

Schriftliche Stellungnahme

Landesvermögen schützen - unwirtschaftliche öffentlich-private Partnerschaften (ÖPP/PPP) verhindern

Landtag Schleswig-Holstein

Zu 1.)

Die Schuldenbremse ist eine öffentliche Investitionsbremse

Fakt ist, dass den öffentlichen Haushalten mit der Schuldenbremse – gerade in wirtschaftlichen Krisensituationen - nicht genügend Raum zum „konjunkturellen Atmen“ bleibt. Dabei wird von den Befürwortern der Schuldenbremse immer wieder darauf verwiesen, dass die sog. strukturellen Defizite abgebaut werden sollen, während konjunkturelle Defizite hingenommen werden können, da diese im nachfolgenden Aufschwung quasi-automatisch verschwinden würden. Ein Blick auf die letzten 5 Jahre zeigt jedoch deutlich, dass dies insbesondere für finanzschwache Länder und Kommunen nicht funktioniert.

Zu Recht hat die Finanzministerin Monika Heinold in der Debatte des Schleswig-Holsteinischen Landtages am 17. Juni 2015 betont: „Nach der Schuldenbremse dürfen Sie sich für Infrastruktur nicht mehr verschulden. Wenn Sie jetzt auch nicht ÖPP und auch keine Sondervermögen wollen, dann wird das langsam ein bisschen eng mit unserer Investition in Infrastruktur.“

Bereits im Jahr 2006 hat der damalige Vorsitzende der Präsidentenkonferenz der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder Dr. Heinz Fischer-Heidlberger betont: „PPP ist keine neue Geldquelle.“¹ Zu den von ihnen formulierten Grundsätzen der Beschaffung zählt auch: „PPP-Projekte, die sich die öffentliche Hand konventionell finanziert nicht leisten kann, darf sie sich ebenso wenig alternativ finanziert leisten.“²

In der derzeitigen Ausgestaltung wirkt die Schuldenbremse wie eine öffentliche Investitionsbremse und führt automatisch zum weiteren Verfall der öffentlichen Infrastruktur, d. h. dem Werteverzehr öffentlichen Vermögens und Eigentums. Dadurch erfolgen Fehlanreize, notwendige öffentliche Investitionen erfolgen somit über ÖPP/PPP-Projekte – obwohl diese erwiesen teuer und unwirtschaftlicher sind als die öffentliche Eigenerledigung. Allein die Kommunen haben einen jährlichen Investitionsbedarf von rd. 40 Mrd. €³, welcher unter den gegebenen Umständen nicht geschlossen werden kann. Deshalb braucht es für die Erhaltung und die Weiterentwicklung der öffentlichen Infrastruktur einen finanziellen Bypass, dazu ist es notwendig private und öffentliche Infrastrukturinvestitionen gleichzustellen.

Das bedeutet:

- 1. öffentliche Infrastrukturinvestitionen müssen aus der Schuldenbremse herausgenommen werden,**
- 2. private Infrastrukturinvestitionen sind als kreditähnliche Rechtsgeschäfte zu werten und in den öffentlichen Haushalten auszuweisen.**

Zu 2.)

ÖPP/PPP ist nicht die Lösung, sondern das Problem

Inzwischen gibt es in Deutschland umfangreiche Erfahrungen mit ÖPP/PPP bei Infrastrukturprojekten. Kaum ein Bereich wurde ausgelassen: Schulen, Tunnel, Bäder, Justizvollzugsanstalten, Verwaltungsgebäude, Kreisstraßen und Bundesautobahnen.

Die politische und finanzielle Unterstützung zur Finanzierung von Wirtschaftlichkeitsgutachten und der Partnerschaften Deutschland AG ist nicht unerheblich. Mit ÖPP/PPP wird ein Modell unterstützt und favorisiert, dass aufgrund der Geheimhaltung der Verträge komplett der demokratischen Kontrolle entzogen sowie erwiesen teurer, unflexibler und nach Vertragsabschluss ohne jeden weiteren politischen Einfluss ist.

¹ Konferenz der Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder am 3. und 4. Mai 2006 in München

² ebenda

³ WSI-Mitteilung 05/2009, Hans-Böckler-Stiftung

Um ÖPP/PPP durchzusetzen wurden in den Wirtschaftlichkeitsgutachten, z. B. der Risikovergleich „angepasst“, ÖPP-spezifische Mehrkosten (z. B. Transaktionskosten) nicht eingerechnet und geringere Baustandards eingeplant, um den wirtschaftlichen Vorteil der ÖPP Variante auszuweisen. Ebenso wurden in weiten Teilen Nutzerzahlen hochgeschraubt, damit sich das ÖPP-Vorhaben lohnt. Hinzu kommt, dass sich private Partner das Einnahmerisiko durch die Öffentliche Hand absichern lassen, damit ergibt sich für die Privaten kein wirtschaftliches Risiko.

Die Wirtschaftlichkeitsvergleiche zu ÖPP-Vorhaben waren häufig nur Makulatur und politisch motiviert. Unsere Erfahrungen beziehen sich nicht nur auf Einzelfälle. Zu den Vorteilen von ÖPP/PPP für die Allgemeinheit existieren keine wissenschaftlich fundierten Untersuchungen. Die seit dem Jahr 2005 formulierte Kritik an ÖPP/PPP kann inzwischen ergänzt werden um die Prüfungsergebnisse zahlreicher Rechnungshöfe.

Kritische Bilanz der Rechnungshöfe zu ÖPP/PPP

Seit dem Jahr 2006 werden in nahezu regelmäßigen Abständen Berichte der Landesrechnungshöfe und des Bundesrechnungshofs vorgelegt, die die Nachteilhaftigkeit von ÖPP klar darstellen.

Hier ein Auszug aus Rechnungshofberichten mit Bezug auf die Wirtschaftlichkeit von ÖPP/PPP-Projekten: 30 ÖPP-Projekte mit einem Gesamtprojektvolumen von 3,2 Mrd. Euro und Erkenntnisse aus ÖPP-Projekten, die nicht realisiert wurden, waren Grundlage des „Gemeinsamen Erfahrungsberichtes zur Wirtschaftlichkeit von ÖPP-Projekten“ der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder. Unter anderem wurde festgestellt, dass ein hoher Anteil „eigennutzorientierter Beratung“ stattgefunden hat. Es gab gezielt günstige „Lockangebote“ von Beratern für Machbarkeitsstudien, um Folgeberatungsaufträge zu erlangen. In vielen Fällen zeichneten sich die Arbeitsergebnisse der Berater durch mangelnde Nachvollziehbarkeit, mit fließenden Grenzen zwischen Beratung und Lobbying, aus.

„Die Rechnungshöfe stellten fest, dass die Effizienzvorteile der ÖPP/PPP-Varianten häufig zu hoch ermittelt oder nicht schlüssig nachgewiesen wurden.“⁴ Ein Landesrechnungshof stellte zudem fest, dass der pauschale Effizienzvorteil der ÖPP-Variante weder bei den Baukosten noch bei den Betriebskosten schlüssig nachgewiesen werden konnte.⁵

Der im Wirtschaftlichkeitsvergleich ausgewiesene Effizienzvorteil von 12 % der ÖPP/PPP-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.⁶

Auch wenn der „Gemeinsame Erfahrungsbericht zur Wirtschaftlichkeit von ÖPP-Projekten“ in der Einleitung formuliert, dass es sich bei ÖPP/PPP um eine „wertneutrale Beschaffungsvariante“ handelt, bezieht sich dieser Begriff nicht auf eine vermutete Gleichwertigkeit von ÖPP/PPP-Projekten zu konventioneller Beschaffung. Die Aufgabe der Rechnungshöfe besteht in der Überprüfung der ordnungsgemäßen und wirtschaftlichen Haushaltung der Verwaltung. Sie sind ein unabhängiges, nur dem Gesetz unterworfenes Organ der Finanzkontrolle. Die Rechnungshöfe bewerten konkrete Projekte und geben keine politische Handlungsempfehlung. Es ist Aufgabe der Politik politischen Schlussfolgerungen aus ÖPP/PPP zu ziehen.

Der Finanzausschuss des Landtages sowie der Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt übten im Sommer 2014 deutliche Kritik: „Public-Private-Partnership-Projekte brächten dem Land keinen finanziellen Vorteil, sondern vor allem Risiken.“⁷ Grund für die Einschätzung waren die Erfahrungen mit dem ÖPP/PPP-Projekt „Gefängnis in Burg“, Jörg Felgner (Finanzstaatssekretär Sachsen-Anhalt) erklärte im August 2014, das **Land Sachsen-Anhalt** werde **keine weiteren ÖPP/PPP-Projekte** anschieben.

⁴ Gemeinsamer Erfahrungsbericht der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zur Wirtschaftlichkeit von ÖPP-Projekten, September 2011, S. 16

⁵ ebenda S. 21

⁶ ebenda S. 38

⁷ Die Welt, 16.08.2014

Auch „PPP-Mutterland“ zieht kritische Bilanz⁸

Was in Deutschland unter dem Begriff Public-Private-Partnership (PPP/ÖPP) bekannt ist, wurde in Großbritannien seit 1997 als „Private Finance Initiative“ (PFI) umgesetzt. Der Wirtschafts- und Finanzausschuss des britischen Unterhauses hat dazu im Sommer 2011 erstmals deutliche Kritik geübt:

- PFI hat im Vergleich zu herkömmlichen Finanzierungsinstrumenten des Staates eine Erhöhung der Finanzierungskosten bei öffentlichen Investitionen zur Folge.
- Die höheren Finanzierungskosten führen dazu, dass beim Einsatz von PFIs beträchtliche Opportunitätskosten entstehen.
- Die langen Laufzeiten von PFI-Verträgen sollten Anreize schaffen, Instandhaltungskosten von Gebäuden zu reduzieren. In punkto Planung, Innovation und Gebäudequalität wurde jedoch deutlich, dass traditionelle Bauvorhaben besser abschneiden.
- PFI-Verträge sind inhärent unflexibel.
- Es konnte nicht belegt werden, dass der stärkere Risikotransfer bei PFI-Finanzierung zu höherem Nutzen führt.
- Aufgrund der hohen Projektfinanzierungskosten sowie anderer mit PFI bedingter Probleme werden starke Zweifel am weiteren Einsatz von PFI geübt.
- Aufgrund der Komplexität von PFI verlässt sich der öffentliche Sektor zunehmend auf teure externe Berater. Es besteht die Sorge, dass PFI zu einer Überbewertung von Finanzaspekten zu Lasten von Planungs- und Ausführungskompetenzen führt.

ÖPP/PPP-Projekte als Spekulationsobjekte

Inzwischen hat Hochtief Anteile an PPP-Projekten an den Fonds Bilfinger Berger Global Infrastructure (BBGI) verkauft. Der Hochtief-Chef Marcelino Fernández Verdes hat in einer Hauptversammlung dies so angekündigt und den Verkauf von "reifen" PPP-Projekten in Aussicht gestellt.

Bilfinger hatte den BBGI Ende 2011 mit 18 PPP-Projekten an die Londoner Börse gebracht und hat weitere Zukäufe angekündigt. Vor Kurzem erfolgte dazu eine Kapitalerhöhung, davor hielt Bilfinger noch 17,5% am BBGI.⁹ Der Weg der Verkäufe kann weiter verfolgt werden „... inzwischen hat Bilfinger sein Knast-Paket (u. a. JVA Burg) zusätzlich vergoldet. Die Anteile wurden an einen Fonds im Steuerparadies Luxemburg übertragen. Der wiederum brachte sie zusammen mit anderen Projekten an die Börse, verkaufte an Investoren aus Großbritannien und den USA. Der Gesamt-Erlös betrug 240 Millionen Euro. Ein Coup, bei dem das Land zuschauen muss“¹⁰

Weitere Beispiele gescheiterter PPP's, auch aus Schleswig-Holstein

Bei zahlreichen ÖPP/PPP-Projekten wurde deren Nachteilhaftigkeit auch ohne Prüfung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen offensichtlich.

Die **Hamburger** Bürgerschaft hätte sehr wahrscheinlich auf die **Elbphilharmonie** als PPP-Variante verzichtet, wenn ihr vor Vertragsunterzeichnung bekannt gewesen wäre, dass die Kosten dafür auf fast 800 Millionen Euro steigen werden. Eine Kostenexplosion um das ZEHNFACHE!!

Andere ÖPP/PPP-Projekte haben sich ebenfalls schon weit vor dem Ablauf der regulären Vertragsfrist als extrem teuer erwiesen. Im einstigen ÖPP/PPP-Vorzeige-Projekt „90 Schulen **Landkreis Offenbach**“ (PPP-Innovationspreisträger 2005) liegen die jährlichen Raten derzeit bei 95 Millionen Euro pro Jahr. Vom Kreisrat genehmigt worden waren 52 Millionen Euro pro Jahr. Andere ÖPP/PPP-Projekte wurden ganz abgebrochen, wie z. B. „**Würzburg integriert**“ (PPP-Innovationspreisträger 2007) - der private Dienstleister ARVATO hat das Projekt ergebnislos beendet. An die Therme in **Keitum** erinnert nur noch eine Ruine und der Verlust von 15,5 Millionen Euro, ohne Gegenwert für die Steuerzahlenden.

Bei einer Reihe von ÖPP-Projekten sind inakzeptable Leistungseinschränkungen zu verzeichnen, so war z. B.

⁸ Britisches Unterhaus, Haushalts- und Finanzausschuss, Private Finance Initiative, 17. Bericht der Sitzungsperiode 2010-2012, 18. Juli 2011

⁹ IMMOBILIEN ZEITUNG, 19.08. 2013

¹⁰ EXAKT-Nachrichtenmagazin, Teurer Knast – Wie Gefängnisbauten zum Spekulationsobjekt werden

das Stadtbad **Leimen** ganzjährig geschlossen, die ÖPP/PPP-Jahresrate musste gleichwohl ohne Kürzungen überwiesen werden.

Damit die Finanzierung für die privaten Investoren gesichert ist, wurde schon mehrfach die Maut für die Tunneldurchfahrt des Herrentunnels in **Lübeck** erhöht, hier erfolgt eine Lastenabwälzung auf die NutzerInnen.

Im Dezember 2011 beschäftigte sich der Umwelt- und Agrarausschuss des Schleswig-Holsteiner Landtages mit der Beschädigung von 200 Bäumen bei der ÖPP/PPP-Straßenbausanierung der **L 192**. Anders als vertraglich geregelt, erfolgte der straßennahe Ausbau nicht mittels Handschachtung. „Grundsätzlich ist festzuhalten, dass Handschachtungen stets wesentlich teurer sind, als die an der L 192 vertragswidrig ausgeführten maschinellen Arbeiten.... Es ist bedauerlich, dass der Auftragnehmer bei diesem Projekt offensichtlich nicht sorgfältig und vertragsgerecht gearbeitet hat.“¹¹

Die Stadt **Flensburg** hat negative Erfahrungen mit ÖPP/PPP gemacht, spätestens als der private Betreiber des Campusbades im Jahr 2012 Insolvenz anmelden musste.

Auch der **Kreis Pinneberg** machte seine ÖPP/PPP- Erfahrungen, in den Jahren 2000/2001 ließ er für die integrierte Regionalleitstelle (IRLS), für eine Rettungswache und für den Katastrophenabwehrstab in Elmshorn ein neues Gebäude errichten. Die Errichtung und Finanzierung erfolgte als PPP-Projekt. In der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung wurde noch suggeriert, dass es sich bei der ÖPP/PPP-Lösung um die wirtschaftlich vorteilhaftere Variante handele.

Der Landesrechnungshof kam bei seiner Nachprüfung am 31. Mai 2006¹² zu dem Ergebnis, dass die Investitionsfinanzierung unmittelbar über den Kreishaushalt deutlich wirtschaftlicher gewesen wäre.

Deshalb ist es richtig, die im Punkt 2. genannten Rahmenbedingungen des Antrages, für die Vergabe öffentlicher Aufträge entsprechend zu verändern.

Zu 3.)

ÖPP/PPP im Bundesfernstraßenbau

Im Jahr 2014 wurden fünf Autobahn-ÖPP-Projekte mit einem Gesamtvolumen von 5,1 Milliarden Euro untersucht und Mehrkosten in Höhe von 1,9 Milliarden Euro festgestellt¹³. Das entspricht einem tatsächlichen Kostennachteil von 38 Prozent. Behauptet worden war im Vorfeld, mit ÖPP/PPP würde eine Kosteneinsparung von 10,4 Prozent (532 Millionen Euro) erzielt. Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu diesen fünf Autobahn-ÖPP/PPP waren jedoch real rund 48 Prozent teurer, als die öffentliche Eigenerledigung.

„Auch gesamtwirtschaftliche Nutzeneffekte der ÖPP-Variante ..., können diese Kostennachteile nicht ausgleichen. Dies gilt insbesondere, da die bei der konventionellen Variante zu erwartenden positiven Effekte der Mittelstandsförderung ... nicht berücksichtigt werden. Zudem überzeugen die ... in den Variantenvergleichen zugrunde gelegten Bauzeitunterschiede nicht. **Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, dass die bisherigen ÖPP-Projekte unwirtschaftlich sind.** ... Bei den bereits fertiggestellten ÖPP-Projekten konnten die Privaten die vertraglich vorgegebenen Qualitätswerte nicht durchgehend einhalten.“¹⁴

Es wäre damit folgerichtig und konsequent, wenn sich die Fraktionen des Landtages Schleswig-Holstein im Bundesrat gegen die Privilegierung von ÖPP/PPP-finanzierten Projekten einsetzt und dem Punkt 3 des Antrages zustimmen.

¹¹ Schleswig-Holsteinischer Landtag, Umdruck 17/3247

¹² S. 63 ff.

¹³ Bundesrechnungshof, Bericht an den Haushaltsausschuss des Bundestags über „Öffentlich Private Partnerschaften als Beschaffungsvariante im Bundesfernstraßenbau“, Juni 2014,

¹⁴ ebenda S. 4

NEIN zur Verkehrsinfrastrukturgesellschaft des Bundes - sie gefährdet übrigens auch die Landesstraßenbauverwaltung

Die Kompetenzen für Planung, Bau und Betrieb aller Straßen liegen aktuell in den Landesstraßenbauverwaltungen. Bund und Länder kooperieren über das System der Bundesauftragsverwaltung. Dies bedeutet, dass der Bund die Verantwortung für die Bereitstellung und Finanzierung der Bundesfernstraßen trägt, Planung, Bau, Erhaltung und Betrieb aber den Ländern übertragen hat. Diese föderale Struktur und Kompetenzverteilung hat sich bewährt.

Die – von der **Fratzscher Kommission** vorgeschlagene - neue Verkehrsinfrastrukturgesellschaft würde Ausführungsort und -verantwortung räumlich und institutionell trennen. Viele Baumaßnahmen können aber nicht unabhängig von ihrer räumlichen Umgebung geplant und durchgeführt werden. Wenn Verkehrsströme auf andere Verkehrsträger ausweichen oder sich neue Wege suchen können, ist eine dezentrale Verantwortung von großer Bedeutung. Zudem braucht es dezentrale Strukturen, um Bürger und Nutzer künftig stärker in die Verkehrsprojekteplanung einzubeziehen.

Verkehrsplanung muss auch weiterhin hinreichend demokratisch legitimiert sein. Heute entscheidet der Bundestag über die Aufnahme der Projekte des Bundesverkehrswegeplans in die Bedarfspläne der Ausbaugesetze. Auf Grundlage der Bedarfspläne erstellt das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur Fünfjahrespläne, aus denen der Investitionsbedarf für die nächsten Jahre hervorgeht. In diesem skizzierten Verfahren legt das Parlament fest, ob es einen gesellschaftlichen Bedarf für die ausgewählten Verkehrsprojekte gibt. Auch in Zukunft müssen demokratisch legitimierte Institutionen über Investitionen, die Verwendung von Finanzmitteln und die Vergabe von Bauprojekten entscheiden.

Allerdings sieht ver.di Handlungsbedarf bei einer Verbesserung der Steuerung der Investitionsmittel und damit Einhaltung des Bundesverkehrswegeplans durch belastbare Vereinbarungen zwischen der zuständigen Bundesebene und den Ländern. Der unbestreitbare Reformbedarf bei der Auftragsverwaltung und an anderen Stellen ist durch eine Optimierung im bestehenden System zu lösen, nicht durch einen radikalen Systemwechsel. Ein effizientes Controlling- und Kostenmanagement zwischen dem Bund als Auftraggeber und den Auftragsverwaltungen ist erforderlich.

Mit der Bildung einer Verkehrsinfrastrukturgesellschaft des Bundes mit den Aufgaben Planung, Vergabe, Controlling, Durchführung von Neu- und Ausbau sowie dem laufenden Betrieb und Erhalt der Bundesfernstraßen sind die öffentlichen Straßenbauverwaltungen der Länder in ihrer Existenz bedroht.

Auswirkungen auf die Bewirtschaftung der Landstraßen

Wenn die Bundesfernstraßen wegbrechen, ist eine effiziente Bewirtschaftung der Landstraßen über alle Dienststellen und Landesteile nicht mehr gegeben. Folglich droht ein massiver Personalabbau. Mehr als die Hälfte der insgesamt rund 30.000 Arbeitsplätze in den Straßenbauverwaltungen der Länder wären bundesweit davon betroffen. Insbesondere im Straßenunterhaltungsdienst, mit derzeit durch Tarifvertrag gut abgesicherten und bezahlten Arbeitsplätzen, ist Ausgliederung und Lohndumping zu befürchten. Es ist nicht nachvollziehbar, warum die funktionierenden Strukturen der Landesstraßenbauverwaltungen zerschlagen werden sollen.

Den Fraktionen des Schleswig-Holsteiner Landtages wird empfohlen, sich gegen eine geplante Verkehrsinfrastrukturgesellschaft des Bundes zu positionieren und dies in den Bundesrat einzubringen.

Renate Sternatz

ver.di Bundesverwaltung
Fachbereich Gemeinden
Bereichsleiterin

29. September 2015