

PD – Berater der öffentlichen Hand

Firmiert auch unter dem älteren Namen: **Partnerschaften Deutschland (PDG)**.

Die **ÖPP Deutschland AG** ist eine Beratungsagentur. Sie berät Städte, Kommunen, Länder und den Bund zur Privatisierung gemeinschaftlichen Eigentums, der sogenannten "Öffentlich-privaten Partnerschaften" (ÖPP); auch **Public Private Partnerships (PPP)** genannt.

An der ÖPP Deutschland AG ist der Bund mit der Mehrheit der Anteile beteiligt. Die weiteren Anteile werden von verschiedenen Unternehmen gehalten, die in der PPP-Branche tätig sind.

Die Beratungsagentur wurde auf Initiative der **Initiative Finanzstandort Deutschland (IFD)** gegründet, einer Lobbyorganisation der Finanzbranche. Das Ziel war, die ÖPP Deutschland AG als eine Art verlässlichen PPP-TÜV mit institutionellem Anstrich zu etablieren, wobei die Beteiligung des **Bundesfinanzministeriums** an der ÖPP Deutschland AG sehr hilfreich war.^[1]

Inhaltsverzeichnis

1 Kurzdarstellung und Geschichte	1
2 Struktur, Geschäftsfelder	2
2.1 Vorstand	3
2.2 Direktorium	3
2.3 Aufsichtsrat	3
3 Finanzen	3
4 Lobbyarbeit: Struktur und Strategien	4
5 Kritik	4
5.1 Entstehungsprozess	4
5.2 Interessenkonflikte & personelle Verflechtung	4
5.3 Wirtschaftlichkeitsgutachten vs. Rechnungshofberichte	5
5.4 2012: ÖPP Deutschland AG und Open Government	6
6 Zitate	6
7 Einzelnachweise	7

Kurzdarstellung und Geschichte

Der Geschäftszweck der ÖPP Deutschland AG ist, laut ihrer Selbstdarstellung, den Markt für wirtschaftliche Öffentlich-Private Partnerschaften (ÖPP) in Deutschland zu öffnen. Dazu beraten sie ausschließlich öffentliche Auftraggeber (Bund, Länder, Gemeinden u. a.).^[2]

Die ÖPP Deutschland AG wurde am 11. November 2008 gegründet und ist seit Anfang 2009 operativ tätig.^[3] Die Finanzlobbyorganisation **Initiative Finanzstandort Deutschland (IFD)** hatte schon Mitte 2007 ein ausgearbeitetes Konzept für die Agentur, dieses wurde dann 2008 ohne große Änderungen vom Bund umgesetzt.^[4] Die IFD beauftragte die Wirtschaftskanzlei **Freshfields Bruckhaus Deringer** mit der juristischen

Konstruktion der ÖPP Deutschland AG. Die Kanzlei legt am 05.07.2007 ein 229-seitiges Gutachten vor, worin es unter anderem darum geht, wie für die Kommunen die Beratung durch die ÖPP Deutschland AG nahezu zum Zwang wird. Vertreter der kommunalen Spitzenverbände unterzeichnen demnach eine "Rahmenvereinbarung" mit der ÖPP Deutschland AG. Die Kommunen können dann bei allen Partnerprojekten "möglichst unkompliziert und u. U. sehr schnell ohne vorherige, ggf. europaweite Ausschreibung der Beraterleistung auf die PDG zurückgreifen."^[1]

Das Freshfields-Gutachten beschreibt, wie die gesetzliche Aufsicht über PPP-Projekte ausgehebelt werden kann. Es schlägt vor, "dass im Falle einer PDG-Beratung keine weiteren Prüf- und Kontrollanforderungen mehr erforderlich werden". Auch bezogen auf die Rechnungshöfe gibt es einen Vorschlag: "Danach kann der Bundesrechnungshof nach seinem Ermessen die Prüfung beschränken und Rechnungen ungeprüft lassen. Entsprechende Vorschriften gibt es auf Länderebene." Die Anregung: "dass der jeweilige Rechnungshof z. B. auf eine Überprüfung der Wirtschaftlichkeitsberechnung ... verzichten kann, weil er keinen Anlass für die Fehlerhaftigkeit der Berechnung der PDG sieht und von deren Fehlerlosigkeit ausgeht". Und zusammenfassend: "Die Zertifizierungswirkung gegenüber den Kommunalaufsichten könnte sich dahingehend entfalten, dass die Kommunalaufsicht bei PPP-Projekten, die von der PDG beraten wurden, ihren Prüfungsmaßstab verringert oder diesen PPP-Projekte grundsätzlich ohne Prüfung zustimmt." Die Innenministerien der Länder könnten eine Weisung erteilen: "Die Prüfaufsicht könnte also durch Verwaltungsvorschrift beschränkt werden." ^[1]

Derzeit gibt es rund 230 PPP-Projekte in Deutschland. Laut einer Antwort der Bundesregierung auf eine kleine Anfrage vom 30.11.2011, hat die ÖPP Deutschland AG "im Zeitraum von 2009 bis bis Oktober 2011 insgesamt 21 Projekte im Auftrag des Bundes oder sonstiger Bundeseinrichtungen mit einem Umsatzvolumen von 2.866.739 Euro bearbeitet."^[5] Zum Teil wurden diese Aufträge unter Inanspruchnahme der mit dem Bund geschlossenen Rahmenvereinbarung vergeben, der Rest ging im Wettbewerb an die Agentur. Darüber hinaus heißt es unter anderem zu weiteren Informationen zu den vergebenen Aufträgen:

"Eine genaue Bezeichnung der Aufträge und ihrer Beratungsvolumina stellen schützenswerte Geschäftsgeheimnisse der ÖPP Deutschland AG dar, da sie Konkurrenten Einblicke in die Geschäftsbeziehungen der ÖPP Deutschland AG, ihre Auslastungslage und die interne Kostenkalkulation eröffnen."^[5]

Weitere Unterstützung für die Ausarbeitung eines Konzepts wurde von McKinsey geleistet.^[1]

Struktur, Geschäftsfelder

Gesellschafter der ÖPP Deutschland Aktiengesellschaft:

Der Staat hält 57% der Anteile

- Gesellschafter: Bund, Land Hessen, Land Mecklenburg-Vorpommern, Land Nordrhein-Westfalen, Land Schleswig-Holstein, Deutscher Landkreistag, Deutscher Städtetag, Deutscher Städte- und Gemeindebund

Quelle: ^[2]

Die Privatwirtschaft hält 43% der Anteile

- ca. 70 Firmen, u.a.: [Deutsche Bank](#), [Commerzbank](#), [Deutscher Sparkassen- und Giroverband](#), [Bundesverband Public Private Partnership](#), [Bertelsmann-Tochter Arvato](#), [Bilfinger Berger](#), [Dussmann Service](#), [Hochtief Concessions AG](#), [Hauptverband der Deutschen Bauindustrie](#)

Quelle: ^[6]

Vorstand

- Bernward Kulle, zuletzt Vorstandsmitglied bei der [Hochtief Concessions AG](#)
- Johannes Schuy, zuvor im [Bundesministerium der Finanzen](#) Leiter des Haushaltsbereichs Investitionshaushalte sowie der Projektarbeitsgruppe ÖPP

Stand: März 2013, Quelle: ^[7]

Direktorium

- Karl-Heinz Heller, zuvor langjähriger Referatsleiter im [Bundesministerium der Finanzen](#)
- Burkhard Landré, zuvor Berater der Öffentlichen Hand als Senior Manager bei [PricewaterhouseCoopers](#) ^[8]
- Claus Wechselmann, zuletzt bei [IBM Deutschland](#) als Manager für strategische Geschäftsentwicklung im Public Sector

Stand: März 2013, Quelle: ^[7]

Aufsichtsrat

- Jan Mücke, Vorsitzender des Aufsichtsrates, Parl. Staatssekretär beim [Bundesverkehrsministerium](#)
- [Hannes Rehm](#), Stellv. Vorsitzender des Aufsichtsrates, Präsident der IHK Hannover, Ex-Sprecher des Leitungsausschusses des [Soffin](#)
- Gisela Otto, Unterabteilungsleiterin VIII A im [Bundesministerium der Finanzen](#)
- Stéphane Beemelmans, Staatssekretär im [Bundesministerium der Verteidigung](#)
- Patrick Opdenhövel, Abteilungsleiter im Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen
- Matthias Wohltmann, Beigeordneter, Deutscher Landkreistag
- Gerhard Becher, Geschäftsführer der Becher GmbH & Co. KG
- Franz Drey, Stellv. Chefredakteur des [Behörden Spiegel](#)
- Hermann Schulte-Hiltrop, Hauptgeschäftsführer der Bauverbände Westfalen

Stand: Januar 2012, Quelle: ^[9]

Finanzen

- Das Startkapital von 10 Millionen Euro stammt von der Bundesregierung. ^[10]

Lobbyarbeit: Struktur und Strategien

Die taz zitiert aus einem am 13.02.2007 erstellten Strategiepapier worin es heißt: "Die Schaffung einer von Privatwirtschaft und öffentlicher Hand getragenen Beratungsgesellschaft für PPP-Projekte - Arbeitstitel 'Partnerschaften Deutschland GmbH (PDG)' - mit maßgeschneidertem Auftrag und Struktur." "die enge Anbindung an das BMF" sei "entscheidend". Daraus ergebe sich eine "abgeleitete Macht: Die PDG muss Schlagkraft erhalten idealerweise durch die Etablierung von ,abgeleitetem' formalem und informellem Einfluss über vom BMF gesteuerte Anreiz- und Sanktionsmechanismen", heißt es unverhohlen. Das Strategiepapier erarbeite Klaus Droste im Auftrag der Initiative Finanzstandort Deutschland (IFD). Droste war Topmanager der Deutschen Bank und maßgeblich an der Konzeptionierung der Agentur beteiligt. ^[1]

Kritik

Entstehungsprozess

Ein wesentlicher Kritikpunkt an der ÖPP Deutschland AG ist die Art und Weise des Entscheidungsprozesses für die Gründung der Agentur. Die Beteiligung und Ausarbeitung des Konzepts von Akteuren aus der PPP-Branche, sowie die nahezu identische spätere Umsetzung vom Bund scheint bei einem Projekt solchen Ausmaßes unangemessen. Mit der Kanzlei Freshfields Bruckhaus Deringer und der Unternehmensberatung McKinsey sind zwei Akteure beteiligt, die erstmalig die Idee von Public Private Partnerships in Großbritannien ausgearbeitet und daran mitgewirkt haben. ^[11] Mit der Federführung beauftragt waren Wolfgang Richter und Klaus Droste. Richter war zu dem Zeitpunkt bei der KfW für Infrastrukturfinanzierung verantwortlich, Droste gilt als Kapitalmarktspezialist der Deutschen Bank. ^[12] Involviert in den Ausarbeitungsprozess waren demnach ausschließlich Akteure und Vertreter die im Interesse von Unternehmen arbeiten für die PPP-Projekte ein profitablen Markt darstellen. Die Involvierung der IFD reiht sich in dieses Bild ein. Droste bezeichnet letztlich den Beschluss zur Umsetzung des Konzepts wie folgt: "Letztlich war es ein Abnicken." ^[12] So entstand eine Agentur, die sich nach außen hin als "unabhängig" gibt, von ihrer Struktur, Besetzung und Konzipierung jedoch maßgeschneidert auf die Interessen der Industrie ist.

Interessenkonflikte & personelle Verflechtung

Die personelle Besetzung der ÖPP Deutschland AG, die Verflechtung mit Gesellschaftern derselben sowie mit Ministerien stößt auf weitere Kritik. Johannes Schuy, derzeitiges Vorstandsmitglied ÖPP Deutschland AG, war schon als Vertreter des Bundesfinanzministerium bei Vorbereitungstreffen zur Gründung der Agentur anwesend. ^[1] Er war dort Leiter des Haushaltsbereichs Investitionshaushalte und der Projektarbeitsgruppe ÖPP. Darüber hinaus war er tätig im Aufsichtsrat eines ÖPP-Start-up Unternehmens. ^[7] Das weitere Vorstandsmitglied Bernhard Kulle ist seit dem 1. Januar 2012 bei der ÖPP Deutschland AG und war zuvor Vorstandsmitglied der Hochtief Concessions AG, ein Gesellschafter der ÖPP Deutschland AG. Vor dieser Tätigkeit konnte er langjährige Erfahrungen als Geschäftsführer der Hochtief PPP Solutions sammeln. ^[12]

Franz Drey, der im Aufsichtsrat der ÖPP Deutschland AG sitzt ist ebenso stellvertretender Chefredakteur des Behörden Spiegel, eine Zeitschrift für den öffentlichen Dienst mit einer Auflage von ca. 100 000 Exemplaren. Der Behörden Spiegel verleiht den Innovationspreis PPP und berichtete ausführlich darüber. ^[1]

Angeblich wechseln auch Angestellte des Bundesfinanzministeriums zwischen der Agentur und dem Ministerium hin und her. Der Sprung in die ÖPP Deutschland AG sei "eine Adaption für die Ministerialien". Karl-Heinz Nöhrbaß kam 2009 als Referent aus dem BMF in die Agentur, wurde dort Prokurist und kehrte 2011 wieder als Referatsleiter zurück.^[1]

Schon im Vorfeld der Gründung der Beratungsagentur gab es auffällige personelle Verflechtungen. Der IFD führte 2008 Torsten Albig als Kontakt für die "PR-Steuerungsgruppe", gleichzeitig war er als Pressesprecher für den damaligen Bundesfinanzminister Peer Steinbrück tätig.^{[1][13]}

Laut einem Protokoll des IFD, das der Taz vorliegt, wurde unter anderem von Vertretern der öffentlichen Hand empfohlen, Mitarbeiter der Gesellschafter der Beteiligungsgesellschaft an die ÖPP Deutschland AG zu entsenden. Demnach wurde also ein Personalwechsel vorgeschlagen, in dem Mitarbeiter von Unternehmen kommen, die von der Arbeit und den Beratungsempfehlungen der ÖPP Deutschland AG profitieren.^[1] Auf die Frage, wie sicher gestellt wurde, dass Interessenkonflikte ausgeschlossen werden können, antwortete die Bundesregierung darauf wie folgt:

"Die Rechtskonstruktion der PD wurde so gewählt, dass die privaten Gesellschafter der PD in keine vergaberechtliche unzulässige Projektanstellungen geraten und nicht gemäß § 16 der Vergabeverordnung (VgV - ausgeschlossene Personen) von der Mitwirkung am Vergabeverfahren ausgeschlossen werden. Diese Bedingungen wurden durch eine Reihe von Maßnahmen sichergestellt:

- es gibt keine unmittelbare gesellschaftsrechtliche Beteiligung der Privaten an der PD;
- es gibt keine arbeitsrechtliche Verbundenheit von PD-Mitarbeitern oder Aufsichtsräten mit an der BTG beteiligten Firmen;
- alle Mitarbeiter der PD haben sich schriftlich zur Vertraulichkeit verpflichtet. Damit ist die Weitergabe von Insider-Informationen an Gesellschafter ausgeschlossen;
- alle Schritte und Vorgänge im jeweiligen Vergabeverfahren werden ausführlich dokumentiert."

^[14]

Wirtschaftlichkeitsgutachten vs. Rechnungshofberichte

Bevor ein PPP-Projekt durchgeführt wird und die öffentliche Hand sich 30 Jahre an ein oder mehrere private Unternehmen bindet, muss festgestellt werden, dass die Variante tatsächlich günstiger ist, als das Projekt in Eigenregie durchzuführen. Dafür führt die ÖPP Deutschland AG Wirtschaftlichkeitsgutachten durch. Gegenüber dem Magazin "impulse" bewertet der Prof. Holger Mühlenkamp die Wirtschaftlichkeitsgutachten wie folgt:

"Diese sogenannten Nachweise der Wirtschaftlichkeit sind nichts anderes als Modellrechnungen... Meiner Einschätzung nach basieren diese Prognosen größtenteils auf nicht nachvollziehbaren Annahmen."^[12]

Außerdem würden sich methodische Fehler fast immer zugunsten der Privaten auswirken, Holger Mühlenkamp spricht von "Schönfärberei". Die ÖPP Deutschland AG hat ein Standardtool für PPP-Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen entwickelt. Dies besteht aus einer Excel-Tabelle mit 300 000 Formeln und man könne damit jedes PPP "wirtschaftlich rechnen", wenn man an den richtigen Stellschrauben drehe.^[12]

Johannes Schuy beziffert den durchschnittlichen Effizienzvorteil der in der Datenbank der ÖPP Deutschland AG beobachteten Projekte auf 14 Prozent. Eine Einsparung von angeblich rund 1 Mrd. Euro.

Die Bürgerinitiative "Gemeingut in BürgerInnenhand" fasst verschiedene Kritikpunkte der unterschiedlichen Rechnungshöfe zusammen:

- Graue Verschuldung
- Ausschreibung ohne Wirtschaftlichkeitsuntersuchung
- Unempfindlichkeit gegenüber den Empfehlungen der Rechnungsprüfer; Kostenverschleierung
- Berechnungen unzutreffend
- Teure, aber folgenlose Beratung

Quelle:^[15]

In einem 2011 veröffentlichten gemeinsamen Erfahrungsbericht der Rechnungshöfe zur Wirtschaftlichkeit von ÖPP-Projekten heißt es abschließend:

"Die Erfahrungen der Rechnungshöfe zeigen, dass beim Wirtschaftlichkeitsvergleich vorrangig die konventionelle Beschaffungsvariante mit hohen Risikokosten belegt wird. Über diese Stellschraube der Risikoübernahme lassen sich die geschätzten Kosten der konventionellen Beschaffungsvariante so zielorientiert festlegen, dass der wirtschaftliche Vorteil augenscheinlich aufseiten des ÖPP-Modells liegt und somit die ÖPP-Variante rechnerische Effizienzgewinne ausweist."^[16]

Auf die Frage hin, wie die Bundesregierung die ausschließliche Beratung der ÖPP Deutschland AG in Richtung ÖPP begründet, obwohl ÖPP-Projekte teilweise teurer sind als die Eigenverwirklichung, fällt die Antwort wie folgt aus:

"Die PD berät die öffentliche Hand neutral und nicht interessengetrieben. Von unwirtschaftlichen ÖPP-Projekten rät sie konsequent ab."^[14]

Dem widersprechen diverse Fallbeispiele wie sie die Bürgerinitiative "Gemeingut in BürgerInnenhand" am 04.01.2012 vorstellten und Christian Salewski in seinem Artikel "Die Selbstbediener" thematisiert.^{[15][12]}

2012: ÖPP Deutschland AG und Open Government

Die ÖPP Deutschland AG erhielt am 13.01.2012 den Auftrag zu einer Studie zur Umsetzung von Open Government in Deutschland. Die Federführung erhält das Fraunhofer-Institut für Offene Kommunikationssysteme. Die ÖPP Deutschland AG ist zuständig für die Themen Betreibermodell, Geldleistungsmodelle, Governance und Nachhaltigkeit.

Das **Bundesfinanzministerium** hat den Auftrag zu der Studie erteilt.^{[17][18]}

Zitate

„Kritiker sagen, mit der ÖPP Deutschland AG würde erstmals der Staat für den Lobbyismus der Industrie selbst aufkommen“^[1]

Einzelnachweise

1. ↑ ^{1,001,011,021,031,041,051,061,071,081,091,10} [Der Wirtschaftstrojaner](#) taz.de vom 28.01.2012, letzter Zugriff am 22.02.2012 Referenzfehler: Ungültiges <ref>-Tag. Der Name „taz1“ wurde mehrere Male mit einem unterschiedlichen Inhalt definiert.
2. ↑ ^{2,02,1} [ÖPP-Webseite - Wer wir sind](#) abgerufen am 01.02.2012
3. ↑ [ÖPP-Webseite - Häufig gestellte Fragen zur PD](#) abgerufen am 30.01.2012
4. ↑ [impulse - Wer von PPP wirklich profitiert](#) letzter Zugriff am 22.02.2012
5. ↑ ^{5,05,1} [Kleine Anfrage - Drucksache 17/8050 - 30.11.2011](#) dip.bundestag.de, letzter Zugriff am 22.02.2012
6. ↑ [ÖPP-Webseite](#) abgerufen am 01.02.2012
7. ↑ ^{7,07,17,2} [ÖPP-Webseite - Management](#) abgerufen am 01.02.2012
8. ↑ [Burkhard Landré](#), Website XING-Netzwerk, abgerufen am 18. 3. 2013
9. ↑ [ÖPP-Webseite](#) abgerufen am 30.01.2012
10. ↑ [Verzichtet die Bundesregierung auf 7 Milliarden Euro? - Interview mit Werner Rügemer](#) Telepolis vom 17.01.2013, abgerufen am 18.01.2013
11. ↑ [Die neue Reichtumsmaschine](#) jungewelt.de, letzter Zugriff am 22.02.2012
12. ↑ ^{12,012,112,212,312,412,5} [impulse - Das Magazin für Unternehmer - Geheimsache PPP - Print Ausgabe 02/12](#)
13. ↑ [Presseinformation - IFD](#) heise.de, letzter Zugriff am 22.02.2012
14. ↑ ^{14,014,1} [Kleine Anfrage - Drucksache 17/1824 - 21.05.2010](#) dip.bundestag.de, letzter Zugriff am 23.02.2012
15. ↑ ^{15,015,1} [GiB - Im Visier der Rechnungshöfe](#) blog.gemeingut.org, letzter Zugriff am 24.02.2012 Referenzfehler: Ungültiges <ref>-Tag. Der Name „GiB1“ wurde mehrere Male mit einem unterschiedlichen Inhalt definiert.
16. ↑ [Gemeinsamer Erfahrungsbericht zur Wirtschaftlichkeit von ÖPP - Rechnungshöfe](#) rechnungshof-hessen.de, letzter Zugriff am 24.02.2012
17. ↑ [ÖPP Deutschland AG - Pressemitteilung](#) partnerschaften-deutschland.de, abgerufen am 12.03.2012
18. ↑ [Verwaltung Innovativ - Auftrag für Open-Government-Studie vergeben](#) verwaltung-innovativ.de, abgerufen am 12.03.2012