

## Bei öffentlichen Bauten über Legislaturperioden hinaus denken

Partnerschaften von Staat und Privaten zeigen, wie sich Folgekosten von Bauvorhaben kalkulieren lassen. Die öffentliche Hand sollte daraus lernen. Von Paul Schneeberger

Partnerschaften zwischen öffentlicher Hand und privaten Investoren, sogenannte PPP, sind seit einem knappen Jahrzehnt Bestandteil der politischen Diskussion in der Schweiz. Immer wieder, wenn es darum geht, öffentliche Bauten oder Infrastrukturen zu realisieren, zum Beispiel Strassen- oder Eisenbahntunnel, kommt das Modell so schnell auf, wie es wieder verschwindet. Anwendung fand und findet es bei Fussballstadien. In der Regel wird PPP zum Thema, wenn es um Vorhaben geht, die umstritten sind oder im Verteilungskampf um öffentliche Mittel sonst einen schweren Stand haben. Das am Mittwoch erneut lancierte Projekt einer neuen See-Querung in Genf ist Beispiel dafür.

### Zwei Pferdefüsse

Exemplarisch sind auch die Schnellbahn Neuenburg-La Chaux-de-Fonds, bei der auf eine PPP verzichtet wurde und die an der Urne scheiterte, oder die zweite Röhre für den Gotthard-Strassentunnel. Der Bundesrat hat diesem Ansatz eine Absage erteilt mit der Begründung, man wolle die Verfügungsgewalt über wichtige Verkehrsverbindungen nicht aus der Hand geben. Und die Strassenverkehrsverbände liessen wissen, auch für sie komme eine solche Lösung nur infrage, wenn sich die Strassenfinanzierung durch den Bund selber nicht nachhaltig sichern lasse. Das macht deutlich, dass PPP im Ruch steht, ein Vehikel zu sein, das es dem Staat gestattet, über seine Verhältnisse zu leben und private Investoren daran verdienen zu lassen. Wäre dies Ziel oder Folge von PPP, man könnte die drei Buchstaben getrost ad acta legen.

Die Analyse des ersten grösseren Verwaltungsbaus, der in der Schweiz als Public-Private Partnership realisiert wurde, macht nun deutlich, dass die Vor- und Nachteile von PPP vielschichtiger sind. Seit knapp eineinhalb Jahren ist das Verwaltungszentrum Neumatt des Kantons Bern in Burgdorf in Betrieb. Zwar stand diesem Vorhaben auch ein finanztechnischer Gesichtspunkt zu Gvatter, nämlich der Versuch, die kantonale Investitionsrechnung zu entlasten und die Aufwendungen für den 150-Millionen-Bau auf die Dauer von 25 Jahren zu erstrecken. Den grossen Nutzen aber, da sind sich die öffentlichen und die privaten Partner einig, brachte dieses Vorgehen in Bezug auf Effizienz und Nachhaltigkeit, weil sich die Partnerschaft nicht nur auf den Bau, sondern auch auf den Betrieb bezieht.

Eigentümer ist und bleibt der Kanton Bern. Der Komplex wurde aber nicht, wie bei staatlichen Bauvorhaben üblich, als einmalige Investition betrachtet, sondern als Business-Case, der auf 25 Jahre hinaus angelegt ist und in dem neben den Baukosten auch die Betriebskosten berücksichtigt sind.

Unter dem Strich resultiert bei der in Burgdorf gewählten Lösung in Bezug auf die Wirtschaftlichkeit über dieses Vierteljahrhundert hinweg ein Minderaufwand von 5 Prozent gegenüber einer konventionellen Lösung mit Bau und Betrieb durch den Staat. Die reinen Baukosten fallen um 18 Prozent geringer aus und die Betriebskosten gar um 42 Prozent, unter anderem, weil die Betreiber frühzeitig im Hinblick auf ihre Bedürfnisse Einfluss auf die bauliche Gestaltung nehmen konnten. Um 7 Prozent teurer war die Finanzierung – hier fällt ins Gewicht, dass der Staat zu günstigeren Konditionen Geld aufnehmen kann. Und gar um 118 Prozent höhere Mehrkosten weist das Projekt bei den Versicherungen aus. Die teurere Mittelbeschaffung und die umfangreichen rechtlichen Absicherungen, die dafür sorgen, dass die privaten Partner nicht den Profit vor die Dienstleistungsqualität stellen, sind also die beiden Pferdefüsse bei solchen Vorhaben.

### Folgekosten berücksichtigen

Wie es in der Schweiz mit dem PPP-Ansatz weitergeht, der sich gemäss Fachleuten insbesondere für Projekte mit Investitionsvolumen von zwischen 20 und 500 Millionen Franken anbietet, ist offen. Anders als in den äusserst kostenbewussten Niederlanden, wo sich PPP als gängiges Modell für Bau und Betrieb öffentlicher Infrastrukturen etabliert hat, ist hierzulande nach wie vor kein solcher Trend auszumachen. Ein Gewinn wäre allein schon die konsequente Betrachtung auch konventioneller öffentlicher Bauvorhaben durch die PPP-Brille, will heissen: von Beginn an auch die zu erwartenden Betriebskosten zu berücksichtigen.

Immerhin sind einzelne Ansätze in diese Richtung auszumachen, beispielsweise bei den SBB, die mittlerweile wissen, dass bei jeder Neuinvestition ins Schienennetz mit jährlichen Folgekosten von vier Prozent zu rechnen ist. Öffentlich-private Partnerschaften sind kein Finanzierungstrick, sondern im Wesentlichen ein Mittel, das Politiker zwingt, über Legislaturperioden hinaus zu handeln oder zumindest zu denken.

## Obama auf Zickzackkurs

Die russische Initiative zur Giftgas-Abrüstung in Syrien hat nur geringe Aussicht auf Erfolg. Doch für den amerikanischen Präsidenten ist sie ein Rettungsring. Von Andreas Rüesch

Die Redenschreiber des Weissen Hauses sind in den letzten Tagen nicht zu beneiden gewesen. Sie arbeiten für einen Chef, dessen Syrien-Politik von Widerspruch zu Widerspruch taumelt und der Bevölkerung kaum noch überzeugend vermittelbar ist. So hat Präsident Obama erklärt, dass ein Militärschlag gegen Syrien im Interesse der USA sei, doch das Heft des Handelns hat er längst aus der Hand gegeben. Nach dem Giftgasangriff vom 21. August liess das Weisse Haus durchblicken, dass es den Kongress nicht um Erlaubnis für eine Strafaktion fragen werde; dann tat es das Gegenteil. Vor kurzem noch hatte Obama seinen Amtskollegen Putin als Politiker abgetan, der auf ihn wie ein gelangweilter Schulbub wirke und mit dem es sich nicht zu reden lohne; nun behandelte er den Kremelchef als Deus ex machina, der Amerikas Syrien-Politik aus der Sackgasse herausholen soll. Den geplanten Militärschlag beschreibt die Regierung einmal als «Botschaft, wie sie kein anderes Land aussenden kann», dann wieder als «unglaublich kleinen Einsatz». Kein Wunder, dass viele Amerikaner die Syrien-Politik als konfus empfinden. Ebenso wenig überrascht es, dass auch Obamas Redenschreiber es nicht geschafft haben, in den Text der präsidentialen Ansprache vom Dienstag eine klare Linie hineinzubringen.

### Die Verwirrung bleibt

Die ersten beiden Drittel seiner Rede verwendete Obama darauf, seinem Volk klarzumachen, dass Amerika den vom Assad-Regime verursachten Giftgas-Horror nicht unbeantwortet lassen könne. Durchaus plausibel argumentierte er, dass dies nicht nur eine moralische Frage sei, sondern auch amerikanische Interessen direkt berühre. Doch gegen Schluss, als habe man der Rede eilends einen neuen Abschnitt angefügt, verkündete Obama, dass er die Resultate des russischen Vorschlags zur C-Waffen-Abrüstung Syriens abwarten werde und der Kongress die Debatte über den Militärschlag abblasen solle. Die Wende hinterlässt Verwirrung und offene Fragen: Woraus schöpft Obama seine Hoffnung, dass Assad tatsächlich alle chemischen Kampfstoffe aushändigen wird? Welche Frist wird Washington Damaskus dafür einräumen? Wird Obama notfalls erneut die Ermächtigung zu einem Militäreinsatz beantragen, auch wenn im Kongress die Gegner derzeit klar in der Überzahl sind?

Dass Obama darauf keine Antworten gibt, ist kein Zufall. Denn selbst zweieinhalb Jahre nach dem Ausbruch des Aufstands in Syrien ringt die amerikanische Führung weiterhin um eine kohä-

rente Strategie. Nicht nur die Regierung als Ganzes, auch der Präsident selber scheint in der Frage eines Militäreinsatzes hin und her gerissen. Der daraus resultierende Zickzackkurs lässt Amerika als führungsschwach erscheinen – als Macht, die sich von den Ereignissen treiben lässt, anstatt sie mit einer langfristig angelegten Politik selber zu gestalten.

Der nächste Akt in diesem Drama lässt sich unschwer erraten. Auch wenn Syrien Zustimmung zu der russischen Initiative angedeutet hat, wird es seine Chemiewaffen kaum widerstandslos abtreten. Über die genauen Bedingungen, zu denen Damaskus abrüsten soll, wird ein Seilziehen im Uno-Sicherheitsrat beginnen. Moskau und Damaskus haben dabei fast unbeschränkte Möglichkeiten, auf Zeit zu spielen. Bereits fordert der Kremel, dass Washington als Vorleistung die militärische Drohkulisse abbauen solle. Weitere Stolpersteine werden folgen. Selbst wenn sich Assad zur Vernichtung seiner Giftgasarsenale verpflichten sollte, wäre damit noch nicht viel gewonnen. Sogar in Friedenszeiten würde die Abrüstung Jahre in Anspruch nehmen – die USA und Russland haben 16 Jahre nach Inkrafttreten der Chemiewaffenkonvention noch immer nicht alle ihre Bestände vernichtet. Erst recht muss bezweifelt werden, dass sich die Abrüstung unter Bürgerkriegsbedingungen verwirklichen lässt. Die Bewegungsfreiheit von Uno-Inspektoren wäre begrenzt oder liesse sich mit beliebigen Vorwänden einschränken. Eine überprüfbare Abrüstung hiesse zudem, dass das Assad-Regime Einblick in Produktion, Kommandostrukturen und Einsatz von Giftgas geben müsste; solche Transparenz wird es jedoch nicht gewähren, weil dies den Weg zu Ermittlungen wegen Kriegsverbrechen öffnen würde.

### Ein bequemer Rückzieher

Die Aussicht auf ein unergiebiges Katz-und-Maus-Spiel mit der syrischen Führung ist Obama zweifellos bewusst. Dennoch hat die russische Initiative für ihn enorme Vorzüge: Sie hilft ihm, einer fast sicheren Niederlage im Kongress zu entgehen und einen Militärschlag zu vermeiden, für den er nicht die Alleinverantwortung übernehmen will. Obama sucht einen gesichtswahrenden Ausweg, und dies deckt sich mit den Interessen in vielen Hauptstädten. In Westeuropa, Moskau, ja selbst in Damaskus kann man mit der Fassade eines diplomatischen Scheinprozesses gut leben. Betrogen muss sich in dieser Situation nur eine Seite fühlen: die syrische Opposition, die vorschnell geglaubt hatte, Amerika werde seinen Worten endlich Taten folgen lassen.

## Kein Ausweg aus dem sozialdemokratischen Jammertal

Die Umfragen in Deutschland sprechen nicht für einen Wechsel im Kanzleramt. Die Sozialdemokraten haben in einem Jahrzehnt die Hälfte ihrer Wähler verloren. Zudem glaubt kaum jemand, dass die SPD das Land besser regieren könnte als die jetzige Koalition. Gibt es ein sozialdemokratisches Regierungsunfähigkeits-Gen? Von Manfred Güllner

Nach der Fernsehdiskussion zwischen Kanzlerin Angela Merkel und ihrem Herausforderer Peer Steinbrück – in Deutschland «TV-Duell» genannt – keimt bei den deutschen Sozialdemokraten nach Steinbrücks nassforschendem Auftritt neue Hoffnung, doch noch eine Mehrheit für eine rot-grüne Koalition aus SPD und grüner Partei zu erhalten und Steinbrück anstelle von Merkel ins Kanzleramt zu bringen. Dabei blendet die SPD die gesellschaftliche Wirklichkeit weitgehend aus. Sie vergisst, in welchem tiefen Tal sie sich befindet; denn bei der letzten Bundestagswahl 2009 gaben ihr nur noch 16 von 100 Wahlberechtigten ihre Stimme. Man muss bis zur Reichstagswahl 1924 zurückblicken, um auf eine so schlechte Mobilisierung sozialdemokratischer Wähler zu stossen. Die SPD übersieht auch, dass sie 1998 mit dem Kandidaten Gerhard Schröder von 20 Millionen Wählern gewählt wurde, im September 2009 aber noch nicht einmal mehr von 10 Millionen. In nur einem Jahrzehnt hat die SPD somit die Hälfte ihrer Wähler verloren. Und in den 11 Bundesländern, in denen seit 2009 Landtagswahlen stattfanden, konnte sie nur einen kleinen Teil – nämlich 11 Prozent – dieser abgewanderten Wähler wieder zurückgewinnen.

### Unsympathischer Kandidat

Könnte die SPD bei der Bundestagswahl ähnlich viele Wähler mobilisieren wie bei den Landtagswahlen der Jahre 2010 bis 2013, stiege ihr Anteil auf der Basis der abgegebenen gültigen Stimmen

von 23 Prozent (das war das Wahlergebnis von 2009) auf 25 bis 26 Prozent. Damit aber läge sie weit hinter der Union, die ihren Stimmenanteil von 33,8 Prozent bei der letzten Wahl mit aller Wahrscheinlichkeit deutlich steigern kann.

Ein Kanzlerwechsel ist somit so gut wie ausgeschlossen. Der ist auch deshalb unwahrscheinlich, weil Merkel grosse Popularität geniesst und Steinbrück eher unbeliebt ist. Er hat seit seiner Nominierung zum Kanzlerkandidaten im Herbst 2012 mit seinen Auftritten ein eher negatives Bild von sich vermittelt. Die Mehrzahl der Wähler hält ihn für geldgierig, arrogant, ungeschickt und unsympathisch. An diesem negativen Image hat sich auch durch das «TV-Duell» wenig geändert. Hinzu kommt, dass die Mehrheit der Wähler ihm und seiner Partei keine sonderliche politische Kompetenz zutraut. Bei aller Kritik an der schwarz-gelben Regierung gibt es deshalb – anders als 1998 bei der Alternative Kohl gegen Schröder – keine Wechselstimmung im Land. Kaum jemand glaubt, dass eine rot-grüne Regierung das Land besser regieren könnte als die jetzige Koalition.

Die Sozialdemokraten befinden sich derzeit in einer ähnlichen Lage wie nach dem Sturz von Helmut Schmidt im Oktober 1982, als sie auch 16 Jahre in der Opposition verharren mussten, bis sie mit Gerhard Schröder einen Kandidaten anbieten konnten, den die Wähler für wählbar hielten. Allerdings wurde auch Gerhard Schröder wie schon die beiden anderen sozialdemokratischen Kanzler in Deutschland nach dem Zusammenbruch des Nationalsozialismus – Willy Brandt und

Helmut Schmidt – von der eigenen Partei im Stich gelassen. Der Verdacht drängt sich auf, dass es ein Regierungsunfähigkeits-Gen bei den Sozialdemokraten gibt. Schon in der Weimarer Ära wurde der Reichskanzler mit der längsten Regierungszeit in der sonst labilen Republik – der Sozialdemokrat Hermann Müller – von der eigenen Partei wegen einer Lappalie gestürzt. Das war das Ende demokratisch legitimer Reichsregierungen. Es folgten Präsidial-Kabinette und mit der Machtergreifung der NSDAP im Januar 1933 das Scheitern des ersten Versuchs, die Demokratie in Deutschland zu etablieren. Aber auch nach dem Ende des Nationalsozialismus hatte man über lange Phasen im Nachkriegsdeutschland den Eindruck, dass die Sozialdemokraten sich in der Opposition wohler fühlten als dann, wenn sie in der Regierung Gestaltungsmöglichkeiten besaßen.

### Auch die Union hat Probleme

In der Hektik des deutschen Wahlkampfes wird aber nicht nur von den Sozialdemokraten der drastische Vertrauenseinbruch ihrer Partei verdrängt, sondern auch die Union ist sich nicht klar darüber, dass sie ebenfalls einen Vertrauens- und Bedeutungsverlust erlitten hat. 1983 wurde die Union noch von 43 von 100 Wahlberechtigten gewählt. Nach 16 Jahren der Kanzlerschaft von Helmut Kohl waren es 1998 nur noch 28 Prozent aller Wahlberechtigten – ein Wählerschwund von rund einem Drittel. Und 2009 wurde die Union nur noch von

einem Viertel aller Wahlberechtigten gewählt. Die Wahl 2009 war ein Rückfall auf 1949, als bei der ersten demokratischen Wahl nach 1945 das politische System in Deutschland noch gar nicht voll etabliert war. Die Union erhielt 2009 nur so viel Stimmen wie 1949. Die SPD wurde von weniger Wählern gewählt als 1949, während alle sonstigen Parteien zusammen auf einen ähnlich hohen Stimmenanteil wie 1949 kamen und die Zahl der Nichtwähler 2009 die von 1949 überstieg.

Der Verlust der Bindekraft der beiden ehemals zu Recht als Volksparteien charakterisierten politischen Gruppierungen Union und SPD (zusammen wurden sie bis in die achtziger Jahre von fast 80 Prozent aller Wahlberechtigten gewählt, erhielten aber 2009 nur noch die Stimmen von noch nicht einmal 40 Prozent) kann für die politische Stabilität in Deutschland fatale Folgen haben. Schon heute beteiligt sich an regionalen und lokalen Wahlen weniger als die Hälfte aller Wahlberechtigten. Sicherlich ist die Wahlbeteiligung auch in Ländern wie der Schweiz nicht allzu hoch; nur der Rückgang der Wahlbeteiligung ist in keinem vergleichbaren westlichen Land so gross wie in Deutschland. Damit verliert die politische Elite zunehmend an Legitimität. Und viele aus der Mitte der Gesellschaft verlieren ihre politische Heimat oder fallen wieder auf rechte Rattenfänger herein – wie die Alternative für Deutschland, die Chancen hat, in den Bundestag einzuziehen.

Manfred Güllner ist Gründer und Geschäftsführer des deutschen Meinungsforschungsinstituts Forsa.