

Der verkaufte Staat

Eine moderne Infrastruktur, neue Schulen und Straßen – um sich das leisten zu können, hat der Staat ein Geheimrezept: ÖPP, öffentlich-private Partnerschaften. Für eine "Arte"-Dokumentation recherchierten Stefan Aust und Thomas Ammann monatelang zu dem Thema. Sie stießen auf geheime Absprachen, Kungeleien, sogar auf Korruption.

Zehn Quadratmeter große Zellen, 36 TV-Programme, Sauna, Fußballplatz, exzellente medizinische Ausstattung – die Justizvollzugsanstalt Waldeck in der Nähe von Rostock galt bundesweit als Vorzeigeknast. In jeder Hinsicht: In Rekordzeit gebaut, auf die Erfordernisse des modernen Strafvollzugs ausgerichtet, offener Vollzug und eine psychiatrische Einrichtung inklusive. Ein Erfolgsmodell. Waldeck, das erste in öffentlich-privater Partnerschaft (ÖPP) errichtete Gefängnis in Deutschland. Zwei Immobilienunternehmer aus Hamburg bauten es Mitte der 90er-Jahre und vermieteten es an das Justizministerium Mecklenburg-Vorpommern.

Heute sind rund 340 Häftlinge in der weitläufigen Anlage untergebracht. Das Vollzugspersonal und die übrigen Angestellten sind beim Staat beschäftigt, auch der für die Verwaltung zuständige Objektmanager Ingolf Collin, 51, der die Besucher durch die in hellem Gelb und Grün gestrichenen Gefängnisflure führt. Als er auf die öffentlich-private Partnerschaft angesprochen wird, sagt er nur drei Worte: "Lizenz zum Gelddrucken".

Der Mietvertrag für das Gefängnis läuft bis 2026, zu einem Mietpreis, der zurzeit bei rund vier Millionen Euro jährlich liegt. Das macht über die Vertragsdauer rund 120 Millionen Euro. Danach wird neu verhandelt – und vermutlich mietet Mecklenburg-Vorpommern mindestens für weitere drei Jahrzehnte. Eine Chance, das vertraglich vereinbarte Ankaufsrecht auszuüben, dürfte das notorisch klamme Bundesland auch nach Ablauf des derzeitigen Vertrags kaum haben. Die Gesamtinvestitionen beliefen sich für die privaten Unternehmer auf rund 56 Millionen.

Man müsse die "Zeitschiene" bedenken, erklärt Ingolf Collin beim Rundgang durch die Anlage auf die Frage, ob denn der ÖPP-Deal vorteilhaft für das Land sei. "Innerhalb von drei Jahren konnte die Anstalt übergeben werden", sagt er. So schnell könne keine öffentliche Behörde ein Bauwerk fertigstellen, "in dieser kurzen Zeit und mit diesen überschaubaren Kosten". Nach der Wende musste alles schnell gehen. Die Gefängnisse aus DDR-Zeiten waren völlig veraltet und nicht mehr menschenwürdig. Das ebnete der Zusammenarbeit mit den privaten Investoren den Weg. ÖPP versprach eine schnelle Lösung. "Die Erfahrungen sind durchweg gut", bestätigt auch Frank Wegner, 44, der Sprecher der jetzigen Eigentümer des Gefängnisses. Das Lob kann man gut nachvollziehen: Branchenkenner schätzen, die Vermietung des Gefängnisses bringe derzeit rund 120.000 Euro monatlich ein – nach Abzug aller Kosten. Ein lukratives und zudem bombensicheres Geschäft. Wenn auch nicht unbedingt für die öffentliche Hand.

In Zeiten der Eurokrise muss ganz Europa sparen. Dafür gibt es in vielen Ländern die sogenannte Schuldenbremse. Aber die Politiker haben einen Trick gefunden, wie sie diese (und die EU-Defizitregeln) nach außen hin einhalten –

und dennoch hemmungslos Geld ausgeben können. Und Banken und Baukonzerne nutzen den Trick, um klammen Staaten trotz Schuldenbremse Aufträge zu entlocken und Milliarden zu leihen, zu erheblich einträglicheren Konditionen, als sie etwa Staatsanleihen bieten. Private Unternehmen bauen nicht mehr einfach Straßen oder Gebäude für den Staat, sondern sie behalten die gesamte Regie, das "facility management", von der Planung eines Objekts bis zu seiner Schließung oder Rückgabe an die öffentliche Hand, zu vorher vereinbarten Bedingungen. Die Verträge laufen meist über Jahrzehnte, und der Staat muss sich in dieser Zeit um fast nichts kümmern. Er wird zum Mieter, oder er teilt sich die Einnahmen mit den Unternehmen. Der Vorreiter für ÖPP war Großbritannien mit der großen Privatisierungswelle in den 80er-Jahren, Frankreich hatte zwischenzeitlich den größten europäischen ÖPP-Markt (Höchststand: 5,3 Milliarden Euro im Jahr 2011), dann folgen Deutschland und – mit etwas Abstand – die Schuldenstaaten Griechenland, Italien, Spanien und Portugal.

"ÖPP sollte keine Methode sein, um die Schuldenbremse zu umgehen", sagt Dieter Engels, Präsident des Bundesrechnungshofs und einer der profundesten deutschen ÖPP-Kritiker, "aber in der Tat – weil wir die Schuldenbremse haben – ist die Verlockung, vielleicht auch der Druck, doch recht groß, nach Ausweichmöglichkeiten zu suchen."

So wie in der JVA Waldeck. ÖPP-Verfechtern galt sie bisher als wegweisendes Modell öffentlich-privater Partnerschaft: Nicht die billigste Lösung, aber wenigstens blieb die Landeskasse von eigenen großen Investitionen verschont. Wenn aber nicht alles täuscht, könnte Waldeck bundesweit bald vor allem als wegweisendes Symbol für Korruption bei ÖPP-Projekten stehen. Denn jetzt, rund 18 Jahre nach der Eröffnung, stellt sich heraus, dass bei dieser öffentlich-privaten Knast-Partnerschaft offenbar Bestechung im Spiel war. Ein hoher Beamter soll den Millionendeal eingefädelt haben, und zwar gegen Bargeld. Dass kriminelle Energie Menschen hinter Gitter bringt, ist nicht ungewöhnlich – dass sie aber möglicherweise auch beim Bau einer Haftanstalt mitgewirkt hat, dürfte neu sein.

1996. Große Eröffnung, die damalige Justizministerin durfte, zusammen mit Gefängnis-Investor Siegfried Kludt, feierlich das Band auf dem Gefängnishof durchschneiden. Der Hamburger Multi-Unternehmer hatte zusammen mit seinem Partner Egbert Wegner, dem inzwischen verstorbenen Vater des heutigen Eigentümers, die Haftanstalt gebaut. Die wurde von der Norddeutschen Landesbank voll finanziert, völlig problemlos und zu günstigen Konditionen. Es gab nämlich schon einen Mietvertrag, bevor die Bauarbeiten begonnen hatten, ja bevor die für die Bebauung vorgesehenen Grundstücke an die Investoren überhaupt verkauft worden waren. In dem geheimen Vertrag, der der "Welt am Sonntag" vorliegt, waren bereits die 30 Jahre Mietzeit vereinbart, sowie als jährlicher Mietzins "7,8 Prozent der Herstellungskosten". Im Klartext: Die gesamten Investitionen dürften nach 13 Jahren, also um das Jahr 2009 herum, wieder eingespielt worden sein. Warum das Land Mecklenburg-Vorpommern unter diesen Umständen nicht selbst als Investor auftrat und die Gebäude errichtete, ist schwer nachvollziehbar. Zumal das Land als Mieter umfangreiche Verpflichtungen einging, die im Lauf der Jahre sehr viel Geld bedeuteten: Auf eigene Kosten übernimmt es Schönheitsreparaturen an Decken, Fenstern, Fußböden und Türen. Soeben wurde die gesamte Sicherheitstechnik des Gefängnisses erneuert – natürlich auf Kosten der Steuerzahler. Der Vermieter dagegen ist lediglich zuständig für die

Erhaltung von "Dach und Fach". Insider schätzen den Aufwand dafür auf rund 6000 Euro jährlich – bei den rund vier Millionen Mieteinnahme pro Jahr eine überschaubare Summe.

"Risiko absolut null", bestätigt auch einer der Profiteure, Siegfried Kludt, 74. Die Finanzierung des Objekts sei "überhaupt kein Problem" gewesen, sagt er: "Es gab ja einen Mietvertrag. Und diese Miete haben wir der Bank gleich abgetreten." Der Knast sei ein "Goldesel" gewesen, ein "sehr lohnendes Geschäft", schwärmt Kludt, "jeden Tag" würde er es wieder machen. Schon zu Beginn, als noch kräftig getilgt werden musste, seien für ihn und seinen Partner zusammen rund "175.000 DM" (umgerechnet rund 88.000 Euro) im Monat übrig geblieben.

Kludt packt nun über die Hintergründe des Millionen-Deals aus: "Es war Bestechung", behauptet er und beschuldigt den damaligen Staatssekretär im Schweriner Finanzministerium, Wilhelm B., schwer. Dieser soll Kludt und seinem Partner Anfang der 90er-Jahre den Vorschlag gemacht haben, das Gefängnis zu bauen. Allerdings sei der Vorschlag nicht ganz uneigennützig gewesen. "B. sagte, wenn wir an so einen lukrativen Vertrag kommen, wolle er 250.000 D-Mark haben, wenn der Mietvertrag unterschrieben sei, und 250.000, wenn wir den Schlüssel bekämen", sagt Kludt. Und so sei es geschehen: "Er hat sein Geld bekommen, wir haben den Vertrag bekommen, und dann ist das Gefängnis entstanden." Weitere 100.000 D-Mark, behauptet Kludt, seien damals an Staatssekretär B. übergeben worden, der damit offenbar Mitwisser ruhigstellen wollte.

Der inzwischen pensionierte Ex-Staatssekretär Wilhelm B., 67, bestreitet den Vorwurf, er habe sich im Zusammenhang mit der JVA bestechen lassen. Zu einem Interview war er auch auf mehrmalige Nachfrage nicht bereit. Schriftlich eingereichte Fragen beantwortete B. nicht. Stattdessen drohte er schriftlich mit juristischen Schritten gegen eine Veröffentlichung. Weiter teilte B. mit: Soweit seine "Mitwirkung an dem Gefängnisprojekt unter strafrechtlichen Gesichtspunkten relevant" erscheine, habe er "darauf hingewiesen, dass derartige eventuell gegen mich erhobene Vorwürfe nicht zutreffen".

Doch die mutmaßlichen Partner B. und Kludt kannten sich offenbar schon früher (siehe Kasten S.18), was die diskrete Anbahnung des Gefängnisdeals erst ermöglicht haben dürfte. Der Millionenauftrag wurde nicht öffentlich ausgeschrieben. Das war nach der Gesetzeslage damals nicht nötig. Erst Ende der 90er-Jahre, teilt das Finanzministerium in Schwerin mit, habe man in Deutschland begonnen, auch ÖPP-Modelle vergaberechtlich zu problematisieren. "Inwieweit das Projekt nach heutigen rechtlichen Maßstäben dem Kartellvergaberecht unterliegen würde, ist daher nicht relevant, für Verträge über Mietverhältnisse für Grundstücke trifft dies jedenfalls nach wie vor nicht zu", sagt Ministeriumssprecher Stefan Bruhn. Mit anderen Worten: Während in Deutschland beispielsweise die Anbringung von zwei WC-Trennwänden in einem Behördengebäude ausschreibungspflichtig ist, kann sich ein Landesministerium mit einem 120-Millionen-Euro-Vertrag für 30 Jahre an einen Vermieter binden, ohne dass irgendeine öffentliche Kontrolle stattfindet.

Öffentlich-private Partnerschaften als Geheimsache – dass mit dieser Form der vertrauensvollen Zusammenarbeit zwischen Staat und Wirtschaft auch Mauscheleien Tür und Tor geöffnet wird, vermuten ÖPP-Kritiker schon seit

Langem. Indizien gab es durchaus. Das Beispiel der JVA Waldeck zeigt: Bei der ÖPP geht es vordergründig um ein Modell zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben. Im Hintergrund gibt es geheime Absprachen zwischen Politik und Wirtschaft, werden letztlich die Staatskassen geplündert. Mit dabei: Investmentbanker, Baukonzerne, hoch bezahlte Berater und Rechtsanwälte, willfährige oder möglicherweise korrupte Politiker. Hier treffen sich Interessen auf wundersame Weise. Eine vertrauensvolle Zusammenarbeit, die sich auszahlt für Finanzinstitute und Baukonzerne – und für manche Politiker. Aber nicht für die Steuerzahler, und schon gar nicht für ihre Kinder und Kindeskiner.

Eine "Finanzierungsillusion" nennt das Holger Mühlenkamp von der Universität für Verwaltungswissenschaften in Speyer. Für ihn ist klar, dass die gesetzliche Schuldenbremse geradezu einen ÖPP-Boom ausgelöst hat. Da die öffentliche Hand in Zukunft auf konventionelle Weise "wesentlich weniger Infrastruktur finanzieren" könne, erklärt der Ökonom, liefere ÖPP kurzfristig einen Ausweg. Langfristig aber habe man die Haushalte gebunden. Das sei ein grundlegendes politisches Problem, so Mühlenkamp: "Deshalb sprechen wir in der Ökonomie nicht von Politiker-Versagen, sondern von Politik-Versagen."

Rund 190 Projekte werden derzeit in Deutschland in öffentlich-privater Partnerschaft betrieben. Autobahnen, Landstraßen, Universitäten, Krankenhäuser, Sportplätze, Feuerwachen und, wie beschrieben, Gefängnisse – es gibt praktisch nichts, das nicht in öffentlich-privater Partnerschaft betrieben werden kann und wird. Auch die Hamburger Elbphilharmonie war ursprünglich als ÖPP-Projekt geplant. Als die Kosten dann explodierten, verloren die privaten Partner das Interesse. Die Hansestadt Hamburg musste als Bauherrin einspringen und nahezu alle Risiken übernehmen. Die Gesamtkosten werden jetzt auf 789 Millionen Euro geschätzt – sechsmal mehr als ursprünglich veranschlagt.

Das Modell ist immer wieder dasselbe: Dem Staat fehlt das Geld, und Schulden machen ist verboten. Aber der Bedarf ist da. Also begibt man sich in die Hände privater Investoren. So übergab der Landkreis Offenbach im Jahr 2005 seine rund 90 Schulen an zwei Unternehmen, den Baukonzern Hochtief und die SKE Facility Management, eine Tochter des französischen Konzerns Vinci. Die Privatfirmen sanierten die Schulgebäude, unterhalten sie jetzt in Eigenregie und vermieten sie an den Kreis – vorerst bis 2020. Danach wird man weitersehen.

Vier Jahre dauerte die Sanierung. Die staatliche Verwaltung hätte da angeblich nicht mithalten können. "Um die Schulen auf konventionelle Weise zu sanieren, hätten wir etwa 25 Jahre gebraucht", sagt Landrat Oliver Quilling. So hat die Zusammenarbeit mit den Privaten für den Landkreis zwei wichtige Folgen: Zum einen sind die meisten Schulen nach der Sanierung in einem Zustand, von dem man anderswo nur träumen kann: gepflegte Flure, helle Klassenräume, moderne Technik für den Unterricht. Zum anderen aber wurde alles viel teurer als zuvor berechnet. Dabei wurde die ÖPP-Lösung gewählt, weil sie nicht nur schneller, sondern angeblich auch 18,5 Prozent günstiger sein sollte als die staatliche Variante. Das hatten jedenfalls Berater von BBD Berliner Beratungsdienste und Ernst & Young dem Landkreis zugesichert – wobei sie dafür vermutlich selbst eine stolze Summe bekommen haben. Stattdessen kommen jetzt für die ganze Vertragszeit unvorhergesehene Mehrkosten von rund 250 Millionen Euro auf den Landkreis Offenbach zu.

Die Zukunft lässt sich eben schlecht in Verträge fassen. Die Zusatzkosten ergeben sich vor allem aus dem gestiegenen Bedarf, der bei den Verhandlungen nicht bedacht wurde oder nicht vorherzusehen war. Und was nicht im Vertrag steht, gibt es nicht. Oder nur mit erheblichem Aufschlag. Als der ÖPP-Vertrag geschlossen wurde, war die Ganztagschule mit Verpflegung für die Schüler noch kein Thema. Rechnungshof-Präsident Dieter Engels erkennt in den langen Vertragslaufzeiten ein prinzipielles Problem von ÖPP: "Wir schreiben zunächst den Standard von heute fest." Entweder begnüge man sich damit, oder es müsse nachverhandelt werden. "Dann steht man einem Unternehmen gegenüber, an das man fest gebunden ist. Und das hat ein relativ leichtes Spiel, sozusagen die Preise hochzutreiben", sagt Deutschlands oberster Finanzkontrolleur.

Rund 7,5 Milliarden Euro beträgt das Volumen aller aktuellen ÖPP-Projekte in Deutschland. Angeblich profitieren alle Seiten. Der Knackpunkt aber sind die Wirtschaftlichkeitsberechnungen – was kosten die Projekte, wer verdient und wie viel? Das bleibt meist geheim. So geheim, dass selbst der oberste Souverän, das Parlament, nichts darüber erfahren darf. Nur wenige Politiker wehren sich dagegen. Einer von ihnen ist Anton Hofreiter, 44, der Fraktionsvorsitzende der Grünen im Bundestag und langjähriger Vorsitzender des Verkehrsausschusses. "Es geht hier immerhin um knappes öffentliches Geld, und wie soll das Parlament den Umgang der Exekutive mit diesem knappen Geld prüfen, wenn alles geheim ist?", sagt er. Als Begründung für die Geheimniskrämerei wird genannt: Betriebsgeheimnisse der beteiligten Unternehmen. Man könne sensible Firmendaten nicht der Öffentlichkeit preisgeben. Also wird im Verborgenen verhandelt und anscheinend öfter mal gekungelt.

Wenn Hofreiter auf Akteneinsicht klagt, was er unter Berufung auf das Informationsfreiheitsgesetz schon mehrfach getan hat, werden die wichtigsten Daten geschwärzt. Wenn er sich in die streng abgeriegelte Geheimschutzstelle des Bundestages begibt, darf er zwar die dort verwahrten unzensierten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen von ÖPP-Projekten einsehen, muss sich aber auf ein absurdes Spiel einlassen. "Ich kann sie lesen, ich darf sie verstehen, ich kann feststellen, ist es wirtschaftlich oder ist es nicht wirtschaftlich", sagt Hofreiter, "aber ich kann weder mit der allgemeinen Öffentlichkeit noch mit einem Abgeordnetenkollegen noch nicht einmal mit meinen Mitarbeitern darüber sprechen." Bei ÖPP werde "die parlamentarische Kontrolle ausgebremst".

Die Experten des Bundesrechnungshofs in Bonn kennen die Zahlen für viele ÖPP-Projekte in Deutschland. Natürlich dürfen auch sie nicht über Details sprechen, dennoch haben sie es sich nicht nehmen lassen, die beteiligten Ministerien gleich mehrfach öffentlich zu rügen. Vor allem mit dem früheren Bundesverkehrsminister Peter Ramsauer, CSU, haben sich die Rechnungsprüfer angelegt. Ramsauer war ein entschiedener Verfechter von ÖPP-Modellen für die Erneuerung und Erweiterung von Autobahnen. Sein Nachfolger Alexander Dobrindt, CSU, hat bisher nicht erkennen lassen, dass er an dieser Politik etwas ändern will. Im vergangenen Jahr stellte der Bundesrechnungshof in einem 52 Seiten starken Gutachten zu ÖPP im Autobahnbau fest, bei den bisher verwirklichten Modellen bestünden "Zweifel an deren Wirtschaftlichkeit". Sie könnten "künftig zu erheblichen Mehrbelastungen" für die öffentliche Hand führen.

Ramsauer hat sich in seiner Amtszeit von derartiger Kritik nie beirren lassen. Er ließ in den vergangenen Jahren gleich zehn ÖPP-Autobahnprojekte anschieben. Zur Einweihung des letzten in seiner Amtszeit mit ÖPP fertiggestellten Autobahnabschnitts in der Nähe von Augsburg ist er im Sommer vorigen Jahres persönlich angereist. Es war Wahlkampf, und man befand sich auf heimischem Territorium in Bayern, da durfte man als Politiker schon mal deutlicher werden. "Bedenkenträger und Nörgler" nannte Ramsauer in seiner kurzen Ansprache die ÖPP-Kritiker. Sie wären nie diejenigen gewesen, die "die großen Zukunftsfragen unserer Infrastruktur letztlich bewerkstelligt" hätten. Man würde sie "am Wegesrand liegen lassen und voranschreiten", sagte der Minister noch, ÖPP sei "ein Zukunftsmodell". Für ihn selbst gilt das zwar nicht mehr, aber mit den derzeit noch laufenden sechs großen Autobahnprojekten in einem Gesamtvolumen von 2,4 Milliarden Euro werden sich künftige Generationen von Politikern und Steuerzahlern herumschlagen müssen.

So wie Niedersachsens Wirtschafts- und Verkehrsminister Olaf Lies, 46. Als der SPD-Politiker im Frühjahr 2013 ins Amt kam, fand er eine Weisung aus Berlin vor, gegen die er seither anzugehen versucht. Schon seit Jahren wird die Autobahn A7 zwischen Hannover und Kassel abschnittsweise erneuert und auf sechs Spuren erweitert. Bisher geschah das auf konventionelle Weise: Der Staat investierte selbst und beauftragte Baufirmen mit der Ausführung. Die Erweiterung eines 30 Kilometer langen Teilstücks zwischen Seesen und Nörten-Hardenberg soll nach dem Willen des Bundes als ÖPP-Maßnahme ausgeschrieben werden. Die Haltung des Landesministers dazu ist eindeutig: "Das macht überhaupt keinen Sinn, das ist Steuergeldverschwendung", erklärt Lies beim Gespräch in seinem Amtszimmer im feudalen Wangenheimpalais in Hannover, das ein wenig an frühere Zeiten erinnert, in denen Regenten noch hemmungslos Geld ausgeben konnten. Der Minister sagt, eine Voruntersuchung habe gezeigt, dass der Ausbau des Teilstücks mit ÖPP rund 13 Millionen Euro teurer wäre als die konventionelle Variante. Deshalb habe er "lange und intensiv" dagegen gekämpft und gehofft, sich mit dem Kostenargument am Ende gegen die ÖPP-Hardliner durchsetzen zu können. Aber die Politiker in Berlin, die bei Bundesautobahnen gegenüber dem Landesminister weisungsbefugt sind, wollen von der Ausschreibung als ÖPP-Modell nicht abrücken. "Es kann noch so unsinnig sein", bilanziert Minister Lies frustriert, "wenn der Bund sagt: 'Verschwende das Geld', dann muss ich es tatsächlich verschwenden." Finanzplanung Modell Absurdistan.

Lies' Argumente werden vom Bundesrechnungshof noch bekräftigt. Der stellte nach eingehender Prüfung fest, sogar bis zu 25 Millionen Euro könne der Bund bei der A7 einsparen, "wenn er in konventioneller Weise ausbaut". Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen des Bundesverkehrsministeriums enthielten "methodische Fehler", erklärt Rechnungshof-Präsident Dieter Engels, zum Beispiel bei den Zinsberechnungen. Außerdem sei in die Wirtschaftlichkeitsberechnungen des Berliner Ministeriums die Annahme eingeflossen, dass der private Partner später auch Steuern zahlen würde. Dagegen sagt Engels: "Wir meinen, es ist offen, ob diese international tätigen Unternehmen wirklich später Steuern zahlen." Auf der anderen Seite habe man dort aber "vernachlässigt, dass der Mittelstand von den ÖPP-Projekten nicht mehr profitieren kann". Das sei "Trick 17 mit Selbstüberlistung" des Staates: die Steuereinnahmen von Großkonzernen, die häufig dort ihre Steuern bezahlen, wo die Sätze am niedrigsten sind, werden einkalkuliert, die

Steuern von regionalen Betrieben, die brav in Deutschland abführen, fließen nicht in die Kalkulation ein.

Für den Präsidenten des Bundesrechnungshofes bleibt allerdings eine relativ simple Überlegung maßgebend. Man müsse sich nur vergegenwärtigen, sagt Dieter Engels, worin sich ÖPP-Projekte und klassische Methoden unterscheiden. Das Unternehmensinteresse sei "in der Regel auf Gewinn ausgerichtet", die klassische Bauweise unter staatlicher Regie dagegen nicht. Zudem zahle das Unternehmen in aller Regel für Kredite am Markt höhere Zinsen als die öffentliche Verwaltung. "Wenn man das alles zusammennimmt, dann hat man zumindest einen Anhaltspunkt dafür, dass es tendenziell teurer werden muss," sagt Engels.

36.000 Seiten umfasst der Vertrag für den Ausbau der A1 zwischen Hamburg und Bremen, des ersten deutschen Autobahnabschnitts, der als ÖPP-Projekt saniert wurde. Die "A1 mobil", eine Tochter des Baukonzerns Bilfinger (früher BilfingerBerger), übernahm den sechsspurigen Ausbau des rund 74 Kilometer langen Teilstücks und ist jetzt bis 2038 für den Unterhalt der Strecke verantwortlich. Die Gesamtkosten für Bau und Betrieb der Strecke werden mit 650 Millionen Euro angegeben. Zur Finanzierung des Projekts teilen sich der Staat und "A1 mobil" die Einnahmen aus der Lkw-Maut auf diesem Abschnitt – nach einem Schlüssel, der natürlich geheim ist. Seit Oktober 2013 sind die Bauarbeiten beendet.

Weil die 176 Aktenordner des Vertragswerks so viel Platz wegnehmen, haben sie die Beamten des Niedersächsischen Straßenbauamts in Verden (Aller) nach Abschluss der Bauphase in eine Regalreihe in der hintersten Ecke ihres Kellers verbannt. Der inzwischen pensionierte Amtsleiter Heiko Gerken, 65, kommt eigens zum Gesprächstermin in seine ehemalige Dienststelle. Stolz führt er das Vertragswerk vor, das ihn und seine Mitarbeiter zwei Jahre Arbeit gekostet hat. So lange dauerten die Verhandlungen mit der "A1 mobil".

"Das hier ist der wichtigste Ordner", sagt Gerken und deutet auf den einzigen weißen unter vielen schwarzen und einigen roten Aktenrücken im Regal. Er trägt die Aufschrift "Teil-Angebot" und soll die Vereinbarungen über den Rechenmechanismus und die Höhe der Vergütung beinhalten. "Ich kann nachvollziehen, dass Sie da reinschauen wollen", sagt der Beamte, "aber das ist im Moment nicht möglich. Das ist geheim."

Bei so viel Geheimniskrämerei hilft nur etwas Spekulation. Bis zum Ende der Vertragslaufzeit im Jahr 2038 dürften die Einnahmen aus der Lkw-Maut allein auf dem fraglichen Teilstück zwischen Hamburg und Bremen bei etwa 2,1 Milliarden Euro liegen, wenn man nur das heutige Lkw-Aufkommen zugrunde legt. Bei 650 Millionen Euro Gesamtkosten würde der Überschuss also um die 1,5 Milliarden Euro betragen, tatsächlich wohl sogar noch mehr, weil der Verkehr eher zu- als abnehmen wird. Wie der Gewinn bis 2038 zwischen dem Staat und dem privaten Partner aufgeteilt wird, das ist das große Staatsgeheimnis.

Vier Jahre dauerte es, die Autobahn A1 zwischen Hamburg und Bremen auf sechs Spuren auszubauen – ein Rekord dank ÖPP. Der Zeitdruck beim Ausbau führte zur längsten und gefährlichsten Baustelle Europas. Die Folgen bekamen die Beamten der Polizei in Sittensen zu spüren. Bei den Autobahn-Wachtmeistern herrschte vier Jahre lang Hochbetrieb. Hauptkommissar Knut Nagel, 42, steht vor einer Karte des Streckenverlaufs und erklärt das

Baustellensystem. Viele Fahrer hätten Probleme mit den engen Fahrstreifen gehabt, daher sei es immer wieder zu Staus gekommen, erklärt Nagel. "Oft sind dann Lkw-Fahrer ungebremst auf stehende Fahrzeuge am Stauende aufgefahren", sagt der Polizist, "viele dieser Unfälle endeten tödlich." Die schnellere Bauweise durch ÖPP führte bei der A1 zu einem dramatischen Anstieg der Unfallzahlen. Vor den Bauarbeiten gab es rund 600 bis 700 Unfälle im Jahr. Während der Baumaßnahmen stiegen die Zahlen dann trotz Geschwindigkeitsbegrenzung auf 1500 bis 1600 im Jahr an.

Auch jetzt, nach der Fertigstellung, nehmen die Sorgen für die Polizisten kein Ende. Auf der frisch renovierten sechsspurigen Bahn herrscht freie Fahrt, aber es fehlt eine sogenannte Verkehrsbeeinflussungsanlage. "Wenn etwas passiert, haben wir keine Möglichkeit, in den Verkehrsfluss einzugreifen, sodass jetzt wir mit den Risiken der hohen Geschwindigkeiten leben müssen", sagt Polizist Nagel. Ein Schildbürgerstreich: Was man von jeder modernen Autobahn kennt – die Brücken mit den elektronisch ansteuerbaren Verkehrsschildern – wurde bei dem ÖPP-Projekt vorab nicht kalkuliert. Und was nicht vereinbart wurde, gibt es auch nicht. Jetzt sollen sie nachträglich aufgestellt werden, für mehrere Millionen Euro. Auf Staatskosten natürlich.

So zeigt sich immer wieder: Die Profiteure bei ÖPP sind, neben den Banken, einige wenige große europäische Baukonzerne wie Bilfinger oder Hochtief in Deutschland. In Frankreich sind es Bouygues und der Dienstleistungskonzern Vinci, der sich durch ÖPP zum größten privaten Betreiber von Autobahnen in Europa mit einem Umsatz von 35 Milliarden Euro entwickelt hat. Kein Wunder, dass der Einzug von ÖPP in die Politik als Beispiel für erfolgreiche Lobbyarbeit gilt.

In einer konzertierten Aktion hatte 2003, zu Zeiten der rot-grünen Koalition, ein großer Teil der in Deutschland tätigen Finanzwirtschaft die "Initiative Finanzstandort Deutschland" (IFD) gegründet. Eines der Ziele: Man wollte die politischen und gesetzlichen Voraussetzungen für ÖPP schaffen. Zusammen mit Beamten aus dem Finanzsektor und mit Anwälten der internationalen Kanzlei Freshfields Bruckhaus Deringer legten die IFD-Lobbyisten dem Bundesfinanzminister damals ein Konzept für die gesetzlichen Grundlagen von ÖPP vor. Der Minister übernahm den Entwurf in weiten Teilen unverändert und präsentierte sich fortan als einer der eifrigsten Verfechter der Idee. Sein Name: Peer Steinbrück.

Im November 2008 nahm unter Steinbrücks Ägide eine halb öffentliche, halb private Beratungsgesellschaft namens "Partnerschaften Deutschland – ÖPP Deutschland AG" die Arbeit auf, die im Jahr zuvor gegründet worden war. Die Gesellschaft ist selbst eine öffentlich-private Partnerschaft: Die Bundesregierung bezahlte zehn Millionen Euro als Startkapital, die private Wirtschaft hat sich mit 66 Unternehmen und Verbänden und einem Kapital von rund 7,7 Millionen Euro beteiligt. Zu den Treffen des Lobby-Verbandes werden Behördenvertreter und Parlamentarier schon mal kostenlos eingeladen. Journalisten werden nicht so hofiert. Man wirkt eben am liebsten diskret im politisch-wirtschaftlichen Hintergrund.

Der Geschäftsführer von "Partnerschaften Deutschland – ÖPP Deutschland AG", Johannes Schuy, reagiert auf Anfragen eher reserviert. Schuy arbeitete zuvor im Bundesministerium der Finanzen und war dort langjähriger Leiter des Haushaltsbereichs Investitionshaushalte sowie der Projektarbeitsgruppe ÖPP, bevor er auf den nach Schätzungen von Branchenkennern etwa doppelt so

hoch dotierten Vorstandsposten wechselte. Die Fragen hätte er zuvor gern schriftlich, lässt er sein Büro mitteilen. Als diese vorgelegt werden, kommt die Absage. Fragen wie die nach der "Gefahr, dass ÖPP in der Politik als Mittel zur Umgehung der Schuldenbremse benutzt wird", hielt man für zu negativ gefärbt, lässt die Assistentin telefonisch wissen. Die schriftliche Absage erfolgt dann ohne Begründung. Von Öffentlichkeit scheinen die öffentlich-privaten Partner nicht viel zu halten.

Umso intensiver warb dafür Peer Steinbrück für ÖPP, als er sich nach seiner Zeit als Bundesfinanzminister zwischenzeitlich in den Polit-Ruhestand begeben hatte und eine Zweitkarriere als gut dotierter Redner begann. Im Geschäftsbericht 2010 von BilfingerBerger (heute Bilfinger) gab Steinbrück unter der Überschrift "ÖPP muss besser kommuniziert werden" ein groß aufgemachtes, sechsseitiges Interview zum Thema. ÖPP könne "erhebliche Vorteile haben", die man "natürlich in der politischen Diskussion deutlich machen" müsse, so der Ex-Finanzminister in dem Gespräch, das der Geschäftsführer der Agentur Brunswick, Carl Graf von Hohenthal, im Auftrag von BilfingerBerger geführt hatte. Es gebe eine ganze Reihe "vorzeigbarer Projekte, mit denen sich nachweisen lässt, dass ÖPP eine Alternative ist, die durchaus stärker genutzt werden sollte", empfiehlt Steinbrück weiter.

Wie viel zahlte der Baukonzern für diese Art von Werbung? Steinbrück spricht immer gern und viel, auch außerhalb der Politik. Nur über die Auftrittshonorare sprach er nicht so gern. Auf Nachfrage bei einem Wahlkampftermin reagiert der SPD-Kanzlerkandidat unwirsch: "Ich muss nicht in jede Hose springen, die Sie mir hinhalten, und ich werde nicht in die Hose springen. So einfach ist das." Erst auf öffentlichen Druck hin hatte Steinbrück seine Auftrittshonorare für die Jahre 2010 und 2011 detailliert preisgegeben: insgesamt 1.011.822,69 Euro. Darunter finden sich beispielsweise 15.000 Euro von der Unternehmensberatung Ernst & Young, die auch im ÖPP-Bereich tätig ist, sowie weitere 15.000 von Freshfields Bruckhaus Deringer. Die Wirtschaftskanzlei hatte, wie berichtet, bei der Gründung der Initiative Finanzstandort Deutschland (IFD) mitgemischt und in dem Zusammenhang unter anderem auch ein Rechtsgutachten im Auftrag des Finanzministeriums unter Peer Steinbrück erstellt.

Nur das Interview-Honorar für den BilfingerBerger-Geschäftsbericht findet sich in der Liste nicht. Das fiel auch dem "Spiegel" auf, der in seiner Ausgabe 48/2012 eine denkwürdige Szene schildert. Ein Gespräch mit 50 Journalisten habe Steinbrück "halbwegs gut" hinter sich gebracht, als die Frage komme, weshalb er das Honorar von BilfingerBerger nicht offenlege. "Die Blicke bleiben leer, niemand hat eine Idee", so der "Spiegel", "'das ist genannt', sagt Steinbrück schließlich. 'Nein, nur dass es über 7000 Euro sind.' 'Ist das nicht aufgeführt über die Agentur?' 'Nee.' 'Es ist dieselbe Summe: 15.000 Euro.'"

So weit der Bericht des "Spiegel". Was das Nachrichtenmagazin nicht erklärte, war, warum gerade BilfingerBerger verschwiegen wurde. Mit einem Blick in den Geschäftsbericht wäre man auf die ÖPP-Connection gestoßen. "Möglicherweise handelt es sich bei der Bilfinger-Zahlung um eine der problematischsten Geldquellen überhaupt", sagte der Staatsrechtler Hans Herbert von Arnim damals, schließlich habe das Interview ein Thema behandelt, mit dem Steinbrück als Regierungsmitglied befasst gewesen sei. So heißt es im Vorspann vor dem Interview im Bilfinger-Geschäftsbericht: "Peer Steinbrück hat sich als Ministerpräsident von Nordrhein-Westfalen und später

als Bundesfinanzminister immer wieder nachdrücklich für ÖPP-Projekte eingesetzt." In jener Zeit setzte Bilfinger im Bereich "Building and Facility Services", zu dem ÖPP gehört, Milliarden um.

Ein Ex-Kollege Steinbrücks, Roland Koch, ist seit 2011 Vorstandschef von Bilfinger. Zuvor war er bekanntlich Ministerpräsident in Hessen. Als Koch ins Baugewerbe wechselte, hatte Bilfinger kurz zuvor einen 80-Millionen-Auftrag für eine Landebahn des Frankfurter Flughafens bekommen. Für das Projekt hatte sich Koch schon als Politiker starkgemacht. Das Beispiel zeigt, dass für Politiker das Modell der öffentlich-privaten Partnerschaft auch über die aktive Zeit hinaus bestens funktionieren kann – was man jüngst auch an der beruflichen Entwicklung etwa des Kanzleramtsministers von Klaeden studieren konnte. Eine klassische Win-win-Situation. Oder die Fortsetzung der Politik mit anderen Mitteln.

Ähnliches widerfuhr auch dem Finanzstaatssekretär Wilhelm B. aus Mecklenburg-Vorpommern, dem Mann, der nach Aussagen seines ehemaligen ÖPP-Komplizen Kludt den Bau der JVA Waldeck gegen Schwarzgeld eingefädelt haben soll. Nach seiner Zeit im Schweriner Finanzministerium wechselte B. als Staatssekretär ins Wirtschaftsministerium. Dort geriet er 2001 in die Schlagzeilen, unter anderem wegen der Vergabe eines Auftrags für 900.000 D-Mark (rund 450.000 Euro) an eine PR-Agentur – ohne Ausschreibung, die in diesem Fall, anders als bei der JVA Waldeck, vorgeschrieben war. Wenig später trat Wilhelm B. zurück und verabschiedete sich in den einstweiligen Ruhestand. Offiziell hatte das nichts mit den Vorwürfen gegen ihn zu tun.

Der Ex-Staatssekretär fiel weich. Denn B. arbeitete ab 2002 für die Firmengruppe Kludt und Wegner, also genau für die alten Freunde, denen er einige Jahre zuvor angeblich den Gefängnisauftrag zugeschanzt hatte. Als Honorar für seine Tätigkeit habe er daraufhin "10.000 Euro im Monat bekommen und Gewinnbeteiligung", berichtet Siegfried Kludt im Interview. "Dann war er in den Gesellschaften beteiligt, die wir später in Luxemburg hatten, und hat noch mal 250.000 Euro Verwaltungsratsgebühr bekommen." B. habe so in weiteren gemeinsamen Geschäftsjahren "mehrere Millionen Euro" verdient, behauptet Kludt weiter, "vom Finanzbeamten habe ich ihn zum Multimillionär gemacht". Vielleicht als späte Belohnung für den JVA-Deal? Auch hierzu wollte sich B. auf Nachfrage nicht äußern.

Beim Schweriner Finanzministerium zeigt man sich bis heute ahnungslos. Die für Liegenschaften zuständige Referentin Ulrike Wenner-Bunge kann sich schlicht "nicht vorstellen", dass es damals Verbindungen zwischen dem damaligen Staatssekretär Wilhelm B. und den Investoren aus Hamburg gab und dass möglicherweise umgerechnet rund 300.000 Euro an Schwarzgeld geflossen sein könnten. Auf schriftliche Nachfrage teilt das Finanzministerium noch mit, aus damaliger Sicht seien die Konditionen bei dem ÖPP-Geschäft "nicht ungünstig" gewesen. Im Übrigen gehe man davon aus, dass "damals das für die öffentliche Hand seit jeher geltende Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (...) beachtet und eingehalten wurde".

Für die Angelegenheit interessiert sich jetzt auch der Landesrechnungshof in Mecklenburg-Vorpommern. Dabei dürfte es vor allem um die Frage gehen, welche Nachteile dem Land dadurch entstanden sind. Bemerkenswert war, dass die Finanzkontrolleure in Schwerin erst auf Nachfragen entdeckt hatten, dass die rund vier Millionen Euro teure Mietzahlung in vergangenen Jahren im Einzelplan 12 ("Hochbaumaßnahmen des Landes") des Finanzplans nicht

aufgeführt war. Unter "Besondere Finanzierungsausgaben" hätte sie dort eigentlich stehen müssen. Erst im Entwurf für das kommende Haushaltsjahr wird der Ausgabenposten plötzlich ausgewiesen. Ein Zusammenhang mit unseren Recherchen bestehe aber nicht, wurde uns versichert.

Ein Zufallsfund. Oder doch kein Zufall, sondern Teil des ÖPP-Prinzips, mit dem die öffentliche Hand ihre Bilanzen schön? Der Bundesrechnungshof fordert schon seit Längerem, dass "zumindest alle ÖPP-Projekte im Haushalt transparent dargestellt werden", wie Präsident Dieter Engels erklärt: "Es müssen sogenannte Verpflichtungsermächtigungen eingebracht werden, sodass jeder Parlamentarier sehen kann, was jetzt passiert."

In der einstigen ÖPP-Hochburg Frankreich reichte ein neues Gesetz, um die verdeckte Schuldenmacherei zu beenden. Bis Ende 2010 wurden Investitionen, die mit ÖPP finanziert wurden, nicht als Schulden angesehen. Nach dem neuen Gesetz müssen sie wie Schulden behandelt werden. Damit taugt die öffentlich-private Partnerschaft nicht mehr dazu, die Schuldenbremse zu umgehen, und so fiel einer der wesentlichen Anreize für dieses viel gepriesene Instrument der Politik weg. Der ÖPP-Markt in Frankreich brach innerhalb kürzester Zeit ein. Von 5,3 Milliarden Euro im Jahr 2011 auf 1,06 Milliarden im Jahr 2013.

Eine entsprechende Gesetzesänderung dürfte auch in Deutschland das Ende der öffentlich-privaten Lizenz zum Gelddrucken sein. Und der teuren Illusion, dass man eine moderne Infrastruktur, Schulen, Autobahnen oder auch Gefängnisse bauen kann, ohne sie zu bezahlen.

Die Dokumentation "Der geplünderte Staat – geheime Geschäfte von Politik und Wirtschaft" von Stefan Aust und Thomas Ammann wurde angeregt durch Ulrike Dotzer, Leiterin der Arte-Redaktion des NDR. Redaktion: Kathrin Bronnert und Kuno Haberbusch. Sendung: Arte, 11.2., 22.00 Uhr und NDR 3, "45 min", 17.2., 22.00 Uhr.