

# Public Private Partnership: Die Plünderung des Staates

Von **Werner Rügemer**

Die Spatzen pfeifen es von den Dächern: Die Steuersenkungsmanöver der schwarz-gelben Bundesregierung richten die Finanzen der Länder und insbesondere der Kommunen zugrunde. Damit wird zugleich auch die lokale Infrastruktur – von Schulen über Bahngleise bis hin zu Museen und Bibliotheken – nachhaltig beschädigt. Als „Ausweg“ aus diesem hausgemachten Dilemma beschwört die Bundesregierung das Konzept der *Public Private Partnership* (PPP), zu Deutsch: Öffentlich-Private Partnerschaft. Dieser vermeintliche „Ausweg“ ist keineswegs neu. Mit der Begründung, der verschuldete Staat müsse zur Infrastrukturerneuerung privates Kapital mobilisieren und Privatunternehmen könnten ohnehin besser wirtschaften, entwickelte bereits die Labour-Regierung Tony Blairs Ende der 90er Jahre in England das Konzept der PPP, das mittlerweile weltweit angewandt wird.

Dabei zeigt sich, wie bei früheren Formen der Privatisierung, dass die hochfliegenden Versprechungen nicht eingehalten werden. Dennoch forcieren Regierungen, Banken und Investoren PPP mehr denn je. Auf diese Weise droht eine zweite große Privatisierungswelle – mit desaströsen Folgen. Zugleich nehmen aber auch Kritik, Widerstand und die Suche nach Alternativen zu.

## Thatchers Offensive

Margaret Thatcher, die begeisterte Schülerin des Neoliberalismus-Gurus Milton Friedman, begann 1983 eine beispiellose Privatisierung öffentlicher Unternehmen: British Telecom, Rolls Royce, British Airways, British Steel, British Airports, Wasser- und Elektrounternehmen – beinahe alle großen Unternehmen in öffentlicher Hand wurden veräußert. Ihr konservativer Nachfolger John Major verkaufte dann fast den gesamten Rest, insbesondere die Bahn. Verbunden waren diese Unter-Wert-Verkäufe mit dem bekannten neoliberalen Mix: Lohnsenkungen und Entmachtung der Gewerkschaften, Steuersenkungen für Gewinne und Deregulierung des Finanzwesens.<sup>1</sup>

Die katastrophalen Ergebnisse – Entlassungen, Preissteigerungen, schlechter Service, Unfälle bei der Bahn, Ausfälle beim Trinkwasser, Verschmutzung

1 Vgl. Simon Jenkins, *Thatcher and Sons*, London 2006, S. 87 ff.

der Gewässer, weitere Staatsverschuldung – erleichterten „New Labour“ seinerzeit die Übernahme der Regierung. Tony Blair, George Brown und Peter Mandelson, die den Privatisierungen weitgehend zugestimmt hatten, erklärten damals: Stopp! Wir verkaufen nichts mehr! Wir machen Partnerschaft mit den Investoren!

Die von „New Labour“ herangezogenen Berater wie die Wirtschaftsprüfer Price Waterhouse Coopers und KPMG und die Unternehmensberater Arthur Andersen in Zusammenarbeit mit Banken wie UBS/Warburg entwickelten daraufhin das Konzept „Public Private Partnership“. Statt der diskreditierten Verkaufs-Privatisierung im Stile Thatchers sollte nun mit Hilfe von PPP der öffentliche Sektor für private Investoren geöffnet werden.<sup>2</sup>

Das Konzept PPP funktioniert so: Öffentliche Hand und private Unternehmen sollen als gleichberechtigte Partner wirken; direkt verkauft wird – zunächst – nichts. Die öffentliche Hand braucht wegen ihrer Überschuldung keinen Kredit aufzunehmen, um Schulen, Rathäuser, Krankenhäuser, Gefängnisse, Straßen, Straßenbeleuchtung usw. zu sanieren oder neu zu bauen. Sie schließt stattdessen mit einem privaten Investor einen Dienstleistungsvertrag ab, der in der Regel zwischen 20 und 30 Jahren läuft. Der Investor kümmert sich dann um Planung, Bau, Sanierung, Betrieb und vor allem Finanzierung, die öffentliche Hand zahlt lediglich eine Miete. Dieser Vertrag sei, so die offizielle Begründung, eine *Win-Win*-Situation; der Staat könne sich auf diese Weise auch ohne Geld alles leisten wie bisher.

### **„Die Finanzkrise als Chance für PPP nutzen“**

Die industriekapitalistischen Staaten befinden sich weltweit in ähnlicher Lage wie Großbritannien. Auch sie sind nach der ersten Welle der Privatisierung und der Steuererleichterungen für Unternehmen mehr denn je überschuldet, ihre Infrastruktur verfällt. Es erstaunt daher kaum, dass das neue Wundermittel PPP weltweit übernommen wurde und wird.<sup>3</sup> Die Forderung nach einem „Aufbau West“, als Gegenstück zum deutschen „Aufbau Ost“ entwickelt, liegt nach den Verwüstungen der bisherigen neoliberalen Phase für die Infrastruktur der gesamten „westlichen Wertegemeinschaft“ in der Tat nahe.<sup>4</sup>

Die neoliberalen Akteure haben durch die staatliche Rettung der bankrotten Banken und Unternehmen im Zuge der Weltwirtschaftskrise die Staatsverschuldung noch weiter hochgetrieben. Die daraus resultierende Kürzung staatlicher Ausgaben wird insbesondere den unteren Staatsebenen der Bundesländer und Kommunen aufgebürdet. So wird von den Bankenrettern zugleich der „Sachzwang“ produziert, sich des neuen Heilmittels PPP

2 Werner Rügemer, „Heuschrecken“ im öffentlichen Raum. Public Private Partnership – Anatomie eines globalen Finanzinstruments, Bielefeld 2008, S. 13 ff.

3 Einen ersten globalen Überblick gibt Dexter Whitfield, *Global Auction of Public Assets*, Nottingham 2010.

4 Das Deutsche Institut für Urbanistik (difu) schätzt den Investitionsstau bis 2020 allein in den deutschen Städten (Kanalisation, Gebäude, kommunale Straßen, Schulen) auf über 700 Mrd. Euro; vgl. difu, *Kommunaler Investitionsbedarf 2006-2020*, Berlin 2008.

zu bedienen. „In der Finanzkrise: PPP als Chance nutzen!“, lautet das Motto der Branche.<sup>5</sup> Die weltweit bei der PPP-Vertragsgestaltung führende Kanzlei Freshfields spricht Klartext: Sie sieht die Finanzkrise als Gelegenheit zum „permanenten Transfer öffentlicher Infrastruktur an den privaten Sektor“.<sup>6</sup>

Die großen Banken, auch die öffentlich-rechtlichen Landesbanken, haben seit mehreren Jahren Infrastrukturfonds aufgelegt und eigene PPP-Abteilungen eingerichtet: Flughäfen, Leitungssysteme, Energie- und Transportnetze, Tunnel, Stadtwerke usw. sind ihre als „alternative“ Investments bezeichneten Zielobjekte. Geworben wird mit „risikoarmen und langfristigen Zuflüssen“. Auch die Sparkassen haben sich inzwischen eingeschaltet.<sup>7</sup>

Die großen Baukonzerne haben sich in den letzten Jahren ebenfalls darauf orientiert. Da ihnen das traditionelle Baugeschäft zu unsicher und zu wenig lukrativ erscheint, betätigen sie sich jetzt als „Infrastrukturanbieter“ und setzen auf den langfristigen, umfassenden Betrieb von Gebäudekomplexen wie Flughäfen, Schulen, Altenheime, Krankenhäuser, Gefängnisse, Straßen und perspektivisch auch von ganzen Stadtteilen und sogenannten *gated communities* (abgesperrten Sicherheitszonen für Vermögende).<sup>8</sup> Dafür haben sie spezialisierte Tochtergesellschaften gegründet. Wirtschaftsprüfer erschließen fortlaufend neue Bereiche für PPP und stellen eine wichtige Lobby dar.

Die Europäische Union richtete 2003 ein Europäisches PPP-Kompetenzzentrum (European PPP Expertise Centre, EPEC) ein. Es ist in der Europäischen Investitionsbank angesiedelt, die zudem günstige Kredite für PPP-Projekte vergibt und mit „strukturierten Finanzierungen“ große PPP-Projekte wie im internationalen Straßenbau fördert. Im November 2009 hat die Europäische Kommission einen Maßnahmenplan zur Stärkung von PPP veröffentlicht; insbesondere in den Bereichen Gesundheit, Bildung, Verkehr und Energieeffizienz solle PPP dazu beitragen, die „durch die Finanzkrise angeschlagenen öffentlichen Haushalte nachhaltig zu entlasten“.<sup>9</sup> Die Weltbank hat in Washington gar eine eigene Abteilung, die *Public Private Infrastructure Advisory Facility* (PPIAF), eingerichtet. Auch in der Entwicklungszusammenarbeit fördern die westlichen Regierungen PPP.

Die meisten PPP-Projekte – etwa 900 – hat naturgemäß das Erfindungsland Großbritannien zu bieten. Zusammen mit Australien gilt es als das „reife“ PPP-Land, während Deutschland mit seinen bisher erst etwa 130 Projekten<sup>10</sup> – ähnlich wie andere EU-Staaten – von der Lobby als „Entwicklungsland“ eingestuft wird.

5 Motto des PPP-Führungskräfte-Forums am 18.11.2009 in Wiesbaden, [www.rrc-congress.de](http://www.rrc-congress.de); vgl. Henry Teitelbaum, *PPP – Challenge and Opportunity after the Financial Crisis*, London 2009.

6 Freshfields Bruckhaus Deringer, *Outlook for Infrastructure 2009 and beyond*, London Juni 2009, [www.freshfields.com](http://www.freshfields.com). Die Kanzlei hat auch die beiden Bankenrettungsgesetze (Soffin und Hypo Real Estate) für die Bundesrepublik entworfen.

7 Deutscher Sparkassen- und Giroverband u.a., *PPP-Handbuch – Leitfaden für Öffentlich-Private Partnerschaften*, Berlin 2009.

8 „Frankfurter Allgemeine Zeitung“ (FAZ), 10.9.2009; „Handelsblatt“, 9.10.2009.

9 Kommission der Europäischen Gemeinschaften, *Mobilisierung privater und öffentlicher Investitionen zur Förderung der Konjunktur und eines langfristigen Strukturwandels: Ausbau öffentlicher-privater Partnerschaften*, Brüssel, 19.11.2009.

10 Vgl. PPP-Projektdatenbank des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; danach sind etwa 150 weitere Projekte in Vorbereitung.

Der damalige Bundeskanzler und SPD-Vorsitzende Gerhard Schröder importierte Anfang des Jahrzehnts das englische Vorbild nach Deutschland. Nach dem sogenannten Schröder-Blair-Papier aus dem Jahr 1999 bestätigte der SPD-Parteitag 2003 das PPP-Konzept im Leitantrag des Parteivorstandes, in dem es hieß: „Öffentlich-private Partnerschaften sind ein neuer Weg, [...] um öffentliche Leistungen nicht nur mit geringeren Kosten schneller und früher, sondern auch in höherer Qualität“ bereitzustellen.

Die SPD-Bundestagsfraktion veröffentlichte anschließend einen Wegweiser für Kommunen, der unter Mitwirkung der Beraterfirmen KPMG und Bearing Point, der Deutschen Bank, des Hauptverbandes der Deutschen Bauindustrie und anderer erstellt worden war.<sup>11</sup> Die Bundestagsfraktionen von CDU/CSU, FDP und Grünen bildeten ebenfalls solche Arbeitsgruppen, in denen sich die gleichen Berater wiederfanden. 2005 beschloss der Bundestag das PPP-Beschleunigungsgesetz, wonach Investoren beispielsweise beim Kauf von Grundstücken von der Grundsteuer befreit sind, nur geringes Eigenkapital vorweisen müssen und lediglich der Generalunternehmer öffentlich auszusprechen ist.<sup>12</sup>

Die Lobby meldete umgehend weitere Wünsche für ein nachfolgendes PPP-Vereinfachungsgesetz an. Obwohl 2005 im Koalitionsvertrag zwischen CDU und SPD mit hoher Priorität versehen, wurde es in der letzten Legislaturperiode nicht umgesetzt. Allerdings erfüllte der Bundestag den Hauptwunsch der Lobby und beschloss im März 2009 einen Modellversuch, in dem den Investoren auch die Mehrwertsteuer erlassen wird – die Investoren fühlen sich nämlich durch die Mehrwertsteuer gegenüber dem staatlichen Mitbewerber „diskriminiert“.<sup>13</sup>

### **Staatlich-Private Lobby mit einseitigen Beratern**

Zunächst wurden seit 2003 im Bau- und Verkehrsministerium und in den Landesregierungen staatliche PPP-Task-Forces eingerichtet und PPP-Leitfäden herausgegeben. 2008 gründete die Bundesregierung dann die Partnerschaften Deutschland AG (PDAG); eine führende Rolle spielte dabei die Initiative Finanzstandort Deutschlands (IFD). Die Aktien dieser Gesellschaft nach englischem Vorbild gehören zur Hälfte dem Staat und zur Hälfte einschlägigen Baukonzernen, Banken, Anwaltskanzleien und Beraterfirmen. Die PDAG soll staatliche Stellen und Kommunen über PPP beraten und damit auch Gewinn machen.<sup>14</sup>

Die beteiligten Unternehmen hatten sich schon vorher in verschiedenen Lobbyorganisationen zusammengetan: Bundesverband PPP, PPP-Plattform

11 SPD-Bundestagsfraktion, Öffentlich-Private Partnerschaften. Ein Wegweiser für Kommunen, Berlin 2004.

12 Gesetz zur Beschleunigung der Umsetzung von Öffentlich-Privaten Partnerschaften, BGBl 2005, S. 2667 ff.

13 Vgl. Faire Wettbewerbsbedingungen für Öffentlich Private Partnerschaften schaffen, BT-Ds. 16/12283, 19.3.2009.

14 [www.partnerschaften-deutschland.de](http://www.partnerschaften-deutschland.de); vgl. Verdi-Bundesvorstand, Sachstandsbericht „Partnerschaften Deutschland“, Juni 2008.

(Bauindustrie), develoPPP (Entwicklungshilfe). Der Baukonzern Bilfinger Berger organisiert eine jährliche PPP-Konferenz und gibt als deren Protokoll seit 2004 ein PPP-Jahrbuch heraus. Bundesverband PPP und Bertelsmann-Stiftung vergeben jährliche PPP-Innovationspreise, die Zeitung „Behörden-Spiegel“ kürte „die besten PPP-Projekte 2008“.

An einigen Hochschulen wie Karlsruhe, Stuttgart, Biberach, Mainz, Freiberg und Weimar wurden PPP-Zentren bzw. PPP-Studiengänge eingerichtet. Eine systemische Erscheinung sind sogenannte PPP-Professoren. Sie haben einen staatlich alimentierten Lehrstuhl, gleichzeitig sind sie jedoch Inhaber, Gesellschafter oder Mitarbeiter einer privaten PPP-Beratungsfirma. So berät etwa Professor Wilhelm Alfen die Bundesregierung, Landesregierungen und Kommunen, gleichzeitig aber auch die Bauindustrie und den Baukonzern Hochtief.<sup>15</sup> Solche staatliche Absicherung privatwirtschaftlicher Aktivitäten ist typisch nicht nur für PPP insgesamt, sondern auch für das hier tätige Personal. So wechselten Ministerialbeamte aus dem Bundesfinanzministerium nicht nur mit dem dreifachen Gehalt und zusätzlichen Boni in die von ihnen selbst konzipierte PDAG, sondern sicherten sich vertraglich auch das Rückkehrrecht in den Staatsdienst.<sup>16</sup> Eine wichtige Rolle als Berater und Türöffner spielten dabei Ex-Politiker. So betreibt der Ex-SPD-Vorsitzende und Ex-Verteidigungsminister Rudolf Scharping die Beratungsfirma Rudolf Scharping Beratung Kommunikation (RSBK). Er gibt den Newsletter „PPP-Kompakt“ heraus, lädt Kommunalpolitiker zu kostenlosen Fortbildungsseminaren ein und organisiert zusammen mit dem „Behörden-Spiegel“, Ernst & Young und Finanzinvestoren die Kongresse „Public Infrastructure“.

In der Bevölkerung hingegen stößt PPP nach den negativen Erfahrungen der vergangenen Jahre zunehmend auf Skepsis – was die Lobby in Angst und Schrecken versetzt: „Ablehnung eskaliert zum offenen Widerstand“, konstatiert etwa die „Börsen-Zeitung“ vom 28. August 2009. Als Reaktion auf die wachsende Skepsis führt nun etwa der PPP-Professor Andreas Pfnür Befragungen zur „Kundenzufriedenheit“ durch. Selbstverständlich antworten Schüler, Eltern, Lehrer zufrieden, dass ihre Schule nun in neuem Glanz erstrahlt.<sup>17</sup> Das soll als Argument für PPP dienen, ist aber methodisch mehr als fragwürdig, da die Befragten natürlich genauso geantwortet hätten, wenn ihre Schulen mit traditioneller Methode saniert worden wären.

Daneben legt die Lobby nach den schlechten Erfahrungen mit der ersten Welle der Privatisierung Wert darauf, PPP nicht als Privatisierung, sondern als „alternative Beschaffungsvariante“ zu bezeichnen. Die umfangreiche und zugleich langfristige Übertragung bisher öffentlicher Funktionen und die faktische Dominanz der privaten Seite belegen jedoch das Gegenteil.

Die Dominanz der privaten Seite beginnt bei Public Private Partnership bereits bei der Vorbereitung. Der Entscheidung für ein PPP-Projekt im gewählten politischen Beschlussgremium geht ein „Wirtschaftlichkeitsvergleich“

<sup>15</sup> Cash oder Crash, in: „capital“, 10/2009, S. 49.

<sup>16</sup> Vgl. „Der Spiegel“, 29/2009, S. 62.

<sup>17</sup> Andreas Pfnür (Hg.), Empirische Untersuchung der Nutzenwirkungen von PPP-Projekten auf den Schulbetrieb am Beispiel der Schulen im Kreis Offenbach, TU Darmstadt, Juni 2009.

voraus. Dabei werden die Kosten einer traditionellen öffentlichen Erledigung mit der PPP-Variante verglichen. Erstellt werden diese Gutachten allerdings von Beratungsfirmen, die sich für PPP einsetzen. Sie gehen prinzipiell von einer unveränderbaren Ineffizienz öffentlicher Erledigung aus.<sup>18</sup>

Die Suche nach dem geeigneten Investor wird häufig Wirtschaftsprüfern übertragen, die auch die Angebote bewerten. Die hier agierenden Firmen mit ihren jahrzehntelangen Geschäftsbeziehungen zu Unternehmen sind selbst Global Player und bewerten den öffentlichen Dienst prinzipiell negativ.<sup>19</sup> Sie sind zugleich keine Freunde des offenen Wettbewerbs, sondern ihrer Vorzugsfirmen. So sollte Ernst & Young für die Stadt Köln den Investor des Projekts „Messehallen“ ermitteln; der Auftrag ging ohne öffentliche Ausschreibung an den mit Ernst & Young verbundenen Investor Oppenheim-Esch. Erst der Europäische Gerichtshof erklärte schließlich den Vertrag für nichtig.<sup>20</sup>

Großkanzleien wie Freshfields und Clifford Chance erstellen die Verträge – hochgradig komplizierte Vertragswerke, die beispielsweise beim PPP-Vorzeigeprojekt des Landkreises Offenbach für dessen 90 Schulen Folgendes enthalten: 11 Grundverträge (Rahmenvereinbarung, Gesellschafts-, Finanzierungs-, Sanierungs-, Facility-Management-, Personalüberleitungs-, Personalbeistellungs-, Reinigungs-, Einredeverzichtsvertrag usw.), dazu 113 Anlagen und fortlaufende Ergänzungen. Die Berater erhielten dafür 7,4 Mio. Euro Honorar.<sup>21</sup>

### Geheime Verschlusssache

Die Vertragswerke unterliegen zudem auf Wunsch der Investoren der Geheimhaltung. Das bedeutet: Die rechtswirksamen Verträge liegen selbst dann nicht vor, wenn im nichtöffentlichen Teil von Stadtrats-, Landtags- und Bundestagssitzungen darüber entschieden wird. Bestenfalls erreichen die gewählten Volksvertreter eine nachträgliche Vertragseinsicht, die aber weiter der Geheimhaltung unterliegt. So beschloss der Stadtrat von Frankfurt am Main nach Bekanntwerden bisher verheimlichter Kosten beim Projekt Bildungszentrum Ostend die Einrichtung eines „Akteneinsicht-Ausschusses“. Die Stadtverordneten durften dann einzeln die Verträge einsehen; diese waren jedoch auf Anweisung der Kämmererei unvollständig, Kopien durften nicht gemacht und die Fakten nicht in die öffentliche Diskussion eingebracht werden.<sup>22</sup>

Den Vertrag schließt die öffentliche Hand mit einem Generalunternehmer. Der Generalunternehmer gründet für jedes Projekt eine eigene Projektgesellschaft, die in Eigenregie die Subunternehmer aussucht. Damit zieht der Generalunternehmer alle Entscheidungen an sich, verlagert Risiken und schöpft durch Dumping-Werklöhne zusätzliche Gewinne ab, während die Subunternehmer mit Niedriglöhnern und Illegalen arbeiten; Konkurse sind an der

18 Vgl. Holger Seikrit, Beurteilung der Wirtschaftlichkeit von Public Private Partnership (PPP), Nordstedt 2009.

19 Werner Rügemer, Die Berater, Bielefeld 2004, S. 33 ff. und 68 ff.

20 Ders., Das Umgehungsgeschäft. EuGH: Kölner PPP-Vertrag ist nichtig, in: „junge welt“, 10.11.2009.

21 Landesrechnungshof Hessen, Jahresbericht 2008, S. 153 ff.

22 FAZ, 12.6.2006; „Frankfurter Rundschau“ 26.9.2006.

Tagesordnung. „Subunternehmer müssen aufgrund der Marktmacht des Auftraggebers zu kaum kostendeckenden Preisen anbieten. Mangelhafte Bauausführung sind die logische Konsequenz“, begründete die Bayerische Handwerkskammer ihre Ablehnung von PPP.<sup>23</sup> Die Projektgesellschaft stellt zudem eine private Bürokratie dar und unterliegt nicht der Prüfung durch öffentliche Rechnungshöfe.

Geworben wird mit dem „ganzheitlichen Lebenszyklus-Ansatz“: Weil alle Aufgaben langfristig in einer Hand sind, werden angeblich „Synergieeffekte“ erzielt. Der Generalunternehmer sei beispielsweise beim anfänglichen Bauen oder Sanieren gezwungen, auf die langfristigen Folgen für den Energieverbrauch zu achten, um ihn im eigenen Interesse als Betreiber niedrig zu halten. Dies wäre plausibel, wenn das Ganze nicht im neoliberal orientierten kapitalistischen Kontext abliefe. Der PPP-Markt ist in der Bundesrepublik in der Hand von nur sechs großen Infrastrukturanbietern: Hochtief, Bilfinger Berger, Serco (England), SKE (deutscher Ableger von Vinci), Goldbeck und Royal BAM Group (Niederlande). Alle Aufgaben in der Hand eines solchen Global Players führen dazu, dass die Entscheidungen und Vorteile sich bei ihm konzentrieren. Zudem ist der Lebenszyklus eines Gebäudes nach der üblichen Laufzeit zwischen 20 und 30 Jahren nicht zu Ende. Der Verantwortungshorizont des Investors endet gerade dann, wenn die strukturellen Erneuerungsbedarfe beginnen, stellte das städtische Revisionsamt der Stadt Frankfurt nach Prüfung des Projekts Bildungszentrum Ostend fest.<sup>24</sup>

Die Dominanz der privaten Seite manifestiert sich auch im juristischen Verfahren. Bei PPP wird vereinbart, dass die beiden Parteien im Streitfall nicht vor ein ordentliches Gericht gehen, sondern ein Schiedsgericht bilden: Jede Seite benennt einen Vertreter, und man einigt sich auf einen „neutralen“ Dritten, der üblicherweise aus „der Wirtschaft“ kommt – auf lokaler Ebene ist dies ein Vertreter der Industrie- und Handelskammer. Schiedsgerichte tagen geheim. Sie können schneller und unbürokratischer als staatliche Gerichte entscheiden, heißt es. Im Falle des größten deutschen PPP-Projekts, Toll Collect (LKW-Maut auf Autobahnen), kam das private Konsortium aus Daimler, Telekom und Cofiroute seinen vertraglichen Verpflichtungen über ein Jahr lang nicht nach; die Maut wurde nicht einkassiert, dem Bundeshaushalt gingen etwa fünf Mrd. Euro verloren. Die Bundesregierung klagte 2004 auf Schadenersatz und Konventionalstrafe. Das Schiedsgericht wurde jedoch überhaupt erst 2009 eingerichtet. Bestenfalls ist ein fauler Kompromiss zu erwarten.<sup>25</sup>

PPP wird im politischen Diskurs mit den „leeren öffentlichen Kassen“ begründet. Doch gerade finanziell stellt PPP eine Milchmädchenrechnung dar. Denn die öffentliche Hand ist nach Unterzeichnung eines PPP-Vertrags ja immer noch überschuldet. Das bedeutet: Sie muss Kredite aufnehmen, um die Mieten aufzubringen. In den Mieten sind aber schon die Zinsen enthalten,

23 Bayerische Handwerkskammer, Gefängnisbauten beweisen, dass PPP in die Irre führt, 16.10.2009.

24 Revisionsamt Stadt Frankfurt, Revisionsbericht 03/2005, S. 44; der Bericht wurde dem Stadtrat nicht zur öffentlichen Diskussion vorgelegt.

25 „die tageszeitung“, 12.6.2009; inzwischen wurden Teile des 17000 Seiten umfassenden Geheimvertrags, verfasst durch die Kanzlei Freshfields, unter [www.wikileaks.org](http://www.wikileaks.org) veröffentlicht; vgl. „stern“, 49/2009, S. 34 f.

die der Investor für seine Kredite zahlen muss; das ist üblich, das macht jeder Vermieter. So zahlt die öffentliche Hand zweimal Zinsen. Beispielsweise muss der Landkreis Offenbach für die in der Vertragslaufzeit zu zahlenden Mieten von insgesamt 798 Mio. Euro zusätzliche Kredite aufnehmen, für die er etwa 112 Mio. Zinsen zahlen muss.<sup>26</sup>

### Der Staat verliert Steuern

Einer Entscheidung für PPP geht, wie oben dargestellt, ein Wirtschaftlichkeitsvergleich voraus. In allen mir bisher bekannt gewordenen Vergleichen fehlt aber die zweifache Zinszahlung. Es fehlen darüber hinaus die „internen Transaktionskosten“. Der Lobby sind sie sehr wohl bekannt: Die öffentliche Hand muss erheblichen personellen und finanziellen Aufwand betreiben, um den komplizierten Vergabeprozess und die 30jährige Begleitung des Projekts zu organisieren, und sie muss sich, weil sie eigenes Personal abbaut, „externe technische, juristische und wirtschaftliche Beratung“ über den gesamten Projektzyklus hinzukaufen.<sup>27</sup> Zudem gehen die Transaktionskosten des Investors (Beraterhonorare, Bankprovisionen usw.) in die Miete ein; sie betragen zwischen 15,5 und 19,5 Prozent der gesamten Investition.

In den meisten Fällen verkauft der Investor die Forderungen aus dem Mietvertrag, zumindest hinsichtlich der Bau- bzw. Sanierungsphase, an eine Bank (Verbriefung, Forfaitierung). Der Investor bekommt die Gesamtsumme aller betreffenden Mieten, die öffentliche Hand zahlt die Mieten an die Bank und erklärt zu deren Gunsten einen Einredeverzicht. Damit verzichtet die öffentliche Hand beispielsweise auf ihre Rechte zur Mietminderung, selbst wenn der Investor mangelhaft oder gar nicht arbeitet bzw. in Insolvenz geht. So haben etwa die Investoren Hochtief und SKE die Mietforderungen, die sie aus dem Schul-PPP-Vertrag gegenüber dem Landkreis Offenbach haben, an eine irische Bank verkauft.<sup>28</sup> Die Banken können diese Forderungen wiederum weiterverkaufen, sie gestalten daraus eine „neue Anlagenklasse“ vor allem für institutionelle Investoren. Auch für „kleine“ Anleger mit einer Anlagesumme ab 15 000 Euro werden PPP-Projekte geöffnet, so etwa das „Haus des lebenslangen Lernens“ in Dreieich/Hessen.

Die Investoren legen, auch aus steuerlichen Gründen, Wert auf möglichst langfristige Verträge. Deshalb erwerben sie in der Regel auch die Grundstücke, auf denen sie Schulen, Rathäuser usw. errichten. So können sie als langfristige Eigentümer Steuerersparnisse geltend machen. Bei den Immobilienfonds wie in Dreieich werden die Steuerabschreibungen mit den Ausschüttungen verrechnet. Unternehmer können stille Reserven, beispielsweise wenn sie Firmenteile verkaufen, in solche Fonds (sogenannte 6b-Fonds) investieren

<sup>26</sup> Landesrechnungshof Hessen, a.a.O., S. 164 f.

<sup>27</sup> Bundesverband PPP, Optimierung von Transaktionskosten öffentlicher Immobilieninvestitionen, März 2009, S. 5.

<sup>28</sup> Landesrechnungshof Hessen, a.a.O., S. 157; mit „irischer Bank“ dürfte die Depfa, die Tochtergesellschaft der Hypo Real Estate (HRE), gemeint sein.

und damit die Besteuerung umgehen.<sup>29</sup> Das bedeutet: Bei einer gesamtwirtschaftlichen Betrachtung wird klar, dass der Staat zusätzlich erhebliche Steuererluste erleidet.

Schröder und Blair hatten gefordert: „Der Staat soll nicht rudern, sondern steuern.“ Mit PPP steuert er aber nicht, sondern er rudert zurück und klammert sich an einen Strohalm, der ihn vor dem Ertrinken nicht retten kann.

### Alternativen zu Public Private Partnership

Die Benachteiligung und Ausplünderung des Staates durch PPP lässt sich national wie international verallgemeinern. So ist etwa die Kostenüberschreitung die Regel. Meistens geht die öffentliche Hand auf die Forderungen ein und zahlt. In Großbritannien mussten 15 Prozent der Projekte wegen Kostenüberschreitung nach kurzer Zeit sogar abgebrochen werden. Spektakulär scheiterte das weltweit größte Projekt: Die beiden Konsortien Metronet und Tube Lines (zusammengesetzt aus den Weltkonzernen Bombardier, Electricité de France, Ferrovial, Bechtel, Thames Water/RWE und anderen) sollten 30 Jahre lang die Londoner Metro für ein Gesamtentgelt von 44 Mrd. Euro modernisieren und betreiben. Das 28000 Seiten starke Vertragswerk hatte die Weltliga der Berater – Price Waterhouse Coopers, Freshfields, Ernst & Young, KPMG – ausgearbeitet, für Honorare von etwa 700 Mio. Euro. Das Projekt startete 2003, und schon 2007 forderten die Investoren zusätzlich zur vereinbarten Miete einen Milliardenbetrag und erklärten ihre Insolvenz, als der Staat nicht mehr zahlte. Anschließend musste der Staat die Schulden übernehmen und neu beginnen. Ein Käufer für das marode Projekt fand sich nicht, Schadenersatz der Berater und Investoren war, wie üblich, nicht vereinbart worden.<sup>30</sup>

Als Vorteil für PPP wird „Planungssicherheit“ angegeben; bei traditioneller staatlicher Auftragserteilung sei Kostenüberschreitung die Regel, bei PPP könne eine solche wegen der fest für die gesamte Laufzeit vereinbarten Mieten nicht eintreten. Das klingt gut, die Praxis ist jedoch eine andere, wie das Projekt Londoner Metro zeigt. Durch Preisanpassungsklauseln, das geringe Eigenkapital der jeweiligen Projektgesellschaften und den Zwang, dass bei Insolvenz der Investoren die öffentliche Hand die Folgen übernehmen muss, löst sich dieser versprochene Vorteil nämlich ins Gegenteil auf. Der Investor kann mit Insolvenz drohen, die öffentliche Hand geht notgedrungen auf die Erpressung ein. So stimmten etwa die Städte Rostock und Lübeck zu, dass die Investoren Hochtief und Bouygues die Maut für die von ihnen errichteten und betriebenen Tunnel (Warnow- und Trave-Tunnel) nicht, wie vereinbart, 30 Jahre lang kassieren dürfen, sondern 50 Jahre.

Der Bundesrechnungshof stellt nach der Prüfung von Projekten im Bundesfernstraßenbau (Autobahnabschnitte) fest: Die Investoren setzen prognostisch die LKW-Maut, die ihnen auf den Teilstrecken als Entgelt zusteht, zu hoch an

<sup>29</sup> Einkommensteuergesetz § 6b; der Hebel beträgt 380 Prozent, das heißt eine Geldanlage von 100000 Euro befreit stille Reserven von 380000 Euro von der Steuer.

<sup>30</sup> Whitfield, a.a.O., S. 217 und 223; Rügemeier, Die Berater, a.a.O., S. 26 ff.

und verlangen anschließend Ausgleich vom Staat; die Kapitalkosten der Privaten liegen bei 30 Prozent der Gesamtinvestition und damit weit über denen der öffentlichen Hand; die Erhaltung der Straße wird nicht auf den tatsächlichen Lebenszyklus, sondern nur auf die Vertragslaufzeit optimiert; die Logik der PPP-Straßenprojekte läuft auf die Einführung einer allgemeinen Maut auch für PKW hinaus.<sup>31</sup>

Die Präsidenten der Landesrechnungshöfe warnten schon 2006: „PPP ist mittel- und langfristig ein gefährlicher Weg, weil auch hier die Finanzierungslast in die Zukunft verschoben wird [...]. Projekte, die sich die öffentliche Hand konventionell finanziert nicht leisten kann, darf sie sich ebenso wenig alternativ finanziert leisten.“<sup>32</sup> Auch einzelne Landesrechnungshöfe, Haushaltsausschüsse in Landtagen und Kommunen kommen verstärkt zur Einsicht, dass PPP zum Nachteil der öffentlichen Hand ausschlägt.

Inzwischen hat sich auch die Dienstleistungsgewerkschaft Verdi nach längerem Zögern zur Kritik durchgerungen. Kritiker haben sich kürzlich zu einem bundesweiten Netz zusammengeschlossen.<sup>33</sup>

Die Bankenrettung und die Konjunkturpakete der Bundesregierung beweisen: Wenn der politische Wille besteht, kann der Staat durchaus Kapital mobilisieren. Warum also tut er dies für die wirtschaftspolitisch fragwürdige Bankenrettung, nicht aber für die dringend gebotene Modernisierung der öffentlichen Infrastruktur und für die Rekommunalisierung der bisher veräußerten öffentlichen Unternehmen?<sup>34</sup>

Selbstverständlich wäre dafür die staatliche Schuldenaufnahme nach bisherigem Muster keine gute und endgültige Lösung. Wir kommen nicht darum herum, das Tabu zu brechen: Der Staat braucht neue, wesentliche Einnahmen: Kapitalgewinne, Kapitaltransaktionen, große Vermögen und Einkommen, von denen es noch nie so viel gab wie heute, müssen höher oder überhaupt erst besteuert werden. Die neue Regierungskoalition der Bankrotteure ist dazu aber offenbar, genau wie ihre Vorgänger, nicht in der Lage.

Dass die Privatisierung der ersten Welle den Staat noch ärmer und abhängiger gemacht, Arbeitsplätze vernichtet, die Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger mit Zusatzkosten belastet und die Leistungen nicht besser gemacht hat, ist heute Mehrheitsmeinung in der Gesellschaft. Dies gilt auch für die Einsicht, dass nur der Staat im Kontext einer kooperativen Ökonomie für die Grundbedürfnisse sorgen kann.<sup>35</sup>

31 Bundesrechnungshof, Gutachten zu ÖPP im Bundesfernstraßenbau, 5.1.2009.

32 Bayerischer Oberster Rechnungshof, PPP-Projekte – Rechnungshöfe warnen vor langfristigen Risiken, 5.5.2006.

33 [www.ppp-irrweg.de](http://www.ppp-irrweg.de).

34 Zur Rekommunalisierung vgl. den Beitrag von Tim Engartner in diesem Heft.

35 Vgl. Werner Rügemer, Privatisierung in Deutschland. Eine Bilanz, Münster <sup>4</sup>2008, S. 229f.