

## **Britische Botschaft: Wie aus Privatisierung Partnerschaft wurde**

Dieser Text ist voll und ganz den PPPs gewidmet, also den Public-Private-Partnerships - auf deutsch ÖPPs, öffentlich-private Partnerschaften.

### 1. Ursprung: Aus „Privatisierung“ wurde „Partnerschaft“

Entwickelt und wirtschaftlich und politisch umgesetzt wurde das Konstrukt von der New Labour-Partei unter Antony Blair in Zusammenarbeit mit, wie sollte es anders sein, dem Wirtschaftsprüfungsunternehmen PricewaterhouseCoopers, der Kanzlei Freshfields Bruckhaus Deringer, der Unternehmensberatung McKinsey und Londoner Investmentbanken. Weil die Privatisierungen der Thatcher-Ära (1979-1990) mittlerweile in die Ungunst der Öffentlichkeit geraten waren (z.B. aufgrund der Bahn-Unglücke in England), musste für die Privatisierungspolitik ein neuer Name her. Fortan hieß es „Public Private Partnership“ - kurz PPP - und suggerierte eine Partnerschaft auf Augenhöhe und eine „win-win-Situation“, unter der Voraussetzung, dass die Privatwirtschaft eine effektivere Arbeitsweise garantiert<sup>1</sup>. Das Konzept Public Private Partnership, wie auch die klassische Privatisierung, stammt also aus Großbritannien.

### 2. Teilprivatisierung: Gründung einer Zweckgesellschaft

Grundsätzlich handelt es sich bei PPP um eine Form von Teilprivatisierung. Dabei werden Aufgaben, die traditionell von der öffentlichen Hand selbst durchgeführt werden, an eine gegründete Zweckgesellschaft (Konsortium)<sup>2</sup> outgesourct. Anteilseigner jener Zweckgesellschaften sind i.d.R. zu etwa gleichgroßen Anteilen einerseits Vertreter der Privatwirtschaft, andererseits Vertreter der öffentlichen Hand. Die Zweckgesellschaft übernimmt Planung, Finanzierung, Verwertung, Bau oder Sanierung und anschließenden Betrieb von öffentlicher Infrastruktur.

### 3. Haftung: Zweckgesellschaft haftet mit nur 25.000 Euro

Die Haftung der privaten Partner für PPP-Projekte in Höhe von häufig einigen Millionen Euro ist sehr gering, da die Haftung mit Eigenkapital der für die PPP-Projekte gegründeten Zweckbetriebe auf der Grundlage des GmbH-Gesetzes berechnet wird, - also sind es i.d.R. 25.000€ - und das obwohl an den Konsortien zu einem erheblichen Teil Großunternehmen beteiligt sind, die eben keine GmbH-Rechtsform haben. Zusätzliche unvereinbarte Kosten übernimmt daher de facto die öffentliche Hand, sie übernimmt schließlich die politische Haftung gegenüber den Bürgern.

---

1

<http://www.nachdenkseiten.de/upload/pdf/PPPethecon.pdf>

2

Ein Konsortium oder auch eine Zweckgesellschaft ist ein Unternehmen, das extra für das PPP-Projekt von den Projektbeteiligten gebildet worden ist. Die Projektbeteiligten sind Baufirmen, Berater, Rechtsanwaltskanzleien und Banken. Die großen Baufirmen wie Hochtief oder Bilfinger Berger sind, anders als man sich das vorstellt, weder als Kapitalgeber noch als Bürgen an den PPP-Projekten beteiligt, es sind ihre spärlich ausgestatteten Tochterfirmen.

#### 4. Gewinngarantien: Verlockendes Angebot

Ein fester Bestandteil von PPP-Verträgen sind zudem vertraglich festgelegte Gewinngarantien für die Privaten. Die Gewinngarantien sollen den Privaten die Partnerschaft schmackhaft machen.

#### 5. Instandhaltung: Kein Anreiz für Investitionen

Weitere, nicht sofort sichtbare Kosten entstehen durch mangelnde Investitionen in die jeweilige Infrastruktur (Wasserrohre, Bahnanlagen etc.). Die Privaten haben kein Interesse zu investieren, denn die Gewinne sind ja garantiert und Investitionen würden nur den erwarteten Gewinn schmälern. Nach Ablauf der PPP-Laufzeit werden die Objekte dann sanierungsbedürftig an die öffentliche Hand zurückgegeben. PPP-kritische Ingenieure und Architekten prognostizieren, dass die Sanierung und Instandhaltung aufgrund der über Jahre verschleppten Investitionen sehr teuer sein wird.

#### 6. Lebenszyklus: typische Laufzeit von 30 Jahren

Die typische vertraglich festgelegte Laufzeit von PPP-Projekten beträgt 25-30 Jahre. Vertragszeiten von 30 Jahren bedeuten für die Privaten Auftragsicherheit über 30 Jahre und garantierte Gewinne; für die öffentliche Hand bedeutet dies eine erhebliche Einbuße an politischer Flexibilität. Z.B verpflichtet sich die öffentliche Hand für 30 Jahre mehrspurige PPP-Autobahnen zu finanzieren, darf aber bei sinkendem Bedarf aus dem Vertrag nicht aussteigen bzw. nur unter Zahlung einer hohen Vertragsstrafe und einer Auszahlung der entgangenen Gewinne für die Privaten.

#### 7. Forfaitierung mit Einredeverzicht: hohe „niedrige“ Zinsen

Um einen Auftrag auf der Basis eines PPP über 30 Jahre durchführen zu können, brauchen die privaten Partner Geld. Sie nehmen dafür bei einem privaten Kreditgeber (Bank) einen Kredit auf, dessen Höhe die Kosten für die Gesamtlaufzeit von 30 Jahren Projektbetreuung abdeckt und in einer Rate ausgezahlt wird. Der öffentliche Partner verpflichtet sich, diese gesamte Summe in Form von Mieten/Raten zurückzuzahlen, allerdings nicht an den privaten Partner, sondern an den Kreditgeber. Der private Partner hat nämlich zuvor die Forderungen für seine Leistungen gegenüber dem (öffentlichen) Auftraggeber ganz oder teilweise an die finanzierende Bank verkauft – das nennt man Forfaitierung. Der private Partner erhält also gleich den vollen Betrag für eine 30jährige Dienstleistung. Dazu kommt häufig ein Einredeverzicht. Das heißt, der öffentliche Partner willigt ein, keine Einwände, auch nicht bei Schlechterfüllung der Aufgabe zu erheben. Der einzige Vorteil dieser Regelung für die öffentliche Hand: Bei Einredeverzicht wird die Zinslast an die Bank verringert. Die Kreditgeber freuen sich aber auch trotz des Zinsrabattes, denn sie gehen bei dem sehr zuverlässigen öffentlichen Kreditnehmer kein Risiko ein.

#### 8. Finanzierung: Kredite werden zu Mieten oder Raten

Wieso sind PPPs eigentlich trotz höherer Zinsen als bei Kommunalkrediten interessant für Vertreter der öffentlichen Hand? Ein Einfallstor für PPP ist vor allem die Verschuldung der Kommunen und die Schuldenbremse. Eine verschuldete Kommune darf aufgrund der Schuldenbremse keine neuen Kredite aufnehmen. Die Kosten für ein

PPP-Projekt werden im Haushalt aber nicht als Kredit, sondern als Miete, Nutzungsgebühren o.ä. ausgewiesen. Wegen dieses Tricks können die BürgermeisterInnen und Ratsherren und -frauen die Kommune weiter verschulden, ohne dass die Kredite auch als solche geführt werden.

\*\*\*

## **Akteure und Verflechtungen**

Für die erste gesetzliche Grundlage für PPP sorgte die SPD-Bundestagsfraktion, indem sie eine Arbeitsgruppe mit der Erarbeitung eines Gesetzesentwurfes für die Einführung und Etablierung von PPP beauftragte. Bezeichnenderweise trug dieser Entwurf einen deutlichen Schriftzug der Berater von PriceWaterhouseCoopers und Freshfields Bruckhaus Deringer. Dieser Entwurf wurde 2005 von den Bundestagsabgeordneten eins zu eins übernommen und als das so genannte „ÖPP-Beschleunigungsgesetz“ verabschiedet.

**ÖPP Deutschland AG (auch Partnerschaften Deutschland genannt)**<sup>3</sup>: Dabei handelte es sich um ein Konsortium, das 2008 unter der Federführung des Bundesministeriums der Finanzen (Steinbrück) sowie des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Wolfgang Tiefensee, SPD) gegründet wurde. Ihr Ziel ist die Förderung von ÖPP in Deutschland. Sie berät Institutionen der öffentlichen Hand in Sachen ÖPP. Anteilseigner sind einerseits der Staat (Ministerien) – das schafft Vertrauen - und andererseits private Unternehmen, insb. Großkonzerne aus der Baubranche oder der Finanzindustrie. Ihren Geschäftssitz hat die ÖPP Deutschland AG in der Alexanderstr. 3 am Alexanderplatz.

**Bauunternehmen (z.B. Bilfinger)**: Sie sind an der ÖPP Deutschland AG beteiligt und profitieren ganz direkt von PPP, da sie es sind die von den Kommunen, Ländern und dem Bund lukrative ÖPP-Aufträge erhalten.

**Kreditinstitute (z.B. Deutsche Bank)**: Sie vergeben Kredite und kassieren die von der öffentlichen Hand abgesicherte hohe Zinsenrendite.

**Internationale Beratungsunternehmen und Anwaltskanzleien (z.B. Freshfields Bruckhaus Deringer)**: Freshfields wurde mit der Verfassung der Gesetzestextes der ÖPP Deutschland AG beauftragt und wird, aufgrund ihrer „Expertise“ auch häufig mit der Verfassung von ÖPP Verträgen eingestellt. Im Insider-Jargon nennt man das Afterwork, wenn man einen Auftrag so erfüllt, dass für einen selbst direkte oder indirekte Folgeaufträge entstehen.

**Politiker (z.B. Peer Steinbrück)**: Er hat die ÖPP Deutschland AG mit ins Leben gerufen und ist ein großer Befürworter von ÖPP. Wie später bekannt wurde, wurde er von Baukonzernen für hohe Honorare zu Vorträgen und Interviews eingeladen.

---

3

Der Steuerzahler hat für das Unternehmen ÖPP-AG sogar noch hohe Betriebssummen aufgewendet: Allein den Start der Partnerschaften Deutschland AG wurde mit über 10 Millionen Euro aus Steuergeldern finanziert; hinzukamen Aufwendungen für Grundlagenarbeit und Beratungsleistungen in Höhe von gut 3,4 Mio. €.

**Initiative Finanzstandort Deutschland:** Das war ein loser, aber mächtiger Interessenverband der Banken- und Versicherungswirtschaft. IFD war maßgeblich bei der Schaffung von ÖPP Deutschland AG beteiligt.

\*\*\*

## Die neuesten Entwicklungen

Elbphilharmonie & Co. haben dafür gesorgt, dass PPP in der Zwischenzeit in Verruf geraten ist, weshalb nun neue Begriffe wie z.B. „Strategische Partnerschaften“ oder „Privatsektor-Beteiligung“ etabliert werden. Auch neue Player bekunden ihr Interesse daran, ein Stück vom PPP-Kuchen abzubekommen, insbesondere die Lebensversicherer und private Rentenversicherungen wie die Allianz, die im Niedrigzinsumfeld ordentlich ins Schwitzen kommen und nach Auswegen suchen, wie sie ihr Geschäftsmodell retten können. Die privaten Rentenversicherer sollen nun ihr Kapital (also das ihrer AnlegerInnen und Kunden) in öffentliche Infrastruktur investieren und im Gegenzug über 30 Jahre garantierte Renditen von 5-8% erhalten. Auf diese Weise soll dann endlich wieder Kapital für dringend notwendige öffentliche Infrastruktur zur Verfügung stehen. Verschwiegen wird dabei bloß, dass der Staat derzeit kaum mehr als 0,5 Prozent Zinsen für 30-jährige Kapitalanleihen zahlt, wenn er sich das Geld per Anleihe holt. Wenn er Allianz und Co. stattdessen für Infrastrukturfinanzierung fünf Prozent oder mehr bezahlt, wie der neue vom Wirtschaftsministerium unterstützte Vorschlag lautet, ist das folglich eine verdeckte, riesengroße Subvention. Das alles soll mit der freundlichen Unterstützung von Bundeswirtschaftsminister Sigmar Gabriel über die Bühne gehen. Er hat kürzlich eine „unabhängige“ Expertenkommission zum Thema „Stärkung von Investitionen in Deutschland“ eingesetzt. Mit an Bord u.a. die Vorstände der Deutschen Bank, der Allianz und ERGO – die Zivilgesellschaft ist nur ganz schwach durch wenige Gewerkschaftler vertreten. Die Expertenkommission soll „Ideen und Impulse“ liefern, wie öffentliche Infrastruktur mit privaten Mittel finanziert werden könnte. Und obwohl Gabriel noch bei der Einsetzung der Kommission betonte *„Es geht auch nicht um die Neuauflage von PPP-Projekten, sondern um veränderte Rahmenbedingungen für Investitionen in die öffentliche Infrastruktur.“*, ist heute klar, dass es nun neue und dazu viel größere PPP-Projekte geben soll.

Zusammengestellt von  
Gemeingut in BürgerInnenhand (GiB) e.V. und attac Berlin AG Argumente  
Hrsg.:  
Gemeingut in BürgerInnenhand (GiB) e.V.  
Weidenweg 37, 10249 Berlin  
<http://www.gemeingut.org>