

# 1. Einleitung

Mitte Oktober 2016 verständigten sich Bund und Länder, eine Bundesfernstraßengesellschaft<sup>1</sup> zu gründen. Die Vereinbarung war Teil eines umfassenden Pakets, mit dem die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern gänzlich neu geordnet werden sollen. Die Zustimmung der Länder zu einer Zentralisierung der Bundesfernstraßen war deren wesentliche Gegenleistung für die Bereitschaft des Bundes, zukünftig zusätzliche Finanzmittel im Umfang von fast zehn Milliarden Euro pro Jahr an die Länder abzutreten. Man könnte von einem Kuhhandel sprechen.

Die neue Gesellschaft soll nach ihrer Gründung nach und nach den Bau, die Planung und Verwaltung sowie den Betrieb der Bundesautobahnen (sowie einiger Bundesstraßen) übernehmen. Damit wird die bisherige Auftragsverwaltung Geschichte sein: Bis dahin waren die Länder im Auftrag des Bundes für die Bundesfernstraßen zuständig.

Dass die Bundesregierung und weite Teile des Bundestags eine solche Zentralisierung der Autobahnverwaltung in Deutschland anstrebten, war schon länger bekannt. Vielen war dies jedoch nicht genug: Nicht wenige Stimmen forderten darüber hinaus eine weitergehende Privatisierung der Autobahnen. Erstaunlich schnell allerdings, so schien es, war diese Möglichkeit vom Tisch. So titelte die *Süddeutsche Zeitung* schon am 21. November 2016: »Gabriel stoppt Autobahn-Privatisierung«.<sup>2</sup> *Spiegel Online* meldete drei Tage später: »Bundesregierung will Autobahnen doch nicht privatisie-

ren«. <sup>3</sup> Und die *ARD-Tagesschau* meldete auf ihrer Webseite: »Überlegungen innerhalb der Bundesregierung für eine Teilprivatisierung der geplanten Betreibergesellschaft für Autobahnen sind vom Tisch. [...] Im Grundgesetz soll festgeschrieben werden, dass die Betreibergesellschaft vollständig im Eigentum des Bundes bleibt. Die Autobahnen selbst sollen ohnehin Eigentum des Bundes bleiben«. <sup>4</sup>

Hinter solchen Schlagzeilen, die sich in ähnlicher Weise auch in weiteren Artikeln sowie in Pressemitteilungen von Bundestagsabgeordneten fanden, geriet zweierlei außer Betracht: Erstens, dass eine Privatisierung der Autobahnen keineswegs vom Tisch war und ist. Denn die direkte Privatisierung des Eigentums an den Infrastrukturen selbst oder an der Betreibergesellschaft sind nur zwei von vielen Privatisierungsvarianten. Zweitens geriet außer Betracht, dass die Autobahnen keineswegs die einzigen Infrastrukturen sind, die stärkeren Privatisierungstendenzen ausgesetzt sein sollen und sein werden. Bestandteil der Bund-Länder-Vereinbarung ist vielmehr auch die Möglichkeit einer direkten Förderung des kommunalen Schulbaus durch den Bund. Dabei sollen so genannte Öffentlich-Private Partnerschaften (ÖPP, auch englisch Public Private Partnership – PPP) ausdrücklich erlaubt sein. Und tatsächlich dürften ÖPP in vielen Fällen das Mittel der Wahl sein.

In diesem Buch widmen wir uns kritisch diesen jüngsten Privatisierungsschritten bei Bundesfernstraßen und Schulen, wie sie durch die Bund-Länder-Vereinbarung angestoßen wurden. Wir schildern allerdings nicht nur die jüngsten Beschlüsse selbst, sondern untersuchen und beschreiben auch deren weitere Hintergründe. Dies ist sinnvoll, da in diesen Beschlüssen (mindestens) drei langfristige politische Entwicklungen zusammenfallen: Erstens stehen sie im Kontext einer langjährigen politischen Förderung von ÖPP als Variante der öffentlichen Beschaffung von Infrastruktur (und als besondere Form der Privatisierung). Zweitens stehen sie im Kontext von Schuldenbegrenzungsregeln wie der deutschen Schuldenbremse und dem Europäischen Fiskalpakt. Diese verlan-

gen eine Begrenzung der Staatsverschuldung und schaffen damit Anreize und Notwendigkeiten, versteckte Verschuldungswege zu suchen. Drittens stehen die Beschlüsse zur Autobahn- und Schulprivatisierung im Kontext einer Rentenpolitik, die seit Jahren auf eine Stärkung privater und betrieblicher Altersvorsorge setzt – auf Kosten der solidarischen Gesetzlichen Rente.

Die oben zitierten Medienberichte, denen zufolge es nicht zu einer Privatisierung der Bundesfernstraßen kommen werde, haben den erwünschten Eindruck hinterlassen. Dies wurde uns immer dann vor Augen geführt, wenn wir im Kreis von Freundinnen und Freunden sowie Kolleginnen und Kollegen von unseren Plänen berichteten, dieses Buch zu schreiben: »Wieso das? Die Privatisierung ist doch vom Tisch!« war die häufigste Reaktion. Wir zeigen im Nachfolgenden, dass dies ein Irrtum ist. Vom Tisch sind lediglich die extremsten Formen der Privatisierung, um die es den handelnden Akteuren von Beginn an wohl ohnehin nicht gegangen war. Wir legen dar, dass die Privatisierung von Bundesfernstraßen und Schulen schlicht deshalb nicht vom Tisch sein kann, weil sie eine durchaus folgerichtige (wenn auch falsche) Reaktion auf vergangene Fehlentscheidungen ist: erstens auf die Fehlentscheidung, ÖPP zu fördern; zweitens auf die Fehlentscheidung, die staatliche Neu- und Gesamtverschuldung per Gesetz begrenzen zu wollen; drittens auf die Fehlentscheidung, bei der Altersvorsorge stärker auf private und betriebliche Versicherungsmodelle zu setzen.

Hierzu schildern wir in Kapitel 2 zunächst zwei Beispielfälle von Öffentlich-Privaten Partnerschaften, die mindestens nachdenklich machen sollten. Es ist dies zunächst die Sanierung der Schulen des Landkreises Offenbach (Hessen) im Rahmen von ÖPP, also ein kommunales Fallbeispiel. Dem folgt mit dem ÖPP-Ausbau und -Betrieb der Autobahn 7 Göttingen–Salzgitter ein Fallbeispiel, an dem sowohl das Land Niedersachsen als auch der Bund beteiligt waren und sind. In Kapitel 3 bieten wir eine kurz und übersichtlich gehaltene Darstellung verschiedener Privatisierungsformen, wobei ein Schwerpunkt auf den Öffentlich-Privaten Partnerschaften

ten liegt. Da bei der Entscheidung zwischen ÖPP und konventioneller Beschaffung so genannte Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen eine zentrale Rolle spielen, gehen wir auch auf diese etwas ausführlicher ein.

In Kapitel 4 beschreiben und analysieren wir anschließend zwei wesentliche Treiber der neuen Privatisierungswelle. Es sind dies zum einen Regelungen wie die deutsche Schuldenbremse und der Europäische Fiskalpakt, mit denen Staatsverschuldung begrenzt werden soll. Sie schaffen Anreize und Notwendigkeiten, nach Möglichkeiten zur Umgehung neuer Schulden zu suchen. Zum anderen sind dies rentenpolitische Entscheidungen, die auf eine Teilprivatisierung der Rente und eine Stärkung der kapitalmarktbasierten Eigenvorsorge zielten. Sie schaffen einen Bedarf an renditeträchtigen Anlagemöglichkeiten für das Altersvorsorge-Kapital.

Kapitel 5 skizziert jüngere und ältere politische Entwicklungen, die zu einer verstärkten Privatisierung und zur verstärkten Nutzung Öffentlich-Privater Partnerschaften führten und weiter führen. Neben Entwicklungen auf europäischer Ebene sind dies in jüngerer Zeit in Deutschland insbesondere die öffentlichkeitswirksame Arbeit der so genannten Fratzscher-Kommission sowie der eingangs beschriebene Kompromiss über eine Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen. Letzterer beinhaltet nicht nur die Gründung einer zentralen Bundesfernstraßengesellschaft, sondern auch die Möglichkeit des Bundes, finanzschwachen Kommunen bei der Finanzierung von Bildungsinfrastruktur direkt unter die Arme greifen zu dürfen.

Es folgen zwei weitere Kapitel (6 und 7), die die Zusammenhänge und Hintergründe von Privatisierung, Schuldenbremse bzw. Fiskalpakt und Rentenpolitik nochmals kurz und bündig zusammenfassen und daraus ein abschließendes Fazit ziehen.

Im Zuge der Recherchen zu diesem Buch haben uns zahlreiche Menschen unterstützt. Sie standen uns mit Informationen, Hinweisen und Hintergrundberichten zur Seite. Oder sie haben Teile

des Buches kritisch und mit großer Sachkenntnis gegengelesen. Nicht alle diese Menschen wollen und können hier genannt werden – weshalb wir darauf verzichten, überhaupt Namen zu nennen. Umso herzlicher danken wir für ihre hilfreiche und engagierte Unterstützung. Ohne sie alle wäre dieses Buch nicht möglich gewesen.