Mit einem Beschluss der Länderverkehrsminister vom 23.2.2016 ist der Bund seinem Ziel, Privatkapital in öffentlichen Infrastrukturen vereinfachte Anlagemöglichkeiten zu verschaffen, ein Stück näher gerückt. So sieht es Carl Waßmuth von der Initiative „Gemeingut in BürgerInnenhand“. Er hat für die NachDenkSeiten die Lage analysiert. Siehe unten. Außerdem dokumentieren wir das Protokoll der Verkehrsministerkonferenz vom 23. Februar. Wir weisen zudem gerne auf eine Unterschriftenaktion hin, die der Verein „Gemeingut“ initiiert hat. Wenn Sie die Unterstützung sachlich vertreten können, dann werben Sie bitte dafür. **Albrecht Müller**.

Ich möchte noch anmerken, dass hinter der Initiative auch jene stehen, die in Berlin erfolgreich gegen die Privatisierung der Wasserversorgung vorgegangen sind. Und noch ein Hinweis: der im Beitrag von Carl Waßmuth beschriebene Wahnsinn ist ein Kollateralschaden der Schwarzen Null von Herrn Schäuble. Man muss immer im Hinterkopf behalten, dass die so genannte Sparpolitik auch betrieben wird, um Privatpersonen und im besonderen privaten Finanziers neue Geschäftsfelder zu eröffnen, bei der Altersvorsorge wie bei der Verkehrsinfrastruktur.

Privatinvestoren für öffentliche Infrastrukturen

Von Carl Waßmuth, 25.02.2016

Vor zwei Tagen hat die Verkehrsministerkonferenz der Länder einstimmig eine „Bundesfernstraßengesellschaft“ des Bundes abgelehnt. Dass der Beschluss einstimmig erfolgte, bedeutet, dass selbst die von der Linken angeführte Koalition in Thüringen den Beschluss mitträgt. Die Einigung wurde von der thüringischen Verkehrsministerin Birgit Keller von der Linken unter der Überschrift beworben „Keine Privatisierung der Infrastruktur“. Ist die Privatisierung im Bereich der Autobahnen damit tatsächlich abgewendet? Nachfolgend werden der Beschluss der Verkehrsministerkonferenz, der zugehörige Bericht der eingesetzten Kommission sowie einige flankierende und 2015 bereits beschlossene Gesetze ausgewertet. Einige Angaben beruhen dabei auf einer neu erschienenen Studie: „Aktuelle Entwicklungen bei der Privatisierung der Daseinsvorsorge in Deutschland mit besonderem Fokus auf Bundesfernstraßen“ (Katja Thiele/Carl Waßmuth, Februar 2016, Studie im Auftrag der Rosa-Luxemburg-Stiftung und der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft ver.di). Es zeigt sich, dass der Bund sukzessive seinem Ziel näher kommt, Privatinvestoren den Weg in öffentliche Infrastrukturen zu bereiten.

Der Beschluss der Verkehrsministerkonferenz

Beschlossen wurde insbesondere die Zustimmung zum Abschlussbericht der eingesetzten Fachkommission (auch „Bodewig-II-Kommission“):

> „Die Verkehrsministerkonferenz nimmt den Bericht der Kommission “Bau und Unterhaltung des Verkehrsnetzes” zustimmend zur Kenntnis.“

Der Abschlussbericht dieser Kommission umfasst 95 Seiten, die Zustimmung bezieht sich somit auf ziemlich viel. Auf was genau, wird weiter unten noch gezeigt. Neben der zustimmenden Kenntnisnahme hat die Verkehrsministerkonferenz jedoch auch noch einzelne Punkte besonders hervorgehoben. Ein wichtiger davon lautet:

> “Die Verkehrsministerkonferenz empfiehlt, eine zentrale, primär auf Nutzerfinanzierung und Haushaltsmittel gerichtete Finanzierungsstruktur zu entwickeln, die alle Bereiche der Verkehrsinfrastruktur im regelgerechten Zustand refinanzieren kann.”

Die Einschränkung “primär” bedeutet, dass „sekundär“ auch möglich ist. Sekundär kann somit eine auf Privatinvestoren ausgerichtete Finanzierungsstruktur entwickelt werden. Vom Umfang her wären bis zu 49,9 % des Volumens auch noch „sekundär“ – so hoch waren die Anteile der Privatinvestoren an den teilprivatisierten Berliner Wasserbetrieben, einer Anstalt öffentlichen Rechts. Auch dass die Verkehrsinfrastruktur insgesamt angesprochen wird, könnte beunruhigen: Offensichtlich geht es um mehr als um die zuletzt zur Debatte stehenden Fernstraßen. Der Beschluss gestattet somit die Teilprivatisierung von Bau, Sanierung, Erhalt und Betrieb nicht nur eines großen Teils der Fernstraßen, sondern aller öffentlichen Verkehrsinfrastrukturen.

Einbezug von privatem Kapital in der Bodewig-II-Kommission

Die Verkehrsminister der Länder hatten die Bodewig-II-Kommission als Reaktion auf die Forderungen des Fratzscher-Berichts eingerichtet. Fragestellungen zur Einbindung von privatem Kapital wurden in der Bodewig-II-Kommission zwar nur am Rande behandelt. Die Einbindung von privatem Kapital[1] wird als Option jedoch explizit nicht ausgeschlossen:

> „Zur Gewinnung privater Investitionen bedarf es einer Rendite. Damit erhöhen sich zwangsläufig die Finanzierungskosten für die Bereitstellung der hierüber

> bereitgestellten Infrastruktur. Privates Kapital kann letztendlich nur in Einzelprojekten bzw. über Konzessionsmodelle Eingang in die Gesamtfinanzierung finden." (Bodewig-Abschlussbericht 2016)

Allerdings wird die Einbindung von privatem Kapital durch sprachliche Wendungen („letztendlich nur" – „nur in Einzelprojekten bzw. über Konzessionsmodelle" – „nur auf Einzelprojekt- bzw. Konzessionsbasis ein beschränkter Beitrag") als begrenzt beschrieben. Eine objektive (und somit später überprüfbare) Grenzsetzung findet allerdings nicht statt.

Es könnte gemäß der vorgeschlagenen Modelle der Bodewig-II-Kommission einer entsprechenden Gesellschaft die Kreditfähigkeit gestattet werden. Vor allem könnte ihr die Möglichkeit eingeräumt werden, Kapitalanlegern ÖPP-Verträge anzubieten. Die Renditeerwartungen der Kapitalanleger werden für Eigenkapital mit 5 bis 15 Prozent beziffert, für Fremdkapital mit 2 bis 7 Prozent. Das sind zum einen erhebliche Spannen, zum anderen würden auch die Untergrenzen schon eine erhebliche Verteuerung der Finanzierungskosten für die öffentliche Hand bedeuten. Es ist in Frage zu stellen, ob vor diesem Hintergrund die folgende Angabe zur möglichen Renditeherkunft beruhigen kann:

> „Dabei kann die Rendite für die privaten Kapitalgeber über Einsparungen oder über Ausschüttungen (Mauteinnahmen, Ausschüttungen) realisiert werden." (ebd.)

Die Positionen zur Einbindung von privatem Kapital wirken eigenartig abgekoppelt von den anderen Aussagen im Bericht. Die Notwendigkeit der Einbindung von privatem Kapital wird nicht schlüssig begründet und auch nicht die Erfordernis einer spezialisierten, zentralen Finanzierungsgesellschaft. Wer ÖPP kritisch sieht, könnte auch dadurch beunruhigt werden, dass im Bodewig-Abschlussbericht das schnellere Bauen in den Vordergrund gestellt wird. Die schnellere Fertigstellung ist eines der Hauptargumente des Verkehrsministeriums für ÖPP. Da ist der Weg kurz zu der Folgerung, dass künftig in den Ländern belohnt wird, wer ÖPP einsetzt.

Forderungen der Fratzscher-Kommission, der Bauindustrie und der Versicherungen erfüllt

Die Verkehrsminister der Länder erfüllen mit der Bodewig-II-Kommission den Vorschlag der Fratzscher-Kommission, privatem Kapital (zentralisierten und strukturierten) Zugang zu öffentlichen Infrastrukturen zu verschaffen:

> „[Es] müsste ein Mechanismus gefunden werden, um die […] Risiken mindestens teilweise auf private Investoren zu übertragen. Dafür kämen […] in Frage: Koinvestitionen auf Projektebene mit Infrastrukturfonds oder anderen institutionellen Investoren, die ihrerseits Kapitalsammelstellen sind und auf diese Weise Risiko gebündelt weitergeben.“(Fratzscher-Kommission 2015)

Das Modell deckt sich auch mit den Forderungen von Bauindustrie und Versicherungswirtschaft:

> „Eine solche Gesellschaft böte […] auf Projektebene viele Möglichkeiten, privates Kapital zu beteiligen. <<Öffentlich-private Partnerschaften haben sich bewährt. Alle bisherigen Projekte waren im Kosten- und Zeitrahmen, Mehrkosten gab es nicht>>, betont Knipper. Investoren könnten mit der Übernahme von Projektrisiken höhere Renditen erzielen als etwa mit Bundesanleihen. Im Gegenzug werde der Staat von Risiken entlastet. <>, so Knipper“ (Hauptverband der Deutschen Bauindustrie 2015)

Eine „Kapitalsammelstelle“ oder eine vergleichbare zentrale Einrichtung kann der Bund ohne explizite Zustimmung der Länder einrichten, es sind auch keine Grundgesetzänderungen mehr erforderlich. Der Vorteil für die Länder dabei ist: Sie können damit werben, dass die Auftragsverwaltungen erhalten bleiben und sogar ausgebaut werden. Die langfristigen Folgen des Einbezugs von privatem Kapital bleiben ausgeblendet.

Änderung der Anlageverordnung

Das Bundeskabinett hatte bereits im Februar 2015 beschlossen, die Anlagevorschriften für Versicherungen aufzuweichen. Damit wollen sie den als Kapitalgeber anvisierten Versicherungskonzernen und privaten Pensionsfonds entgegenkommen – diese sollen einfacher in Infrastrukturprojekte investieren können. Insbesondere dank einer Einschränkung des Konzernverbots können Versicherungsunternehmen und Pensionsfonds dann stärker in Infrastrukturprojekte investieren, auch die Kreditvergabe an Infrastrukturprojekte soll erleichtert werden.

Von der Steuerfinanzierung zur Nutzerfinanzierung

Die Pkw-Maut wird durch zwei Gesetze gebildet, die getrennt beraten und verabschiedet wurden, die aber ganz offensichtlich zusammen gehören. Mit dem »Gesetz zur Einführung

einer Infrastrukturabgabe für die Benutzung von Bundesfernstraßen« wurde ein grundlegender Strukturwandel in der Finanzierung eingeführt. Ziel ist der Übergang zur nutzerbasierten Infrastrukturfinanzierung im Bereich der Bundesfernstraßen. Das »Zweite Verkehrsteueränderungsgesetz (VerkehrStÄndG 2)«sollte die Kompensation für die deutschen Autofahrer bilden, denen versprochen wurde, dass sie nicht zusätzlich belastet werden. Dieses Gesetz wird von der EU geprüft, in der Folge wurde die geplante Einführung verschoben. Es ist denkbar, dass die Kompensation seitens der EU beanstandet wird. Der Strukturwechsel zur Nutzerfinanzierung wird möglicherweise bleiben.

Der Übergang von der Steuerfinanzierung zur Nutzerfinanzierung ist wie bei der Lkw-Maut ein Einfalltor für ÖPP-Projekte und Privatisierungsvorhaben. Die in der Begründung für den Gesetzentwurf als Ziel angeführte »größere Unabhängigkeit vom Bundeshaushalt« ermöglicht dabei eine Abkopplung dieser ÖPP-Projekte von Entscheidungen des Parlaments. Mit den Mitteln aus der Infrastrukturabgabe ist möglicherweise vorgesehen, langfristige Verträge mit privaten Kapitalgebern und privaten Betreibern einzugehen.

Kommunenfonds im Nachtragshaushalt 2015

Im Nachtragshaushalt 2015 wurde ein Kommunenfonds eingerichtet. Seitens Bauindustrie und Versicherungswirtschaft war das Interesse am Kommunenfonds groß – auch wegen der Möglichkeiten für eine private Beteiligung. Am 6.10.2015 positionierten sich der Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft (GDV) und der Hauptverband der Deutschen Bauindustrie (HDB) in einer gemeinsamen Pressemitteilung:

> »Der von der [Fratzscher-]Expertengruppe für die kommunale Ebene angeregte öffentliche Infrastrukturfonds kann aus Sicht von GDV und HDB auch ein geeignetes Instrument sein, um privates Kapital zu mobilisieren. Der Fonds soll bei Investoren Geld einsammeln und in mehrere Projekte investieren. ‚Damit bekämen auch kleinere institutionelle Anleger die Chance, sich an der Infrastrukturfinanzierung zu beteiligen', sagt von Fürstenwerth. Es dürften jedoch nur wirtschaftlich nachhaltige Projekte finanziert werden« (Hauptverband der Deutschen Bauindustrie 2015d).

Die ÖPP Deutschland AG weist daraufhin, das ÖPP im Rahmen des neuen Fonds möglich sind:

> »Gleichzeitig sind die Wachstumserwartungen für die zweite Jahreshälfte 2015

> und darüber hinaus hoch, da der Bund zahlreiche Initiativen verabschiedet hat, um die Investition in den Ausbau und den Erhalt der Infrastruktur zu erhöhen. Um die Investitionen auf kommunaler Ebene zu stärken und die Belastungen finanzschwacher Kommunen zu verringern, hat der Bundestag im März 2015 ein umfangreiches Fördergesetz beschlossen. Kernpunkte sind ein neuer Kommunalinvestitionsförderungsfonds, der mit 3,5 Milliarden Euro ausgestattet wird und die kommunale Investitionstätigkeit in den Jahren 2015 bis 2018 anstoßen soll. Diese Mittel können ausdrücklich auch für ÖPP-Vorhaben im Rahmen einer Vorabfinanzierungs-ÖPP, hier bis zum Jahr 2019, genutzt werden« (ÖPP Deutschland AG 2015).

Mehr Verfügungsgewalt und Geld für die Verkehrsinfrastrukturfianzierungsgesellschaft (VIFG)

Das neue VIFG-Gesetz sieht vor, dass ab 2016 die Gelder für die Mittelverantwortung für wesentliche Anteile an der ehemaligen Mineralölsteuer, jetzt Energiesteuer, an die Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft (VIFG) gehen. Demnach verteilt die Gesellschaft dann alle im Bundeshaushalt veranschlagten Mittel für Neubau, Ausbau, Erhaltung, Betrieb und Unterhaltung der in der Baulast des Bundes stehenden Bundesfernstraßen. Dazu kann das Bundesministerium für Verkehr der VIFG die Befugnis übertragen, Anordnungen zur Annahme oder Leistung von Zahlungen zu erteilen, die von den Bundeskassen ausgeführt werden, und

> „zur Erfüllung der Aufgaben außerdem die Wahrnehmung des Zahlungsverkehrs als der für Zahlungen zuständigen Stelle übertragen."

Vor dem Hintergrund der generell ÖPP befürwortenden Position der Bundesregierung ist anzunehmen, dass mit der VIFG-Gesetzesänderung eine institutionelle Stärkung von ÖPP erfolgt ist.

Lockerung des Vergaberechts für sogenannte öffentlich-öffentliche Partnerschaften (ÖÖP)

Neben der Kooperation zwischen der öffentlichen Hand und privat wirtschaftenden Unternehmen gibt es auch Kooperationsformen der interkommunalen Zusammenarbeit. Diese auch öffentlich-öffentliche Partnerschaften (ÖÖP) genannten Kooperationsformen

unterscheiden sich jedoch unter Umständen nicht wesentlich von klassischen ÖPPs, verschleiern aber durch die Namensgebung ihren Privatisierungszusammenhang.

Dass vergaberechtliche Regeln für Investoren als Investitionshemmnis angesehen werden können, haben die Debatten um die Handelsabkommen TTIP, CETA und TISA gezeigt. Insofern scheint es schlüssig, dass die Regierung, wenn sie bestimmte Investitionen fördern will, bestimmte vergaberechtliche Restriktionen lockert.

Der Bund bekommt, was er von Anfang an wollte

Das von der Fratzscher-Kommission vorgeschlagene Projekt Bundesfernstraßengesellschaft wurde zeitlich bereits deutlich vor der Vorstellung des Fratzscher-Berichts durch Regierungshandeln vorbereitet und wird weiterhin in flankierenden Gesetzen begleitet. Mit der Bundesfernstraßengesellschaft wird seitens der Bundesregierung weit mehr als eine Verwaltungsreform angestrebt. Das Vorhaben ist vielmehr eingebettet in eine Reihe von Gesetzen und Gesetzentwürfen, die das eigentliche Ziel stützen sollen, privatem Kapital den Zugang zu öffentlichen Infrastrukturen und den daran gekoppelten Steuer- und Gebührengeldern zu verschaffen. Das belegen auch die 2015 im Zusammenhang mit einer geplanten Infrastrukturprivatisierung beschlossene Gesetze. Mit dem Beschluss der Verkehrsminister vom 23.2.2016 ist der Bund seinem Ziel, Privatkapital in öffentlichen Infrastrukturen vereinfachte Anlagemöglichkeiten zu verschaffen, ein Stück näher gerückt.

[«1] Der Begriff Einbezug von privatem Kapital (in öffentliche Infrastrukturen / in die öffentliche Daseinsvorsorge) wird häufig für den Vorgang verwendet, wenn private Kapitalanleger jenseits von Staatsanleihen Kredite für öffentliche Infrastrukturen bereitstellen. Es spricht jedoch einiges dafür, dass (auch) der umgekehrte Zusammenhang zutreffend ist: Durch öffentlich-private Partnerschaften werden zum Beispiel fraglos öffentliche Infrastrukturen in die Interessen privaten Kapitals einbezogen.