

# Rekommunalisierung von PPP

von Laura Valentukeviciute

Proteste gegen den Ausverkauf öffentlicher Unternehmen und Rufe nach Rekommunalisierung wurden nach den massiven Privatisierungen schon Mitte der 90er Jahre vielerorts laut. Dennoch fordert momentan die Troika in den EU-Krisenstaaten Privatisierungsmaßnahmen, unter anderem als sogenannte PPP (Public Private Partnership, auf Deutsch ÖPP, öffentlich-private Partnerschaft). Auch in Deutschland wird diese Privatisierungsvariante stark vorangetrieben.

## Was ist Public Private Partnership?

PPP-Projekte sind Kooperationen zwischen dem Staat und privaten Unternehmen zum Betrieb von Infrastruktur der Daseinsfürsorge, gegebenenfalls inklusive Bau oder Sanierung. Für die Leistung verpflichtet sich die öffentliche Hand, Mieten oder Gebühren für lange Zeiträume (30 Jahre und länger) zu zahlen. In der Regel wird das für die SteuerzahlerInnen teurer als der eigene Betrieb, wie sogar die Rechnungshöfe kritisieren. Viele PPP-Verträge werden außerdem von dem privaten Partner direkt nach der Unterzeichnung an die Banken weiterverkauft („forfaitiert“) und die öffentliche Hand verzichtet auf Reklamationen, z.B. wenn Mängel auftreten. Aufgrund von Geheimhaltung dürfen die meisten Abgeordneten die Verträge nicht einsehen. Sie geben ihre Entscheidungsmacht an die privaten Partner ab. Bei Veränderungen wie z.B. demografischen Entwicklungen kann die öffentliche Hand nicht mehr anders als im Vertrag vorgesehen reagieren.

PPP ist in Deutschland noch relativ jung und es gibt bis dato noch nicht so viele Rekommunalisierungen. Allerdings wird schon jetzt deutlich, dass hier eine Rekommunalisierung mit besonderen Schwierigkeiten verbunden ist.

## Wege zur Rekommunalisierung

Rekommunalisierung ist immer eine Aufgabe der Exekutive und theoretisch gibt es vier Wege dahin:

1. Das Land kündigt einseitig die Verträge auf.
2. Die Verträge sind nichtig und werden aufgelöst.
3. Die Verträge werden einvernehmlich mit den Investoren aufgelöst.
4. Die Konzessionen laufen aus und der Vertrag wird nicht mehr verlängert. Der Entschluss zur Rekommunalisierung ist häufig das Resultat des Drucks von außen, z.B. von BürgerInneninitiativen. Es gibt aber auch Kommunen, in denen die Ratsherren und -frauen ohne externen Druck entscheiden. Anhand von vier Beispielen werden diese verschiedenen Varianten geschildert.

## Paris: Keine Vertragsverlängerung

Die Wasserbetriebe in Paris wurden 1985 privatisiert. Der Vertrag wurde für 25 Jahre zwischen der Stadt und den zwei größten französischen Wasserunternehmen Veolia und Suez unterzeichnet<sup>1</sup>. Es kam zu einer enormen Wasserpreissteigerung. Allein in den letzten zehn Jahren betrug sie 103 Prozent, im gesamten Privatisierungszeitraum sogar 260 Prozent. Die privaten Partner hielten zunächst die nötigen Investitionen zurück und mussten erst aufgrund von Vertragsrevisionen von 2003 bis

<sup>1</sup> Ähnlich D. Hachfeld „Die Berliner Wasserbetriebe rekommunalisieren – aber wie?“ Berlin, 2008, [www.davidhachfeld.de/texte/DHachfeld-RekommunalisierungBWB.pdf](http://www.davidhachfeld.de/texte/DHachfeld-RekommunalisierungBWB.pdf)

<sup>2</sup> Die Gebiete am rechten Seine-Ufer gingen an die „Compagnie des Eaux de Paris“ (Veolia) und in der linken an „Force-Parissienne des Eaux“ (Suez).

2009 153 Millionen Euro investieren, u.a. um EU-Standards zu entsprechen.

Während der Privatisierung war kaum eine Kontrolle möglich, denn diese wurde an eine Gesellschaft übertragen, die zu 70 Prozent der Stadt, zu 28 Prozent Veolia und Suez sowie zu 2 Prozent einem staatlichen Finanzinstitut gehörten. Die privaten Firmen standen hier in einem klaren Interessenkonflikt, denn sie sollten sich selbst mit beaufsichtigen. In einem Prüfbericht der Stadt von 2003 wurde festgestellt, dies schaffe eine „paradoxe Rolle“ und sei ungünstig für die Ausübung der Kontrolle.<sup>3</sup>

Aufgrund der Geheimhaltung war auch die Kontrolle der Rechnungslegung nicht möglich. Eine dafür von Veolia und Suez gegründete andere Gesellschaft wurde über Jahre hinweg nicht kontrolliert. Später stellten staatliche Prüfer fest, dass die „hohen Ausgaben den zufriedenstellenden Service nicht rechtfertigen“ und dass die Gesellschaft ihre Gewinne der Stadt gegenüber nie offen gelegt hatte, aber ein „sehr profitables Unternehmen war.“<sup>4</sup>

Nach dem Auslaufen der Konzession erfolgte 2010 die Rekommunalisierung. Es wurde ein kommunaler Betrieb „Eau de Paris“ gegründet. Dieser Weg ist rechtlich vergleichsweise sicher und finanziell nicht so belastend, weil die Stadt keine Entschädigungszahlungen tätigen muss wie im Fall eines Vertragsbruchs. Andererseits kann dieser Weg nur nach dem Ablauf des Konzessionsvertrags benutzt werden, also abhängig von der Vertragsdauer nur alle 20 bis 30 Jahre.

Das kommunale Unternehmen konnte bald 35 Millionen Euro Gewinn erwirtschaften und dennoch im Juni 2011 den Trinkwasserpreis um 8 Prozent senken. Die Einsparungen konnten hauptsächlich aus folgenden Gründen erfolgen:

1. Die Wasserbetriebe müssen keine Gewinne an die privaten Partner abwerfen, die im PPP-Vertrag garantiert waren. Offiziell betragen diese 6-7 Prozent, die Führung der heutigen Gesellschaft vermutet aber, dass es womöglich bis zu 15 Prozent waren.
2. Bei der Auftragsvergabe wurde gespart, denn Veolia und Suez hatten ihre Tochtergesellschaften als Subunternehmen beschäftigt und dafür überhöhte Preise verlangt.
3. Für die öffentlichen Unternehmen gelten niedrigere Steuern als für private. In Folge der Rekommunalisierung wird nun auch wieder regelmäßig in die Infrastruktur investiert.

Die Stadt Paris hatte 2006 die Gründung einer Wasserbeobachtungsstelle initiiert – eine Versammlung von KundInnen, Umweltorganisationen, RepräsentantInnen der öffentlichen Hand und WasserexpertInnen, die sich sechs Mal jährlich treffen. Bislang spielt die Versammlung weiterhin nur eine beratende Rolle, aber es ist geplant, der Versammlung das Stimmrecht bei „Eau de Paris“ zu erteilen.

Die Rekommunalisierung in Paris erfolgte auf Initiative des Bürgermeisters, also von Oben. Gleichzeitig zeigt sie, wie das von den PolitikerInnen Geschaffene auch von diesen rückgängig gemacht werden kann. Und das in einem Land, wo die Wasserprivatisierung eine lange Tradition hat. Manchen BürgermeisterInnen in Deutschland könnte das eine Lehre sein.

### **Berlin: einvernehmliche Auflösung der Verträge**

Die Berliner Wasserbetriebe sind ein Beispiel für eine Rekommunalisierung in Folge des Drucks von Seiten der Zivilbevölkerung. Der PPP-Vertrag wurde 1999 zwischen dem

<sup>3</sup> M. Pigeon, D.A. McDonald, O. Hoedemann, S. Kishimoto (Hrsg.), „Remunicipalisation: Putting Water Back into Public Hands“, Amsterdam 2012.

<sup>4</sup> Ebd. S. 27

Land Berlin, der Allianz, RWE und Veolia unterzeichnet und sollte bis 2028 währen. Nach nur 14 Jahren wurde die Teilprivatisierung beendet.

Für den Verkauf von 49,9 Prozent der Anteile erhielt Berlin 1,69 Milliarden Euro und wollte damit seinen Haushalt sanieren. Im 90.000 Seiten starken Vertragswerk übernahmen die privaten Partner die Geschäftsführung, sicherten sich garantierte Gewinne, trieben dafür die Wasserpreise in die Hohed, bauten 2.000 Arbeitsplätze ab und führen die Investitionen zurück.

Aufgrund der Geheimhaltung wurde der Vertrag nicht nur für die Berliner Hoffentlichkeit, sondern auch für die Abgeordneten zu einer „Blackbox“. Sie durften ihn nur in einer Datenschutzkammer einsehen, daraus aber nicht zitieren oder die Details in den Parlamentssitzungen zur Diskussion stellen. Das erschwerte die Rekommunalisierung. Denn auch für ein Gerichtsverfahren gegen die Verträge hätte man diese erst einmal Hoffentlich machen müssen. So kam es in der BurgerInneninitiative „Berliner Wassertisch“ zu der Idee eines Volksbegehrens für die Offenlegung der Verträge unter dem Titel „Schluss mit Geheimverträgen – Wir Berliner wollen unser Wasser zurück“. Es dauerte von 2007 bis 2011 und hatte gegen den starken Widerstand fast aller Regierungsparteien am Ende Erfolg.

Der Berliner Senat hat auf diverse Weise die Volksabstimmung behindert. In der ersten Stufe wurde versucht, die Ergebnisse der Unterschriftensammlung nicht anzuerkennen. Der Berliner Wassertisch klagte vor dem Berliner Verfassungsgericht und bekam Recht. Nach der zweiten Stufe verHoffentlichte der Senat Teile des Vertrags und argumentierte, dass die Offenlegung damit obsolet sei. Einen Tag vor der Abstimmung tauchten Nachrichten auf, dass wichtige Vertragsteile doch noch geheim seien. Dies wirkte wie Hoffl

im Feuer: Mit 666.000 Stimmen und 98,2 Prozent Zustimmung für die Offenlegung der Verträge war die letzte Stufe des Volksentscheids gewonnen.

Für die im Volksentscheid vorgesehene „Hoffentliche Prüfung“ der Verträge wurde 2012 ein Sonderausschuss im Abgeordnetenhaus einberufen. Die Hoffnung des Berliner Wassertisches war, dass die Verträge für unrechtmäßig erklärt und so die Annullierung ohne Entschädigungszahlungen erreicht werden könnte. Eine ernstzunehmende Aufarbeitung der Verträge erfolgte in diesem Ausschuss aber nicht und so wurden sie auch nicht annulliert.

Dennoch war inzwischen der Druck auf die privaten Partner so groß geworden, dass sie nacheinander mit dem Land Berlin einen Rückkauf vereinbarten. Berlin zahlte insgesamt gut 1,3 Milliarden Euro, davon 650 Millionen an RWE und 590 Millionen an Veolia. Ein fairer Preis ist das für die KritikerInnen nicht, denn die beiden privaten Partner hatten ihre Investitionen bereits ausgezahlt bekommen: Während z.B. Veolia 1999 für seine Anteile 847 Millionen Euro gezahlt hatte, strich die Firma bis 2012 bereits 930 Millionen Euro Gewinn ein.<sup>5</sup>

Bereits im Vorfeld der Rekommunalisierung hat der Berliner Wassertisch für die komplett Hoffentlichen Wasserbetriebe Richtlinien zur Hoffologischen, Hoffkonomischen und sozialen Ausrichtung mit demokratischer Mitbestimmung ausgearbeitet und unter dem Titel „Berliner Wassercharta“ verHoffentlicht. Außerdem verlangt der Berliner Wassertisch einen demokratisch gewählten „Wasserrat“ in den Wasserbetrieben zu installieren, in dem VertreterInnen von Mitarbeiterschaft, NutzerInnen, Umweltverbänden und Abge-

<sup>5</sup> Wasser-Info 8/2013 „Rekommunalisierung der Wasserbetriebe: Senat beschenkt Veolia“

ordnetenhaus zusammen kommen und über die Arbeit der Wasserbetriebe entscheiden.

## Grenoble: Verträge sind nichtig und werden aufgelöst

Die Wasserbetriebe in Grenoble wurden im Jahr 1989 privatisiert und nach 10 Jahren heftiger Auseinandersetzungen wieder in die öffentliche Hand zurückgeholt. Grenoble ist ein Beispiel dafür, wie Privatisierungsverträge nach bewiesener Korruption für nichtig erklärt wurden und dadurch eine Rekommunalisierung stattfand.

Der PPP-Vertrag zwischen der Stadt und Lyonnaise des Eaux (Teil von Suez) übertrug 1989 für 25 Jahre die ganze Macht an die privaten Partner und garantierte deren Gewinn. Innerhalb kurzer Zeit hat Lyonnaise des Eaux ein sehr lukratives Geschäft gemacht: durch die Steigerung der Wasserpreise um 102 Prozent von 1988 bis 1995, Bilanzfälschung, interne Vergabe von Aufträgen an andere Konzernteile, mangelnde Investitionen und eine auf 15 Jahre gestreckte Zahlung des Kaufpreises von 23 Millionen Euro. Innerhalb der Vertragslaufzeit, also bis 2014, wären auf diesem Weg laut den Berechnungen des regionalen Rechnungshofs über eine Milliarde Franc Schaden für die NutzerInnen und SteuerzahlerInnen entstanden.<sup>6</sup>

Die Privatisierung wurde von Anfang an bekämpft: Als Erstes protestierten die Angestellten und WasserkundInnen. Später wurden die BürgerInneninitiative „Democratieécologie et solidarité“ und der WassernutzerInnenverband „Eau-secours“ gegründet. Der Protest einte außerdem Gewerkschaften, SteuerzahlerInnen, gewählte PolitikerInnen und andere Akteure. Von Anfang an versuchten sie, die Verträge gerichtlich anzufechten, und nach acht Jahren gelang es ihnen. Der Grund dafür:

6 D. Hachfeld „Lehren aus Potsdam und Grenoble“, in: Candeias, Rilling, Weise (Hrsg.) „Krise der Privatisierung – Rückkehr des Öffentlichen, Berlin, 2009.

Die Verträge sind unter massiver Korruption und Falschinformationen bei der Privatisierungsentscheidung zustande gekommen.<sup>7</sup>

Mittlerweile sind die Wasserbetriebe in Grenoble nicht nur in kommunaler Hand, sondern werden auch demokratisch kontrolliert: Der Vorstand besteht aus sechs StadtratsvertreterInnen und fünf ExpertInnen aus der Zivilgesellschaft (diese werden allerdings nicht gewählt, sondern vom Stadtrat berufen). Es gibt auch regelmäßige Konsultationen mit NutzerInnenkomitees, es werden Jahresberichte über die Preisentwicklung, den Service und die Qualität veröffentlicht.

## Potsdam: Das Land kündigt einseitig die Verträge auf

In Potsdam wurden 1997 49 Prozent der Wasserbetriebe für 85 Millionen Euro an eine Tochter von Suez und Thyssen, die Eurawasser GmbH verkauft. Das Geschäft umfasste „insgesamt dreizehn sehr kompliziert ineinander greifende und somit fast schon unverständliche Verträge.“<sup>8</sup> Diese blieben im Wesentlichen geheim, nur einige Aspekte sind bekannt.<sup>9</sup> Schon ab 1999 kam es zu Konflikten. Der Hauptgrund waren die von Eurawasser geplanten Wasserpreissteigerungen: innerhalb von nur wenigen Jahren sollten die Preise um fast 50 Prozent und auf längere Sicht um fast 140 Prozent steigen. Auch ging es um Aufträge der Wasserbetriebe an Eurawasser und um die Verbuchung von Ausgaben als Investitionen, welche dadurch alleine von der Stadt getragen werden mussten. Außerdem gab es Streit über Personalkürzungen und die Stadt

7 R. Avrillier „A Return to the Source – Re-municipalisation of Water Services in Grenoble, France“ in „Reclaiming Public Water. Achievements, Struggles and Visions from around the World“, in: B. Balanyá, B. Brennan, O. Hoedemann et al. (Hrsg.), 2005.

8 P. Paffhausen, Gestaltung von Public Private Partnerships – Motive, Erfolgsfaktoren, Risiken für die Kommune, Rekommunalisierung, in: Bauer/Büchner/Brosius-Gersdorf (Hrsg.), Verwaltungskooperation.

9 D. Hachfeld „Lehren aus Potsdam und Grenoble“, in: Candeias, Rilling, Weise (Hrsg.) „Krise der Privatisierung – Rückkehr des Öffentlichen, Berlin, 2009.

musste feststellen, dass sie trotz der Anteilsmehrheit keine Kontrolle mehr hatte.<sup>10</sup>

Deshalb begann die Stadt bald, eine Rekommunalisierung zu planen, unterstützt von einem Gutachten, das die nachteilige Ausgestaltung der Verträge zu Lasten der Stadt belegte. Am 19. Juni 2000 entschied dann die Gesellschafterversammlung des Wasserbetriebs die Rekommunalisierung. Dafür wurde – ohne die Absichten gegenüber Eurawasser offenzulegen – eine Alleinvertretung der Geschäftsführer beantragt, die dann der städtische Geschäftsführer für eine Zustimmung zur Rekommunalisierung nutzte. Eine Rolle spielten dabei auch die PPP-spezifischen Besonderheiten des Vertrags. Eurawasser hatte die Verpflichtung zur Zahlung des Kaufpreises gleich an eine Bank weitergereicht, die dann **den Kaufpreis an die Stadt** bezahlte und dafür über 20 Jahre Gebühren im Wert von 205 Millionen Euro einnahmen. Diese Weiterreichung interpretierte die Stadt nun so, dass Eurawasser niemals einen Kaufpreis bezahlt hatte – und also auch nichts zurückbekommen müsse. Eurawasser wollte im Anschluss dagegen klagen, allerdings einigte man sich 2001 außergerichtlich.

Die Einigung ist bis heute geheim. Allerdings ist bekannt, dass Eurawasser noch einige Leistungen erbrachte und dafür eine Entschädigung bekam, die zwar auch nicht bekannt ist, aber auf bis zu 12,8 Millionen Euro geschätzt wird. Trotz der Rekommunalisierung stiegen die Wasserpreise an. Dahinter steht die beschriebene teure Weiterreichung des Kaufpreises an die Bank, die durch die Rekommunalisierung nicht hinfällig wurde. Immerhin stiegen die Preise nach der Rekommunalisierung nicht so stark an wie von Eurawasser prognostiziert.

Die Rekommunalisierung in Potsdam bietet insofern Positives und Negatives. Das geschickte Agieren der Stadt und ihr Widerstand gegen das Verhalten von Eurawasser zeigen die Möglichkeiten von Rekommunalisierung auf, die Bindung an das Bankgeschäft aber auch ihre Grenzen. Die Bürgerinnen und Bürger von Potsdam bezahlen dafür bis heute einen der höchsten Wasserpreise von Städten in ganz Deutschland.

### Reform der Verwaltung von Gemeingütern

Die beschriebenen Erfahrungen zeigen, dass es diverse Wege zur Rekommunalisierung gibt und keiner davon einfach ist. Die Beispiele machen deutlich, dass es überteuerte Rückkäufe gibt, die zu enormer Verschuldung der Kommunalhaushalte führen, intransparente Strukturen erhalten oder neue geschaffen werden und dass die Ökonomisierung des Gemeinguts Wasser bestehen bleibt.

Vor allem ist die Entwicklung aber positiv zu sehen: Gebühren werden gesenkt, Investitionen wieder getätigt und die öffentliche Infrastruktur und ihre NutzerInnen nicht für die Gewinne der privaten Partner eingespannt. Außerdem werden gerade diverse Modelle für die BürgerInnenbeteiligung entwickelt, die eine wichtige Rolle bei der Demokratisierung der öffentlichen Betriebe spielen.<sup>11</sup> Als Vorreiter können die „Berliner Wassercharta“<sup>12</sup> und der Wasserrat gelten. ■

☞ Laura Valentukeviciute, M.A. in Sozialwissenschaften, ist seit 2010 Vorstandsmitglied und Büroleiterin im Verein Gemeingut in BürgerInnenhand (GiB). Sie ist außerdem aktiv in der bundesweiten attac AG Privatisierung.

10 H. Bauer „Von der Privatisierung zur Rekommunalisierung. Einführende Problemskizze“ 2012. H. Bauer, C. Büchner, L. Hajasch (Hrsg.) „Rekommunalisierung öffentlicher Daseinsvorsorge“. [http://opus.kobv.de/ubp/volltexte/2012/5806/pdf/kwi\\_schriften06.pdf](http://opus.kobv.de/ubp/volltexte/2012/5806/pdf/kwi_schriften06.pdf).

11 S. Spronk, P. Terhorst, „Social movement struggles for public services“ in D. A. McDonald, G. Ruiters (Hrsg.) „Alternatives to Privatisation. Public options for essential services in the Global South“, New York 2012

12 <http://berliner-wassertisch.net/>