

Public Private Partnership

PPP ade?

Im Erfolgsjahr 2007 starteten 38 neue PPP-Projekte mit zusammen 1,5 Mrd. € Investitionsvolumen. Im Jahr 2010 waren es nur noch neun Projekte mit weniger als 0,2 Mrd. €. Die PPP-Welle, die jahrelang die industrielle Bauwirtschaft mit Aufträgen und garantierten Renditen erfreute, hat sich verlaufen.¹

Gerhard Joksch

Wesentlicher Grund ist nach Meinung der Experten die Finanzkrise.² Banken zögern, PPP-Projekte mit den notwendigen Krediten zu versorgen. Öffentliche Auftraggeber stellen Vorhaben angesichts dramatischer Haushaltsprobleme zurück oder sie realisieren wieder vermehrt konventionelle Baumaßnahmen.

Investitionen in PPP gehen zurück

Schaut man genauer hin, dann sind es vor allem die Straßen-PPP's, die unter die Räder gekommen sind. Wurden im Spitzenjahr 2007 noch Projekte mit einem Investitionsvolumen von ca. 657 Mio. € und in den Folgejahren 2008 und 2009 mit jeweils mehr als 500 Mio. € vereinbart, so kam im abgelaufenen Jahr 2010 überhaupt kein neues Geld hinzu. Auch bei den Hochbau-PPP's verursacht die Wirtschafts- und Finanzkrise deutliche Schleifspuren: Während noch 2007 fast 900 Mio. € Projektvolumen verzeichnet wurden, stürzte die Bilanz der neuen Maßnahmen bis Mitte 2010 auf weniger als 200 Mio. € regelrecht ab.

Entsprechend mau ist die Stimmung im PPP-Lager. Schuld an der Misere seien, so der Bundesverband der deutschen Bauindustrie, nicht das Modell PPP an sich oder schlechte Projekterfahrungen, sondern äußere Umstände. Sauer aufgestoßen ist den PPP-Fans vor allem, dass die 10 Mrd. € aus dem Konjunkturpaket II von den Kommunen trotz deutlicher Werbung des Bundesfinanzministeriums für Public Private Partnership größtenteils für konventionelle Bauprojekte ausgegeben wurden. Die enge Befristung der Bundesmittel ließ den zeitaufwendigen Verhandlungsverfahren offenbar keine

Chance. Dem Ziel, das PPP-Modell wiederzubeleben, stehen vor allem strukturelle Probleme gegenüber.

Öffentliche Finanznot macht auch vor PPP nicht mehr halt

Zum einen macht die Finanznot der Kommunen auch vor Bauprojekten im Hochbau und sogar vor dem Straßenbau keinen Halt mehr. Der Landrat des Kreises Steinfurt in NRW will zum Beispiel gegen den Willen seiner CDU-Mehrheit im Kreistag vier große Straßenbauprojekte stoppen, aus finanziellen und aus ökologischen Gründen, wie er betont. Der Markt für potenzielle PPP-Projekte wird also enger.

Zum anderen werden mehr und mehr laufende PPP-Projekte als Kosten treibend decouviert: In Münster recherchierte die Presse, dass der PPP-Vertrag über den Bau und den Betrieb von drei Sporthallen die Stadt jährlich fast 900.000 € kostet und gerechnet auf die Vertragslaufzeit von 30 Jahren insgesamt 25 Mio. € verschlingen wird. Der Rat der Stadt hatte sich im Jahr 2005 mehrheitlich für die PPP-Beschaffung ausgesprochen, weil sie sich wirtschaftliche und finanzielle Vorteile versprochen hatte! Man hatte Effizienzvorteile von zehn bis zu 20% gegenüber der konventionellen Beschaffung erwartet.

Die Fachzeitung „Der neue Kämmerer“ musste im Oktober 2010 besorgt melden: „In Hamburg und Berlin laufen PPP-Projekte aus dem Ruder – mal wieder!“³ Schwer im Magen liegen den PPP-Fans auch Prüfungsberichte von Rechnungsämtern, die angeblich effiziente PPP-Projekte als kostenträchtig und unwirtschaft-

lich nachweisen und damit die Zahl der Zweifler vergrößern.

Neues Finanzsystem macht PPP-Kosten sichtbar

Die finanzielle Klemme der potenziellen PPP-Auftraggeber in den Rathäusern ist nicht neu, auch in der Hochzeit der PPP-Wirtschaft hatten viele Gemeinden eigentlich keine Mittel, um langfristige Verträge mit enormen Folgekosten abzuschließen.⁴ Neu ist, dass die kommunalen Finanzsysteme in den meisten Bundesländern inzwischen auf Doppik sowie Kosten- und Leistungsrechnung umgestellt wurden. Folgekosten von PPP-Verträgen, die im kameralen Haushalt quasi spurlos verschwanden, werden nun als Belastungen im Ergebnisplan sichtbar und fühlbar. Annuitäten zur Refinanzierung privater Kapitalkosten erscheinen als Transferaufwendungen und vermindern die Rücklagen und damit die finanzielle Bewegungsfreiheit der Kommune. Die politische Bereitschaft der Kommunen, neue PPP-Projekte auf den Weg zu bringen, lässt dadurch merklich nach.

Neue Schuldenregel der EU kassiert PPP-Vorteile

Vergleichbare Probleme wie in den Kommunen durch die Regeln des doppelten Haushaltes drohen Public Private Partnership bei Bund und Ländern durch die Schuldenregel der EU. Um die staatliche Verschuldung berechnen zu können, verlangt die sog. Maastricht-Buchung nämlich, dass sämtliche Investitionen im Zusammenhang mit PPP beim Sektor Staat als öffentliche Investition gebucht werden müssen. Der Vorteil der privaten Finanzierung fiel dadurch komplett weg.

Zum Glück für PPP gilt in Deutschland – wie das vom Bund eingerichtete Beratungsunternehmen Partnerschaften Deutschland (PD) in einem internen Papier mit Genugtuung feststellt – bislang eine andere Regel, bei der die Fiktion der staatlichen Schuldenfreiheit aufrecht erhalten bleibt. Deshalb sei keine Benachteiligung von ÖPP zu befürchten. Mal sehen, wie lange diese Fiktion noch standhalten kann!

Mangelnde Transparenz verursacht Demokratiedefizit

Als schwerwiegendes Handicap für PPP wirkt sich m. E. inzwischen die mangelnde Transparenz der Verfahren aus. Das Bieterverfahren für PPP ist geheim. Es entzieht sich deshalb der politischen Mitwirkung durch die Gemeinderäte und der Beteiligung der Öffentlichkeit. Wer den Auftrag bekommt und zu welchen Bedingungen, erfährt man erst nach Vertragsabschluss. Bei Bauvorhaben können die baulichen und funktionellen Gegebenheiten ebenso wie die Architektur und Gestaltung des Projektes erst dann diskutiert werden, wenn der Vertrag bereits unterschrieben ist. Die Information der Öffentlichkeit über die Planung muss der Vertraulichkeit der Angebote der Bieter und dem Schutz ihrer Geschäftsgeheimnisse untergeordnet werden – sonst droht Schadensersatz! Die Verschwiegenheit hat sich für die lokale Demokratie aber bereits als schädlich erwiesen. Wenn sie nur noch nachvollziehen dürfen, was im Verhandlungsverfahren beraten und vereinbart wurde, büßen Ratsmitglieder ihre Legitimation als Sachwalter öffentlicher Interessen ein.

Versuche, die PPP-Verfahren für die Information und Beteiligung zu öffnen, sind bislang ohne Erfolg geblieben. Die Bundesarchitektenkammer bemüht sich beispielsweise seit längerem darum, die PPP-Wirtschaft dafür zu gewinnen, Architektenwettbewerbe in das PPP-Verfahren zu integrieren, um damit sowohl den Weg zur Baukultur zu finden, als auch die Öffentlichkeit besser in den Planungsprozess einzubeziehen.⁵ Die Bauindustrie hält bislang dagegen und blockiert eine Einigung.⁶

Dass die Bevölkerung bei großen Bau- und Immobilienprojekten – ebenso wie bei der Privatisierung öffentlicher Einrichtungen – mehr mitreden und mitentscheiden will, wird durch gehäufte Fehl-

entscheidungen öffentlicher Planungsträger und ungenierte Griffe der Investoren in öffentliche Kassen immer deutlicher. Hinzu kommt die Erkenntnis, dass formelle Beteiligungsverfahren, vor allem die Planfeststellungen für Straßen, Kanäle, Eisenbahntrassen oder Start- und Landebahnen von Flughäfen, weniger

gleich zwischen den berechtigten Interessen der Öffentlichkeit an Information über die Projekte und dem Interesse der Unternehmen an der Wahrung der Geschäftsgeheimnisse gefunden werden kann. Als ersten Schritt empfehle ich den damit betrauten MitarbeiterInnen der PD einen Besuch in Stuttgart!



Elbphilharmonie Hamburg: Teuerste PPP-Baustelle Deutschlands

Foto: Gerhard Joksch

dem Ausgleich von öffentlichen und privaten Interessen dienen, sondern allein die schnelle und umstandslose Durchsetzung des Vorhabens im Auge haben. Stuttgart 21 ist hierfür nur ein besonders anschauliches Beispiel.

Kommunen, die mithilfe von PPP eigentlich Effizienzvorteile gegenüber der konventionellen Beschaffung erringen wollen, fragen sich deshalb, welches Risiko sie mit dem Ausschluss der Öffentlichkeit von Verhandlungsverfahren eingehen. Die PPP-Szene ahnt offenbar, dass dies zu einem grundsätzlichen Problem für ihr Geschäftsmodell werden könnte. „Mehr Transparenz bei ÖPP-Projekten“ lautete daher der Titel einer öffentlichen Diskussionsveranstaltung, zu der der Hauptverband der Deutschen Bauindustrie im November 2010 auch Transparency International einlud. Auch die PD will das Thema „ÖPP und Transparenz“ in ihre Agenda aufnehmen, damit, wie es in einem internen Bericht heißt, „ein Aus-

Anmerkungen:

- 1) PD AG (Hg.): Öffentlich-Private Partnerschaften in Deutschland 1. Halbjahr 2010, Berlin, Juni 2010
- 2) PD AG (Hg.): Auswirkungen der Finanzmarktkrise auf Öffentlich-Private Partnerschaften, insbesondere im Hochbau, ÖPP-Schriftenreihe, Band 1, Berlin, September 2009
- 3) Hedtstück, M.: Geiseln des Vergaberechts, in: Der neue Kämmerer, Oktober 2010
- 4) Butz, Raimund: Schöne Schulen – Kreisfinanzen im Keller, in: AKP, 3/2010
- 5) BAK und BVBS (Hg.): PPP besser planen, Berlin 2009
- 6) Hauptverband der Deutschen Bauindustrie: PPP und Baukultur – Verfahren zur Sicherstellung architektonischer Qualität bei PPP-Projekten, Positionspapier, Berlin, Juni 2009

➔ Gerhard Joksch, Stadtbaurat a.D., ist bündnisgrüner Stadtrat in Münster und u.a. Mitglied im Ausschuss für Finanzen, Beteiligungen und Liegenschaften. Zuletzt schrieb er mit Wilhelm Breitenbach in AKP-Ausgabe 4/10 den Beitrag „Schlechte Zeiten für neue Kohlekraftwerke: Münster nutzt Kohle nur noch zum Grillen“ (S. 38 ff.).

www.gerhard-joksch.de