

Werner Rügemer

Public Private Partnership –

Keine Partnerschaft, sondern öffentlich-private Komplizenschaft zum Schaden der Allgemeinheit

Public Private Partnership – also eine Partnerschaft zwischen der öffentlichen, staatlichen Seite und der privatwirtschaftlichen Seite: Eine echte Partnerschaft, in der beide nicht nur auf gleicher Augenhöhe verhandeln, sondern wo sich beide um das Wohl des anderen kümmern: Das wäre doch schön, wenn wir das hätten, nicht wahr? Wo gibt es eine solche Partnerschaft heute, wo „die Finanzmärkte“, ein namen- und gesichtsloses Monstrum, doch ganze Staaten erpresst? Wo die Öffentlichkeit tägliche Opfer niederlegen soll, um das Monster zu beruhigen, das aber unersättlich und unberechenbar bleibt? Wo die Staaten in ihren Schulden ertrinken und das private Monster immer mehr Gewinne rafft? Wo ist da Partnerschaft zwischen Privat und Staat?

Als das Monster in Her Majesty's Royal Democracy zwei Jahrzehnte lang gehaust hatte, kam in Großbritannien heftige Opposition auf. Das Monster hatte mithilfe der Truppe der Eisernen Lady **Magret Thatcher**, öffentliche Wasserwerke und Bahnen und Elektrizitätswerke zu Schleuderpreisen aufgekauft. Und das Wasser wurde teurer und schlechter; und die Bahn wurde teurer und schlechter; und armen Engländern wurde der Strom abgeklemmt. Da mussten die Eiserne Lady und ihre Tories ausgewechselt werden.

Es kam ein gewisser **Anthony Blair**. Er war bekanntlich einer der begabtesten Demagogen des 20. Jahrhunderts. Später wurde er Bliar genannt, Blair der Lügner. Er und seine Spin-Doktoren von New Labour sagten dem Volk: Ihr habt Recht, unter den Tories sind wir von den Privaten über den Tisch gezogen worden, das war keine Partnerschaft. Aber wir bringen sie euch, die echte Partnerschaft mit den Privaten, und sie heißt Public Private Partnership. Sie wurde von der sogenannten Wirtschaftsprüfungsfirma Price Waterhouse Coopers und einigen Investmentbanken der City of London ausgedacht.

Wir sind zwar überschuldet bis über beide Ohren wegen der Tories, sagte der Chef von New Labour. Aber mit diesem Finanzierungsinstrument **Public Private Partnership** können wir neue Schulen und Krankenhäuser bauen, neue Straßen und neue Gefängnisse, verhiess der Demagoge dem aufgebracht Volk. Wir brauchen dazu keine neuen Kredite aufzunehmen. Vielmehr machen das die privaten Investoren. Sie übernehmen noch viel mehr, sie planen, sie bauen und vor allem übernehmen sie den ganzen Betrieb für 30 Jahre, das sogenannte Facility Management, zu dem etwa die Hausmeisterei, das Energiemanagement, die Sicherheit, die Grünflächenpflege, das Catering, die Reinigung, die technische Instandhaltung und die Reparaturen gehören. Deshalb, so die Behauptung Blairs und seiner Truppe, können Staat und Kommunen weiter sparen, sie können eigenes Personal entlassen, denn die privaten Investoren bringen alles selbst mit. Die öffentliche Hand muss lediglich jedes Jahr eine Miete zahlen und braucht sich um nichts mehr zu kümmern. Und billiger wird es auch noch, behauptete Bliar der Lügner, weil bekanntlich die privaten Investoren von Wirtschaft viel mehr verstehen als der Staat, und so könnten zusätzlich die überschuldeten öffentlichen Haushalte „saniert“ werden.

So lautete die Verheißung. Das Volk und die meisten Politiker mochten das gerne glauben, nach der Auspowerung der öffentlichen Infrastruktur durch die Investoren der Margret Thatcher. Die Medien waren begeistert und New Labour wurde gewählt.

Das war 1997. Blairs Regierung brachte viele hundert PPP-Projekte ingang: Gesundheitszentren, Straßen, Schulen, Gefängnisse. Nach einiger Zeit sprach sich die neue Zauberformel auch in den anderen westlichen Staaten herum, die ja auch damals schon überschuldet waren. Die **Europäische Union** propagiert und fördert PPP, nicht nur in der EU selbst, sondern auch als Instrument in den sogenannten Entwicklungsländern. Der Internationale Währungsfonds **IWF** hat eine eigene Abteilung eingerichtet, um PPP-Projekte zu fördern. „Fördern“ klingt wohlwollend und karitativ, aber es geht

dem IWF und den Finanzakteuren um die Erschließung neuer Kreditgeschäfte und Kapitalanlagen. PPP-Projekte können beispielsweise von einem Investor zum nächsten weiterverkauft werden, nach dem „Heuschrecken“-Modus: Der erste Investor sorgt für Effektivierung und verkauft das Projekt mit Gewinn an den nächsten Investor, und das kann während der üblichen Laufzeit von meist 30 Jahren mehrere Male passieren.

Beispielsweise über die Achse des Bösen zwischen Blair und seinem deutschen Imitator **Gerhard Schröder** kam Public Private Partnership auch nach Deutschland. Seit 2000 wird dieses Muster von allen deutschen Regierungen, gleich welcher kapitalistischen Politikfarbe, praktiziert: Auf der Bundesebene betrifft dies insbesondere die LKW-Maut auf den Autobahnen und den Bau oder Ausbau und den 30jährigen Betrieb von Autobahnabschnitten; die Bundesländer lassen sich damit Justizzentren, Polizeipräsidien und Gefängnisse errichten und betreiben, in den Kommunen geht es insbesondere um Schulen, aber auch um Rathäuser, Bäder, Feuerwachen, Maut-Tunnels und Krankenhäuser.

Die Ergebnisse sind **katastrophal**, dabei sind wir noch bei keinem Projekt am Ende dieser 30jährigen Laufzeiten angelangt. Ein **Untersuchungsausschuss des britischen Parlaments** kam 2011 zu dem Ergebnis, dass Nachforderungen der Investoren die Regel sind, dass die Projekte teurer werden als vereinbart, dass so manche Investoren in die Insolvenz gehen und die Kosten der öffentlichen Hand zurücklassen, dass die Investoren durch Weiterverkauf der Projekte häufig wechseln und dass schließlich durch die jahrzehntelangen Mietverpflichtungen hunderte von Schattenhaushalten entstehen und so die tatsächliche Staatsverschuldung hinterrücks noch viel höher treiben als öffentlich ausgewiesen. Denn tatsächlich müssen der Form nach der Staat und die Kommunen am Anfang keinen Kredit aufnehmen, sondern die Vorfinanzierung übernimmt der Investor. Aber in Wirklichkeit zahlt die öffentliche Hand durch die Mieten den Kredit ab.

Der australische Wissenschaftler **Dexter Whitfield** hat in einer Studie Belege und Teilveröffentlichungen über PPP-Projekte in Dutzenden von Staaten rund um den Erdball zusammengestellt und kommt zu den gleichen Ergebnissen. In Deutschland haben im letzten Jahr alle **Rechnungshöfe** der Bundesländer zusammen mit dem Bundesrechnungshof eine vernichtende, wenn auch sehr zurückhaltende Kritik geäußert. Da ist die Organisation „**Gemeingüter in BürgerInnenhand**“, gib, deutlicher geworden. Sie hat im letzten Jahr eine lange exemplarische Liste des vielfältigen Scheiterns von Projekten in Deutschland erarbeitet, mit Namen und Adresse. Das Scheitern geht auch hier immer zulasten der öffentlichen Hand und treibt die öffentliche Verschuldung zusätzlich nach oben.

Lassen Sie mich einige **Merkmale und Instrumente** genauer charakterisieren, die systemisch zu PPP gehören und damit zu den genannten Ergebnissen beitragen.

Eine Reihe teurer spezialisierter **Berater** wird tätig. Alle sind Privatunternehmen und gehören selbst zur PPP-Lobby. Ihre Honorare gehören zu den sogenannten Transaktionskosten, die bei PPP systembedingt besonders hoch sind.

Es beginnt mit einem sogenannten **Wirtschaftlichkeitsvergleich**. Damit soll vor der Entscheidung pro oder contra PPP in einem Vergleich geklärt werden, welche Variante die bessere ist, um zum Beispiel einen Schulkomplex bauen und drei Jahrzehnte betreiben zu lassen. Die Wirtschaftlichkeitsvergleiche werden von spezialisierten Beratungsfirmen erstellt, zum Beispiel von der Alfen Consult. Professor Alfen ist Professor an der Universität Weimar und nebenbei gehört ihm die private Beratungsfirma Alfen Consult, die wiederum Mitglied im offiziellen PPP-Lobbyverband der Privatwirtschaft ist. Hier sehen wir übrigens in Kleinform das privat-staatliche Hybridwesen oder Hybrid-Unwesen, das PPP darstellt: Komplizenschaft und Verfilzung zwischen Privat und Staat, allerdings unter privatwirtschaftlichen Maximen.

Dies ist eine ganz offensichtliche Interessenkollision, eigentlich. Aber das stellt auch die beteiligte öffentliche Seite bisher nicht infrage. Ein Wirtschaftlichkeitsvergleich hätte Sinn, wenn er dann erstellt wird, wenn die öffentliche Seite ihre Kalkulation vorlegt und auch die Angebote der Investoren vorliegen. Aber die Wirtschaftlichkeitsvergleiche werden zu einem Zeitpunkt und unter Voraussetzungen gemacht, die nur der privaten Seite nutzen. Das Beratungsunternehmen schätzt auf eigene Rechnung weit vorher die Kosten beider Varianten, wenn noch gar keine konkreten Zahlen und Vertragsentwürfe vorliegen.

Nach dem Wirtschaftlichkeitsvergleich kommen die nächsten Berater, meistens sogenannte **Wirtschaftsprüfer**. Sogenannt, weil die vier marktbeherrschenden Wirtschaftsprüfer Price Waterhouse Coopers undsoweiter nicht nur, wie es ihr gesetzlicher Auftrag ist, die Buchführung und die Bilanzen von Unternehmen prüfen, sondern weil sie inzwischen auch deren Steuerberatung bzw. Steuergestaltung übernommen haben und sich als Staatsberater andienen, erfolgreich, bei so einem Staat, wie wir ihn seit längerem haben. Sie sind ebenfalls Mitglied der offiziellen PPP-Lobby. Sie übernehmen die Bewertung der eingereichten Investoren-Bewerbungen.

Auch **Steuerberater** finden hier ihr Futter. Denn für die meisten Projekte werden von spezialisierten Tochtergesellschaften der Banken Immobilienfonds aufgelegt. Da können sich Anleger mit Beträgen ab 10.000 Euro beteiligen, bei geschlossenen Immobilienfonds liegt der Einstiegsbetrag über einer Million. Damit der Gewinn der Anleger möglichst hoch ist, muss jedes Projekt „steueroptimiert“ werden. Auch dafür fallen gute Honorare ab.

Nach den Wirtschaftsprüfern kommen die nächsten Berater, nämlich **Anwaltskanzleien**. Es handelt sich um Großkanzleien, law firms nach US-Vorbild. Sie sind traditionell Vertreter von Unternehmen. Auch sind natürlich aktive PPP-Lobbyisten. Sie verhandeln und gestalten nach der Zuschlagserteilung die Vertragswerke. Das Vertragswerk für das Projekt LkW-Maut auf den Autobahnen hat 17.000 Seiten, erstellt von der Kanzlei Freshfields. Das umfangreichste bisher bekannt gewordene Vertragswerk, für den Autobahnabschnitt Bremen – Hamburg, hat etwa 36.000 Seiten. Bei kommunalen Projekten kommen wir auf mehrere hundert Seiten. Sie können sich vorstellen, dass bei Laufzeiten von 30 Jahren und der Verantwortung des Investors für zahlreiche Subunternehmen die Vertragswerke sehr umfangreich und kompliziert sind, zum Beispiel die Bonus- und Malussysteme für die Berechnung der Mieten an den Investor.

Sie können sich vorstellen, dass unsere gewählten Abgeordneten im Bundestag, in den Landtagen und in den Stadträten kaum die Zeit haben, diese Verträge zu lesen oder gar sachlich und rechtlich zu prüfen. Aber auf Verlangen der Investoren wird ihnen diese demokratische Last ohnehin abgenommen. Die gewählten Volksvertreter dürfen nämlich sowieso vor der Beschlussfassung die Verträge gar nicht einsehen. Es herrscht **Geheimhaltungspflicht**. Die Investoren behaupten, das sei wegen ihrer Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse, die in den Verträgen stehen und vor der Konkurrenz und der Öffentlichkeit geschützt werden müssten. Nach der Beschlussfassung dürfen die Volksvertreter die Vertragswerke einsehen, einzeln, unter Aufsicht und ohne Kopien machen zu dürfen. Sie müssen sich zudem verpflichten, dass sie das, was sie dabei aufschnappen können, nicht in die Diskussion im Parlament und in der Öffentlichkeit einbringen.

Eine weitere Praxis bevorteilt die private Seite: Das Schiedsgericht. Der häufigste Auslöser besteht darin, dass der Investor nach einiger Zeit Nachforderungen erhebt. Dagegen besteht die öffentliche Seite auf dem Vertrag und weigert sich zu zahlen. Für diesen Fall wird standardmäßig folgendes vereinbart: Wenn die Vertragspartner sich partout nicht einigen können, gehen sie nicht vor ein ordentliches Gericht. Vielmehr bilden sie ad hoc ein sogenanntes **Schiedsgericht**. Jede Seite kann eine gleiche Zahl von Vertretern benennen und sie müssen sich auf einen „neutralen“ Dritten einigen. In der Regel fällt die Wahl auf den Präsidenten der nächsten Industrie- und Handelskammer, eine Institution, die bekanntlich als einzige Aufgabe hat, die Interessen der privaten Wirtschaft zu vertreten. Ein Schiedsgericht tagt nicht öffentlich. Sein Ziel ist vor allem der Vergleich.

Für jedes Projekt gründet der Investor eine eigene **Projektgesellschaft** nach Privatrecht, meist eine GmbH, die meist nur mit dem gesetzlich vorgeschriebenen Mindestkapital ausgestattet ist. Sie ist der eigentliche rechtliche Vertragspartner der öffentlichen Hand. Damit ist ein Instrument geschaffen, um die Haftung des Investors zu minimieren. Der Investor kann die kleine Projektgesellschaft zur Erpressung der öffentlichen Hand einsetzen, indem er mit der möglichen Insolvenz droht, wenn Nachforderungen nicht erfüllt werden.

Die Projektgesellschaft agiert als **Generalunternehmer**. Er hat die alleinige Entscheidung darüber, welche Subunternehmen zu welchen Konditionen für das Facility Management beauftragt werden, die öffentliche Seite hat hier nichts zu sagen. Natürlich arbeiten heute im Facility Management Unternehmen, für die Niedrigtlöhne und besonders schlechte Arbeitsbedingungen typisch sind. Diese Situation wird aber durch die ungewöhnlich lange Laufzeit der PPP-Verträge weiter verschärft. Hier hat der Generalunternehmer – im Unterschied zur üblichen Errichtung eines Gebäudes, die ein oder zwei Jahre dauert – drei Jahrzehnte Zeit, um nach eigenem Gutdünken die jeweils beauftragten Subunternehmen durch immer weitere, noch billigere Subunternehmer mit noch niedrigeren Löhnen zu erpressen und auszuwechseln. Dass damit die Qualität der Arbeit nicht steigt, können Sie sich sicher vorstellen.

Teile der Forderungen aus dem Mietvertrag kann der Investor an Banken verkaufen. Diese Finanzoperation heißt „**Forfaitierung mit Einredeverzicht**“. Der Investor erhält damit sofort am Anfang Teile der Miete, auf die er jahrelang warten müsste. Die Bank kauft die Forderungen aber nur, wenn sie sicher sein kann, dass die öffentliche Hand pünktlich und vollständig die Miete entrichtet, selbst wenn Baumängel vorliegen und das Recht besteht, die Miete zu mindern. Deshalb erklärt die öffentliche Hand auf Wunsch der Bank und des Investors einen Einredeverzicht. Die öffentliche Hand verpflichtet sich damit, selbst bei Mängeln die Miete nicht zu mindern. Die öffentliche Hand kann nur nachträglich die Behebung der Mängel fordern und landet dann notfalls vor dem Schiedsgericht.

Die Branche wirbt für PPP auch mit dem sogenannten „**Lebenszyklus-Prinzip**“. Es besagt, dass die integrierte Beauftragung des Investors beziehungsweise seiner Projektgesellschaft mit allen Aufgaben einen synergetischen Effekt habe und auch deshalb PPP günstiger sei. Der Investor, so heißt es, sei durch die von vornherein auf 30 Jahre festgelegte Miete natürlicherweise daran interessiert, möglichst gute Baumaterialien, Heizungs- und Leitungssysteme einzubauen, um damit die Kosten niedrig zu halten. Dabei wird freilich übersehen, dass der Lebenszyklus von Gebäuden wesentlich länger als 30 Jahre dauert, mindestens zwei- oder dreimal solange. Bekanntlich treten aber strukturelle Mängel erst am Ende oder nach diesen 30 Jahren auf. Es wird befürchtet, dass die Investoren, deren Verantwortungshorizont nach 30 Jahren endet, davor nur noch die allernötigsten Reparaturen vornehmen und technische Erneuerungen ganz unterlassen. Das ist ein erhebliches Risiko, das in 20, 25 Jahren auf uns zukommen wird.

Dieses Risiko wird zusätzlich plausibel, wenn wir uns die Investoren näher ansehen. Die öffentliche Infrastruktur ist auch durch PPP weltweit zu einem **begehrten Investitions- und Spekulationsobjekt** geworden. Der Staat ist in Zeiten von Finanzspekulation und Finanzkrisen letztlich der sicherste Zahler, und die Infrastruktur ist – jedenfalls in einem bestimmten Umfang – immer nötig. In Deutschland sind die PPP-Marktführer die Baukonzerne Hochtief, Bilfinger Berger, die niederländische Royal BAM Group, der britische Infrastrukturkonzern John Laing und die französischen Baukonzerne Bouygues und Vinci. Sie alle gehören global tätigen Hedgefonds, Private Equity Fonds und anderen Finanzakteuren. Die haben ihre Sitze in Luxemburg, auf den Cayman Islands, in London und in der größten Finanzoase der Welt, im US-amerikanischen Bundesstaat Delaware. Sie pochen auf nichts anderes als auf hohe Rendite. Das Gequengel von Bürgern und Stadträten über ausufernde Kosten oder die Beschwerden von Eltern, Lehrern und Schülern über zugige Klassenräume in Köln und Magdeburg müssen die Vasallen in Deutschland irgendwie

managen. Welche Vasallen hier gemeint sind, wird etwa an Roland Koch deutlich, Ex-Ministerpräsident von Hessen, jetzt Vorstandschef von Bilfinger Berger.

Die öffentliche Infrastruktur als Kreditgeschäft, Kapitalanlage und Spekulationsobjekt wird vom Staat selbst gefördert. Durch Gesetze, aber auch beispielsweise durch folgendes: Die Unternehmensberatung McKinsey zusammen mit der Deutschen Bank und der „Initiative Finanzstandort Deutschland“ entwarf das Konzept für eine PPP-Propaganda-Agentur. Die Dauerregierungsberater von der Kanzlei Freshfields entwarfen den rechtlichen Rahmen. Die deutsche Agentur ist eine Imitation der Agentur „United Kingdom Partnerships“, die unter Blair in Großbritannien eingerichtet wurde. Die Bundesregierung übernahm das Konzept und gründete die „**Partnerschaften Deutschland AG**“. Der Staat gab 10 Millionen Euro als „Anschubhilfe“ für diese Aktiengesellschaft, die zur Hälfte den Baukonzernen, Anwaltskanzleien, Beratungsfirmen und Immobilienfonds gehört, die an PPP verdienen. Die Agentur wird also staatlich finanziert, aber privatrechtlich aufgestellt. Sie wird von einer Mehrheit privater Manager geleitet, präsentiert sich aber als eine Institution, die staatliche Autorität ausstrahlt. Sie berät mit Tagessätzen zwischen 900 und 2.200 Euro Bundes- und Landesministerien sowie Kommunen, um möglichst viele Projekte auf die Beine zu stellen.

Schon bisher haben die PPP-Projekte während der Anfangsjahre zur Überschuldung der öffentlichen Haushalte und zur Zerstörung der Demokratie beigetragen. Das hat die Europäische Kommission, Banken und Investoren nach der Finanz- und Wirtschaftskrise nicht davon abgehalten, gebetsmühlenhaft zu erklären: **Jetzt erst recht!** Die Krise und die deshalb noch höhere Staatsverschuldung bieten neue Chancen für Public Private Partnership, so zum Beispiel EU-Kommissionspräsident Barroso 2009. Auch die Bundesregierung sieht dies so, aber auch das „demokratische“ Spektrum der für regierungsfähig gehaltenen politischen Parteien, einschließlich SPD und Grünen.

Was lernen wir daraus? Wir müssen auch den Teil des namen- und gesichtslosen Monsters „Finanzmärkte“, der Public Private Partnership heißt, aus dem Dunkel des Schweigens und der Geheimhaltung in das Licht der Öffentlichkeit zerren. Nicht wenige Bürgerinitiativen, Forscher, Publizisten, auch kritische Politiker haben weltweit und in der Bundesrepublik Belege und Analysen zusammengetragen. Rechnungshöfe mehrerer Staaten haben kritische Untersuchungen veröffentlicht, die aber von den fundamentalistischen Regierungen und Parteien vom Tisch gewischt und von den großen Medien verschwiegen werden. Wir haben uns die Projekte genau angesehen, wir können ihre **Tricks und katastrophalen Folgen belegen und Alternativen benennen**, während die Befürworter keine öffentlichen Auswertungen machen, Statistiken fälschen, Transparenz heucheln, verbrannte Erde hinter sich lassen wollen und jegliche Diskussion über Alternativen verweigern.

Mir scheint der Zeitpunkt gekommen, die nationale und internationale Kritik besser vernetzen und die Täter stärker als bisher öffentlich anzuklagen zu können. Public Private Partnership ist dabei natürlich nur eines der vielen vergifteten Instrumente, mithilfe derer Finanzakteure, Konzerne und ihre Beraterscharen sich am öffentlichen Eigentum vergreifen. Das Instrument funktioniert so aber nur, weil die sogenannten „Verantwortlichen“ der öffentlichen Seite – von der Bundesebene bis zur kommunalen Ebene – sich als Komplizen und Mittäter der privaten Seite verhalten, auch wenn sie gar keine gleichberechtigten, sondern nur unterwürfige, wohl auch verachtete Komplizen und Mittäter sein dürfen. Wie mag es in ihrer Seele aussehen, wenn sie denn noch eine haben sollten!

Deshalb liegen zunächst drei Konsequenzen nahe, jedenfalls für diejenigen, die für öffentliches und gemeinschaftliches Eigentum als notwendige Bedingung einer demokratischen und sicheren Gesellschaft eintreten.

Die eine Konsequenz, die eigentlich leicht zu ziehen ist, lautet: Bürger, wählt keine Partei, die sich in Programm und Praxis für Public Private Partnership einsetzt! Nehmt neben anderen auch dies in eure **Wahlkriterien** auf.

Die zweite Konsequenz besteht darin, selbst aktiv zu werden, sich also nicht nur als Wähler, sondern als **Mitgestalter der Demokratie** zu betätigen. Dabei müssen wir, den gegenwärtigen Kräfteverhältnissen angemessen, zunächst auch kleine Aktionen inszenieren. Die können allerdings auch bissfest und bunt sein. Ich verweise der Einfachheit halber auf die Flyer der Initiative „Gemeingut in BürgerInnenhand“, die dort auslegen.

Eine dritte Konsequenz ist eine Serie von nationalen und internationalen **Tribunalen und Audits**, in denen nicht nur die Täter und Profiteure von Public Private Partnership, sondern die Feinde der demokratischen Gesellschaft und ihre Praktiken sach- und fachkundig symbolisch seziert, an den Pranger gestellt und zumindest theoretisch ihrer Strafe zugeführt werden. Damit diejenigen, die einmal unter besseren Bedingungen die Möglichkeit haben werden, die Strafen praktisch auszuführen, wissen können, um wen und was es geht.

Ich glaube dieser Vorschlag wird gewiss auch die Zustimmung des heutigen Preisträgers Jean Ziegler finden. Ich hoffe Sie, dass Sie hier bei den genannten Konsequenzen dabei sind. Ich wünsche uns allen alles Gute auf diesem Weg.