

Dr. Werner Rügemer

ver.di-Konferenz „Staatliche Verantwortung und öffentliche Daseinsvorsorge in der Informationsgesellschaft“ am 4. und 5. September 2008 in Berlin

## **Lobbyismus, Public Private Partnership und die Steuerungsfähigkeit der Gemeinden**

Zusammenfassung: Unter dem Regime von Public Private Partnership (PPP) geht die Steuerungsfähigkeit des Staates und der Kommunen verloren.

### **Entstehung des Konzepts PPP**

Das PPP-Konzept entstand Ende der 90er Jahre des vergangenen Jahrhunderts unter der Regierung von Tony Blair/Gordon Brown in Großbritannien. Die etwa 700 PPP-Projekte (Schulen, Gesundheitszentren, Gefängnisse, U-Bahn London, Straßen...) dort weisen eine von Gewerkschaften wie UNISON und unabhängigen Wissenschaftlern mehrfach dargestellte Negativbilanz auf, jedenfalls aus öffentlicher und Bürgersicht: Mangelnde Bau- und Betreiberqualität, verborgene Nebenkosten, outsourcing zahlreicher Leistungen in Firmen mit Niedriglöhnen und unsicheren Arbeitsverhältnissen, Entstehung von Schattenhaushalten, vorzeitige Konkurse der privaten Partner wie zuletzt bei der Londoner U-Bahn. Auch in Deutschland, wo einzelne PPP-Projekte seit etwa 2003 laufen, ist bereits jetzt eine ähnliche Bilanz zu ziehen.<sup>1</sup>

Dieses Ergebnis resultiert aus den wesentlichen Merkmalen von PPP: Es handelt sich um ein „all inclusive“-Angebot der Investoren, um ein „Rundum sorglos-Paket“. Der Investor übernimmt nicht nur den Bau oder die Sanierung von Schulen, Krankenhäusern, Rathäusern, Messehallen, Gefängnissen, Polizeipräsidien, Justizzentren, Tunnels, Autobahnabschnitten usw., sondern auch die Bedarfsermittlung, das Controlling, den langfristigen Betrieb und vor allem die Finanzierung. Die öffentliche Hand zahlt eine Miete und in der Regel eine zusätzliche Instandhaltungspauchale, die Regellaufzeit beträgt 30 (dreißig) Jahre.

Das müsste prinzipiell nicht zum Nachteil der öffentlichen Hand ausschlagen, tut es aber, weil die gegenwärtigen „Verantwortlichen“ in Staat und Kommunen nicht auf gleicher Augenhöhe mit den Investoren verhandeln, sondern sehenden bzw. blinden Auges auf deren Bedingungen, meist vorformuliert durch die Lobby und die Berater, eingehen.

### **Die Lobby**

Die EU fördert PPP als ein Instrument zur Einhaltung der „Maastricht-Kriterien“,

---

<sup>1</sup> Detaillierte Einzeldarstellungen - Bildungszentrum Frankfurt/Ostend, Kölner Messehallen, Schulen Landkreis Offenbach, Warnow- und Travetunnel, Toll Collect, eGovernment Würzburg u.a. - in Werner Rügemer: „Heuschrecken“ im öffentlichen Raum. Public Private Partnership – Anatomie eines globalen Finanzinstruments. Bielefeld 2008

weil die öffentliche Hand formell keine Kredite aufnimmt. Dadurch wird die Verschuldung haushaltstechnisch nicht erhöht, obwohl die langfristigen Mietverträge als jahrzehntelange Zahlungsverpflichtung real eine verdeckte Kreditaufnahme darstellen. Die EU hat wie die Mitgliedsstaaten, so auch die Bundesrepublik Deutschland, eine „Task Force PPP“ eingerichtet und fördert PPP-Projekte zusätzlich durch günstige Kredite der Europäischen Entwicklungsbank (EIB). Als Lobby wirken u.a. die Bertelsmann-Stiftung, große Anwaltskanzleien wie Freshfields, Norton Rose und Clifford Chance, der Hauptverband der Deutschen Bauindustrie, Wirtschaftsprüfungsfirmen wie Price Waterhouse Coopers und Ernst & Young sowie unter den Banken insbesondere Landesbanken wie die Helaba, die LBBW und die HSH Nordbank. Bei der Ausführung dominiert insbesondere bei den größeren Projekten eine kleine Zahl der immergleichen Baukonzerne wie Serco, Royal BAM Group, Hochtief, Bilfinger Berger, Goldbeck und SKE/Vinci.

### **Vertragsmerkmale und Kollateralschäden**

Die von der öffentlichen Hand bisher akzeptierten Bedingungen der Investoren sind u.a. folgende:

Die Verträge werden den beschlussfassenden politischen Gremien – Bundestag, Landtag, Stadtrat, Landkreistag – nicht im verbindlichen Wortlaut vorgelegt. Auch etwa der PPP-Vertrag zur LkW-Maut auf den Autobahnen (Toll Collect) wurde dem Bundestag nicht im verbindlichen Wortlaut zur Diskussion vorgelegt.

Die Geheimhaltungsverpflichtung Verträge ist strafbewehrt.

Wie auch bei Toll Collect wird auch in den Kommunen vereinbart, dass die Vertragspartner im Streitfall nicht vor ein ordentliches Gericht gehen, sondern ein privates Schiedsgericht einrichten.

Die Verträge werden nur mit dem Generalunternehmer abgeschlossen, die Zustimmung der öffentlichen Hand zur Auswahl der Subunternehmer (in der Regel „Billigheimer“) ist nicht erforderlich.

Die Projektmanager des Investors erhalten Prämien, je weniger sie die Instandhaltungspauschale ausschöpfen.

Der Investor verkauft in der Regel zu Beginn der Laufzeit die Mietforderungen an eine Bank, die öffentliche Hand erklärt ihren Verzicht auf Einrede bei Mängeln und Leistungsverzögerung („Forfaitierung mit Einredeverzicht“). In der Regel stimmt die öffentliche Hand auch zu, dass die Bank die Forderungen an andere Finanzinstitute weiterverkaufen kann.

Durch das jahrzehntelange Betreiben mit eigenem Personal akkumuliert der Investor Kenntnisse und Kompetenzen, die im selben Maße der öffentlichen Hand verloren gehen, die gleichzeitig das entsprechende Personal abbaut. Verbunden mit der Unmöglichkeit politischer Kontrolle, der häufigen Insolvenz von Subunternehmern und Anpassungsklauseln zugunsten des Investors u.ä. entstehen zusätzliche Kosten (Verzögerungen, Minderleistung, Ersatzvornahme, Beauftragung von Anwälten und Gutachtern, Erhöhungen der Mieten und Instandhaltungszahlungen).

Da PPP-Projekte zugleich Steuersparprojekte sind, handelt sich der Gesamtstaat mit jedem Projekt einen jahrzehntelangen Steuerverlust ein. Er ist wesentlich höher als der wirtschaftliche Vorteil, der durch PPP erreicht werden soll.

## **Datensicherheit?**

Zum Beispiel: Der 17.000-Seiten-Vertrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung mit dem Toll Collect-Konsortium (DaimlerChrysler, Telekom, Cofiroute) wurde zwar im Bundestag beschlossen, lag aber den Abgeordneten nicht zur Einsicht und Diskussion vor. Während der zwölf Jahre der Laufzeit des Vertrages entstehen für das Einrichten und Betreiben der Anlagen für die Mauterhebung auf den deutschen Autobahnen zahllose, auch sehr sensible Daten. Wie soll eine demokratische Kontrolle stattfinden, wenn die Mitglieder des Bundestages den Vertrag nicht kennen?

Selbst dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz, zu dessen Verantwortungsbereich Toll Collect gehört, liegt der Vertrag nicht vor. Mitarbeiter des Bundesbeauftragten durften lediglich in den Vertrag Einblick nehmen, und nicht in die Teile, die das private Konsortium zu Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen erklärte.

Auch der Vertrag der Stadt Würzburg mit der Bertelsmann-Tochterfirma Arvato über das Einrichten und Betreiben eines kommunalen Internetportals lag den Stadträten nicht zur Einsicht und Diskussion vor. Dasselbe gilt für das derartige Erstprojekt im Bereich eGovernment im englischen East Riding. Bei Arvato muss mitbedacht werden, dass es sich mit den Tochterfirmen infoscore, arvato mobile usw. um den größten Datensammler und –händler in Europa handelt.

Da bei PPP der Investor alle wichtigen Tätigkeiten übernimmt, werden die öffentlichen Verwaltungen und Fachämter (Hochbauamt, Rechnungsprüfungsamt, Kämmerei, Rechtsamt...) überflüssig. Die öffentliche Hand baut Arbeitsplätze ab, es gibt mehr Arbeitslose. Ebenso verliert die öffentliche Hand ihre fachliche Kompetenz und wird immer mehr abhängig von teuren privaten Beratern, die tendenziell auf der Seite der Investoren stehen und in deren Interesse beraten. Zudem ist bei den PPP-Verträgen nach bisheriger Kenntnis der Investor nicht verpflichtet, die in den 30 Jahren Laufzeit zustande gekommenen Daten zurückzugeben. So besteht die Gefahr, dass die private Seite schrittweise und scheinbar unmerklich die Definitionshoheit über die öffentliche Infrastruktur gewinnt.