

Londoner U-Bahn: Pleite mit PPP

Risiken rücken ins Blickfeld

> Die Finanzierung von Investitionen als „Public Private Partnership“ (PPP) wird gern als Erfolgsmodell dargestellt. Doch die Pleite von zwei der drei PPP-Projekte zur Sanierung der Londoner U-Bahn hat die Augen dafür geöffnet, dass weder privates Know-how noch privates Kapital eine Garantie für Erfolg sind. Der Staat und damit der Steuerzahler trägt auch hier die Risiken in vollem Umfang, während die privaten Kapitalgeber Kasse machen – eine wichtige Warnung vor einem Desaster, das auch mit dem Privatisierungsgesetz für die Deutsche Bahn entstehen kann.

Paradebeispiel für Sanierung mit privatem Kapital

Die Sanierung der Londoner U-Bahn wurde im Jahre 2003 in insgesamt drei Aufträgen vergeben. Ein Auftrag ging an das Konsortium „Tube Lines“, zwei an „Metronet“. Dem Metronet-Konsortium gehören fünf Partner an: der Energieversorger „EDF Energy“, der Gleisbauer „Balfour Beatty“, der Fahrzeugbauer „Bombardier“, der Wasserversorger „Thames Water“ und der Projektmanager „WS Atkins“. Innerhalb von 30 Jahren sollten sie die ihnen übertragenen neun U-Bahn-Linien vollständig sanieren, d. h. Tunnel, Gleise, Signalanlagen, Fahrzeuge und Stationen erneuern und für die Wartung der Fahrzeuge verantwortlich sein. Dafür sollten in diesem Zeitraum rund 25 Mrd. Euro investiert werden. Als Gegenleistung zahlt „London Underground (LU)“ ein monatliches Entgelt an die PPPs. Die Betriebsführung dagegen verblieb bei LU, einer Tochtergesellschaft der städtischen Gesellschaft „Transport for London (TfL)“.



Foto: Metronet

U-Bahn-Sanierung in Schieflage. Dieses Foto von Metronet sollte eigentlich für die Ablieferung des ersten renovierten Zuges für die „Waterloo & City Line“ werben.

Der Bürgermeister war dagegen ...

Londons Bürgermeister Ken Livingstone hatte das PPP-Projekt bekämpft. Livingstone wird gewusst haben, wie problematisch es ist, mit privaten Unternehmen zurechtzukommen. In Londons U-Bahn – dahin, wo die U-Bahnen fahren – versickern jeden Tag 894 Millionen Liter Wasser durch marode Leitungsnetze. Diese wiederum gehören „Thames Water“, einer Tochter des Essener RWE-Konzerns. Weil

das Wasser versickert, müssen die Londoner Bürger Wasser sparen und auf einem von Trinkwasser durchtränkten Untergrund leben.

... der Schatzkanzler war dafür

Über Jahrzehnte sind in Großbritannien die Investitionen in die Infrastruktur verschleppt worden. Der frühere Schatzkanzler Gordon Brown, heute britischer Premierminister, forcierte daher PPP-Projekte, weil er sich nicht in der Lage sah, die



Im Mai 2007 wurde der erste neue Zug für die „Victoria Line“ abgeliefert.



Foto: Tube Lines

Während die Sanierung der Stationen bei Metronet zu überhöhten Preisen an Mitglieder des Konsortiums vergeben wurden, schrieb Tube Lines solche Arbeiten aus.

notwendigen Investitionen allein aus Steuermitteln zu finanzieren. Wesentlich dafür war unter anderem, dass sich die öffentliche Hand außerstande sah, eine kontinuierliche Finanzierung der Investitionen zu beschließen, sodass nur mit einem PPP-Projekt ein regelmäßiger Finanzfluss aus den staatlichen Haushalten sichergestellt werden konnte.

Der schwarze Mittwoch

Am 18. Juli 2007 bestellte das Unternehmen Metronet einen Insolvenzverwalter, um seine Schulden umzustrukturieren. Zwei Tage vorher hatte Chris Bolt, Leiter des „Office of Rail Regulation“, der auch über die PPP-Projekte zu wachen hat, in der von ihm einberufenen außerordentlichen Projektüberprüfung (Extraordinary Review) dem Metronet-Konsortium ineffiziente Projektführung und Missmanagement vorgeworfen. Deshalb sollte Metronet von den dort zusätzlich bis zum Jahr 2008 geforderten 551 Mio. Pfund (826 Mio. Euro) nur 121 Mio. Pfund (181 Mio. Euro) erhalten, da Metronet einen Großteil der Kostenüberschreitungen selbst zu verantworten habe. Damit war das Schicksal der Gesellschaft besiegelt. Schon Anfang des Jahres hatten Banken Kredite gesperrt, weil die seit 2003 geplanten Investitionen von 8 Mrd. Pfund (12 Mrd. Euro) um 750 Mio. Pfund (1,1 Mrd. Euro) überschritten worden waren. Für die Folgejahre hatte Metronet zusätzlich zu den 551 Mio. Pfund für 2008 weitere 441 Mio. Pfund (661 Mio. Euro) staatlicher Gelder gefordert.

Die Muttergesellschaften verdienen gut

Nach Aussagen von Fachleuten soll das Modernisierungsprogramm für die Stationen das entscheidende Loch in die Kasse von Metronet gerissen haben, weil die Arbeiten ohne Ausschreibung an die Firmen der Anteilseigner vergeben wurden. Erst Anfang dieses Jahres begann Metronet auszuschreiben.

Auch die Bestellung neuer Fahrzeuge beim Anteilseigner Bombardier hat dort zu guten Einnahmen geführt. Hier sollen Gerüchten zufolge über 600 Mio. Pfund für Leistungen gezahlt worden sein, die ihr Geld auch wert waren, die aber den Verlust der Einlage bei Metronet durch die Insolvenz bereits ausgeglichen haben dürfte: Für die Beteiligung bei Metronet hatte Bombardier rund 70 Mio. Pfund aufgebracht. Bezeichnend ist aber, dass die Geldflüsse nicht öffentlich nachvollziehbar sind.

Das dritte Projekt funktioniert

Bis heute funktioniert das dritte PPP-Projekt der Londoner U-Bahn-Sanierung anstandslos. Anders als Metronet ist an Tube Lines kein Produzent von Komponenten beteiligt. Hinter Tube Lines stehen die Gesellschaften „Bechtel“ und „Amery“ (die spanische „Ferrovial“ hat inzwischen die Anteile der britischen Firmen „Amery“ und „Jarvis“ übernommen). Beide Gruppen haben ihren Schwerpunkt in der ingenieurtechnischen und finanziellen Leitung von Großprojekten. Das Office of Rail Regula-

tion schreibt Tube Line's relativen Erfolg in starkem Maße den Erfahrungen im Projekt-Management des Anteilseigners Bechtel zu. Es ist üblich geworden, diese nordamerikanische Ingenieur-Beratungsfirma in den Fällen zu Hilfe zu rufen, in denen das britische Bahnwesen in Schwierigkeiten geriet: Bechtel gelang es, die Verlängerung der Jubilee-Linie zur Station Millennium-Dome rechtzeitig zur Jahrtausendwende-Feier in Betrieb zu nehmen, und managte die Grundsanierung der Westküsten-Hauptstrecke, die unter Railtrack ins Stocken geraten war und unbezahlbar teuer zu werden drohte. Auch bei der Fertigstellung der Neubaustrecke von London zum Kanaltunnel ist Bechtel am Werk.

Gefahr des Stillstands ...

Das gescheiterte PPP-Projekt Metronet kann dazu führen, dass die dringend nötige Vernetzung des britischen Eisenbahnsystems innerhalb Londons sich nachhaltig verzögert oder sogar zum Erliegen kommt. Einen Monat nach Einrichtung der Insolvenzverwaltung fürchten die Bediensteten von Metronet, die mit dem Übergang von Stellwerken und Unterhalt „privatisiert“ wurden, um Arbeitsplätze und Rentenzusagen und drohen mit Streik. Während offiziell die Weiterführung der Metronet-Gesellschaften unter der Insolvenzverwaltung angekündigt wird, tritt Bürgermeister Livingstone dagegen auf. Die Zukunft der Gesellschaft ist daher ungewiss, ihre Handlungsfähigkeit eingeschränkt.

... für konkrete Projekte ...

Die beachtliche Größe und Verkehrsleistung von „London Underground“ ist nicht allein mit der Einwohnerzahl, sondern auch mit dem Fehlen einer S-Bahn im kontinentaleuropäischen Sinn zu erklären. Die Züge des Pendlerverkehrs enden alle in den elf großen Kopfbahnhöfen, zwischen denen die Underground die einzige Schienenverbindung ist. Zwischen den Pendlerlinien gibt es nur wenige Verknüpfungen in einigen Vorortbahn-

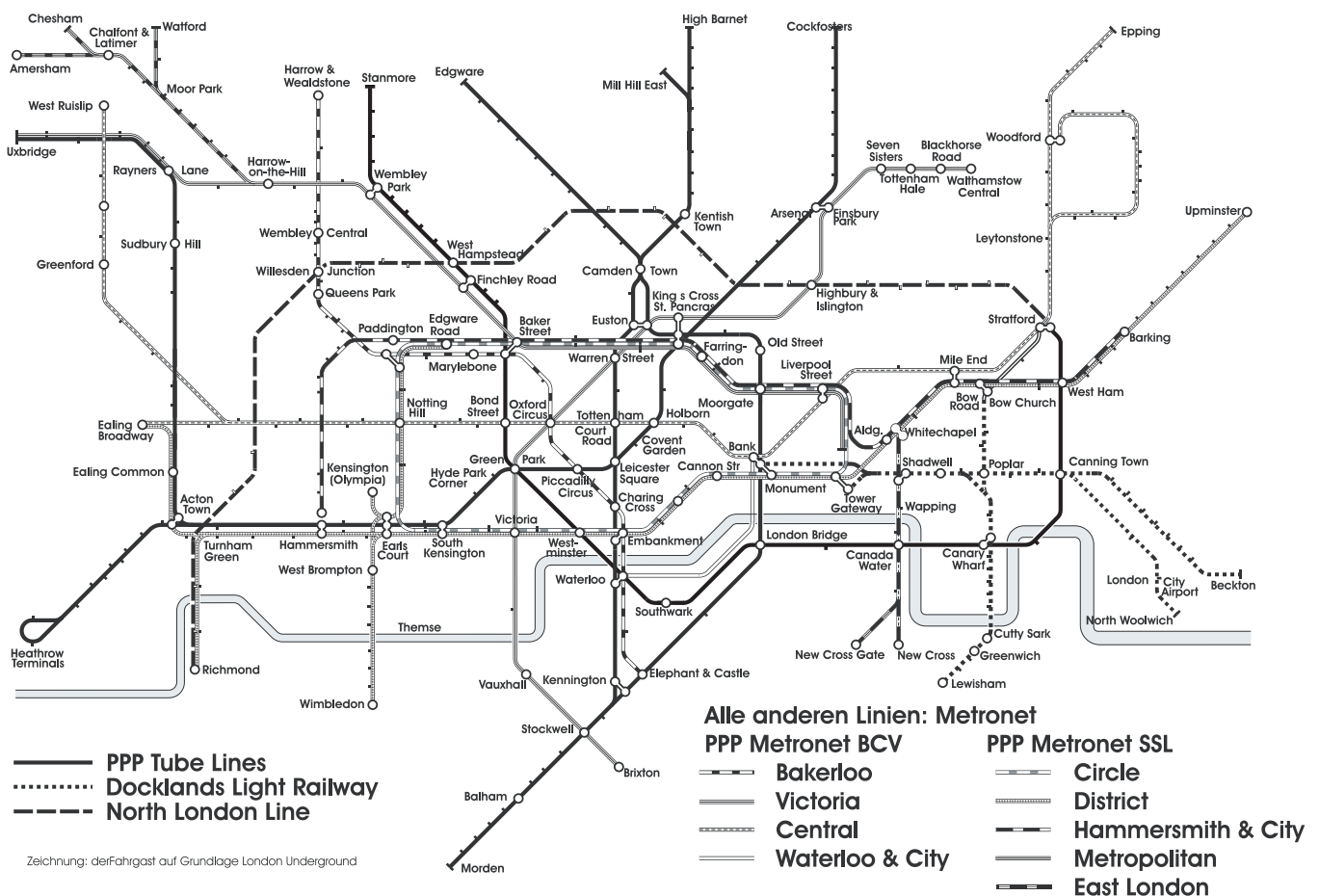
höfen. Wer in London mit einem Zug von südlich der Themse ankommt und in das Stadtgebiet nördlich der Themse weiterfahren will, muss stets mit der Underground von einem Bahnhof zum anderen fahren und dabei häufig noch innerhalb der U-Bahn umsteigen.

Daher gibt es schon seit längere Zeit Pläne, ein S-Bahn-ähnliches System zu schaffen. Die Verwaltung der Infrastruktur der Eisenbahnlinie „North London Line“ ging bereits von Network Rail an „Transport for London“ über. Ab Ende 2007 soll auch der

Verkehr durch „Transport for London“ unter der Bezeichnung „London Overground“ laufen. Ab 2010 soll auch die „East London Line“, die derzeit noch zwischen Whitechapel und New Cross auf ehemaliger Eisenbahninfrastruktur verkehrt, zur S-Bahn umgebaut und dafür ab Ende 2007 geschlossen werden. Derzeit obliegt der Ausbau der Infrastruktur der insolventen Metronet-Gruppe. Hier könnte es zu erheblichen Verzögerungen kommen.

Lesen Sie auf Seite 22 unten weiter.

Die PPP-Projekte für das U-Bahn-Netz



PPP-Projekt „JNP“ für die Linien

Jubilee
Northern
Piccadilly
an „Tube Lines“, von der Insolvenz nicht betroffen.

PPP-Projekt „BVC“ für die Linien

Bakerloo
Victoria
Central
Waterloo & City (Pendellinie zwischen den Bahnhöfen Waterloo und Bank, früher „Britisch Rail“) an „Metronet BVC Limited“, Insolvenz aufgrund von Kostenüberschreitungen.

PPP-Projekt „SSL“ (Sub Surface Lines = Unterpflasterbahnen) für die Linien

Circle
District
Hammersmith & City
Metropolitan
East London Lines
an „Metronet Rail SSL Limited“, Insolvenz infolge der finanziellen Verbindung zu „Metronet BVC“

London Underground:

Größer als deutsche U-Bahn-Netze

■ Größe und Verkehrsleistung von London Underground übersteigen die Dimensionen deutscher U-Bahn-Netze bei Weitem. Im Jahr 2004 beförderte sie 976 Mio. Fahrgäste; bei einer durchschnittlichen Reiseweite von 7,2 km ergibt sich eine Verkehrsleistung von 7 Mrd. Personenkilometern. Das entspricht etwa einem Fünftel der Verkehrsleistung der DB AG im Nahverkehr. Zu Zeiten der Staatsbahn British Rail erbrachte die Londoner U-Bahn eine höhere Verkehrsleistung als der Unternehmensbereich „Regional Service“, der alle Nahverkehrsleistungen im Lande außerhalb des Großraums London erbringt.

In London beträgt die Netzlänge 408 km – die Netzlänge der vier deutschen U-Bahnen in Berlin, Hamburg, München und Nürnberg zusammen beträgt 367,6 km (alle anderen deutschen U-Bahnen sind nicht vergleichbar, weil sie abschnittsweise als Straßenbahn verkehren). In London gibt es zwölf Linien, allerdings mit Verzweigungen in den Außenbereichen, in Deutschland sind es 20 Linien. Bei den Stationen liegen die deutschen Betriebe vorn: Zusammen sind es 392, in London 275. Nach der Zahl der Fahrgäste liegen die vier deutschen Netze mit 1.059 Mio. ebenfalls etwas höher

gegenüber 976 Mio. in London. In London sind aber die Stationsabstände größer als bei uns. Das erklärt sich dadurch, dass in London die meisten Linien bis zu 50 m tief liegende Röhrenbahnen (die sog. „Tubes“) sind; dadurch ist der Bau der Stationen teuer, und wegen der langen Zu- und Abgangswege eignet sich die „Tube“ weniger für Kurzstreckenfahrten.

Der kleinere Teil der Linien von London Underground sind „Sub Surface Lines“ (SSL), also Unterpflasterbahnen. Sie wurden im 19. Jahrhundert noch zu Zeiten des Dampfbetriebs gebaut und in Betrieb genommen. Sie haben – im Gegensatz zu den „Tubes“ – das volle Lichtraumprofil der britischen Eisenbahnen, das allerdings enger ist als das kontinentaleuropäische. Wegen des Dampfbetriebs verbot sich ein Bau in größerer Tiefe. Die Linien kommen immer wieder an die Oberfläche, besonders gut zu beobachten bei einer Fahrt mit der Ringlinie (Circle Line). Die Verkehrsleistung der Londoner U-Bahn ist also weitaus größer als die der vier genannten deutschen U-Bahn-Netze. Auch die Zugfolge liegt in London mit bis zu 30 Zügen pro Stunde und Richtung weitaus höher und übersteigt noch die Werte der S-

Bahn-Stammstrecken in München und Frankfurt. Nach entsprechendem Ausbau waren für die „Victoria-Line“ sogar 33 Züge pro Stunde und Richtung geplant, doch ist die Realisierung nach der Insolvenz von Metronet fraglich.



Foto: Tube Lines

Zug der Piccadilly Line in Heathrow.

→ ... und für den weiteren Ausbau des S-Bahn-Netzes

Neben dieser politisch bereits beschlossenen Ausbaumaßnahme gibt es Pläne, ein weiteres S-Bahn-Netz mit einer schnellen Nord-Süd- und einer Ost-West-Durchquerung der Stadt zu schaffen. Zwischen beiden Linien wäre Farringdon der zentrale Umsteigebahnhof.

Wegen knapper Finanzen wurden diese Projekte immer wieder verschoben, doch bestand die Hoffnung, sie eines Tages mithilfe von PPP-Projekten realisieren zu können. Das Projekt der Nord-Süd-Durchquerung läuft jetzt unter dem Namen „Thameslink 2010“, nachdem man jahrelang von „Thameslink 2000“ gesprochen

hatte (ein Indikator dafür, wie oft das Projekt schon verschoben wurde). Immerhin gibt es bereits einen Thameslink-Service, aber auf unzureichender Infrastruktur. Ziel von „Thameslink 2010“ wäre eine generelle Erhöhung der Kapazität.

Beim Ost-West-Projekt „Crossrail“ dagegen ist als Kernstück ein neuer Tunnel – mit dem vollen Lichtraumprofil der britischen Bahnen – zwischen den Fernbahnhöfen „Paddington“ im Westen und „Liverpool Street“ im Osten zu bauen. Um die Baukosten für Crossrail überhaupt auf ein überschaubares Maß zu senken, hat man die Zahl der Zulaufstrecken immer weiter verringert.

Durch den Zusammenbruch des PPP-Projekts „Metronet“ ist die Wahrscheinlichkeit für die Realisierung der beiden Projekte

„Thameslink 2010“ und „Crossrail“ auf dem Wege eines PPP wesentlich geringer geworden.

Weitere Informationen:

<http://de.wikipedia.org/>: In der freien Enzyklopädie gibt es zahlreiche gute Fachartikel zu London Underground, London Overground und vielen weiteren Stichworten.

www.tfl.gov.uk/: Transport for London, umfassende Informationen für Fahrgäste und über politische Zusammenhänge.

www.metronetrail.com und

www.tubelines.com: Informationen der PPP-Projekte.

Lehren für Deutschland:

Geldverschiebung im integrierten Konzern ...

■ Die Insolvenz von Metronet ist zunächst ein Lehrstück dafür, warum ein „integrierter Konzern“, der mit öffentlichen Geldern umgeht, riskant ist. Zwar kann auf diese Weise Know-how hereingeholt werden, aber größer ist die Gefahr, dass die Tochtergesellschaft, die die öffentlichen Gelder bekommt, Aufträge zu überhöhten Preisen an die Konzernmütter oder andere Unternehmen des Konzerns vergibt. Deshalb hat Metronet die finanzielle Basis verloren – Tube Lines hingegen hat alle kostenträchtigen Aufträge nach außen vergeben, weil ganz von selbst das Interesse daran bestand, nicht zu viel zu bezahlen.

Beim DB-Konzern sieht es hingegen ungefähr wie bei Metronet aus: DB-Netz verwaltet öffentliche Mittel, aber zahllose Leistungen werden bei anderen Konzerntöchtern ohne Ausschreibung eingekauft, die nicht zu DB-Netz gehören oder dort noch ausgliedert werden können: DB-Projektbau, DB-Systems, Telekommunikation, Bauzugdienste und vieles andere mehr. Es ist also kein Problem, völlig legal Geld aus DB-Netz in andere Konzerntöchter zu verschieben.

... ist nicht kontrollierbar ...

Das Verhältnis eines solchen Auftragnehmers zum Staat als Auftraggeber ist davon gekennzeichnet, dass der Auftraggeber nur das Ergebnis kontrolliert. Bei definierten Bauleistungen ist das relativ einfach. Je komplexer aber das zu erstellende oder zu sanierende Objekt ist, umso schwieriger wird die Kontrolle. Bei lang laufenden Verträgen – ob als PPP-Projekt mit 30 Jahren oder als „Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung“, wie für das DB-Netz vorgesehen, in 15 Jahren – lässt sich allerhand eine Weile aufschieben, bevor äußere Anzeichen den Auftraggeber warnen. So lässt es sich ein paar Jahre lang gut verdienen. Wenn dann die jahrelange Misswirtschaft auffällt, sind die Schäden so gewaltig, dass der Steuerzahler darauf sitzen bleibt. Die Manager haften ohnehin nicht persönlich.

... und endet vor Gericht

Während das britische Recht jetzt dazu führt, dass Metronet unter direkte Aufsicht gestellt wird, ist ein solches System in Deutschland unbekannt und gesetzlich nicht vorgesehen. Wenn DB-Netz also keine ordentliche Arbeit mehr leistet, dann wird es Verfügungen der Aufsichtsbehörden hageln und Klagen geben. Gegen alles und jedes ist der Rechtsweg offen – über drei Instanzen. Dass die DB viel Geld für Anwälte ausgibt und mit Leistungsverweigerung droht, hat sie nicht nur in der Auseinandersetzung mit der Gewerkschaft der Lokführer vorgeführt, sondern auch gegenüber dem Verkehrsverbund Rhein-Ruhr, dem wegen mangelhafter Qualität des Nahverkehrs der Kragen platzte. Während die Fahrgäste in den Zügen die Mängel bestens beschreiben können, tut die DB so, als sei alles in allerbesten Ordnung.

*Lehrstücke aus Großbritannien zur Privatisierung:
Über Eisenbahnnetz, Wasserleitungsnetz und 'U-Bahn-
Netz sollten sich deutsche Politiker vor Ort informieren.*

Nur Trennung und strikte Kontrolle helfen

Gegen die Möglichkeiten eines integrierten Konzerns zur legalen Geldverschiebung und Ausbeutung des Staates hilft nur zweierlei: Öffentliche Gelder für Infrastruktur dürfen gar nicht erst an einen integrierten Konzern gegeben werden, und gleichzeitig muss die Verwendung der Gelder strikt kontrolliert werden. Beides ist in Großbritannien mit Network Rail verwirklicht, und das Ergebnis kann sich sehen lassen.

Stetiger Finanzfluss muss möglich sein

Ein weiterer Gesichtspunkt ist die Stetigkeit des Finanzflusses für die Infrastruktur. In Großbritannien war die Finanzpolitik nicht in der Lage, einen stetigen Finanzfluss für Erhalt und Erneuerung der Infrastruktur zu erreichen, und musste ihn dann unter dem Druck des drohenden Zusammenbruchs der Infrastruktur der U-Bahn doch garantieren – durch einen Vertrag mit 30-jähriger Laufzeit. Die Risiken, die man damit eingegangen ist, wurden aber anscheinend unterschätzt.

Auch in Deutschland versucht man immer hektischer, der Notwendigkeit zu entkommen, vorhandene Infrastruktur laufend unterhalten und ausbessern zu müssen. Selbst Verkehrsminister Tiefensee träumt davon, dass der Druck, viel Geld in den laufenden Unterhalt der Schienen stecken zu müssen, nachlassen werde, wenn denn private Kapitalgeber in die DB eintreten. Die britischen Erfahrungen beweisen das Gegenteil.



Foto: London Underground