

Cash oder Crash

Autobahnen. Der Ausbau der deutschen Fernstraßen soll Privatsache werden. Obwohl die Effizienz zweifelhaft ist, treibt ein kleiner Kreis aus Bauunternehmern, Politikern, Beratern und Bankern die Projekte voran

Text: Christian Salewski
Mitarbeit: Stefan Tillmann

Das Staatsgeheimnis mit dem Kürzel PPP liegt in der Shadowstraße 6 in Berlin. Eingelagert in der Geheimschutzstelle des Deutschen Bundestags im fünften Stock. Zugänglich nur für Abgeordnete. „Geschäftsinteressen“ ließen keine Akteneinsicht der Öffentlichkeit zu, bügelt das Verkehrsministerium Neugierige ab.

PPP steht für Public-Private Partnership, ein Wortungetüm, das es in sich hat. Es öffnet das deutsche Autobahnnetz für private Investoren. Mit deren finanzieller Unterstützung will der Bund Deutschlands Schnellstraßen weiter ausbauen.

Für elf Autobahnstücke mit insgesamt 600 Kilometern Länge sucht der Bund private Partner, überall in Deutschland. Das Bauvolumen beläuft sich auf circa fünf Milliarden Euro. Die erste Staffel mit vier Strecken ist bereits im Bau. Die ersten beiden Projekte der zweiten Staffel werden gerade vergeben.

Erst kürzlich hat Bayerns Innenminister Joachim Herrmann (CSU) das erste privat ausgebaute Autobahnstück

Deutschlands eröffnet. Auf der A8 zwischen Palsweis und Sulzemoos im Landkreis Dachau. Bis 2010 will ein deutsch-niederländisch-französisches Konsortium 37 Kilometer ausbauen und insgesamt 52 Kilometer 30 Jahre lang betreiben.

Die Bündnisse mit der Privatwirtschaft sind für die Haushalts- und Verkehrspolitik verlockend. Die Befürworter von PPP-Projekten versprechen große Effizienzvorteile – im zweistelligen Prozentbereich. Zumindest auf dem Papier.

Das Konzept hinter PPP klingt in der Tat bestechend: Statt selbst Milliarden investieren zu müssen, überlässt der Bund dies Investoren aus der Wirtschaft. Er steuert lediglich eine Anschubfinanzierung bei. Getreu dem Motto „Baue jetzt, zahle später“ stottert der Bund die Kosten über seine Einnahmen aus der Lkw-Maut ab, meist gestreckt über 30 Jahre.

Der Vorteil für die Politik: Sie kann ihre Wähler mit neuen Straßen beglücken und zugleich deren Finanzierung auf die Amtsnachfolger verlagern. Schuldenbremse? Na und!

Rund 15 Prozent aller Investitionen in die Infrastruktur will die Bundesregierung künftig über PPPs abwickeln. Ein gigantischer Markt wird so geschaffen, an

dem viele teilhaben wollen: Baukonzerne, Investmentbanken, Beratungsfirmen, Anwaltskanzleien. Alle haben sich längst mit PPP-Experten hochgerüstet.

Die PPP-Jünger pilgern jedes Jahr nach Weimar

Doch ob sich die Bündnisse mit den Privaten beim Bau von Autobahnen auch für den Staat auszahlen, ist höchst zweifelhaft. Der Bundesrechnungshof hat die ersten Projekte geprüft und eine deutliche Warnung ausgesprochen: Sollten die Berechnungen der privaten Bieter stimmen, drohe dem Staat ein „erheblicher wirtschaftlicher Schaden“.

Der Bund, so hat es den Anschein, erstellt bewusst pessimistische Wirtschaftlichkeitsprognosen – zugunsten der Industrie, die in ihren Analysen von Traumrenditen ausgeht. Ist die Regierung in ihrer PPP-Euphorie am Ende einer Handvoll Lobbyisten auf den Leim gegangen?

Das Modell für den privaten Ausbau und Betrieb deutscher Autobahnen entstand in kleiner Runde in Weimar. „Auf einem Bierdeckel, um den Ausdruck mal zu nutzen“, erzählt Hans Wilhelm Alfen. Der Professor veranstaltet seit neun Jahren an der Bauhaus-Universität Weimar das „Betriebswirtschaftliche Symposium-

Bau“, zu dem regelmäßig rund 700 PPP-Begeisterte pilgern.

Am Abend saß der PPP-Klüngel gesellig beisammen und überlegte, wie sich Deutschlands einzigartiger Vermögenswert, das Autobahnnetz, zu Geld machen ließe. Mit der geplanten Einführung der Lkw-Maut sei die Grundlage geschaffen worden, erinnert sich Alfen. Das „Businessmodell“ stand.

Was fehlte, war ein konkretes Finanzierungsmodell für den Autobahnausbau durch Private, das sogenannte A-Modell. Dafür musste der Bierdeckel erhalten.

Wenig später konnte das Geschäft starten. Die Maut kam Anfang 2005, im März wurde bereits die erste Teilstrecke ausgeschrieben. Das erste Projekt, die A8, finanzierte sich mit fast 90 Prozent Fremdkapital: 289 Millionen Euro.

Hans Wilhelm Alfen ist der Spiritus Rector der deutschen PPP-Offensive. Natürlich wisse niemand jetzt schon genau, wer am Ende wie profitiere, kontert er die Bedenken an dem Modell. So sei das nun mal bei Prognosen.

Alfen ist ein gemütlicher Typ mit grauem Bart, der das Hemd oben offen trägt. Seine Beratungsfirma, die Alfen Consult GmbH, residiert in einer vornehmen Villa im Süden Weimars. Zu seinem Lehrstuhl an der Universität sind es nur ein paar Minuten. Er habe in der Villa kein Büro, sagt Alfen, auch wenn er der Namensgeber der Firma ist.

Alfen hat für Hochtief Projekte in der ganzen Welt gestaltet: in Brasilien, Chile, Indonesien – insgesamt in über 20 Ländern. Dann wurde er Professor in Weimar, Schwerpunkt PPP. In einer Studie, die den Briefkopf der Universität trägt, schreibt er: Die „historisch günstige Konstellation“ für PPP bei den Autobahnen dürfe „keinesfalls versäumt“ werden.

Bildfolie/Ute Schmidt

PPP Rendite mit der Autobahn

Welche Teilstrecken private Investoren ausbauen sollen

Die Bundesregierung will den Investitionsstau auf Deutschlands Autobahnen auflösen. Dafür schmiedet sie Bündnisse mit privaten Investoren, sogenannte Public-Private Partnerships (PPPs). Bis auf eine Anschubfinanzierung müssen die Privaten die Projekte vorfinanzieren, die der Bund über die Laufzeit von mehreren Jahrzehnten vergütet. Kapitalgeber sind Banken, die (im Konsortium) meist syndizierte Kredite vergeben. Häufig verbriefen sie ihre Forderungen in speziellen PPP-Fonds, die sichere Renditen versprechen. Die Autobahn wird so zur Anlageform.

Maut zum Mitnehmen

Auf diesen Strecken kassieren künftig private Investoren für den Autobahnausbau



Bezahlt und in Auftrag gegeben hat die Studie Hochtief. Der Baukonzern war wenig später in den Konsortien vertreten, die die Zuschläge für den Autobahnausbau erhielten.

Im Jahr 2003 gründete Alfen sein Beratungsunternehmen, mit dem er das Verkehrsministerium in Sachen Autobahn und PPP berät. Er erstellte die Modelle, entwickelte das Verhandlungsverfahren, bereitete die Ausschreibung vor. Und war danach beteiligt an den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, von denen der Rechnungshof sagt, sie seien „nicht dazu geeignet, eine mögliche Wirtschaftlichkeit der Projekte“ aufzuzeigen.

Der Mann mit der Bierdeckelidee hat gut an diesem Einfall verdient – und tut das weiter. Bei der zweiten Staffel darf er die Wirtschaftlichkeit ebenfalls prüfen.

Diese Analyse ist die Hürde, die jedes PPP-Projekt nehmen muss. Nur wenn der Private billiger baut und betreibt als der Bund, darf die Partnerschaft nach dem Gesetz zustande kommen.

Übertragen auf die Autobahnprojekte heißt das: Ein privater Auftragnehmer übernimmt Ausbau und Betrieb einer Teilstrecke. Dafür überweist der Bund ihm den größten Teil der Maut, die dort anfällt. Jeder Maut-Euro für den privaten Investor muss in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung als entgangene Einnahme für den Bund angesetzt werden. Wer wissen will, ob die PPP-Variante effizienter ist, als selbst zu bauen, braucht also belastbare Verkehrs- und Mautprognosen. Und genau das ist der Haken.

Die privaten Bieter erwarten bei den ersten vier Projekten bis zu 75 Prozent mehr Mauteinnahmen als der Bund. Der kalkuliert mit ▶

überschaubaren Einnahmeverlusten, wo die Privaten enorme Einnahmeströme sehen.

Sieht so eine ergebnisoffene, unabhängige Prüfung aus? Der Bundesrechnungshof stellt lapidar fest: Wenn der Bund recht behält, droht den Privaten die Insolvenz. Haben die Privaten recht, entsteht für den Bund „ein erheblicher wirtschaftlicher Nachteil“. Die Regierung gab trotzdem grünes Licht für die Vorhaben.

Die PPP-Szene ist ein Dickicht, in dem sich nur wenige Akteure zurechtfinden. Bei den einschlägigen Veranstaltungen sind immer die gleichen Gesichter zu sehen. Man kennt sich, spricht dieselbe Sprache, zieht an einem Strang – und wechselt munter die Seiten.

Der Chef der Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft (VIFG), die die Mauteinnahmen verwaltet, ist so ein Seitenwechsler. Torsten Böger soll die Interessen des Steuerzahlers wahren, vorher war er für die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft PricewaterhouseCoopers (PwC) in Sachen PPP unterwegs. Auf seiner Karte stand „Head Infrastructure Finance“.

Für Firmen wie PwC ist es selbstverständlich, beide Seiten zu beraten. Auch die Kanzlei Norton Rose wirbt damit, ihre PPP-Expertise „im Interesse jeglicher Klienten“ anzubringen. Partner Michael Jürgen Werner koordiniert die Kompetenzarbeitsgruppe der Großen Koalition für PPP-Verkehrsprojekte. Er sagt, jeder Berater habe „individuell eine Konfliktprüfung durchzuführen“.

Die Rollen der Experten sind nicht immer klar getrennt

Einer, der die Regeln des Geschäfts beherrscht, ist der Spitzenanwalt Kornelius Kleinlein von Hogan & Hartson Raue. 2005 werkelte er für die SPD-Fraktion am Entwurf für das PPP-Beschleunigungsgesetz, galt als Motor des Projekts. Für Juristen in seiner Position sind Stundensätze von 350 Euro üblich. Kleinlein aber verzichtete auf ein Honorar. Kurz darauf erläuterte er bei einem Tagesseminar im Berliner Mövenpick-Hotel die Auswirkungen des Gesetzes. Teilnahmegebühr: 1049 Euro.

„Verschaffen Sie sich damit den entscheidenden Wettbewerbsvorteil!“, warben die Veranstalter. Öffentliche Aufträge können „sehr hilfreich sein, wenn es darum geht, später kommerzielle Mandate von Unternehmen zu gewinnen, die PPP-Projekte planen“, so Kleinlein.



»Wenn Sie 25 Jahre in die Zukunft gucken, ist das ein Stück weit Kaffeesatzlesen«

**Hans Wilhelm Alfen,
Professor an der Universität Weimar
und PPP-Berater**

Selbst für Alfen ist die klare Trennung der Rollen nicht immer einfach. Im Mai lud die VIFG zu einem Gesprächskreis. In seiner Eigenschaft als Professor bewertete Alfen dort die Kritik des Bundesrechnungshofs an den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, die er als Berater miterstellte. In Alfens elfseitiger Stellungnahme liest man über seine Beratertätigkeit allerdings kein Wort. „Als mit der Materie durchaus vertrauter Kenner“ bezeichnet er sich stattdessen nebulös. Die VIFG, so schreibt er, habe ihm den Leitfaden kurz zuvor zugesandt. Komisch. Was er unterschlägt: Auf dem Deckblatt des Leitfadens prangt das Logo von Alfen Consult.

Hans Wilhelm Alfen reagiert leicht genervt, wenn man ihn auf die Kritik des Rechnungshofs anspricht. Der habe eine „haushälterische Denke“, Prognosen über 25 Jahre oder mehr seien immer „ein Stück weit Kaffeesatzlesen“. Das sieht sein Auftraggeber, das Verkehrsministerium, ebenso. Dort räumt man ein, dass die Wirtschaftlichkeitsanalyse „in jedem Fall Prognoseunsicherheiten“ beinhalte. Glaubt aber, den Blick in die Glaskugel besser zu beherrschen als die Privaten.

Sollten die Vorhersagen des Bundes stimmen, könnten die Unternehmen laut Bundesrechnungshof gerade einmal 69 Prozent ihrer Kosten decken. Kapitalvernichtung de luxe also. Oder doch nicht? Der Baukonzern Hochtief ködert Anleger für seine PPP-Projekte „mit attraktiven Renditen und stabilen Cashflows“.

Überprüfen lassen sich die Berechnungen des Bundes nicht, die Ergebnisse werden unter Verschluss gehalten. Erst auf heftigen Druck hin durften zumindest Abgeordnete die Akten einsehen. Einer, der diese Möglichkeit wahrnahm, ist Toni Hofreiter, Grünen-Obmann im Verkehrsausschuss. „Ich habe Meter von Akten erwartet, aber bloß einige Schnellhefter gefunden“, sagt er. Wie die Prognosen zustande kommen? Für ihn nicht nachvollziehbar. Er vermutet: „Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen werden nach politischen Zielvorgaben hingebogen.“

Eine Vermutung, die auch Insider umtreibt. Ein Jurist, der als Kenner der Materie gilt, erinnert sich: „Die A-Modelle wurden aus der Taufe gehoben, um die Bauindustrie zu stützen.“ Vor allem die Konzerne, so das Kalkül, würden dank ihrer Kapitalkraft und ihres Know-how profitieren: „Das war politisch gewollt.“

Finanzminister Peer Steinbrück (SPD) ficht die Kritik der PPP-Bedenkenträger nicht an. Bei der Mitgliederversammlung des Deutschen Verkehrsforums 2007 gab er zu: „Man muss bereit sein, Lehrgeld zu zahlen und Fehlschläge zu akzeptieren.“ Die Ausschreibungen liefen da bereits.

Das Verkehrsministerium will am Prognoseverfahren nichts ändern

Nun stehen die Autobahnausbauten fünf und sechs kurz vor der Vergabe. Das Experiment, die Maut beim Bund zu belassen und den privaten Bauherrn per Gebühr zu entlohnen, stößt bei Investoren auf wenig Gegenliebe. Sie fürchten um ihre Renditen. Beim zweiten Bauabschnitt für die A 8 in Bayern bleibt bei der Ausschreibung mehr oder weniger alles beim Alten.

Das Verkehrsministerium will an dem Verfahren, nach dem das Verkehrsaufkommen geschätzt wird, nichts ändern. Dabei warnen selbst Experten aus dem Umfeld des Ministeriums immer eindringlicher vor spürbaren Einnahmeausfällen: Auch für die zweite Runde seien die Projekte schöngerechnet worden, sagt einer, der dicht dran ist.

Die PPP-Lobby hat sich also wieder einmal durchgesetzt. Und auch der Mann, der das Modell auf einem Bierdeckel erfand, wird weiter von ihm profitieren, als Berater wie als Professor. Nur der Bürger Alfen wird von der PPP-Welt auf Deutschlands Autobahnen nichts haben. Weil er „lieber im Zug arbeite, als im Auto die Zeit totzuschlagen“.