

Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung zu ÖPP und einer Infrastrukturgesellschaft, Landtag NRW, 22.9.15

Carl Waßmuth, 15.09.2015

LANDTAG NORDRHEIN-WESTFALEN 16. WAHLPERIODE
STELLUNGNAHME 16/3009
A02

Vorbemerkung	1
Frage 3: (Finanzierung aus haushalterischen und volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten)	2
Frage 1: Welche Erfahrungen wurden bisher mit ÖPP-Projekten gemacht? sowie Fragen 4 und 9: Welche Vorteile haben ÖPP-Projekte (für die öffentliche Hand bzw. für die Allgemeinheit)? Existieren solche Vorteile überhaupt?	3
Erfahrungen zur Dauer.....	4
Erfahrungen zur Effizienz	5
Erfahrungen zur Wirtschaftlichkeit.....	5
Erfahrungen zur Transparenz.....	6
Frage 22: Infrastrukturgesellschaft für Bundesfernstraßen	7
Anhang	10

Vorbemerkung

Angefragt wurde die Position von Gemeingut in BürgerInnenhand zum Antrag der Fraktion CDU 16/8643 vom 12.05.2015. Zusammengefasst wird in diesem Antrag eine „überwiegend unabhängige“ Infrastrukturgesellschaft zur Verkehrsfinanzierung und Planung begrüßt und die Landesregierung aufgefordert, ein Konzept zur Mitarbeit bei der Gründung vorzulegen. Außerdem wird die Landesregierung aufgefordert, ÖPP-Projekte zum Ausbau der Bundesfernstraßen zu fördern.

Zu begrüßen an dem Antrag ist, dass darin die beiden Instrumente ÖPP und Infrastrukturgesellschaft gemeinsam behandelt werden. Die maßgebliche Gemeinsamkeit ist, dass es sich bei beidem um Instrumente handelt, die vor allem anderen dazu dienen sollen, Schulden für Investitionen außerhalb der Haushalte zu verbuchen. Die inhaltliche Diskussion zu den beiden Instrumenten stellt auch darüber hinaus einen gemeinsamen Sachverhalt dar, der im Weiteren durch eine jeweils beide Instrumente mitbetrachtende Debatte berücksichtigt

werden sollte. So wäre es zum Beispiel naiv, ÖPP abzulehnen und gleichzeitig eine (möglicherweise teilprivatisierbare) Infrastrukturgesellschaft zu gründen, die „überwiegend unabhängig“ und somit weitgehend unkontrolliert von demokratisch legitimierten Parlamenten mit den zur Verfügung gestellten Steuergeldern und Gebühren in großem Umfang ÖPP-Projekte umsetzen würde.

ÖPP-Projekte zum Ausbau der Bundesfernstraßen erfolgten bisher als Einzelvorhaben, sie wurden einzeln begründet und hatten mit jeweils eigenen Widerständen zu kämpfen. Gipfel der Auseinandersetzung war die Weisung des Bundesverkehrsministers an den niedersächsischen Landesverkehrsminister, einen Autobahnausbau per ÖPP – und nur per ÖPP – vorzunehmen¹. Mit einer Infrastrukturgesellschaft für den Bundesfernstraßenbau wird ÖPP institutionalisiert.

Die bekannten Nachteile von ÖPP sind übertragbar auf die Infrastrukturgesellschaft. Dazu kommen die spezifischen Nachteile wie die gesamtgesellschaftlichen Kosten für den erforderlichen Verwaltungsumbau.

Details zu den spezifischen Nachteilen finden sich in der Antwort auf Frage 22.

Zum Antrag liegt ein Fragenkatalog von 33 Fragen vor. Es wird nachfolgend nicht auf alle Fragen einzeln eingegangen. Die Gründe hierfür sind folgende:

- Um die generelle Nachteilhaftigkeit der Instrumente ÖPP und Infrastrukturgesellschaft darzulegen, ist die Beantwortung einzelner Fragen hinreichend. Die dort genannten Nachteile können nicht gegen die in ausgelassenen Fragen eventuell enthaltenen Vorteile aufgewogen werden.
- Die Beantwortung einer Anzahl von Fragen wäre für den weiteren und auch quantitativ genaueren Beleg des Überwiegens der Nachteile hilfreich. Allerdings liegen die dazu erforderlichen Informationen nicht (öffentlich) vor, da Bund und Länder die zugehörige Auswertung bisher verweigern. Die FragestellerInnen werden daher ermutigt, sich hier an die Bundesregierung, die Landesregierung sowie an die PPP-Task-Forces bzw. an vergleichbare ÖPP-protégierende Einrichtungen der Länder zu wenden. Ein etwas ausgeweiteter Fragenkatalog, der ausweislich der Antwort der Bundesregierung unbeantwortet ist, ist im Anhang beigelegt.

Die Fragen wurden für die Beantwortung so aufgefasst, dass bei der Abfrage von Vorteilen auch die Nachteile von Interesse sind, bei dem was „besser läuft“ auch das, was „schlechter läuft“.

Frage 3: (Finanzierung aus haushalterischen und volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten)

ÖPP-Schulden werden aktuell nicht als Schulden verbucht, sie erhöhen somit nicht die Verschuldung im Sinne von Schuldenbremsen der Länder und des Bundes oder im Sinne der Maastricht-Kriterien oder des Fiskalpaktes. Zudem ist durch die extrem komplexen und umfangreichen (teilweise mehrere zehntausend Seiten umfassenden) Vertragswerke, die obendrein bisher nahezu ausschließlich geheim sind, eine vollständige Bewertung aller enthaltenen Zahlungsverpflichtungen nicht möglich. Es handelt sich jedoch gleichwohl um Schulden, die fraglos vollständig zurückgezahlt werden müssen. Im Unterschied zu regulären Schulden im Haushalt bleibt über längere Zeit die genaue Schuldenhöhe unbekannt, ebenso wie der zu bezahlende Zinssatz.²

¹ Diese Minister-Weisung war umso erstaunlicher, als der Bundesrechnungshof nachgewiesen hatte, dass das Vorhaben wenigstens 25 Mio. Euro teurer kommt als die öffentliche Eigenerledigung und auch der Rechnungsprüfungsausschuss des Bundestages das Verfahren zwischenzeitlich gestoppt hatte

² Hier ist eine Bezugnahme auf das bekannte Zitat von Bundeskanzlerin Angela Merkel naheliegend, die formuliert hatte: „Man hätte einfach nur die schwäbische Hausfrau fragen sollen, sie hätte uns eine Lebensweisheit gesagt: Man kann nicht auf Dauer über seine Verhältnisse leben.“ Abgesehen vom Umstand, dass das Zitat von der arbeitgebernahen Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft aufgegriffen und in einer eigenen Kampagne verarbeitet wurde, könnte man annehmen, dass sich kaum eine lebensweise schwäbische Hausfrau auf diese Weise - ohne Kenntnis der genauen Schuldenhöhe und des tatsächlichen Zinssatzes - verschulden würde.

**Frage 1: Welche Erfahrungen wurden bisher mit ÖPP-Projekten gemacht? sowie
Fragen 4 und 9: Welche Vorteile haben ÖPP-Projekte (für die öffentliche Hand bzw. für die Allgemeinheit)? Existieren solche Vorteile überhaupt?**

Eine systematische Erhebung zu ÖPP-Projekten seitens der öffentlichen Hand erfolgt bedauerlicherweise nicht. Eine große Anzahl der frühen ÖPP-Projekte wurde als Pilotprojekt bezeichnet und zusätzlich öffentlich gefördert³. Auch für die Pilotprojekte liegt keine Auswertung hinsichtlich einer generellen oder spezifischen Vorteilhaftigkeit der Projekte vor. In Großbritannien, sozusagen dem „ÖPP-Mutterland“, liegen schon weiter zurückreichende Erfahrungen vor, teilweise bis zu 30 Jahren und länger. 2011 wurde dort vom Finanzausschuss des britischen Unterhauses eine kritische Auswertung vorgenommen. Die Abgeordneten kamen zu dem Ergebnis, dass ÖPP keine nachweisbaren Vorteile hat, hingegen aber häufig gravierende Nachteile insbesondere durch Mehrkosten. („The Committee has not seen any convincing evidence that savings and efficiencies during the lifetime of PFI projects offset the significantly higher cost of finance.“ Übersetzt in etwa: „Der Ausschuss konnte nicht sehen, dass überzeugend belegt wurde, dass Einsparungen und Effizienzvorteile während der Laufzeit des PPP-Projekts imstande sind, die signifikant höheren Finanzierungskosten auszugleichen.“⁴)

Zu den Vorteilen von ÖPP für die Allgemeinheit existieren keine wissenschaftlich fundierten Untersuchungen. Dieser Umstand ist auch der Bundesregierung bekannt: In einer Antwort auf eine parlamentarische Anfrage nach einer „nachprüfbaren, evaluierten Datenbasis, wissenschaftlichen Studien oder Langzeituntersuchungen“ zur Vorteilhaftigkeit von ÖPP wusste die Regierung nur zu sagen, dass „die mit den ÖPP-Projekten im Bundesfernstraßenbau bisher auch gesammelten praktischen Erfahrungen o. g. Effekte erwarten [lassen]“⁵. Seitens der Bundesregierung wurde bisher nichts unternommen, um dieser enormen Wissenslücke abzuhelpfen, z.B. durch eine Evaluation von ÖPP in Deutschland. Zwar wurde im Koalitionsvertrag vereinbart, zumindest die Methodik der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu evaluieren, umgesetzt wurde diese Selbstverpflichtung jedoch nicht, es wurde noch nicht einmal damit begonnen. Das bedeutet, dass alle bisherigen ÖPP-Verträge unterzeichnet wurden, ohne dass die ökonomische, ökologische, soziale oder sonstige Vorteilhaftigkeit für die Allgemeinheit belegt wäre. Dem steht die konventionelle Vergabe gegenüber, über die es umfangreiches wissenschaftliches Material gibt und deren Vorteilhaftigkeit sich überdies aus einer über 100 Jahre fortwährenden Praxis ergibt, mit deren Hilfe das nach wie vor hochwertige Netz von Infrastrukturen der Daseinsvorsorge finanziert, errichtet, erhalten und betrieben wurde.

Zu den Nachteilen von ÖPP für die Allgemeinheit gibt es seit 2006 in nahezu regelmäßigen Abständen Berichte der Landesrechnungshöfe und des Bundesrechnungshofs, die die Nachteilhaftigkeit von ÖPP darstellen. So wurden 2014 für fünf Autobahn-ÖPP-Projekte mit einem Gesamtvolumen von 5,1 Milliarden Euro voraussichtliche Mehrkosten von 1,9 Milliarden Euro festgestellt⁶. Das entspricht einem Kostennachteil von 38 Prozent. Behauptet worden waren im Vorfeld Kosteneinsparungen von 10,4 Prozent (532 Millionen Euro). Die Wirt-

³ ÖPP-Pilotprojekte sind z.B. Abschnitte auf der A 8 in Bayern (Augsburg West - München Allach), der A 4 in Thüringen (AS Waltershausen - AS Herleshausen, sog. „Umfahrung Hörselberge“), der A 1/A 4 in Nordrhein-Westfalen (AS Düren - AK Köln Nord), der A 5 in Baden-Württemberg (AS Baden-Baden - AS Offenburg) und der A 1 in Niedersachsen (AD Buchholz - AK Bremer Kreuz), die Fürst-Wrede-Kaserne bei München, Schulen in Halle (Saale), Kiel, Freiburg, und Landkreis Goslar. Siehe dazu auch <http://www.innovativeverwaltung.de/Thema/209/2815/Bundesverkehrsministerium-Entscheidung-fuer-PPP-Pilotprojekte-gefallen.html>

⁴ 2011, House of Commons, Treasury Committee, Private Finance Initiative, Seventeenth Report of Session 2010–12, <http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/treasury-committee/inquiries1/private-finance-initiative/>

⁵ Frage 306/Juli 2011 des Abgeordneten Michael Groß, SPD

⁶ Bundesrechnungshof, „Bericht an der Haushaltsausschuss des Bundestags über Öffentlich Private Partnerschaften im Bundesfernstraßenbau“, Juni 2014, https://www.gemeingut.org/wp-content/uploads/2014/06/2014-06-04_Bericht_BRH_zu_PPP_an_Haushaltsausschuss.pdf

schaftlichkeitsuntersuchungen zu den fünf untersuchten Autobahn-ÖPPs lagen im Durchschnitt somit fast 50 Prozent (genau: 48 Prozent) daneben – zu Lasten der öffentlichen Hand. Ein gemeinsamer Erfahrungsbericht der Landesrechnungshöfe und des Bundesrechnungshofs⁷ hatte bereits 2011 ergeben, dass in 9 von 18 untersuchten Projekten der angegebene Effizienzvorteil gar nicht schlüssig nachgewiesen wurde, in weiteren fünf Fällen wurde von den Rechnungshöfen ein Effizienznachteil festgestellt. Nur in vier der Projekte, d.h. in 22 Prozent der Fälle, konnte ein Effizienzvorteil erkannt werden. Und auch diese Zahl sagt noch nicht alles: In drei dieser Fälle lag der Effizienzvorteil unter fünf Prozent.

Dabei wurde nur ein sehr kleiner Teil der bisherigen ÖPP-Projekte von Rechnungshöfen untersucht, eine solche Prüfung ist nicht obligatorisch und fand bisher auch nur nach Vertragsunterzeichnung statt. Unterstellt man, dass die Rechnungshöfe annähernd zutreffende Berechnungen angestellt haben, hätten durch eine Befassung der Rechnungshöfe im Vorhinein Kosten in Milliardenhöhe vermieden werden können.

Bei zahlreichen ÖPP-Projekten wurde deren Nachteilhaftigkeit auch ohne Prüfung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen offensichtlich. Die Hamburger Bürgerschaft hätte vermutlich auf ihre Elbphilharmonie in der vorgesehenen Form verzichtet, wenn ihr vor Vertragsunterzeichnung bekannt gewesen wäre, dass die Kosten dafür nahe 800 Millionen Euro kommen, mehr als zehnmal so viel wie ursprünglich angenommen. Andere ÖPP-Projekte haben sich ebenfalls schon weit vor dem Ablauf der regulären Vertragsfrist als extrem teuer erwiesen. Im einstigen ÖPP-Vorzeige-Projekt „90 Schulen Landkreis Offenbach“ (PPP-Innovationspreis 2005) liegen die jährlichen Raten derzeit bei 95 Millionen Euro pro Jahr. Vom Kreisrat genehmigt worden waren 52 Millionen Euro pro Jahr. Andere Projekte wurden ganz abgebrochen („Würzburg integriert“, PPP-Innovationspreis 2007, 2010 vom Investor abgebrochen), bei der Therme in Keitum erinnert nur noch eine Ruine sowie eine Gedenktafel („Lernort PPP oder wie der Traum vom Thermalbad zum finanziellen Alptraum wurde“) an das Scheitern und den Verlust von 15,5 Millionen Euro ohne Gegenwert für die Steuerzahlenden. Bei einer Reihe von ÖPP-Projekten sind inakzeptable Leistungseinschränkungen zu verzeichnen. So war das Stadtbad Leimen ganzjährig geschlossen, die ÖPP-Jahresrate musste gleichwohl ohne Kürzungen überwiesen werden. Im Protonentherapiezentrum in Essen mussten die Krebspatienten vier Jahre lang auf die Bereitstellung von Therapieplätzen warten.

Nachfolgend werden weitere Erfahrungen aus folgenden Bereichen aufgeführt:

Erfahrungen zur Dauer

ÖPP-Projekte in Deutschland wurden etwa seit 2000 in Gang gebracht, einzelne auch davor. ÖPP-Verträge sind als ultralanglaufend anzusehen. Zumeist laufen sie über 30 Jahre ohne jede Möglichkeit der regulären Kündigung. Einzelne Verträge haben auch eine Laufzeit, von 25, 20 oder 15 Jahren. Ultralang können die Verträge genannt werden, weil sie mit der Vorlaufphase mehr als eine Generation umspannen. Politiker, die die Verträge aushandeln, sind womöglich schon verstorben, wenn die Rückgabe am Vertragsende ansteht. Ihr Mandat dauerte aber nicht selten nur vier oder fünf Jahre. Hinsichtlich der Dauer der Verträge liegt also ein Maßstabseffekt vor, der gegen nicht oder nur sehr schwer bzw. sehr teuer umkehrbare (Vertrags-) Entscheidungen spricht. Die bisherigen Verträge in Deutschland sind (bis auf die bereits abgebrochenen) alle noch „laufend“. Es ist nicht bekannt, was sich bei der Rückübergabe der betreffenden Infrastrukturen für Situationen ergeben.

⁷ Präsidenten des Rechnungshofes des Bundes (BRH) und der Länder „Gemeinsamen Erfahrungsbericht zur Wirtschaftlichkeit von ÖPP Projekten“, September 2011, <http://www.rechnungshof-rlp.de/icc/internet/med/34a/34a408ff-3f95-9331-a8fc-94e7040d17ef,11111111-1111-1111-1111-111111111111.pdf>

Erfahrungen zur Effizienz

So beliebt Prozentzahlen hinsichtlich sogenannter „Effizienzvorteile“ sind (z.B. „4,3 Prozent Effizienzvorteil bei Vertragsabschluss“⁸), der Begriff „Effizienz“ ist im Zusammenhang mit ÖPP bedauerlicherweise nicht geschlossen definiert. Zudem handelt es sich bei allen bekannten Effizienzangaben um Prognosewerte – in keinem Fall wurde bisher die tatsächliche, rückwirkend belegte Effizienz ermittelt. Man könnte den Effizienzvorteil aus sogenannten Wirtschaftlichkeitsgutachten mit Renditeversprechen von Lebensversicherern vergleichen: Bei Vertragsabschluss wird zwar eine große Zahl mit Nachkommastellen genannt, die als Mindestzahlungssumme suggeriert wird. Nach Ablauf stellt sich diese Angabe der Versicherungen⁹ oft als nicht haltbar heraus¹⁰.

Nachfolgend drei von den Rechnungshöfen geprüfte Ergebnisse zu den angeblichen Effizienzvorteilen:

- „Die Rechnungshöfe stellten fest, dass die Effizienzvorteile der ÖPP-Varianten häufig zu hoch ermittelt oder nicht schlüssig nachgewiesen wurden.“¹¹
- „[...] Der Landesrechnungshof stellte zudem fest, dass der pauschale Effizienzvorteil der ÖPP-Variante weder bei den Baukosten noch bei den Betriebskosten schlüssig nachgewiesen werden konnte.“¹²
- „Der im Wirtschaftlichkeitsvergleich ausgewiesene Effizienzvorteil von 12 Prozent der ÖPP-Variante gegenüber der konventionellen Beschaffungsvariante durch das Land Sachsen-Anhalt basierte somit im Wesentlichen auf einer zu hoch angesetzten Kostenschätzung für den PSC, die noch zusätzlich durch in ihrer Höhe nicht nachvollziehbare Risikozuschläge in der Bau- und Betreiberphase eine Steigerung erfahren hat.“¹³

Erfahrungen zur Wirtschaftlichkeit

Auch hier besteht eine begriffliche Unschärfe, die den Parameter als belastbare Grundlage für eine tragfähige Bewertung aus Sicht der Parlamente und Bürger unbrauchbar macht. Handelt es sich um eine betriebswirtschaftliche „Wirtschaftlichkeit“ bzw. Unwirtschaftlichkeit? Und falls ja, was genau ist dann der Betrieb? Oder geht es um eine volkswirtschaftliche Wirtschaftlichkeit? Darauf deutet der Umstand, dass es sich zumeist um Infrastrukturen der Daseinsvorsorge handelt, die vor allem einen volkswirtschaftlichen Effekt entfalten (sollen). Auch Minister Dobrindt sprach bei der Vorstellung der neuen Generation von ÖPPs von der Vermeidung „des größten Volkswirtschaftlichen Schadens“ (des Staus). Allerdings wird keine Kosten-Nutzen-Analyse durchgeführt, wie man sie zur Bewertung volkswirtschaftlicher Investitionen erwarten sollte. Stattdessen gibt

⁸ PPP-Projektdatenbank, Schulen der Stadt Offenbach, [http://www.ppp-projektdatenbank.de/index.php?id=28&tx_ppp_controller_searchform\[projectId\]=270&tx_ppp_controller_searchform\[action\]=showProject](http://www.ppp-projektdatenbank.de/index.php?id=28&tx_ppp_controller_searchform[projectId]=270&tx_ppp_controller_searchform[action]=showProject)

⁹ Siehe z.B. Holger Balodis und Dagmar Hühne: „Die Vorsorgelüge. Wie Politik und private Rentenversicherungen uns in die Altersarmut treiben.“ Econ Berlin 2012

¹⁰ Insofern kann es als spannend angesehen werden, wenn künftig diejenigen, die Jahrzehntlang ihre Kunden hinters Licht geführt haben – die Versicherungskonzerne –, nun mit denen, die professionell die öffentliche Hand übervorteilen – die ÖPP-Branche –, zusammentun. Siehe zum Leumund der ÖPP-Branche z.B. die Bundeswirtschaftsministerium aufgrund eines Beschlusses des Bundestags mitfinanzierte Studie (Hans-Ulrich Küpper / Lothar Semper (Hrsg.): "Chancen und Risiken von PPP: Eine Betrachtung aus ökonomischer und juristischer Perspektive. Ludwig-Fröhler-Institut, April 2012) Dort 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." Eine methodische Vorgehensweise bei der Übervorteilung vermuten auch die Rechnungshöfe 2011 in einem gemeinsamen Bericht: „Die Rechnungshöfe stellten fest, dass [von ÖPP-Beratern der öffentlichen Hand] günstige „Lockangebote“ für Machbarkeitsstudien angeboten wurden, um Folgeberatungsaufträge zu erlangen (...) Zum Teil waren die Grenzen zwischen Beratung und Lobbying fließend.“

¹¹ Gemeinsamer Erfahrungsbericht der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zur Wirtschaftlichkeit von ÖPP-Projekten, S.16

¹² ebenda, S.21

¹³ ebenda S.38

es Wirtschaftlichkeitsgutachten, für die es keinen anerkannten Standard zu den Berechnungsgrundlagen und -methoden gibt. Und so kommt es, dass maßgebliche volkswirtschaftliche Parameter regelmäßig nicht erfasst werden:

- das Risiko, dass der private Auftragnehmer in der Vertragslaufzeit insolvent wird,
- Risiken aus den vieltausendseitigen Verträgen, die konsistent zu prüfen zum Vertragsabschluss so gut wie niemand imstande ist, und in denen sich für die öffentliche Hand vermeintlich günstige Regeln (z.B. Malus-Zahlungen bei Schlechtleistung) als nicht gerichtsfest erweisen
- Risiken der Kostensteigerung infolge der starren Verträge, die Änderungen an die Anforderungen (z.B. Ganztagsschulbetrieb bei Schulgebäuden) nur durch überproportional hohe Vergütung erfassen können
- Risiken aus der Schädigung des lokalen Mittelstands, der für 30 Jahre von bedeutendem Auftragsvolumen ausgeschlossen wird. Zu den Risiken des Mittelstands siehe die Stellungnahmen der entsprechenden verbände zu ÖPP sowie gegebenenfalls in dieser Anhörung.
- Risiken durch den Verlust des Know-Hows der öffentlichen Hand, die ihre eigenen Kompetenzen im Vertragszeitraum abbauen muss und dann von den Aussagen interessengebundener Dritter abhängig wird
- Risiken durch eine eventuelle Schädigung oder Desinvestition der Infrastruktur durch den privaten Auftragnehmer, so dass der Vertragsgegenstand nach Übergabe durch die Gemeinschaft der Steuerzahlenden teuer saniert werden muss (Beispiel Rail Track und das britische Schienennetz)
- Risiken hinsichtlich der Kreditwürdigkeit und Finanzmarktstabilität der öffentlichen Körperschaften, die sich daraus ergeben, dass ÖPP-Projekte zwar eine Form von Kredit sind, aber gemeinhin außerhalb der regulären Haushalte und somit nicht als Schulden verbucht werden. Eine Änderung der Schuldenregelung hinsichtlich der ÖPP-Projekte, z.B. der Erfassungskriterien von ÖPP für die Maastricht-Regeln, den europäischen Fiskalpakt oder die deutsche Schuldenbremse können bei großen ÖPP-Finanzvolumen somit dazu führen, dass sich die Verschuldung Deutschlands oder der Bundesländer schlagartig erhöht und dadurch unerwünschte Bewegung an den Finanzmärkten auslöst oder das Rating öffentlicher Körperschaften in Deutschland negativ beeinflusst.
- Effekte, die sich ergeben, weil die öffentliche Vergabeordnung für die Auftragnehmer nicht gilt oder nicht eingehalten wird, z.B. Lohndumping oder das Unterlaufen von Umweltstandards
- Effekte, die sich ergeben, weil die Vergabeform durch die extreme Intransparenz ungleich anfälliger ist für Korruption

Erfahrungen zur Transparenz

ÖPP-Verträge und auch ÖPP-Ausschreibungsunterlagen und -Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen unterliegen als Bestandteil privatwirtschaftlicher Vertragswerke der Geheimhaltung. Von der Möglichkeit der öffentlichen Hand, vertraglich die Offenlegung der Dokumente zu vereinbaren, wurde bisher in keinem bekannten Fall Gebrauch gemacht. Als Argument für die Geheimhaltung werden auf der einen Seite die schützenswerten Interessen der privaten Seite angeführt, aber auch die Notwendigkeit der Geheimhaltung, um den erwünschten Effizienzvorteil überhaupt erreichen zu können. Wissenschaftliche Belege, dass Geheimhaltung von Ausschreibungsunterlagen und Verträgen zu größerer Kosteneffizienz führt, sind nicht bekannt. Die extreme Intransparenz hinsichtlich der Verfahren, der Verträge und der Ergebnisbewertung von ÖPP-Leistungen wird auch nicht durch die sogenannte Transparenz-Initiative der deutschen Bauindustrie entkräftet. Die dort aufgeführten Verträge sind von Anzahl und Vertragsvolumen marginal. Zudem

sind die Veröffentlichungen der Vertragswerke mehr als unvollständig, relevante Daten fehlen. In einzelnen „offengelegten Verträgen“ finden sich nur zwei Zahlenangaben, der Rest fehlt oder ist geschwärzt.¹⁴ Dem stehen die Auswirkungen wirklicher Offenlegungen gegenüber: Die per Volksentscheid erzwungene Veröffentlichung der ÖPP-Verträge zu den Berliner Wasserbetrieben lösten – unter anderem durch das damit verbundene Bekanntwerden der enthaltenen Renditegarantien – einen so starken politischen Druck aus, dass das Land Berlin nur zwei Jahre später die PPP-Partner ausbezahlte so die Rekommunalisierung einleitete.

Frage 22: Infrastrukturgesellschaft für die Bundesfernstraßen

Der Vorschlag für eine Infrastrukturgesellschaft für die Bundesfernstraßen geht auf den Bericht der sogenannten Fratzscher-Kommission vom April 2015¹⁵ zurück. Im Kern geht es dabei darum, das Gewicht der Bestimmung über die öffentlichen Infrastrukturen der Daseinsvorsorge zu verschieben: weg von Instrumenten der Demokratie hin zu einer verstärkten Bestimmung durch Kapitaleigner. Damit verbunden sind auch Fragen zur Verwendung von Steuergeldern in erheblichem Umfang in den kommenden Jahrzehnten, die im Fall der ineffizienten oder sogar gesellschaftlich schädlichen Verwendung nicht mehr zur Verfügung stehen bzw. zusätzliche Kosten verursachen.

Im Bericht enthalten, aber als abweichend und ergänzend ausgewiesen sind die Positionen der in der Kommission vertretenen Gewerkschaften IGM, ver.di, IG BCE, IG BAU sowie des DGB. Die dort aufgeführten Positionen beinhalten bereits eine grundsätzliche und weitreichende Kritik an den Vorschlägen des Berichts. Es wird deutlich, dass der Bericht alles andere als einen breiten gesellschaftlichen Konsens abbildet. Die Kritik der Gewerkschaften ist zutreffend, die Auseinandersetzung damit wird empfohlen.

Im Folgenden wird die Kritik von Gemeingut in BürgerInnenhand an dem Vorschlag für eine Infrastrukturgesellschaft für die Bundesfernstraßen zusammengefasst. Eventuelle Überschneidungen mit der Kritik der Gewerkschaften werden dabei außer Acht gelassen.

Verkehrspolitik

Die Annahmen und Schlussfolgerungen der Fratzscher-Kommission sind verkehrspolitisch rückständig. Man geht dort zum einen von „Mobilität als zentraler Voraussetzung für die Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft“ aus, fokussiert sich im Bericht (der Investitionen insgesamt behandeln soll) jedoch auf den Bundesfernstraßenbau. Mobilität hat jedoch auch eine enorme Bedeutung in der Daseinsvorsorge, sie ist für viele Berufstätige elementar. Mobilität umfasst auch die lebensrettende Funktion von Verkehrsinfrastrukturen (Mobilität von Krankenwagen und Feuerwehren). Auch für die Teilhabe am sozialen Leben ist Mobilität erforderlich. Verkehrsinfrastruktur ist somit weit mehr als ein Standortvorteil. Sie wird aber auch aus weit mehr als nur aus den Bundesfernstraßen gebildet. Die alleinige Beschränkung auf die Bundesfernstraßen wird im Fratzscher-Bericht mit deren „besonderer“ bzw. „zentraler“ Bedeutung“ begründet. Mehr oder weniger offen wird an anderer Stelle zugegeben, dass der zentrale Zweck der Bundesfernstraßen-Infrastrukturgesellschaft die Umgehung von Schuldenregeln¹⁶ ist. Gleichzeitig wird aber auf diesem Wege jedoch der schädliche Straßen(neu)bau auf Jahrzehnte zementiert, während für Bahn, ÖPNV,

¹⁴ Wir verweisen in diesem Zusammenhang auf unseren Briefwechsel mit Herrn Bernward Kulle, Mitglied des Vorstands der ÖPP Deutschland AG, <https://www.gemeingut.org/die-unwahrheiten-von-herrn-kulle-von-der-opp-deutschland-ag/>.

¹⁵ „Stärkung von Investitionen in Deutschland“, Herausgeber und Redaktion: Expertenkommission im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Energie, Sigmar Gabriel, April 2015

¹⁶ „Um die Konformität einer Verkehrsinfrastrukturgesellschaft mit den Maastricht-Kriterien zu gewährleisten, muss eine klare Abgrenzung der Gesellschaft zum Staatssektor erfolgen.“ ebd., siehe Fußnote 12.

Fahrrad- und Fußverkehr kein Geld im Haushalt mehr übrig bleibt – für die gilt die Schuldenbremse ja weiterhin. Diese Betrachtung der Verkehrsinfrastruktur, die den erforderlichen Rückgang des Straßenverkehrs zugunsten der ökologischeren Alternativen ausblendet, konterkariert die zentralen Anliegen einer zukunftsfähigen Verkehrspolitik.

Infrastrukturpolitik

Die vorgeschlagene Infrastrukturgesellschaft entbindet nicht von einer sinnvollen, den Anforderungen der BürgerInnen gerecht werdenden Infrastrukturpolitik. Hier gab es in der Vergangenheit massive Versäumnisse, z.B. eine Vernachlässigung des Bestands bei gleichzeitig starker Neubautätigkeit. Zur Festlegung der Dringlichkeit „Erhaltungsinvestitionen im Bestand vor Neubau“ bedarf es jedoch keiner neuen Struktur in Form einer Infrastrukturgesellschaft, wie dies der Bericht fälschlicherweise verknüpft. An anderer Stelle wird auf den Bundesrechnungshof (BRH) mit dessen Anregung Forderung nach einer Abkehr vom Modell der Auftragsverwaltung positiv Bezug genommen. Allerdings weicht die vorgeschlagene Infrastrukturgesellschaft so erheblich vom Modell des BRH ab, dass richtigerweise nicht vom gleichen Modell gesprochen werden kann. So hält der BRH eine Verbesserung der kritisierten Punkte Kostentransparenz, Kostenmanagementsystem und verbesserter Informationsfluss zwischen den Auftragsverwaltungen und dem BMVI auch in der konventionellen Vergabe für möglich. Dieser Auffassung ist zuzustimmen, die Infrastrukturgesellschaft ist dafür entbehrlich.

Schwächung der demokratischen Mitbestimmung

Die Kommission gibt im Bericht an, für die Organisationsform kein bestimmtes Modell zu präferieren. Tatsächlich werden jedoch ausschließlich privatrechtliche Gesellschaftsformen vorgeschlagen. Der Wechsel ins Privatrecht stellt für Bereiche der Daseinsvorsorge als formelle Privatisierung einen starken Einschnitt dar. Statt dem Parlament sind die betreffenden Gesellschaften nur noch Einzelpersonen aus der Regierung unterstellt. Wer Anschauungsmaterial benötigt, kann sich damit auseinandersetzen, wie viel bzw. wie wenig Einfluss Landesparlamente oder selbst der Bundestag auf die Deutsche Bahn AG ausüben, obwohl das Unternehmen maßgebliche Verantwortung für Landes- und Bundesbelange trägt - bis hin zu Fragen der Stadtentwicklung und Raumplanung. Die formelle Privatisierung ist zudem eine wichtige Stufe auf dem Weg zur Kapitalprivatisierung dar. Nicht selten war schon ein sich selbst-verstärkender Effekt zur Kapitalprivatisierung zu beobachten, da üblicherweise dem betreffenden Management formell privater Gesellschaften in öffentlichem Eigentum mit einer (Teil-)Privatisierung eine Vervielfachung der Gehälter winkt. In fast allen Fällen einer späteren materiellen Privatisierung war die formelle Privatisierung in einem separaten Schritt vorausgegangen. Für die damit befassten BürgerInnen und Parlamente ist daher an so einer Wegscheide höchste Vorsicht geboten. Wenn die Kapitalprivatisierung für den betreffenden Bereich abgelehnt wird, sollte nicht ohne Not einer formellen Privatisierung zugestimmt werden. Wechselnde Mehrheiten oder wechselnde (Partei-)Meinungen können so zu einer „eigentlich ursprünglich nicht intendierten“ Kapitalprivatisierung führen, die dann nur sehr schwer (und sehr teuer) rückgängig zu machen ist.

Im Fratzscher-Bericht wird empfohlen, für die Infrastrukturgesellschaft keine Staatsgarantie zu geben. Das bedeutet zunächst, hohe Zinsen für die dann aufzunehmenden Kredite zu bezahlen. Die zu erwartenden Mehrkosten für die Steuerzahlenden würden mehrere Milliarden Euro pro Jahr betragen, ohne dass dafür ein erkennbarer (oder politisch verwertbarer) Nutzen entstünde. Der Österreichische Staat garantiert für seine Autobahn-Gesellschaft, die ASFINAG, und bekommt seine Kredite mithin sehr günstig. Man könnte also dem Vorschlag „keine Staatsgarantie“ leicht entgegen, dass der Beweis als erbracht anzusehen ist, dass eine Prüfung der Staatsgarantie hinsichtlich der Einhaltung des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes standhält. Tatsächlich ist an dieser Stelle Vorsicht geboten. Privatisierungsprozesse erfolgten in der Vergangenheit fast immer „scheibchenweise“, siehe oben. Es ist denkbar, dass die Bundesregierung

die sehr weitreichende, aber auch sehr teure Variante einer Autobahngesellschaft ohne Staatsgarantie für nicht durchsetzbar hält und mit Verweis auf die ASFINAG die Autobahngesellschaft mit Staatsgarantie gründet. Dass die ASFINAG bisher als „nicht dem Staatssektor zuzurechnend“ eingestuft wurde hat jedoch möglicherweise nicht dauerhaft Bestand. Es ist nicht unwahrscheinlich, dass nach einer Überprüfung durch die EU-Kommission die Forderung erhoben wird, die Schulden der ASFINAG künftig als Staatsschulden nach Maastricht zu melden, was gravierende Konsequenzen hätte und auch den Verlust des AAA-Status von Österreich bedeuten könnte. Ähnliches könnte in Deutschland passieren – womit eine Privatisierung über die Bande der europäischen Kommission gelungen wäre. Es scheint daher nicht ratsam, eine prinzipiell einfach privatisierbare Struktur zu bilden, die vorrangig einer bestimmten und zudem möglicherweise labilen Form der Schuldenbilanzierung begründet wird.

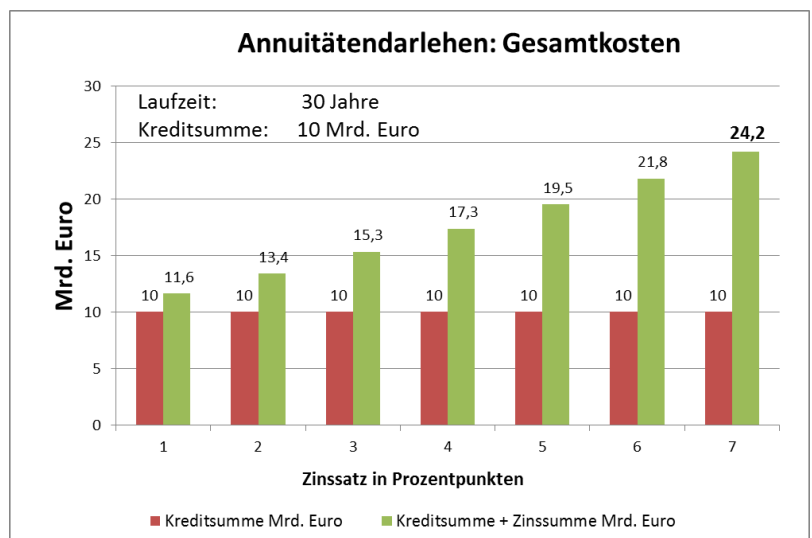
Mehrkosten

Das Beispiel der Deutschen Bahn AG zeigt, dass selbst ein Betreiber, der gleichzeitig Netzeigentümer ist, dazu neigt, die Infrastruktur auf Verschleiß zu fahren, siehe dazu insbesondere die maroden Bahnbrücken. Umso problematischer wird das Verhältnis, wenn die Verantwortung für den Werterhalt gänzlich entfällt, weil das Eigentum am Netz gar nicht mit übertragen wird. Es steht zu befürchten, dass mit der Verkehrsinfrastrukturgesellschaft mit privaten Anteilseignern eine Struktur ausgebildet wird, in die umfangreiche Steuergelder und Gebühren einfließen, die jedoch kein primäres Interesse daran hat, diese Gelder auch der Infrastruktur vollumfänglich zuzuführen, da das Management oder sogar private Anteilseigner hohe und regelmäßige Boni bzw. Ausschüttungen erwarten, die nur durch höhere Gebühren oder durch Minderleistung erbracht werden können.

Vor allem aber die Mehrkosten durch die private Finanzierung sind allein wegen der Zinsdifferenz der Kredite so erheblich, dass sie durch – ohnehin unbelegte – Effizienzsteigerungen bei Material¹⁷ und Personal¹⁸ nicht kompensiert werden können. Dieser Umstand kann bereits durch grobe Überschlagsrechnungen nachvollzogen werden, er findet sich auch regelmäßig in den Berichten des BRH und der Landesrechnungshöfe wieder. Bei langlaufenden Krediten von 30 Jahren Laufzeit, wie sie im Fernstraßenbau üblich sind, verteuert jeder zusätzliche Prozentpunkt die zu zahlende Zinssumme wie nebenstehend:

Grafik 1: Zinsen in Annuitätendarlehen (Berechnung: Carl Waßmuth, Gemeingut in BürgerInnenhand (GiB), Stand: 10.06.2015)

Die Zinsen von Fremdkapital liegen immer deutlich über den Zinsen von Staatsanleihen, auch in Hochzinsphasen. Ein durchschnittlich drei Prozent höherer Zinssatz würde die Gesamtkosten von Zins und Tilgung um ca. 50 Prozent vergrößern, ein sechs Prozent höherer Zinssatz sogar um 200 Prozent. Eine Infrastrukturgesellschaft käme somit zwingend deutlich teurer als die bisherige Finanzierung aus dem Haushalt im Rahmen der konventionellen Vergabe.



¹⁷ Die „Effizienzsteigerungen bei Material“ führten beim ÖPP-Projekt auf der A1 schon nach einem dreiviertel Jahr zum teilweisen Ablösen des Belags

¹⁸ „Effizienzsteigerungen beim Personal“ können auch mit Umgehungen des Vergaberechts und Lohndumping umschrieben werden

Anhang

Als Beispiel, welche Daten zu ÖPP alle nicht erhoben werden nachfolgend Auszüge aus einer Antwort der Bundesregierung auf eine parlamentarische Anfrage. Quelle: Deutscher Bundestag, Drucksache 17/9657, 17. Wahlperiode, 15.05.2012, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Katrin Kunert, Sabine Leidig, Dr. Kirsten Tackmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Titel: „Grundlagen und Evaluationsmethoden der Beratertätigkeit der ÖPP Deutschland AG“

[...] Frage 9: Warum enthält die PPP-Projektdatenbank des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung nicht alle PPP-Vorhaben und PPP-Projekte von Bund, Länder und Kommunen?

Antwort der Bundesregierung zu Frage 9:

In der PPP-Projektdatenbank werden unter www.ppp-projektdatenbank.de ausschließlich klassische ÖPP-Projekte im Hoch- und Tiefbau seit 2002 erfasst, die die Lebenszyklusphasen Planen, Bauen/Sanieren, Betreiben sowie Finanzieren enthalten. Projekte, die nicht alle diese Phasen aufweisen, werden als Projekte mit „ÖPP-Bestandteilen“ aufgeführt, aber nicht inhaltlich ausführlich dargestellt. „ÖPP-Vorhaben“ im Sinne der Fragesteller sind in der Projektdatenbank nicht enthalten. Für die Art und Weise der Realisierung von Beschaffungen der öffentlichen Hand gibt es auf Bundesebene keine Meldepflicht, daher auch nicht für Beschaffungen im Wege von ÖPP; die Aufnahme in die Datenbank erfolgt auf freiwilliger Basis.

[...] Frage 17: Welche der nachfolgenden Daten erfasst die ÖPP Deutschland AG bei den jeweiligen PPP-Vorhaben und PPP-Projekten strukturiert? Falls Daten nicht erhoben werden, warum nicht?

a) Zeitlicher Verlauf

- Beginn
- erster Beschluss des Parlaments bzw. der kommunalen Vertretung, eine Ausschreibung als PPP zu prüfen
- Grundsatzbeschluss, ein Projekt als PPP zu verwirklichen
- letzter Beschluss des Parlaments bzw. der Kommunalvertretung, das PPP-Projekt an einen bestimmten Bieter zu vergeben
- offizieller Beginn/Startdatum des Projekts
- planmäßiges Ende
- Abbruchdatum oder Datum der Ablehnung;

b) Finanzen

- Volumen der Beraterhonorare für die öffentliche Hand bis zum Projektabschluss
- Volumen der Beraterhonorare für die öffentliche Hand seit dem Projektabschluss
- Projektvolumen für die gesamte Laufzeit
- jährliches Projektvolumen
- vereinbarte monatliche Leasingrate (Zahlungsplan)
- Abweichungen von den anfangs vereinbarten monatlichen Leasingraten (Nachforderungen)
- Anteil des Kapitaldienstes an der Leasingrate
- Summe des haftenden Kapitals der Zweckgesellschaft, bei Patronatserklärung der Muttergesellschaft
- Summe der jährlich abgeführten Steuern
- Summe der vertraglich vereinbarten Investitionen in die Infrastruktur
- Summe der jährlichen Investitionen in die Infrastruktur
- jährliche Ausgaben für den Betrieb

- Abfindungen für nicht berücksichtigte Bieter
- interne Ausschreibungskosten (Summe der Arbeitsstunden, Stundensatz, Summe anteilige Gemeinkosten, Gemeinkostensatz, Summe interne und externe Raummieten);

c) Vertrag

- Anzahl der Verträge und Struktur des Vertragswerks
- Anhänge, Fortschreibungen, Nebenabreden u. Ä.
- Geschäftsführerschaft der Projektgesellschaft
- Sitz der Projektgesellschaft und Höhe des haftenden Kapitals
- Forfaitierung für den Investitionsteil, Forfaitierung für das gesamte Projekt
- Einredevorzicht für den Investitionsteil, Einredevorzicht für das gesamte Projekt
- Gründung eines Fonds für Immobilien oder andere Anlagen durch den Investor oder die beteiligte Bank; wenn ja: Sitz, Rechtsform und Geschäftsführerschaft, Anteilseigner sowie Gewinn- und Steuereinsparerverwartungen
- Geheimhaltungsklauseln und Vertragsstrafen für den Fall eines Verstoßes gegen die Klauseln
- Verlängerung der Frist für die Geltendmachung von Gewährleistungsrechten
- Abschluss einer Versicherung (Baugewährleistungsabsicherung)
- Gleitklauseln für Betrieb und Instandhaltung;

d) Ausschreibung und Vergabe

- Berater der öffentlichen Hand
- Umfang der Beratung durch die ÖPP Deutschland AG
- Anzahl und Identität der Bieter
- Gewinner der Ausschreibung
- Berater des Gewinners
- Ersteller der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung
- finanzierende Bank
- parallele konventionelle Ausschreibung
- Public Sector Comparator geschätzt oder nach Ausschreibung
- behaupteter Effizienzvorteil
- Name der Zweckgesellschaft
- Vertreter der öffentlichen Hand
- anhängige Klagen wegen der Vergabe
- gerichtliche Feststellungen von Vergabebefehlern;

e) Transparenz

- Öffentlichkeit der Verträge
- Kenntnis der Verträge und sonstigen Projektunterlagen durch die Abgeordneten bzw. kommunalen Mandatsträger vor Unterzeichnung der Verträge
- Abstimmungsverhalten der Abgeordneten bzw. kommunalen Mandatsträger bei der Entscheidung über die Unterzeichnung der Verträge
- Kenntnis der Verträge und sonstigen Projektunterlagen durch die Abgeordneten bzw. kommunalen Mandatsträger nach Unterzeichnung der Verträge

- Kenntnisstand der Abgeordneten und kommunalen Mandatsträger bei dem ersten Beschluss eine Ausschreibung als PPP zu prüfen;

f) Stellenabbau im öffentlichen Dienst

- Anzahl der Stellen, die in dem von dem PPP-Projekt betroffenen Bereich direkt und anteilig besetzt waren
- Anzahl der Stellen, die im Public Sector Comparator kalkuliert wurden
- Anzahl der Stellen, die bei Vergabe an Private erhalten bleiben sollen
- Anzahl der Stellen, die abgebaut wurden
- Anzahl der zusätzlichen Stellen, die für die Kontrolle der Privaten vorgesehen sind;

g) Qualität der Leistungen

- Schlecht- und Minderleistungen
- Umfrageergebnisse über Qualitätssteigerungen bzw. Qualitätseinbußen
- Gerichtsurteile oder gerichtliche bzw. außergerichtliche Vergleiche zu Qualitätseinbußen
- Insolvenzen von Investor und/oder Subunternehmer;

h) Gebühren

- Schätzung der Gebühreneinnahme im PSC und in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung
- Gebührenhöhe zum Zeitpunkt zehn Jahre vor Beginn/fünf Jahre vor Beginn/zum Beginn/fünf Jahre nach Beginn des PPP-Projekts und der jeweilige Anteil der öffentlichen Hand an den Gebühren;

i) Investitionsanteil

- Größe umbauter Räume, Gesamtnutzfläche
- Büroarbeitsfläche je Mitarbeiterin/Mitarbeiter (bei Verwaltungsgebäuden)
- Fläche pro Schülerin/Schüler (Klassenzimmer in einer Schule)
- Infrastruktur und bewegliche Betriebsanlagen
- Gesamtwert der den Privaten über den Vertragszeitraum anvertrauten Infrastruktur
- durchschnittliche Lebensdauer der Anlage und erforderlich jährliche Wiederbeschaffungsrücklagen
- Gesamtwert der den Privaten über den Vertragszeitraum anvertrauten beweglichen Betriebsanlagen
- durchschnittliche Lebensdauer der beweglichen Betriebsanlagen und erforderliche jährliche Wiederbeschaffungsrücklagen?

Antwort der Bundesregierung zu Frage 17:

[...] Eine [...] strukturierte Datenerfassung zu sämtlichen ÖPP-Projekten und ÖPP-Vorhaben erfolgt [...] nicht.

Frage 18: Ist der Bundesregierung bekannt, ob diese Daten erhoben werden und wer diese Daten erhebt für den Fall, dass ÖPP Deutschland AG dies nicht tut?

Antwort der Bundesregierung zu Frage 18:

Eine bundesweite Erhebung von Daten in dem in Frage 17 dargestellten Umfang erfolgt weder bei konventionellen Beschaffungsvorhaben noch bei ÖPP-Vorhaben und -Projekten. Die Bundesregierung geht davon aus, dass entsprechende Daten bei den für die jeweiligen ÖPP-Projekte und -Vorhaben und den Wirtschaftlichkeitsvergleich verantwortlichen Stellen der öffentlichen Hand vorliegen.