

Laura Valentukeviciute

Der Ausverkauf der Autobahn

Am 31. März dieses Jahres kommt es zum Schwur: Dann stimmt der Bundestag über mehrere Grundgesetzänderungen ab, die allen anderslautenden Bekundungen zum Trotz Privatisierungen beim Bau und Betrieb von Autobahnabschnitten und Schulgebäuden ermöglichen. Die Regierung ließ den Abgeordneten nur wenig Zeit zur gründlichen Prüfung und Diskussion: Ihnen liegen der Entwurf zur Grundgesetzänderung und das Begleitgesetz erst seit knapp drei Monaten vor.¹ Offenbar ahnen die betroffenen Ministerien – Verkehr, Finanzen und Wirtschaft –, dass das umstrittene Vorhaben nur noch unter der Großen Koalition verabschiedet werden kann.

Sicher ist, dass keiner mit diesem unpopulären Thema in den Wahlkampf ziehen will. Denn in den letzten Jahren hat sich die Einstellung der Bevölkerung zu Privatisierungen grundlegend geändert: Während in den 1990er Jahren noch eine Mehrheit dem Verkauf der öffentlichen Infrastruktur in der Hoffnung zustimmte, alles würde effizienter, glaubt das heute kaum noch jemand. Laut Forsa-Umfragen im Auftrag des Deutschen Beamtenbundes sprechen sich inzwischen 70 bis 80 Prozent der Befragten gegen Privatisierungen im Bereich der Daseinsvorsorge aus.

Auch deswegen wird die geplante Grundgesetzänderung offiziell nicht als Privatisierung bezeichnet, sondern als „Zentralisierung der Autobahnverwaltung“. Dass die Gesetzesentwürfe aber dennoch gespickt sind

mit Klauseln, die Privatisierungen ermöglichen, sollte der Öffentlichkeit verborgen bleiben. So versicherte der ehemalige Bundeswirtschaftsminister Sigmar Gabriel per E-Mail allen SPD-Mitgliedern, er selbst habe die Privatisierung der Autobahnen verhindert. In der SPD sprach man daraufhin von einer „doppelten Privatisierungsbremse“ und „roten Linien“. Doch die nun vorliegenden Gesetzesentwürfe zeigen: Das Gegenteil ist der Fall.

Die Rückkehr der Öffentlich-Privaten Partnerschaften

Zwar ist eine Form der ursprünglich von Bundesfinanzminister Wolfgang Schäuble vorgeschlagenen „materiellen Privatisierung“ nun tatsächlich ausgeschlossen. Private Investoren sollen laut Grundgesetz keine Anteile an der zu gründenden „Infrastrukturgesellschaft Verkehr“ erwerben können. Die Beteiligung Privater am Eigenkapital von Tochtergesellschaften soll hingegen grundgesetzlich ermöglicht werden.

Zudem ist geplant, diese Verwaltungsgesellschaft in privatrechtlicher Form als GmbH zu organisieren – sie wird also „formell“ privatisiert. Nach vier Jahren soll die Bundesregierung diese Rechtsform evaluieren, danach könnte sie die Verwaltungsgesellschaft in eine Aktiengesellschaft umwandeln.

Schließlich wird der dritten Privatisierungsform, der „funktionalen Privatisierung“ Tür und Tor geöffnet – in Form Öffentlich-Privater Partnerschaften (ÖPP). Das gilt insbesondere bei Autobahnen und der Schulinfrastruktur. So sollen sich private Unternehmen

¹ Geändert bzw. neu abgefasst werden sollen 14 Stellen im GG: die Artikel 74, 90, 91c, 104b, 104c, 107, 108, 109a, 114, 125c, 143d, 143e, 143f und 143g.

an Bau und/oder Betrieb von Autobahnen beteiligen können.² Zudem soll Fremdkapital zum Einsatz kommen, für das der Bundeshaushalt haftet, etwa wenn eine beteiligte Gesellschaft Konkurs anmeldet.

Zudem sollen Öffentlich-Private Partnerschaften auch bei Schulen zum Einsatz kommen – ungeachtet der Kritik von Rechnungshöfen, die schon seit Jahren davon abraten. Dafür sind zwei Schritte geplant: Zunächst wird dem Bund das Recht eingeräumt, finanzschwachen Gemeinden Hilfen zu gewähren. Dann werden Schul-ÖPP als förderfähig erklärt, für die sogar staatliche Vorschüsse gewährt werden können.

In den 1990er Jahren galten ÖPP noch als Rezept zur Sanierung klammer Kommunen: Da Investitionen zunächst von den beteiligten privaten Unternehmen vorgeschossen werden, schlagen sie sich nicht sofort in voller Höhe in den Haushalten nieder. Die Zeche zahlen die Kommunen am Ende aber trotzdem. Denn die langfristigen Verträge zwischen der öffentlichen Hand und einem privaten Partner – etwa ein für Planung, Bau oder Sanierung und Betrieb eines Projekts beauftragtes Bauunternehmen – steigern letztlich die Gesamtkosten:³ Die öffentliche Hand zahlt das Geld innerhalb der üblichen Laufzeit – von 25 bis 30 Jahren – zurück, und zwar samt Zinsen, die im Fall des privaten Kredits viel höher ausfallen als für eine Staatsanleihe oder einen Kommunalkredit. Auch die Gewinnerwartungen der privaten Unternehmen schmälern zusätzlich das Budget, das für die Infrastruktur ausgegeben werden kann.

Laut ÖPP-Befürwortern werden die höheren Kosten durch die effizientere Arbeit von Privatunternehmen mehr als wettgemacht. Weil davon aber vielerorts nichts zu spüren ist, setzen die Befürworter aktuell auf ein weiteres Argument: ÖPP würden schneller zum Ziel führen. Doch auch hier zeigt sich, dass allein die Ausschreibung in der Regel sehr lange dauert. Im Falle eines Sanierungsabschnitts der A7 beispielsweise entschied sich das Bundesverkehrsministerium im Jahr 2008, per ÖPP auszuschreiben – nach mehr als acht Jahren hat der Bau noch immer nicht begonnen.

Privatisierung durch die Hintertür

Noch vor kurzem galten ÖPP wegen der zunehmend schlechten Erfahrungen als Auslaufmodell. Gerade im Autobahnbau musste der Bund zur Kenntnis nehmen, dass ÖPP fast 40 Prozent teurer sind als die konventionelle Auftragsvergabe. Auch die Länder wollen immer seltener Autobahnen oder Gefängnisse auf diese Art betreiben. Und Kommunen wenden sich vor allem deswegen ab, weil zahlreiche Bäder- und Schul-ÖPPs scheiterten – entweder, weil die Kosten explodierten oder die Projekte sogar pleitegingen. Entsprechend ging die Zahl der Projekte ebenso zurück wie das dafür aufgewandte Finanzvolumen.

Doch obwohl der Bund derzeit finanziell sehr gut dasteht und das überschüssige Geld – auch angesichts niedriger Zinsen – ohne Weiteres für die so nötigen Infrastrukturprojekte ausgeben könnte, hält die Bundesregierung weiter an der „Schwarzen Null“ und der Schuldenbremse fest.

So berief Sigmar Gabriel im August 2014 eine Kommission ein, die Vorschläge für eine Steigerung der Investitionen in öffentliche Infrastruktur erarbeiten sollte. Laut Gabriel sollte es dabei ausdrücklich „nicht um eine Neuauflage von ÖPP-Projekten“

2 Vgl. Bundesrechnungshof, Gutachten des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung zu Organisationsformen und Finanzierungsvarianten für die Bundesfernstraßen, 30.11.2016.

3 Vgl. Werner Rügemer, Public-Private-Partnership: Die Plünderung des Staates, in: „Blätter“, 2/2010, S. 75-84; ders., Der Ruin der Kommunen: Ausverkauft und totgespart, in: „Blätter“, 8/2012, S. 93-102.

gehen. Die Kommission unter Leitung von Marcel Fratzscher vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung und unter der Beteiligung von Allianz, der Ergo-Versicherungsgruppe und der Deutschen Bank plädierte in ihrem Abschlussbericht im April 2015 aber doch für den Einbezug privater Investitionen in die öffentliche Infrastruktur. Gleichzeitig schlug die Kommission Strukturen vor, die ÖPP wesentlich erleichtern würden.⁴ Die in der Kommission vertretenen Gewerkschaften votierten gegen diese Vorschläge.

Einige der Empfehlungen finden sich nun in den aktuellen Entwürfen der Regierung wieder: insbesondere die Schaffung einer zentralen Autobahngesellschaft sowie private Investitionen in den Bau und die Sanierung kommunaler Bildungsinfrastruktur. Dafür will die Bundesregierung das Grundgesetz ändern. Allerdings ermöglicht dieses die Zentralisierung der Autobahnen schon heute. In Artikel 90 GG steht: „Auf Antrag eines Landes kann der Bund Bundesautobahnen und sonstige Bundesstraßen des Fernverkehrs [...] in bundeseigene Verwaltung übernehmen.“ Die vorgeschlagenen Grundgesetzänderungen verfolgen somit andere Zwecke: ÖPP massiv auszuweiten und die Schuldenbremse zu umgehen.

Trotz der deutlich höheren Kosten sind bereits 3,6 Prozent der Autobahnstrecken ÖPP-Projekte (für sie werden 8,8 Prozent der zur Verfügung stehenden Gelder aufgewendet).⁵ Die Grundgesetzänderung könnte diese Zahlen weiter in die Höhe treiben, denn durch sie wird eine deutliche Ausweitung von ÖPP ermöglicht. Zum einen, weil die Bundesverwaltung von nun an zentral Aufträge vergeben kann, wes-

halb sich der Bund dann nicht mehr mit Landesregierungen und -parlamenten über einzelne Projekte streiten muss; zum anderen, weil das Management der neuen „Infrastrukturgesellschaft Verkehr“ alleine entscheiden könnte, in welchem Umfang ÖPP genutzt werden. Zu befürchten ist, dass sich die Kontrolle durch Bundesregierung und Bundestag in sehr engen Grenzen halten wird, wie die Erfahrungen mit der Deutschen Bahn zeigen. So ist nicht ausgeschlossen, dass die Gesellschaft ihr gesamtes Auftragsvolumen für 30 Jahre in Höhe von rund 250 bis 300 Mrd. Euro per ÖPP vergeben wird.

Schattenhaushalt statt Schuldenbremse

Vor allem aber bieten die ÖPP die Möglichkeit, die Schuldenbremse zu umgehen, wie auch der Bundesrechnungshof bestätigte: „Die Kredite der Verkehrsinfrastrukturgesellschaft [...] werden bei der Berechnung der zulässigen Neuverschuldung nicht berücksichtigt.“ Gleichzeitig warnt der Rechnungshof, dass in den Gesetzentwürfen Kreditgrenzen fehlen. Ein Schattenhaushalt mit unbegrenzten Anlagemöglichkeiten ist somit vorprogrammiert. Ironischerweise soll dieser, wie die Schuldenbremse, im Grundgesetz verankert werden.

Für die so entstehenden Schulden haftet jedoch letztlich immer noch der Bund und nicht die neue Gesellschaft oder die Geldgeber. Denn die Verantwortung für das Funktionieren wichtiger Infrastrukturen der Daseinsvorsorge trägt der Staat und im Falle eines Konkurses muss er alle Schulden übernehmen. Genau das geschah letztes Jahr bei den spanischen Autobahnen.

Trotz oder gerade wegen dieser weitreichenden Folgen der geplanten Grundgesetzänderung sind für den Bundesrechnungshof keine Prüfungsrechte vorgesehen – dabei hat sich dieser in der Vergangenheit immer wie-

4 Katja Thiele und Carl Waßmuth, Aktuelle Entwicklungen bei der Privatisierung der Daseinsvorsorge in Deutschland mit besonderem Fokus auf Bundesfernstraßen, 2016.

5 Vgl. Lehrstuhl für Infrastruktur- und Immobilienmanagement der TU Braunschweig, Bericht zum Forschungsvorhaben „ÖPP-Infrastrukturprojekte und Mittelstand“, 2.3.2016.

der als kritische Instanz in der Auseinandersetzung mit ÖPP-Projekten hervorgetan. So kam der Rechnungshof in seiner Analyse auch zu dem Schluss, dass der Bund die Zentralisierung der Autobahnverwaltung deutlich unterschätzt. In Österreich beispielsweise habe die Überführung der Auftragsverwaltung bei nur 2200 Kilometern Autobahn ganze neun Jahre gedauert. Die Bundesregierung will die Reform der Auftragsverwaltung für immerhin 13000 Kilometer aber bis Anfang 2021 und damit in noch nicht einmal vier Jahren abschließen. Wie unausgegoren ihre Pläne sind, zeigte auch ihre Antwort auf eine Anfrage der Linksfraktion vom September 2016. Auf die Frage nach der Zahl der Beschäftigten in der Auftragsverwaltung, deren Gehältern und Rentenansprüchen sowie den Rentenrückstellungen hatte die Bundesregierung keine Antwort.

Was die Zahl der zu übernehmen Beschäftigten angeht, klaffen die Aussagen der Bundesregierung und die Einschätzung des Bundesrechnungshofs gewaltig auseinander. Während die Regierung für die Bundesautobahnverwaltung 1300 Beschäftigte übernehmen will, hält der Bundesrechnungshof 11000 bis 12000 für nötig. Das bedeutet: Es wird entweder eine enorme Arbeitsverdichtung gehen oder die Aufgaben werden an Subunternehmer ausgelagert, in der Regel mit weitaus schlechteren Arbeitsbedingungen.

Darüber hinaus sind auch negative ökologische Folgen absehbar: Während für den öffentlichen Nahverkehr, Rad- oder Fußverkehr weiterhin die Schuldenbremse gilt, erhalten Autobahnen durch die geplante Reform einen Finanzierungsschub. Örtliche Straßen bleiben von dieser Förderung ausgeschlossen, so dass der ökologisch verträglichere regionale Verkehr weiterhin unter dem schlechten Zustand der Straßen leiden wird. Die Pläne ähneln damit dem Vorgehen bei der Deutschen Bahn, die die teuren ICE-

Schnellstrecken ausbaut, während sie den regionalen Zugverkehr vernachlässigt oder gar aufgibt.

Kuhhandel mit dem Grundgesetz

Trotz allem wird die Große Koalition die geplanten Gesetzesänderungen mit ihrer Zweidrittelmehrheit problemlos verabschieden können. Denn selbst wenn sie wollten, bleibt den Abgeordneten kaum Zeit, sich intensiv mit dem Vorhaben zu beschäftigen. Schon deshalb werden sie sich wohl dem Fraktionszwang unterwerfen.

Dabei bedeutet eine Zustimmung eigentlich sogar einen Bruch des Koalitionsvertrages: In diesem heißt es nämlich, dass der Bund „gemeinsam mit den Ländern Vorschläge für eine Reform der Auftragsverwaltung Straße erarbeiten und umsetzen“ soll. Zwar haben die Länder im Rahmen der Bodewig-II-Kommission 2016 Vorschläge gemacht, der Bund hat diese aber nicht aufgegriffen. Der Grund liegt auf der Hand: Die Länder waren gegen eine Zentralisierung der Autobahnverwaltung. Entsprechend lehnten alle Verkehrsministerinnen und -minister den Vorschlag der Bundesregierung ab, sieben Landesparlamente fassten sogar Beschlüsse zum Erhalt der Länder-Auftragsverwaltung. Doch am Ende der langen Verhandlungen setzte sich der Bund mit einem Kuhhandel durch: Er erkaufte sich die Zustimmung der Länder mit der Zusage eines jährlichen Finanztransfers in Höhe von 9,75 Mrd. Euro ab 2020.

Damit aber sendet die Bundesregierung ein fatales Signal: Sie setzt sich nicht nur über die Interessen der Länder, sondern auch über die der Mehrheit der Bevölkerung hinweg. Das Grundgesetz verkommt bei diesem Handel zur bloßen Tauschware – das aber ist einer Demokratie unwürdig und könnte sie mittelfristig sogar ernsthaft schädigen.