

PPP – die Realität sieht anders aus, ein Blick hinter Hochglanzbroschüren

Seit Ende 2005 beschäftigt sich der ver.di Fachbereich Gemeinden mit Public-Private-Partnership. In Kooperation mit der Hans-Böckler-Stiftung haben wir im Rahmen des Projektes „Gemeinwohl- und Arbeitnehmerorientierung kommunaler PPP-Projekte“ einige geplante PPP-Vorhaben unter die Lupe genommen. Neben diesen Beispielen aus dem kommunalen Hochbau können inzwischen auch Erfahrungen aus dem Straßenbau aller Gebietskörperschaften sowie dem Hochbau der Länder eingebracht werden.

Durch diesen Praxisbezug ist es möglich eine fundierte Bewertung von PPP und deren Auswirkungen vorzunehmen. Die Ergebnisse lassen die pauschal vermutete Vorteilhaftigkeit von PPP in einem kritischen Licht erscheinen und rechtfertigen keine weitere Forcierung durch die Verwaltungen, Parlamente sowie den Gesetzgeber.

Mit Hochglanzbroschüren und exklusiven Tagungen wurde aufwendig für die „Zauberformel PPP“ von Baukonzernen, Beratern, Anwälten, Banken und Teilen der Wissenschaft sowie der Politik geworben. Die Realität jedoch sieht anders aus:

Schon bei der Bedarfsabschätzung zeigte sich häufig, dass baufachliche und nutzerorientierte Prioritäten bei Schulen, Turnhallen oder Kitas nicht berücksichtigt wurden. Dabei sind die Beispiele sehr vielfältig, so wurden u.a. erhebliche Vorleistungen in Form von Teilsanierungen nicht berücksichtigt, die PPP-Standards waren erheblich kostenintensiver als bisherige Sanierungen oder die Liste der Bauvorhaben glich eher einer Wahlunterstützung. Vielfach war festzustellen, dass der viel kritisierte Investitionsstau bei öffentlichen Gebäuden bewusst verursacht und strategisch zur Vorbereitung auf PPP-Projekte genutzt werden sollte.

Bestätigt hat sich, dass PPP-Effizienzvorteile im Bereich Planung und Bau unter anderem

- aus dem Verzicht auf Architektenwettbewerbe mit dem Argument, Entwurfsplanungen würden obsiegende Bieter zu stark einschränken,
- aus dem Verzicht auf externe Ingenieurleistungen sowie klein- und mittelstandsfreundlichen Losbildungen und
- aus der verringerten Einflussnahme des Umfeldes des Auftragsgebers (gemeint ist Politik)

resultieren. Weniger direkt sichtbar waren niedrigere Baustandards, als die vom Nutzer geforderten, bei der Planung von PPP-Vorhaben. Deshalb verzichtete beispielsweise eine Gemeinde auf eine PPP-Lösung, die ihre angebliche Wirtschaftlichkeit aus verringerten Bau- und Ausstattungsqualitäten zog.

Die Ausklammerung der Betriebsleistung bei PPP-Projekten im Norden Niedersachsens zeigte, die nicht zu realisierenden Effizienzgewinne, wenn öffentliche Dienstleister gut aufgestellt sind. Niedrigere Reinigungsintervalle, geringere Präsenz der Hausmeister, Auflösung bisheriger Vertragsverhältnisse mit ansässigen Firmen beispielsweise zur Wartung, zeichneten sich im Gegensatz dazu bei der Bewirtschaftung durch Private ab.

Die politische Handlungsfähigkeit wurde nicht nur durch die Einrichtung rein privater Projektgesellschaften eingeschränkt, sondern auch durch die Vertragslastigkeit z. B. durch lange Laufzeit und ordnerweise Vertragsinhalte. Dies ist ein Indiz dafür, dass

mit PPP-Projekten hohen Transaktionskosten verbunden sind. Obwohl klar ist, dass der demografische Wandel auch massive Auswirkungen auf die Schülerzahlen hat, wurden Verträge empfohlen und geschlossen, bei denen es bereits nach 4 Jahren erstmalig notwendig war, den Tausch von Leistungen oder Objekten zur Vertragserfüllung und Gewinnsicherung der Privaten vorzunehmen.

Interventionsmöglichkeiten seitens der Politik und Verwaltung über das Vertragswerk werden zusätzlich durch die gewählte Finanzierungsstruktur - der Forfaitierung mit Einredeverzicht gegenüber der finanzierenden Bank als Gläubiger der Kommune - über Jahrzehnte erheblich eingedampft.

Die Verschleierung PPP-spezifischer Mehrkosten hatte Methode. „Versunkene Kosten“, wie z. B. zu niedrig angesetzte Finanzierungskosten, aufsummierte und damit deutlich überhöhte Risikokosten oder hohe, zuvor nicht berücksichtigte Projektdurchführungs- und Verfahrenskosten im Ausschreibungsprozess – führten ebenso zu einer angeblichen Vorteilhaftigkeit der PPP- Lösung.

In allen von uns geprüften Verfahren wurde versucht, die demokratischen Rechte der Personalräte einzuschränken. Verfahrens- und Vertragstransparenz war auch für die gewählten Abgeordneten der Parlamente zumeist nicht gegeben.

Inzwischen haben einige Landesrechnungshöfe bei verschiedenen PPP-Projekten festgestellt, dass die laut angekündigten Effizienzvorteile in der Praxis nicht erzielt wurden. Als Gründe für diese Unwirtschaftlichkeit von PPP wurden u.a. überdimensionierte Bedarfsplanungen, die teurere private Finanzierung und/oder ungerechtfertigte Risikokosten aufgeführt. Damit wird deutlich, mit PPP tritt die Gemeinwohlorientierung in den Hintergrund. Die Ziele der Privaten liegen in der Erschließung neuer Märkte, der Generierung von Gewinnen sowie in langfristigen Zahlungseingängen.

Bundesweit gibt es inzwischen zahlreiche gescheiterte PPP-Vorhaben, d. h. die Kommunen haben sich gegen PPP entschieden - die Sanierung und der Betrieb der Infrastruktur wurden zwischenzeitlich in Eigenerstellung erledigt. Praxisbeispiele für überteuerte PPP-Projekte im Straßen- und Tunnelbau, bei Schulen, Bädern oder Verwaltungsgebäuden sind in jedem Bundesland zu finden.

In den zurückliegenden Jahren wurde PPP durch öffentliche Mittel von Bund und Ländern erheblich subventioniert. Dies ist nicht weiter zu rechtfertigen, denn PPP hat erhebliche Folgen für die Daseinsvorsorge, die politische Gestaltung und die öffentlichen Finanzen.

Dies haben auch die Bürgerinnen und Bürger festgestellt, sie haben sich inzwischen in einigen Kommunen durch Bürgerbegehren erfolgreich gegen PPP-Vorhaben gewehrt.