

Beschluss der Fraktion DIE LINKE. im Bundestag vom 23. Oktober 2012

## **PPP auf allen Ebenen stoppen!**

### **Die Kernaussage unserer Position**

So genannte Öffentlich-Private Partnerschaften (oder englisch: Public Private Partnership, PPP) sind Formen neoliberaler Privatisierung, die aufkamen, als Privatisierungen im engeren Sinne zunehmend unter Kritik gerieten. Diese nun als „Partnerschaften“ titulierten Konstrukte sind juristisch betrachtet Verträge, deren Ziel darin besteht, öffentliche Aufgaben und/oder öffentliches Eigentum auf Private zu übertragen. Gleichzeitig führt die den PPP-Verträgen zugrunde liegende juristische Konstruktion dazu, dass die vertraglichen Risiken überwiegend von der öffentlichen Hand getragen werden, während die private Vertragspartei in der Regel mit garantierten Einnahmen rechnen kann. PPP-Verträge folgen also dem Muster „Privatisierung der Gewinne - Sozialisierung der Verluste“.

Die bisherige Verbreitung von PPP in Deutschland war möglich, weil PPP von den letzten drei Bundesregierungen massiv beworben und finanziell und politisch gefördert wurde. Das am deutlichsten sichtbare Zeichen für diese Politik ist die Gründung der ÖPP Deutschland AG, einer Beratergesellschaft, die im Wesentlichen mit Steuergeldern finanziert wird und an der von privater Seite überwiegend Unternehmen beteiligt sind, die an ÖPP-Projekten verdienen.

Da PPP-Modelle in aller Regel mit Mehrkosten und immer mit unkalkulierbaren Risiken für die öffentliche Hand und damit die Allgemeinheit verbunden sind und die Abschlüsse und Verträge zudem intransparent sind, widerspricht PPP den Prinzipien von Demokratie und einer verantwortungsvollen Haushaltsführung.

Mit Inkrafttreten der so genannten „Schuldenbremse“ und des Fiskalpakts steigt der Druck auf die öffentliche Hand, die Aufnahme von neuen Krediten zu vermeiden. PPP wird vor diesem Hintergrund häufig als eleganter Lösungsweg propagiert, um dennoch wichtige Projekte verwirklichen zu können. Tatsächlich belastet PPP die öffentlichen Haushalte jedoch in ähnlicher Weise wie Kredite. An die Stelle von Zins- und Tilgungslasten treten die laufenden Zahlungsverpflichtungen aus den PPP-Verträgen. PPP führt damit zu einer Verschleierung der öffentlichen Verschuldung.

### **Unsere Forderungen**

1. Wir fordern Bund, Länder und kommunale Gebietskörperschaften auf, ab sofort keine neuen PPP-Verträge mehr abzuschließen.
2. Die Offenlegung sämtlicher PPP-Verträge inkl. aller geheimen Klauseln und sonstigen Bestandteile. Dies ist für die öffentliche Meinungsbildung über die Verträge und für die Mandatsträgerinnen und Mandatsträger, die diese unterzeichnet haben, aus Gründen der Demokratie notwendig. Es ist zudem der erste Schritt für den Ausstieg aus den Verträgen. Ziel ist die vollständige Überprüfbarkeit der Risiken der Verträge sowie die Überprüfbarkeit der Möglichkeiten eines Ausstieges aus diesen Verträgen.
3. Soweit wirtschaftlich vertretbar sind sämtliche rechtlichen Möglichkeiten auszuschöpfen, um aus bestehenden PPP-Verträgen auszusteigen (Kündigung, Anfechtung des Vertrages, Rückabwicklung wegen Wegfalls der Geschäftsgrundlage usw.).
4. Sämtliche bestehenden PPP-Vertragsverhältnisse sind auf Pflichtverletzungen der privaten Partei hin zu untersuchen. Liegen entsprechende Pflichtverletzungen vor, ist umgehend die Geltendmachung von Schadensersatzansprüchen gegen die private Partei zu prüfen.

5. Wir fordern die Bundesregierung auf, eine Stelle einzurichten, die Bundesverwaltungen, Länder, Kommunen und sonstige Gebietskörperschaften kostenlos berät, um nach den Punkten 2. bis 4. verfahren zu können. Wir fordern einen Stopp jeglicher Werbung für PPP, jeglicher Förderung der Verbreitung von PPP in Deutschland und im Ausland durch den Bund, die Länder und insbesondere durch die ÖPP Deutschland AG. Die ÖPP Deutschland AG ist schnellstmöglich abzuwickeln.

### **Was verstehen wir unter PPP?**

Zu den Faktoren, die die wahre Natur von PPP verschleiern, gehört schon die Auswahl des Namens. Wenn öffentliche Hand und Private partnerschaftlich zusammen arbeiten, klingt das zunächst positiv und auch aus LINKER Sicht dürfte es keine Gründe geben, Verträge zwischen öffentlicher Hand und Privaten generell abzulehnen. Bei PPP geht es allerdings um etwas ganz anderes.

Ungeachtet der verschiedenen Ausprägungen von PPP, die derzeit praktiziert werden, gibt es doch einige Merkmale, die auf sämtliche Konstellationen zutreffen: PPP-Projekte binden die Vertragspartner über den Projektlebenszyklus, in der Regel über einen Zeitraum von 20 bis 30 Jahren. Dabei treten bei privat vorfinanzierten Maßnahmen an die Stelle von Zins- und Tilgungslasten Leistungsentgelte, die auf Basis der Kosten des Lebenszyklus kalkuliert werden; diese belasten künftige Haushalte meist sogar in stärkerem Maße, schon allein deswegen, weil die Kreditkosten der Privaten höher sind, als die der öffentlichen Hand. Die PPP-Verträge unterliegen dabei strengster Geheimhaltung und etwaige Rechtstreitigkeiten über die ordnungsgemäße Erfüllung des Vertrages können ausschließlich vor Schiedsgerichten ausgetragen werden.

### **PPP in der Praxis: eine vernichtende Bilanz**

Derzeit existiert kein Überblick über laufende PPP-Projekte bzw. Anstehende PPP-Vorhaben. Die ÖPP Deutschland AG unterhält zwar eine PPP-Projektdatenbank, diese erfasst allerdings nur bestimmte PPP-Projekte. Darüber hinausgehende Informationen wie z.B. finanzielle Projektvolumen werden in der Regel nicht transparent gemacht.

Auf Bundesebene kommt PPP vor allem beim Ausbau von Autobahnen zum Einsatz. Beim so genannten A-Modell baut der Private den fünften und sechsten Fahrstreifen und z.T. auch neue Abschnitte ganz neu und betreibt und erhält den Abschnitt über einen Zeitraum von in der Regel 30 Jahren. Der private Betreiber erhält dafür die auf der Konzessionsstrecke anfallende Lkw-Maut und ggf. noch eine Anschubfinanzierung. Nach der ersten Staffel (4 Projekte, 222km Länge, Konzessionsvolumen von rund 3,3 Mrd. Euro) wurden und werden jetzt 8 weitere Projekte in Angriff genommen, mit denen weitere Haushaltsmittel bis 2043 von insgesamt rund 6,8 Mrd. Euro gebunden sind, aber in der Schuldenbilanz nicht auftauchen. Hier gibt es eine etwas andere, aber schwer zu durchschauende verfügbare- und verkehrsmengenabhängige Vergütung. Der Bundesrechnungshof prüfte die bisherigen A-Modelle und stellte ihnen unter anderem in Puncto Wirtschaftlichkeit ein schlechtes Zeugnis aus. Was der Bund später zu den ausgewiesenen Mitteln nachschießen muss, weil er durch geheime Vertragsklauseln dazu verpflichtet ist, ist zudem völlig unklar.

Ein beliebtes Objekt für PPP-Vorhaben auf Landesebene sind die Justizvollzugsanstalten. Neben der JVA Hünfeld in Hessen wurde u.a. auch die JVA Offenburg in Baden-Württemberg als PPP-Projekte errichtet. In beiden Fällen konnten die anfangs kalkulierten Einsparungen nicht erreicht werden. Die Kosten für den Betrieb der JVA Hünfeld liegen mittlerweile über den Kosten einer vergleichbaren Einrichtung, die in staatlicher Regie betrieben wird. Im Bayerischen Landtag wurde hingegen das Vorhaben, den Neubau der JVA Augsburg als PPP-Projekt zu realisieren, abgelehnt, nachdem die Wirtschaftlichkeit des Projekts nicht nachgewiesen werden konnte. Bei der Entscheidung dürfte aber auch die Erfahrung mit enormen Baumängeln in der ebenfalls als PPP-Projekt errichteten Frauenanstalt in München eine Rolle gespielt haben.

Einem besonderen Druck, PPP einzusetzen, unterliegen hochverschuldete Kommunen. Wenn eine weitere Kreditaufnahme unmöglich ist, wird PPP häufig als die einzige Möglichkeit, Einrichtungen der Daseinsvor-

sorge zu realisieren propagiert. Dies ist jedoch eine Falle, wie das Beispiel des als PPP-Projekt errichteten Bildungszentrums Ost in Frankfurt am Main zeigt. Der private Investor verzichtete zum einen auf selbstverständliche Einrichtungen vom Schaukasten bis zum Papierkorb und zum anderen auf eine funktionierende Wärmedämmung. Zur Vermeidung kostspieliger Rechtsstreitigkeiten übernimmt nun die Stadt die Anschaffung der fehlenden Einrichtungen.

Eine gewisse Voreiterrolle auf kommunaler Ebene spielt der hessische Landkreis Offenbach, der seit 2004/2005 seine rund 90 Schulen an Private zur Sanierung und Bewirtschaftung übergeben hat. Die Finanzierung erfolgt durch Forfaitierung mit Einredeverzicht, so dass der Landkreis das Geld für die Nutzung unabhängig davon zahlen muss, ob der private Investor seine Leistung korrekt erbringt. Die Effizienzgewinne sollten ursprünglich bei 18 Prozent liegen. Die Vertragskosten für dieses Projekt sind allerdings mittlerweile von 52 Millionen Euro auf 74 Millionen Euro gestiegen – von den Effizienzgewinnen ist daher wohl nichts mehr übrig. Ihre ganz eigenen Erfahrungen mit PPP haben auch die Einwohner der Stadt Rodgau (Ebenfalls Landkreis Offenbach) gemacht, als der private Investor das dortige Schulgelände eingezäunt hat, um zu verhindern, dass sich die Schulkinder nachmittags auf dem Schulgelände aufhalten. Im zugrunde liegenden PPP-Vertrag war einfach nicht vorgesehen, dass der mittlerweile Facility Manager genannte Hausmeister nachmittags noch vor Ort ist.

### **Unsere Kritik an PPP im Einzelnen**

#### **- PPP bedroht die Substanz der Daseinsvorsorge**

Das Interesse des privaten Partners besteht darin, mit PPP Gewinne zu machen und nicht darin, das Gemeinwohl zu steigern. D.h. sein Interesse, die Substanz der von ihm errichteten oder betriebenen Sache zu erhalten, besteht genau bis zu der Sekunde, in der die Vertragslaufzeit endet. Ein schlechter Zustand der Infrastruktur bei Vertragsende kann jedoch leicht alle Kostenvorteile der öffentlichen Hand – wenn sie denn überhaupt erzielt wurden – zunichtemachen. Dazu kommt, dass die Infrastruktur nicht mehr ohne weiteres im Sinne einer gemeinwohlorientierten Daseinsvorsorge umgewidmet werden kann.

#### **- PPP ist eine verschleierte Form von Verschuldung**

Zur Finanzierung von PPP-Vorhaben gehen die öffentlichen Haushalte langfristige, einem Kreditgeschäft vergleichbare Zahlungsverpflichtungen ein, die eine Vorbelastung künftiger Haushaltsjahre darstellen. Insofern sprechen sich die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder dafür aus, die für PPP-Vorhaben zu zahlenden Entgelte bei der jährlichen Ermittlung der Kreditverpflichtungen zu berücksichtigen. Die Nichtberücksichtigung von Zahlungsverpflichtungen aus PPP-Verträgen läuft faktisch auf die Schaffung von Schattenhaushalten der öffentlichen Hand hinaus, mit denen letztlich auch die Regelungen der sogenannten „Schuldenbremse“ im Grundgesetz sowie im Fiskalvertrag umgangen werden.

#### **- Intransparenz bei PPP verhindert demokratische Entscheidungsprozesse**

Zu den wesentlichen Merkmalen von PPP-Verträgen gehören Geheimhaltungsklauseln. Für die gewählten Mandatsträgerinnen und Mandatsträger in den Kommunalvertretungen und Parlamenten ist es daher kaum möglich, eine kritische Debatte über ein PPP-Vorhaben zu führen. Die aus Gründen der Demokratie immer notwendiger werdende Beteiligung der Einwohnerinnen und Einwohner wird vollends unmöglich gemacht.

#### **- PPP führt langfristig dazu, dass öffentliche Kompetenz abgebaut wird**

Der bisherige Aufbau öffentlicher Infrastruktur war mit der Gewinnung von qualifiziertem technischen, juristischen und medizinischen Personal und anderen kompetenten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern für die öffentliche Hand verbunden. Wenn diese Infrastruktur nun über Jahrzehnte von Privaten hergestellt und betrieben wird, werden diese Fachkräfte nicht mehr benötigt und ihre Stellen fallen mittelfristig weg. Im Ergebnis verliert die öffentliche Hand die Fähigkeit, die Infrastruktur selbst aufrecht zu erhalten und gerät so dauerhaft in die Anhängigkeit von Privaten.

- PPP Verträge bergen unkalkulierbare wirtschaftliche und rechtliche Risiken

Die öffentliche Hand muss sich in der Regel über einen Zeitraum von 30 Jahren darauf verlassen können, dass der private Vertragspartner nicht pleitegeht. Kommt es zu einer Pleite, können die Folgen gerade bei dem Finanzierungsmodell Forfaitierung mit Einredeverzicht<sup>1</sup> immens sein. Bei einer Pleite des Privaten behält die kreditgebende Bank die abgetretenen Forderungen gegenüber der öffentlichen Hand. Diese wiederum muss diese Forderungen bis zum Ende der Vertragslaufzeit ungekürzt weiter bedienen – unabhängig davon, in welchem Zustand die öffentliche Hand die Sache nun vorfristig übernehmen und auch wieder selbst betreiben muss – sie hat ja gegenüber der Bank auf sämtliche Gegenrechte (Einreden, Beschwerden usw.) verzichtet. Die Auswirkungen dieser vertraglichen Konstruktion lassen sich derzeit in Spanien beobachten, wo der Staat eine Reihe von Autobahnen übernehmen muss, weil die privaten Betreiber pleite gegangen sind.

- PPP ist ein Einfallstor für unseriöse Finanzinvestoren

Wird bei PPP auf das Finanzierungsmodell Forfaitierung mit Einredeverzicht verzichtet, gestaltet sich die Risikoverteilung zwar etwas günstiger für die öffentliche Hand, es steigen aber die Eigenkapitalanforderungen an den privaten Partner. Dies macht PPPs zu einer Investmentmöglichkeit für Private-Equity-Gesellschaften und institutionelle Investoren mit den entsprechenden Renditeerwartungen. Die Forderungen des Privaten gegen die öffentliche Hand werden zudem oftmals in ein handelbares Finanzprodukt verwandelt. Schlimmstenfalls führt der Handel mit derartigen Produkten zu Spekulationsblasen.

- PPP ist kein Partner für klein- und mittelständische Unternehmen in der Region

Die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder konstatierten, dass die Risiken für die öffentliche Hand überwiegen und dass Dienstleistungen mit PPP-Verträgen langfristig an große Konzerne vergeben werden. Letzteres hat insbesondere für klein- und mittelständische Unternehmen in der jeweiligen Region negative Folgen, da sie in den Bereichen keine öffentlichen Aufträge mehr erhalten.

### **Abgrenzung zur Position von SPD und Bündnis90/Grüne**

Im Gegensatz zu anderen Fraktionen und Parteien glauben wir nicht, dass PPP reformierbar ist. Bei der Sympathie, die PPP bei Teilen von SPD und Bündnis90/Die Grünen noch genießt, dürfte es sich um ein Relikt aus der Zeit des unerschütterlichen Glaubens an die neoliberale Ideologie handeln. Die aktuellen Positionen von SPD und Grünen, die u.a. ein höheres Maß an Transparenz bei PPP fordern, gehen in der Regel in die richtige Richtung. So gehört auch für uns der Mangel an Transparenz und demokratischer Kontrollierbarkeit zu den Hauptkritikpunkten an PPP. Wir kommen aber zu dem Schluss, dass bei gesetzgeberischer Behebung aller Mängel (vgl. unsere Kritikpunkte im Einzelnen) von PPP etwas herauskommen würde, was mit dem ursprünglichen vertraglichen Konstrukt nicht mehr ansatzweise etwas zu tun hätte. Unter diesen Bedingungen würde voraussichtlich kein Unternehmen mehr für solche PPP-Projekte bereit stehen. Deswegen verstecken wir unsere Auffassung nicht hinter unerfüllbaren Anforderungen an PPP-Projekte, sondern fordern konsequent einen Stopp von PPP.>

---

<sup>1</sup>Erfolgt die Finanzierung über eine sogenannte Forfaitierung mit Einredeverzicht, entsteht ein vertragliches Dreiecksverhältnis zwischen der öffentlichen Hand einem Privaten Investor sowie einer Bank. Die öffentliche Hand beauftragt den privaten Investor für einen Zeitraum von in der Regel 30 Jahren eine Aufgabe zu übernehmen (z.B. Errichtung und Betrieb einer Schule oder eines Gefängnisses). Im Gegenzug verpflichtet sich die öffentliche Hand für diesen Zeitraum ein regelmäßiges Entgelt an den privaten Investor zu entrichten bzw. garantiert ihm regelmäßige Gebühreneinnahmen aus der übernommenen Aufgabe. Der Private Investor nimmt daraufhin zur Finanzierung einen Kredit bei der Bank auf. Als Sicherheit für den Kredit tritt der private Investor seinen Entgeltanspruch gegenüber der öffentlichen Hand an die Bank ab. Um die Werthaltigkeit dieser Ansprüche zu sichern verzichtet die öffentliche Hand vertraglich gegenüber der Bank auf sämtliche Einreden.