

7. Juni 2009

*„Die nächste Bundesregierung muss das Thema Öffentlich Private Partnerschaften (ÖPP) schnell und umfassend voranbringen. Das aktuelle ÖPP-Gesetz ist zwar ein Schritt in die richtige Richtung. Mehr aber leider nicht....Wenn wir solche Privatisierungsmodelle in Deutschland voranbringen wollen, brauchen wir mehr als dieses legislative Feinjustieren. **Uns fehlt eine nationale Strategie, mit der wir Vorfahrt für die Privatisierung oder Teilprivatisierung öffentlicher Leistungen schaffen.**“*
(BDI-Präsident Jürgen R. Thumann in einer Presseerklärung vom 8.9.2005 zum Inkrafttreten des „ÖPP-Beschleunigungsgesetzes“)

Wir fordern Sie auf: Wirken Sie dem Privatisierungstreiben entgegen!

Sehr geehrte Frau Abgeordnete, sehr geehrter Herr Abgeordneter,

als Bürger und Lastenträger der Finanz- und Wirtschaftskrise sehen wir uns mehr denn je veranlasst, die tätige Verantwortung der Bundestagsabgeordneten im Sinne von Gemeinwohlbelangen einzufordern. Wir tun dies hier als ein seit 2003 bestehender bundesweiter Zusammenschluss von lokalen Initiativen sowie von Umweltverbänden für den Erhalt der öffentlichen Wasserwirtschaft. Einen von vielen konkreten Anlässen sehen wir in einem weiteren geplanten Eingriff in die öffentliche Wirtschaft zwecks Privatisierung. Die offizielle Etikettierung behauptet, damit komme Hilfe aus der Privatwirtschaft. Tatsächlich geht es um die Erschließung neuer Felder für private Kapitalrenditen auf Kosten von Kommunen und Bürgern in materieller und politischer Hinsicht.

Der Wunschrichtung von Herrn Thumann und anderen Interessenten folgt offensichtlich das sogenannte **ÖPP-Vereinfachungsgesetz**. Es soll gemäß dem vom Bundestag angenommenem Antrag der Fraktionen von CDU und SPD „Faire Wettbewerbsbedingungen für Öffentlich Private Partnerschaften schaffen“ (Drucksache 16/12283 vom 18.3.2009) noch in dieser Legislaturperiode zur Beschlussfassung vorgelegt werden.

Wir halten es für sachlich überflüssig, darüber hinaus in den bis jetzt absehbaren Bestimmungen für schädlich für eine stabile und unter politischer Verantwortung zu haltende öffentliche Wirtschaft.

Vorweg: Die Auftragsvergabe der öffentlichen Hand an Private zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben ist längst selbstverständliche Praxis. Wie bekannt, haben jedoch Privatfirmen und Finanzinvestoren seit längerem den erleichterten, strukturell erweiterten und langfristigen Zugang in die Kernbereiche öffentlicher, insbesondere kommunaler Leistungserbringung verlangt. Das **ÖPP-Beschleunigungsgesetz** vom September 2005 folgte bereits dieser Linie. An ihm haben bekanntlich neben den einschlägigen Wirtschaftsverbänden fast alle der für diese und für DAX-Konzerne tätigen großen Anwaltsfirmen und Wirtschaftsberatungsgesellschaften - im doppelten Sinne - konkret vorschreibend mitgewirkt. *Diese Privatisierung des Politischen ist skandalös.*

Wir stellen immer wieder fest, dass

- Werbeformeln und Behauptungen der Privatinteressenten zu ÖPP fast deckungsgleich und anscheinend bedenkenlos in politische Vorlagen und Begründungen von Parteien und Ministerien übernommen werden.
- für ÖPP-Projekte Effizienzvorteile von 6 bis 25 Prozent, im Durchschnitt 15 Prozent behauptet werden. Diese 15 Prozent tauchen standardmäßig bei Privatisierungsbefürwortungen aller Art auf. Fakt ist: Für die wenigen untersuchten Projekte stimmen sie nicht, als allgemeine Behauptung sind sie nicht belegt und völlig unseriös.
- wenn überhaupt, bezüglich möglicher Risiken und Nebenwirkungen für die öffentliche Hand bei ÖPP-Projekten nur pauschal der Anspruch auf Risikoverteilung erwähnt wird. Fakt ist: Die meisten bekannt gewordenen ÖPP-Verträge enthalten einseitige und langfristige Risikoverlagerungen zu Lasten der öffentlichen Träger.

- von höherer Transparenz und Verlässlichkeit bei ÖPP-Projekten hinsichtlich Vergabe, Finanzierung usw. gesprochen wird. Fakt ist, dass es in der Regel gerade an Transparenz mangelt und dass insbesondere die langfristigen finanziellen Folgen für die staatliche Seite entweder verschleiert oder schöngerechnet werden.
- dass ÖPP-Projekte, die vertraglich eine sogenannte Forfaitierung mit Einredeverzicht enthalten, in ihrem Kern handelbare Finanzprodukte sind, die der privaten Kapitalbeschaffung für Geschäftsexpansionen dienen.

Zur ständigen Übung, ÖPP-Projekte als Entlastung öffentlicher Haushalte hinzustellen, zitieren wir aus einer Pressemitteilung über ÖPP-Projekte anlässlich der Konferenz der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder am 3. und 4. Mai 2006 : „**Städten, Gemeinden und auch Ländern, die finanziell angeschlagen sind, hilft dieses Instrument nicht weiter.** Bei Finanzierungsengpässen wird es von der öffentlichen Hand häufig als Ausweg angesehen, um Investitionen zu realisieren und Wachstumsimpulse zu setzen. Mittel- und langfristig ein gefährlicher Weg, weil auch hier die Finanzierungslast in die Zukunft verschoben wird.“

Dies gilt auch in Wirtschaftskrisen bei umfangreichen Mittelzuwendungen des Bundes für kommunale Infrastrukturprojekte, weil unter diesen Bedingungen die staatliche Finanzierungslast durch hohe Kreditaufnahmen ohnehin schon stark anwächst. Deswegen erscheint es uns als besonders unangebracht, im Zuge des „ÖPP-Vereinfachungsgesetzes“ eine **Übernahme der Mehrwertsteuer des privaten Partners bei ÖPP-Projekten durch die öffentliche Hand vorzusehen.** Obwohl dies vorderhand nur im Rahmen eines „Modellprojektes“ mit einem Mittelansatz von 10 Mio Euro geplant ist, zeigt bereits die Formulierung „umsatzsteuerliche Benachteiligungen von ÖPP-Projekten außerhalb des Umsatzsteuerrechts auszugleichen“, dass damit ein allgemeiner Ansatz zur Förderung von Privatisierungen verfolgt werden soll. In diesem Versuch vermögen wir weder einen gesamtwirtschaftlichen Stimulus zu erkennen noch einen rechtfertigenden Grund für eine weitere Subvention der Privatwirtschaft womöglich aus vermeintlichen Gleichbehandlungsgrundsätzen.

Für ebenso verfehlt halten wir den Versuch, durch Änderung der Bundeshaushaltsordnung (§ 7 Absätze 1 und 2 BHO)

erstens bei der Wirtschaftlichkeitsprüfung von staatlichen Aufgaben und öffentlichen Zwecken dienenden Tätigkeiten ausdrücklich die Einbeziehung von Öffentlich Privaten Partnerschaften vorzuschreiben und zweitens „nach angemessenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen“ „in geeigneten Fällen“ privaten Anbietern im Zuge eines „Interessenbekundungsverfahrens“ die Möglichkeit zu geben, darzulegen, ob und inwieweit sie die fraglichen Aufgaben nicht ebenso gut oder besser erbringen können. Nach dieser Darlegung sollen Private beauftragt werden, wenn sie die Aufgaben ebenso gut oder besser erbringen können.

Es bedarf wohl keiner ausführlichen Beweisführung, **dass hier in der Praxis kaum sinnvoll zu präzisierende Ermessensspielräume geschaffen werden sollen, die sukzessive auf eine Art Ermächtigungsgesetz für die ÖPP-Einführung hinauslaufen können.** Die bekannt gewordenen Erfahrungen mit der Intransparenz und Fehlerhaftigkeit von privatwirtschaftlich gesteuerten Wirtschaftlichkeitsberechnungen für ÖPP-Projekte legen den Verdacht nahe, dass künftig in der Praxis bei den dann gemäß BHO anzustellenden Vergleichsrechnungen für öffentliche und private Leistungen mit gezinkten Karten gespielt werden würde. Zudem könnte sich auch bei diesem Gesetzesvorhaben der üble Eindruck einer gefälligen legislativen Handreichung aufdrängen. Jedenfalls wäre mit einer Kette von Ausführungsbestimmungen und Nachbesserungen zu rechnen.

Wir bitten Sie daher, sich bereits vor der Einbringung des „ÖPP-Vereinfachungsgesetzes“ gegen dieses Vorhaben auszusprechen. Wir halten es auch für einen ordnungsrechtlich sehr fragwürdigen Eingriffsversuch in die kommunalwirtschaftlichen Selbstbestimmungsrechte. Wenn solche von der EU in Frage gestellt werden, stößt dies normalerweise auf begründeten Widerstand von Bundestag und Regierung. **Die Zeit dürfte gekommen sein, alle politisch geförderten Privatisierungsprogramme einzustellen und die für unser Gemeinwesen unverzichtbare öffentliche Wirtschaft unzweifelhaft und nachhaltig zu stärken .**

Wir werden die Reaktionen auf unseren Appell unter anderem auf unserer Internetseite www.wasser-in-buergerhand.de verfolgen. Auf dieser finden Sie ausführliche Argumente für unsere Position und kritische Fragestellungen zu ÖPP-Projekten, dort unter dem Begriff PPP. Wir erlauben uns, in der Anlage eine kurze Zusammenfassung weiterer Argumente beizufügen.

Darin ist auch die Forderung enthalten, das bereits geltende ÖPP-Beschleunigungsgesetz im Sinne eines Schutzes öffentlicher Belange zu bereinigen.

Mit freundlichen Grüßen
Wasser in Bürgerhand

Warum ÖPP-Projekte die Kommunen nicht aus der Klemme bringen, sondern eher tiefer hinein

ÖPP-Geschäfte entstehen gemeinhin nicht aufgrund kommunaler Suche, obwohl die Marktliberalisierung und das „New-Public-Management-Movement“ den Privatisierungsgedanken schon lange fördern. Die konkrete Nachfrage wird vorbereitet durch Tagungen, Kongresse - auch politisch organisierte -, „Expertisen“ in Fachorganen und direkte Besuche von Bankern und Consultants. Neben marketingtypischen Prospekten mit angeblichen Erfolgsbeispielen werden meist Konzepte mit Finanzierungsmodellen präsentiert. Sie unterstellen für die Kommunen in jedem Fall unwiderstehliche Vorteile zur Befreiung aus der Finanzklemme und dem tatsächlich vielfach vorhandenen Investitionsstau. In der Regel werden in seltener Übereinstimmung Effizienzvorteile von 15 Prozent bei Beteiligung eines Privaten ausgemalt.

Der Rechnungshof Baden-Württemberg hat in seiner Wirtschaftlichkeitsanalyse von sechs großen ÖPP-Maßnahmen der zweiten Generation im staatlichen Hochbau dargelegt, dass das Land gegenüber der Eigenbauvariante gerade einmal 2,67 Prozent sparen werde. In einem Vergleichsfall, einem in Eigenregie erstellten Polizeirevier, ergaben sich gegenüber der ÖPP-Variante sogar 0,84 Prozent Einsparungen (Pressemitteilung vom 13. März 2009). Entschieden wendet sich der Rechnungshof gegen hypothetische Modellrechnungen, wie sie üblicherweise vorgelegt werden, und fordert Vergleiche auf echter Angebotsbasis.

*Der Rechnungshof Hessen untersuchte in seinem 18. Zusammenfassenden Bericht 2008 zwei 2004 gestartete, über 15 Jahre laufende ÖPP- Schulprojekte des Kreises Offenbach auch hinsichtlich der Berechnungsmethode der Beschaffungsvarianten. Obwohl diese sachgerecht sei, urteilt der Rechnungshof: „Gleichwohl hat der Kreis Offenbach zu bedenken, dass der Erfolg oder Misserfolg des PPP-Projektes erst am Ende der Vertragslaufzeit insgesamt beurteilt werden kann.“
[http://www.rechnungshof-hessen.de/index.php?seite=inhalt3.php&selected=&year=2010&K1=10&K2=14. \)](http://www.rechnungshof-hessen.de/index.php?seite=inhalt3.php&selected=&year=2010&K1=10&K2=14.)
Der Beschaffungsvergleich sah einen ÖPP-Vorteil von 18,5 Prozent vor!*

Öffentlich Private Partnerschaften (ÖPP) – auch englisch Public Private Partnership (PPP) – können in sehr unterschiedlichen Formen eingegangen werden. 2 Haupttypen:

- Die vertragliche ÖPP (klassische öffentliche Auftragsvergabe) ist ein über den Markt organisiertes Tauschmodell und wird als Beschaffungsmaßnahme verstanden
- Die institutionelle ÖPP (klassische gemischtwirtschaftliche Unternehmung) versteht sich als Verbindung des öffentlichen und privaten Partners in einer Kapitalgesellschaft, in der Regel einem Unternehmen, mit dem Ziel der längerfristigen Wahrnehmung einer bestimmten Aufgabe.

Die Aufgaben- und Vertragsgestaltung kann dabei folgende zwei Hauptformen haben:

- Erwerbermodell: Der private Auftragnehmer übernimmt auf einem in seinem Eigentum stehenden Grundstück Planung, Finanzierung, Bau und Betrieb einer Immobilie, die von der öffentlichen Hand genutzt wird. Vertragslaufzeiten 20 bis 30 Jahre. Zum Vertragsende geht das Gebäude auf den öffentlichen Auftraggeber über. Das Entgelt besteht aus Komponenten für Planung, Bau und Betrieb (Facility Management), Finanzierung und Erwerb der Immobilie und des Grundstücks sowie einem betriebswirtschaftlichen Gewinn einschließlich eines möglichen „Risikozuschlags“.
- Leasingmodell: Wie das Erwerbermodell, jedoch ohne Verpflichtung zum Kauf der Immobilie. Stattdessen wird ein Optionsrecht zur Rückgabe oder zum Erwerb zu einem vorher festgelegten Restwert vereinbart. Möglich sind auch Mietverlängerungen oder anderweitige Verwertungen. Das Nutzungsentgelt setzt sich aus Leasingraten zusammen, in denen die Amortisationen für Planung, Bau, Finanzierung und Betriebsführung enthalten sind.

In fast allen Fällen sind die ÖPP-Geschäfte der „zweiten Generation“ sehr komplexe Vertragsgebilde. Das teilen sie mit den sogenannten Cross Border Leasing (CBL)-Verträgen, die seit Ende der neunziger Jahre von Banken und Consultingfirmen in die Kommunalwirtschaft gedrückt wurden. Die Finanzkrise und die Änderung des amerikanischen Steuerrechts haben diese auf Laufzeiten bis zu 99 Jahren

ausgelegten Konstrukte für viele Kommunen inzwischen „transparent“ und zu „Giftpapieren“ gemacht, die sie schon heute teuer zu stehen kommen und die seinerzeit ausgeschütteten „Barwertvorteile“ bereits weitgehend hinfällig gemacht haben. Sofern die weit über 100 CBL-Bispiele bekannt wurden, zeigen sie gravierende Mängel wie „Waffenungleichheit“ der Vertragspartner, Intransparenz, umfassende Haftung der Kommunen über nicht kalkulierbare Zeiträume, Freistellung des privaten Partners von Risiken hinsichtlich Steueränderungen u.ä., Wechsel der eigentlichen Vertragspartner. „Vertrauen“ erwecken sie nie mehr.

Bei ÖPP-Verträgen werden Sachverhalte der verdeckten oder verschobenen Verschuldung, der Rechnungshof Ba-Wü nennt sie „graue Verschuldung“, durch den Vertrag mit dem privaten Partner oft im Dunklen gelassen. Das macht sie leider, als Einrichtung von Schattenhaushalten, politisch einladend, selbst wenn sie sich bei näherer Betrachtung kaum rechtfertigen lassen.

Um eine verdeckte Kreditaufnahme handelt es sich auch bei der „Forfaitierung (forfait, frz.: Pauschale) mit Einredeverzicht“. Dabei werden langfristige Miet- oder Leasingverträge nach Vertragsabschluss für die Gesamtlaufzeit bewertet und vom Investor bei der Hausbank als Sofortkredit kapitalisiert. Zumindest die Kreditzinsen fallen über die Projektkosten der Kommune anheim. Einredeverzicht heißt u.a., dass die Kommune an den ursprünglichen Vertragspartner bei Schlecht- oder Nichterfüllung keine Forderungen stellen kann!

Die kommunalen „Partner“, die privaten sowieso, verschweigen gerne, dass sich die privaten „Partner“ in jedem Fall eine vertragliche Gewinngarantie verschaffen. Umgekehrt gibt es Verträge, die Risiken wie Zahlungsausfälle (Gebühren, Mieten, Pachten) grundsätzlich auf die Kommune verlagern. Nicht eingerechnet werden auch die im Vorfeld entstehenden Kosten in Millionenhöhe für Gutachten und diverse Beraterhonorare. Die Geheimnistuerei wird in aller Regel sogar vertraglich festgeschrieben, so dass nicht einmal die Abgeordneten von Kommunal- und Landesparlamenten Einsicht in die vollen Vertragsinhalte erlangen können.

- Ein Vorgehen, das nicht nur bei ÖPP-Geschäften gesetzlich verboten gehört. -

Anders ausgedrückt: Es besteht ein (ÖPP-)Geflecht, das sich fiskalischer, kommunalaufsichtsrechtlicher und nicht zuletzt demokratischer Kontrolle weitgehend entzieht und eine weitere Grauzone bildet, die Korruptierbarkeit fördert.

Diverse Gesetzgebungen und ihre Vorbereitungen lassen keine Zweifel daran, dass sich Grauzonen bis in die politische Spitze der Republik erstrecken. Das im September 2005 in Kraft getretene **ÖPP-Beschleunigungsgesetz** darf als Ausfluss einer sehr wirksamen Lobbyarbeit von Bauindustrie, Banken, Finanzinvestoren und Anwaltsfirmen gelten. Es ist ein rechtstechnisch ungewöhnliches Sammelsurium von Änderungen beim Gebühren-, Vergabe-, Steuer- und Haushaltsrecht sowie bei den Finanzierungsbedingungen, „die Hemmnisse und Unklarheiten beseitigen, die die Umsetzung von Öffentlich Privaten Partnerschaften (ÖPP) in Deutschland bisher erschwert haben“ (SPD-Parlamentarier am 7.9.2005)

Die Änderung des Fernstraßenbaufinanzierungsgesetzes ermöglicht nun privaten Betreibern beim Ausbau von Bundesfernstraßen die Refinanzierung durch eine private Entgeltregelung. Die Änderung der Bundeshaushaltsordnung gestattet jetzt die Veräußerung von unbeweglichen Vermögensgegenständen, die zur Erfüllung von Aufgaben des Bundes weiterhin benötigt werden, wenn auf diese Weise die Aufgaben des Bundes nachweislich wirtschaftlicher erfüllt werden können. Die Änderung des Grunderwerbssteuergesetzes sieht die Befreiung von der Grunderwerbssteuer bei der Übertragung von Grundstücken an PPP – Projektgesellschaften vor, solange sie für hoheitliche Zwecke genutzt werden – unter der Voraussetzung einer Rückübertragung am Ende des Vertragszeitraums. Die Änderung des Grundsteuergesetzes stellt sicher, dass der der öffentlichen Hand für einen bestimmten Zeitraum im Rahmen einer ÖPP überlassene Grundbesitz von der Grundsteuer befreit ist. Keine Rolle spielt dabei, ob der private Auftragnehmer den PPP – Grundbesitz von der öffentlichen Hand erhalten oder auf dem Grundstücksmarkt selbst erworben hat. Schließlich erlaubt die Änderung des Investmentgesetzes offenen Immobilienfonds den Zugriff auf Beteiligungen an ÖPP – Projektgesellschaften in der Betreiberphase, das heißt in der Regel über lange Zeiträume.

Das „Manager Magazin“ kommentierte in seiner April-Ausgabe 2006 den letzten Teil dieses Gesetz so: „Die Bundesregierung bringt Investmentfonds für öffentlich-private Infrastrukturprojekte auf den Weg.“

Ein neuer Wachstumsmarkt für Privatanleger soll entstehen. Dank einer stetig wachsenden Nachfrage, meist langfristigen Verträgen, staatlich regulierten Preisen und geringem Wettbewerb könnten die Betreiber von Infrastrukturprojekten mit stabilen Erträgen rechnen. Wer sich an diesen Geschäften mit der öffentlichen Daseinsvorsorge beteiligt, habe sein Geld also fast so sicher angelegt wie in einer Anleihe, nur mit weitaus höheren Aussichten auf Gewinn“.

Vom Gewinn der Kommunen, also der Bürgerinnen und Bürger, ist dabei nicht die Rede. Das gilt auch für die übrigen Gesetzesänderungen. Ein öffentlicher Gewinn ließe sich nur schwerlich darstellen, weil die Renditeaussichten Teil der ÖPP-Kosten sind, die der Steuerzahler ebenso trägt wie die an anderer Stelle entstehenden Steuerausfälle. Die versprochenen Effizienzgewinne der Projekte müssten dann zum Ausgleich schon märchenhaft sein – sie sind in der üblicherweise dargestellten Form tatsächlich ein Märchen.

Angesichts dieser hier kurz umrissenen Tatbestände bleibt aus Sicht des gebeutelten Gemeinwesens nur eine **Forderung:**

Nicht Nachbesserung oder Erweiterung des ÖPP-Gesetzes (in Gestalt des anstehenden „ÖPP-Erleichterungsgesetzes“), sondern in einem Akt demokratischer Selbstbesinnung des Parlamentes Rückgängigmachung der die Substanz der kommunalen Haushalte nachhaltig schädigenden Bestimmungen des ÖPP-Beschleunigungsgesetzes.