



Bertelsmann-Pilotprojekt East Riding (in Großbritannien), Kooperationsprojekte Lkw-Maut, Berliner Stadtschloss (Modell): „Ein Erfolgsmodell“

VERWALTUNG

Der private Staat

Immer häufiger erledigen Unternehmen öffentliche Aufgaben, in England hat der Bertelsmann-Konzern erstmals die Verwaltung eines ganzen Bezirks übernommen. Die Bundesregierung forciert ähnliche Modelle auch in Deutschland – in der Wirtschaft herrscht Goldgräberstimmung.

Der Sitzungssaal wirkt wie ein Hort der Tradition: weinrot die Lederbänke, grün der Teppichboden, und der Mann im Holzgetäfelten Ambiente trägt bei festlichen Anlässen gern mal Perücke, wie das hier so Sitte ist.

Dabei ist Nigel Pearson, Verwaltungschef des Bezirks East Riding in Yorkshire, kein Nostalgiker, der sich an Traditionen klammert. „Die Dinge ändern sich“, sagt er. Und darum habe sich auch sein Bezirk ändern müssen.

Pearsons Reich, geprägt von weißen Kreidelfelsen und grünen Weiden, scheint allenfalls geschaffen für die Prospekte des englischen Tourismusverbands. Seit kurzem aber taucht es regelmäßig in den Power-Point-Präsentationen eines Weltkonzerns auf.

Denn im vergangenen Jahr hat Pearsons Rat einen Beschluss gefällt, der für deutsche Maßstäbe revolutionär ist: Zentrale Teile der öffentlichen Verwaltung hat inzwischen die Bertelsmann-Tochterfirma Arvato übernommen. Das Unternehmen betreibt nun beispielsweise die Bürgerbüros in East Riding, kassiert die Steuern ein, zahlt das Wohngeld an Bedürftige aus.

Offen verkündet das Unternehmen, East Riding mit seinen rund 320 000 Einwohnern solle nur der Anfang sein – man habe mit dem Pilotprojekt „Zentraleuropa und vor allem Deutschland im Visier“. Denn die Manager wollen auch hierzulande von einem Geschäft profitieren, in dem schon jetzt Milliarden stecken. Das Prinzip nennen Fachleute Public Private Partnership

(PPP): Öffentliche Institutionen gehen Bündnisse mit privaten Firmen ein, die dann bislang staatliche Aufgaben übernehmen. Bund, Länder und Gemeinden nutzen diese Partnerschaften etwa, um Schulen oder Straßen zu bauen.

Von der Zusammenarbeit versprechen sich die Verwaltungen frisches Kapital und Know-how. Doch die bisherigen Erfahrungen sind teilweise ernüchternd. Etliche Projekte stellten sich bereits als Flops heraus – PPP wie Pleiten, Pech und Pannen. Die Präsidenten der Rechnungshöfe warnen zudem davor, dass solche Partnerschaften „mittel- und langfristig ein gefährlicher Weg“ in die Überschuldung sein können. Andere Kritiker fürchten gar einen Ausverkauf des Staats: Schleichend übernehmen Konzerne die Macht.

Die Bundesregierung freilich treibt die Entwicklung voran. Im schwarz-roten Koalitionsvertrag wird „die Beseitigung der Diskriminierung von Public Private Partnerships“ versprochen, im Juni 2005 verabschiedete noch Rot-Grün das PPP-„Beschleunigungsgesetz“, voraussichtlich noch in diesem Jahr kommt das PPP-„Vereinfachungsgesetz“ in den Bundestag.

Künftig könnten 10 oder 15 Prozent aller öffentlichen Investitionen in PPP-Modellen erfolgen. Bundeswirtschaftsminister Michael Glos (CSU) geht davon aus, dass „wir erst am Anfang der Entwicklung stehen“. Auch der EU-Kommissar für Binnenmarkt und Dienstleistungen, Charlie McCreevy, setzt auf die Partnerschaften: „Bei Investitionen in die Infrastruktur und die öffent-

lichen Dienstleistungen sind wir dringend auf PPP angewiesen.“

In der Wirtschaft herrscht Goldgräberstimmung. „Ein Erfolgsmodell vor dem Durchbruch“ nannte der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) jüngst eine Tagung zum Thema.

Schon jetzt stecken in Deutschland mehrere Milliarden Euro in solchen Kooperationen. Allein die Projekte der Kommunen sind drei Milliarden Euro schwer, schätzt das Deutsche Institut für Urbanistik. Zu den vielen hundert Partnerschaften in Deutschland zählen

- ▶ der Wiederaufbau des Berliner Stadtschlosses, dessen Kosten auf mindestens 670 Millionen Euro geschätzt werden;
- ▶ der milliardenteure Ausbau der A8 zwischen Augsburg und München sowie weiterer Autobahnabschnitte;
- ▶ die 90 Schulen des Landkreises Offenbach, deren Betrieb zwei Firmen übernommen haben;
- ▶ das neue Krebszentrum an der Uni-Klinik Essen, dessen Kosten von rund 120 Millionen Euro zwei Banken aufbringen.

Auch wenn die Bürger bald schon PPP-Rathäuser aufsuchen (etwa in Gladbeck) oder bereits jetzt durch PPP-Tunnel fahren (etwa in Lübeck) – die meisten kennen das Kürzel nicht. Das Ergebnis einer Forsa-Umfrage für ein jüngst erschienenen Buch zum Thema: Nur jeder vierte Deutsche kann mit dem Begriff etwas anfangen*.

* Lothar Pauly (Hg.): „Das neue Miteinander“. Hoffmann und Campe, Hamburg; 352 Seiten; 19,95 Euro.



THOMAS JANTZEN / VARIO-IMAGES (M.F. PIERRE ADENIS / GAFF (R.)

vor dem Durchbruch“?

Bei einer herkömmlichen Privatisierung zieht sich der Staat vollständig zurück, bei PPP-Projekten hingegen bleibt er im Spiel: Es geht darum, „durch eine langfristig angelegte Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und privater Wirtschaft öffentliche Infrastrukturprojekte effizienter zu realisieren als bisher“, wie es die eigens eingerichtete PPP-Stabstelle im Bundesverkehrsministerium formuliert. Mindestens sechs Bundesländer haben bereits ähnliche Stäbe gegründet, um derartige Partnerschaften zu fördern.

Bislang werden in Deutschland vor allem Betonprojekte mit privater Hilfe realisiert: Brücken, Straßen, Tunnel. Doch das Beispiel Großbritannien lehrt, dass es dabei nicht bleiben muss. Verwaltungen könnten bald auch in Deutschland einzelne Aufgaben privaten Dienstleistern übertragen.

Die Hoffnung hinter solchen Geschäften ist immer gleich: Private können manches besser, billiger und schneller. Sie verfügen häufig über ein moderneres Management oder schlicht mehr Erfahrung, wirtschaften effizienter aufgrund ihrer Größe oder sind

billiger wegen niedrigerer Löhne. Deshalb glauben viele Politiker, dass PPP dem Staat nutzt – was oft stimmt, allzu häufig aber auch nicht.

In der Partnerschaft etwa, die die Bundesregierung und das Toll-Collect-Konsortium für die Lkw-Maut schlossen, ging alles schief, was nur schiefgehen konnte. Das System funktionierte monatelang nicht, dem Bund entgingen Einnahmen in Milliardenhöhe. Vor einem Schiedsgericht streiten die Partner nun um mehr als fünf Milliarden Euro.

Bei der Maut wurde eine typische Schwäche von PPP-Projekten deutlich. Parlamentarier beschwerten sich reihenweise, weil sie den Vertrag der Bundesregierung mit dem Konsortium zunächst nicht einsehen durften – Minister und andere Amtsträger unterliegen demokratischer Kontrolle, Manager aber wollen eben ihre Betriebsgeheimnisse wahren. Der BDI mischte sich prompt ein. „Aus den Problemen bei der Lkw-Maut darf man jetzt nicht die Konsequenz ziehen, solche Verträge künftig Eingriffen des Parlaments zu

unterwerfen“, sagte Geschäftsführer Klaus Bräunig und forderte „Spielräume für unternehmerisches Handeln“ – in denen der Bundestag nichts zu suchen hat.

Trotzdem ist das Prinzip PPP deshalb nicht gleich ein „großangelegtes Komplott der deutschen und europäischen Bau- und Immobilienindustrie sowie großer Banken und Kapitalgesellschaften“, wie die Frankfurter Attac-Gruppe behauptet. Und East Riding ist noch kein „Protectorat“ Bertelsmanns, wie die linke Zeitung „Junge Welt“ schreibt.

Aber selbst ein Bundesverfassungsrichter hat Bedenken. „Ich würde mir bei Politikern mehr Skepsis wünschen“, sagt Siegfried Broß. Der Staat stelle sich selbst in Frage, wenn immer mehr Aufgaben an Private vergeben würden.

Schon sind Firmen in Bereiche vorgestoßen, die lange allein dem Staat zugeordnet wurden. Im hessischen Hünfeld wurde vor wenigen Monaten das erste PPP-Gefängnis Deutschlands eröffnet. Eine Expertengruppe des hessischen Justizministeriums hatte eine vollständige Privatisierung für unzulässig gehalten, „da der Strafvollzug zum Kernbereich staatlicher Aufgabenwahrnehmung gehört“. Doch einzelne Tätigkeiten „ohne Eingriffsbefugnisse gegenüber Gefangenen“ dürften übertragen werden. Weitere Bundesländer planen bereits ebenfalls PPP-Knäste.

In Hünfeld putzen Mitarbeiter des Dienstleistungskonzerns Serco etwa die Flure, sie kochen das Essen und organisieren die Ausbildung. Serco übernimmt nach eigenen Angaben fast die Hälfte aller „Betriebsleistungen“; die Kosten lägen um 15 Prozent niedriger als in einem reinen Staatsknast, behauptet das Unternehmen. Auch für die Bundeswehr ist Serco tätig: Im Gefechtsübungszentrum des Heeres in der Altmark stellen Serco-Mitarbeiter Munition bereit, kümmern sich um die Fahrzeuge, halten Geräte und Waffen instand.

Der Konzern nutzt dabei die Erfahrungen, die er in seinem Mutterland gewonnen



CASTAGNOLA / KONZEPT UND BILD

Bertelsmann-Vorstand: „Zentraleuropa und vor allem Deutschland im Visier“

hat: Großbritannien. „Dort ist heute möglich, was wir uns kaum zu denken trauen“, sagt der Berliner Wirtschaftsrechtswissenschaftler Hans-Peter Schwintowski, der „große Chancen für den Staat“ sieht. Nach Angaben der Europäischen Investitionsbank werden in Großbritannien 15 bis 25 Prozent der Investitionen der öffentlichen Hand in öffentlich-privater Kooperation getätigt.

Ein Beispiel lässt sich auch in Deutschland besichtigen: die britische Botschaft in Berlin, die von einem privaten Konsortium errichtet wurde und bewirtschaftet wird. Ihr Hausherr, Sir Peter Torry, warnt aber vor überzogenen und vorschnellen Erwartungen. „PPP ist kein Allheilmittel und kein Weg, billig davonzukommen“, sagt

deten East Riding und Arvato eine gemeinsame Firma, um ihre Dienste auch anderen Kommunen zu verkaufen. „Wir sind hier eben geschäftsorientiert“, sagt Verwaltungschef Pearson. Durch die Partnerschaft wolle die Gemeinde vor allem ihre Leistungen verbessern.

Darin aber besteht bislang das Problem in Deutschland: Manche Verwaltungen wollen mit den Partnerschaften nur kurzfristig die Kosten drücken – und unterschätzen die langfristigen Verbindlichkeiten, die sich aus solchen Verträgen ergeben können. Die Politiker freuen sich etwa, dass der private Partner die Baukosten übernimmt, unterschlagen aber die Miete, die sie dann über Jahrzehnte zahlen müssen.

Chancen und Risiken“ zu fordern – eigentlich eine Selbstverständlichkeit. Doch gingen sie offenbar nicht davon aus, dass die Verwaltungen solche Mindestanforderungen immer einhalten.

Die Rechnungsprüfer verabschiedeten deshalb zehn Grundsätze für die Behörden. Nummer drei lautet: „Erst nach Feststellung der Notwendigkeit eines Projekts darf und muss geprüft werden, ob das Projekt für eine PPP-Realisierungsvariante geeignet ist.“ Es soll also kein Projekt vorangetrieben werden, nur weil eine Firma gleichzeitig Druck macht und Geld anbietet.

Wie schlimm es schlimmstenfalls läuft, wenn staatliche und private Partner sich zu einer obskuren Allianz verbünden, doku-



Kooperationsprojekte Atom-U-Boot (in Großbritannien), Justizvollzugsanstalt in Hünfeld: *Schleichende Übernahme der Macht*

der Botschafter. Auf einer Tagung gab er kürzlich einen Überblick darüber, was in seiner Heimat schon alles in solchen Partnerschaften gemacht wird. Als Beispiel nannte er die Atom-U-Boote – deren Heimathafen managt eine private Firma.

Die Auftraggeber können den Firmen klare Vorgaben machen: In East Riding beispielsweise musste sich die Bertelsmann-Tochter Arvato verpflichten, dass maximal 17 Prozent der Ratsuchenden im Bürgerbüro länger als fünf Minuten warten müssen und dass 91 Prozent der Anrufe vor dem achten Klingeln beantwortet werden. Der Kontrakt läuft über acht Jahre, rund 25 Millionen Euro erhält der Konzern pro Jahr.

Mehr als 500 Mitarbeiter wechselten die Seite: Die freundlich lächelnde Sally McDonald, die über Studienbeihilfen entscheidet; die altegediente Lynne Madden, die für Sozialleistungen zuständig ist; der bullige John Buttle, der oberste Steuereintreiber East Ridings – sie alle arbeiteten bislang für den Staat, jetzt aber für Arvato.

Das Unternehmen, mit 4,3 Milliarden Euro Jahresumsatz zweitstärkste Sparte des Medienkonzerns, verpflichtete sich, keinen Mitarbeiter schlechterzustellen und außerdem weitere 600 Arbeitsplätze in East Riding zu schaffen – für den Bezirk wohl kein schlechter Deal. Zudem grün-

Der Präsident des bayerischen Rechnungshofs, Heinz Fischer-Heidberger, warnt deshalb: „Wer jetzt nicht zahlen kann, dem wird das auch über PPP nicht gelingen, weil er die Finanzierungslasten damit nur in die Zukunft verlagert.“ Er fürchtet, dass manche Städte und Gemeinden sich bei solchen Partnerschaften übernehmen, auch weil „vielen Kommunen das nötige Wissen fehlt“.

„Nachweisbar unwirtschaftlich“ – zu diesem Ergebnis kam etwa der bremische Rechnungshof, als er den Deal um das sogenannte Siemens-Hochhaus untersuchte. Bremen hatte das Gebäude, in dem die Baubehörde untergebracht ist, im Jahr 2000 an einen Investor verkauft und anschließend für 30 Jahre zurückgemietet. Das Land hätte die Immobilie besser selbst behalten, meinen die Rechnungsprüfer und schätzen den Schaden auf rund 20 Millionen Euro. „Mit einer vorab erstellten ernsthaften Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hätte anders entschieden werden müssen“, tadelt der Rechnungshof-Präsident Lothar Spielhoff.

Als die Präsidenten aller deutschen Rechnungshöfe zu ihrer letzten Jahrestagung zusammenkamen, zeigten sie sich ausgesprochen skeptisch gegenüber den Partnerschaften. Deutschlands oberste Rechnungsprüfer hielten es für nötig, „eine sorgfältige und realistische Bewertung von

mentierte im Januar der Bundesgerichtshof. Er hatte sich mit Podelwitz bei Leipzig zu befassen, einer „Kleinstgemeinde“, wie die Richter schrieben – mit einem riesengroßen Neubau.

Für rund 600 Einwohner und genau vier Bedienstete hat sich Podelwitz von einem privaten Investor ein neues Gemeinde- und Verwaltungszentrum bauen lassen. Die Gemeinde verpflichtete sich, 22 Jahre lang über 14 000 Euro monatlich an den Investor zu zahlen, plus Umsatzsteuer und Nebenkosten. Jeder einzelne der über tausend Quadratmeter kostete damit zweieinhalb mal so viel wie in der Umgebung.

Dabei war unklar, ob die Gemeinde überhaupt noch ein Verwaltungsgebäude brauchte. Denn eine kommunale Gebietsreform stand kurz bevor.

Die Bundesrichter konnten es nicht fassen und schrieben sich auf 19 Seiten ihren Ärger vom Leib. Der Vertrag stehe offenkundig „in krassem Widerspruch zum Gemeinwohl“, meinten schließlich die Richter. Es sei, heißt es in dem Urteil, „auch nicht ansatzweise erkennbar, wie die Gemeinde die gemieteten Räume jemals wirtschaftlich nutzen und auch auslasten kann“.

Nach Meinung des Bundesgerichtshofs war das Podelwitzer PPP-Projekt nichts anderes als „eine Verschwendung von Steuergeldern“.

MARKUS VERBEET