Unter diesem Titel hat Werner Rügemer wieder ein überaus lesenswertes Buch geschrieben. Es ist ein gut recherchierter und spannend aufbereiteter Sachtext mit vielen weithin unbekannten Fakten über das in England entwickelte Modell der Public Private Partnership (PPP), über Gewinner und Verlierer und über die Verstrickungen der Politik mit privaten Interessen. Obwohl die Folgen der Privatisierungen immer mehr zu Tage treten und in der Bevölkerung weitgehend negativ besetzt sind, hat sich PPP als vermeintliches Heilmittel gegen die Staatsverschuldung etablieren können. Inzwischen werden PPP-Modelle mit der Begründung vorangetrieben, dass der Staat ja Eigentümer bleibe, die beteiligten Parteien gleichberechtigt seien und die Investoren “nur” Bau, Betrieb, Planung und Finanzierung übernähmen. Damit soll den Bürgern eingeredet werden, dass der Staat, der für die nächsten 20-30 Jahre zwar die Miete zahlt, aber Eigentümer bleibt und damit Mitsprache habe und obendrein noch die verschuldeten öffentlichen Haushalte geschont werden könnten. Eine echte Zauberformel? Doch oft steckt dahinter nur fauler Zauber. Von Christine Wicht

Die Auseinandersetzung um das Finanzierungsmodell PPP wird in Rügemers Buch vor allem an Beispielen von konkreten Projekten geführt, die seit Jahren laufen und deren praktische Konsequenzen erkennbar sind oder sich zumindest abzeichnen. Zunächst geht es um Projekte in England, denn dort wurde die öffentlich-private Partnerschaft unter der Regierung von Tony Blair als Modell eingeführt. Danach handelt das Buch von ausgewählten PPP-Vorhaben in Deutschland, etwa bei Schulen, Messehallen, der Autobahnmaut, Tunnels und schließlich bei der Einführung von „eGovernment“ in die öffentlichen Verwaltungen. Werner Rügemer untersucht die Einzelheiten dieser PPP-Projekte und zeigt auf, dass es sich dabei meist um Mogelpackungen oder gar um groß angelegte Täuschungsmanöver handelt.

Anhand von Falldarstellungen in Großbritannien, mit denen das Buch beginnt, wird aufgezeigt, dass PPP-Modelle, eben nicht, wie von politischen Entscheidungsträgern immer behauptet wird, günstiger und effizienter sind als staatlich finanzierte, sondern dass sie bei Lichte betrachtet, die öffentliche Hand und letztendlich den Steuerzahler, sehr teuer zu stehen kommen können.
1992 startete in Großbritannien eine “Private Finance Initiative” (PFI), dabei übernahm der Investor die Vorfinanzierung und die öffentliche Hand zahlte eine regelmäßige Miete. Damit sollte eine formelle Kreditaufnahme des überschuldeten Staates umgangen werden. Diese Initiative konnte sich damals jedoch kaum durchsetzen. Lediglich einige wenige Gefängnisbauten wurden auf diese Weise finanziert. Tony Blair warb wenige Jahre später im Wahlkampf 1997 für eine neue Partnerschaft zwischen Staat und Privatinvestoren und ersetzte das Wort “Initiative” durch das sympathischer klingende “Partnership” und den

Begriff “Finance” durch “Public”. Damit war die Bezeichnung “Public Private Partnership” geboren.

Überaus interessant sind die Ausführungen zur “City of London”, der weltweit größten Konzentration von Banken, Finanzakteuren und Finanzberatern, Versicherungen, Wirtschaftsprüfern und Wirtschaftsanwälten, die in enger Beziehung zu den weltweit größten „Finanzoasen“ stehen und wie die City of London insgesamt als Bastion des Widerstands gegen jegliche Regulierung des Finanzkapitalismus gilt. Am Beispiel des britischen Konsortiums Metronet, das für Unterhalt und Erneuerung der technischen Infrastruktur der Londoner U-Bahn zuständig war, werden Hintergründe und Zusammenhänge dieses PPP-Modells ausführlich beschrieben. Die Verträge waren erst nach der Insolvenz dieses Konsortiums im Jahre 2007 in vollem Umfang einsehbar. Dadurch wurden erstmals die PPP-Strukturen offen gelegt. Anschaulich beschrieben ist auch, wie eng die Strukturen zwischen Politik und Wirtschaft in Großbritannien vernetzt sind und wie gerade die Labour-Regierung PPP-Projekte im Interesse der Investoren vorantrieb. Das wird deutlich an einem regierungsamtlichen Handbuch, in dem beispielsweise zu lesen ist: „Es sollte berücksichtigt werden, dass der Gewinn aus der Refinanzierung nur eintritt, wenn das Projekt erfolgreich ist. Dieser Gewinn kann außerhalb als eine geeignete Belohnung für die erfolgreiche Implementierung des Projektes gesehen werden.“

Infrastrukturobjekte, sind begehrte Objekte für private Investoren, denn aufgrund der langen Laufzeit und der Instandhaltungsinvestitionen, die der Staat in vielen Jahren mit viel Geld getätigt hat, sind sie in einem relativ guten Zustand. Investoren können eine sichere Rendite erwarten, weil sie einen Vertragspartner mit höchster Bonität haben und weil die Bürger auf diese Leistungen angewiesen sind. Aber nicht nur für Investoren sondern auch für die Beraterfirmen sind PPP-Projekte im Infrastrukturbereich hoch attraktiv, da sie für die Ausarbeitung der Durchführungsstudien und der den Projekten zugrunde liegenden Verträge Honorare in Millionenhöhe in Rechnung stellen können, für die letztendlich der Steuerzahler aufkommen muss. Nur ein sehr kleiner Kreis von international tätigen Baufirmen erhält erfahrungsgemäß den Zuschlag für die Übernahme von PPP-Projekten, oft sogar ohne Ausschreibungen. Kleine und mittlere Unternehmen kommen selten zum Zug. Des Weiteren verdienen an PPP-Projekten Lobbyisten, Anwälte und Banken.

Der Autor porträtiert Unternehmen wie SKE International LLC, Hochtief, Alfen Consult, Ernst & Young, der Oppenheim-Esch-Holding und Bertelsmann und schlüsselt dabei die Tätigkeitsfelder und Verknüpfungen zwischen Beratern, Politikern und Managern detailliert auf. Der Leser erhält somit Vorstellung über die Vorgehensweise bei der Entwicklung der Finanzierungskonstruktionen und der vertraglichen Abwicklung der PPP-Projekte und es wird die Arbeitsweise der Unternehmen beschrieben.

Werner Rügemer hat – soweit zugänglich – Verträge unter die Lupe genommen und dabei festgestellt, dass die Wirtschaftsberatungsunternehmen aufgrund ihres juristischen Fachwissens den Stadträten und Medien haushoch überlegen sind. Viele Verträge sind ziemlich undurchsichtig und sie werden unter Geheimhaltung abgeschlossen. Details fallen unter das sog. Betriebsgeheimnis. Den Entscheidungsträgern liegen die Verträge üblicherweise nicht in vollem Umfang vor und unabhängige Gutachter stellen sich bei genauerer Betrachtung nicht wirklich als unabhängig heraus. Der Autor hat sich mühevoll in die Materie eingearbeitet und mit dem Vertragsmodalitäten vertraut gemacht, die aufgrund ihrer Komplexität oft einem Labyrinth gleichen, in dem sich allenfalls noch die Beraterfirmen zurechtfinden. Die juristischen Feinheiten kommen erst viel später zum Vorschein und kosten den Staat im Nachhinein oft Millionen. Ein wesentlicher Bestandteil der komplexen Verträge sind Steuertricks, die darauf abzielen, dass möglichst viele Steuern umgangen oder Steuervorteile genutzt werden. (Was letztlich auch ein Schaden für die Fiskus und damit für die Allgemeinheit darstellt.) Der Autor nennt Beispiele, dass etwa der feine Unterschied zwischen „Rückkaufsrecht“ und einem „Vorkaufsrecht“ den Fiskus teuer zu stehen kommen kann. Wie die beteiligten Unternehmen arbeiten, mit welchen Finessen, mit Kosten, die nicht Vertragsinhalt sind, und die auf die öffentliche Hand abgewälzt werden können, ist spannend wie ein Krimi. So muss der Staat in vielen Fällen für Risiken haften oder bürgen, die der private Betreiber nicht übernehmen will, weil sie ihm zu unkalkulierbar sind. Der Autor arbeitet dabei heraus, dass die einseitig auf Rendite ausgerichteten Wirtschaftsunternehmen, gerade nicht das wollen, was sie immer propagieren, nämlich Wettbewerb und Risiko. Dadurch würde ja auch nur ihre Rendite geschmälert. Die Vertragsinhalte sind oft einseitig zugunsten der privaten Seite ausgestaltet, was aber erst bei der Abwicklung erkennbar ist. Da wird dann erkannt, dass – wie so oft – der Teufel im Detail steckt. Der Steuerzahler finanziert im Endeffekt nicht nur die Aufträge an die Privatunternehmen, die an den PPP-Projekten beteiligt sind, er muss obendrein für die sog. „weiche Kosten“ aufkommen, die im „Kleingedruckten“ stehen.

Werner Rügemer erläutert z.B. was sich hinter den Vereinbarungen über Schiedsverfahrens verbirgt. Bei größeren Streitigkeiten bestimmen beide Seiten gleich viele Vertreter in ein Schiedsgericht plus einen “neutralen” Dritten, auf den sich beide Seiten einigen müssen. Das Schiedsgericht ist privat, der öffentliche Rechtsweg ist ausgeschlossen. Es entscheiden also nicht unabhängige Richter über den Streit, sondern nach aller Erfahrung in der Regel Wirtschaftsvertreter und das geschieht anders als bei Streitigkeiten vor Gericht nicht öffentlich.

Der Leser bekommt einen Einblick in vertragliche Besonderheiten und wird anhand von konkreten Beispielen darüber aufgeklärt, was beispielsweise “Forfaitierung mit

Einredeverzicht” bedeutet: Nach der Unterschrift des Oberbürgermeisters, der Oberbürgermeisterin oder des Verwaltungschefs/chefin verkauft der Investor meist den Mietvertrag mitsamt aller Mietforderungen an eine Bank. Die Bank schätzt dann den Gesamtwert der Mieten über die gesamte Laufzeit und zahlt diesen Betrag an das Unternehmen (z.B. an einen Baukonzern), nach gewissen Abzügen und abgezinst auf den Gegenwartswert, sofort aus. Die Stadt zahlt somit künftig die Miete nicht mehr an den Investor, sondern an die Bank. Die Miete ist somit immer vollständig zu zahlen, unabhängig davon, wie der Investor arbeitet und selbst dann noch, wenn er pleite gegangen ist. Der Verkauf von Forderungen wird auch Verbriefung genannt und läuft unter dem Begriff: Assed Backed Securitisation (ABS). Rügemer schildert, warum die Forderungen weiterverkauft werden, warum die Forderungsverkäufer einen Abschlag hinnehmen und wer bei diesen Deals profitiert.

Sehr informativ ist z.B. die Liste der Eigentümer der Kölner Messehallen, eines der größten europäischen PPP-Projekte. Werner Rügemer gibt Einblicke in die Vertragsmodalitäten, die beteiligten Wirtschaftsprüfungsgesellschaften und Banken. Der Kölner Stadtrat hat die Esch-Oppenheim-Immobilienholding damit beauftragt, vier Messehallen zu bauen, die Stadt zahlt dafür seit dem Jahr 2006 die stattliche Summe von 20,7 Millionen Euro Miete pro Jahr, die zudem “inflationsindexiert” ist, was bedeutet, dass die Miete nach einer bestimmten Formel den steigenden Lebenshaltungskosten angepasst wird, wenn diese über zwei Prozent liegen. Aufgrund dessen kann heute noch nicht gesagt werden, wie hoch die Summe ist, die letztendlich tatsächlich gezahlt werden muss.

Die Analyse des Toll-Collect-Projekts, das als PPP-Modell betrieben wird, bringt viele Details ans Tageslicht, die bislang kaum öffentlich bekannt waren. In der Presse wurde zwar viel über die Pannen des Projekts berichtet, aber interessanter für den Leser sind die Informationen über die Art der Auftragsvergabe, die Geheimhaltung, die Privatisierung der Rechtsstreitigkeiten oder warum zur Ermittlung der LKW-Maut ein digitales System überhaupt nicht notwendig gewesen wäre. Es werden Toll-Collect-Interessen der Betreiber beschrieben. Sehr interessant ist die hoch subventionierte Realisierung des Projekts mit den dahinter stehenden über das deutsche Projekt hinausgehenden geschäftlichen Interessen der privaten Betreiber. Die Geschäftsbereiche von DaimlerCrysler “Global Toll Services” und “Mobile Application Services”, deren operative Basis 100 Tochterunterunternehmen in 38 Staaten sind und die 10-prozentige Beteiligung des dritten Gesellschafters des Toll-Collect-Konsortiums, des französischen Unternehmens Cofiroute (Compagnie Finanière et Industrrielle des Autoroutes S.A.) werden ausführlich geschildert. Cofiroute ist eine Tochtergesellschaft des Baukonzerns Vinci, der in Frankreich eine 900 Kilometer lange Autobahn privat finanziert, baut und betreibt. Das Unternehmen betreibt auch in den USA

eine Autobahn, die über Maut finanziert wird. Von Cofiroute stammt der Vorschlag, die Autobahnen in Deutschland komplett privaten Betreibern zu überlassen und Mautgebühren auch für PKWs zu erheben.
Werner Rügemer legt am Beispiel des Toll-Collect-Projekts dar, wie die Prozedur von Price Waterhouse Coopers, KMPG und der Kanzlei Freshfields vorbereitet und arrangiert wurde und dass die Bundesregierung an die Berater zwischen den Jahren 1999 und 2003 nach bisheriger Kenntnis 15,6 Millionen Euro Honorar gezahlt hat. Das entspricht einer Steigerung von 90 Prozent gemessen an der anfänglich vereinbarten Summe von 8,2 Millionen Euro.

Werner Rügemer geht in seinem Buch schließlich auch noch auf Vorhaben zum sog. „eGovernment“ ein, der Einführung der elektronischen Verwaltung also. Das Managementberatungs-, Technologie- und Outsourcing-Dienstleistungsunternehmen Accenture hat beispielsweise in der Bundesagentur für Arbeit den „virtuellen Arbeitsmarkt“ eingerichtet. Für die Stadt Erlangen hat Accenture einen Vorschlag erarbeitet, wonach mittels „eGovernment“ etwa durch Verringerung von Behördengängen und Personal jährlich mehrere Millionen eingespart werden sollen.
Der Autor beschreibt anhand von Beispielen aus Würzburg und East Riding in England wie die Bertelsmann-Stiftung mit ihren Tochterunternehmen Arvato AG und Arvato Government als Agentur zur Markterschließung des weiten Feldes der öffentlichen Verwaltung für den Bertelsmann-Konzern tätig ist. Die Problematik, dass dabei von privaten Unternehmen über eGovernment auch alle erreichbaren Daten der Nutzer heimlich gesammelt, ausgewertet, neu verknüpft und weiterverkauft werden, wird anschaulich aufgezeigt.

Medien, Regierungen und Vertreter der Wirtschaft propagieren quasi „gleichgeschaltet“ die Vorteile von PPP-Modellen im Gegensatz zu staatlich erbrachten Leistungen. PPP ist zu einem Zauberwort geworden, weil die Betreiber auftreten, als würden sie praktisch alle Leistungen in einer „all inclusive Variante“ erbringen. Die verhängnisvollen Verheißungen, trotz klammer Kassen, weiter investitionsfähig zu sein, sind für viele Politiker der Hauptgrund, sich auf die PPP-Projekte einzulassen. Das böse Erwachen kommt meist erst viel später, und über die Folgekosten oder über auftretende Schwierigkeiten und Mängel oder über die schlechte Erfüllung der versprochenen Leistungen wird in der Öffentlichkeit kaum noch berichtet, weil die Dinge kaum jemand durchschaut.

Das Buch sollte eine Pflichtlektüre sein für alle glühenden Befürworter der PPP-Modelle sein. Es würde ihnen die Augen öffnen, denn sie werden viele gute Gründe darin finden, warum der Staat besser die Finger von PPP-Projekten lassen sollte. Das Buch gibt PPP-Kritikern viele fundierte und gut belegte Argumente an die Hand. Es ist auch hervorragend geeignet zum Nachschlagen, wenn in den Medien ein Unternehmen im Zusammenhang mit

PPP erwähnt wird.

Es steht jedoch zu befürchten, dass die Entscheidungsträger weder Zeit, noch den nötigen Sachverstand, noch Interesse daran haben, sich mit den komplexen Inhalten der oft tausende Seiten umfassenden PPP-Verträge kritisch auseinanderzusetzen. Weder in den Verwaltungen noch in den politischen Entscheidungsgremien dürfte der Sachverstand vorhanden sein, solche Vertragswerke zu durchschauen. Man muss sich deshalb auf die Berater verlassen und die sind natürlich Partei, denn sie verdienen das schnellste Geld bei diesen Projekten, und wenn etwas schief läuft, gibt es kaum rechtliche Möglichkeiten sie zu Verantwortung zu ziehen. Sie hatten ja alles in die Verträge hineingeschrieben und die politischen Instanzen haben schließlich entschieden und sind letztverantwortlich. Und welcher Bürgermeister oder welcher Regierungschef würde nachträglich zugeben, dass er den Steuerzahler geschädigt hat. Da nahezu alle Parteien PPP-Projekte unterstützen, sitzen sie auch alle im gleichen Boot und die Gegner der Vorhaben in den Entscheidungsgremien sind im Regelfall überfordert die verzwickte und verwinkelte Materie aufzuarbeiten. Wer will und wer könnte nach mehreren Jahren auch noch jemand für eine Fehlentscheidung zur Verantwortung ziehen? Meist sind die Verantwortlichen dann längst nicht mehr im Amt und ihren Nachfolgern bleibt nur noch die Pflicht die vertraglichen Verpflichtungen zu erfüllen. Der Schaden trifft ja nur den Steuerzahler und der kann sich ohnehin nicht wehren.

*Das Buch **“Heuschrecken im öffentlichen Raum***
***Public Private Partnership – Anatomie eines globalen Finanzinstruments -”** kostet 16,80 Euro und ist im Transcriptverlag erschienen.*