Was sind Öffentlich-Private Partnerschaften (ÖPP) und was bedeuten diese für die Bürger? Warum sind ÖPP für Teile der Politik gerade besonders attraktiv – und was hat das mit Schuldenbremse und Rentenpolitik zu tun? Der Ökonom **Kai Eicker-Wolf** und der Politikwissenschaftler **Patrick Schreiner** haben sich diesen Fragen ausführlich gewidmet – in ihrem Buch *Mit Tempo in die Privatisierung. Autobahnen, Schulen, Renten – und was noch?* Im NachDenkSeiten-Interview zeigen Eicker-Wolf und Schreiner auf, welche Risiken mit ÖPP verbunden sind. Ihr Rat an die Bürger: Sich gegen ÖPP wehren, Druck auf die Politik aufbauen. Das Interview führte **Marcus Klöckner**.

Dieser Beitrag ist auch als Audio-Podcast verfügbar.

http://www.nachdenkseiten.de/upload/podcast/170912_OEPP_sind_undemokratisch_und_ueberteuert_NDS.mp3

Podcast: Play in new window | Download

Herr Schreiner, Herr Eicker-Wolf, seit einiger Zeit hören wir in den Medien von Öffentlich-Privaten Partnerschaften. Was ist damit gemeint?

Patrick Schreiner: Öffentlich-Private Partnerschaften – abgekürzt ÖPP oder englisch PPP – können grundsätzlich alle Formen der Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und privaten Unternehmen umfassen. In der politischen Diskussion und auch in unserem Buch wird allerdings ein engerer Begriff verwendet. ÖPP meint dann die recht weitreichende und mehrjährige Übertragung öffentlicher Aufgaben auf private „Partner“ im Zusammenhang mit dem Bau oder der Sanierung öffentlicher Infrastrukturen (Straßen, Schulen, Schwimmbäder usw.) Entscheidend ist, dass die Privaten dabei nicht nur den Bau oder die Sanierung übernehmen, sondern auch für viele Jahre den Betrieb und oft auch die Finanzierung. Im Gegenzug erhalten sie dafür öffentliche Mittel in Form von kontinuierlichen Zahlungen. Insgesamt sollen diese Modelle der öffentlichen Hand Geld sparen: Angeblich sind sie in vielen Fällen billiger, als wenn der öffentliche Auftraggeber auf klassische Weise Bau/Sanierung in Auftrag gibt und Betrieb und/oder Finanzierung selbst übernimmt.

Verschleiert dieser Begriff etwas?

Schreiner: Vielleicht sollte er das ursprünglich mal. „Partnerschaft“ könnte darauf hindeuten. Allerdings ist die Liste an gescheiterten und überteuerten ÖPP mittlerweile von der Bundesebene bis zu den Kommunen so lang, dass der Begriff eigentlich nichts mehr

verschleiern kann.

Was haben Autobahnen und Schulen mit ÖPP zu tun?

Eicker-Wolf: Die Bundesregierung zentralisiert die Zuständigkeit für die bislang von den Ländern verwalteten Autobahnen in einer Bundesfernstraßengesellschaft.

So wurde das im Sommer von Bundestag und Bundesrat beschlossen

Eicker-Wolf: Ja und zwar Grundgesetzänderung inklusive. Das Ganze sollte ursprünglich sehr viel stärkeren Privatisierungscharakter haben, als es der Bundestag schließlich zuließ. Dennoch dürften ÖPP durch das nun gewählte Modell eher gestärkt werden. Zugleich erhält der Bund die Möglichkeit, den Kommunen für Schulbauten finanziell unter die Arme zu greifen.

Was ja nicht unbedingt verkehrt ist.

Eicker-Wolf: Nein, sicher nicht, wobei die Kommunen für die umfassende Sanierung ihrer Schulen eine deutliche Steigerung ihrer originären Einnahmen bräuchten, etwa durch eine vernünftige Reform der Gewerbesteuer. Bei dem jetzt beschlossenen Zuweisungsmodell ist allerdings problematisch, dass dabei ÖPP gewählt bzw. gefördert werden kann. Das wurde ausdrücklich so festgehalten. Und auch sonst wurden die Rahmenbedingungen eher privatisierungsfreundlich ausgestaltet. Das Anliegen unseres Buches „Mit Tempo in die Privatisierung“ ist es nun, die Hintergründe und politischen Entwicklungen aufzuzeigen, die zu dieser ÖPP-freundlichen und privatisierungsfreundlichen Politik geführt haben.

Sie fokussieren in Ihrem Buch im Wesentlichen auf drei Aspekte.

Schreiner: Erstens die seit Jahrzehnten ÖPP-freundliche Politik selbst, und zwar auf der nationalen wie auch auf der europäischen Ebene. Zweitens Schuldenbegrenzungsregeln wie insbesondere die Schuldenbremse.

Was bewirken die Schuldenbegrenzungsregeln?

Schreiner: Sie sorgen einerseits für einen enormen Investitionsstau, weil sie die Handlungsfähigkeit des Staates beschränken. Andererseits machen sie ÖPP attraktiv: Denn ÖPP stellen eine Art versteckter Verschuldung dar.

Wie meinen Sie das?

Schreiner: Sie ermöglichen damit Investitionen, wo eigentlich keine zusätzliche Verschuldung mehr möglich wäre. Und welcher Politiker legt nicht gerne Grundsteine?

Sie wollten noch einen dritten Aspekt anführen, mit dem Sie sich in Ihrem Buch auseinandersetzen.

Schreiner: Drittens schließlich die Privatisierung der Altersvorsorge. Neben der Bauindustrie ist es insbesondere die Finanzindustrie, die seit Jahren auf eine Ausweitung von ÖPP drängt und hofft. Denn mit „klassischen“ Staatsanleihen lassen sich längst nicht mehr die Renditen erwirtschaften, die Banken und Versicherungen ihren Kundinnen und Kunden mit Lebensversicherungen, Riester-Renten, Rürup-Renten und Betriebsrenten versprochen haben. In ÖPP, so beten Wirtschaftslobby und Teile der Politik seit Jahren immer wieder herunter, ergänzen sich nun zwei Bedarfe: Der öffentliche Bedarf an mehr Investitionen (etwa in Autobahnen und Schulen) und der Bedarf der Finanzwirtschaft an mehr Kapitalanlagemöglichkeiten.

Wenn wir den Begriff „Privatisierung“ hören, denken wir an Neoliberalismus. Öffentlich-Private Partnerschaften klingt erstmal eher „unverdächtig“, oder?

Schreiner: Ja, und doch bedeutet der Begriff genau das, nämlich Privatisierung. Man spricht von „funktionaler“ Privatisierung oder Aufgabenprivatisierung. Auch wenn die öffentliche Hand bei ÖPP letztverantwortlich bleibt und auch wenn das Eigentum etwa an einer Straße oder einer Schule öffentlich bleibt, so ist es doch angemessen, hier von „Privatisierung“ zu sprechen. Denn diese ÖPP-Modelle sind in ihren Inhalten und Konsequenzen extrem nah an vollständiger Privatisierung, während sie umgekehrt mit „klassischer“ öffentlicher Aufgabenerledigung nur noch vergleichsweise wenig zu tun haben.

Eicker-Wolf: Ein weiterer Punkt: Schuldenbremse und Teilprivatisierung der Altersvorsorge sind Kernbestandteile neoliberaler Politik. Wie bereits beschrieben, sind ÖPP nun wiederum in gewisser Weise eine Reaktion auf Schuldenbremse und Teilprivatisierung der Altersvorsorge. Da wächst zusammen, was zusammengehört.

Was kritisieren Sie an diesen Konstellationen?

Schreiner: ÖPP sind insbesondere undemokratisch und überteuert. Sie sind undemokratisch, weil ÖPP-Verträge derart komplex sind, dass sie kaum ein Parlamentarier verstehen kann.

Dann dürften die Öffentlichkeit und die Medien auch so ihre Probleme haben, zu verstehen, was da in den Verträgen steht.

Schreiner: So ist es. Da die Verträge sowie sämtliche Kostenkalkulationen zugleich geheimgehalten werden, spielt diese Komplexität allerdings ohnehin keine Rolle – so könnte man zynisch ergänzen. *Aber ernsthaft*: Mit Demokratie und demokratischer Kontrolle hat auch das natürlich nichts zu tun. Die öffentlichen Auftraggeber in den Verwaltungen wiederum sind in aller Regel überfordert und ziehen daher teure externe Berater heran. Hinzu kommt: Aus ÖPP müssen private Renditen finanziert werden, und das notwendige Fremdkapital bekommen private Partner nur zu höheren Zinsen, verglichen mit der öffentlichen Hand. Nicht zuletzt die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zeigen sich immer wieder mit guten Gründen skeptisch, was die Kosten und die Kostenkalkulationen bei ÖPPs betrifft.

Was ist noch problematisch?

Eicker-Wolf: ÖPP können in der Regel kaum bzw. nur zu hohen Kosten wieder rückgängig gemacht werden.

Warum?

Eicker-Wolf: Der Grund ist simpel: Die öffentliche Verwaltung soll durch ÖPP Kosten einsparen. Das macht sie, indem sie Personal abbaut – jenes Personal, das vorher die Arbeit gemacht hat, die jetzt der private „Partner“ übernimmt. Damit geht der öffentlichen Verwaltung aber auch das entsprechende Know-how verloren. Dieses nach Ablauf des ÖPP-Vertrags (also 20 oder 30 Jahre später) wieder neu aufzubauen, ist teuer und oft nicht möglich.

Haben Sie für so eine Situation mal ein konkretes Beispiel?

Eicker-Wolf: Ja, nehmen wir den Landkreis Offenbach: Man hat die Sanierung und den Betrieb der Schulen im Kreis auf zwei ÖPP-„Partner“ übertragen. Die Verträge laufen demnächst aus. Und es wird wohl leider nicht so kommen, dass der Landkreis alles wieder selbst betreibt wie vor dem ÖPP-Debakel – obwohl die Kosten völlig aus dem Ruder gelaufen sind. Denn ein „Weiter so!“ ist wohl immer noch billiger, als komplette Abteilungen in der öffentlichen Verwaltung neu aufzubauen und die entsprechenden Fachleute zu finden. Sie sehen: Die erwähnten Schulen im Landkreis Offenbach sind sicher ein gutes Beispiel im Hinblick auf ÖPP für den Schulbereich, das Ganze wird letztlich rund 370 Millionen Euro teurer als geplant.

Haben Sie noch ein Beispiel, was bei so einer Öffentlich-Privaten Partnerschaft schiefgehen kann?

Schreiner: Ein ganz aktuelles Beispiel ging vor ein paar Tagen durch die Presse. Die ÖPP-Betreibergesellschaft zur Autobahn 1 zwischen Bremen und Hamburg steht offenbar kurz vor der Insolvenz. Das ÖPP-Modell sah damals noch vor, dass der Betreiber sich aus den LKW-Mauteinnahmen refinanziert. Nun heißt es, diese Mauteinnahmen seien wegen der Wirtschaftskrise eingebrochen, was ein wesentlicher Grund für die Insolvenz sei. Das zu glauben fällt schwer, dürfte aber für Außenstehende kaum zu überprüfen sein.

Was bedeutet die Situation im Zusammenhang mit der Autobahn 1?

Schreiner: Klar scheint zu sein, dass die Bundesregierung der Betreibergesellschaft finanziell aus der Patsche helfen wird. Ihr bleibt wohl gar nichts anderes übrig – denn weder hat sie das Personal, das kurzfristig den Betrieb der A1 übernehmen könnte, noch gibt es entsprechende private Unternehmen.

Und das ist dann also ein typisches Beispiel?

Schreiner: Natürlich. Es ist doch so: Theoretisch übernimmt der private Partner ein wirtschaftliches Risiko, das dann als Begründung für eine entsprechende Rendite dient. Risiko=Rendite gilt ja gemeinhin als kapitalistisches Grundgesetz. Kommt das Risiko aber tatsächlich zum Tragen, springt bei ÖPP die öffentliche Hand finanziell ein. Sie kann in der Regel gar nicht anders. Damit aber ist das Risiko des Privaten reine Fiktion – genau, wie es eine Fiktion ist, dass die öffentliche Hand mit solchen Modellen Geld einspart. Nun sagt uns die Bundesregierung aber zugleich, bei aktuelleren ÖPP-Autobahn-Modellen könne sich die A1-Misere nicht wiederholen, denn bei den neueren Verträgen sei die Refinanzierung der Privaten nicht mehr an die LKW-Maut gebunden. Letzteres ist zwar richtig. Das löst das Grundproblem aber nicht, dass die öffentliche Hand sich eine Insolvenz des privaten ÖPP-Partners schlicht nicht leisten kann und das private Risiko damit reine Fiktion ist.

Worauf sollten Bürger achten, wenn sie sehen, dass eine Öffentlich-Private Partnerschaft angestrebt wird?

Schreiner: Es ist immer sinnvoll, sich zu wehren. Es dürfte inzwischen allgemein bekannt sein, wie problematisch ÖPP sind. Insofern sind die Chancen sicherlich oft gut, sie durch entsprechenden politischen Druck zu verhindern. Für betroffene Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gibt es überdies immer die Möglichkeit, in Zusammenarbeit mit ihrer Gewerkschaft und gewerkschaftsnahen ÖPP-Experten zusätzlichen Druck aufzubauen.

Nun verlangt es die Realität, dass bestimmte Projekte angegangen werden. Was sind denn für Sie Alternativen zu Öffentlich-Privaten Partnerschaften?

Eicker-Wolf: Dass wir in Deutschland mehr Investitionen in Infrastruktur brauchen, steht für uns außer Frage. Das beste Modell hierfür ist zugleich das älteste – nämlich die Aufgabenerledigung durch die öffentliche Hand. Niemand bekommt Kredite günstiger als Bund, Länder und Kommunen. In deren Verwaltungen und Betrieben gibt es jede Menge Sachkompetenz. Renditen und Profite müssen Bund, Länder und Kommunen nicht erwirtschaften. Und teure Berater brauchen sie auch nicht. Nun sind die öffentlichen Haushalte allerdings, gemessen an den Bedarfen, nach den Steuersenkungen der letzten Jahrzehnte drastisch unterfinanziert. Zugleich haben Teile der Politik die öffentlichen Verschuldungsmöglichkeiten durch Schuldenbremse und Fiskalpakt empfindlich beschnitten. Vermutlich wird man vor diesem Hintergrund nicht umhinkommen, Wege zur Umgehung solcher Schuldenbegrenzungsregeln zu finden. Diese Wege müssen aber demokratisch, möglichst transparent und finanziell günstig sein – was ÖPP ausschließt.