

Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
AUSSCHUSSDRUCKSACHE 17. WP
Nr. 17(15)446-B

Öffentlich Private Partnerschaften im Verkehrswesen

Schriftliche Stellungnahme
zur Öffentlichen Anhörung im
Verkehrsausschuss des Bundestags
am 24.10.2012

Carl-Friedrich Waßmuth
Gemeingut in BürgerInnenhand
Weidenweg 37, 10249 Berlin
www.Gemeingut.org

Wer kennt nicht die Klage: „Der Staat baut teuer und langsam. Öffentliche Verwaltungen denken und planen zu kurzfristig, Bürger und Umwelt müssen langfristig die Zeche zahlen.“

Von Experten wird ein „wertschöpfungsstufenübergreifenden Management“ vermisst, verursacht durch das „Fehlen einer differenzierten, aussagekräftigen Kosten- und Leistungsrechnung“¹. Wo es der Staat nicht kann, sollen uns Private helfen: Das war die Geburt von PPP. Warum selber kochen, wenn auswärts essen gehen billiger ist und besser schmeckt?

Die großen Baukonzerne haben als Reaktion auf diese gefühlte Inkompetenz von Staat und Verwaltung hin ein Konzept präsentiert, das sie „Lebenszyklusprinzip“ nennen. Es beinhaltet die Koppelung der reinen Bauleistung mit sehr langen Verträgen über die spätere Erhaltung und den Betrieb. Man versprach, die gewünschten Synergien bereitzustellen und den Mehrwert mit dem Staat zu teilen.

Das Modell fand schnell parteiübergreifend begeisterte Anhänger, man schöpfte nicht nur Hoffnung, einzelne Projekte schneller und kostengünstiger realisieren zu können, auch die kritisierte öffentliche Verwaltung hoffte man durch den Konkurrenzdruck mit den Privaten in eine vergleichbare Richtung zu reformieren.

Das war vor etwa zwölf Jahren. Wie sieht es heute mit PPP aus?

Eine Zwischenbilanz in 20 Stichpunkten.

Inhalt

1)	PPP wird nicht evaluiert.....	4
2)	PPP geht nicht ohne Geheimhaltung.....	4
3)	ÖPP in Deutschland: Insolvenzen, Mehrkosten, Verzögerungen.....	4
4)	PPP international: Insolvenzen, Mehrkosten, Weiterverkäufe	5
5)	Mit PPP wird Verschuldung versteckt und die Schuldenbremse umgangen	6
6)	Effizienzvorteil bei PPP: Stellenabbau im öffentlichen Dienst	6
7)	Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen: wie neutral sind die Berater?.....	6
8)	Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen: wie lange halten Langzeitprognosen?	7
9)	Ist ÖPP mittelstandsfeindlich?.....	8
10)	Kommt frisches Kapital und wenn ja wie viel?	8
11)	Vergaberecht, Tariflöhne, Umwelt- + Sicherheitsstandards unter Druck?	8
12)	Bedroht PPP die Substanz der Infrastruktur der Daseinsvorsorge?.....	9
13)	Lebenszyklusprinzip: Hält Infrastruktur länger als 30 Jahre?.....	9
14)	Übernehmen die Privaten Risiken, und wenn ja, welche?.....	10
15)	Vom F-Modell über das A-Modell jetzt zum V-Modell?	10
16)	Ist PPP Privatisierung?	11
17)	Wie viel kostet PPP?	11
18)	Mehr Wettbewerb durch PPP?.....	12
19)	Welche Rolle spielen die Rechnungshöfe?.....	12
20)	Ist Steuerflucht bei PPP-Projekten zu verhindern?	12
	Zusammenfassende Bewertung	13

1) PPP wird nicht evaluiert

Obwohl der Bund eine intensive Tätigkeit zur Förderung von PPP an den Tag legte und noch legt, unterlässt er gleichzeitig jegliche Auswertung in harten Zahlen und Fakten. Selbst für prämierte Projekte (PPP-Innovationspreis, PPP-Leuchtturmprojekte) und Pilotprojekte gibt es keine öffentlich zugänglichen Auswertungen. Die Bundesregierung kann ausweislich der Antwort auf eine parlamentarische Anfrage auch keine wissenschaftlichen Quellen oder Vergleichbares nennen, die belegen, dass PPP gegenüber konventioneller Ausschreibung grundsätzlich vorteilhafter ist.² So liegen auch keine dezidierte Auswertungen vor, wie viel z.B. ein durchschnittlicher Autobahn-km für den PPP-Ausbau, den PPP-Erhalt und den PPP-Betrieb kosten, liegen nicht vor. Auf eine parlamentarische der Fraktion 'Die Linke' antwortete die Bundesregierung dieses Frühjahr, was sie alles bei PPP nicht evaluiert. Die Liste ist mehrere Seiten lang. Milliarden Euro werden ausgegeben, und niemand rechnet nach, ob es dafür tatsächlich einen adäquaten Gegenwert gegeben hat. PPP ist ohne begleitende Evaluation im günstigsten Fall nur ein Blindflug - das kann auch noch gut gehen. Die Fluggäste beunruhigt nur, dass bereits seit dem Start alle Alarmglocken schrillen.

2) PPP geht nicht ohne Geheimhaltung

Obwohl es um Infrastrukturen und Dienste für das Gemeinwohl geht, sind PPP-Vertragsentwürfe und -Verträge stets geheim. Die Geheimhaltung hat mehrere Ebenen: Zum einen sind die PPP-Vertragskonstruktionen enorm komplex und zumeist mehrtausendseitig (A1: 36.000 Seiten, Toll Collect: 17.000 Seiten). Mandatsträger haben kaum die Chance, die tatsächlichen Folgekosten solcher Verträge in der kurzen Frist vor der parlamentarischen Entscheidung abzuschätzen. Ihnen wird deswegen angeboten, sich auf das mitgelieferte Preisschild verlassen, das in Form des sogenannten Effizienzvorteils dargeboten wird.

Die zugrundeliegende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ist etwas weniger umfangreich, aber bis auf eine Zahl gleichfalls geheim.

Mit Schwärzungen versehene Veröffentlichungen von Teilen von sieben kleineren PPP-Verträgen (z.B. Kunstrasen in Königswinter) im Gesamtinvestitionsvolumen von 73 Millionen Euro werden von der Bauindustrie mit Unterstützung des Bundes als „Transparenzinitiative“ beworben. Bezogen auf das von der Bauindustrie angegebene bisherige PPP-Investitionsvolumen liegt der Anteil der offengelegten Verträge deutlich unter einem Prozent. Bleiben Veröffentlichungstempo und Wachstum von PPP-Volumen konstant, wird sich dieser Anteil zukünftig weiter verringern. Auch was genau geschwärzt wurde, ist aufschlussreich: Ausnahmslos jede Zahl, die einen Rückschluss auf das vereinbarte Entgelt zulassen würde, ist geschwärzt. Weder Miete, Bürgschaftshöhe, Bonus- oder Malushöhe noch der Umfang von Rückstellungen sind lesbar. Und weil das so ist, wurde ein rechtlich unverbindliches Datenblatt mit dem Titel 'Zahlen+Fakten' beigefügt. Hier werden dann Kosten behauptet. Der Begriff Transparenzinitiative muss allerdings vor diesem Hintergrund als irreführend bezeichnet werden.

3) ÖPP in Deutschland: Insolvenzen, Mehrkosten, Verzögerungen

Mindestens seit zwölf Jahren werden in Deutschland PPP-Projekte betrieben. Schon aus diesem Zeitraum und somit weit vor dem regulären Ablauf der PPP-Projekte gibt es zahlreiche Belege von eklatanten Kostensteigerungen, gravierenden Verzögerungen der Realisierung, massiven Einschränkungen der Leistungen sowie Schädigungen der Infrastruktur. Viele Projekte wurden vorzeitig abgebrochen, teilweise auch auf Wunsch des Konzessionärs oder wegen Insolvenz. Und das sind längst keine

Einzelfälle oder untergeordnete Projekte mehr. Unter den Projektabbrüchen sind auch Preisträger und Pilotprojekte wie das "digitale Bürgerportal Würzburg". Andere PPP-Projekte verzeichnen erhebliche Kostensteigerungen, so das PPP-Innovationsprojekt Elbphilharmonie Hamburg und das PPP-Innovationsprojekt „90 Schulen Landkreis Offenbach“. Nach vier Jahren Planung und Kosten für externe Berater von über zwei Millionen Euro sagte am 18. Juni diesen Jahres die schwarz-grüne Koalition in Frankfurt ein 500-Millionen-Euro-PPP-Projekt ab: Man hatte geplant, 130 Brücken und 40 weitere Ingenieurbauwerke per ÖPP zu sanieren und für 30 Jahre instand zu halten. In Keitum wurde der Gemeinderat wegen eines PPP-Desasters abgewählt. Vor der 14 Mio. Euro teuren Investitionsruine hat man eine Gedenktafel mit folgender Überschrift angebracht:

"Lernort PPP (Public Private Partnership) oder wie der Traum vom Thermalbad zum finanziellen Alptraum wurde."

4) PPP international: Insolvenzen, Mehrkosten, Weiterverkäufe

Bei der Verabschiedung des PPP-Beschleunigungsgesetzes, dem 2005 alle Parteien mit Ausnahme der PDS zugestimmt haben, haben sich die Redner mehrfach auf die positiven internationalen Erfahrungen bezogen. Es war erklärtes Ziel, die dortigen Modelle nachzuahmen.³ Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel hat in ihrer Regierungserklärung am 29. Juni 2012 PPP als Bestandteil des europäischen Pakts für Wachstum und Beschäftigung identifiziert und möchte dafür Mittel der sogenannten Projektanleihen sowie der Europäischen Investitionsbank einsetzen.⁴ In einem Schreiben an meine Organisation formuliert die Bundesregierung, dass

"ÖPP sich international als eine alternative Beschaffungsform entwickelt hat".⁵

Die internationalen Erfahrungen sind dabei besorgniserregend. So gibt es bei PPP zahlreiche folgenschwere Projektabbrüche. Beim bisher weltweit größten PPP-Einzelprojekt, der Londoner Metro, wurden 30-Jahres-Verträge nach nur sieben Jahren abgebrochen, das zugehörige PPP-Volumen betrug 12,2 Mrd. britischen Pfund (ca. 15,3 Mrd. Euro). Nach Aussagen des Präsidenten der größten britischen Transportgewerkschaft RMT, Alex Gordon⁶, erfolgte dieser PPP-Abbruch kurz vor dem ansonsten unausweichlichen technischen Zusammenbruch des U-Bahn-Transports in London.

Das britische Unterhaus dokumentiert in einem Bericht von 2011⁷, erstellt von einer konservativ-liberalen Regierung, dass für PPP keine Belege gefunden wurden, die dessen grundsätzliche Vorteilhaftigkeit erweisen. Für den Bericht wurden zahlreiche Experten angehört und 50 schriftliche Stellungnahmen abgerufen. In 121 Einzelpunkten wurden überwiegend Nachteile, insbesondere gravierende Mehrkosten festgestellt.

PPP weist eine hohe internationale Verflechtung auf. PPP-Akteure sind üblicherweise transnationale Konzerne, die PPP-Verträge in Deutschland, Australien, Großbritannien, Griechenland und vielen weiteren Ländern abgeschlossen haben. Abschnitte deutscher Autobahnen werden von einem britisch-deutschen, zwei französisch-deutschen und einem französisch-niederländisch-deutschen Konsortium ausgebaut und betrieben. Die Forderungen aus den Verträgen sind weiterveräußert und werden in internationalen Infrastrukturfonds gebündelt. Allein in Großbritannien haben seit 1998 Weiterverkäufe von über 650 PPPs stattgefunden, das verkaufte Volumen umfasste mehr als 5 Mrd. britische Pfund (6,25 Mrd. Euro). Der durchschnittliche Gewinn lag über 25 Prozent⁸.

5) Mit PPP wird Verschuldung versteckt und die Schuldenbremse umgangen

PPP adressiert sich vor allem an öffentliche Körperschaften richtet, die infolge schwieriger Haushaltslage mit dem Rücken an der Wand stehen. In öffentlich zugänglichen Argumentationslisten der PPP-Befürworter wird beteuert, dass PPP selbstredend nur dann in Frage kommt, wenn die entsprechende Körperschaft sich die Investition auch konventionell leisten kann. Im Praktischen sind infolge der real existierenden Verschuldungsregeln⁹: Investitionen nur per PPP zulässig, für konventionelle Realisierungen wird eine weitere Verschuldung untersagt oder werden die zugehörigen Mittel wie im Fall der A7 ausschließlich für PPP im Bundeshaushalt reserviert. Mithilfe der Schuldenbremsen wurde ein weiterer sich selbst verstärkender Sachzwang geschaffen, der für PPP-Schattenhaushalte blind ist.

PPP-Verträge generieren kein zusätzliches Kapital. Sie sind eine Form, über kreditähnliche Rechtsverträge ein bei konventioneller Vergabe bezogen auf Verschuldungsgrenzen und Haushaltstransparenz meldepflichtiges Eingehen von Zahlungsverpflichtungen zu vermeiden. Nach Großbritannien sind in Europa Griechenland und Portugal die Länder mit der höchsten Rate an PPPs bezogen auf die Wirtschaftsleistung. Unter anderem nach den Regeln von EUROSTAT von 2004 sind PPPs nicht als Verschuldung zu rechnen, wenn der Private das überwiegende Risiko trägt – was stets angenommen wird und aufgrund der Geheimhaltung nicht überprüfbar ist. 2012 sollte die problematische Verschuldungsregel aufgehoben werden, die auch Griechenland und Portugal geholfen hatte, zahlreiche Schulden zu verstecken. Die EUROSTAT-Reform scheiterte jedoch bisher am Widerstand vor allem der deutschen Bundesregierung.⁹

6) Effizienzvorteil bei PPP: Stellenabbau im öffentlichen Dienst

Einsparungen der Privaten steht zwingend Stellenabbau beim Staat gegenüber, wenn der anvisierte Effizienzvorteil erzielt werden soll. Bei der A7 geht es konkret um 50 Straßenwärter sowie um sechs Verwaltungsstellen unter anderem im Straßenbauamt. Bei A1-PPP-Projekt gab es Autobahnmeistereien Euten und Hitzfeld bereits im Vorfeld keine Einstellungen mehr. Nach der Zuschlagserteilung wurden die Autobahnmeistereien wurden aufgelöst, die Immobilien der Autobahnmeistereien wurden dem Konzessionär angeboten. Zahlreiche Stellen wurden dauerhaft abgebaut. Die Vorgabe der extern erstellten Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bestimmt den Stellenabbau: Baut der Staat weniger oder langsamer Stellen ab, verliert er den Effizienzvorteil.

7) Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen: wie neutral sind die Berater?

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (WUs) sind bisher der Schlüssel in der Bewertung von PPPs. Weisen sie einen Effizienzvorteil aus, gilt das betreffende PPP-Projekt als sinnvoll, ja geboten. WUs werden an vielen Stellen kritisiert, soweit Beteiligten oder Mandatsträgern Einblick gewährt wird. Im April dieses Jahres wurde eine vom Bundeswirtschaftsministerium aufgrund eines Beschlusses des Bundestags mitfinanzierte Studie veröffentlicht. Darin heißt es:

"Zahlreiche Manipulationsmöglichkeiten, die es gestatten, bei einer Analyse der Vorteilhaftigkeit von ÖPP-Modellen diese als bessere Alternative erscheinen zu lassen, legen es nahe, im Zweifelsfall davon auszugehen, dass das traditionelle Modell einer gewerkweisen Vergabe und einer Finanzierung über den Haushalt die bessere Alternative darstellt."¹⁰

WUs sind im Gegensatz zu der üblichen technischen Planung völlig unverbindlich. Wer die öffentliche Hand gezielt doppelt so teuer rechnet, haftet auch bei nachgewiesenen Fehlern für nichts. Im „Gemeinsamen Erfahrungsbericht zur Wirtschaftlichkeit von ÖPP Projekten“ vom September 2011 schreiben die Präsidenten des Rechnungshofes des Bundes (BRH) und der Länder zum Einsatz externer Berater und Transaktionskosten:

„Die Auswahl der Berater erfolgte vielfach anhand der Empfehlungen der ehemaligen PPP-Task Force des Bundes. Die Rechnungshöfe stellten fest, dass günstige „Lockangebote“ für Machbarkeitsstudien angeboten wurden, um Folgeberatungsaufträge zu erlangen (...). In vielen Fällen zeichneten sich die Arbeitsergebnisse der Berater durch mangelnde Nachvollziehbarkeit aus. Zum Teil waren die Grenzen zwischen Beratung und Lobbying fließend.“

Auf die Problematik der eigennutzorientierten Beratung weist auch ein vom Bundesrechnungshof in Auftrag gegebenes wissenschaftliches Gutachten hin. Demnach können...

„...involvierte Berater an einem bestimmten Ausgang einer WU interessiert sein, um z. B. etwaige Folgeaufträge erhalten zu können“.

Auch im Bericht des britischen Unterhauses zu PPP⁷ wird die Manipulationsgefahr bei WUs hervorgehoben:

„Jedes Finanzmodell, dementsprechend auch die derzeit zum Einsatz gebrachte WU, kann der Manipulation ausgesetzt sein und sollte daher nie allein als Kriterium für Einsatz oder Ablehnung von ÖPP verwendet werden.“¹¹

Die angeblich ausschlaggebenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind der "Geiz ist geil"-Verkaufsprospekt einer Industrie, die sich aus für Daseinsvorsorge bezahlten Steuern renditesicher alimentieren lassen möchte.

8) Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen: wie lange halten Langzeitprognosen?

Fragwürdig an den WUs ist auch die Prognose-Methodik, die Voraussageungenauigkeiten von weniger als zehn Prozent für 30-Jahreszeiträume behauptet, ja nicht selten von weniger als einem Promille. Planungsleistungen nach der geltenden Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI) haben neun Leistungsphasen. Die Vergabe findet in Phase sieben statt. Bis dorthin wurden pro Bauabschnitt zahlreiche einzelne Ingenieurentwürfe erstellt, geprüft und verglichen. Die gerichtlich anerkannte Kostenschwankungsbreite wird im Zuge dieser Planungen, bei denen der Bauherr in jeder Phase zahlreiche Einzelentscheidungen treffen kann, von 40 auf zehn Prozent und darunter gesenkt. Bei PPP hingegen wird bereits nach der Vorplanung vergeben. Die Vorplanung entspricht Phase 1 der HOAI, die gerichtlich anerkannte Kostenschwankungsbreite liegt zu diesem Planungszeitpunkt noch bei 30 Prozent. Dazu kommen die Risiken aus der ultralangen Betriebsphase. Wer vor dreißig Jahren für heute eine Prognose für die Verkehrsinfrastruktur erstellt hätte, hätte ohne den Mauerfall gerechnet, ohne "nine-eleven" und ohne die Finanzkrise von 2008.

Mit den WUs wird die Wirtschaftlichkeit vorwiegend aus Sicht von Betriebswirten bewertet. Zentrale volkswirtschaftliche Prämissen bleiben unberücksichtigt. Nichtmonetäre Vergleiche werden zwar teilweise angestellt, finden aber nur unzureichend Eingang in die Wertung. Eine gebotene ingenieurtechnische Planung, die konkrete Einsparungen generieren könnte, entfällt oder erfolgt erst nach der Vergabe durch den PPP-Konzessionär. Die Rolle der WUs in der Entscheidungsfindung muss daher dringend relativiert werden.

9) Ist ÖPP mittelstandsfeindlich?

Die Großen in der Bauindustrie haben Studien erstellen lassen, die belegen sollen, dass auch mittelständische Firmen profitieren. Die Verbände der mittleren und kleinen Bauunternehmen erklärten allerdings jüngst wieder, es gebe bei ÖPP gerade im Fernstraßenbau eine systematische Benachteiligung. So schrieben die Bundesvereinigung mittelständischer Bauunternehmen und der Zentralverband Deutsches Baugewerbe einen Brief an Bundesverkehrsminister Ramsauer, in dem es heißt:

“ÖPP-Projekte im Bundesfernstraßenbau schaden den gewachsenen Strukturen der mittelständisch geprägten deutschen Bauwirtschaft mit ihren vielen qualifizierten Arbeitsplätzen im Verkehrswegebau.“ Die Deutsche-Handwerks-Zeitung schreibt: *“Bei ÖPP-Projekten bleibe den Baubetrieben des Mittelstandes nach Ansicht der Präsidenten [von BVMB und ZDV] nur die ruinöse Nachnehmerposition bei in- und ausländischen Generalunternehmern, die als Konzessionsnehmer auftreten. Hier haben die vergangenen Jahre [...] gezeigt, dass die Konzessionsnehmer alle finanziellen und technischen Risiken soweit wie möglich auf die nachgeordnete Ebene der bauausführenden Unternehmen abwälzten. Außerdem habe sich [...] herausgestellt, dass die erhofften Vorteile der wirtschaftlicheren und effizienteren Durchführung zweifelhaft sind.“*

Auch der Bundesrechnungshof stellte bereits 2008 in einem Gutachten zum Ausbau der A1 per ÖPP fest, dass der Mittelstand keine Chance hat, mitzubieten. Der einzige Bieter mit teilweise mittelständischer Struktur hatte nach Erhalt der Ausschreibungsunterlagen von insgesamt 155 Leitz-Ordnern erklärt, er werde doch nicht anbieten¹².

10) Kommt frisches Kapital und wenn ja wie viel?

Dass man das ersehnte private Kapital nicht nur wie ein scheues Reh behandeln sollte, sondern zuweilen auch wie ein kleines Insekt mit der Lupe suchen muss, zeigt das Beispiel der A7: Mit einer anvisierten Anschubfinanzierung von 50 Prozent und einer Investitionserbringung durch den Staat für 43 Prozent der Strecke werden nur noch 29 Prozent der Investitionen privat vorfinanziert. Davon bringt der Private PPP-Bieter einen Eigenanteil von 10 Prozent mit, d.h. gerade mal knapp 3 Prozent der Gesamtinvestitionen.

Es sollte hinterfragt werden, ob die laut BRH dringend erforderliche Sanierung abgängiger Betonplatten¹³ für diese Summe um fünf Jahre oder mehr verzögert werden sollte.

11) Vergaberecht, Tariflöhne, Umwelt- + Sicherheitsstandards unter Druck?

Mit PPP sind zahlreiche Umgehungen vergaberechtlicher Restriktionen möglich, die mit volkswirtschaftlichen Nachteilen verbunden sind. In konventioneller Produktion und Vergabe ausgebaute Autobahnen sind aus Gründen der Verkehrssicherheit Mindestabstände von Autobahn-Baustellen und maximale Einzelbaustellenlängen vorgegeben, die A1 mobil durfte zwischen Hamburg und Bremen diesbezügliche Vorgaben ignorieren. Es wurde dort in der Folge ein Anstieg der tödlichen Unfälle dokumentiert¹⁴, der bei der feierlichen Eröffnung vor zwei Wochen keine Erwähnung fand. Mit PPP sind zudem insbesondere durch das Subunternehmensystem Dumpinglöhne und die Unterlaufung öffentlicher Tarif- und Umweltstandards möglich.

12) Bedroht PPP die Substanz der Infrastruktur der Daseinsvorsorge?

Abgerechnet wird zum Schluss, ein schlechter Zustand der den Privaten anvertrauten Infrastruktur kann leicht alle vorher generierten Effizienzvorteile konterkarieren. Alle lebensdauerrelevanten Entscheidungen für die Bauwerke, die bis zur PPP-Vergabe vom Bauherrn nicht getroffen werden konnten, trifft der Private nach der Vergabe im eigenen wirtschaftlichen Interesse. Es ist zu erwarten, dass PPP-Bauwerke keine Gesamtlebensdauer von sechzig oder achtzig Jahren erreichen werden, wie dies bisher in konventioneller Ausschreibung erzielt und erreicht wurde. PPP-Verträge sind hinsichtlich der Rückübergabe am Vertragsende juristisches Neuland. Ob die Vertragsregelungen in den komplexen Verträgen gerichtsfest sind, muss sich erst erweisen. Die zugehörigen Verträge sind vielfach mehrtausendseitig. Im Fall des PPP-Projekts zur Lkw-Maut waren es 17.000 Seiten, der Bund konnte von seinen Forderungen in Höhe mehrerer Milliarden Euro nahezu nichts durchsetzen.

Das Beispiel der A7 zeigt folgendes: 2011 betrug das Bruttoanlagevermögen der Bundesautobahnen 129 Milliarden Euro, im Durchschnitt einer sechsspurigen Autobahn sind das 14 Millionen Euro pro Autobahn-km. Für den PPP-Abschnitt der A7 ergibt sich für die für den PPP-Betrieb vorgesehenen 71,8 km ein Anlagewert von einer Milliarde Euro. Eine Anlagewertminderung von nur 10 Prozent (Grundsanierung nach 45 statt nach 50 oder nach 27 statt nach 30 Jahren) infolge Unterinvestition während des Erhaltungszeitraums verursacht einen Schaden von 100 Millionen Euro.

Nicht selten wird in den WUs angenommen, dass ein Vertragskontrollteam über den 30-Jahreszeitraum gebildet wird. Üblicherweise werden dafür ca. 85.000 Euro pro Jahr angenommen, kaum mehr als eine qualifizierte

Vollzeitstelle. Mit dieser minimalen personellen Ausstattung sollen die korrekte Abrechnung von hunderten Millionen Euro und der Werterhalt von Infrastrukturen im Wert einer Milliarde Euro überwacht werden. Die öffentliche Hand riskiert wie im Fall der Lkw-Maut Einbußen in der Größenordnung dreistelliger Millionenbeträge.

13) Lebenszyklusprinzip: Hält Infrastruktur länger als 30 Jahre?

Das sogenannte Lebenszyklusprinzip ist ein Hauptargument der PPP-Befürworter. Demnach soll die kombinierte Vergabe von Bauleistung mit einer sehr langen Betriebsphase beim Privaten den Mechanismus auslösen, durch den Anreiz der Einsparung von Betriebskosten von sich aus eine auch für die Steuer- und Gebührendzahlenden vorteilhaft Bau- und Betriebsweise zu wählen. Tatsächlich haben nahezu alle öffentlichen Bauten Lebensdauern von weitaus mehr als der für PPP üblicherweise gewählten 30 Jahre. Öffentliche Infrastrukturen werden hierzulande zu unserem Glück 50, 80 und mehr Jahre alt, viele Abwassersysteme sind bereits über hundert. Bestimmte andere Teile wiederum müssen wesentlich öfter ausgetauscht werden, z.B. manche offenporige Asphalt-Beläge (OPAs) teilweise bereits nach sieben Jahren. Für den Umstand, dass ein fixer Betriebszeitraum die richtigen Anreize setzt, gibt es bisher keine Belege. Vieles spricht dafür, dass neben dem positiven Anreiz, Betriebskosten zu sparen auch zahlreiche Fehlanreize gesetzt werden, nämlich durch Minderinvestitionen und schlechte Betriebsqualität zu sparen.

In der Praxis nimmt man es auch die Bundesregierung mit dem Lebenszyklusprinzip nicht so genau: So sollen bei der A7 von 71,8 per ÖPP zu betreibenden Autobahnkilometern nur 41,2 km auch per

ÖPP gebaut werde. Das bedeutet, für 43 Prozent der Strecke betreibt dann ein Privater Autobahnabschnitte, die der Staat neu saniert und verbreitert hat. Sein Geld verdient der PPP-Konzessionär dann möglicherweise durch Nachforderungen an den Staat: Mit dem nahezu unkündbaren 30-Jahres-Vertrag in der Tasche und bei infolge PPP geschlossenen staatlichen Autobahnmeistereien ist es ein leichtes, zu behaupten, die in staatlicher Regie erweiterten Abschnitte seien baulich völlig unzureichend und müssten, um mit dem vertraglich vereinbartem Aufwand erhalten und betrieben werden zu können, zunächst einmal (teurer) erneut Grund instandgesetzt werden.

14) Übernehmen die Privaten Risiken, und wenn ja, welche?

Im Zuge von PPP ist viel von Risikotransfer die Rede. Jeder solle in den Partnerschaften genau die Risiken übernehmen, die er am besten steuern und somit deren Kosten minimieren kann. In der Folge werden in den PPP-Verträgen angeblich zahlreiche Risiken gegen Vergütung an die Privaten übertragen. Durch die feste Bindung an die Verträge entstehen der öffentlichen Hand allerdings zahlreiche zusätzliche Risiken, die sie in konventioneller Vergabe nie hätte. Eine Nutzungsänderung infolge ungeplanten demographischen Wandels, Änderungen des Nutzerverhaltens oder neue Technologien werden bei PPP für die öffentliche Hand sofort zu Mehrkosten. Es ist den Kommunen nicht mehr möglich, Schulen zu schließen, umzunutzen oder einfach leer stehen zu lassen. Noch gravierender sind die Risiken die der Private übernommen hat. Zum einen sind die Verträge auch deswegen so lang und komplex, um ein eigentlich übernommenes und extra vergütetes Risiko doch nicht tragen zu müssen. Tritt beim Privaten aber doch einmal ein Risikofall ein und ist auch vor Gericht nicht abzuwenden, meldet er Insolvenz an. Bei der A1 mobil GmbH beträgt das haftende Eigenkapital 35.000 Euro¹⁴. In den Geschäftsberichten

stehen zusätzliche Gesellschafterdarlehen, die allerdings als Risikokapital zu werten sind und jederzeit abgezogen werden können. PPP-Projekte werden ausnahmslos über derart eigenkapitalschwache Zweckgesellschaften abgewickelt. Verkalkuliert sich der Staat im Vorfeld, zahlt er mehr oder bekommt weniger. Verkalkuliert sich der Private, stellt er Nachforderungen oder meldet Insolvenz an. Im Insolvenzfall erhält der Staat mitnichten „eine schöne Infrastruktur für dann wenig Geld“. Vielmehr muss er in der Bauphase für teures Geld in ein zeitkritisches Bauprojekt einsteigen. In der Betriebsphase muss der Staat mit ebenfalls teuren Sofortmaßnahmen die Verkehrssicherheit gewährleisten. Das nun wieder benötigte Personal wurde zuvor abgebaut, die mit den erforderlichen Kapazitäten und dem zugehörigen Know-how ausgestatteten Autobahnmeistereien geschlossen. All das muss ebenfalls eilig und somit teuer wiederhergestellt werden.

In Spanien stehen aktuell die PPP-Betreiber der dortigen Autobahnen vor der Insolvenz, das zugehörige Schuldenvolumen beträgt nach einem Bericht der VIFG¹⁵ ca. vier Mrd. Euro.

15) Vom F-Modell über das A-Modell jetzt zum V-Modell?

Das F-Modell ist nach nur zwei Realisierungen gescheitert. Das A-Modell, das durch „Anschubfinanzierungen“ in der Größenordnung von bis zu 50% sowie die Lkw-Maut finanziert wird, wird ebenfalls nach der Pilotphase nicht mehr weiterverfolgt. Damit ist die Übertragung des Verkehrsmengenrisikos insgesamt gescheitert. Das nun folgende sogenannte Verfügbarkeitsmodell ist ein neues, bisher nicht erprobtes ÖPP-Modell. Verkehrsmengenschätzungen über 30 Jahre sind enorm ungenau. Der Staat muss die Straße infolge der PPP-Verträge 30 Jahre lang

tiptop instand halten lassen (oder zumindest dafür bezahlen), auch wenn dort nur noch sehr wenige Autos und Lkws rollen, was infolge Peak-Oil durchaus nicht auszuschließen ist. Sollte die Verkehrsmenge steigen, trägt der Staat die Mehrkosten auch, da dann sich der Private den zusätzlich zu veranlassenden PPP-Betrieb stets überproportional bezahlen lässt. So geschehen bei dem PPP-Projekt „90 Schulen im Landkreis Offenbach“: Die jährlichen Kosten stiegen von 52 Mio. auf 73 Mio. Euro in nur sechs Jahren.¹⁶ Die Privaten schließen das Verkehrsmengen-Risiko also künftig aus, der Staat erhält aber dennoch nicht die Instrumente zur Kostenminimierung zurück, mit denen er im Eintrittsfall des Risikos kostendämpfend reagieren könnte.

16) Ist PPP Privatisierung?

Privatisierung mag man für hilfreich oder schädlich halten. Die politische Ehrlichkeit gegenüber den Wählerinnen und Wählern gebietet jedoch, die Dinge beim Namen zu nennen. Bei PPP bekommt ein Privater das Recht, sehr lange, zumeist 30 Jahre lang, über alles zu bestimmen, was mit einer Einrichtung der Daseinsvorsorge zu tun hat: Er kann die Infrastruktur in seinem Sinne ausgestalten und verfügt auf dem Weg über die festen Zahlungsraten über die von der öffentlichen Hand erhobenen Gebühren bzw. Steuergelder für diese Infrastruktur. Ganz anders die öffentliche Hand: Sie hat nicht das Recht, Baumängel zu beanstanden („Einredeverzicht“), hat nicht das Hausrecht, hat keine Möglichkeit, Umnutzungen oder Umbauten vorzunehmen, ja bei PPP im Hochbau zuweilen noch nicht einmal das Recht, die Heizung drosseln zu lassen. Dafür hat sie die Pflicht, bis zu 30 Jahre lang zu zahlen, egal was geschieht. Und „egal-was-geschieht“ schließt ein, dass der Private den Betrieb einstellt: Die Stadt Fürth musste zum Beispiel für ein geschlossenes Schwimmbad weiter bezahlen.

Die Infrastruktur der Daseinsvorsorge sichert nicht nur die generelle Funktionsfähigkeit von Wirtschaft und Gesellschaft, sie ist auch unverzichtbare Basis für einen sozialen Ausgleich. Mit PPP geraten immer weitere Teile dieser Infrastruktur in private Hände. Ob und in welcher Qualität Erhalt sowie Aus- und Umbau stattfinden, wird der demokratischen Kontrolle gänzlich entzogen. Der öffentlichen Hand geht im betroffenen Bereich das Know-How verloren. Es ist zu befürchten, dass die Öffentlichkeit in wenigen Jahren hinsichtlich zentraler technischer Fragen zur Daseinsvorsorge von wenigen Firmen abhängig sein wird.

Dass PPP eine Form von Privatisierung ist, ist auch daran ablesbar, dass mit PPP die Umwandlung der Infrastruktur unserer Daseinsvorsorge in handelbare, spekulationsfähige Finanzprodukte möglich ist. Großbritannien hat bereits eine Welle von Weiterverkäufen von PPPs erleiden müssen, der „Sale of equity“ setzt sich nun in Deutschland fort¹⁷. Verkauft wurden zum Beispiel PPP-Anteile von Schulen in Pforzheim, der Feuerwache Mülheim, dem Justizzentrum Wiesbaden, dem Gefängnis Burg und dem Verwaltungszentrum Unna. Es liegt Befürwortern von PPP sehr daran, zu leugnen, dass PPP Privatisierung ist. Der Grund ist vermutlich, dass Privatisierung mittlerweile ein sehr schlechtes Ansehen hat. Nach einer vor zwei Wochen vorgestellten repräsentativen Forsa-Umfrage wünschen sich 78% der Bürgerinnen und Bürger keine weiteren Privatisierungen oder sogar deren Rückabwicklung.¹⁸

17) Wie viel kostet PPP?

Die interessante Begründung für den letztendlichen Verzicht auf das Frankfurter-Brücken-PPP-Projekt lautete: Es habe sich um ein Projekt „aus finanziell besseren Zeiten“ gehandelt. PPP ist enorm teuer. Der Finanzausschuss des britischen Unterhauses

kommt zu dem Schluss, dass Verschuldung per PPP 1,7-mal teurer kommt als die Finanzierung über staatliche Verschuldung für Investitionen¹⁹. In Deutschland fehlen mangels Auswertung vergleichbar konkrete Zahlen. Dass PPP enorm teuer zu stehen kommt, haben viele Städte und Gemeinden jedoch schon am eigenen Leib erfahren müssen. Und auch für den Bund wird es teuer: Er hat 12875 km Bundesautobahnen mit rund 57.400 km Fahrspuren. 334 Autobahn-km werden aktuell per PPP betrieben, das sind 2,7% des Gesamtnetzes, 233 km wurden bzw. werden von Privatfirmen im Zuge von PPP von vier auf sechs Spuren ausgebaut, das sind 1,9% der Autobahnkilometer in Deutschland. Für dieses relativ kleine Leistungsvolumen erhalten die beauftragten Privatfirmen allerdings erhebliche Mittel. So stagnieren die Einnahmen für den Bund aus der Lkw-Maut, obwohl Lkw-Verkehr und Mautstrecken wachsen: Ein erheblicher Anteil der Maut landet infolge der PPP-Verträge bei den privaten Bau- und Betriebs-Konsortien und beim privaten PPP-Vertragspartner Toll Collect.

18) Mehr Wettbewerb durch PPP?

Jörg Bode, Minister für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr in Niedersachsen gesteht ganz offen das umfassende Marktversagen im Fall von PPP ein:

„Wenn Sie heute das Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung veröffentlichen wollen, geben Sie jedem ÖPP-Anbieter eine kalkulatorische Steilvorlage, um die konventionelle Variante im Wettbewerb zu unterbieten oder mit ihr gleichzuziehen. Damit [...] hätten Sie Ihrem eigentlichen Anliegen [...] einen Bärendienst erwiesen.“

Man geht davon aus, dass sich die Bieter nur im Wettbewerb zur öffentlichen Hand, aber nicht untereinander befinden. In der Tat gibt es nicht selten wie im Fall Toll Collect am Ende nur einen Bieter.

19) Welche Rolle spielen die Rechnungshöfe?

Der Bundesrechnungshof sowie die Rechnungshöfe der Länder nehmen seit Jahren überwiegend kritisch Stellung zu PPP, soweit sie in Projekte eingebunden werden. Die Rechnungshöfe zeigen in ihrer höflichen Sprache auf, dass in WUs behauptete Wirtschaftlichkeitsvorteile tatsächlich Wirtschaftlichkeitsnachteile darstellen und weisen auch auf nicht unmittelbar monetäre Effekte wie enorme Bauverzögerungen durch PPP hin. Dass die Rechnungshöfe ÖPP kritisieren dürfen, bedeutet jedoch nicht, dass damit allen demokratischen und föderalen Regeln genüge getan ist. Die nur dem Gesetz unterworfenen Rechnungshöfe bewerten konkrete Projekte und geben keine politische Handlungsempfehlung. Es ist Aufgabe der Politik, ihre eigenen politischen Schlussfolgerungen zu ÖPP zu ziehen.

20) Ist Steuerflucht bei PPP-Projekten zu verhindern?

Zahlreiche PPP-Gesellschaften und -Akteure haben ihren Sitz in Steueroasen.²⁰ Der Infrastrukturfonds 'Bilfinger + Berger Global Infrastructure' hat zum Beispiel seinen Sitz in Luxemburg. Dass das kein Zufall ist, wird in einem Bericht des Fonds von 2011 hervorgehoben:

“The Directors intend that the affairs of the Company should be conducted so that it does not become resident in Germany for taxation purposes by virtue of its management and control being undertaken within Germany; and they do not expect the Company to be held, from a German taxation perspective, as carrying on a trade or business for which a permanent establishment is maintained, or a permanent representative has been appointed, in the Federal Republic of Germany.”²¹

Zusammenfassende Bewertung

PPP ist nicht fehlerhaft, PPP ist insgesamt ein Fehler. Die dargestellten prinzipiellen Nachteile von PPP lassen sich nicht durch etwas mehr Transparenz, etwas bessere Vertragsgestaltung („Zweite Generation von PPP-Verträgen“), besseres Vertragsmanagement oder eine bessere Auswahl der Projekte beheben. Die PPP zugrundeliegenden Mechanismen werden von der Privatwirtschaft nicht ohne Grund für sich selbst nicht angewendet: Privatfirmen schließen keine 30-Jahres-Verträge ab, sie leisten keinen Einredeverzicht für ihre Bauten, und sie haben das Prinzip „Sale and lease back“ für sich als sehr nachteilig erkannt.

Die Hoffnungen hinsichtlich PPP haben sich nicht erfüllt. Was man für alternative Beschaffung hielt, stellt sich heute als Privatisierung einerseits und eine teure Form von Verschuldung auf der anderen Seite heraus. Die während der Vertragsdauer eines PPP-Projekts anfallenden Kosten sind nicht deckungsgleich mit den Gesamtlebenszykluskosten der öffentlichen Infrastruktur¹, deren Minimierung man angestrebt hatte. Der Zustand zahlreicher in PPP übergebener Infrastrukturen ist dementsprechend schlecht oder unbekannt. Und die ehemals zuständige öffentliche Verwaltung hat man nicht reformiert, sondern komplett abgebaut, das Kind mit dem Bade ausgeschüttet. PPP ist auch nicht der goldene Mittelweg zwischen Staatswirtschaft und Privatisierung.

PPP scheint vielmehr die der Nachteile von beidem zu kombinieren: Planwirtschaft mit öffentlichen Geldern für wenige Private, aber für die Risiken haften die Steuer- und Gebührenzahlenden.

Es hat sich auch gezeigt, dass PPP viel mehr beinhaltet als auswärts essen gehen. Man verpachtet die eigene Küche für 30 Jahre und verpflichtet sich gleichzeitig, von dort im Abo sein Essen zu beziehen. Der Pächter stellte sich als Fast-Food-Kette heraus, die für ihre Burger Luxuspreise nimmt. Aktuell verkauft sie den Pachtvertrag an einen Fonds weiter, der seinen Sitz in einer Steueroase hat.²¹

Bei Grundsteinlegungen und Streckeneröffnungen sind oft Politiker präsent. Anlässlich der Schließung von Stadtbädern in Leimen, Dorsten oder Fürth oder beim Baustopp der Elbphilharmonie in Hamburg standen keine Politiker für Fototermine zur Verfügung. Wer als Mandatsinhaber für PPP stimmt, muss gewärtig sein, dass das PPP-Projekt schon nach weniger Jahren eklatante Kostensteigerungen aufweist oder nach einem Projektabbruch einen Scherbenhaufen, sprich eine beschädigte Infrastruktur zurücklässt. Die Bürgerinnen und Bürger werden es dann vermutlich nicht zulassen, dass die verantwortliche Politik sich hinter den eingangs erstellten Schönwetter-Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen versteckt.

Gemeingut in BürgerInnenhand (GiB) e.V.

Weidenweg 37, 10249 Berlin

Tel.: +49(0) 30 37300442

Fax.: +49(0) 30 37302296

E-Mail: info @ gemeingut.org

Kto.Nr. 1124229100, BLZ 43060967, GLS-Bank

GiB ist als gemeinnützig anerkannt, Spenden an den Verein sind steuerabzugsfähig.

Registergericht Amtsgericht Berlin-Charlottenburg, Registernummer VR 30973

Vertretungsberechtigter Vorstand: Genoveva Brandenburger, Laura Valentukeviciute, Carl Waßmuth



Anmerkungen

¹ T. Beckers, F. Wagemann, J. P. Klatt: Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Vorhaben: Herausforderungen und Lösungsoptionen

² Frage 306/Juli 2011 des MdB Michael Groß, SPD

³ Z.B. Ernst Hinsken (CDU/CSU): „Die Erfahrungen aus dem Ausland zeigen, dass mit PPP Infrastrukturprojekte schneller und kostengünstiger realisiert werden. Hier können wir lernen. Spitzenreiter in Europa bei PPP ist Großbritannien.“ (1. Lesung PPP-Beschleunigungsgesetz, Plenarprotokoll 15/181, 16.6.05)

⁴ Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel: "Ein solcher Pakt für Wachstum und Beschäftigung ist gestern bzw. heute vom Europäischen Rat verabschiedet worden [...]. Meine Damen und Herren, wir werden hierfür in etwa 1 Prozent des Bruttoinlandsprodukts der Europäischen Union in die Hand nehmen, nämlich 120 Milliarden Euro: durch eine verbesserte Anwendung von Strukturfondsmitteln in Höhe von 55 Milliarden Euro, durch Investitionen in Höhe von 60 Milliarden Euro, die wir durch eine Aufstockung des Kapitals der Europäischen Investitionsbank erreichen, und durch eine Pilotphase und später erweiterte Anwendung von sogenannten Projektanleihen. Das kann man sich vorstellen wie Public Private Partnerships." (Deutscher Bundestag, 29. Juni 2012)

⁵ 23.08.2012, Antwort des Bundesministeriums der Finanzen auf die Unterschriftenaktion „PPP adel“, www.gemeingut.org/wp-content/uploads/2012/10/antwort_dressler.pdf

⁶ Alex Gordon, Präsident der National Union of Rail, Maritime & Transport Workers (RMT), in einem Vortrag am 18.9.12 bei der EVG, Berlin

⁷ House of Commons, Treasury Committee, Private Finance Initiative, Seventeenth Report of Session 2010–12, [Volume I](#): Report, together with formal, minutes, oral and written evidence www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmtreasy/1146/1146.pdf, www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmtreasy/1146/1146vw.pdf Written Evidence

⁸ Stand: Oktober 2012, Daten bereitgestellt von Dexter Whitfield, Director, European Services Strategy Unit, and Adjunct Associate Professor, Australian Institute for Social Research, University of Adelaide

⁹ siehe „Member states want to continue hiding debts“, www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT%2BIM-PRESS%2B20120621IPR47394%2B0%2BDOC%2BXML%2BV0/EN&language=EN

¹⁰ Hans-Ulrich Küpper / Lothar Semper (Hrsg.): "Chancen und Risiken von PPP: Eine Betrachtung aus ökonomischer und juristischer Perspektive. Ludwig – Fröhler – Institut, April 2012

¹¹ "Any financial model, such as the current VfM assessment, can be subject to manipulation so it should never be used alone as a pass or fail test for the use of PFI."

¹² Prüfung ÖPP im Straßenbau, Anwendung des A-Modells beim Ausbau der BAB A 1 zwischen dem Bremer Kreuz und dem Autobahndreieck Buchholz Gz.: V 3-2006-1242 Bonn, den 02.06.2008

¹³ BRH Januar 2012: Prüfung der Erhaltungsplanung für Bundesautobahnen in Niedersachsen

¹⁴ NDR: Todesfälle Autobahnbaustelle - NDR Markt vom 09.11.2009 20:15 Uhr

¹⁵ VIFG: Newsletter September 2012

¹⁶ Frankfurter Rundschau, "90 Schulen im Kreis Offenbach saniert", 9.1.2010

¹⁷ „Feuerwache Mülheim: Ein langfristiger Mietvertrag mit der Stadt sorgt für Planungssicherheit und stabile Erträge.“ und „Der Geschlossene 6b-Immobilienfonds Vermögenswerte 5 investiert in das Justiz- und Verwaltungszentrum Wiesbaden, das für 30 Jahre fest an das Land Hessen und die Stadt Wiesbaden vermietet ist.“ www.hannover-leasing.de/geschlossene-immobilienfonds-deutschland.php

¹⁸ Bürgerbefragung öffentlicher Dienst 2012, gemeinsam jährlich durchgeführt seit 2007 von Forsa und dem Deutschen Beamten-Bund (dbb) www.dbb.de/cache/events/projekte/forsa-umfragen.html

¹⁹ "Investment could be increased in the long run, the MPs point out, if government capital investment were used instead of PFI. The average cost of capital for a low risk PFI project is over 8%, double that of government gilts. Analysis commissioned by the Committee suggests that paying off a PFI debt of £1bn may cost taxpayers the same as paying off a direct government debt of £1.7bn.", aus der Pressemitteilung des Finanzausschuss des britischen Unterhauses vom 18.8.2011

²⁰ Dexter Whitfield 2011: „An increasing number of PFI projects are registered in tax havens.“

²¹ Aus: Prospectus Bilfinger + Berger Global Infrastructure 2011 www.bb-gi.com/investor-relations/publications/prospectus/~media/Files/B/Bilfinger-Berger/Attachments/PDFs/ipo-prospectus-december-2011.pdf