

Offene Rechnung

Verkehr Die Bundesregierung will mehr Autobahnen privat finanzieren lassen. Das Beispiel der A7 nördlich von Hamburg zeigt, dass vor allem Investoren und Berater daran verdienen.



Der Minister steht oben auf einer Bühne, die Sonne streicht über sein Gesicht, dann spricht er ein paar freundliche Worte zum Publikum. Alexander Dobrindt genießt den Auftritt an der Autobahn 7. Hier kann er sich als Macher präsentieren, als Herr über neue Fahrbahnen und Brücken.

An diesem Septembertag darf sich Dobrindt besonders freuen. An der Autobahnmeisterei Quickborn gibt der Minister den Startschuss für den Ausbau der Strecke nördlich von Hamburg. Über 65 Kilometer wird die A7 auf bis zu acht Spuren erweitert. Dutzende Brücken müssen erneuert werden, es ist eine der größten Autobahnbaustellen der kommenden Jahre.

Und das Beste für den Verkehrsminister ist: Hunderte Millionen Euro Baukosten muss er nicht aus seinem Haushalt bestreiten. Erstmals sei es gelungen, „institutionelle Anleger“ per „Projektanleihe“ an der Finanzierung der Autobahn zu

beteiligen, sagt der CSU-Mann auf der Bühne.

Die Zuhörer klatschen, kurz darauf enthüllt der Minister ein Bauschild, dann gibt es Schnittchen. Doch was er mit einer „Projektanleihe“ meint und wer genau die „institutionellen Anleger“ sein sollen, erklärt Dobrindt an diesem Tag nicht.

Der Ausbau der A7 im Norden steht für eines der wichtigsten Projekte der Großen Koalition. SPD und Union wollen Autobahnen, Brücken und Wasserstraßen erneuern, etliche Milliarden Euro sollen investiert werden. Weil der Staat jedoch klamm ist und die Schuldenbremse die Finanzierung weiterer Großbaustellen auf Kredit erschwert, sollen vermehrt sogenannte institutionelle Investoren zum Zuge kommen.

Bundeswirtschaftsminister Sigmar Gabriel (SPD) hat eine Expertenkommission berufen, in der Spitzenmanager etwa der Deutschen Bank und der Allianz sitzen.

Sie soll privaten Investoren den Weg bereiten. Im Bundesfinanzministerium von Wolfgang Schäuble (CDU) wird überlegt, alle Fernstraßen von einer eigenen Gesellschaft betreiben zu lassen. Diese könnte sich ihre Mittel auch bei Fonds und Versicherungen besorgen. Und Verkehrsminister Dobrindt kündigte Anfang Januar bereits weitere Projekte an, die von Großanlegern finanziert werden sollen, zum Beispiel den Ausbau der A3 bei Erlangen und der A57 bei Köln.

Dobrindts Rezept für die Sanierung der Infrastruktur heißt Öffentlich-Private Partnerschaften, kurz ÖPP: Investoren finanzieren, bauen und betreiben neue Autobahnen. Im Gegenzug erhalten sie vom Staat über Jahrzehnte üppige Vergütungen. Im Fall der A7 richtet sich ihre Bezahlung nach dem Zustand der Autobahn: Rollt der Verkehr, fließt das Geld für die privaten Betreiber. Es soll ein Modell zum Nutzen aller sein – Autofahrer erhalten neue



Baustelle auf der A7 bei Hamburg

Straßen, der Bund vermeidet hohe einmalige Ausgaben, und für die Finanz- und Baubranche gibt es ein auf Jahre garantiertes Milliardengeschäft.

Doch kann diese Rechnung aufgehen?

Oder lassen die neuen Finanzierungsmodelle bedrohliche Schattenhaushalte entstehen, die spätere Generationen belasten? Wer profitiert wirklich, wenn die öffentliche Hand eine ihrer Kernaufgaben – das Bereitstellen von Infrastruktur – an Private überträgt?

Mehr Offenheit würde helfen, die Vor- und Nachteile des öffentlichen und des privaten Bauens zu bewerten. Doch der Staat hält die ÖPP-Verträge mit der Industrie meistens unter Verschluss. Auch über die Akteure der neuen Privatisierungswelle ist nur wenig bekannt.

Die Investoren

Hinter dem Essener Hauptbahnhof reihen sich die Bürotürme von RWE und Evonik

aneinander, sie haben der alten Kohle- und Stahlstadt ein neues Gesicht verpasst. Nicht weit entfernt residiert in einem Altbau die Hochtief AG. Der Industriekonzern hat im Sommer den Zuschlag für die A7 erhalten. In den nächsten 30 Jahren wird Hochtief das etwa 60 Kilometer lange Teilstück zwischen Hamburg und Bordes-holm betreiben.

In einem Konferenzzimmer empfängt Nikolaus Graf von Matuschka zum Gespräch, Hochtief-Vorstand und ÖPP-Lobbyist der deutschen Bauindustrie. Wer Matuschka, 51, zuhört, fühlt sich bald an den neoliberalen Zeitgeist vor der Finanzkrise erinnert, als die Privatisierungspolitik in Deutschland ihre letzte Hochphase erlebte. „Der Staat muss sich überlegen, welche Aufgaben er in Zukunft noch selber erledigen möchte“, sagt der Manager. ÖPP-Projekte seien eine „kostengünstige, sichere und schnelle Alternative“ zur konventionellen Vergabe der Bauaufträge.

Stimmt das? Hochtief hat sich für das A7-Projekt mit dem Dutch Infrastructure Fund, kurz Dif, zusammengeschlossen. Die Investmentfirma geht mit dem Geld von Großanlegern auf Einkaufstour, jüngst investierte sie etwa in französische Gefängnisse und Solarparks. Anlegern verspricht Dif, die „Renditen zu maximieren“.

Für die A7 haben Hochtief und Dif die Projektgesellschaft Via Solutions Nord gegründet, der auch eine regionale Bau-firma angehört. Das Konsortium musste 770 Millionen Euro für den Ausbau auf-treiben. Die Gesellschafter bringen dabei nur 55 Millionen ein, der Bund schießt rund 285 Millionen dazu, den Rest sammelte das Konsortium am Kapitalmarkt ein.

Das Herzstück der komplexen Finanzierung ist eine Projektanleihe über 429 Millionen Euro. Sieben Investoren hat Hochtief dafür gefunden, darunter die Versicherungen Axa und Sun Life. Viele Finanzkonzerne finden derzeit kaum noch rendite-trächtige Geschäfte. Auto-bahnen sind zwar nicht be-sonders sexy, weil sie geringe Gewinne versprechen. Zinsen von drei Prozent wie bei der A7 sind aber immer noch höher als bei vielen Staatsan-leihen. Ein Sprecher des Axa-Konzerns drückt es so aus: „In der derzeitigen Niedrig-zinsphase diversifizieren wir unser Kapitalanlageportfolio weiter, indem wir auch in derartige Infrastrukturfinanzierungen investieren.“

Zudem ist das Risiko gering. Die Europäische In-

vestitionsbank hat das Projekt mit 86 Millionen Euro gegen höhere Baukosten abgesichert: Sollte beim Ausbau der A7 etwas schiefgehen, springt die EU-Staatsbank ein.

Auch für Hochtief ist die A7 ein gutes Geschäft. Das Konsortium mit Dif soll in den nächsten 30 Jahren eine Vergütung von insgesamt mehr als einer Milliarde Euro für den Ausbau und den Betrieb des 60 Kilometer langen Teilstücks vom Bund erhalten. Kein Wunder, dass Hochtief auf ÖPP-Modelle setzt. Laut Geschäftsbericht soll das Bauvolumen in diesem Bereich von 300 Millionen Euro jährlich auf eine Milliarde Euro steigen.

Von einer Privatisierung der Autobahnen will Matuschka allerdings nichts wissen, er spricht lieber von einer neuen Form der „Arbeitsteilung“. Sein Konzern könne der öffentlichen Hand helfen, den Investitionsstau zu beseitigen, sagt der Manager. „Wir haben eine große Aufgabe, die erfüllt werden muss.“

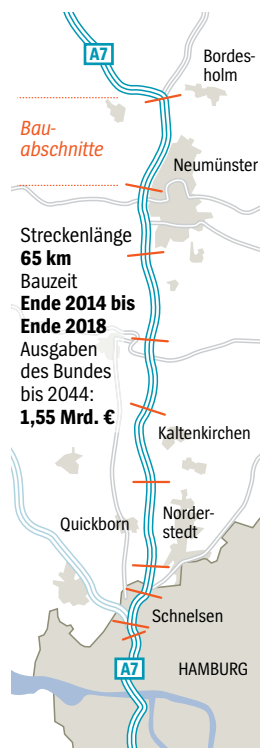
Der Kritiker

Holger Mühlenkamp untersucht seit vielen Jahren die Finanzierung von Autobahnen. Der BWL-Professor von der Universität für Verwaltungswissenschaften in Speyer betont gern, dass er Ökonom sei, dass es ihm um Effizienz gehe. Der Staat mache nicht alles besser. „Ich bin kein Ideologe“, sagt Mühlenkamp.

Doch für ÖPP-Projekte hat Mühlenkamp wenig übrig. Das fange schon beim Namen an: „Öffentlich-Private Partnerschaften ist ein Suggestivbegriff – die privaten Investoren sind keine Partner, das sind Vertragsparteien, die ihren Gewinn optimieren wollen.“

Er bestreitet nicht, dass Konsortien die Autobahnen erst mal günstiger ausbauen können als der Staat. Das Problem sei, was danach passiere. Die privaten Bauherren könnten versuchen, ihre Erlöse mithilfe von „Ver-tragslücken“ in die Höhe zu treiben.

Kein Vertrag könne alle Entwicklungen der kommen-den 30 Jahre abdecken, sagt Mühlenkamp. Was passiere zum Beispiel, wenn die EU in der Zwischenzeit über-große Lastkraftwagen, „Gigaliner“, zulasse, die einen größeren Verschleiß der Straßen verursachten? Im schlechtesten Fall mache der Betreiber neue Kosten geltend. Dann würden die Projekte schnell teurer. Solche Risiken ließen sich aber nicht



prüfen, weil die Verträge, wie bei der A7, geheim blieben.

Auf Politiker wie Alexander Dobrindt ist Mühlenkamp nicht gut zu sprechen. Der Minister lasse sich auf ÖPP ein, weil er in Zeiten der Schuldenbremse ansonsten immer weniger Autobahnen bauen könne. Doch die Ausgaben verschwänden ja nicht. Sie würden nur auf die privaten Betreiber ausgelagert, die sich ihre Kosten später vom Staat erstatten ließen.

Der Professor spricht von „erheblichen Schattenhaushalten“ und davon, dass zukünftigen Generationen finanzielle Spielräume genommen würden. Ähnlich argumentiert der Bundesrechnungshof, der im Sommer 2014 ein vernichtendes Gutachten zu ÖPP-Modellen für den Bundestag verfasste. Die Prüfer kommen zu dem Schluss, dass die bisherigen Projekte deutlich teurer seien als die herkömmlichen Vergaben. Für Holger Mühlenkamp steht fest: „Da ist eine große Koalition aus Politik, Industrie und Bankwirtschaft auf Kosten des Steuerzahlers am Werk.“

Die Berater

Ein Büro an den Hohen Bleichen, in bester Hamburger Lage. Beim hanseatischen Ableger der Kanzlei Freshfields Bruckhaus Deringer sieht es fast aus wie in einem Museum. An den Wänden hängen Werke von Joseph Beuys und Sigmar Polke. Die Konferenzräume heißen „Zivilcourage“, „Toleranz“ oder „Krawall“.

Freshfields-Partner Michael Schäfer, 50, kümmert sich nicht nur um das Kunstkonzept des Hauses, sondern auch um Öffentlich-Private Partnerschaften. Wie kaum ein Zweiter hat Schäfer den deutschen ÖPP-Markt vorangetrieben. 2003 schrieb er im Auftrag der Bundesregierung am ersten größeren Gutachten zur Einführung von ÖPP-Modellen mit. Im Bundestag trat er im Jahr zuvor als Experte für das Thema Fernstraßenprivatisierung auf.

Einige Jahre später half Schäfer einer Lobbyorganisation der Finanzwirtschaft namens Initiative Finanzstandort Deutschland, die ÖPP Deutschland AG zu gründen. Die halbstaatliche Beratungsgesellschaft soll Bund, Ländern und Kommunen bei der privaten Finanzierung ihrer Infrastruktur helfen. Schäfer verfasste mit seinen Leuten das Rechtsgutachten.

Er war auch 2007 dabei, als es in Gesprächen mit Vertretern des Bundesfinanzministeriums darum ging, den Fahrplan für die Gründung der ÖPP Deutschland AG abzustimmen. Die Vorarbeiten haben später wohl nicht geschadet. Hochtief sicherte sich bei der A7 die Expertise des Freshfields-Juristen – und erhielt schließlich den Zuschlag für den Ausbau.

Das Gespräch mit Schäfer dauert zwei Stunden. Es geht viel um Effizienzgewinne



Vorstand Matuschka (o.), Kritiker Mühlenkamp (M.), Berater Schäfer (u.), Streckenwart Frankl
Rollt der Verkehr, fließt das Geld

bei ÖPP: die angeblich bessere Qualität der Straßen, die Entlastung des Haushalts. Ähnlich wie Matuschka von Hochtief zeichnet der Anwalt das Bild eines überforderten Staats, der Großprojekte wie die A7 privaten Betreibern überlassen sollte.

Spricht man Schäfer aber auf seine Lobbyarbeit in Sachen ÖPP an, verschwindet das Lächeln, und sein Blick schweift aus dem Fenster. Das Thema ist dem Anwalt unangenehm, am Ende möchte er wie folgt zitiert werden: „Die ÖPP-Beratung nimmt insgesamt in unserer Beratungspraxis einen verhältnismäßig kleinen Raum ein.“

Tatsächlich waren bei Freshfields in Hamburg, Frankfurt, München und London allein in Sachen A7 zwölf Anwälte beteiligt. Schäfer und seine Kollegen waren bislang bei jedem ÖPP-Projekt auf Deutschlands Autobahnen als Berater dabei, insgesamt in neun Fällen.

Nicht nur bei Freshfields fällt auf, dass dieselben Leute kassieren, die seit Jahren als Lobbyisten von Öffentlich-Privaten Partnerschaften auftreten. Sie erhalten satte Honorare für Leistungen, die nie anfielen, träte der Bund wie bisher üblich als Bauherr auf.

Michael Werner von der Kanzlei Norton Rose Fulbright etwa war zwischen 2002 und 2007 Mitglied in zwei Kommissionen im Bundestag, die sich mit ÖPP-Modellen beschäftigten. Für eine Projektarbeitsgruppe „Öffentlich-Private Partnerschaften“ der Fraktionen von Union und SPD verschickte er Einladungen und Arbeitspapiere. Auch danach blieb Werner dem Thema treu – mit seiner Kanzlei beriet er das Bundesverkehrsministerium bei der A7.

Problematisch erscheint auch die Rolle von Hans Wilhelm Alfen. Der BWL-Professor aus Weimar arbeitete früher bei Hochtief und leitete zuletzt ein jährliches „Betriebswirtschaftliches Symposium-

Bau“, das sich selbst mal als „eine der bedeutendsten Veranstaltungen zum Thema ÖPP“ bezeichnete. Hochtief hat das Symposium seit 2009 mit insgesamt 38 000 Euro gesponsert. Alfen gehörte nun zu dem Beraterteam, das den Bund bei der Vergabe des A7-Projekts unterstützte. Den Verdacht einer zu großen Nähe zu Hochtief weist er auf Anfrage zurück. Das Symposium werde von der Uni Weimar veranstaltet – er sei nur der „Spiritus Rector“.

Der Arbeiter

Jürgen Frankl, 47, rollt mit einem orangefarbenen Minilaster über die A7. Der Streckenwart kennt jedes Schlagloch zwischen Kilometer 90 und 144, von der Landesgrenze Hamburg bis Neumünster – das ist sein Einsatzgebiet.

Seit 27 Jahren ist Frankl für die Autobahn- und Straßenmeisterei Quickborn unterwegs, rund 40 000 Kilometer im Jahr, er sperrt Ölspuren ab oder sichert Unfallstellen. Kommt Frankl an einer Fußgängerbrücke vorbei, spricht er nicht von einer Brücke, sondern von Bauwerk 415. „Man identifiziert sich mit dem Job“, sagt er.

Der Streckenwart stellt sich schon auf seinen Abschied ein, am 30. April ist sein letzter Arbeitstag auf der A7. Auf seiner alten Strecke darf Frankl dann nicht mehr fahren. Der Abschnitt wird in die Obhut der privaten Betreiber übergeben.

Das Konsortium um Hochtief hat bereits Stellen ausgeschrieben, Frankl könnte wechseln und die A7 künftig im Auftrag der Privatwirtschaft betreuen. Doch der Hüne mit dem Irokesen-Haarschnitt will bei seinen Kollegen von der Autobahnmeisterei bleiben, die bald nur noch Straßenmeisterei heißt. Frankl wird in Zukunft auf Landstraßen unterwegs sein. „Ein büschen schade ist das schon“, sagt er. Sven Becker