

DEUTSCHLANDFUNK

Redaktion Hintergrund Kultur / Hörspiel

Redaktion: Ulrike Bajohr

Bauen mit dem Geld von morgen Über Sinn und Unsinn öffentlich-privater Partnerschaften Von Manuel Waltz

Sprecher: Andreas Potulski

Sendedatum: 24. Juli 2015

URHEBERRECHTLICHER HINWEIS

Dieses Manuskript ist urheberrechtlich geschützt und darf vom Empfänger ausschließlich zu rein privaten Zwecken genutzt werden. Jede Vervielfältigung, Verbreitung oder sonstige Nutzung, die über den in §§ 45 bis 63 Urheberrechtsgesetz geregelten Umfang hinausgeht, ist unzulässig.

©**DeutschlandRadio**

Autor

Vor Jahren habe ich ein Praktikum bei einem Unternehmergezine gemacht. Ich habe dort viel gelernt und mich sehr wohl geföhlt. Einmal kam der stellvertretende Chefredakteur, der mich sehr gefördert hat, zu mir. Er beauftragte mich mit einem langen Artikel über die Chancen von ÖPP, öffentlich-privaten Partnerschaften. Ich habe eingewilligt.

ÖPP sind eine Form der Privatisierung, die Ende der 90er-Jahre in Deutschland eingeföhrt wurde.

Ich schrieb also den Artikel, in dem ich aufzöhlte, wie viele Vorteile diese ÖPP hätten, für alle Beteiligten. Der Artikel wurde gedruckt und alle waren zufrieden, nur ich nicht.

Ich hatte das Gefühl, dass es bei den ÖPP auch Verlierer geben müsse.

Ansage

Bauen mit dem Geld von morgen

Über Sinn und Unsinn öffentlich-privater Partnerschaften

Ein Dossier von Manuel Waltz

O-Ton

Das ist ein Suggestivbegriff, denn in Wirklichkeit verfolgen natürlich die öffentliche Hand und Private unterschiedliche Zielsetzungen. Die öffentliche Hand hat die Aufgabe, öffentliche Aufgaben wahrzunehmen, im Idealfall, ich bin Ökonom, also effizient wahrzunehmen, und die Zielsetzung Privater besteht darin, Gewinn zu erzielen. Und die öffentliche Hand hat nicht das Gewinnerzielungsinteresse, darf es teilweise auch nicht haben. Und diese beiden Interessen widersprechen sich häufig. Deswegen ist Partnerschaft suggestiv, nicht zutreffend, und wenn Sie das ökonomisch spieltheoretisch analysieren, dann kommen Sie sehr schnell in die Welt nichtkooperativer, also nicht partnerschaftlicher Spiele.

Autor

Bei einer öffentlich-privaten Partnerschaft - manchmal auch englisch PPP – Public Private Partnership – genannt, vergibt die öffentliche Hand Infrastruktur-Aufträge an ein privates Unternehmen. Es soll beispielsweise eine Fernstraße oder ein Konzerthaus bauen und betreiben, eine Schule oder einen Kindergarten renovieren und bewirtschaften. Der öffentliche Auftraggeber zahlt dafür eine Art Miete für einen vertraglich vereinbarten Zeitraum, meist sind das 30 Jahre. Danach fällt der Bau an die Kommune, das Land oder den Bund.

Genau so eine ÖPP ist derzeit in Niedersachsen ausgeschrieben:

Die A7, eine der am stärksten befahrenen Autobahnen Deutschlands, soll auf 40 Kilometern saniert und von vier auf sechs Streifen ausgebaut werden.

[Atmo draußen]

Autor

Ronald Schmincke ist SPD-Landtagsabgeordneter in Niedersachsen und leidenschaftlicher Kämpfer gegen die ÖPP. Er wohnt in Hannoversch Münden, einem kleinen malerischen Städtchen. Hier fließen Werra und Fulda zur Weser zusammen. Direkt am Ufer der Weser hat er sich vor Jahren einen alten Hof gekauft, umgebaut und saniert.

O-Ton

*Hier stand früher eine alte Scheune, die habe ich abgerissen. Da ich ja Maurer bin, kann man so was selber bauen, das habe ich alles selbst gebaut. Oben habe ich ein Cafe noch. Das habe ich auch selber gebaut. Hier war Heu und Stroh früher drauf, ne. **[wir steigen eine Metalltreppe hoch]** Und hier war so eine Durchreiche, das war zu hier, die Durchreiche, da haben sie Heu und Stroh durch geschmissen. Da unten waren die Tiere drin.
[Schmincke öffnet die Türe, Atmo innen]*

Autor

Ronald Schmincke ist ein herzlicher Mensch. Er trägt einen kurzen Bart, sein Körper verrät, dass er gerne isst und ihm auch das Bier aus seiner Zapfanlage gut schmeckt. Sein „Cafe“ ist nicht öffentlich, er bewirbt dort Freunde und Gäste. In seiner Zeit als Maurer hat sich Schmincke in der Gewerkschaft engagiert. Das prägt ihn bis heute. Über die Kommunalpolitik kam er schließlich in den Landtag. Eigentlich ist er dort, wie er sagt, für das Schöne in Niedersachsen, zuständig: Die Pferde und die Fischerei. Das Teilstück der A7, das in öffentlich-privater Partnerschaft saniert und ausgebaut werden soll, liegt weder in seinem Wahlkreis noch in seiner Zuständigkeit. Aber er hat vor einigen Jahren die Mitarbeiter der Autobahnmeisterei Seesen kennengelernt.

Diese Meisterei könnte bald dicht gemacht, das Personal auf andere Standorte verteilt werden. Denn Bewirtschaftung und Instandhaltung der Autobahn als ÖPP würden dann von dem privaten Betreiber übernommen.

O-Ton

Und jetzt sage ich Ihnen, ich bin einer vom Bau, ich komme vom Bau. Und viele von denen, die in diesen Straßenmeistereien arbeiten, das sind früher meine Kollegen auf dem Bau gewesen, mit denen ich zusammen unterwegs war. So. Und wenn die mir ihre Betroffenheit schildern, dann machen die das

grundehrlich. Und als ich das gehört habe, habe ich gesagt: Kumpels, ich mache war für euch. Ich will mal sehen, ob ich da weiter komme. Und als ich dann gemerkt habe, wie unfair dieses Verfahren dort eigentlich betrieben wird, da habe ich, sage ich mal, Ehrgeiz gekriegt, die Sache richtig anzufassen und Spitz auf Knopf auch diese Dinge in der Öffentlichkeit deutlich zu präsentieren. Das habe ich getan, im Landtag, an vielen Stellen, ich habe dazu gesprochen im Landtag und habe das ehrlich, und ich habe wirklich mit hartem Schwert auch gekämpft. Aber diesen Kampf kann man nicht gewinnen, weil die so ein Spiel unter Verschluss... die Zahlen und alles unter Verschluss halten, behaupten einfach nur der private Bau ist billiger, die Zahlen liefern die überhaupt nicht. Und der Bundesrechnungshof, der als einziger dahinter gucken kann, der sagt heute: Ihr seid deutlich teurer als der konventionelle Bau. Das sind auch unsere Recherchen und unsere Berechnungen, die bestätigen das eigentlich. Und der Bundesrechnungshof hat das drei Mal inzwischen bestätigt.

Autor

Ronald Schmincke hat sich an einen dunklen Holztisch gesetzt, vor ihm steht ein Pott Kaffee. Hinter ihm an der Wand hängt ein ausgestopfter Hirschkopf mit einem mächtigen Geweih. ÖPP ist Schminckes Thema, das ist unmissverständlich.

Musik

Autor

Bevor eine Autobahn als ÖPP saniert und ausgebaut werden kann, muss der Bund eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchführen. Darin wird berechnet, wie viel die ÖPP-Variante kostet und wie viel ein Bau im üblichen Verfahren, bei dem der Staat die Straße von privaten Firmen bauen lässt und sie dann selbst betreibt. Und nur wenn sich die ÖPP-Variante bei dieser vorläufigen Berechnung als billiger erweist, darf sie laut Gesetz der konventionellen Variante vorgezogen werden.

Bau und Unterhalt von Autobahnen werden vom Bund bezahlt. Er beauftragt das Land, im Falle der A7 Niedersachsen, mit allen Arbeiten. Die Wirtschaftlichkeitsberechnung zur A7 hat das Land gemeinsam mit dem Bund durchgeführt, wobei der Bund die ÖPP-Kosten errechnet hat, das Land die eines konventionellen Baus.

O-Ton

So, bei der vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wurden diese Zahlen dann gegenüber gestellt. Und da gab es ein Expertengespräch in Bonn. Dort hat man sich getroffen. Und da sind eben die Leute hier aus Niedersachsen aus der Landesstraßenbaubehörde, der Herr Othmer zum Beispiel, der ist da hingefahren und die haben sich dort für die niedersächsischen Zahlen verantwortlich gezeigt. Und haben gesagt, das sind unsere Zahlen,

bitteschön. Und dann stellen die mit Erstaunen fest, dass auf einmal ganz andere Zahlen dort, dass die verändert worden sind, eingesetzt worden sind. Und dann monieren die das und sagen, ihr habt ja völlig andere Zahlen da eingesetzt, was soll das denn?

Autor

Die Experten aus dem Bundesverkehrsministerium, sagt Schmincke, fanden die Zahlen aus Niedersachsen zu ambitioniert.

Durch die veränderten Zahlen wurde der konventionelle Bau erheblich teurer. Das ÖPP-Projekt war plötzlich deutlich billiger und galt als ausgemacht.

Doch die Beamten aus Niedersachsen widersprachen dem Prozedere. Allen voran Udo Othmer, der in der Landesstraßenbaubehörde für das Ausbaustück der A7 verantwortlich war. Das war im Jahr 2012.

O-Ton

Und dann ist er nach Hause gefahren und hat sich hingesetzt und hat eine Mail geschrieben an alle Mitarbeiter. Und hat geschrieben, das was sein Gefühl war, dass er noch unter der Emotion dieses Gesprächs dort, dass man da die Zahlen dort verfälscht und dass das unfair ist und dass eigentlich der öffentliche also konventionelle Bau überhaupt keine Chance hat, wenn man so was miterlebt, was die da machen. Die tauschen einfach ÖPP-Zahlen, die man in Bayern irgendwo eingesetzt hat, tauschen die aus gegen unsere Ist-Zahlen, die wir in Niedersachsen hier haben. Und dabei kommt dann natürlich eine völlig andere Berechnung raus und dementsprechend hat der ÖPP-Bau dann Vorteile. Aber mit den gezinkten Zahlen. Und genau das hat der moniert und hat in dieser Mail mitgeteilt: Wir kämpfen bis zum Schluss, das können wir uns nicht bieten lassen, das kann nicht gutgehen, das ist nicht in Ordnung, was die da mit uns machen und das ist unfair. Und das hat er seinen Leuten mitgeteilt. Und daraufhin kriegte der sofort, er musste antanzen beim Minister, damals noch FDP, Bode, war Wirtschaftsminister, da musste er antanzen. Und dann kriegte er ein Disziplinarverfahren, das eingeleitet worden ist. Also so gehen die mit den Kritikern um, mit denjenigen, die die Wahrheit sagen. Die öffentlich und deutlich sagen, was hier gespielt wird. Das ist ein gigantischer Betrug, der da stattfindet. Diese ÖPP-Geschichte ist nicht sauber und solche Leute wie Ferlemann, die bereiten ganz gezielt das Feld für ÖPP in Deutschland.

Autor

Enak Ferlemann ist Parlamentarischer Staatssekretär im Bundesverkehrsministerium unter Alexander Dobrindt und ein großer Verfechter von ÖPP. Er sagt, öffentlich-private Partnerschaften seien in der Regel günstiger für den Steuerzahler. Außerdem

seien sie schneller und pünktlicher fertig. Denn in seinen Augen arbeiten private Unternehmen wesentlich effizienter als es ein öffentlicher Bauherr und Autobahnbetreiber könnte. Zudem ließen sich als ÖPP Vorhaben verwirklichen, die sonst erst einmal nicht möglich seien.

Musik

Autor

Nicht nur im Verkehrsministerium, auch im Bundesfinanz- und im Wirtschaftsministerium will man künftig mehr privates Kapital zur Finanzierung von Infrastruktur akquirieren

- sprich: mehr privatisieren, und das meist als ÖPP.

Regelmäßig kritisieren Bundesrechnungshof und auch die Landesrechnungshöfe, dass die ÖPP-Projekte praktisch allesamt teurer seien, als ein konventioneller Bau.

Enak Ferlemann sieht das anders.

O-Ton

Ich befinde mich ja mit dem Bundesrechnungshof in einer Dauerdiskussion über die Sinnhaftigkeit von ÖPP-Modellen und deren Wirtschaftlichkeit. Wir stellen fest, dass die ÖPP-Modelle sehr, sehr wirtschaftlich sind. Die Annahmen, die der Bundesrechnungshof bei seinen Berechnungen macht, auf der staatlichen Seite, gehen von einer optimalen Struktur des Staates aus, die wir so gar nicht haben. Und deswegen hinkt der Vergleich ziemlich stark. Und damit auch die Ergebnisse und deswegen sind die ÖPP-Modelle letztendlich sehr überzeugend.

Autor

Der Bundesrechnungshof hat im Jahr 2014 die bis dato als ÖPP fertiggestellten Autobahnen genauer untersucht: sechs Teilstücke mit einem geplanten Auftragswert von 5,1 Milliarden Euro.

Das Verkehrsministerium hatte im Vorfeld berechnet, dass diese als ÖPP um zirka 40 Prozent günstiger als ein konventioneller Bau sein würden.

Dieses Ziel habe das Ministerium weit verfehlt, schrieb der Bundesrechnungshof in einer Stellungnahme an den Haushaltsausschuss des Bundestages, und weiter...

Zitatorin:

Vielmehr haben Berechnungen zu fünf der sechs bereits vergebenen ÖPP-Projekte ergeben, dass allein diese um insgesamt über 1,9 Milliarden Euro teurer sind, als es eine konventionelle Realisierung gewesen wäre. [...]

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, dass die bisherigen ÖPP-Projekte unwirtschaftlich sind.

Musik

Autor

ÖPP-Ausschreibungen und -Verträge sind viel komplexer als herkömmliche.

Für die 40 Kilometer A7 in Niedersachsen mit einem geplanten Auftragsvolumen von etwa 600 Millionen Euro können die Akten ganze Räume füllen. Denn darin muss detailliert festgeschrieben werden, wie die Autobahn gebaut und wie sie in den kommenden 30 Jahren bewirtschaftet werden soll. Dem entsprechend umfangreich sind die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. Außerdem fließen viele Prognosen mit in die Kalkulation ein: Keiner weiß genau, wie sich der Verkehr in 30 Jahren entwickeln und wie beansprucht die Autobahn sein wird.

Es ist also für die Berechnung entscheidend, welche Annahmen man trifft und wie sie gewichtet werden.

Hinzu kommt, dass die Verträge geheim sind. Selbst Bundestagsabgeordnete dürfen sie nur in speziellen Geheimschutzräumen einsehen und nicht darüber berichten. Schon wegen des enormen Umfangs der Akten ist eine parlamentarische Kontrolle nur sehr eingeschränkt möglich.

Auch Wissenschaftler haben kaum Einblick in solche Verträge. Um zu beurteilen, wer nun Recht hat - die Regierung oder die Rechnungshöfe – müssen sie deren Aussagen interpretieren, erklärt Holger Mühlenkamp, Professor für Öffentliche Betriebswirtschaftslehre an der Universität für Verwaltungswissenschaft in Speyer.

O-Ton

Ich bin ja so geschult, dass ich die Interessenslage auch berücksichtige. Und da frage ich mich, welche Intention haben denn die Rechnungshöfe, oder welches Interesse haben die Rechnungshöfe, ÖPP schlecht zu rechnen? Eigentlich keine. Den Rechnungshöfen kann es eigentlich recht egal sein, zu welchen Ergebnissen sie kommen. Das Bundesverkehrsministerium dagegen hat natürlich ein Interesse an ÖPP.

Autor

Der Bundesrechnungshof merkt unter anderem an, dass der Bund weit weniger für Kredite zahlen müsse als ein privater Investor. Denn Kredit-Zinsen variieren je nach der Zuverlässigkeit des Schuldners. Und kein Unternehmen kann so sicher seine Schulden zurückzahlen wie die Bundesrepublik Deutschland.

Allein das, so der Rechnungshof, mache eine ÖPP wesentlich teurer.

Hinzu kommen die Kosten für die hochkomplexen Ausschreibungen und Verträge. Sie werden von Anwälten und Beratern erstellt, die Hunderte Euro pro Stunde verdienen.

O-Ton

Die Finanzierungskosten sind höher. Und ich habe es Transaktionskosten genannt, also das sind Kosten der Ausschreibung, des Vertragsabschlusses, der nachträglichen Vertragsanpassung und so weiter, die sind auch höher, als bei einer konventionellen Projektrealisierung, da entstehen diese Kosten ja zum Teil gar nicht. Außerdem müssen auch noch Renditen finanziert werden, höhere Renditen, die bei konventioneller Projektfinanzierung auch nicht erzielt werden müssen. Und dann kann, das ist schlicht ein Gesetz der Logik, dann kann eine ÖPP für den Steuerzahler nur dann günstiger sein, wenn diese nicht unerheblichen Nachteile überkompensiert werden, also mehr als ausgeglichen werden durch Vorteile beim Bau oder bei dem Betrieb und das ist in vielen Fällen aus meiner Sicht unrealistisch.

Autor

In der Bundesregierung ist man da anderer Meinung. Deren Wirtschaftlichkeitsberechnung unterstellt dem privaten im Gegensatz zum öffentlichen Bauherrn eine mindestens zehn Prozent bessere Effizienz.

Ein solcher Kostenvorteil werde aber nicht nachgewiesen oder irgendwie belegt, kritisiert Professor Mühlenkamp.

Den Parlamentarischen Staatssekretär Enak Ferlemann ficht das nicht an:

O-Ton

Deswegen glauben wir, dass die ÖPP-Modelle deshalb trotzdem günstiger sind, weil wir durch das Ausschreibungssystem, was wir als Staat haben, immer schlechter dabei wegfahren, als die ÖPP-Gesellschaften, die natürlich ganz anders mit ihren Subunternehmern verhandeln können, als wir das als Staat können.

Autor

Für einen ÖPP-Bau gründet sich in der Regel ein Konsortium als Generalunternehmer. Dazu gehören meist ein großer Baukonzern und ein oder mehrere Finanzinstitute – Banken, Versicherungen oder Hedgefonds beispielsweise. Das Konsortium kann dann Aufträge an Subunternehmer vergeben – und zwar unabhängig von der Vergabeordnung, die öffentliche Auftraggeber einhalten müssen. Die sieht zum Beispiel vor, den Mittelstand zu fördern oder auf Tariftreue der Anbieter zu achten.

Musik

Autor

Ronald Schminke, SPD-Landtagsabgeordneter in Niedersachsen, ist in unserem Gespräch auf seinem Hof in Hannoversch Münden inzwischen bei seinem gewerkschaftlichen Engagement angelangt. Vor gut 15 Jahren hat er die Privatisierung von Krankenhäusern erlebt.

O-Ton

Die Nachteile hatten immer und - deshalb bin ich ein Gegner von Privatisierungen - die Nachteile hatten immer alleine die Arbeitnehmer zu tragen. Niemals, in keinem einzigen Fall, habe ich erlebt, dass die Arbeitnehmer anschließend, wenn etwas privatisiert worden ist, auch nur annähernd vernünftig und gleichwertig behandelt worden sind. Das hat es nie gegeben. Sondern es gab immer erhebliche Nachteile. Ob das der Tarifvertrag war, der schlechter war, ob das, noch schlimmer, auch die Behandlung, wie da teilweise mit Menschen umgegangen wird, das ist einfach skandalös. Wir haben sehr vieles Privatisiert schon, viel zu viel, meiner Meinung nach und noch mehr darf es absolut nicht werden.

Autor

Für Ronald Schminke ist ein Effizienzvorteil, wie ihn Enak Ferlemann beschreibt, nicht automatisch etwas Gutes. In seinen Augen müssen auch die kleinen Firmen in seinem Ort eine Chance haben, am Ausbau einer Autobahn oder einer Schule mitzuverdienen. Diese Chance sieht er bei ÖPP in Gefahr.

Und sinkende Kosten durch niedrigere Bezahlung der Bauarbeiter sind aus Schmickes Sicht natürlich erst recht kein Vorteil.

O-Ton als Atmo

[Schmincke] Wir müssen bald los, ne? **[Autor]** Würde ich sagen, wenn es bei Ihnen... **[Schmincke]** Jaja, klar, ich bin...

Autor

Ronald Schminke hat mit den Mitarbeitern der Autobahnmeisterei Seesen, deren Aufgaben bald von einem ÖPP-Unternehmen übernommen werden sollen, ein Treffen ausgemacht.

Schminke stapelt seine Unterlagen. Er hat über das ÖPP-Projekt A7 gesammelt, was er finden konnte.

O-Ton

[Schmincke] So, das können wir stehen hier alles. Das kann ich später wegmachen, wenn ich vom Kreistag wiederkomme. Ich habe noch eine Kreistagssitzung, ich muss noch kurz rein, muss eine andere Jacke anziehen. Und mir meine Tasche rausholen....

Autor

Wie es sich für einen Niedersachsen gehört, fährt Schmincke mich in seinem VW zur Autobahnmeisterei Seesen. Seit fast drei Jahren kämpft er mit den 25 Mitarbeitern dort gegen die Privatisierung.

[Atmo Autofahrt setzt ein]

Bei Göttingen fahren wir auf die Autobahn, auf die A7.

O-Ton

[Autor] ... das ist jetzt auch die Autobahn, um die es geht, ja? **[Schmincke]** Ja genau, da fahren wir jetzt schon drauf. **[Autor]** Und was soll mit der passieren? **[Schmincke]** Dreispurig. Die wird verbreitert. Das wird alles weg, sehen Sie hier diese Platten? Da ist eine. Da ist eine. Da ist eine. Die hier praktisch neu schon gemacht worden sind, weil es da richtig dicke Schäden gegeben hat. Oder diese Risse die man hier praktisch zugekittet hat, ne? Da zieht Wasser rein, hier wieder.

Autor

Weil sich das Land Niedersachsen und der Bund nicht darüber einigen konnten, ob der Ausbau der Autobahn als ÖPP geschehen soll, ist der ganze Prozess ins Stocken geraten.

O-Ton

[Schmincke] Da zieht Wasser rein in diese Risse, immer, wo Sie da dieses schwarze Bitumen und so sehen. Und dieses Wasser lässt den Beton da drunter durch Eis im Winter, ne, richtig spreizt alles auseinander, und dann zieht noch mehr Wasser rein, dann friert das hoch und dann ist da, zieht da richtig Wasser drunter, so dass die Platte pumpt, sagen die Experten, die Platte pumpt. Durch diese LKWs, die da drauf fahren, die das Ganze sozusagen bewegen, die bewegen diese Platte, das abgebrochene, und dann wird das Wasser sozusagen richtig hochgesaugt.

Autor

Die Autobahn wird weiter geflickt. Auch das kostet Unsummen. Ein konventioneller Bau hätte längst beginnen können, ärgert sich Schmincke.

In Seesen fahren wir von der Autobahn ab und auf das Gelände der Meisterei. Einige orangefarbene LKW stehen auf dem Hof, ein breites Dach schützt Schneepflüge vor Wind und Wetter. An einer Seite des Hofes reihen sich Silos für Salz und anderes Streugut.

[Atmo Begrüßung]

Autor

In einem einstöckigen Bau aus den 60er-Jahren ist die Leitzentrale untergebracht. Hier sind auch die Gemeinschaftsräume und Umkleidekabinen. In einem geräumigen Sitzungssaal erwarten uns zwei Mitarbeiter.

O-Ton

***[Meisterei 1]** Wir müssen erst mal im Vorfeld nochmal ein bisschen was klären. Also offiziell dürfen wir nicht mehr mit Leuten sprechen. Also es sei denn, es ist genehmigt worden von Hannover. Wir dürfen auch keine Informationen rausgeben, zumal wir an Informationen hier auch gar nicht ran kommen. Wir müssen ein bisschen aufpassen, was wir hier erzählen, ne?*

Autor

Die Mitarbeiter hier haben vom neuen Chef der Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr die Anweisung bekommen, nicht mit Journalisten und Landtagsabgeordneten zu sprechen, was Ronald Schmincke zur Weißglut bringt.

O-Ton

***[Meisterei 1]** Und was auch raus gebracht wird. Das ist jetzt einfach leider so. Also ich gehe davon aus, es wird schon aufgezeichnet. **[Autor]** Es wird schon aufgezeichnet, ja. Sie können mir sagen, dass Sie es nicht haben wollen, dann... **[Meisterei 2]** Ich glaube wir machen das mal kurz aus. **[kurze Pause]** Darum haben wir uns...*

Autor

Die Autobahnmeisterei Seesen ist bisher die einzige in Deutschland, die sich öffentlichkeitswirksam gegen ihre Privatisierung gewehrt hat. Vor allem unter der schwarz-gelben Landesregierung unter Ministerpräsident David MacAllister wurde erheblicher Druck auf die Mitarbeiter ausgeübt, die gegen die Privatisierung gekämpft haben.

O-Ton

***[Autor]** Und euch wurde gesagt, ihr sollt nicht mit anderen reden?**[Meisterei 2]** Ja. Das ist also uns so gesagt worden, also A, einmal in schriftlicher Form, einmal auch mündlich, dass das Dienstgeheimnisse sind und dass das halt*

hier auf dem Hof bleibt, das ist uns so ganz klar so gesagt worden, auch dass keine Aktionen auch hier mehr stattfinden und daran wollen wir uns natürlich auch halten. Weil wir auch Angst vor irgendwelchen Sachen haben, die dann halt kommen.

Autor

Ich darf mein Aufnahmegerät wieder anstellen. Inzwischen ist Niedersachsen rot-grün regiert - ihre Namen möchten die Männer trotzdem nicht im Radio hören, denn am Sprechverbot hat sich nichts geändert.

O-Ton

[Meisterei 2] Aber wir gehen davon doch schon aus, dass zum Beispiel unsere Führung das doch schon ein bisschen näher gesagt bekommt. So wie Herr Othmer damals ein Disziplinarverfahren gekriegt hat... um es vielleicht in unseren Worten zu sagen, weil er zu uns gehalten hat. Weil er das gemacht hat, was er richtig fand. Und dann überlegt natürlich der kleine Arbeiter, wenn fünf Mal höher der schon einen kriegt, was machen die dann mit einem kleinen Arbeiter, wenn der sich in der Wortwahl vergreift, was uns vielleicht auch noch schneller passieren kann, weil wir halt nicht geschult sind und das nicht so oft machen, wie jemand der jeden Tag so was gewöhnt ist und sich auch ganz anders ausdrückt.

Autor

Als die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für das Teilstück der A7 berechnet wurde, haben die Mitarbeiter der Autobahnmeisterei Seesen nachweisen können, dass sie effektiver und günstiger arbeiten als ein privater Betreiber. Darauf sind sie immer noch stolz.

Trotzdem glauben sie mittlerweile, dass ihr Standort dichtgemacht wird.

Als Landesangestellte können sie zwar nicht entlassen, wohl aber zu einer anderen Straßenmeisterei versetzt werden - theoretisch überall hin zwischen Göttingen und Cuxhaven.

Desillusioniert hat sie ein Besuch von Sigmar Gabriel Anfang 2014. Der SPD-Chef und Wirtschaftsminister hat in Seesen seinen Wahlkreis. In ihn hatten sie große Hoffnung gesetzt, und dann verkündete Gabriel das Ende ihrer Autobahnmeisterei.

O-Ton

Wenn also der Vizekanzler zugibt, es stimmt ja was ihr sagt. Aber ist uns im Endeffekt egal. Wir machen es trotzdem. Es ist teurer, es dauert länger, es ist... Ihr habt ja Recht. Und man verliert trotzdem. Das bricht einen natürlich

auch, weil man dann sagt: Der Zweithöchste in unserem Vater Staat gibt dir zwar Recht und sagt, es interessiert uns aber nicht. Vielleicht interessiert es uns noch, aber es stört uns nicht. Wir machen es doch anders. Dann muss man halt doch irgendwann sagen, dass dieser kleine Funke, der da unten ist, sagt, was soll ich weiter leuchten. Das bringt mir nach oben hin ja nichts. Die oben sagen, es ist mir egal....

Musik

Autor

Anders als der niedersächsische Sozialdemokrat Schmincke stehen nicht nur FDP und CDU grundsätzlich zu ÖPP, auch die SPD, vor allem die Bundes-SPD. Gerade das Wirtschaftsministerium unter Sigmar Gabriel arbeitet mit Hochdruck daran, mehr ÖPP in Deutschland zu ermöglichen. Es war schließlich die rot-grüne Bundesregierung, die diese Form der Privatisierung eingeführt hat.

Roland Schmincke weiß, dass er mit der grundsätzlichen Ablehnung von öffentlich-privaten Partnerschaften in seiner Partei recht alleine ist.

O-Ton

Natürlich kriegt man dann schon mal den einen oder anderen Anruf und wird darauf hingewiesen, man möge doch vielleicht sprachlich ein bisschen abrüsten. Seh` ich nicht ein, sehe ich einfach nicht ein. Und da bringt mich auch keiner hin. Ich bin so wie ich bin und entweder die kommen damit klar. Oder was, ich komme jedenfalls mit diesen Machenschaften, die da abgehen, komme ich nicht klar. Und das werde ich auch immer sagen.

Autor

Die grüne Bundestagsfraktion hat sich mittlerweile grundsätzlich gegen ÖPP ausgesprochen und deren Einführung unter Gerhard Schröder als Fehler bezeichnet, die Linken waren schon immer dagegen.

Andererseits befürworten praktisch alle Landesregierungen ÖPP. Auch die rot-grüne in Niedersachsen -

- mit Ausnahme des Projekts A7.

Musik

Autor

Nachdem das Volumen von ÖPP-Projekten wegen der Finanzkrise kurzzeitig zurückgegangen war, wächst es nun wieder kontinuierlich.

Kommunen beispielsweise sanieren immer mehr Schulen, Stadthallen oder Schwimmbäder nach diesem Muster –

- gegen den ausdrücklichen Rat der Rechnungshöfe. Professor Holger Mühlenkamp von der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften erklärt den Grund:

O-Ton

Der öffentlichen Hand fällt es unter sonst gleichen Umständen zunehmend schwer, Infrastruktur zu finanzieren beispielsweise. Und dann werden ÖPP politisch attraktiv, weil man durch ÖPP, wenn man die Verträge entsprechend gestaltet, die Schuldenbremse aushebeln kann. Also es kommt ja zu einer latenten Staatsverschuldung außerhalb der Schuldenbremse. Das Ganze macht es politisch sehr attraktiv. Und das könnte vielleicht auch erklären, warum solche indirekten Finanzierungsmodelle wie ÖPP und jetzt vielleicht auch Infrastrukturgesellschaften politisch sehr attraktiv sind.

Autor

Seit 2011 gilt in Deutschland die sogenannte Schuldenbremse. Sie wurde von Bundestag und Bundesrat mit einer Zweidrittel-Mehrheit verabschiedet.

Die Schuldenbremse macht Bund, Ländern und Gemeinden verbindliche Vorgaben für die jährliche Neuverschuldung und schränkt damit den Handlungsspielraum der Politiker erheblich ein. Bauunternehmen fürchteten, lukrative Aufträge zu verlieren, sagt Heiko Stiepelmann, Sprecher des Hauptverbandes der deutschen Bauindustrie.

O-Ton

Wenn man also etwas bewegen will unter dem Hintergrund der gegebenen finanziellen Verhältnisse des Bundes und der Finanzplanung, wie sie der Bundesfinanzminister aufgestellt hat, ja, dann brauchen wir die ÖPPs, dann müssen wir halt in die dritte Staffel der ÖPP-Verkehrsprojekte hineingehen, die Verkehrsminister Dobrindt angekündigt hat.

Autor

Will der Staat etwas bauen oder sanieren, dann bezahlt er das im besten Fall aus den Steuereinnahmen. Und wenn die Kassen leer sind passiert nichts - wegen der Schuldenbremse.

Baut der Staat aber als ÖPP, dann braucht es dafür keinen Kredit mehr, es fallen ja „nur noch“ die regelmäßigen Zahlungen an die ÖPP-Gesellschaft an. Und das macht die ÖPP für Politiker sehr attraktiv. Sie können ihren Wählern Erfolge präsentieren und sich für die Wiederwahl empfehlen.

Die Kosten werden in die Zukunft verschoben. Einen Schattenhaushalt oder indirekte Verschuldung nennen das Ökonomen wie Holger Mühlenkamp.

O-Ton

Das war aber vorhersehbar. Also wir haben 2009, 2010 die Schuldenbremse, als die verabschiedet wurde, analysiert und da war ganz klar erkennbar, dass es zwei Schlupflöcher gibt. Das eine Schlupfloch sind eben die öffentlich-privaten Partnerschaften und das andere Schlupfloch sind Infrastrukturgesellschaften. Und es ist kein Zufall, behaupte ich, dass die sogenannte Fratzscher-Kommission, also die Expertenkommission beim Bundeswirtschaftsministerium, diese Infrastrukturgesellschaften auch gerne haben möchte und in diesem Bericht steht auch explizit drin, dass es wichtig ist, das außerhalb des öffentlichen Haushaltes zu organisieren. Ne, also das ist ganz klar. Das ist vorhersehbar gewesen. Deswegen muss ich auch ganz deutlich sagen, ich habe mich immer öfter gefragt, ob die Einführung der Schuldenbremse nicht eine der größten Lobby-Erfolge der letzten Jahre war [lacht]

Musik

Autor

Infrastrukturgesellschaften sind rechtlich private Unternehmen im Besitz des Staates. Sie können eigenständig Kredite aufnehmen, die nicht als Verschuldung der öffentlichen Hand zählen.

Musik

Und weil die Schuldenbremse und die „schwarze Null“, auf die Finanzminister Schäuble so stolz ist, dringend notwendige Infrastrukturinvestitionen behindern, wird in der Bundesregierung jetzt darüber diskutiert, das gesamte Autobahnnetz in eine „Autobahnen Deutschland AG“ auszulagern.

Eigentlich war die Schuldenbremse dazu gedacht, das Finanzgebaren des Staates transparenter und nachhaltiger zu gestalten.

Doch für Holger Mühlenkamp hat sich die Wirkung umgekehrt.

O-Ton

Aber de Facto, das muss man ganz knallhart so sehen, führt dann die Schuldenbremse dazu, dass der Staat oder die Gebietskörperschaften, sich jetzt indirekt verschulden, also das Ganze wird intransparenter und teurer. Und wenn die Schuldenbremse und die Schuldengrenzen diese Wirkung haben, dann verbessern sie nicht die Welt - in Gänsefüßchen - sondern sie verschlechtern sie aus Sicht des Steuerzahlers.

Autor

Das ließe sich relativ leicht wieder korrigieren. In Frankreich beispielsweise rechnen seit 2011 auch Investitionen in Form öffentlich-privater Partnerschaften wieder mit zur Staatsverschuldung. In der Folge ist das ÖPP-Volumen schlagartig gesunken - von über fünf Milliarden Euro auf etwas mehr als eine Milliarde. Ein klares Indiz dafür, dass ÖPP zur Umgehung der Schulden eingesetzt wurde.

Musik

Maßgeblich an der Ausweitung von öffentlich-privaten Partnerschaften beteiligt ist die „ÖPP Deutschland AG“, die sich auch „Partnerschaften Deutschland“ nennt. Gegründet wurde sie 2008, als Peer Steinbrück Bundesfinanzminister und Peter Ramsauer Verkehrsminister war.

Sie ist laut Homepage ...

Zitatorin

...das unabhängige Beratungsunternehmen für öffentliche Auftraggeber zur Förderung Öffentlich-Privater Partnerschaften (ÖPP).

Autor

Die „ÖPP Deutschland AG“ soll im ersten Schritt Entscheidungshilfe leisten, bei welchen Projekten eine öffentlich-private Partnerschaft sinnvoll ist.

Diese Beratung soll unabhängig sein.

Gesellschafter sind zu 57 Prozent Bund, Länder und Kommunen, und zu 43 Prozent private Anteilseigner. Banken, insbesondere Deutsche Bank, UniCredit, UBS, DZ Bank, Commerzbank. International agierende Beratungs- und Anwaltskanzleien, auch die zum Bertelsmann-Konzern gehörende arvato AG. Große Baukonzerne - Bilfinger, STRABAG, HOCHTIEF.

O-Ton

Diejenigen, die ein finanzielles, kommerzielles Interesse, ein kommerzielles Interesse an ÖPP haben, können nicht gleichzeitig Gesellschafter eines Unternehmens sein, dass den Auftrag hat, neutral zu beraten.

Autor

Kritiker bezeichnen die „ÖPP Deutschland AG“ als die erste vom Staat finanzierte Lobbygruppe.

Ihre problematische Konstruktion verhindere Unabhängigkeit, sagt Professor Holger Mühlenkamp.

O-Ton

Also, jetzt ein ganz konkretes Beispiel: Wenn ich Manager eines Baukonzerns bin und dem Share Holder Value verpflichtet bin, dann kann ich doch kein Interesse daran haben, dass ein Unternehmen, an dem ich beteiligt bin, von ÖPP abrät. Sondern mein Interesse ist, dass möglichst viele ÖPP gemacht werden. Weil ich damit mein Geld verdiene. Es ist absurd zu behaupten, dass unter dieser Anreizstruktur „Partnerschaften Deutschland“ neutral sein kann.

Autor

Die „ÖPP Deutschland AG“ entgegnet dazu schriftlich:

Zitatorin

Aufgrund der gesellschaftsrechtlichen Ausgestaltung haben die Gesellschafter dieser separaten Beteiligungsgesellschaft zu keinem Zeitpunkt Kenntnis von konkreten Projektaufträgen der öffentlichen Auftraggeber.

Autor

Nach eigenen Angaben hat die „ÖPP Deutschland AG“ im Jahr 2013 in 30 Prozent der Anfragen von einer Realisierung als ÖPP abgeraten.

Musik

Autor

Hat sich ein öffentlicher Auftraggeber für eine ÖPP entschieden, dann geht die Beratung durch die „Deutschland AG“ weiter. Denn einerseits verfügen vor allem Kommunen und Landkreise weder über die Kompetenzen noch die finanziellen Möglichkeiten, ÖPP-Verträge rundum abzusichern.

Andererseits ist eine der Besonderheiten von ÖPP, dass der öffentliche Auftraggeber nach Vertragsabschluss alles, was mit dem Projekt zu tun hat, aus der Hand gibt. Und deshalb müsse er gut beraten sein, fordert Enak Ferlemann aus dem Bundesverkehrsministerium.

O-Ton

In der Tat müssen Sie in der Planungsphase richtig gut sein. Und Sie müssen auch in der Vergabephase richtig gut sein. Danach haben Sie mit dem Projekt relativ wenig zu tun und in aller Regel, hoffe ich, große Freude.

Autor

Und manchmal großen Ärger.

So wurden zum Beispiel im Vertrag zur Sanierung der Autobahn A1 die elektronischen Anzeigetafeln vergessen, mit der die Polizei den Verkehr im Notfall regeln kann.

Die Schilder müssen nachverhandelt werden - vermutlich für eine Millionensumme. Der genaue Preis ist geheim. Die Baufirmen – und ihre Anwälte – verdienen gerade mit solchen Nachverhandlungen besonders viel Geld.

Musik

Atmo Autobahn A7

Ich stehe mit Ronald Schmincke auf dem Hof der Autobahnmeisterei Seesen, 50 Meter vor uns rollt der Verkehr über die A7. Die Pause der Mitarbeiter ist vorbei, sie sind wieder an die Arbeit gegangen. Jeden Meter der Autobahn kennen sie genau, jede Schwäche in der Bauweise. Sie wissen, was eine gute von einer schlechten Straße unterscheidet.

Diese Meisterei soll es bald nicht mehr geben. Genauso verhält es sich mit den Experten in den Planungsbehörden.

O-Ton

Man kann doch davon ausgehen, dass wenn die Strukturen erstmal zerschlagen sind, die Infrastruktur selbst bauen zu können, das ist doch eine Stärke des Staates. Das ist doch eigentlich was richtig Positives. Wenn das aber jetzt so ausgedünnt wird, wenn Personal nach Hause geschickt wird, wenn die ganzen Strukturen zerschlagen sind, dann begeben wir uns in die Abhängigkeit derjenigen, nämlich der Privaten, die dann zukünftig solche Dinge bauen. Und dann sind wir gar nicht mehr in der Lage zukünftig solche Dinge noch abzuarbeiten. Das heißt, die haben das Monopol. Die haben das Monopol. Genau da wollen die ja hin.

Autor:

Udo Sonnenberg, Geschäftsführer des Verbands Deutscher Architekten- und Ingenieurvereine, pflichtet dem Gewerkschafter und Sozialdemokraten Schmincke bei:

O-Ton

Es kann nicht sein, dass immer weniger Experten in den Rathäusern sitzen und die Unternehmen ankommen und sagen, OK, wir können euch dies und jenes bieten. Vom ersten Gedanken über die Planung bis zur Bauausführung bis zum Betrieb liefern wir euch alles schlüsselfertig mit. Ihr müsst nur schön schnell zustimmen, mehr oder weniger. Nur das Problem ist ja oftmals, dass wenn es auf öffentlicher Seite keine Experten mehr gibt, die das tatsächlich bewerten können, einschätzen können, überblicken können, was ihnen denn da angeboten wird, dann sieht es schlecht aus und dann fährt die Kommune im Zweifelsfall nicht unbedingt besser.

Autor

Sonnenbergs Kritik zeigt, dass nicht die gesamte Privatwirtschaft ÖPP befürwortet. Denn gerade kleine Unternehmen haben nur selten etwas von öffentlich privaten Partnerschaften. Für sie überwiegen sogar oft die Nachteile. Auch Sonnenberg bemängelt die Intransparenz von ÖPP und die Gefahr der Verschuldung des Staates in Schattenhaushalten. Das, so Sonnenberg, schränke künftige Aufträge immer weiter ein.

Anders sieht das Heiko Stiepelmann vom Hauptverband der Deutschen Bauindustrie, der auch die ganz großen Baukonzerne vertritt. Der Verband möchte den Firmen neue Geschäftsfelder erschließen.

O-Ton

Zum anderen haben wir auch ein Interesse daran, uns selber ein Stück weit zu verändern als Industrie. Über den reinen Baubezug hinaus auch in den Bereich der Bewirtschaftung von Infrastruktur. Das kann durchaus auch ein neues interessantes Geschäftsfeld sein. Und wenn Sie mal darüber nachdenken, dass vielleicht doch irgendwann das Autobahnnetz in der Bundesrepublik zu Ende gebaut sein könnte, dann werden die Schwerpunkte in der Erhaltung des Netzes und in der Bewirtschaftung des Netzes liegen.

Autor

Wenn das ÖPP-Unternehmen nicht nur für den Bau, sondern auch für den Betrieb zuständig sei, argumentiert Stiepelmann, baue es nachhaltiger und solider, weil es die Kosten für die spätere Bewirtschaftung möglichst niedrig halten wolle. Das sei das sogenannte Lebenszyklusmodell.

Ein Mythos, kontert Professor Holger Mühlenkamp, bisher sei der Private in keinem ÖPP-Modell für den gesamten Lebenszyklus verantwortlich.

Denn eine Autobahn, auch die A7 in Niedersachsen, wird nach 30 Jahren Vertragslaufzeit ja nicht etwa entsorgt. Vielmehr geht sie wieder in den Besitz des Bundes über, in einem vertraglich festgelegten Zustand.

O-Ton

Und das heißt, es ist absehbar, dass es bei der Übergabe von Vermögensgegenständen wieder zu Rechtstreitigkeiten kommt, beziehungsweise, wenn das alles nicht beobachtbar, verifizierbar ist, besteht die Gefahr, dass die öffentliche Hand Vermögensstände nicht in dem Zustand bekommt, wie es eigentlich vertraglich vorgesehen war.

Musik

Autor

Fassen wir das Dilemma zusammen:

Die öffentliche Infrastruktur in Deutschland muss saniert werden.

Die viel zitierten höheren Steuereinnahmen reichen dafür hinten und vorne nicht. Die Schuldenbremse hindert Bund, Länder und Kommunen daran, Kredite aufzunehmen. Selbst zu den gegenwärtig niedrigen Zinsen.

Die Niedrigzinsen treiben auf der anderen Seite die kleinen Sparer auf die Suche nach besseren Anlagemöglichkeiten.

Vor allem aber die, die viel anlegen können: die Verwalter großer Vermögen, also Banken, Fonds oder Versicherungen. Privates Kapital ist im Überfluss vorhanden.

Da präsentieren Politiker ÖPP-Projekte und Infrastrukturgesellschaften als das Modell für bessere Autobahnen und mehr Rendite.

Also doch die ideale öffentlich-private Partnerschaft?

Nein, sagt der Ökonom Holger Mühlenkamp, denn die Renditen zahlen vor allem die, die nichts anzulegen haben.

O-Ton

Und letztlich geht es, wenn Sie so wollen, um die Verteilung der Kosten der Eurokrise. Die tragen derzeit Kapitalanleger. Und wenn es Kapitalanlegern gelingt, öffentliche Infrastruktur zu finanzieren, letztlich zu überhöhten Finanzierungskosten, dann werden diese Kosten umverteilt, auf den Steuerzahler.

Musik

Autor

Bei der A7 in Niedersachsen ist das letzte Wort noch nicht gesprochen.

Bis Oktober können Unternehmen ihre Angebote für eine ÖPP abgeben. Die wird die Landesregierung prüfen und mit der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung von 2012 vergleichen.

In Hannover ist man immer noch davon überzeugt, dass es hier ohne öffentlich-private Partnerschaft besser geht.

Im Bundesverkehrsministerium nicht.

So oder so: Der Bau wird frühestens 2016 beginnen.

Das, sagt Roland Schmincke, hätte man wirklich billiger haben können.

Musik

Absage

Bauen mit dem Geld von morgen

Über Sinn und Unsinn öffentlich-privater Partnerschaften

Sie hörten ein Dossier von Manuel Waltz

Es sprachen: Andreas Potulski und Christina Puciata

Ton und Technik: Eva Pöpplein und Anna D`hein

Regie und Redaktion: Ulrike Bajohr

Eine Produktion des Deutschlandfunks 2015.

Musik