

31.10.2017 - Der A1-Mobil-Skandal

Warum ein vollständiges Verbot Öffentlich-Privater Partnerschaften (ÖPPs) nötig ist

von David Stein

Das Konsortium A1 Mobil bewirtschaftet einen 72,5 Kilometer langen, mautpflichtigen Streckenabschnitt der Autobahn zwischen Hamburg und Bremen (Hansalinie). Am 21. August dieses Jahres wurde bekannt, dass A1 Mobil die Bundesrepublik Deutschland auf 645 Millionen Euro verklagt.

Die Hansalinie wurde 2012 in Öffentlich-Privater Partnerschaft (ÖPP) fertiggestellt. Sie hat eine Laufzeit von 30 Jahren. Der Baukonzern Bilfinger und der britische Infrastrukturfonds John Laing bilden die Betreibergesellschaft für die neu gebaute Autobahn. Sie erhalten dafür von der öffentlichen Hand die Einnahmen aus der Lkw-Maut. Acht Banken, darunter Unikredit und die DZ Bank (die Zentralbank der Genossenschaftsbanken), finanzierten den Straßenbau. Die privaten Verträge mit dem Staat sind geheim.

A1 Mobil hoffte anfangs auf rund 2 Milliarden Euro Einnahmen aus der Lkw-Maut. Das beim Start der ÖPP prognostizierte Verkehrswachstum, das solche Einnahmen sicherstellen sollte, blieb jedoch aus. Die Finanzlage der Betreibergesellschaft ist angespannt. Aus den Mauteinnahmen können die Kredite nicht mehr bedient werden. Die Betreibergesellschaft hat sich verzockt. Als Grund aber schiebt sie vor, die A1 sei besonders eng auf den Containerverkehr aus Übersee und dem internationalen Warenverkehr ausgerichtet. Dieser sei seit 2013, statt zu wachsen, um 20 Prozent zurückgegangen. Die Klägerin argumentiert, das prognostizierte Verkehrswachstum sei Geschäftsgrundlage für den Deal gewesen.

Eine neue Qualität der Profitmaximierung

Die Konsortialbanken, die der eigentliche Motor der Klage sind, wollen nicht mehr stillhalten. Da bei der unterkapitalisierten Betreibergesellschaft nichts zu holen ist, wollen sie die öffentliche Hand in die Pflicht nehmen. Die Kreditkosten bei dem Deal sind, wie bei ÖPPs üblich, aufgebläht. Sie machten ursprünglich 518 Millionen Euro aus; für die

eigentlichen Baukosten wurden nur 515 Millionen Euro veranschlagt. Inzwischen geht es um 1,5 Milliarden Euro. Dafür will die Betreibergesellschaft vom Staat eine regelmäßig über den Mauteinnahmen liegende Anpassung der Vergütung.

Diese Dreistigkeit hat eine neue Qualität. Bisher gaben sich ÖPPs mit den Mauteinnahmen zufrieden und machten damit ein gutes Geschäft. A1 Mobil will, dass das Risiko der Verkehrsmenge von der öffentlichen Hand (mit)getragen wird, wenn sich die Gewinne nicht im von ihr prognostizierten Umfang einstellen. Die nicht eingetretene Gewinnerwartung sei «eine Störung der Geschäftsgrundlage», die eine neue Risikoverteilung erforderlich machte. Für den Ausgleich der Verluste bei nicht eingetretenen Gewinnerwartungen soll also der Steuerzahler sorgen.

ÖPP als Steuereinnahmen-vernichtungsmaschine

Nach Untersuchungen des Bundesrechnungshofs waren schon in der Vergangenheit ÖPP-Projekte im Verkehrssektor im Schnitt um ein Viertel teurer, als wenn der Staat die Straßen selbst gebaut hätte. Logisch, irgendwo muss ja die Rendite herkommen. Alles, was Investoren Geld bringt, ist Geld der Bürgerinnen und Bürger. Der A1-Mobil-Skandal wird bei der CDU/CSU und der FDP nach der Wahl allerdings kein Umdenken auslösen. Im Gegenteil: Eine Reihe weiterer ÖPPs werden derzeit mit Unterstützung der SPD bereits umgesetzt, bspw. der Ausbau der A7 nördlich von Hamburg. Der alte Verkehrsminister Dobrindt wird mit seiner Partei weiterhin auf ÖPP der «neuen Generation» setzen.

Weil ÖPPs gegenwärtig aber immer noch ein schlechtes Image haben (teuer und intransparent) und sich bis in die Gewerkschaften hinein Widerstand gegen eine Privatisierung öffentlicher Güter, wie sie Straßen nun mal sind, regt, sind sich auch die bürgerlichen Parteien darüber im klaren, dass das Modell ÖPP nur schrittweise implementiert kann und anderen Gesetzesvorhaben untergemischt werden muss.

Im Juni 2017 hat die Große Koalition im Bundestag einen Multimilliardendeal zur Neuordnung der Finanzen zwischen Bund und Ländern beschlossen (siehe SoZ 7-8/2017). Teil des Pakets ist die Autobahn GmbH. Der Bund übernimmt die bisher bei den Ländern liegende Hoheit über Planung, Bau und Betrieb der Fernstraßen und führt sie in einer neuen Infrastrukturgesellschaft zusammen. Im Bundestag stimmte die

Fraktion der LINKEN geschlossen dagegen. Hinzu kamen einige Nein-Stimmen der SPD und eine von den Grünen. Im Bundesrat stimmten dem Gesetzesentwurf jedoch auch die Landesregierungen zu, an denen DIE LINKE beteiligt ist (Berlin, Brandenburg, Thüringen).

Die Bundesregierung unter Federführung Schäubles hatte das Gesetz über die Infrastrukturgesellschaft einfach an den neuen Länderfinanzausgleich gekoppelt. Auf Facebook verteidigt Bodo Ramelow seine Zustimmung gegenüber Kritikern eben mit jener Koppelung an den Finanzausgleich und wirft ihnen vor, «kein Interesse an geordneten und rechtssicheren Länderfinanzen ab 2020» zu haben, weil es sie «auch nicht interessiert, wie und woher wir in Thüringen nach dem Auslaufen des Solidarpakts die notwendigen Gelder herbekommen, mit denen wir dann unsere Lehrer, Erzieher, Bedienstete im öffentlichen Dienst bezahlen können.»

Was er und Funktionäre der LINKEN in Berlin wie Klaus Lederer bei dem Kotau unter den Tisch fallen lassen: Das Gesetz wäre auch ohne Zustimmung der Landesregierungen mit linker Beteiligung durch den Bundesrat gekommen. Die «Erpressung» der Länder, in denen DIE LINKE an der Regierung beteiligt ist, ist deshalb eine Mä, sie kann die Beschädigung der LINKEN durch ihre Zustimmung zum Gesamtpaket nicht rechtfertigen.

Der Fehler ist die private Infrastrukturgesellschaft

SPD und Grüne haben es in der vergangenen Legislaturperiode als Erfolg verkauft, dass es am Ende gelungen sei, die Privatisierungsgefahr wirksam einzuschränken und Schäubles ursprünglichem Plan, das Netz der Infrastrukturgesellschaft privaten Betreibern zu übergeben, die Giftzähne zu ziehen. Versicherungen und Banken sollten nach dessen Plänen im gegenwärtigen Umfeld niedriger Zinsen ein Anlageprodukt mit dauerhafter Renditegarantie erhalten.

Das ist mit diesem Gesetz allein nicht möglich: Das wirtschaftliche Eigentum bleibt beim Bund, die Gesellschaft erhält also kein Nießbrauchrecht. Die Mauterträge fließen nur über den Bundeshaushalt. Die Gesellschaft wird nach aktueller Rechtslage nicht kreditfähig, und ihr können auch keine Schulden übertragen werden. Neben der direkten Beteiligung Privater an Autobahnen, der Infrastrukturgesellschaft oder ihren Tochtergesellschaften werden im Grundgesetz auch stille Beteiligungen ausgeschlossen.

Diese Verbesserungen am Regierungsentwurf und der Wortlaut des neuen Art.90 GG dürfen aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass das Gesetz ÖPPs in Etappen und den Einstieg Privater durch die Hintertür mittelfristig eben doch ermöglicht. Der Sündenfall ist die Entscheidung der alten Regierungskoalition, die Infrastrukturgesellschaft als Gesellschaft privaten Rechts zu führen, die gewinnorientiert arbeitet. Die Schaffung einer Gesellschaft privaten Rechts widerspricht dem Grundsatz, dass die Bereitstellung öffentlicher Güter wie der öffentlichen Verkehrsinfrastruktur in die öffentliche Hand gehört. Dies hätte im Grundgesetz festgeschrieben werden müssen. Nur eine Strukturierung als Anstalt öffentlichen Rechts im Grundgesetz hätte die Gefahren, die ÖPPs immanent sind, auf Dauer verhindert. Der Bundestag muss zwar nun jedem Rechtsformwechsel zustimmen, etwa von der derzeitigen GmbH in eine Aktiengesellschaft. Neue Regierungsmehrheiten können allerdings sehr wohl dafür genutzt werden, hier den nächsten Schritt zur vermehrten Schaffung von ÖPPs zu tun.

Unwesentliche Teile?

Hinzu kommt ein weiteres: Das Grundgesetz schließt zwar nun die materielle Privatisierung über ÖPPs aus. Der Ausschluss gilt aber nur für Teilnetze und umfasst bloß «wesentliche Teile». Was das heißt, bleibt gesetzlich unbestimmt und muss mit allen damit verbundenen Risiken konkretisiert und gegebenenfalls gerichtlich geklärt werden.

Der A1-Mobil-Skandal belegt, dass auch «unwesentliche» Netzteile als ÖPP für die Steuerzahler recht teuer werden können. Der Bundesrechnungshof, der den Schäuble-Entwurf zunächst scharf kritisiert hat, hat für die Definition der unwesentlichen Netzteile bereits Kriterien vorgeschlagen, die brandgefährlich sind: maximal 100 Kilometer Länge, 500 Millionen Euro Projektvolumen, 10 Jahre Laufzeit.

Das Gesetz über die Infrastrukturgesellschaft lässt also im Ergebnis die Erweiterung des ÖPP-Rahmens zu. Die nicht im Grundgesetz normierten Privatisierungsschranken können mit einfacher Mehrheit nach der Wahl aufgehoben und damit die GmbH auch in eine Aktiengesellschaft umgewandelt werden, die Kredite aufnehmen kann. Die Forderung der ÖPP-Kritiker nach einem ausnahmslosen Verbot von ÖPPs ist nicht vom Tisch. Dafür muss nach den Wahlen weiter mobilisiert werden.