

Öffentlich-Private Partnerschaften – »Kleine« Privatisierung, große Profite

7. NOV 2019 | PATRICK SCHREINER

Dass Privatisierungen keine allzu kluge Idee sind, hat sich mittlerweile herumgesprochen. Doch kampflos räumen die Privatisierer das Feld dennoch nicht: Seit etwa 20 Jahren gewinnen »kleine« Privatisierungen an Raum – so genannte »Öffentlich-Private Partnerschaften« (ÖPP).

ÖPP sind eine spezielle Form der Privatisierung, bei der die Verantwortung für eine öffentliche Aufgabe – oft das Zur-Verfügung-Stellen einer Infrastruktur – beim öffentlichen Auftraggeber verbleibt. Die zu erbringende Leistung allerdings – etwa der Bau und der Betrieb einer Straße – erfolgt umfassend durch ein Privatunternehmen (eine eigens gegründete Projektgesellschaft, hinter der in der Regel ein Konsortium an internationalen Bau- und Finanzkonzernen steht). Beide Seiten bindet ein längerfristiger und hochkomplexer Vertrag, meist 20 oder 30 Jahre laufend, in dem Details der Leistungserbringung wie auch der dafür zu entrichtenden Entgelte festgehalten werden.

ÖPP gehen in ihrem Umfang und ihrer Tragweite über normale öffentliche Auftragsvergaben hinaus. Dass die öffentliche Hand an Privatunternehmen Aufträge vergibt, ist an sich nichts Unübliches. Bei klassischen Infrastrukturprojekten erhalten Bauunternehmen entsprechende Bauaufträge, die sie gegen Bezahlung ausführen. Mit der Gesamtfinanzierung, der Planung, der Projektsteuerung und vor allem dem Betrieb haben sie nichts zu tun. Die Gesamtlauzeit der Verträge ist entsprechend eng begrenzt. Bei ÖPP ist dies anders: Private übernehmen für viele Jahre umfassend quasi alle Aufgaben (die sie allerdings fast vollständig wiederum an dritte Unternehmen weitergeben.)

Es ist ein einträgliches Geschäft, das den öffentlichen Auftraggeber faktisch auch über die Projektlaufzeit hinaus bindet: Dass beispielsweise eine Kommune ein Schulgebäude nach Ablauf eines ÖPP-Vertrags wieder in die eigenen Hände nimmt, ist eher unwahrscheinlich. Zu groß wäre der Aufwand, das zuvor abgebaute und dann wieder benötigte Personal neu einzustellen. Zu groß wären die Kosten, einmal verlorene Strukturen wieder aufzubauen.



Begründet werden ÖPP-Modelle genau wie »klassische« Privatisierungen: Privatunternehmen übernehmen einen Teil der Risiken und wirtschafteten effizienter. Die öffentliche Hand könne Risiken loswerden, Geld einsparen und erhalte im Gegenzug sogar noch bessere Leistungen. Doch genau wie bei »klassischen« Privatisierungen gibt es Grund zum Zweifel. So ist das tatsächliche Risiko der beteiligten Konzerne gering. Sie gründen zur Durchführung eines ÖPP-Projekts eine Projektgesellschaft – die sie jederzeit in die Insolvenz schicken können. Die öffentliche Hand, die auf die betreffende Infrastruktur zwingend angewiesen ist, wird dadurch erpressbar. Geradezu lehrbuchhaft zeigt sich dies aktuell an einem ÖPP-Projekt auf der Autobahn 1 zwischen Bremen und Hamburg: Dort blieben die erhofften Profite des privaten ÖPP-»Partners« von Beginn an aus. Statt die eigenen Verluste zu tragen, wie es bei einer tatsächlichen Übernahme der Risiken eben der Fall wäre, fordert der Private nun höhere Zahlungen des Bundes. Seit 2009 gibt es entsprechende Krisengespräche, seit 2013 mehrere Schlichtungsverfahren, möglicherweise geht der Fall vor Gericht. Die Chancen des privaten Autobahnbetreibers, sich durchzusetzen, stehen gut – nicht nur juristisch, sondern gerade auch politisch: Die ÖPP-freundliche Bundesregierung wird kein Interesse haben, allzu viel Staub aufzuwirbeln.

Grundsätzlich stutzig machen sollte bei Öffentlich-Privaten Partnerschaften auch die Komplexität der Verträge. Es ist schlicht nicht möglich, die Nutzungsanforderungen an eine Straße, ein Schwimmbad oder gar ein Schulgebäude auf 30 Jahre im Voraus festzulegen. Nachverhandlungen sind bei ÖPP daher üblich und oft genug teuer. Hinzu kommen enorme Kosten für AnwältInnen und BeraterInnen – sie betragen beispielsweise bei einem größeren ÖPP-Projekt auf der Autobahn 7 in Südniedersachsen über 1,8 Mio. Euro. Auch die Finanzierungskosten sind für Privatunternehmen höher; Bund, Länder und Kommunen können Kredite schließlich zu wesentlich günstigeren Zinsen aufnehmen. Zudem wollen Privatunternehmen Rendite sehen, was die Kosten erhöht.

Kostensteigernd, aber auch undemokratisch ist ferner, dass eine externe Kontrolle sowohl der Auftragsvergabe wie auch der Entscheidungsprozesse im Vorfeld nicht möglich ist. Zwar sind so genannte

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vorgesehen, die »objektiv« ermitteln sollen, ob sich ein ÖPP-Projekt finanziell für die öffentliche Seite lohnt oder nicht. Die entsprechenden Verträge bleiben allerdings ebenso geheim wie die Berechnungen, auf deren Grundlage eine Entscheidung für oder gegen ÖPP gefällt wird. Dies eröffnet – vor dem Hintergrund der enormen Komplexität der Projekte – Spielräume, die sich nutzen lassen, um das Prüfergebnis in die gewünschte Richtung ausfallen zu lassen.

Im Übrigen werden solche Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen von spezialisierten ÖPP-Beratungsunternehmen durchgeführt. Dass sie ein materielles Interesse an ÖPP-Projekten haben, sollte nicht überraschen. Auch das Interesse von Bau- und Finanzkonzernen an ÖPP verwundert nicht. Aber auch PolitikerInnen versprechen sich einiges von solchen Projekten. Schließlich ist in Zeiten, in denen man »Schuldenbremsen« einführt, ausgeglichene Haushalte feiert und gleichzeitig Steuern senkt, die Finanzierung von Infrastrukturprojekten schwieriger geworden. In Phasen einer schlechten Konjunktur gilt dies mehr noch als in Phasen einer guten. ÖPP versprechen hier zumindest unter bestimmten Umständen einen Ausweg: Sie stellen faktisch eine versteckte Verschuldung dar. Denn die Finanzierung – mithin die Kreditaufnahme – erfolgt alleine durch die private Seite. Die öffentliche Hand verpflichtet sich »nur« zu Entgeltzahlungen. Sie geht damit formal keine Verschuldung ein.

Der damalige Bundeswirtschaftsminister und ÖPP-Freund Sigmar Gabriel (SPD) setzte in Absprache mit dem Finanz- und dem Verkehrsministerium in der letzten Legislaturperiode eine Kommission ein, die Wege zur Belebung von Investitionen in Deutschland aufzeigen sollte. Bei der Vorstellung des Abschlussberichts 2015 formulierte Gabriel einen Satz, der diese ÖPP-Logik geradezu beispielhaft auf den Punkt bringt: »An Geld, an privatem Vermögen und institutionellen Anlegern mangelt es nicht in Deutschland, aber an Mitteln und Wegen, an guter Praxis und guter Erfahrung, dieses private Kapital für öffentliche Infrastruktur zu nutzen, daran mangelt es sehr.« Diese Aussage ist zwar inhaltlich falsch, denn auch die jahrhundertealte, klassische staatliche Kreditaufnahme ist eine Möglichkeit, »dieses private Kapital für öffentliche Infrastruktur zu nutzen«. Allerdings haben alle Parteien mit Ausnahme der Linkspartei diesen klassischen Weg durch die »Schuldenbremse« verbaut. Deshalb glauben Gabriel & Co. auch, nur in teureren Öffentlich-Privaten Partnerschaften einen Ausweg zu sehen.

Dass ÖPP überteuert und ineffizient sind, würden sie dabei zwar nie öffentlich einräumen. Ein Problem sehen sie darin allerdings wohl auch nicht. Dies legt jedenfalls eine zweite Argumentation nahe, die ÖPP-BefürworterInnen aus dem In- und Ausland regelmäßig im Munde führen: Man müsse Anlagemöglichkeiten für das Kapital schaffen. Nicht zuletzt mit Blick auf die teil- und vollprivatisierten Altersvorsorgesysteme der verschiedenen Länder erscheint ihnen dies nicht nur als unproblematisch, sondern sogar als wahre Wohltat. Schließlich kommen die Mehrausgaben für ÖPP dann ja den privat und betrieblich Rentenversicherten zu Gute. Wie sonst lassen sich Zeilen wie die nachfolgenden interpretieren, die einem 2014 im Zentralorgan des deutschen Kapitals – der Frankfurter Allgemeinen Zeitung – erschienenen Artikel entnommen sind: »[...] viele Staaten haben hohe Schulden. [...] Auf der anderen Seite suchen Großanleger wie Versicherungen, Versorgungswerke, Pensionskassen und Family Offices händeringend zuverlässige langfristige Kapitalanlagen, deren Rendite über jener für Staatsanleihen aus Ländern mit einer sehr guten Bonität liegt.«

Nun wurden und werden die privaten Kapitalmarkt-Rentenmodelle allerdings üblicherweise damit begründet, dass die Staaten nicht mehr in der Lage seien, die Renten zu finanzieren. Mit ÖPP sollen nun doch wieder die Staaten für die Renten aufkommen. Es ist nur ein Widerspruch von vielen, die uns der Neoliberalismus in Finanzpolitik und Sozialpolitik beschert hat und weiter beschern wird.

Patrick Schreiner ist Gewerkschafter und Publizist aus Bielefeld/Berlin. Zu seinen Arbeitsschwerpunkten gehören Wirtschaftspolitik, Verteilung, Neoliberalismus und Politische Theorie.

Zu Öffentlich-Privaten Partnerschaften im Allgemeinen und Autobahn- bzw. Schulprivatisierungen im Besonderen ist vom Autor ein Buch erschienen: Kai Eicker-Wolf / Patrick Schreiner, Mit Tempo in die Privatisierung, PapyRossa-Verlag 2017. - Dieser Artikel erschien zuerst in analyse & kritik 635 (2018). Wir danken für die Erlaubnis zur Zweitveröffentlichung. Dieser Text ist von der CC-Lizenz gemäß Impressum ausgeschlossen; das Zitieren und das Verlinken des Textes ist erlaubt, nicht aber das Vervielfältigen/Kopieren.

URL: <https://www.blickpunkt-wiso.de/post/oeffentlich-private-partnerschaften-kleine-privatisierung-grosse-profite--2166.html>

PDF erstellt am: 20.11.2019