

Pinkepinke für Private

Public Private Partnership wird zum Milliardengrab für Steuergelder. Das Firmenkonsortium Metronet unterhält Londons U-Bahn und hat nun Insolvenz beantragt

Werner Rügemer



*Wort und Wirklichkeit bei Anthony Blair: Durch die von ihm ins Leben gerufene öffentlich-private Partnerschaft werden verarmte Kommunen noch mehr geschröpft (auf einer Labour-Konferenz am 27.9.2005)
Foto: AP Welters*

Am 16. Juli hat das private Firmenkonsortium Metronet in London Antrag auf Insolvenz gestellt. Metronet hatte sich 2003 verpflichtet, den größeren Teil der maroden Londoner U-Bahn zu sanieren und 30 Jahre lang in Schuß zu halten. Jetzt muß aufgrund des Public-Private-Partnership-Vertrags der Staat die Folgen tragen. Schon drei Jahre nach dem Start erweist sich das Projekt als Milliardengrab für die Steuerzahler.

Eine »Blair«-Erfindung

Das Konstrukt Public Private Partnership (PPP) wurde während der Regierungszeit von Anthony Blair entwickelt. Er war mit den katastrophalen Ergebnissen der rabiaten Privatisierungen seiner Tory-Vorgänger, Margaret Thatcher und John Major, konfrontiert. Marode Schienennetze, Wasserwerke und Kanalisationen waren von Thatcher an private Investoren verkauft worden. Die Begründung lautete: Der Staat ist erstens pleite, nötig sei die »Mobilisierung privaten Kapitals«. Zweitens sei der Staat für unternehmerische Aufgaben sowieso ungeeignet, Private könnten es besser. Doch die Privaten entnahmen hohe Gewinne, investierten möglichst wenig und entließen Personal. Deshalb mußte wegen Unfälle und ständiger Verspätungen und wegen nicht nachlassender Bürgerproteste der Staat unter Blair die Bahnanlagen teilweise zurückkaufen und mit hohen Zuschüssen selbst für die Reparaturen eintreten.

Die Privatisierungen nach Thatcher-Art waren nicht mehr zu rechtfertigen. In dieser Zwangslage suchte der »neue Sozialist« Blair, der ein genauso überzeugter Privatisierungsfundamentalist war wie seine »konservativen« Vorgänger, einen Ausweg. Seine Regierung unter Anleitung des Schatzkanzlers, des Finanzministers Gordon Brown, ließ von den Freunden in der Berater- und Bankenbranche der City of London eine neue Privatisierungsvariante entwickeln. Sie sollte aber nicht Privatisierung genannt werden. Sie heißt Public Private Partnership (PPP). »Partnerschaft« – das klang gut.

Bei PPP, so das Argument, werde nichts verkauft. Vielmehr treten öffentliche Hand und privater Investor als gleichberechtigte Partner auf, heißt es. Beide sollen ihre jeweiligen Stärken einbringen, beide sollen die Risiken übernehmen, die sie am besten beherrschen. Deshalb bietet nun der private Investor ein Rundum-Sorglospaket, bis zu 30 Jahre lang, und die öffentliche Hand zahlt in diesem Zeitraum ein

monatliches oder jährliches Entgelt. Blair, wegen seiner Lügen zugunsten des Irak-Krieges volkstümlich »Bliar« genannt (to lie = lügen, Blair der Lügner), verdient diesen Titel aber mindestens genauso wegen seiner lügenhaften Wirtschafts- und Finanzpolitik.

Nach dem PPP-Muster wird in England inzwischen in Hunderten Projekten vorgegangen, beim Bau, Sanieren und Betreiben von Schulen, Krankenhäusern, Gefängnissen, Verkehrssystemen, Stadtverwaltungen. Englische Unternehmen, Berater und Banken betrachten PPP weltweit als Exportprodukt. Noch eine Woche vor dem Insolvenzantrag hatte der Industrieverband »Confederation of British Industry« (CBI) gerühmt, das Vereinigte Königreich habe mit PPP die Weltführerschaft bei neuen Finanzierungsmethoden errungen.

Der deutsche Medienkonsument erfährt so gut wie nichts über die Disaster, die sich im Land seiner Erfindung um das neue Wundermittel PPP entwickeln. Die englischen Medien sind seit Jahren voll mit Katastrophenmeldungen. Die Korrespondenten von Handelsblatt, FAZ, Spiegel, ARD, ZDF, RTL bekommen das hautnah mit. So hat die Tageszeitung Guardian seit den ersten Verhandlungen über die Privatisierung der Londoner U-Bahn bis heute immer wieder ausführlich berichtet. Das größte PPP-Projekt Englands und die Folgen sind dort ein Dauerthema, auch im Fernsehen und in den Boulevardblättern. Doch in deutschen Medien taucht die Londoner U-Bahn vor allem auf, wenn es um tatsächliche oder vermeintliche terroristische Anschläge geht. Daß die Privatisierung nach dem PPP-Muster einen Daueranschlag auf die Sicherheit und die Geldbörsen von Millionen Fahrgästen darstellt – dazu herrscht verbissenes Schweigen.

Antrag auf Insolvenz

Metronet stellt im November 2006 fest, daß bis 2010 zusätzlich 3,3 Milliarden Euro notwendig sind, um die vereinbarten Aufgaben zu erledigen. Der Grund seien »gestiegene Kosten«. Deshalb stellte das Firmenkonsortium den Antrag an die Londoner Verkehrsbehörde »Transport for London« (TfL) zunächst auf eine zusätzliche Zahlung von 820 Millionen Euro. Der TfL-Schiedsrichter Christ Bolt bewilligte aber nur 180 Millionen Euro. Da unter diesen Umständen die Banken sich weigerten, weitere Kredite zu geben, stellte Metronet Antrag auf Eröffnung eines Insolvenzverfahrens.

Nun könnte man fragen, welche Unternehmen hinter Metronet stehen und ob sie hier als verantwortliche Eigentümer nicht eingreifen müßten? Metronet ist ein eigens für dieses PPP-Projekt gebildetes Firmenkonsortium. Es besteht aus fünf Aktionären: dem weltgrößten Waggon- und Lokhersteller Bombardier aus Kanada, dem privatisierten Londoner Wasser- und Abwasserunternehmen Thames Water, dem größten europäischen Energiekonzern Electricité de France (EdF), dem englischen Baukonzern Balfour Beatty und dem englischen Ingenieursunternehmen WS Atkins. Alle sind Globalplayer, die in ihrer Branche zu den größten Unternehmen der Welt gehören.

Sie sind aber zugleich diejenigen, die sich die Metronet-Aufträge untereinander zuschustern. Diese fünf Aktionäre sind somit für die »gestiegenen Kosten« wesentlich verantwortlich: Sie können den Wert der Aufträge ohne Ausschreibung festlegen und damit ihre Gewinne steigern. Sie könnten Metronet unter die Arme greifen, tun es aber nicht. Sie verhalten sich damit ganz legal, weil sie sich auf die PPP-Verträge berufen können. Sie sind nur verpflichtet, mit den jeweils 100 Millionen Euro zu haften, die sie in das gemeinsame Konsortium eingezahlt haben und keinen Cent mehr, unabhängig davon, wie sich die Kosten des Projekts entwickeln.

Einseitige PPP-Verträge



Signale fallen aus, Weichen klemmen, Motoren springen nicht an, Unfälle, Entgleisungen. Londoner U-Bahn-Benutzer sind froh, wenn sie sich unversehrt dem Ausgang nähern

Foto: sxc.hu Welters

Die Sanierung und Instandhaltung der Londoner U-Bahn wurde im April 2003 unter PPP auf Vorschlag der juristischen Berater der beiden Konsortien und des Staates in drei Verträge aufgeteilt. Ihre Laufzeit beträgt jeweils 30 Jahre. Der Bahnbetrieb und die Infrastruktur blieben bei der Stadtverwaltung, der Abteilung »Transport for London« (TfL) und der London Underground.

Einer der drei Verträge ging an das vom spanischen Bauunternehmen Grupo Ferrovial beherrschte Konsortium Tube Line. Zwei Verträge gingen an das Konsortium Metronet. Insgesamt sollen die beiden Firmengruppen die 275 Stationen, das gesamte Streckennetz, die Tunnel, Depots und Gleisanlagen erneuern und bis Ende 2032 in Schuß halten. Das reguläre Gesamtentgelt der Stadt an Tube Line summiert sich in den 30 Jahren auf etwa 20 Milliarden Euro. Die beiden Verträge des jetzt bankrott erklärten Konsortiums Metronet beziehen sich auf die U-Bahn-Linien Metropolitan, Circle, Hammersmith und East London. Dafür zahlt die Stadt London ein jährliches Entgelt von 950 Millionen an Metronet. Der Gesamtwert dieser regulären Entgelte bis 2032 beträgt etwa 25 Milliarden Euro.

Insgesamt muß also die Stadt London an die privaten Investoren bis 2032 etwa 45 Milliarden Euro zahlen. Das sind die Zahlen, die öffentlich bekannt gegeben wurden. Aber das »etwa« hat es in sich, denn so eindeutig sind die vereinbarten Zahlungsverpflichtungen keineswegs. So beruht die genaue Berechnung der Entgelte nicht auf den tatsächlichen Kosten zum Beispiel für eine Gleisreparatur oder für einen neuen U-Bahn-Zug, sondern auf »Fahrgaststunden« und einem komplexen Bonus-Malus-System (Prämien bzw. Abzüge für gute bzw. schlechte Umsetzung). Dabei bewerten die privaten Investoren allerdings ihre Leistung selbst.

Außerdem sollen nach jeweils 7,5 Jahren, also dreimal während der dreißigjährigen Laufzeit, die Verträge überprüft und neu gefaßt werden. Das birgt weitere Risiken für die öffentliche Hand. Das größte Risiko liegt in folgendem: Sobald die Kosten – aus welchen Gründen auch immer – steigen und die Konsortialeinlage der fünf Aktionäre von jeweils 100 Millionen aufgebraucht sind, muß der Staat für 95 Prozent der neuen Verpflichtungen aufkommen. Die Haftung der Metronet-Gesellschafter ist auf ihre anfängliche Einlage von insgesamt 500 Millionen begrenzt. Das daraus resultierende Risiko ist bereits jetzt nach drei Jahren durch die Insolvenz von Metronet eingetreten.

Ein wichtiges Argument zugunsten von PPP ist der »Lebenszyklus-Ansatz«. Da die Privaten nicht nur bauen und sanieren, sondern auch drei Jahrzehnte lang instandhalten, achten sie, so heißt es, natürlicherweise auch auf die Qualität ihrer Arbeit. Denn je schlechter sie bauen und sanieren würden, desto mehr Folgekosten hätten sie selbst zu tragen. Der Pferdefuß bei dieser Argumentation ist aber, daß der »Lebenszyklus« der Schule, des Krankenhauses, hier des U-Bahn-Systems nach den 30 Jahren Vertragslaufzeit keineswegs beendet ist. Für die 30 oder 50 oder 100 Jahre, die das System nach Vertragsende noch halten soll, übernehmen die Privaten naturgemäß keinerlei Verantwortung. Im Gegenteil: Gegen Ende des Vertrages werden sie, wie man schon aus ihrem jetzigen Verhalten schließen kann, möglichst wenig investieren. Metronet hat trotz der absehbaren Insolvenz 75 Millionen Euro an ihre Aktionäre ausgeschüttet. Und trotz unerledigter Arbeiten hat Metronet jetzt angekündigt, 500 der 5 000 Mitarbeiter zu entlassen, um Kosten zu senken.

Diese keineswegs partnerschaftliche Verteilung der Risiken hat auch damit zu tun, daß nach der Auswahl der beiden besten Anbieter (»preferred bidder«) für die öffentlich-private Partnerschaft, Tube Line und

Metronet, zahlreiche Veränderungen gegenüber der Ausschreibung vorgenommen wurden: In »Nachverhandlungen« stiegen die Entgelte der Stadt; die zu erbringenden Leistungen der Privaten wurden reduziert; noch mehr Risiken wurden auf die öffentliche Hand abgewälzt. Sie garantiert den privaten Konsortien einen jährlichen Gewinn von zehn Prozent. Die Verträge sind, wie so oft, geheim. Sie bestehen jetzt aus 28000 Seiten und werden durch Nachträge laufend ergänzt. Sie etablieren eine neue, aufwendige, undurchsichtige Bürokratie.

750 Millionen Euro für die Berater

»Es ist doch erstaunlich, daß keiner der hochbezahlten Berater, die das umfangreiche Vertragswerk ausgearbeitet haben, eine solche Situation vorhergesehen hat.« So läßt sich Tony Travers von der bekannten »London School of Economics« zitieren. Das klingt wie Kritik an den Beratern, ist es aber nicht. Denn die Aufgabe der Berater bestand im Interesse der Investoren wie auch der Blair-Bande darin, das Risiko hochprofessionell und rechtssicher und gegen hohes Honorar auf die öffentliche Hand abzuwälzen. Das zeigt die Insolvenz von Metronet mit aller Deutlichkeit.

Es waren keine Berater der zweiten Liga, denen mal ein handwerklicher Fehler unterlaufen kann. Vielmehr war hier mit den US-Wirtschaftsprüfern Price Waterhouse Coopers (PWC), Ernst & Young, KPMG und Deloitte & Touche sowie der US-Wirtschaftskanzlei Freshfields die Weltliga angetreten. Sie kassierten aus den öffentlichen Kassen insgesamt etwa 750 Millionen Euro an Beraterhonorare: für die Vorbereitung der komplexen Vertragswerke seit 1998, und dann für die »Begleitung« der öffentlichen Ausschreibung und die Schluß- bzw. Nachverhandlungen mit den beiden Investoren Tube Line und Metronet. Allein Freshfields hatte 24 Anwälte abgestellt.

Blair und Brown folgten verbissen der Behauptung von Price Waterhouse Coopers, die PPP-Version würde einen Vorteil von gut sieben Milliarden Euro gegenüber einer traditionellen Erledigung erbringen. Selbst der Rechnungshof »National Audit Office« machte darauf aufmerksam, daß unter vertraglichen Regelungen dieser Art und für einen 30-Jahres-Zeitraum überhaupt keine annähernd klare Schätzung der Gesamtkosten möglich ist. Die beiden ehemaligen Linksradikalen Blair und Brown drückten aber das PPP-Projekt gegen alle Widerstände als ihr Vorzeigeprojekt durch. Schon 1997 hatten sie eine geheime Beratergruppe eingesetzt, deren Existenz erst 2002 enthüllt wurde.

Blair und Brown konnten sich darauf stützen, daß schon die Regierung Thatcher die Kommunen entmachtet hatte. Das im englischen Parlament im Jahr 2000 beschlossene U-Bahn-Gesetz »Greater London Authority Bill« ist mit 277 Paragraphen das längste und komplizierteste Gesetz der englischen Parlamentsgeschichte seit dem »Government of India Act«, das die Verwaltung und Ausbeutung der Kolonie Indien regeln sollte. Das Gesetz machte PPP für die Londoner U-Bahn verbindlich und legte die Verhandlung der Verträge in die Verantwortung der Zentralregierung. Die Labour-Partei zog mit, weil Blair und Brown argumentierten, PPP sei »keine Privatisierung«, sondern ein »radikaler dritter Weg«. »Dritter Weg« – das hören verstörte Sozialdemokraten gern. Die U-Bahn-PPP ist mit seinen 28000 Seiten der größte Einzelvertrag, den in England jemals eine öffentliche Stelle unterschrieben hat. Blair und Brown wollten damit ihre kreative Wirtschafts- und Finanzpolitik demonstrieren und vielen weiteren PPP-Projekten zum Durchbruch verhelfen. Auch die Europäische Union half mit: Die Berater hatten erreicht, daß die Europäische Entwicklungsbank Metronet einen günstigen 900-Millionen-Euro-Kredit gewährt.

Deshalb nützte es der Londoner Stadtverwaltung unter Bürgermeister Ken Livingstone nichts, sich gegen das PPP-Projekt zu wehren. Livingstone, der auch aufgrund seiner grundsätzlichen Gegnerschaft zur PPP gewählt worden war, wollte die U-Bahn mit traditioneller Finanzierung und möglichst mit eigenen Mitteln sanieren. Er rechnete vor, daß PPP riskant ist und teurer wird. Er ging sogar vor Gericht, verlor aber. Blair hatte auch hier die königliche Justiz im Griff – den Generalstaatsanwalt Baron Peter Goldsmith hatte er selbst berufen und adeln lassen.

Die Folgen

Seit der Privatisierung ist nichts besser, aber vieles schlechter geworden. Leidgeprüfte Benutzer der privatisierten Bahn in Deutschland werden viel Bekanntes erkennen: Die Londoner U-Bahn ist unpünktlich, die Fahrpreise sind in die Höhe geschossen. Signale fallen aus, Weichen klemmen, die Motoren der Züge springen nicht an. Unfälle, Entgleisungen und Stopps häufen sich. Einzelne Linien werden bis zu vier Tagen komplett stillgelegt. Sicherheitsbremsen setzen aus. Zuletzt sprang am 5. Juli dieses Jahres zwischen den Stationen Mile End und Bethna Green um neun Uhr morgens ein Zug aus dem Gleis. Ein weiterer Zug blieb stecken. Die Linie war blockiert. Anderthalb Stunden danach begann die Evakuierung der 700 Fahrgäste, 37 waren verletzt.

Wenn die Stadtverwaltung bzw. ihre Abteilung »Transport for London« eigene Ingenieure in die Stationen und Tunnels schicken will, muß sie sich jedesmal mit den Anwälten der Investoren streiten, ob der Zugang erlaubt ist. Da Tube Line und Metronet nach »Fahrgaststunden« bezahlt werden, schicken sie Züge auf die Fahrt, auch wenn nicht alle Sicherheitsbedingungen voll erfüllt sind. Fahrer weigern sich gelegentlich, solche Züge in Gang zu setzen, stehen aber unter Druck.

Das zweite Firmenkonsortium, Tube Line, gehört mehrheitlich der Grupo Ferrovial. Dieser Konzern könnte einen Teil der Metronet-Verträge übernehmen. Entschieden ist noch nichts. Ferrovial nützt die Situation aus und will möglichst günstige Bedingungen herauschlagen. Diesem Verhalten spielt der Zeitdruck in die Hände, denn 2012 stehen in London die Olympischen Spiele an. Eine Neuausschreibung der Verträge würde Zeit und Geld kosten, deshalb kann nach PPP-Logik Ferrovial gerade jetzt auf Zeit spielen und die öffentliche Hand am langen Arm verhungern lassen bzw. erpressen. Die andere Lösung bestünde darin, daß die Stadt selbst die Arbeiten übernimmt.

Werner Rügemer ist Publizist und Berater aus Köln. Von ihm erschien zuletzt »Der Bankier. Ungebetener Nachruf auf Alfred Freiherr von Oppenheim«, 3., nochmals geschwärzte Ausgabe der bereits geschwärzten Übergangsausgabe bis zur gerichtlichen Entscheidung, 130 S., 14 €