

ÖPP – nachteilig für die Demokratie und die öffentlichen Haushalte

Der Antrag der Fraktion der CDU im NRW-Landtag zur „Finanzierung und zum Bau von Bundesfernstraßenprojekten“ (Drucksache 16/8643 vom 12.5.2015) ist wirklichkeitsfremd. Er verleugnet alle Erfahrungen, die bisher mit ÖPP-Projekten allgemeinen und insbesondere mit Straßenprojekten in Deutschland seit 1999 gemacht wurden.

I. Parlamentarische Kontrolle: Null! (Frage 21)

Besonders unterbelichtet im Antrag ist die Frage der Demokratie. Ich gehe deshalb zunächst auf die einzige unter den 33 Fragen des Fragenkatalogs ein, die sich darauf bezieht, Frage 21: „Ist es richtig, dass die parlamentarische Kontrolle über die Realisierung von ÖPP-Projekten mit Milliarden-Summen – und deren Folgewirkungen für die staatlichen Haushalte – durch eine vermehrte Anwendung solcher Modelle geschwächt werden könnte?“

Schon die Frage selbst suggeriert die Verdrängung der bisherigen Erfahrungen: Es wird nur gefragt ob eine *vermehrte* Anwendung des ÖPP-Modells in der Zukunft die parlamentarische Kontrolle schwächen *könnte*. Dagegen haben wir umfangreiche Erfahrungen, wie die parlamentarische Kontrolle schon bisher ausgehebelt wird. Ich gehe beispielhaft auf die 12 Jahre Erfahrung mit dem größten deutschen ÖPP-Projekt im Bereich Straßen ein: Toll Collect, also das Mautsystem für LkW auf den Autobahnen. Hier wurde die parlamentarische Kontrolle seit über einem Jahrzehnt permanent nicht nur geschwächt, sondern verhindert. Dazu kam aus der antragstellenden Partei keinerlei Kritik.

Die Vertragspartner Daimler, Telekom und Cofiroute haben bekanntlich beim Start 2003 mindestens 16 Monate lang ihre vertraglichen Verpflichtungen nicht erfüllt, das Mautsystem funktionierte nicht, dem Bundeshaushalt entgingen 4 Milliarden Euro. Angesichts der Gesamtlaufzeit dieses ÖPP-Vertrages von 12 Jahren sind 16 Monate sehr viel. Die damalige Bundesregierung hat dies 2004 in einer Schadenersatz-Klage dargestellt. Die Zahlungsverpflichtungen haben sich bis heute mit Zins und Konventionalstrafen auf etwa acht Milliarden aufsummiert. Sie setzen sich zusammen aus Schadenersatz, Zins und Konventionalstrafe. Die Investoren verweigern die Zahlung bis heute. Der Bundeshaushalt ist also allein durch dieses eine ÖPP-Projekt mit 8 Milliarden zusätzlich verschuldet. Dafür muss der Bund Kredite in gleicher Höhe aufnehmen.

Zum Standard von ÖPP gehört es, dass im Streitfall kein öffentliches Gericht angerufen wird, sondern ein privates Schiedsgericht. Es tagt nicht öffentlich. Das Schiedsgericht im Fall Toll Collect kam aber in den 11 Jahren nicht zu einem Urteil. Zunächst konnten sich Bund und Investoren nicht auf seine

Zusammensetzung einigen, dann ließen sich die Investoren auf keine Verhandlung ein.

Der Toll Collect-Vertrag ist abgelaufen, die Leistung hätte neu ausgeschrieben werden müssen. Die letzte und die jetzige Bundesregierung haben aber nicht auf eine Klärung hingewirkt und auch keine neue Ausschreibung organisiert. Vielmehr haben sie den Vertrag in Geheimverhandlungen mit den Investoren stillschweigend um drei Jahre bis 2018 verlängert. Die beteiligten Parteien, auch nicht die hier antragstellende Partei CDU, hat darauf im Bundestagswahlkampf 2014 oder bei den Diskussionen um die „schwarze Null“ darauf hingewiesen.

Die parlamentarische Kontrolle ist bis heute gleich Null. Den Vertrag im rechtsverbindlichen Wortlaut hat bisher kein einziger Abgeordneter des Deutschen Bundestages gesehen. Soweit bisher bekannt, hat bisher ein einziger Abgeordneter nachhaltig versucht, den Vertrag einzusehen. Der damalige Vorsitzende des Verkehrsausschusses, der jetzige Fraktionsvorsitzende der Grünen, Anton Hofreiter, sollte in der Geheimschutzkammer des Bundestages den Vertrag einsehen dürfen. Aber er war unvollständig. Zudem durfte der Abgeordnete keine Kopien machen. Er konnte sich lediglich Notizen mit Kugelschreiber auf Papier machen. Und er musste sich zuvor verpflichten, seine etwaigen Erkenntnisse nicht in die Öffentlichkeit zu bringen, also auch nicht im Bundestag zur Sprache bringen. Die Verpflichtung war strafbewehrt.

Diejenigen, die jetzt weitere ÖPP-Projekte im Straßenbau befürworten, müssen sich also fragen lassen: Erstens: Was unternehmen Sie, um diese vollständige Ausschaltung der parlamentarischen Kontrolle zukünftig zu verhindern? Zum Beispiel auch bei der geplanten „Bundes-Autobahnen Infrastruktur-Gesellschaft“, die aus dem Bundeshaushalt ausgegliedert werden soll? Zweitens: Streichen Sie die Standardregelung mit den privaten Schiedsgerichten aus dem ÖPP-Modell! Zu all diesem gibt es im CDU-Antrag keine Anhaltspunkte.

Und die um Kosteneinsparung so Besorgten müssen sich weiter fragen lassen: Wieviele Schulen, Straßen und Brücken könnten wir mit den 8 Milliarden Euro finanzieren, die bei Toll Collect verschleudert wurden und weiter verschleudert werden?

Transaktionskosten (Frage 17)

Allein im Falle Toll Collect zahlte die Bundesregierung für die Aushandlung und Erstellung des 17.000 Seiten-ÖPP-Vertragswerks zwischen 1999 und 2003 insgesamt 16,7 Millionen Euro an private Berater wie die Wirtschaftskanzlei Freshfields.

Für die ergebnislosen Schadenersatz-Verfahren von 2004 bis 2012 zahlten die Bundesregierungen weiter sehr viel Steuergeld an die privaten Berater, nämlich 97,1 Millionen Euro. Unbekannt sind die seit 2012 gezahlten Honorare.

Dies besagt unter anderem: Die öffentliche Hand verfügt, sogar auf ihrer bestausgestatteten Ebene des Bundes, nicht über ausreichende eigene Kompetenzen auf dem Gebiet ÖPP. Auch die vom Bund eingerichtete, privatwirtschaftliche „Partnerschaften Deutschland AG“ hat hier versagt. Bevor sich der Staat und auch ein Bundesland auf neue Verhandlungen mit den infrage kommenden Investoren einlässt, müssen eigene Kompetenzen entwickelt werden, sonst sind hohe Verluste für die öffentliche Hand vorprogrammiert. Dazu fehlt im Antrag der CDU jeglicher Vorschlag.

Bisherige ÖPP-Projekte bei Bundesfernstraßen (Frage 12)

Im Juni 2014 hat der Bundesrechnungshof (BRH) in seinem Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages Mehrkosten von 1,9 Mrd. Euro bei den fünf von sechs vergebenen ÖPP-Straßenprojekten festgestellt. Das Verkehrsministerium hat dies als falsch bezeichnet und sich dabei auf Wirtschaftlichkeits-Untersuchungen berufen. Diese sind aber geheim, wie der Toll Collect-Vertrag und die Verträge über die genannten sechs weiteren ÖPP-Verträge. Die Behauptungen des Verkehrsministeriums sind also nicht nachprüfbar. Auch hier ist keine parlamentarische Kontrolle möglich.

Aufschlussreich ist, dass das Ministerium in seiner Antwort behauptet, der sehr große Unterschied der Zinsen für staatlich aufgenommene Kredite einerseits und der viel höheren Zinsen für die Kredite von ÖPP-Privatinvestoren sei unerheblich. Das legt den begründeten Verdacht nahe, dass das Verkehrsministerium fundamentalistisch die Interessen privater Investoren über die Interessen der Bürger und Steuerzahler stellt.

Renditen für private Investoren (Fragen 11 und 22)

Die von Wirtschaftsminister Siegmund Gabriel 2014 einberufene Kommission zur Finanzierung der Infrastruktur („Fratzcher-Kommission“) hat vorgeschlagen, eine „Bundes-Fernstraßen Infrastruktur-Gesellschaft“ zu schaffen. Sie soll den staatlichen Fernstraßenbesitz übernehmen, sie soll planen, bauen, instandhalten. Sie soll die Mautgebühren einkassieren, die damit nicht mehr in den Bundeshaushalt fließen. Sie soll bei Versicherungsunternehmen, Banken und Vermögensverwaltern Kredite aufnehmen und damit künftig die Bundesfernstraßen finanzieren.

Die Renditeerwartungen der Investoren hat Markus Faulhaber, Chef der Allianz-Lebensversicherung, auf „etwa sieben Prozent“ veranschlagt. Das wären also 5,5 bis 6,5 Prozent mehr als der Staat gegenwärtig für Kredite aufbringen muss. Außerdem verlangt der Allianz-Vertreter „verlässliche Rahmenbedingungen sowie die Sicherheit, dass sich unsere Investition rechnet“; dies könne auch durch „Zinszusagen“ durch die öffentlichen Träger gewährleistet werden.

Das bedeutet: 1. Der Markt wird ausgeschaltet, 2. zusätzliche Belastungen kommen auf die öffentlichen Haushalte zu.

Verfügbarkeitsmodell (Frage 16)

Nach Aussage von Verkehrsminister Dobrindt berechnen sich die Entgelte für die Investoren bei künftigen ÖPP-Straßenprojekten u.a. nach dem Grad der Verfügbarkeit der Straßen: nach der Zahl der Baustellen, der Dauer und dem Umfang anderer Einschränkungen etwa bei Sperrungen und Reparaturen. Dies ist bisher so vage formuliert – z.B. keine Nennung der Höhe der Entgelte und des Spielraums, keine Nennung der Bewertungskriterien nach Raum, Zeit und Menge hinsichtlich der (Nicht)Verfügbarkeit -, sodass dies als werbende Absichtserklärung verstanden werden muss und die tatsächlichen Vor- und Nachteile nicht beurteilt werden können.

Außerdem legt die staatschädliche Nachsicht der bisherigen Bundesregierungen und der jetzigen Bundesregierung und ihres Verkehrsministers gegenüber den Toll Collect-Investoren nahe, dass die Bewertungen der Verfügbarkeit auch bei zukünftigen Projekten zulasten der öffentlichen Hand gehen.

Bisherige Erfahrungen mit ÖPP (Frage 1)

In Deutschland werden seit 1999 Infrastrukturprojekte nach dem ÖPP/PPP-Muster durchgeführt. Sie ziehen eine Spur des Scheiterns hinter sich her. Sie beginnt mit den beiden ersten Projekten, den Straßentunnels von Lübeck und Rostock. Dort wurden durch Nachforderungen der Investoren die üblichen Laufzeiten von 30 Jahren mittlerweile auf 40 bzw. 50 Jahre verlängert sowie die Mautgebühren vervielfacht. Zahlreiche gescheiterte Projekte sind gut dokumentiert, sowohl national wie international.

Scheitern hat bisher verschiedene Formen angenommen:

- durchgeführte Insolvenz des Investors mit hohen Folge- und Neuanfangskosten für die öffentliche Hand
- verschleppte Insolvenz des Investors
- Fortführung des Projekts trotz inzwischen eingetretener höherer Kosten
- Erhebliche Störungen und Minderleistungen des Investors bzw. des Generalunternehmers und/oder seiner Sub-Sub-Unternehmer
- Nichteintreibung von Schadenersatz

Die bisherigen ÖPP-Muster gehen zulasten der öffentlichen Hand. Die Hauptgründe sind folgende:

- weitgehende Ausschaltung der parlamentarischen Kontrolle auf den Ebenen des Bundes, der Bundesländer und der Kommunen (Geheimhaltung vor der Entscheidung);
- langfristige Bindung – meist 30 Jahre - der knappen Haushaltsmittel für ausgewählte „Leuchtturm“-projekte, weshalb andere notwendige Projekte vernachlässigt werden müssen;

- Erstellung der zudem oft geheimgehaltenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durch Beratungsunternehmen, die zur ÖPP-Lobby gehören;
- Erpressbarkeit der öffentlichen Hand durch die Gründung einer eigenen Projekt-GmbH für jedes einzelne ÖPP-Projekt, also auch z.B. für jedes einzelne Straßenprojekt. Der Investor kann mit der Drohung, die mit wenig Kapital ausgestattete Projektgesellschaft – oft nur die Mindesthaftungssumme von 25.000 Euro – in die Insolvenz gehen zu lassen, Nachforderungen durchsetzen;
- private Schiedsgerichtsbarkeit, die hinter den Kulissen auf Vergleich ausgerichtet ist statt einer fundierten öffentlichen Ermittlung und Entscheidung.

Das Scheitern von ÖPP-Projekten kann auch eine erfreuliche Form annehmen, wenn durch öffentliche Initiative und Kompetenz geplante Projekte abgesagt werden wie zuletzt im Juni 2015 in Köln beim Projekt „Frischemarkt“.

Außerdem: Die Befürworter von ÖPP hinterlassen verbrannte Erde. Sie vermeiden bisher eine öffentliche und empirische Auswertung der bisherigen etwa 300 ÖPP-Projekte in Deutschland. Deshalb muss eine Bilanz nachgeholt werden. Sie muss von unabhängiger Seite erstellt werden, also durch solche Personen und Institutionen, die weder politisch noch lobbymäßig noch kommerziell mit der ÖPP-Szene verbunden sind. So müssen beispielsweise die Mitglieder des Bundesverbandes PPP und Mitarbeiter der Partnerschaften Deutschland AG von der Erstellung der Bilanz ausgeschlossen bleiben – sie können dabei nur als Interessenvertreter befragt werden.

Alternative zu ÖPP (Frage 20)

Es gibt im Prinzip nur eine Alternative. Sie besteht aus drei Elementen:

Erstens: Erhöhung der Steuereinnahmen. Die vielfältigen Vorschläge sind bekannt: bessere Ausstattung der Finanzämter im Bereich der Konzernbetriebsprüfung; Stilllegung der Steuerumgehungs-Möglichkeiten innerhalb der Europäischen Union und Europas (Luxemburg, Niederlande, Irland, City of London, Schweiz u.a.); Erhebung der Vermögenssteuer; Erhebung der versprochenen Transaktionssteuer; Abkommen mit der Schweiz, um Steuerhinterziehung durch Vermögende zu verhindern und dergleichen.

Zweitens: Vermeidung der ÖPP-typisch hohen Transaktionskosten durch direkte, zinsgünstige öffentliche Finanzierung.

Drittens: Erhöhung der fachlichen Kompetenzen in der öffentlichen Verwaltung, sodass das gegenwärtige professionelle Ungleichgewicht gegenüber privaten Investoren und Bauunternehmen aufgehoben wird.

Dr. Werner Rügemer, Köln 28.8.2015

www.werner-ruegemer.de