. ÖPP

(Nahezu stets) merkliche Kostennachteile bei ÖPP

Vgl. dazu z.B. BECKERS / RYNDIN (2018),
BECKERS / WAGEMANN / RYNDIN / KLATT (2014),
WAGEMANN (2015)

KBV vs. ÖÖP

- Zu beachten:
 - Transaktionskosten
 - Potentiale zur Realisierung von Skalen- und Verbundeffekten (bei Wahrnehmung von Bauherrenaufgaben etc.)
- Einzelfallbetrachtung notwendig

Vgl. dazu z.B. auch BECKERS / KLATT /
ZIMMERMANN (2011), BECKERS / RYNDIN (2018)

ÖÖP vs. ÖPP

ÖÖP (i.d.R.) kostengünstiger als ÖPP

Vgl. dazu z.B. auch BECKERS / RYNDIN (2018)

Agenda

1) Öffentlicher Hochbau (Fokus: Schulen)

1.1) Angenommene Ziele bei der Realisierung öffentlicher Hochbaumaßnahmen

1.2) Umsetzungsmodelle

1.3) Finanzierung und Schuldenbremsen sowie Interdependenzen zu Umsetzungsmodellen

1.3.1) Funktionsweise der verschiedenen Schuldenbremsen auf europäischer und nationaler Ebene sowie „Umgehungsmöglichkeiten“

1.3.2) Mit den „Umgehungsmöglichkeiten“ bezüglich der Schuldenbremsen einhergehende Fehlanreize und Nachteile sowie Handlungsempfehlungen für die Projekt- und Programmebene

1.4) Exkurs: Grundsätzliche Anmerkungen zur Rationalität und Ausgestaltung von Schuldenbremsen

1.5) BACK UP: Analyse des Berliner HOWOGE-ÖÖP-Modells zur Umsetzung der Berliner Schulbau-Offensive (BECKERS / RYNDIN (2018))

1.6) Fazit

2) Öffentliche Wohnraumbereitstellung und Wohnungsbauunternehmen

3) Fazit

Agenda

1) Öffentlicher Hochbau (Fokus: Schulen)

1.1) Angenommene Ziele bei der Realisierung öffentlicher Hochbauten

1.2) Umsetzungsmodelle

1.3) Finanzierung und Schuldenbremsen sowie Interdependenzen zu Umsetzungsmodellen

1.3.1) Funktionsweise der verschiedenen Schuldenbremsen auf europäischer und nationaler Ebene sowie „Umgehungsmöglichkeiten“

1.3.2) Mit den „Umgehungsmöglichkeiten“ einhergehende Fehlanreize und die Projekt- und Programmierung

1.3.3) Zusätzliche Anmerkungen zur Rationalität und Ausgestaltung von Schuldenbremsen
Vgl. z.B.

1.4) Beispiele: HERMES / SCHMIDT (2016), BECKERS / WOGGE-ÖÖP-Modells zur Umsetzung der Berliner Schuldenbremse (SCHMIDT ET AL. (2016), SCHMIDT (2011), SCHMIDT / WOGGE (2018))

1.5) Fazit

2) Öffentliche Wohnraumbereitstellung und Wohnungsbauunternehmen

3) Fazit

- Verkürzte und vereinfachende Darstellungen
- Vertiefte rechtliche Betrachtungen (auch mit Bezug zum Einzelfall) geboten

„Umgehung“ im Sinne einer Ausnutzung von (legalen) Spielräumen, mit denen jedoch Grundgedanken von Schuldenbremsen umgangen werden

Agenda

1) Öffentlicher Hochbau (Fokus: Schulen)

1.1) Angenommene Ziele bei der Realisierung öffentlicher Hochbaumaßnahmen

1.2) Umsetzungsmodelle

1.3) Finanzierung und Schuldenbremsen sowie Interdependenzen zu Umsetzungsmodellen

1.3.1) Funktionsweise der verschiedenen Schuldenbremsen auf europäischer und nationaler Ebene sowie „Umgehungsmöglichkeiten“

1.3.1.1) Funktionsweise der verschiedenen Schuldenbremsen

1.3.1.2) Möglichkeiten zur Kapitalaufnahme / „Umgehungsmöglichkeiten“

1.3.2) Mit den „Umgehungsmöglichkeiten“ bezüglich der Schuldenbremsen einhergehende Fehlanreize und Nachteile sowie Handlungsempfehlungen für die Projekt- und Programmebene

1.3.3) Grundsätzliche Anmerkungen zur Rationalität und Ausgestaltung von Schuldenbremsen

1.4) BACK UP: Analyse des Berliner HOWOGE-ÖÖP-Modells zur Umsetzung der Berliner Schulbau-Offensive (BECKERS / RYNDIN (2018))

1.5) Fazit

2) Öffentliche Wohnraumbereitstellung und Wohnungsbauunternehmen

3) Fazit

Übersicht über die verschiedenen Schuldenbremsen

Deutsche Schuldenbremse (Bund) vs. „EU-Maastricht“

BACK UP

	Max. Verschuldung		Rechtliche Festlegung	Voraussetzung für <u>keine</u> Zuordnung zum Staat	
	Bestand	Fluss		Einheit	Schuldenzuordnung in Vertragsbeziehung
„EU-Maastricht“	60% BIP	3% BIP	Unionsrecht	Streng (nur sonst. FEU)	Streng („Risk+Reward“)
D-Bund (109+115 GG)		0,35% BIP	GG (+ ...)	Weich (sonst. FEU + Extra-HH)	Weich (Cash-Flow-orientiert)
„EU-Fiskalpakt“					
D-Land (I) (109+143d GG)					
D-Land (II) (109+143d GG)					
Kommunen					

Zuordnungsregeln für Organisationen / Einheiten: Schalenkonzept gemäß deutscher Finanzstatistik

Kernhaushalte

- Bund
- Länder
- Kommunen
- (Sozialversicherung)
- Sondervermögen und reine Finanzierungsgesellschaften ohne Sachaufgaben

Extrahaushalte

- Öffentliche Hochschulen
- Landesbetriebe für Straßenbau/-wesen
- Versorgungsrücklagen/ Versorgungsfonds
- Zweckverbände (Nichtmarktproduzenten)
- ...

Sonstiges Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEU)

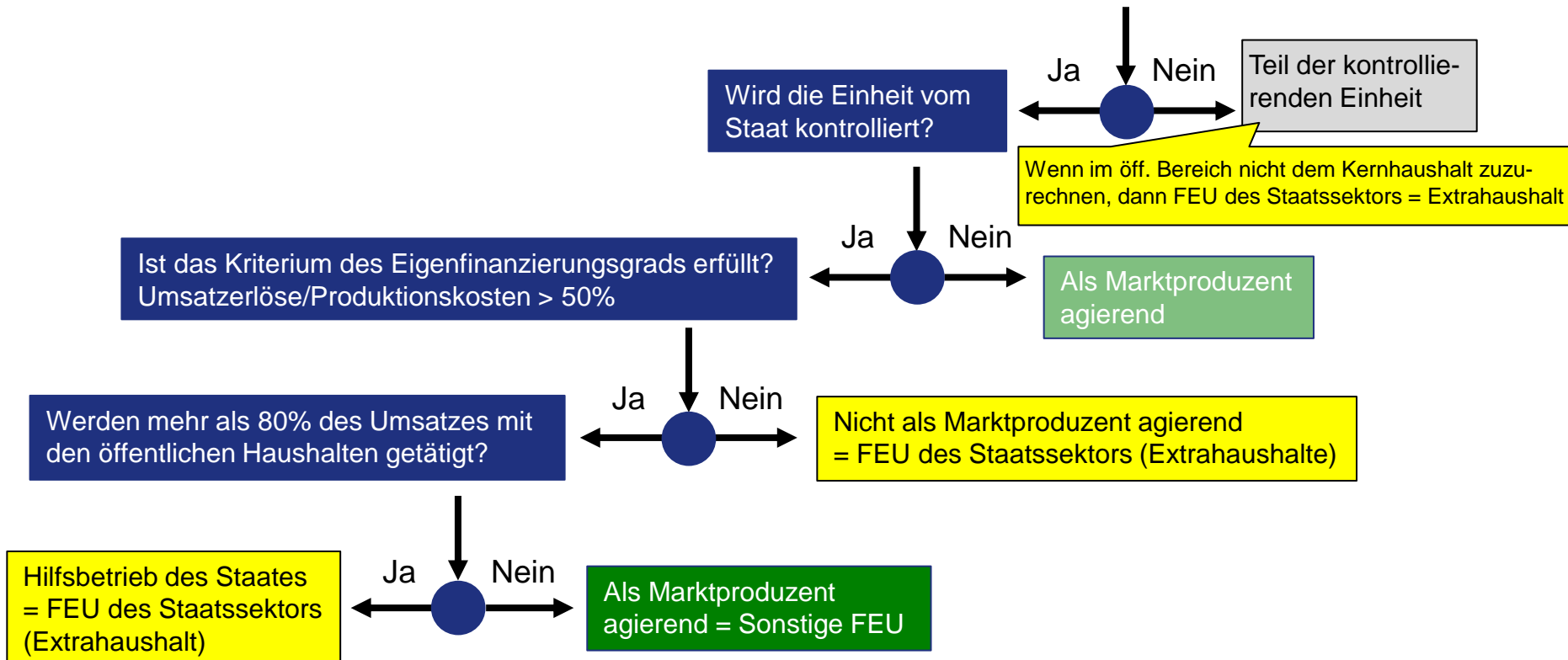
- Zweckverbände (Marktproduzent)
- Verkehrsunternehmen
- Wohnungsbau-gesellschaften

Deutsche Finanzstatistik übernimmt an dieser Stelle Zuordnungsregeln aus dem ESVG
→ siehe nächste Folie

Zuordnungsregeln für Organisationen/Einheiten zum Staats-/Privatsektor nach dem ESVG

Handelt es sich um eine institutionelle Einheit? Anwendung der Kriterien des ESVG 1995:

- Entscheidungsfreiheit in der Ausübung der Hauptfunktion
- Vollständige Rechnungsführung beziehungsweise Möglichkeit, eine vollständige Rechnungsführung zu erstellen, ist gegeben



Staatssektor nach ESVG entspricht den Kernhaushalten und Extrahaushalten gemäß dem Schalenkonzept der deutschen Finanzstatistik

Zuordnungsregeln für Organisationen / Einheiten: Schalenkonzept gemäß deutscher Finanzstatistik

Kernhaushalte

- Bund
- Länder
- Kommunen
- (Sozialversicherung)
- Sondervermögen und reine Finanzierungsgesellschaften ohne Sachaufgaben

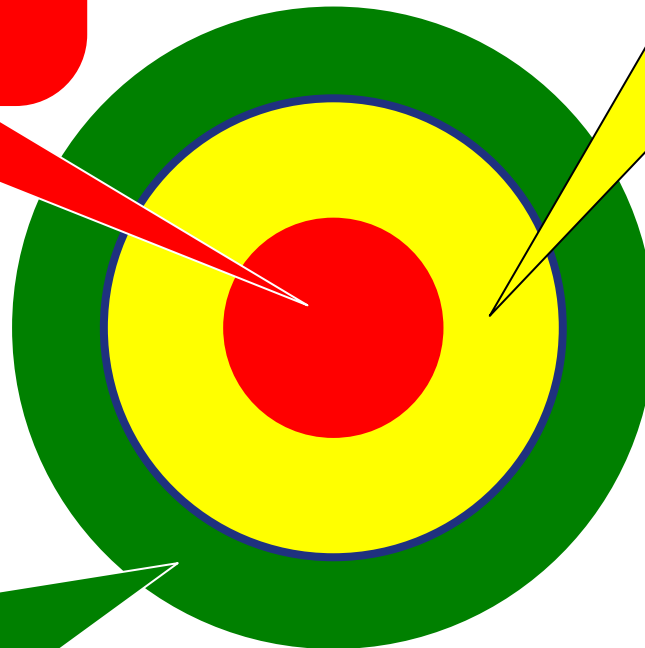
Extrahaushalte

- Öffentliche Hochschulen
- Landesbetriebe für Straßenbau/-wesen
- Versorgungsrücklagen/ Versorgungsfonds
- Zweckverbände (Nichtmarktproduzenten)
- ...

Sonstiges Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEU)

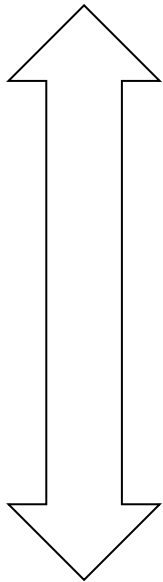
- Zweckverbände (Marktproduzent)
- Verkehrsunternehmen
- Wohnungsbau-gesellschaften

Anstalten öffentlichen Rechts (AöR) benötigen eine hinreichende Sachaufgabe, um nicht den Kern-, sondern zumindest den Extrahaushalten zugeordnet zu werden



Schuldenzuordnung in Vertragsbeziehungen (ÖPP, ÖÖP), in denen der Auftragnehmer zur Investitionsfinanzierung Kapital aufnimmt

Auftraggeber (AG)



ESVG-Kriterien

- Regelungen folgen dem sog. „**Risk+Reward**“-Ansatz
- Zuordnung der Assets und der entsprechenden Schulden an den Vertragspartner, der die zentralen (Kosten-)Risiken trägt („Risikoallokation“)
- Zuordnung grundsätzlich an den AN, wenn dieser vor allem das Bau(-kosten-)risiko sowie entweder das Verfügbarkeits- oder das Nachfragerisiko zu tragen hat
- Darüber hinaus weitere Detailregeln (z.B. Restwertrisiko)

„strenge“

Im Lichte der deutschen Schuldenbremse

- Zeitliche Struktur der vertraglich vereinbarten Vergütungszahlungen ist entscheidend
- Bei entsprechender Ausgestaltung wird das vom AN zur Finanzierung des Vorhabens aufgenommene Kapital nicht auf die Verschuldung des AG angerechnet
→ **Cash-Flow-Orientierung**

„weiche“

Auftragnehmer (AN)

Übersicht über die verschiedenen Schuldenbremsen: „EU-Maastricht“ (1/6)

	Max. Verschuldung		Rechtliche Festlegung	Voraussetzung für <u>keine</u> Zuordnung zum Staat	
	Bestand	Fluss		Einheit	Schuldenzuordnung in Vertragsbeziehung
„EU-Maastricht“	60% BIP	3% BIP	Unionsrecht	Streng (nur sonst. FEU)	Streng („Risk+Reward“)
D-Bund (109+115 GG)					
„EU-Fiskalpakt“					
D-Land (I) (109+143d GG)					
D-Land (II) (109+143d GG)					
Kommunen					

Übersicht über die verschiedenen Schuldenbremsen „EU-Maastricht“ (1/6)

BACK UP

	Max. Verschuldung		Rechtliche Festlegung	Voraussetzung für <u>keine</u> Zuordnung zum Staat	
	Bestand	Fluss		Einheit	Schuldenzuordnung in Vertragsbeziehung
„EU-Maastricht“	60% BIP	3% BIP	Unionsrecht	Streng (nur sonst. FEU)	Streng („Risk+Reward“)
D-Bund (109+143d GG)					
„ (109+143d GG)					
D-Land (II) (109+143d GG)					
Kommunen					

Rechtsgrundlage:
Art. 126 AEUV
i. V. m. Protokoll Nr. 12

- Eigenfinanzierungsgrad-Kriterium: Min. 50% der (Produktions-)Kosten werden durch Erlöse gedeckt
- „Markterlös-Kriterium“: Nicht mehr als 80% der Erlöse mit dem Sektor Staat

Praxis in Deutschland (nach unserem Kenntnisstand): Im Ausgangsfall ordnen zuständige statistische Behörden ÖPPs dem Sektor Staat zu, da sie Erfüllung der ESVG-Kriterien nur überprüfen können, wenn ihnen umfangreiche Auskünfte dazu durch die jeweiligen öffentlichen Akteure mitgeteilt werden

Übersicht über die verschiedenen Schuldenbremsen: Deutsche Schuldenbremse – Bund (2/6)

	Max. Verschuldung		Rechtliche Festlegung	Voraussetzung für <u>keine</u> Zuordnung zum Staat	
	Bestand	Fluss		Einheit	Schuldenzuordnung in Vertragsbeziehung
„EU-Maastricht“	60% BIP	3% BIP	Unionsrecht	Streng (nur sonst. FEU)	Streng („Risk+Reward“)
D-Bund (109+115 GG)		0,35% BIP	GG (+ ...)	Weich (sonst. FEU + Extra-HH)	Weich (Cash-Flow-orientiert)
„EU-Fiskalpakt“					
D-Land (I) (109+143d GG)					
D-Land (II) (109+143d GG)					
Kommunen					

Übersicht über die verschiedenen Schuldenbremsen

Deutsche Schuldenbremse – Bund (2/6)

BACK UP

	Max. Verschuldung		Rechtliche Festlegung	Voraussetzung für <u>keine</u> Zuordnung zum Staat	
	Bestand	Fluss		Einheit	Schuldenzuordnung in Vertragsbeziehung
„EU-Maastricht“	60% BIP	3% BIP	Unionsrecht	Streng (nur sonst. FEU)	Streng („Risk+Reward“)
D-Bund (109+115 GG)		0,35% BIP	GG (+ ...)	Weich (sonst. FEU + Extra-HH)	Weich (Cash-Flow-orientiert)
„EU-Fiskalpakt“					
D-Land (I) (109+143d GG)					
D-Land (II) (109+143d GG)					
Kommunen					

Art. 109a Abs. 2 S. 2 GG:

- „Stabilitätsrat orientiert sich bei seiner Überwachung der Einhaltung der deutschen Schuldenbremse durch den Bund an den unionsrechtlichen Vorgaben und Verfahren.“
- Geringe Restunsicherheit, ob Art. 109a Abs. 2 S. 2 GG nicht doch dazu führen könnte, dass – wie auch bei „Maastricht“ – ESG-Kriterien für die Zuordnung von Organisationen / Einheiten und Schulden gelten

Übersicht über die verschiedenen Schuldenbremsen: „EU-Fiskalpakt“ (3/6)

	Max. Verschuldung		Rechtliche Festlegung	Voraussetzung für <u>keine</u> Zuordnung zum Staat	
	Bestand	Fluss		Einheit	Schuldenzuordnung in Vertragsbeziehung
„EU-Maastricht“	60% BIP	3% BIP	Unionsrecht	Streng (nur sonst. FEU)	Streng („Risk+Reward“)
D-Bund (109+115 GG)		0,35% BIP	GG (+ ...)	Weich (sonst. FEU + Extra-HH)	Weich (Cash-Flow-orientiert)
„EU-Fiskalpakt“	60% BIP	0,5%	Völkerrechtl. Vertrag + HGrG	wie „Maastricht“ (ESVG)	wie „Maastricht“ (ESVG)
D-Land (I) (109+143d GG)					
D-Land (II) (109+143d GG)					
Kommunen					

Übersicht über die verschiedenen Schuldenbremsen „EU-Fiskalpakt“ (3/6)

BACK UP

	Max. Verschuldung		Rechtliche Festlegung	Voraussetzung für <u>keine</u> Zuordnung zum Staat	
	Bestand	Fluss		Einheit	Schuldenzuordnung in Vertragsbeziehung
„EU-Maastricht“	60% BIP	3% BIP	Unionsrecht	Streng (nur sonst. FEU)	Streng („Risk+Reward“)
D-Bund (109+115 GG)		0,35% BIP	GG (+ ...)	Weich (sonst. FEU + Extra-HH)	Weich (Cash-Flow-orientiert)
„EU-Fiskalpakt“	60% BIP	0,5%	Völkerrechtl. Vertrag + HGrG	wie „Maastricht“ (ESVG)	wie „Maastricht“ (ESVG)
D-Land (I)	<p>Ausnahme: Wenn ein Schuldenstand von erheblich unter 60% des BIP und geringe Risiken für die langfristige Tragfähigkeit der öffentliche Finanzen vorliegen, dann ist ein Defizit von max. 1% des BIP erlaubt (Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe d)).</p>				
D-Land (II)					
K-Land					

Zu beachten: Art. 3 Absatz 3 Buchstabe a) regelt, dass keine Anrechnung „einmaliger und befristeter Maßnahmen“ erfolgt. Zu klären wäre, ob dazu auch Investitionsmaßnahmen zählen, was u.U. zu einer „Aufweichung“ gegenüber den ESVG-Regelungen führen würde.

Übersicht über die verschiedenen Schuldenbremsen „EU-Fiskalpakt“ (3/6)

BACK UP

	Max. Verschuldung		Rechtliche Festlegung	Voraussetzung für <u>keine</u> Zuordnung zum Staat	
	Bestand	Fluss		Einheit	Schuldenzuordnung in Vertragsbeziehung
„EU-Maastricht“	60% BIP	3% BIP	Unionsrecht	Streng (nur sonst. FEU)	Streng („Risk+Reward“)
D-Bund (109+115 GG)		0,35% BIP	GG (+ ...)	Weich (sonst. FEU + Extra-HH)	Weich (Cash-Flow-orientiert)
„EU-Fiskalpakt“	60% BIP	0,5%	Völkerrechtl. Vertrag + HGrG	wie „Maastricht“ (ESVG)	wie „Maastricht“ (ESVG)
D-Land (I) (109+143d GG)					
D-Land (II) (109+143d GG)					
Kommunen					

Übersicht über die verschiedenen Schuldenbremsen: Deutsche Schuldenbremse – Länder (4/6)

	Max. Verschuldung		Rechtliche Festlegung	Voraussetzung für <u>keine</u> Zuordnung zum Staat	
	Bestand	Fluss		Einheit	Schuldenzuordnung in Vertragsbeziehung
„EU-Maastricht“	60% BIP	3% BIP	Unionsrecht	Streng (nur sonst. FEU)	Streng („Risk+Reward“)
D-Bund (109+115 GG)		0,35% BIP	GG (+ ...)	Weich (sonst. FEU + Extra-HH)	Weich (Cash-Flow-orientiert)
„EU-Fiskalpakt“	60% BIP	0,5%	Völkerrechtl. Vertrag + HGrG	wie „Maastricht“ (ESVG)	wie „Maastricht“ (ESVG)
D-Land (I) (109+143d GG)		0%	GG (+ ...)	Weich (sonst. FEU + Extra-HH)	Weich (Cash-Flow-orientiert)
D-Land (II) (109+143d GG)					
Kommunen					

Übersicht über die verschiedenen Schuldenbremsen

Deutsche Schuldenbremse – Länder (4/6)

BACK UP

	Max. Verschuldung		Rechtliche Festlegung	Voraussetzung für <u>keine</u> Zuordnung zum Staat	
	Bestand	Fluss		Einheit	Schuldenzuordnung in Vertragsbeziehung
„EU-Maastricht“	60% BIP	3% BIP	Unionsrecht	Streng (nur sonst. FEU)	Streng („Risk+Reward“)
D-Bund (109+115 GG)		0,35% BIP	GG (+ ...)	Weich (sonst. FEU + Extra-HH)	Weich (Cash-Flow-orientiert)
„EU-Fiskalpakt“	60% BIP	0,5%	Völkerrechtl. Vertrag + HGrG	wie „Maastricht“ (ESVG)	wie „Maastricht“ (ESVG)
D-Land (I) (109+143d GG)		0%	GG (+ ...)	Weich (sonst. FEU + Extra-HH)	Weich (Cash-Flow-orientiert)
D-Land (II) (109+143d GG)					
Kommunen					

Art. 109a GG:

Für die Länder treffen auch die Ausführungen zum Bund zu

Art. 109a+143d GG:

Zu beachten, dass gesondertes, temporäres Schuldenregelregime für Konsolidierungsländer („Verwaltungsvereinbarung Bund – Land“), z.B. Berücksichtigung (der Finanzierungssalden) von nach dem ESVG zum Sektor Staat gehörenden kreditemächtigten Organisationen / Einheiten des Landes bei der Verschuldung

Übersicht über die verschiedenen Schuldenbremsen: Deutsche Schuldenbremse – Landesrechtliche Regelungen (5/6)

	Max. Verschuldung		Rechtliche Festlegung	Voraussetzung für <u>keine</u> Zuordnung zum Staat	
	Bestand	Fluss		Einheit	Schuldenzuordnung in Vertragsbeziehung
„EU-Maastricht“	60% BIP	3% BIP	Unionsrecht	Streng (nur sonst. FEU)	Streng („Risk+Reward“)
D-Bund (109+115 GG)		0,35% BIP	GG (+ ...)	Weich (sonst. FEU + Extra-HH)	Weich (Cash-Flow-orientiert)
„EU-Fiskalpakt“	60% BIP	0,5%	Völkerrechtl. Vertrag + HGrG	wie „Maastricht“ (ESVG)	wie „Maastricht“ (ESVG)
D-Land (I) (109+143d GG)		0%	GG (+ ...)	Weich (sonst. FEU + Extra-HH)	Weich (Cash-Flow-orientiert)
D-Land (II) (109+143d GG)		0%	L-Verfassung und/oder L-Gesetz	Verschärfung möglich (je nach landesrechtlicher Umsetzung)	Verschärfung möglich (je nach landesrechtlicher Umsetzung)
Kommunen					

Übersicht über die verschiedenen Schuldenbremsen: Deutsche Schuldenbremse Kommunen (6/6)

	Max. Verschuldung		Rechtliche Festlegung	Voraussetzung für <u>keine</u> Zuordnung zum Staat	
	Bestand	Fluss		Einheit	Schuldenzuordnung in Vertragsbeziehung
„EU-Maastricht“	60% BIP	3% BIP	Unionsrecht	Streng (nur sonst. FEU)	Streng („Risk+Reward“)
D-Bund (109+115 GG)		0,35% BIP	GG (+ ...)	Weich (sonst. FEU + Extra-HH)	Weich (Cash-Flow-orientiert)
„EU-Fiskalpakt“	60% BIP	0,5%	Völkerrechtl. Vertrag + HGrG	wie „Maastricht“ (ESVG)	wie „Maastricht“ (ESVG)
D-Land (I) (109+143d GG)		0%	GG (+ ...)	Weich (sonst. FEU + Extra-HH)	Weich (Cash-Flow-orientiert)
D-Land (II) (109+143d GG)		0%	L-Verfassung und/oder L-Gesetz	Verschärfung möglich (je nach landesrechtlicher Umsetzung)	Verschärfung möglich (je nach landesrechtlicher Umsetzung)
Kommunen					

- Deutsche Schuldenbremse in 109 GG erfasst die Kommunen nicht!
- „Maastricht“-SB erfasst alle staatlichen Ebenen und somit auch die Kommunen
- Landesrechtliche Regelungen zur Verschuldungsfähigkeit und zu Verschuldungsgrenzen der Kommunen
- Länder könnten versuchen, durch Aufgabenübertragungen (ohne damit korrespondierende finanzielle Maßnahmen) Schulden auf die kommunale Ebene zu „verlagern“; dies wird jedoch durch das Konnexitätsprinzip verhindert bzw. zumindest begrenzt
- Hier keine weitere / vertiefte Berücksichtigung der Verschuldung bei Kommunen

Agenda

1) Öffentlicher Hochbau (Fokus: Schulen)

1.1) Angenommene Ziele bei der Realisierung öffentlicher Hochbaumaßnahmen

1.2) Umsetzungsmodelle

1.3) Finanzierung und Schuldenbremsen sowie Interdependenzen zu Umsetzungsmodellen

1.3.1) Funktionsweise der verschiedenen Schuldenbremsen auf europäischer und nationaler Ebene sowie „Umgehungsmöglichkeiten“

1.3.1.1) Funktionsweise der verschiedenen Schuldenbremsen

1.3.1.2) Möglichkeiten zur Kapitalaufnahme / „Umgehungsmöglichkeiten“

1.3.2) Mit den „Umgehungsmöglichkeiten“ bezüglich der Schuldenbremsen einhergehende Fehlanreize und Nachteile sowie Handlungsempfehlungen für die Projekt- und Programmebene

1.3.3) Grundsätzliche Anmerkungen zur Rationalität und Ausgestaltung von Schuldenbremsen

1.4) BACK UP: Analyse des Berliner HOWOGE-ÖÖP-Modells zur Umsetzung der Berliner Schulbau-Offensive (BECKERS / RYNDIN (2018))

1.5) Fazit

2) Öffentliche Wohnraumbereitstellung und Wohnungsbauunternehmen

3) Fazit

Verschiedene Finanzierungs- und Realisierungsmodelle und deren Möglichkeiten zur Kapitalaufnahme im Lichte von Schuldenbremsen: Bund (1/3)

Finanzierungs- und Realisierungsmodelle		„Umgehung“ von Schuldenbremsen möglich durch Nicht-Zurechnung der Schulden zum „Staat“?	
Nr.	Beschreibung	Deutsche Schuldenbremse(n)	Europäische Schuldenbremsen („Maastricht“ + Fiskalpakt)
B-1.1	Bundesverwaltung + Haushalt + KBV	Art. 115 GG: (-)	(-)
B-1.2	Bundesverwaltung + Haushalt + ÖPP (mit Kapitalaufnahme)	Art. 115 GG: (+) <i>(geringe Restunsicherheit: Art. 109a GG könnte – wie auch bei „Maastricht“ – zu Zuordnung gemäß ESVG führen)</i>	I.d.R. (-) Aber (+) ggf. „auf Antrag“ möglich, wenn Risk+Reward-Kriterium erfüllt
B-1.3	Bundesverwaltung + Haushalt + ÖÖP (mit Kapitalaufnahme)	Art. 115 GG: (+) <i>(geringe Restunsicherheit wg. 109a)</i>	I.d.R. (-) (+) ggf. möglich, wenn insb. <ul style="list-style-type: none"> • öff. Partner = sonst. FEU-, • Risk+Reward- und Kriterien erfüllt sind
B-2.1			
B-2.2			
B-2.3			

Verschiedene Finanzierungs- und Realisierungsmodelle und deren Möglichkeiten zur Kapitalaufnahme im Lichte von Schuldenbremsen: Bund (1/3)

Finanzierungs- und Realisierungsmodelle		„Umgehung“ von Schuldenbremsen möglich durch Nicht-Zurechnung der Schulden zum „Staat“?	
Nr.	Beschreibung	Deutsche Schuldenbremse(n)	Europäische Schuldenbremsen („Maastricht“ + Fiskalpakt)
B-1.1	Bundesverwaltung + Haushalt + KBV	Art. 115 GG: (-)	(-)
B-1.2	Bundesverwaltung + Haushalt + ÖPP (mit Kapitalaufnahme)	Art. 115 GG: (+) <i>(geringe Restunsicherheit: Art. 109a GG könnte – wie auch bei „Maastricht“ – zu Zuordnung gemäß ESVG führen)</i>	I.d.R. (-) Aber (+) ggf. „auf Antrag“ möglich, wenn Risk+Reward-Kriterium erfüllt
B-1.3	Bundesverwaltung + Haushalt + ÖÖP (mit Kapitalaufnahme)	Art. 115 GG: (+) <i>(geringe Restunsicherheit wg. 109a)</i>	I.d.R. (-) (+) ggf. möglich, wenn insb. • öff. Partner = sonst. FEU-, • Risk+Reward- und Kriterien erfüllt sind
B-2.1			
B-2.2			
B-2.3			

- Ggf. können Kapitalkosten durch die marktlich bepreiste Gewährung einer Staatsgarantie (als „rechte-Tasche-linke-Tasche-Geschäft“) deutlich gesenkt werden
- Diverse rechtliche Aspekte (u.a. Beihilferecht) zu beachten und klare rechtliche Prognosen bezüglich Beurteilung durch EUROSTAT sehr schwierig

Verschiedene Finanzierungs- und Realisierungsmodelle und deren Möglichkeiten zur Kapitalaufnahme im Lichte von Schuldenbremsen: Bund (2/3)

Finanzierungs- und Realisierungsmodelle		„Umgehung“ von Schuldenbremsen möglich durch Nicht-Zurechnung der Schulden zum „Staat“?	
Nr.	Beschreibung	Deutsche Schuldenbremse(n)	Europäische Schuldenbremsen („Maastricht“ + Fiskalpakt)
B-1.1	Bundesverwaltung + Haushalt + KBV	Art. 115 GG: (-)	(-)
B-1.2	Bundesverwaltung + Haushalt + ÖPP (mit Kapitalaufnahme)	Art. 115 GG: (+) <i>(geringe Restunsicherheit: Art. 109a GG könnte – wie auch bei „Maastricht“ – zu Zuordnung gemäß ESVG führen)</i>	I.d.R. (-) Aber (+) ggf. „auf Antrag“ möglich, wenn Risk+Reward-Kriterium erfüllt
B-1.3	Bundesverwaltung + Haushalt + ÖÖP (mit Kapitalaufnahme)	Art. 115 GG: (+) <i>(geringe Restunsicherheit wg. 109a)</i>	I.d.R. (-) (+) ggf. möglich, wenn insb. • öff. Partner = sonst. FEU-, • Risk+Reward- und Kriterien erfüllt sind
B-2.1			
B-2.2			
B-2.3			

Zu beachten (auch bei den weiteren Modellen):

(Umgehungs-)Wege unterscheiden sich hinsichtlich des Umfangs der legislativen Involvierung

- Legislative hat nur im Rahmen des Haushaltsgesetzes mitzuentcheiden
- Legislative hat (ggf. außerdem) ein spezielles (einfaches) Gesetz zur Erlassen (z.B. zur Errichtung einer AöR)

Verschiedene Finanzierungs- und Realisierungsmodelle und deren Möglichkeiten zur Kapitalaufnahme im Lichte von Schuldenbremsen: Bund (3/3)

Finanzierungs- und Realisierungsmodelle		„Umgehung“ von Schuldenbremsen möglich durch Nicht-Zurechnung der Schulden zum „Staat“?	
Nr.	Beschreibung	Deutsche Schuldenbremse(n)	Europäische Schuldenbremsen („Maastricht“ + Fiskalpakt)
B-1.1	Bundesverwaltung + Haushalt + KBV	...	...
B-1.2	Bundesverwaltung + Haushalt + ÖPP (mit Kapitalaufnahme)	...	...
B-1.3	Bundesverwaltung + Haushalt + ÖÖP (mit Kapitalaufnahme)		
B-2.1	Bundes-AöR/GmbH/AG (mit Kapitalaufnahme) + KBV + Vergütung nur aus HH	Art. 115 GG: (+) <i>(geringe Restunsicherheit wg. 109a)</i>	I.d.R. (-)
B-2.2	Bundes-AöR/GmbH/AG (mit Kapitalaufnahme) + ÖPP + Vergütung nur aus HH	Art. 115 GG: (+) <i>(geringe Restunsicherheit wg. 109a)</i>	I.d.R. (-) Aber (+) ggf. „auf Antrag“ möglich, wenn Risk+Reward-Kriterium erfüllt
B-2.3	Bundes-AöR/GmbH/AG (mit Kapitalaufnahme) + KBV + Vergütung direkt von Nutzern	Art. 115 GG: (+) <i>(geringe Restunsicherheit wg. 109a)</i>	(+) ggf. möglich, wenn insb. <ul style="list-style-type: none"> • Sonst. FEU- (u.a. 50%/80%-Vorgabe), • Risk+Reward- (in Beziehung Bund zu Bundes-AöR/GmbH/AG) analog bzw. kein Haushaltsrisiko- und Kriterien erfüllt sind

Verschiedene Finanzierungs- und Realisierungsmodelle und deren Möglichkeiten zur Kapitalaufnahme im Lichte von Schuldenbremsen: Bund (3/3)

Finanzierungs- und Realisierungsmodelle		„Umgehung“ von Schuldenbremsen möglich durch Nicht-Zurechnung der Schulden zum „Staat“?	
Nr.	Beschreibung	Deutsche Schuldenbremse(n)	Europäische Schuldenbremsen („Maastricht“ + Fiskalpakt)
B-1.1	Bundesverwaltung + Haushalt + KBV	...	...
B-1.2	Bundesverwaltung + Haushalt + ÖPP (mit Kapitalaufnahme)	...	...
B-1.3	Bundesverwaltung + Haushalt + ÖÖP (mit Kapitalaufnahme)		
B-2.1	Bundes-AöR/GmbH/AG (mit Kapitalaufnahme) + KBV + Vergütung nur aus HH	Art. 115 GG: (+) <i>(geringe Restunsicherheit wg. 109a)</i>	I.d.R. (-)
B-2.2	Bundes-AöR/GmbH/AG (mit Kapitalaufnahme) + ÖPP + Vergütung nur aus HH	Art. 115 GG: (+) <i>(geringe Restunsicherheit wg. 109a)</i>	I.d.R. (-) Aber (+) ggf. „auf Antrag“ möglich, wenn Risk+Reward-Kriterium erfüllt
B-2.3	Bundes-AöR/GmbH/AG (mit Kapitalaufnahme) + KBV + Vergütung direkt von Nutzern	Art. 115 GG: (+) <i>(geringe Restunsicherheit wg. 109a)</i>	(+) ggf. möglich, wenn insb. • Sonst. FEU- (u.a. 50%/80%-Vorgabe), • Risk+Reward- (in Beziehung Bund zu Bundes-AöR/GmbH/AG) analog bzw. kein Haushaltsrisiko- und Kriterien erfüllt sind

Überschneidung mit Modell B-1.3

Überschneidung mit Modell B-1.3

Oder ÖPP oder ÖÖP

- Ggf. können Kapitalkosten durch die marktlich bepreiste Gewährung einer Staatsgarantie (als „rechte-Tasche-linke-Tasche-Geschäft“) deutlich gesenkt werden
- Diverse rechtliche Aspekte (u.a. Beihilferecht) zu beachten und klare rechtliche Prognosen bezüglich Beurteilung durch EUROSTAT sehr schwierig

Verschiedene Finanzierungs- und Realisierungsmodelle und deren Möglichkeiten zur Kapitalaufnahme im Lichte von Schuldenbremsen: Länder (1/3)

Finanzierungs- und Realisierungsmodelle		„Umgehung“ von Schuldenbremsen möglich durch Nicht-Zurechnung der Schulden zum „Staat“?	
Nr.	Beschreibung	Deutsche Schuldenbremse(n)	Europäische Schuldenbremsen („Maastricht“ + Fiskalpakt)
L-1.1	Landesverwaltung + Haushalt + KBV	Art. 115 GG: (-)	(-)
L-1.2	Landesverwaltung + Haushalt + ÖPP (mit Kapitalaufnahme)	Art. 115 GG: (+) (geringe Restunsicherheit: Art. 109a GG könnte – wie auch bei „Maastricht“ – zu Zuordnung gemäß ESVG führen) Voraussetzung (A): Keine Verletzung etwaiger landesrechtlicher Verschärfungen der Schuldenbremse im Bereich der Zuordnungsregeln von Organisationen / Einheiten und Schulden	I.d.R. (-) Aber (+) ggf. „auf Antrag“ möglich, wenn Risk+Reward-Kriterium erfüllt
L-1.3	Landesverwaltung + Haushalt + ÖÖP (mit Kapitalaufnahme)	Art. 115 GG: (+) (geringe Restunsicherheit wg. 109a) Voraussetzung (A) Voraussetzung (B): Bei Konsolidierungs-Länder muss öffentlicher Partner gemäß jeweiliger Verwaltungsvereinbarung Bund-Land ein sonstiger FEU sein	I.d.R. (-) (+) ggf. möglich, wenn insb. <ul style="list-style-type: none"> • öff. Partner = sonst. FEU-, • Risk+Reward- und Kriterien erfüllt sind
L-2.1			
L-2.2			
L-2.3			

Verschiedene Finanzierungs- und Realisierungsmodelle und deren Möglichkeiten zur Kapitalaufnahme im Lichte von Schuldenbremsen: Länder (1/3)

Finanzierungs- und Realisierungsmodelle		„Umgehung“ von Schuldenbremsen möglich durch Nicht-Zurechnung der Schulden zum „Staat“?	
Nr.	Beschreibung	Deutsche Schuldenbremse(n)	Europäische Schuldenbremsen („Maastricht“ + Fiskalpakt)
L-1.1	Landesverwaltung + Haushalt + KBV	Art. 115 GG: (-)	(-)
L-1.2	Landesverwaltung + Haushalt + ÖPP (mit Kapitalaufnahme)	Art. 115 GG: (+) (geringe Restunsicherheit: Art. 109a GG könnte – wie auch bei „Maastricht“ – zu Zuordnung gemäß ESVG führen) Voraussetzung (A): Keine Verletzung etwaiger landesrechtlicher Verschärfungen der Schuldenbremse im Bereich der Zuordnungsregeln von Organisationen / Einheiten und Schulden	I.d.R. (-) Aber (+) ggf. „auf Antrag“ möglich, wenn Risk+Reward-Kriterium erfüllt
L-1.3	Landesverwaltung + Haushalt + ÖÖP (mit Kapitalaufnahme)	Art. 115 GG: (+) (geringe Restunsicherheit wg. 109a) Voraussetzung (A) Voraussetzung (B): Bei Konsolidierungs-Länder muss öffentlicher Partner gemäß jeweiliger Verwaltungsvereinbarung Bund-Land ein sonstiger FEU sein	I.d.R. (-) (+) ggf. möglich, wenn insb. • öff. Partner = sonst. FEU-, • Risk+Reward- und Kriterien erfüllt sind
L-2.1			
L-2.2			
L-2.3			

- Ggf. können Kapitalkosten durch die marktlich bepreiste Gewährung einer Staatsgarantie (als „rechte-Tasche-linke-Tasche-Geschäft“) deutlich gesenkt werden
- Diverse rechtliche Aspekte (u.a. Beihilferecht) zu beachten und klare rechtliche Prognosen bezüglich Beurteilung durch EUROSTAT sehr schwierig

Verschiedene Finanzierungs- und Realisierungsmodelle und deren Möglichkeiten zur Kapitalaufnahme im Lichte von Schuldenbremsen: Länder (2/3)

Finanzierungs- und Realisierungsmodelle		„Umgehung“ von Schuldenbremsen möglich durch Nicht-Zurechnung der Schulden zum „Staat“?	
Nr.	Beschreibung	Deutsche Schuldenbremse(n)	Europäische Schuldenbremsen („Maastricht“ + Fiskalpakt)
L-1.1	Landesverwaltung + Haushalt + KBV	...	...
L-1.2	Landesverwaltung + Haushalt + ÖPP (mit Kapitalaufnahme)	...	...
L-1.3	Landesverwaltung + Haushalt + ÖÖP (mit Kapitalaufnahme)	...	...
L-2.1	Landes-AöR/GmbH/AG (mit Kapitalaufnahme) + KBV + Vergütung nur aus HH	Art. 115G: (+) (geringe Restunsicherheit wg. 109a) Voraussetzung (A) Voraussetzung (B)	I.d.R. (-)
L-2.2	Landes-AöR/GmbH/AG (mit Kapitalaufnahme) + ÖPP + Vergütung nur aus HH	Art. 115 GG: (+) (geringe Restunsicherheit wg. 109a) Voraussetzung (A)	I.d.R. (-) Aber (+) ggf. „auf Antrag“ möglich, wenn Risk+Reward-Kriterium erfüllt
L-2.3	Landes-AöR/GmbH/AG (mit Kapitalaufnahme) + KBV + Vergütung direkt von Nutzern	Art. 115 GG: (+) (geringe Restunsicherheit wg. 109a) Voraussetzung (A) Voraussetzung (B)	(+) ggf. möglich, wenn insb. • Sonst. FEU- (u.a. 50%/80%-Vorgabe), • Risk+Reward- (in Beziehung Bund zu Bundes-AöR/GmbH/AG) analog bzw. kein Haushaltsrisiko- und Kriterien erfüllt sind

Überschneidung mit Modell L-1.3

Überschneidung mit Modell L-1.3

Verschiedene Finanzierungs- und Realisierungsmodelle und deren Möglichkeiten zur Kapitalaufnahme im Lichte von Schuldenbremsen: Länder (2/3)

Finanzierungs- und Realisierungsmodelle		„Umgehung“ von Schuldenbremsen möglich durch Nicht-Zurechnung der Schulden zum „Staat“?	
Nr.	Beschreibung	Deutsche Schuldenbremse(n)	Europäische Schuldenbremsen („Maastricht“ + Fiskalpakt)
L-1.1	Landesverwaltung + Haushalt + KBV	...	...
L-1.2	Landesverwaltung + Haushalt + ÖPP (mit Kapitalaufnahme)	...	...
L-1.3	Landesverwaltung + Haushalt + ÖÖP (mit Kapitalaufnahme)	...	...
L-2.1	Landes-AöR/GmbH/AG (mit Kapitalaufnahme) + KBV + Vergütung nur aus HH	Art. 115G: (+) (geringe Restunsicherheit wg. 109a) Voraussetzung (A) Voraussetzung (B)	I.d.R. (-)
L-2.2	Landes-AöR/GmbH/AG (mit Kapitalaufnahme) + ÖPP + Vergütung nur aus HH	Art. 115 GG: (+) (geringe Restunsicherheit wg. 109a) Oder ÖPP oder ÖÖP (A)	I.d.R. (-) Aber (+) ggf. „auf Antrag“ möglich, wenn Risk+Reward-Kriterium erfüllt
L-2.3	Landes-AöR/GmbH/AG (mit Kapitalaufnahme) + KBV + Vergütung direkt von Nutzern	Art. 115 GG: (+) (geringe Restunsicherheit wg. 109a) Voraussetzung (A) Voraussetzung (B)	(+) ggf. möglich, wenn insb. • Sonst. FEU- (u.a. 50%/80%-Vorgabe), • Risk+Reward- (in Beziehung Bund zu Bundes-AöR/GmbH/AG) analog bzw. kein Haushaltsrisiko- und Kriterien erfüllt sind

- Ggf. können Kapitalkosten durch die marktlich bepreiste Gewährung einer Staatsgarantie (als „rechte-Tasche-linke-Tasche-Geschäft“) deutlich gesenkt werden
- Diverse rechtliche Aspekte (u.a. Beihilferecht) zu beachten und klare rechtliche Prognosen bezüglich Beurteilung durch EUROSTAT sehr schwierig

Verschiedene Finanzierungs- und Realisierungsmodelle und deren Möglichkeiten zur Kapitalaufnahme im Lichte von Schuldenbremsen: Länder (3/3)

Zu beachten: „Umgehungswege“ unterscheiden sich hinsichtlich des Umfangs der legislativen Involvierung

- Legislative hat nur im Rahmen des Haushaltsgesetzes mitzuentcheiden (z.B. bei einem „normalen“ ÖPP-Projekt)
- Legislative hat (ggf. außerdem) ein spezielles (einfaches) Gesetz zur Erlassen (z.B. zur Errichtung einer AöR)

Außerdem zu beachten:

- Landesrechtliche Umsetzung der in Art. 109 GG vorgesehene Schuldenbremse kann auf (Landes-)Verfassungs- oder einfachgesetzlicher Ebene erfolgen.
- In Abhängigkeit davon sind etwaige bereits beschlossene landesrechtliche Verschärfungen (im Bereich der Zuordnung von Organisationen/Einheiten und Schulden) gegenüber Art. 115 GG einfacher oder schwieriger zu beseitigen.

Verschiedene Finanzierungs- und Realisierungsmodelle und deren Möglichkeiten zur Kapitalaufnahme im Lichte von Schuldenbremsen: Kommunen

Europäische Schuldenbremse („Maastricht“ + Fiskalpakt):

Grundsätzlich wie bei Bund und Ländern

Deutsche Schuldenbremsen

- Art. 109 GG erfasst Kommunen nicht
- Ansonsten abhängig von landesrechtlichen Regelungen

Agenda

1) Öffentlicher Hochbau (Fokus: Schulen)

1.1) Angenommene Ziele bei der Realisierung öffentlicher Hochbaumaßnahmen

1.2) Umsetzungsmodelle

1.3) Finanzierung und Schuldenbremsen sowie Interdependenzen zu Umsetzungsmodellen

1.3.1) Funktionsweise der verschiedenen Schuldenbremsen auf europäischer und nationaler Ebene sowie „Umgehungsmöglichkeiten“

1.3.2) Mit den „Umgehungsmöglichkeiten“ bezüglich der Schuldenbremsen einhergehende Fehlanreize und Nachteile sowie Handlungsempfehlungen für die Projekt- und Programmebene

1.4) Exkurs: Grundsätzliche Anmerkungen zur Rationalität und Ausgestaltung von Schuldenbremsen

Verkürzte und vereinfachende Darstellungen

1.5) BACK UP: Analyse des Berliner HOWOGE-ÖÖP-Modells zur Umsetzung der Berliner Schulbau-Offensive (BECKERS / RYNDIN (2018))

1.6) Fazit

2) Öffentliche Wohnraumbereitstellung und Wohnungsbauunternehmen

3) Fazit

Bedeutung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen beim der Auswahl von Finanzierungs- und Realisierungsmodellen

Vorgabe des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit in den Haushaltsordnungen und zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen als mögliche Maßnahme, die mit Nachteilen (und dabei regelmäßig insbesondere erhöhten Kosten) einhergehenden Fehlanreizen entgegenwirken?

- Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen auch als Form einer politischen (Selbst-)Bindung?
 - Durchaus vertretbare Sichtweise ...
 - ... aber da Kodifizierung i.d.R. auf Normenebene „Gesetz“ ist eine Aushebelung bei entsprechendem legislativen Willen üblicherweise unkompliziert (z.B. in Haushaltsgesetz) möglich
- Kontrahierungsprobleme (beim Regeldesign) → Regel wirkt nicht und kann recht unkompliziert umgangen werden („gefälschte WU“), was oftmals auch noch mit gewissen TAK einhergeht (z.B. Kosten für Wirtschaftsprüfungsunternehmen)

Mit den „Umgehungsmöglichkeiten“ bezüglich der Schuldenbremsen einhergehende Fehlanreize und Nachteile sowie Handlungsempfehlungen für die Projekt- und Programmebene: **Bund → Art. 109, 115 GG (1/3)**

Fehlanreize und Nachteile

Deutsche Schuldenbremse in Art. 109 GG und Umsetzung für Bund in Art. 115 GG:

Mit den Möglichkeiten zur Umgehung des Grundgedankens dieser Schuldenbremsen einhergehende Nachteile

- Ggf. ÖPP statt KBV → Mehrkosten
- Ggf. viel privates Kapital in ÖPP vorsehen und auch ansonsten ÖPP (im Kontext des Risk+Reward-Ansatzes) unnötig teuer ausgestalten → Mehrkosten
- Ggf. ÖÖP statt KBV → Mehrkosten
- Ggf. viel Kapital in ÖÖP vorsehen und auch ansonsten ÖÖP (im Kontext des Risk+Reward-Ansatzes) unnötig teuer ausgestalten → Mehrkosten
- (Ggf. ÖPP statt ÖÖP → Mehrkosten)

Handlungsempfehlungen auf Projektebene

Handlungsempfehlungen auf Programmebene

Mit den „Umgehungsmöglichkeiten“ bezüglich der Schuldenbremse einhergehende Fehlanreize und Nachteile sowie Handlungsempfehlungen die Projekt- und Programmebene: **Bund → Art. 109, 115 GG (1/3)**

Fehlanreize und Nachteile

Deutsche Schuldenbremse in Art. 109 GG und Umsetzung für Bund in Art. 115 GG:

Mit den Möglichkeiten zur Umgehung des Grundgedankens dieser Schuldenbremsen einhergehende Nachteile

- Ggf. ÖPP statt KBV → Mehrkosten
- Ggf. viel privates Kapital in ÖPP vorsehen und auch ansonsten ÖPP (im Kontext des Risk+Reward-Ansatzes) unnötig teuer ausgestalten → Mehrkosten
- Ggf. ÖÖP statt KBV → Mehrkosten
- Ggf. viel Kapital in ÖÖP vorsehen und auch ansonsten ÖÖP (im Kontext des Risk+Reward-Ansatzes) unnötig teuer ausgestalten → Mehrkosten
- (Ggf. ÖPP statt ÖÖP → Mehrkosten)

Vgl. BECKERS / HERMES / RYNDIN / WEISS (2017)

Wdh.:

- Ggf. können Kapitalkosten durch die marktlich bepreiste Gewährung einer Staatsgarantie (als „rechte-Tasche-linke-Tasche-Geschäft“) deutlich gesenkt werden
- Diverse rechtliche Aspekte (u.a. Beihilferecht) zu beachten und klare rechtliche Prognosen bezüglich Beurteilung durch EUROSTAT kaum möglich

Wdh. (insbesondere von Relevanz):

Zu beachten: (Umgehungs-)Wege unterscheiden sich hinsichtlich des Umfangs der legislativen Involvierung

- Legislative hat nur im Rahmen des Haushaltsgesetzes mitzuentcheiden
- Legislative hat (ggf. außerdem) ein spezielles (einfaches) Gesetz zur Erlassen (z.B. zur Errichtung einer AöR)

ebene

Mit den „Umgehungsmöglichkeiten“ bezüglich der Schuldenbremsen einhergehende Fehlanreize und Nachteile sowie Handlungsempfehlungen für die Projekt- und Programmebene: **Bund → Art. 109, 115 GG (2/3)**

Fehlanreize und Nachteile

Handlungsempfehlungen auf Projektebene

Handlungsempfehlungen auf der Projektebene, um nicht von der Schuldenbremse erfasste Kapitalaufnahme (möglichst kostengünstig) umsetzen zu können

I.d.R. ÖÖP statt ÖPP sinnvoll, möglichst Modelle wählen, bei denen (soweit aus institutionenökonomischer Sicht sinnvoll) vom Staat abgesicherte Kapitalaufnahme erfolgen kann (z.B. durch AöR, für die der Staat haftet)

Handlungsempfehlungen auf Programmebene

Zu beachten: Anwendung des ÖÖP-Ansatzes wird gegenüber einer „normalen“ Realisierung vielfach mit (mehr oder weniger) geringen Mehrkosten einhergehen (welche jedoch i.d.R. deutlich niedriger als bei Anwendung des ÖPP-Ansatzes sein werden)

Mit den „Umgehungsmöglichkeiten“ bezüglich der Schuldenbremsen einhergehende Fehlanreize und Nachteile sowie Handlungsempfehlungen für die Projekt- und Programmebene: **Bund → Art. 109, 115 GG (3/3)**

Fehlanreize und Nachteile

Handlungsempfehlungen auf Projektebene

Handlungsempfehlungen auf der Programmebene

Handlungsempfehlungen auf der Programmebene (von Möglichkeiten zu einfachgesetzlichen Anpassungen ausgehend):

- Ziel: Fehlanreize zur Realisierung von mit Mehrkosten einhergehenden ÖPP beseitigen
- Vorgabe auf (möglichst zumindest) einfachgesetzlicher Ebene zur Anrechnung von privatem Kapital in ÖPP als „öffentliches Kapital“ bei der Prüfung der Einhaltung der in Art. 115 GG verankerten Schuldenbremse (vgl. beispielhaften Vorschlag dazu in BECKERS / HERMES / RYNDIN / WEISS (2017))
- Zu erwägen und zu prüfen: Unkomplizierte „Vorfinanzierung“ durch ÖÖP für relevante Anwendungsbereiche in haushaltsfinanzierten Infrastrukturektoren ermöglichen, indem z.B. breit nutzbares „AöR-Modell“ implementiert wird

Mit den „Umgehungsmöglichkeiten“ bezüglich der Schuldenbremsen einhergehende Fehlanreize und Nachteile sowie Handlungsempfehlungen für die Projekt- und Programmebene: **Länder → Art. 109, 143d GG, ...**

Fehlanreize und Nachteile

Siehe „Bund“

Handlungsempfehlungen auf Projektebene

Siehe „Bund“

Handlungsempfehlungen auf Programmebene

Siehe „Bund“

(Weitere) Handlungsempfehlung auf der Programmebene:

- Keine Verschärfung der in Art. 109 GG vorgesehene Schuldenbremse auf Landesebene und dies nicht zuletzt auch hinsichtlich der Zuordnung von Organisationen/Einheiten und Schulden
- In diesen Zusammenhang ist auch die Diskussion über die „Verortung“ der landesrechtlichen Umsetzungsregelungen des Art. 109 GG zu stellen

Mit den „Umgehungsmöglichkeiten“ bezüglich der Schuldenbremsen einhergehende Fehlanreize und Nachteile sowie Handlungsempfehlungen für die Projekt- und Programmebene: **Kommunen**

Nicht betrachtet

Mit den „Umgehungsmöglichkeiten“ bezüglich der Schuldenbremsen einhergehende Fehlanreize und Nachteile sowie Handlungsempfehlungen für die Projekt- und Programmebene: **Europäische Schuldenbremse (1/3)**

Fehlanreize und Nachteile

Europäische Schuldenbremse („Maastricht“ + Fiskalpakt):

Mit den Möglichkeiten zur Umgehung des Grundgedankens dieser Schuldenbremsen einhergehende Nachteile:

- Ggf. ÖPP statt KBV → Mehrkosten
- Ggf. viel privates Kapital in ÖPP vorsehen und auch ansonsten ÖPP (im Kontext des Risk+Reward-Ansatzes) unnötig teuer ausgestalten → Mehrkosten
- Ggf. ÖÖP statt KBV → Mehrkosten
- Ggf. viel Kapital in ÖÖP vorsehen und auch ansonsten ÖÖP (im Kontext des Risk+Reward-Ansatzes) unnötig teuer ausgestalten → Mehrkosten
- Ggf. ÖPP statt ÖÖP → Mehrkosten
- Ggf. Einführung von Nutzerentgelten, die unter Berücksichtigung von Lenkungswirkungen, Erhebungskosten und sozialen Effekten problematisch/nachteilig sind, und von Auslagerungen aus Haushalten, die zu einer politischen (Selbst-)Bindung in einem nicht sinnvollen Ausmaß führen
- Ggf. auch Fehlanreize zur Privatisierung von Extra-HH und sonstigen FEU's

Handlungsempfehlungen auf Projektebene

Handlungsempfehlungen auf Programmebene

Mit den „Umgehungsmöglichkeiten“ bezüglich der Schuldenbremsen einhergehende Fehlanreize und Nachteile sowie Handlungsempfehlungen für die Projekt- und Programmebene: Europäische Schuldenbremse (2/3)

Fehlanreize und Nachteile

Europäische Schuldenbremse („Maastricht“ + Fiskalpakt):

Mit den Möglichkeiten zur Umgehung des Grundgedankens dieser Schuldenbremsen einhergehende Nachteile:

- Ggf. ÖPP statt KBV → Mehrkosten
- Ggf. viel privates Kapital in ÖPP vorsehen und auch ansonsten ÖPP (im Kontext des Risk+Reward-Ansatzes) unnötig teuer ausgestalten → Mehrkosten
- Ggf. ÖÖP statt KBV → Mehrkosten
- Ggf. viel Kapital in ÖÖP vorsehen und auch ansonsten ÖÖP (im Kontext des Risk+Reward-Ansatzes) unnötig teuer ausgestalten → Mehrkosten
- Ggf. ÖPP statt ÖÖP → Mehrkosten
- Ggf. Einführung von Nutzerentgelten, die unter Berücksichtigung sozialer Effekte problematisch/nachteilig sind, um (Selbst-)Bindung in einem nicht sinnvollen Ausmaß zu erreichen
- Ggf. auch Fehlanreize zur Privatisierung von Extra-FH und sonstigen FEU's

Vgl. BECKERS / HERMES / RYNDIN / WEISS (2017)

Wdh.:

- Ggf. können Kapitalkosten durch die marktlich bepreiste Gewährung einer Staatsgarantie (als „rechte-Tasche-linke-Tasche-Geschäft“) deutlich gesenkt werden
- Diverse rechtliche Aspekte (u.a. Beihilferecht) zu beachten und klare rechtliche Prognosen bezüglich Beurteilung durch EUROSTAT kaum möglich

Handlungsempfehlungen auf Projektebene

Handlungsempfehlungen auf Programmebene

Mit den „Umgehungsmöglichkeiten“ bezüglich der Schuldenbremsen einhergehende Fehlanreize und Nachteile sowie Handlungsempfehlungen für die Projekt- und Programmebene: **Europäische Schuldenbremse (3/3)**

Fehlanreize und Nachteile

Handlungsempfehlungen auf Projektebene

- Handlungsempfehlungen auf der Projektebene (I): Maastricht-Schuldenbremse:
Aufgrund des Investitionsspielraums zwischen der 3%-Defizitvorgabe in „Maastricht“ einerseits und der 0,35%-(Bund) bzw. 0,0%-(Länder) Vorgabe in Art. 109, 115, 143d GG andererseits kann es bei einer gewissen Anzahl an Vorhaben als unbeachtlich angesehen werden, wenn keine „Umgehung“ der Maastricht-Schuldenbremse erfolgt
- Handlungsempfehlungen auf der Projektebene (II): Fiskalpakt:
Ggf. Spielraum für Ignorierung des Fiskalpakts als völkerrechtlichem Vertrag im Kontext der lediglich einfachgesetzlichen Umsetzung im deutschen Recht und einer möglicherweise erfolgenden „lockeren“ europaweiten Kontroll-/Sanktionspraxis im Falle grundsätzlicher, europaweiter Haushaltsdefizite in „schwierigen Jahren“?

Handlungsempfehlungen auf Programmebene

Handlungsempfehlungen für deutsche Gesetzgeber auf Programmebene:

- Keine, da keine Modifikation auf nationaler Ebene möglich
- Exkurs: Umfang des vom ESVG den statistischen Behörden gewährten Spielraums bei Anrechnungsfragen und etwaige Zurücknahme von über die Vorgaben des ESVG hinausgehenden (Zurechnungs-)Praktiken?

Agenda

1) Öffentlicher Hochbau (Fokus: Schulen)

1.1) Angenommene Ziele bei der Realisierung öffentlicher Hochbaumaßnahmen

1.2) Umsetzungsmodelle

1.3) Finanzierung und Schuldenbremsen sowie Interdependenzen zu Umsetzungsmodellen

1.3.1) Wirkungsweise der verschiedenen Schuldenbremsen auf europäischer und nationaler Ebene sowie „Umgehungsmöglichkeiten“

1.3.2) Mit den „Umgehungsmöglichkeiten“ bezüglich der Schuldenbremsen einhergehende Fehlanreize und Nachteile sowie Handlungsempfehlungen für die Projekt- und Programmebene

1.4) Exkurs: Grundsätzliche Anmerkungen zur Rationalität und Ausgestaltung von Schuldenbremsen

1.5) BACK UP: Analyse des Berliner HOWOGE-ÖÖP-Modells zur Umsetzung der Berliner Schulbau-Offensive (BECKERS / RYNDIN (2018))

1.6) Fazit

2) Öffentliche Wohnraumbereitstellung und Wohnungsbauunternehmen

3) Fazit

Grundsätzliche Anmerkungen zur Rationalität und Ausgestaltung von Schuldenbremsen

Grundsätzliche Rationalität von Schuldenbremsen

- (+) Instrument kann das Problem von politischer Kurzfristorientierung adressieren
- (-) Kontrahierungsprobleme
 - Transaktionskosten
 - Damit einhergehende Fehlanreize und mit Nachteilen einhergehende „Umgehungsmaßnahmen“, die regelmäßig (insbesondere langfristig) zu Zusatzkosten führen
 - Ineffektivität

Aber ist dies – die Frage der sinnvollen „Niveaufestsetzung“ einer erlaubten Verschuldung“ erst einmal ausklammernd – auf eine effektive und effiziente Weise möglich? Dazu im Folgenden ...

Wie sollten Schuldenbremsen hinsichtlich des erlaubten Verschuldungsniveaus „justiert“ werden?

- Gewisse Verschuldung aus makroökonomischer Sicht – so die durchaus gut begründbare Position sehr vieler (Makro-)Ökonomen/innen – durchaus nicht nachteilig und u.U. sogar angemessen bzw. vorteilhaft
- Schwierige Frage!

... dabei zu beachten: Niveaustellungen mit gewissem Bezug zum Investitionsverhalten können die Kontrahierungs-/Fehlanreiz-/Umgehungsproblematik ggf. recht effektiv reduzieren

- Z.B. Bezug zum Investitionsvolumen
- Alle Investitionen (alte goldene Regel)? Oder nur Kapazitäts-erweiternde/Qualitäts-erhöhende Investitionen?
- Nur physische Investitionen? ...
- ...

Problematik auf europäischer Ebene: Interdependenzen zur Währungsunion und Geldwertstabilität etc.

Handlungsempfehlung

- Grundsätzliche Modifikation der Schuldenbremsen auf deutscher und europäischer Ebene ins Auge fassen
- Auf europäischer Ebene sollten unbedingt zumindest die Fehlanreize in Richtung ÖPP, Privatisierungen etc. beseitigt werden

Agenda

1) Öffentlicher Hochbau (Fokus: Schulen)

1.1) Angenommene Ziele bei der Realisierung öffentlicher Hochbaumaßnahmen

1.2) Umsetzungsmodelle

1.3) Finanzierung und Schuldenbremsen sowie Interdependenzen zu Umsetzungsmodellen

1.4) Exkurs: Grundsätzliche Anmerkungen zur Rationalität und Ausgestaltung von Schuldenbremsen

1.5) BACK UP: Analyse des Berliner HOWOGE-ÖÖP-Modells zur Umsetzung der Berliner Schulbau-Offensive (BECKERS / RYNDIN (2018))

1.6) Fazit

2) Öffentliche Wohnraumbereitstellung und Wohnungsbauunternehmen

2.1) Exkurs: Rationalität für öffentliche Wohnungsunternehmen

2.2) Öffentliche Wohnungsunternehmen und Schuldenbremsen

3) Fazit

BACK UP: Analyse des Berliner HOWOGE-ÖÖP-Modells zur Umsetzung der Berliner Schulbau-Offensive (BECKERS / RYNDIN (2018))

	Status Quo	HOWOGE-ÖÖP-Modell	Außerdem (z.T. implizit) berücksichtigt: ÖPP
Zeitliche Effektivität (unabhängig von Finanzierungs-Aspekten)	Fraglich (im Kontext der aktuell geringen Leistungsfähigkeit der öffentlichen Bauverwaltungen in Berlin)	ja	gewisse Ineffektivität zu erwarten
„Vorfinanzierung“ im Lichte der deutschen Schuldenbremse (Art. 109 GG) möglich (analog ÖPP)	nein	ja	ja
Wirtschaftlichkeit / Kosteneffizienz	Ausgangsfall (hier von „funktionierender“ Verwaltung ausgehend)	etwas niedriger	deutlich niedriger

BACK UP: Analyse des Berliner HOWOGE-ÖÖP-Modells zur Umsetzung Berliner Schulbau-Offensive (BECKERS / RYNDIN (2018))

BACK UP

Beckers, T. / Ryndin, A. (2018): Das „HOWOGE-ÖÖP-Modell“ und der Status quo im Vergleich – Eine Analyse zentraler Aspekte der Einbindung der HOWOGE in die „Berliner Schulbau-Offensive“ unter Rückgriff auf institutionenökonomische Erkenntnisse, im Auftrag der Senatsverwaltung für Finanzen des Landes Berlin erstellte gutachterliche Stellungnahme, Online-Veröffentlichung.

	Status Quo	HOWOGE-ÖÖP-Modell	Außerdem (z.T. implizit) berücksichtigt: ÖPP
Zeitliche Effektivität (unabhängig von Finanzierungs-Aspekten)	Fraglich (im Kontext der aktuell geringen Leistungsfähigkeit der öffentlichen Bauverwaltungen in Berlin)	ja	gewisse Ineffektivität
„Vorfinanzierung“ im Lichte der deutschen Schuldenbremse (Art. 109 GG) möglich (analog ÖPP)	nein	ja	ja
Wirtschaftlichkeit / Kosteneffizienz	Ausgangsfall (hier von „funktionierender“ Verwaltung ausgehend)	Dabei davon ausgehend, dass bei der landesrechtlichen Umsetzung der in Art. 109 GG verankerten Schuldenbremse keine Verschärfung hinsichtlich der Zuordnung von Schulden (in der Beziehung Land/Bezirke – HOWOGE) erfolgt	

Implizit getroffene, aber nicht explizit erwähnte Annahme, dass geringe Transaktionskosten bei der ex ante Koordination zwischen Land und Bezirken

Agenda

1) Öffentlicher Hochbau (Fokus: Schulen)

1.1) Angenommene Ziele bei der Realisierung öffentlicher Hochbaumaßnahmen

1.2) Umsetzungsmodelle

1.3) Finanzierung und Schuldenbremsen sowie Interdependenzen zu Umsetzungsmodellen

1.4) Exkurs: Grundsätzliche Anmerkungen zur Rationalität und Ausgestaltung von Schuldenbremsen

1.5) BACK UP: Analyse des Berliner HOWOGE-ÖÖP-Modells zur Umsetzung der Berliner Schulbau-Offensive (BECKERS / RYNDIN (2018))

1.6) Fazit

2) Öffentliche Wohnraumbereitstellung und Wohnungsbauunternehmen

2.1) Exkurs: Rationalität für öffentliche Wohnungsunternehmen

2.2) Öffentliche Wohnungsunternehmen und Schuldenbremsen

3) Fazit

Agenda

1) Öffentlicher Hochbau (Fokus: Schulen)

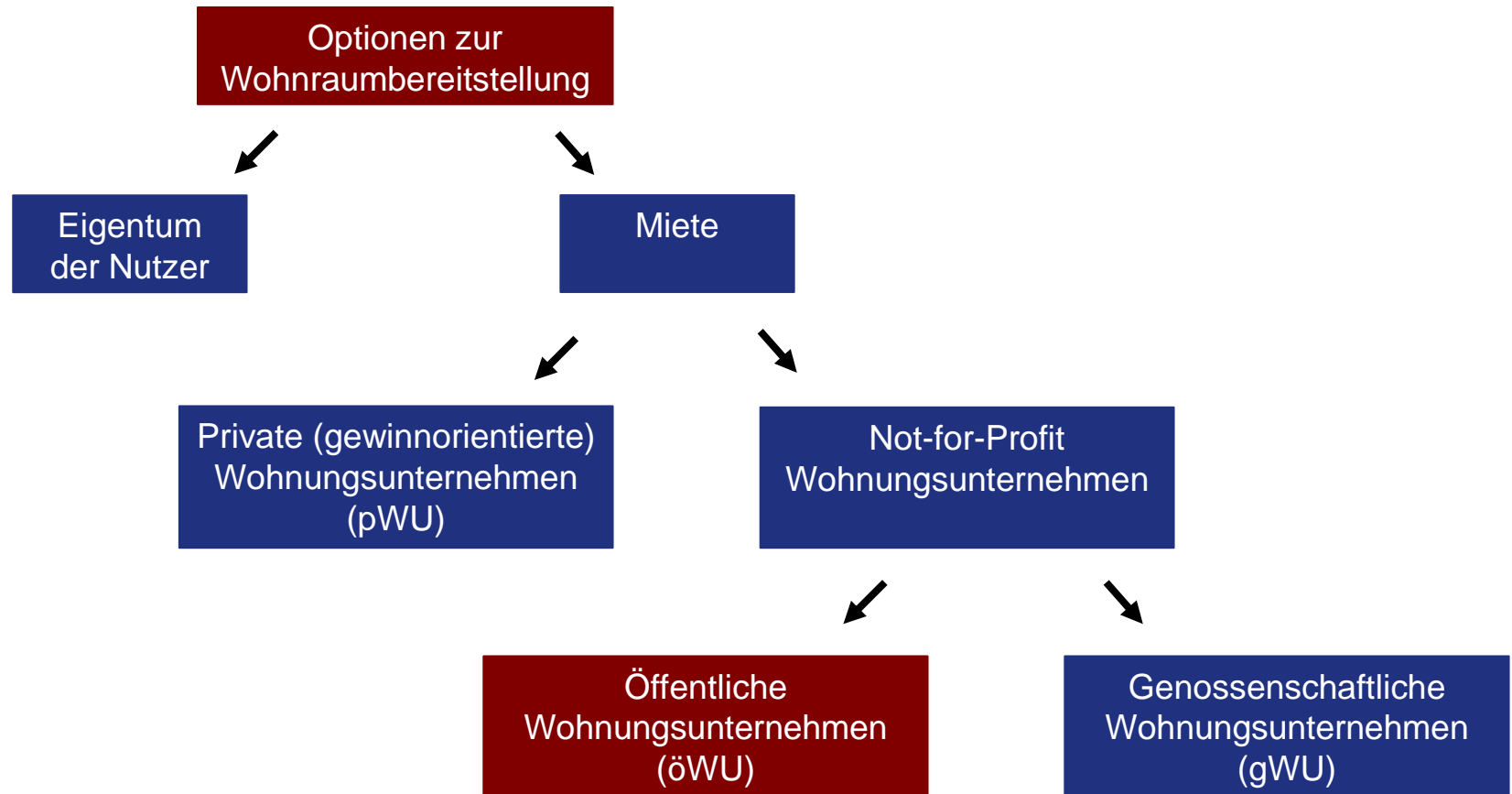
- 1.1) Angenommene Ziele bei der Realisierung öffentlicher Hochbaumaßnahmen
- 1.2) Umsetzungsmodelle
- 1.3) Finanzierung und Schuldenbremsen sowie Interdependenzen zu Umsetzungsmodellen
- 1.4) Exkurs: Grundsätzliche Anmerkungen zur Rationalität und Ausgestaltung von Schuldenbremsen
- 1.5) BACK UP: Analyse des Berliner HOWOGE-ÖÖP-Modells zur Umsetzung der Berliner Schulbau-Offensive (BECKERS / RYNDIN (2018))
- 1.6) Fazit

2) Öffentliche Wohnraumbereitstellung und Wohnungsbauunternehmen

- 2.1) Exkurs: Rationalität für öffentliche Wohnungsunternehmen
- 2.2) Öffentliche Wohnungsunternehmen und Schuldenbremsen

3) Fazit

Einordnung von öffentlichen Wohnungsunternehmen als Bereitsteller von Wohnraum



Charakteristika des Wohnungsmarktes

Öffentliche / politische Bereitstellungsentscheidung hinsichtlich einer Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum bei einer zumindest (noch akzeptabel) niedrigen / mittleren Wohnqualität

Annahme:

- Öffentliches / politisches Ziel der aus Nutzersicht kostengünstigen Wohnraumversorgung mit Bezug zur öffentlich / politisch (zumindest implizit gewünschten) Mindestqualität
- ... unter der Nebenbedingung, dass Investoren ihre Kosten decken (und somit – abgesehen von Aktivitäten im „sozialen Wohnungsbau“ – keine Haushaltszuschüsse zu erhalten haben) und ferner keinesfalls in Opportunismus gegenüber den langfristig investierenden Immobilienunternehmen erfolgt

Regionale bzw. lokale Wohnungsmärkte („München vs. Zittau“)

Schwankender Wohnraumbedarf im Lebensverlauf (Single, Familie, Senioren etc.)

Außerdem zu beachten:

- Interdependenzen zur Stadtplanung, zum Quartiersmanagement, ...
- ...

Schlussfolgerungen zur Organisation / Regulierung des Wohnungsmarktes unter Berücksichtigung institutionenökonomischer Erkenntnisse (1/4)

Vorbemerkung: Von der Möglichkeit der Eigentumbildung durch Nutzer wird hier zunächst komplett abstrahiert, auch danach wird sie nicht vertieft betrachtet

Bedeutung von Kapazitätsinstrumenten und Bedeutung von öffentlichen Wohnungsunternehmen als „Inhouse-Lösung“ (1/2)

- Anwendung von Kapazitätsinstrumenten im Kontext der dargestellten öffentlich / politisch gefällten Bereitstellungsentscheidung bezüglich der Wohnraumversorgung
- Ausschließlich öffentliche (Miet-)Zuschüsse in der Nutzungsphase („Wohngeld“) zur Mengensteuerung sind bei Annahmen privater Wohnungsunternehmen im Kontext der Langfristigkeit und gewissen Spezifität der Investitionen (hinsichtlich der Marktentwicklung) unter Wirtschaftlichkeits- und Effektivitätsgesichtspunkten suboptimal
- ...

Schlussfolgerungen zur Organisation / Regulierung des Wohnungsmarktes unter Berücksichtigung institutionenökonomischer Erkenntnisse (2/4)

Bedeutung von Kapazitätsinstrumenten und Bedeutung von öffentlichen Wohnungsunternehmen als „Inhouse-Lösung“ (2/2)

- ...
- Verbindung von bei der Investition ansetzenden kapazitätssteuernden Maßnahmen sind bei Annahmen privater Wohnungsunternehmen in Verbindung mit dem Mietrecht zwar grundsätzlich effektiv (hinsichtlich des Mengenziels), aber gehen im Kontext der Langfristigkeit und gewissen Spezifität der Investitionen (hinsichtlich der Marktentwicklung) sowie der erheblichen Herausforderungen bei der Ausgestaltung des Mietrechts mit Ineffizienzen (also einer suboptimalen Wirtschaftlichkeit) einher
 - Risiko für Investoren
 - Das Mietrecht, das aus Sicht der Transaktionskostentheorie eine erhebliche Bedeutung für eine geeignete Ausgestaltung der Beziehung Mieter-Vermieter hat, wird aufgrund der Anzahl der zu adressierenden Investoren und Vertragsverhältnisse nur in einer sehr suboptimalen Weise ausgestaltet werden können
- Kapazitätsbereitstellung im Hinblick auf Erreichung öffentlich/politisch definierter (Mengen-)Ziele durch nach dem Not-for-Profit-Ansatz „funktionierende“ Wohnungsbauunternehmen im Kontext der weiten Wissensverbreitung über Wohnungsbau, Facility und Mieter-Management sinnvoll
 - Öffentliche Wohnungsunternehmen und genossenschaftliche Wohnungsunternehmen
 - Gewisser Wettbewerbsdruck zwischen NfP-Wohnungsunternehmen – zumindest ab einer bestimmten regionalen Marktgröße – sinnvoll

Schlussfolgerungen zur Organisation / Regulierung des Wohnungsmarktes unter Berücksichtigung institutionenökonomischer Erkenntnisse (3/4)

Bedeutung von Kapazitätsinstrumenten und Bedeutung von öffentlichen Wohnungsunternehmen als „Inhouse-Lösung“

Allerdings sollten NfP-Wohnungsunternehmen nur die „Residualkapazität“ bereit stellen

- Bereitstellung von Wohnraum in hoher Qualität durch private Wohnungsbauunternehmen
- Eigentum
- Im Kontext der Bedeutung des Einbezugs dezentralen Wissens, von Pfadabhängigkeiten usw. dürfte es sinnvoll sein, auch private Wohnungsunternehmen in einem gewissen Ausmaß damit zu „beauftragen“, an der Bereitstellung der politisch gewünschten Wohnraumversorgung mitzuwirken (z.B. durch gewissen Einbezug durch in Sozialen Wohnungsbau etc.)

Auch hier Mietrecht wichtig, um effiziente Gestaltung der langfristigen Beziehung zwischen Vermietern und Mietern zu erreichen

Für nach dem Not-for-Profit-Ansatz ausgerichteten Wohnungsunternehmen kann eine gewisse Bevorzugung vor den privaten Wohnungsunternehmen sinnvoll sein

- Gründe: Wettbewerbsfähigkeit auf Grundstücksmärkten im Kontext gewisser politisch gewünschter „Durchmischungsziele“, ...
- Mittel: zu prüfen (z.B. steuerliche Vorteile)

Schlussfolgerungen zur Organisation / Regulierung des Wohnungsmarktes unter Berücksichtigung institutionenökonomischer Erkenntnisse (4/4)

Bedeutung von Kapazitätsinstrumenten und Bedeutung von öffentlichen Wohnungsunternehmen als „Inhouse-Lösung“

Allerdings sollten NfP-Wohnungsunternehmen nur die „Residualkapazität“ bereit stellen

Für nach dem Not-for-Profit-Ansatz ausgerichteten Wohnungsunternehmen kann eine gewisse Bevorzugung vor den privaten Wohnungsunternehmen sinnvoll sein

Die Relevanz der Ausweitung der Aktivität öffentlicher Wohnungsunternehmen ist abhängig von der regionalen/lokalen Marktsituation

- Pfadabhängigkeiten können gegen eine Ausweitung der Aktivität öffentlicher Wohnungsunternehmen sprechen
- „Angespannte Wohnungsmärkte“ und erwarteter Bedarf an Wohnungsneubauten sprechen in erheblichem Ausmaß für (Neu-)Bauaktivitäten von öffentlichen Wohnungsunternehmen

... diverse weitere relevante Themen und Aspekte (hier nicht berücksichtigt)

Agenda

1) Öffentlicher Hochbau (Fokus: Schulen)

1.1) Angenommene Ziele bei der Realisierung öffentlicher Hochbaumaßnahmen

1.2) Umsetzungsmodelle

1.3) Finanzierung und Schuldenbremsen sowie Interdependenzen zu Umsetzungsmodellen

1.4) Exkurs: Grundsätzliche Anmerkungen zur Rationalität und Ausgestaltung von Schuldenbremsen

1.5) BACK UP: Analyse des Berliner HOWOGE-ÖÖP-Modells zur Umsetzung der Berliner Schulbau-Offensive (BECKERS / RYNDIN (2018))

1.6) Fazit

2) Öffentliche Wohnraumbereitstellung und Wohnungsbauunternehmen

2.1) Exkurs: Rationalität für öffentliche Wohnungsunternehmen

2.2) Öffentliche Wohnungsunternehmen und Schuldenbremsen

3) Fazit

Öffentliche Wohnungsunternehmen und Schuldenbremsen

Verkürzt dargestellt und Vertiefte
rechtliche Betrachtungen (auch mit
Bezug zum Einzelfall) geboten

In ausreichendem Ausmaß mit Eigenkapital ausgestattete öffentliche Wohnungsunternehmen haben – in besonderer Weise bei „angespannten Wohnungsmärkten“ – grundsätzlich keine Probleme bei der Fremdkapitalaufnahme

Grundsätzlich keine durch die (deutschen oder europäischen) Schuldenbremsen etablierten Restriktionen von größerer Relevanz

Erste Einschätzung, vertiefte
rechtliche Prüfung in
besonderer Weise geboten

Bereitstellung von Eigenkapital für öffentliche Wohnungsunternehmen

- Deutsche Schuldenbremse in Art. 109 GG und nachgelagerte einfachgesetzliche und Landes-Regelungen:
EK-Bereitstellung aus Haushalt ist grundsätzlich nicht Schuldenbremsen-relevant
- Europäische Schuldenbremse: In bestimmten Situationen – nach Einzelfallprüfung – nicht Schuldenbremsen-relevant

Agenda

1) Öffentlicher Hochbau (Fokus: Schulen)

1.1) Angenommene Ziele bei der Realisierung öffentlicher Hochbaumaßnahmen

1.2) Umsetzungsmodelle

1.3) Finanzierung und Schuldenbremsen sowie Interdependenzen zu Umsetzungsmodellen

1.4) Exkurs: Grundsätzliche Anmerkungen zur Rationalität und Ausgestaltung von Schuldenbremsen

1.5) BACK UP: Analyse des Berliner HOWOGE-ÖÖP-Modells zur Umsetzung der Berliner Schulbau-Offensive (BECKERS / RYNDIN (2018))

1.6) Fazit

2) Öffentliche Wohnraumbereitstellung und Wohnungsbauunternehmen

2.1) Exkurs: Rationalität für öffentliche Wohnungsunternehmen

2.2) Öffentliche Wohnungsunternehmen und Schuldenbremsen

3) Fazit

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Kontaktdaten

Prof. Dr. Thorsten Beckers

(tb@wip.tu-berlin.de, Tel. Nr. 030-314-23243 und 0163-8479465)

Andrej Ryndin

(anr@wip.tu-berlin.de, Tel. Nr. 030-314-29978)

Tim Becker

(tib@wip.tu-berlin.de, Tel. Nr. 030-314-25573)

Marten Westphal

(mwe@wip.tu-berlin.de)

Literatur

- Beckers, T. / Hermes, G. / Ryndin, A. / Weiß, H. T. (2017):** Eliminierung von „Vorfinanzierungs- Fehlanreizen“ zugunsten des ÖPP-Ansatzes bei der Beschaffungsvariantenauswahl im Kontext der Gründung der BAB-Gesellschaft - Eine ökonomisch-juristische Analyse, im Auftrag der Bundesvereinigung Mittelständischer Bauunternehmen e.V. (BVMB) erstelltes Kurzgutachten.
- Beckers, T. / Hermes, G. / Ryndin, A. / Weiß, H. T. / Becker, T. / Reuße, B. (2016):** Reformmodelle für die Verwaltungsorganisation sowie die Bereitstellung und Finanzierung bei den Bundesfernstraßen – Eine institutionenökonomische Analyse unter Berücksichtigung (verfassungs-)rechtlicher Aspekte, im Auftrag des ADAC e.V. erstellte Studie, Online-Veröffentlichung.
- Beckers, T. / Klatt, J. P. / Zimmermann, T. (2011):** Interkommunale Zusammenarbeit – Eine (institutionen-)ökonomische Analyse, in: Schäfer, C. / Theuvsen, L. (Hrsg.), Renaissance öffentlicher Wirtschaft, Schriftenreihe öffentliche Dienstleistungen, Heft 57, S. 245 - 290; gekürzte Fassung eines vorher veröffentlichten Arbeitspapiers „Eine (institutionen-)ökonomische Analyse Interkommunaler Zusammenarbeit (IKZ)“, Online-Veröffentlichung.
- Beckers, T. / Ryndin, A. (2018):** Das „HOWOGE-ÖÖP-Modell“ und der Status quo im Vergleich – Eine Analyse zentraler Aspekte der Einbindung der HOWOGE in die „Berliner Schulbau-Offensive“ unter Rückgriff auf institutionenökonomische Erkenntnisse, im Auftrag der Senatsverwaltung für Finanzen des Landes Berlin erstellte gutachterliche Stellungnahme.
- Beckers, T. / Wagemann, F. / Ryndin, A. / Klatt, J. P. (2014):** Eine (institutionen-)ökonomische Analyse der Kalkulation von Lebenszykluskosten und der Erstellung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Vorhaben; Endbericht zu dem mit Förderung des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) realisierten Forschungsvorhabens „Ermittlung von Lebenszykluskosten und Vergleich verschiedener Beschaffungsvarianten im Hochbau unter Berücksichtigung institutionenökonomischer Erkenntnisse (LV-bau)“.
- Hermes, G. / Schmidt, A. (2016):** Privatisierung der Infrastruktur als Weg aus der Schuldenbremse? – Rechtliche Rahmenbedingungen der Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen durch öffentliches und privates Kapital im Kontext der Schuldenbremse; Studie, gefördert durch die Hans-Böckler-Stiftung, Online-Veröffentlichung.
- Schmidt, N., (2011):** Ausgliederungen aus den Kernhaushalten: öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, in: Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Wirtschaft und Statistik (WISTA), Februar 2011, S. 154-163.
- Wagemann, F. (2015):** Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Vorhaben in Deutschland – Eine institutionenökonomische Analyse von Methodik und institutionellen Rahmenbedingungen; Dissertationsschrift, Technische Universität Berlin.