

Die Privatisierung öffentlichen Eigentums geht weiter

von Daniel Nübold und Peter Samol

Es war die schnellste Grundgesetzänderung aller Zeiten. Am 1. Juni 2017 hat in Deutschland die große Koalition aus CDU und SPD mit ihrer zweidrittel Stimmenmehrheit insgesamt 13 Grundgesetzänderungen und eine große Reihe einfacher Gesetzesänderungen beschlossen. Obwohl die endgültige Fassung des Gesetzentwurfs erst einen Tag zuvor fertig war. Einen weiteren Tag später bestätigte der Bundesrat ihn einstimmig. Damit waren von der Vorlage bis zum endgültigen Beschluss nur 48 Stunden vergangen. Warum diese Eile? Zum einen wollte die große Koalition ihre aktuelle Zweidrittelmehrheit im Bundestag nutzen, zum anderen wollte keine der beteiligten Parteien mit einem unbeliebten Thema in den bevorstehenden Wahlkampf im Herbst ziehen. Im Rahmen der Neuregelung des Länderfinanzausgleichs ging es nämlich um die Möglichkeit, private Unternehmen am Betrieb des deutschen Autobahnnetzes zu beteiligen. Ermöglicht wird dies künftig in Form von „Öffentlich-Privaten-Partnerschaften“ (kurz ÖPP). Damit schreitet die schleichende Privatisierung öffentlichen Eigentums weiter voran.

Wie Öffentlich-Private-Partnerschaften funktionieren

Bei einer ÖPP geht die öffentliche Hand zur Realisierung bestimmter Vorhaben eine Zweckgesellschaft mit privaten Unternehmen ein, die das dafür benötigte Geld bereitstellen. Auf den ersten Blick scheint das eine gute Idee zu sein, weil die Privatwirtschaft auf eigene Kosten öffentliches Eigentum in Stand hält. Das ist besonders für die verschuldeten

öffentlichen Verwaltungen sehr verlockend. Auf sie kommen die Kosten erst nach einigen Jahren zu. Dann zahlt die öffentliche Hand die Investitionssumme in Raten zurück – mitsamt den Zinsen, die die Investoren verlangen. Solange diese Zahlungen andauern, übernimmt der private Partner den Betrieb der betreffenden Anlage. Wenn diese zusätzlich Einnahmen abwirft, was meist der Fall ist, dann verdient das private Unternehmen doppelt, nämlich sowohl an den Zinsen als auch an den laufenden Einnahmen. Insgesamt können die privaten Partner bei ÖPP-Projekten mit einer Rendite von mindestens sieben Prozent rechnen, und das über eine lange und sichere Laufzeit. Deswegen ist es auch kein Wunder, dass diese Projekte so gut wie jedes Mal erheblich teurer ausfallen als rein staatliche Projekte, wie auch der Bundesrechnungshof in der Vergangenheit wiederholt feststellte.

Seit den 1990er Jahren gab es schon etliche ÖPP, beispielsweise für Schwimmbäder, Stadtbibliotheken oder Schulen. Immer wieder liefen dabei die Kosten aus dem Ruder. Als etwa 2004 ein privates Konsortium die Sanierung und Instandhaltung von 90 Schulen im Kreis Offenbach übernahm, wurden für den Kreis jährliche Kosten von rund 52 Mio. Euro angesetzt. Diese erhöhten sich jedoch über die Laufzeit bis 2019 auf (prognostizierte) 95 Mio. Euro pro Jahr. Hessens Landesrechnungshof geht insgesamt von Mehrkosten von insgesamt 367 Mio. Euro für das Gesamtprojekt aus, wobei Wirtschaftsprüfer die Gewinne für die privaten Firmen auf über 120 Mio. Euro schätzen. Im Durchschnitt sind ÖPP-Projekte 40 Prozent teurer als die herkömmliche staatliche Eigenfinanzierung. Bedenklich sind außerdem die fehlende Transparenz und mangelnde öffentliche Mitbestimmungsrechte. Nicht zuletzt können ÖPP-Projekte auch scheitern. Die leidtragenden Kommunen müssen dann entweder selbst für die angefallenen Kosten aufkommen oder die betreffende Einrichtung schließen. Im nordfriesischen Keitum etwa warnt heute eine Gedenktafel an der unvollendet gebliebenen Therme vor ÖPP. Wegen solcher Erfahrungen ist das Image von ÖPP in der

Öffentlichkeit denkbar negativ. Aus diesem Grund wurde auch die namentliche Nennung dieser Finanzierungsform bei der jüngsten Grundgesetzänderung sorgfältig vermieden.

Das politische Vorspiel

Das Kapital sucht händeringend nach rentablen Anlagemöglichkeiten, welche die Finanzmärkte in Zeiten niedriger Zinsen einfach nicht mehr hergeben. Vor allem den Lebensversicherungen, die besonders unter niedrigen Zinsen zu leiden haben und sich nur eingeschränkt an lukrativeren risikoreichen Geschäften beteiligen dürfen, sollten durch „Beteiligungsmöglichkeiten an der öffentlichen Infrastruktur“ wieder renditeträchtige Anlagemöglichkeiten eröffnet werden. Um diesem Bedürfnis entgegen zu kommen und zugleich die jahrelang auf Verschleiß gefahrene öffentliche Infrastruktur zu sanieren, visierten Bundesfinanzminister Wolfgang Schäuble (CDU) und der damalige Wirtschaftsminister Sigmar Gabriel (SPD) ursprünglich eine echte Privatisierung, sprich die Veräußerung, des deutschen Autobahnnetzes an. Das Vorhaben war aber so unpopulär, dass Gabriel sich davon absetzte und stattdessen eine Expertenkommission unter der Leitung Marcel Fratzschers beauftragte, seines Zeichens Chef des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW). Weitere Beteiligte an dieser Kommission waren unter anderem Versicherungen und Banken. In ihrem Abschlussbericht empfiehlt die „Fratzscher-Kommission“ die Schaffung einer „Verkehrsinfrastrukturgesellschaft für Bundesfernstraßen“. Diese soll die Beteiligung privater Investoren an Ausbau, Sanierung und Betreiben der Autobahnen in Form der besagten ÖPP betreiben.

Dass das Projekt dieser verschleierte Autobahnprivatisierung in den Rahmen der Neuregelung des Länderfinanzausgleichs eingebunden wurde, ist kein Zufall. Freiwillig hätten die Länder ihre Kompetenzen in der Verwaltung der Autobahnen niemals abgegeben. Da traf es sich gut, dass der Länderfinanzausgleich im Jahr 2019 ersatzlos auslaufen sollte.

Das wäre eine Katastrophe für ärmere Bundesländer gewesen. So machte der Bund das Angebot, den Ländern ab 2020 einen jährlichen Betrag von 9,75 Milliarden Euro aus eigener Kasse zu zahlen, der außerdem bis zum Jahr 2030 auf 13 Milliarden per annum ansteigen soll. Damit erkaufte sich der Bund das einstimmige Ja der Länderkammer, die sich ursprünglich gegen das Privatisierungsvorhaben ausgesprochen hatte.

Gegen die Gesetzesänderungen formierte sich öffentlicher Protest. Dadurch drohte der SPD eine unschöne Hypothek, mit der sie nicht in den Wahlkampf ziehen wollte. Das veranlasste sie zu einigen Änderungsvorschlägen, die letztlich jedoch bloße Kosmetik waren. Im Kern blieb es insbesondere bei der Änderung des Grundgesetz-Artikels 90. Dort steht ab jetzt: „Die Verwaltung der Bundesautobahnen wird in Bundesverwaltung geführt. Der Bund kann sich zur Erledigung seiner Aufgaben einer Gesellschaft privaten Rechts bedienen.“ Im ersten Satz fand sich vor der Änderung statt „Bundesverwaltung“ der Begriff „bundeseigene Verwaltung“. Das war ein klar geregelter Rechtsbegriff, der die Gemeinwohlverpflichtung sicherstellte; mit dem neuen Text wurde diese Hürde gegen künftige Privatisierungen beseitigt. Gegen solche Privatisierungen formulierte die SPD lediglich einige einfache Gesetze, die jede künftige Regierung mit einfacher Stimmenmehrheit im Bundestag ändern lassen kann.

Was sich in Zukunft ändert

Wie sehen die kommenden Änderungen konkret aus? Bau, Erhalt und Betrieb sämtlicher deutscher Autobahnen gehen ab 2020 an eine private GmbH mit dem Namen „Infrastrukturgesellschaft für Autobahnen und andere Bundesfernstraßen“; in der öffentlichen Diskussion hat sich hierfür die Kurzversion „Verkehrsinfrastrukturgesellschaft“ durchgesetzt. Diese ist formell eine privatrechtliche Firma. Als solche bündelt sie die Aufgaben um die rund 13.000 Kilometer Autobahn, die zuvor auf die einzelnen Länder verteilt waren. Sie muss sich künftig weder mit den Bundesländern noch mit den Kommunen vor Ort

auseinandersetzen, sondern kann einfach über diese hinweg entscheiden. Öffentlicher Protest gegen entsprechende Bauvorhaben würde dann ins Leere laufen, denn es gibt künftig keinen politischen Adressaten mehr, an den er sich richten kann. Auch eine Kontrolle durch die Bundesorgane wird es kaum geben; vor allem sind keinerlei Prüfungsrechte für den Bundesrechnungshof vorgesehen, wahrscheinlich weil sich dieser in der Vergangenheit gegenüber ÖPP besonders kritisch gezeigt hat. Zur Erfüllung ihrer Aufgaben kann sich die Verkehrsinfrastrukturgesellschaft künftig privater Unternehmen bedienen, sprich ÖPP-Projekte an Investoren vergeben. Kandidaten hierfür sind unter anderem Finanzunternehmen wie die Allianz-Versicherung oder die Deutsche Bank sowie Bauunternehmen, etwa Hochtief. Die Laufzeit dieser Projekte wird sich über 25 bis 30 Jahre erstrecken, in denen die privaten Partner die entsprechenden Autobahnabschnitte betreiben. Der Staat kommt währenddessen in Raten für die entstehenden Kosten auf, letztlich also auch für die Gewinne der Bauunternehmen und die Zinsen der Investoren. Darüber hinaus können die privaten Partner in dieser Zeit die Mautentnahmen der Strecken beanspruchen. Das unbeliebte Mautgesetz von Verkehrsminister Dobrindt schafft auf diese Weise einen zusätzlichen Anreiz für private Beteiligungen auf Kosten der Allgemeinheit.

Umgehung der Schuldenbremse

Was verspricht sich der Bund von den Änderungen? Der mit Abstand wichtigste Vorteil für ihn besteht darin, dass die künftigen finanziellen Verbindlichkeiten der Verkehrsinfrastrukturgesellschaft nicht als Schulden im Bundeshaushalt erscheinen. Aufgrund der im Grundgesetz verankerten Schuldenbremse dürfen die Staatsschulden seit 2016 praktisch nicht mehr erhöht werden. Angesichts der gegenwärtigen Situation ist das vollkommen unsinnig, denn der Liquiditätsüberschuss der Finanzmärkte und die wirtschaftlich starke Stellung Deutschlands würden es dem Staat derzeit

problemlos ermöglichen, sich nahezu kostenfrei Geld mittels staatlicher Schuldverschreibungen zu leihen. Da dieser Weg jedoch aufgrund der selbstverordneten Schuldenbremse blockiert ist, muss sich der Staat dringend benötigtes Geld auf andere Weise verschaffen. Deshalb bevorzugt er private Investoren in Form von Beteiligungen an ÖPP. Der Deckmantel der privaten GmbH, jener Rechtsform unter der die Verkehrsinfrastrukturgesellschaft operiert, ermöglicht eine Art Schattenhaushalt mit unbegrenzten Kreditmöglichkeiten. Da sie als privatrechtliches Unternehmen geführt wird, gelten ihre finanziellen Verbindlichkeiten nicht als öffentliche Schulden. Auf diese Weise lässt sich die Schuldenbremse umgehen. Das ist letztlich ein rein bilanzieller Trick, denn auf lange Sicht muss der Staat im Rahmen seiner Rückzahlungsverpflichtungen doch wieder selbst für die Verbindlichkeiten der Verkehrsinfrastrukturgesellschaft aufkommen. Und das zu weit höheren Kosten, als ihm die Aufnahme weiterer offizieller Staatsschulden derzeit bereiten würde.

ÖPP unter wertkritischer Betrachtung

Der Zug zur Privatisierung öffentlichen Eigentums ist ein besonders markantes Merkmal des Postfordismus. Weitere Beispiele für diese Entwicklung sind die lange zurückliegenden Privatisierungen von Bahn und Post oder auch die sukzessive Privatisierung der Rente durch die Riesterreform bzw. das ebenfalls am 1. Juni verabschiedete Betriebsrentenstärkungsgesetz. Allerdings hat die Popularität dieser Politik inzwischen sehr gelitten. Das Qualitäts- und Effizienzversprechen der Privatwirtschaft hat sich allzu oft als falsch herausgestellt. Privatisierungen werden heute deshalb auch nicht mehr lauthals und offen, sondern eher verdeckt und heimlich betrieben.

Warum gibt der Staat eigentlich immer mehr öffentliche Güter in private Hände? Früher galt das Prinzip: Der Staat stellt Infrastruktur (Verkehrswege, Bildungswesen,

Gesundheitsleistungen etc.) zur Verfügung und ermöglicht auf diese Weise die Wertschöpfung privaten Kapitals, das als Voraussetzung seiner Tätigkeit auf eben jene staatliche Infrastruktur angewiesen ist. Im Gegenzug wird das Geld für die Infrastruktur über Gebühren und Steuern aus der kapitalistischen Wertschöpfung entnommen. Seit über vier Jahrzehnten wird aber nicht mehr genug Überschuss erwirtschaftet, um dieses Arrangement reibungslos laufen zu lassen. Mittlerweile gibt es einen enormen Investitionsrückstand in die öffentliche Infrastruktur. Im Jahr 2016 belief er sich auf 126 Milliarden Euro. So kam die Idee auf, die Einrichtungen der Infrastruktur unmittelbar produktiv im Sinne der Kapitalverwertung einzusetzen. Dazu müssen sie in die Hand privaten Kapitals gegeben werden, das mit ihnen gewinnorientiert wirtschaften soll. Auf diese Weise sollte die Deregulierung und die Privatisierung öffentlicher Güter das Finanzierungsproblem lösen. Da passt es gut, dass das Finanzkapital mit einem Liquiditätsüberschuss kämpft und händeringend nach Anlagemöglichkeiten sucht. Die geographische Expansion der Märkte ist nahezu abgeschlossen, weshalb das Kapital dazu übergehen muss, nach innen zu expandieren, sprich möglichst viele gesellschaftliche Sphären der Verwertungslogik zu unterwerfen. Dabei geraten auch Aufgaben, die zuvor im Zuständigkeitsbereich des Staates lagen, ins Visier der Anleger.

Langfristig holen die Rückzahlungspflichten den Staat jedoch wieder ein, denn ihm obliegt weiterhin die Verantwortung für das Funktionieren der Infrastruktur. Letztlich wird das Grundproblem der mangelnden Finanzierbarkeit der Infrastruktur durch Privatisierungen nicht gelöst, sondern nur der Zeitpunkt seines Ausbruchs in die Zukunft verschoben.

Daniel Nübold, 1989, studierte Medienkultur an der Universität Siegen. Sinniert seither über das Leitmedium Geld und erwirbt selbiges, indem er an der Digitalisierung des Bildungswesens mitwirkt.

Peter Samol, 1963. Studium der Philosophie und Soziologie in Marburg, Promotion in Jena. Nach jahrelanger unbefriedigender Auseinandersetzung mit Theorien der Gerechtigkeit bei der Wertkritik angelangt. Schreibt heute als freier Journalist u.a. für die Streifzüge, die jungle world und auf www.krisis.org