Trojanisches Pferd
Public-Private Partnership und Privatisierung

Für: Reader des Wiss.Beirats von attac
Von Uwe Hoering, März 2004

PPP, die „Public-Private Partnership“, ist ein ökonomisch-politisch-ideologisches Konglomerat, an dessen begrifflicher Konkretion sich seit seiner Übernahme aus den Wirtschaftswissenschaften in die Politik Anfang der neunziger Jahre zahllose Definitionsversuche abarbeiten und das immer neue sprachliche Blüten treibt wie „innovative Partnerschaften“, Entwicklungspartnerschaften, Global Compact, usw. usf.[i] Übertroffen wird die Vielfalt der meist mehr oder minder vagen Begriffsbestimmungen, die je nach politischem Interessen, Umfeld und Anwendungsbereich variieren, noch durch die Fülle der Erwartungen und Ankündigungen, die mit dem neuen Paradigma und seiner „strategischen Bedeutung“ für die „Modernisierung des öffentlichen Staatswesens“ – so die rot-grüne Regierungskoalition - verbunden werden, und die zusammenfassend vielleicht am besten durch den Topos der „win-win-Situation“ charakterisiert sind: Jeder wird gewinnen[ii].

Jenseits aller flockigen Definitions- und Rechtfertigungsversuche hat das Konzept drei zentrale Komponenten: es ist ein Instrument, um die neoliberale Privatisierung auszuweiten, es bedeutet eine systematische Neuformulierung des Verhältnisses von staatlicher, auch multilateraler Politik und Wirtschaft („Partnerschaft“) und beschränkt dadurch, drittens, die Spielräume für demokratische und zivilgesellschaftliche Einflussnahme auf und Kontrolle von wirtschaftlichen Prioritäten und politischen Entscheidungen zugunsten privatwirtschaftlicher Interessen.

Partnerschaft für privaten Profit

Der Rückzug des Staates auf seine „Kernaufgaben“ ist eine zentrale Säule des neoliberalen Glaubensbekenntnisses. Neben den klassischen Staatsaufgaben wie Gesetze, Justiz, Innere Sicherheit, politische Stabilität, usw. („Good Governance“) zählt dazu auch die Schaffung von besonderen Rahmenbedingungen für die kapitalistische Privatwirtschaft (wirtschaftliche Liberalisierung, Investitionsschutz, Regulierung, usw.) – und die Begleichung der Auslandsschulden.

Doch dieser Rückzug stieß spätestens Mitte der neunziger Jahre auf Grenzen. Die Erfolge der Privatisierung von Staatsbetrieben, Deregulierung und weltwirtschaftlicher Liberalisierung seit Beginn der achtziger Jahre, gemessen an Indikatoren wie Wirtschaftswachstum und ausländischen Direktinvestitionen, ließen bekanntlich eine Reihe von Bereichen aus: Zum Beispiel all jene Länder, die aus verschiedenen Gründen nicht an Standortwettbewerb und Welthandel teilnehmen konnten. Das gleiche gilt für viele öffentliche Güter, staatliche Hoheitsaufgaben und Bereiche der Grundversorgung (Bildung, Gesundheit, Alterssicherung). Das überrascht kaum. Denn dieser potenziell riesige Markt für die Expansions- und Verwertungsinteressen des internationalen Kapitals ist für private Unternehmen nicht nur wirtschaftlich riskant, zum Beispiel wegen der hohen, langfristig gebundenen Investitionen im Wassersektor oder wegen geringer Kaufkraft. Er ist vielfach auch politisch brisant, wie der Widerstand gegen Privatisierungen im Wassersektor, nicht zuletzt auf dem Hintergrund negativer Erfahrungen mit früheren Privatisierungen, zeigt. Hohe Risiken, langfristiges Engagement usw. schrecken in Zeiten von kurzfristiger Profitorientierung und Shareholder Value private Investoren ab.

An diesem „Manko“ setzen viele Partnerschaften an: Potentiell lukrative, renditeträchtige Teilbereiche werden identifiziert, durch Kostendeckung bzw. -beteiligung und mit öffentlichen Mitteln wie Subventionen, Risikoabsicherung und Gewinngarantien attraktiv gemacht und rechtliche und institutionellen Voraussetzungen für eine Beteiligung privater Unternehmen als Betreiber, Pächter oder Konzessionäre geschaffen. PPP-Projekte werden gemeinsam geplant, nicht selten gehen sie auf Initiative von privater Seite zurück, die oft auch die Durchführung in der Hand hat. Zudem ist die Zusammenarbeit vielfach institutionalisiert und auf Dauer angelegt. Anders als bei der Privatisierung der Wasserversorgung in Großbritannien oder dem Verkauf von Staatsbetrieben (Disinvestment) zieht sich hier der Staat nur teilweise zurück. Öffentliche Institutionen bleiben beteiligt etwa als Eigentümer von Infrastruktur oder als Teilhaber an gemeinsamen Projekten, wobei das Verhältnis von öffentlicher und privater Aufgaben-, Gewinn- und Risikoverteilung stark variieren kann, also nicht unbedingt „partnerschaftlich“ sein muss.

Der Nutzen („Mehrwert“) für beteiligte Unternehmen liegt bei PPP-Vorhaben auf mehreren Ebenen: Gefördert wird ihre Expansion in „schwierige“ Märkte. Kosten und Betriebsabläufe werden durch Subventionen und öffentliche Dienstleistungen verringert, finanzielle und politische Risiken abgesichert. Dazu kommen Imagegewinn, Legitimation durch die öffentlichen Partner („Blue washing“ im Falle der Kooperation mit UN-Organisationen) und Einflussmöglichkeiten auf den politischen Problemlösungs-Diskurs, auf Prioritätensetzung und Entscheidungen. PPP bietet damit der Privatwirtschaft die Chance, ein Gegengewicht aufzubauen gegen die seit Anfang der neunziger Jahre gestiegene internationale und nationale Präsenz zivilgesellschaftlicher Organisationen. Dieser immaterielle Gewinn dürfte in vielen Fällen wichtiger sein für ihre Beteiligung als der direkte wirtschaftliche Nutzen, bei dem es sich oft eher um „Mitnahmeeffekte“ handelt.

Für die öffentliche Hand bringt PPP die Chance, sich teilweise aus Finanzierung und Aktivitäten in diesen Segmenten zurückzuziehen. Allerdings bleibt sie in der Regel auf den nicht lukrativen Versorgungsbereichen und sozialen Diensten sowie ihren „Kernaufgaben“ sitzen – jetzt ohne die Möglichkeit, sie durch Einnahmen aus den privatisierten Teilbereichen im Querverbund mit zu finanzieren. PPP kann daher dazu beitragen, die bereits gesunkenen finanziellen Spielräume von Regierungen, Städten und Gemeinden weiter einzuengen.

Neues Verhältnis von Staat und Wirtschaft

Dir Politik behauptet dagegen – und glaubt es möglicherweise selbst - durch PPP ihre Rolle und damit ihre Legitimation als Akteur zu stärken und Handlungsspielräume zu erweitern, indem private Investitionen Finanzierungslöcher stopfen oder Umwelt- oder Sozialstandards umgesetzt werden, und damit bislang öffentliche Aufgaben wie der Schutz von Menschenrechten (Global Compact) oder die Daseinsvorsorge vom privatwirtschaftlichen Partner mit geschultert werden.

Damit verwischen sich die Unterschiede zwischen öffentlich und privat, erfolgt geradezu ein Systemwechsel in der Verantwortung und Verantwortlichkeit von Politik und Wirtschaft. Mehr noch: Die Einlösung öffentlicher Aufgaben wird vom privaten Interesse, sei es an Marktzugang und Profit, seien es Image-Gewinn oder Einflussnahme, abhängig, ein Umstand, der durch Euphemismen wie „Komplementarität“, „Synergien“, „Interessenüberschneidungen“ oder „win-win“ übertüncht wird. So wird zum Beispiel im ökonomischen Kernbereich von PPP, dem Infrastruktur-Sektor, der Staat vom Auftraggeber, der Ziele und Umsetzungsformen bestimmt und die Einhaltung kontrolliert,

zum Dienstleister, der die Voraussetzungen für ein Projekt, das primär auf die Beteiligung privater Investoren zugeschnitten ist, schaffen soll.

Zum zweiten wird die staatliche Funktion der Regulierung und Kontrolle weitgehend in die Partnerschaft selbst verlegt. Partnerschaft schließt unterschiedliche Interessen und Interessenkonflikte nicht aus. Aber sie setzt neue wertebasierte Mechanismen für ihren Ausgleich wie „Dialog“, „Vertrauen“ und „unternehmerische Verantwortung“. „Harte“ Regulierungsformen und –instrumente, etwa ordnungspolitischer Art, die von der Privatwirtschaft als „Investitionshindernis“ betrachtet werden, treten gegenüber freiwilligen Vereinbarungen, deren Formulierung ebenso wie die Kontrolle ihrer Umsetzung oft den privaten Unternehmen selbst unterliegen, zurück.

Dabei ist die Unterstellung einer Wertegemeinschaft verantwortungsbewusster, gleichberechtigter und gleich starker „Partner“ weitgehend Illusion. Stattdessen ist das Verhältnis durch eine ausgeprägte Asymmetrie von Macht, Informationen und Kapazitäten gekennzeichnet. So räumen etwa die UN ein, dass sie weder das Mandat noch die Möglichkeiten haben, um zu prüfen, ob die beteiligten Unternehmen die Prinzipien des Global Compact wirklich einhalten. Und in wirtschaftlichen PPP-Vorhaben sind unabhängige Regulierungsbehörden oft zu schwach, um „Marktversagen“ und Monopolmacht im Interesse sozialer, ökologischer oder gesellschaftlicher Anforderungen auszugleichen und zu verhindern, dass das privatwirtschaftliche Interesse gemeinschaftliche Interessen ignoriert.

Mit PPP begibt sich die Politik in eine babylonische Gefangenschaft, in der sie zwischen überwiegend eher rhetorischen Selbstbehauptungsversuchen und augenzwinkernder Kumpanei oszilliert.

Öffentliche Kontrolle

Trotz der „strategischen Bedeutung“ und des Systemswechsels durch die Übertragung bislang öffentlicher Aufgaben auf private Akteure ist die Durchsetzung des PPP-Konzepts, das zunehmend politisches Handeln in immer mehr Bereichen bestimmt, nicht das Ergebnis einer öffentlichen oder parlamentarischen Diskussion und Entscheidung, sondern ein schleichender Prozess unkontrollierter und intransparenter politisch-administrativer Praxis. So ist der Global Compact ein Alleingang von UN-Generalsekretär Kofi Annan, die Einführung von „Entwicklungspartnerschaften“ in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit erfolgte per Ordre de Mufti des Ministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, BMZ, an die Durchführungsorganisationen wie GTZ und KfW. Der weitreichende Paradigmenwechsel, in dessen Gefolge die Entwicklungspolitik dadurch insgesamt zunehmend zu einem Instrument der Privatwirtschaftsförderung reorganisiert wird, erfolgte sowohl ohne Abstimmung mit Parlament oder Fraktionen, noch war ihm eine gründliche Analyse seiner entwicklungspolitischen Wirksamkeit vorausgegangen.

Nicht nur die Einführung des PPP-Konzepts als politische Handlungsorientierung oder besser als handlungsleitende Ideologie, sondern auch seine Umsetzung in den diversen konkreten Ausformungen tendiert dazu, die Einfluss- und Beteiligungsmöglichkeiten für demokratische Institutionen, zivilgesellschaftliche Organisationen und Öffentlichkeit zu beschränken und damit öffentliche Kontrolle zu begrenzen. Unter Hinweis auf Interessen des privaten Partners wird die Öffentlichkeit von Entscheidungsprozessen und Verhandlungen weitgehend ausgeschaltet, Parlamente werden über Konzessionsverträge und Vereinbarungen nicht oder nicht umfassend informiert, obwohl die Partnerschaften die öffentliche Hand oft auf Jahrzehnte

binden, alternative Optionen ausblenden und unmöglich machen und öffentliche Mittel in erheblichem Umfang verschlingen.

Wenn zivilgesellschaftliche Organisationen oder lokale Institutionen in die Umsetzung und das Monitoring von Partnerschaften einbezogen werden, erfolgt das meist in einem Stadium, wo die Grundziele, -züge und Ausgestaltung des Vorhabens bereits fest liegen. Unzureichende Kapazitäten, mangelnde Transparenz und unzulängliche Sanktionsmechanismen bei Nicht-Einhaltung von Vereinbarungen machen solche Beteiligungsformen zudem weitgehend wirkungslos.

Never look back

Die Grundkonzeption von PPP ist, den (Teil)rückzug des Staates aus Bereichen zu ermöglichen und zu legitimieren, in denen er seiner Verantwortung nicht mehr nachkommen kann oder will, sei es die Daseinsvorsorge, die Bereitstellung öffentlicher Gütern oder die Sicherung von Rechten, Normen und Standards. Die Übernahme solcher Aufgaben durch die Privatwirtschaft setzt in der Regel voraus, dass die Kosten-Nutzen-Relation im weitesten Sinne für sie positiv ist. Das Risiko bei diesem Kompensationsgeschäft trägt dabei der Staat, in Form von Legitimationsverlust. Und dieses Risiko ist längst real: Denn während PPP für die beteiligten Unternehmen durchaus einen hohen materiellen und/oder immateriellen „Mehrwert“ hat, haben sich von den Erwartungen der Politik an die Partnerschaften bislang die wenigsten erfüllt: höhere Investitionen, eine bessere Versorgung in vernachlässigten Infrastruktursektoren oder in Bereichen der Grundversorgung, nachprüfbare Verbesserungen von Menschenrechts- oder Sozialstandards – der von der Politik erwartete „Mehrwert“ durch PPP fällt in der Praxis weitgehend dünn aus. Und damit sein Beitrag zur Legitimation des Staates als Akteur.

Obwohl sich längst abzeichnet, dass das PPP-Konzept nicht die Versprechungen erfüllt, mit denen die Politik es rechtfertigt, gibt sie nicht auf. Stattdessen soll es auf immer mehr Bereiche ausgeweitet werden, bis hin zur Verteidigung. Das Konzept ist einfach zu schön, um sich durch die Realität daran irre machen zu lassen.

---

[i] Bei diesen „öffentlich-privaten Partnerschaften“, handelt es sich um Kooperationsformen von öffentlichen Akteuren (staatliche oder kommunale Institutionen, UN-Organisationen, Universitäten, usw.) und Privatwirtschaft, sowohl Einzelunternehmen als auch Verbänden. Im Unterschied zu anderen Kooperationsformen, etwa der Auftragsvergabe, und einer vollständigen Privatisierung handelt es sich um gemeinsam konzipierte und durchgeführte Vorhaben auf lokaler, nationaler oder internationaler Ebene. In der Regel werden Kosten und organisatorische Umsetzung gemeinsam getragen, wirtschaftliche Risiken und Gewinn – bei kommerziellen Projekten – geteilt.

[ii] Wenn im folgenden von PPP oder „Partnerschaften“ gesprochen wird, dann ist damit in der Regel das Paradigma, das Konglomerat gemeint, im Unterschied zu seinen vielfältigen konkreten Ausformungen wie PSP (Beteiligung des privaten Sektors), PPI (Private Public Initiative), Global Compact, Entwicklungspartnerschaften, strategische Allianzen, trilaterale Partnerschaften, bei denen auch zivilgesellschaftliche Organisationen beteiligt sind, usw., die in einzelnen Aspekten durchaus variieren. So unterscheidet sich natürlich der Global Compact, mit dem UN-Generalsekretär Kofi Annan international operierende Unternehmen auf Menschenrechte, Sozial- und Umweltstandards und Kernarbeitsnormen verpflichten will, von PPP im Infrastrukturbereich und da wiederum ein Management-Vertrag wesentlich von einer langfristigen Konzession, etwa was das Verhältnis von privater und öffentlicher Verfügungsgewalt betrifft.