

Investitionen zwischen öffentlicher und privater Initiative: Zu den politischen Ansätzen in der SPD

von Carsten Sieling



Foto: © jas- forclia.com

Deutschland lebt von seiner Substanz. Schon lange. Jährlich werden 80 Milliarden Euro zu wenig investiert – mit ganz konkreten Folgen. Das Nettovermögen des Staates lag im Jahr 1999 noch bei rund 500 Milliarden Euro und ist heute praktisch auf Null gesunken. Geld, das den kommenden Generationen nicht mehr zur Verfügung steht. Unwiederbringlich. Die Fehler der Vergangenheit – Jahre der „Entstaatlichung“, Steuerreformen und Senkung der Lohnnebenkosten – rächen sich jetzt.

Die Investitionslücke hat damit eine Dimension erreicht, die kurzfristig allein durch Steuerpolitik nicht geschlossen werden kann. Natürlich könnten jährlich zwischen 15 und 20 Mrd. Euro mehr eingenommen werden. Die Rezepte dafür liegen auf dem Tisch: Steuerflucht und -betrug müssen weiter eingedämmt werden, die Abgeltungsteuer abgeschafft, eine verfassungsgemäße Reform der Erbschaftssteuer durchgesetzt und die

aufkommensstarke Finanztransaktionssteuer in Europa endlich konsequent und zügig verhandelt werden. Darüber hinaus müssen aber auch die Möglichkeiten der Haushaltsfinanzierung ausgeschöpft werden. Der Internationale Währungsfonds (IWF) schätzt, dass Deutschland unter Einhaltung der Schuldenbremse bis zum Jahr 2018 150 Milliarden Euro zur Verfügung stehen könnten. An den Anfang jeder ehrlichen Debatte gehört also die Feststellung, dass vorhandene Spielräume in der Finanzpolitik und Instrumente zur Stärkung der binnenwirtschaftlichen Nachfrage nicht genutzt werden. Das alles zeigt: Wenn die SPD sich der von der Union verordneten Abstinenz in der Steuerpolitik und dem Dogma der schwarzen Null unterordnet, bleibt wenig Raum für eigene Akzente und einen handlungsfähigen Staat. Schon die eingegrenzte Frage der Infrastrukturfinanzierung ist im Kern eine politische Richtungsentscheidung zwischen privater und öffentlicher Verantwortung. Es geht damit einmal mehr um

die zentrale Auseinandersetzung von privaten Gewinninteressen und Gemeinwohl, von Rendite und notwendiger Umverteilung. Diese Frage aber kann weder allein von der Bundesregierung noch von einer ad-hoc einberufenen Expertenkommission beantwortet werden. Sie muss die SPD und besonders die SPD-Linke beschäftigen.

Expertenkommission hat kein Patentrezept

Die jetzt vorliegenden Überlegungen der von Sigmar Gabriel eingesetzten Expertenkommission zur Stärkung von Investitionen haben für die weitere Debatte eine große Bedeutung. Wie lässt sich die chronische Investitionsschwäche vieler Kommunen überwinden? Wie kann der Staat seiner Verantwortung für die Infrastruktur nachkommen? Und bietet der steigende Investitionsbedarf eine Möglichkeit, privates, auf den Finanzmärkten vagabundierendes Kapital wieder realwirtschaftlichen Zwecken zuzuführen? Die Expertenkommission, die unter dem Vorsitz von DIW-Präsident Marcel Fratzscher nun ihren Abschlussbericht vorgelegt hat, gibt auf diese Fragen nicht nur eindeutige Antworten. Klar ist: Ein Patentrezept wird es auch in Zukunft nicht geben. Dennoch gibt die Kommission interessante Denkanstöße – insbesondere in den Bereichen der kommunalen Infrastruktur und der Verkehrsinfrastruktur auf Bundesebene.

Stärkung der kommunalen Infrastruktur: Zwischen ÖPP und Öffentlichen Kooperationen

Ein zentraler Vorschlag zur Stärkung der kommunalen Infrastruktur ist beispielsweise ein Nationaler Investitionspakt für Kommunen, der eine Erhöhung kommunaler Investitionen mindestens in Höhe des kommunalen Substanzverzehrs (15 Mrd. Euro in den letzten drei Jahren) über die nächsten drei Jahre ermöglichen soll. Dem vor kurzem von der Bundesregierung angekündigten Sonder-

vermögen für bestimmte Investitionszwecke soll damit ein zweites Förderungsinstrument an die Seite gestellt werden, das zeitlich nicht begrenzt ist und flexibler – etwa für die Instandhaltung, Erweiterung oder Modernisierung von kommunalen Verkehrswegen – eingesetzt werden kann.

Obwohl die genaue Ausgestaltung eines solchen Investitionspaktes für Kommunen noch konkretisiert werden muss, ist es richtig und unbedingt nötig, den unzureichenden Finanzrahmen der Kommunen zu stärken. Schon im Regierungsprogramm haben wir die schwindenden Gestaltungsspielräume der Kommunen problematisiert und später in den Koalitionsverhandlungen mit vielen wichtigen Maßnahmen adressiert: Es ist der SPD z.B. mit den Beihilfen zum Ausbau und Betrieb der Kindertagesstätten und der Aufstockung der Städtebauförderung gelungen, die Kommunen um mehr als 15 Milliarden Euro zu entlasten. Auch in Zukunft liegt die zentrale Aufgabe darin, die Entlastung der Kommunen von den wachsenden Sozialausgaben in Verbindung mit einem Programm zur Stärkung der Investitionskraft fortzuführen.

Jenseits der Finanzierung kommunaler Infrastruktur spielt in der Debatte um die kommunale Handlungsfähigkeit immer die Frage nach den wirtschaftlichsten Projekt- und Beschaffungsvarianten eine Rolle, die auch innerhalb der SPD diskutiert werden muss. Die Kommission schlägt zur Verbesserung der Effizienz von öffentlichen Investitionen der Kommunen eine von Bund und Ländern getragene „Infrastrukturgesellschaft für Kommunen“ (IfK), oder alternativ mehrere regional oder infrastrukturenspezifische Infrastrukturgesellschaften vor, um allen Kommunen – unabhängig von ihrer Finanzkraft, Größe und Kompetenzen – zu helfen, die wirtschaftlichsten Projekt- und Beschaffungsvarianten auszuwählen, und den Planungs- und Umsetzungsprozess zu stärken.

Zwar gibt es bereits heute mit der DEGES eine solche Gesellschaft, die im Bereich Tiefbau für den Bund und in einigen Ländern einen Teil dieser Aufgaben übernimmt. Ob eine solche Gesellschaft allerdings im kommunalen Bereich praktikabel ist und von den Kommunen angenommen werden würde, lässt sich im Moment noch nicht sagen. Vieles wird davon abhängen, wie eine nicht interessengebundene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung überhaupt sichergestellt werden kann und wo eine solche Gesellschaft an die Grenzen des deutschen Föderalismus stoßen würde. Eine weitere ÖPP-Deutschland AG für Kommunen jedenfalls – das hat sich in der Vergangenheit gezeigt – wird die Probleme kaum lösen können.

Ein dritter wesentlicher Vorschlag zur Stärkung der kommunalen Infrastruktur widmet sich schließlich der Frage, ob und inwieweit die existierenden Probleme von Öffentlich-Privaten Partnerschaften (ÖPP) reduziert werden können. Konkret schlägt die Kommission hierbei die Prüfung und gegebenenfalls Entwicklung von „Öffentlichen Kooperationen“ als Alternative zur konventionellen Beschaffung bzw. ÖPP vor. Wie bei öffentlich-privaten Partnerschaften werden Planung, Realisierung, Betrieb und möglicherweise Finanzierung außerhalb der kommunalen Kernverwaltung ausgeführt. Auftragnehmer wäre nach den Vorstellungen der Kommissionsmitglieder jedoch kein privater Partner, sondern ein öffentliches Unternehmen, das einerseits seine wirtschaftliche Tragfähigkeit sichern muss, andererseits aber grundsätzlich das öffentliche Interesse verfolgt.

Diese Überlegung ist interessant: Nachdem in Folge der Zerschlagung der „Neuen Heimat“ in den 70er und 80er Jahren und den neoliberalen Privatisierungsideologien und -praxen in den 90er Jahren der öffentliche Unternehmenssektor in einen beispiellosen Niedergang geraten ist, könnte hier die Chance für eine Renaissance von Unternehmen für gemeinwohl-

orientiertes Wirtschaften entstehen. In einigen Städten und Ländern haben kommunale Stadtwerke, Wohnungsbaugesellschaften und andere mehrheitlich im öffentlichen Eigentum befindliche Unternehmen die dunklen Zeiten des Neoliberalismus durchstanden und können damit konkrete Anker für eine effiziente öffentlich verpflichtete Investitionspolitik werden. Dass die Fratscher-Kommission hierfür einen neuen Pfad legt, sollte für eine fortschrittliche Politik, wie sie in der spw in den vergangenen Jahrzehnten immer verfochten und beispielsweise in den „53 Thesen“ sowie den „Herforder Thesen“ schon in den 80er und 90er Jahren konzeptionell gedacht wurde, ein wichtiger Anknüpfungspunkt werden.

Angesichts spektakulärer Fehlschläge bei ÖPP, die zu hohen Kosten bei den betroffenen öffentlichen Auftraggebern führten, verdient dieser Vorschlag einer tatsächlichen Verbesserung alternativer Beschaffungsvarianten auch in der politischen Linken eine ernsthafte Diskussion. Klarer herausgearbeitet werden muss allerdings noch, welche Vorteile Kommunen bei diesem Modell gegenüber einer Eigenrealisierung haben. Denn auch Öffentliche Kooperationen wären nicht risikofrei. Auch bei öffentlichen Unternehmen könnte die wirtschaftliche Nachhaltigkeit auf Dauer gefährdet sein, wenn sie beispielsweise unter dem Druck eines Auftraggebers Kompromisse eingehen müssen – insbesondere wenn dieser Auftraggeber mehrheitlich auch Gesellschafter ist.

So existieren bereits heute Formen öffentlicher Kooperationen zwischen stadteigenen Bau- und Betriebsgesellschaften und größeren Städten, wie beispielsweise in der Stadt Nürnberg. Die Erfahrungen solcher öffentlichen Kooperationen müssen jetzt evaluiert werden, um zu sehen, wie Öffentliche Kooperationen präzise auszugestalten sind, um Nachteile zu vermeiden und spürbare Effizienzvorteile gegenüber einer Eigenrealisierung zu erreichen.

Verkehrsinfrastruktur auf Bundesebene – (K)eine Hintertür für Privatisierungen?

Viel stärker als im Bereich kommunaler Infrastruktur zeigt sich das Spannungsfeld zwischen privater und öffentlicher Infrastrukturfinanzierung aber bei der Verkehrsinfrastruktur auf Bundesebene. Unlängst hat Verkehrsminister Dobrindt angekündigt, dass er weitere 670 Kilometer Aus- und Neubauten mithilfe privater Investoren im Rahmen öffentlich-privater Partnerschaften anschieben will. Darüber hinaus gibt es seit längerer Zeit auch im Bundesfinanzministerium unterschiedliche Überlegungen, wie sich private Investoren stärker in die Bereitstellung öffentlicher Verkehrsinfrastruktur einbinden lassen könnten. Auch wenn die SPD gerade mit Blick auf Dobrindts ÖPP-Pläne noch einmal sehr klar gemacht hat, dass es ein einfaches „Weiter so!“ nicht geben wird, ist die Auseinandersetzung über die grundsätzliche Sinnhaftigkeit privater Finanzierungsmodelle im Verkehrsinfrastrukturbereich längst nicht entschieden.

Dies zeigen auch die Vorschläge der von Sigmar Gabriel eingesetzten Expertenkommission. Weil in der Vergangenheit weder genug für den Neubau, noch in den Erhalt der Verkehrsinfrastruktur investiert wurde, spricht sich die Kommission für die Konzeption einer Verkehrsinfrastrukturgesellschaft aus. Diese sollte nach den Vorstellungen der Kommissionsmitglieder sowohl Planung, Bau als auch Finanzierung aus einer Hand gewährleisten und gleichzeitig den Betrieb und die Instandhaltung von Bundesfernstraßen verantworten. Darüber hinaus hätte die Gesellschaft eine eigene Kreditaufnahmekapazität – allerdings ohne staatliche Garantie – die damit vor allem durch ausreichende Einnahmequellen zu sichern wäre. Dies würde bedeuten, dass die Finanzierung der Bundesfernstraßen fortan überwiegend oder ausschließlich aus Nutzerentgelten (Maut) zu bestreiten wäre.

Wie eine Abkehr von konventionellen Beschaffungs- und Finanzierungsstrukturen aussehen kann, lässt sich bereits heute bei einigen europäischen Nachbarn beobachten. In Österreich finanziert zum Beispiel die ASFINAG – ein privatrechtliches Unternehmen im Bundesbesitz – die ca. 2200 Kilometer Fernstraßen. Sowohl Erweiterungs- als auch Ersatzinvestitionen zum Betrieb und Erhalt des Straßennetzes werden über Anleihen finanziert, die allerdings mit einer Garantie der Republik Österreich ausgestattet sind. In Frankreich wiederum werden Finanzierung, Bau und Betrieb in der jüngeren Vergangenheit faktisch nur noch durch Konzessionsverträge für mehrere Jahrzehnte an eine Konzessionsgesellschaft delegiert, die zur Finanzierung das Recht erhält, Mautgebühren von den NutzerInnen zu erheben.

Für Deutschland wäre das eine radikale Abkehr von der derzeitigen Bundesfernstraßenfinanzierung, die traditionell überwiegend aus Mitteln des Bundeshaushaltes erfolgt. Das kann es nur unter der Bedingung geben, eine Privatisierung öffentlicher Infrastrukturen auszuschließen. Wie das praktisch gelingen kann, wird letztendlich auch entscheidend für die von der Expertenkommission angestoßenen Überlegungen sein.

Teile der deutschen Finanz- und Versicherungswirtschaft erwarten eine Verbesserung ihrer ökonomischen Bedingungen durch eine letztendlich öffentliche Subvention ihrer Anlagen. Das war das in der Wirtschaftspresse beherrschende Thema rund um die Fratzscher-Kommission. Diese durchsichtigen Interessen sind zwar an vielen Stellen im Expertenbericht wiederholt zurückgewiesen worden. Dennoch finden sich im Bericht durchaus gefährliche „Modellüberlegungen“, die zu versteckten Privatisierungen führen könnten, indem zum Beispiel überhöhte Renditen für Fremdkapital ermöglicht werden könnten. Hierzu passt jedenfalls, dass die Kommission unter dem Stichwort *Mobili-*

sierung zusätzlicher privater Infrastrukturfinanzierung die Gründung einer neuen Infrastrukturfinanzierungsgesellschaft und eines Bürgerfonds als Sammelstelle für Eigen- und Fremdkapitalfinanzierung vorschlägt, die die Infrastrukturgesellschaft bei der Finanzierung von Infrastrukturprojekten unterstützen soll. Dieser Vorschlag kommt im Bericht in zurückhaltend unkonkreter Weise formuliert daher. Genau so geht man politisch vor, wenn man eine strategische Tür öffnen will. Am Ende entscheidet das Kapital, wo es seine besten Renditechancen sieht. Daher müssen insbesondere hier besonders strikte Bedingungen politisch formuliert werden. Denn es kann nicht sein, dass Schuldenbremse und fehlende (Um-)Verteilungspolitik in eine Subventionierung unzureichend empfundener Profitmargen durch von den Steuerzahlern finanzierte Investitionsanlagen führt.

Fazit

Hüten wir uns davor, die alten Fehler der Vergangenheit noch einmal zu machen; auch wenn sie in frischem Gewand oder unter neuer Überschrift daherkommen. Der neoliberale Glaubenssatz von „Privat vor Staat“ hat längst keine Mehrheit mehr. Landauf landab sind Begriffe wie Rekommunalisierung und öffentliche Daseinsvorsorge auf der Tagesordnung. Und dennoch: Die Realität von Schuldenbremse, dem Dogma der ausgeschlossenen Steuererhöhungen und „schwarzer Null“ zwingen die Länder dazu, notwendige Investitionen allein durch laufende Einnahmen zu finanzieren. Das könnte den Druck erhöhen, ihr Tafelsilber zu verschleudern, was auf keinen Fall passieren darf. Eine flächendeckende Privatisierungsbremse nach dem Vorbild der Landesverfassung Bremens kann deshalb ein notwendiges Korrektiv zur Schuldenbremse sein.

Darüber hinaus sollten folgende Grundsätze bei unserer Positionierung eine erste Richtschnur sein: 1. Keine Privatisierung durch

die Hintertür (Investitionsentscheidung und Kontrolle in öffentlicher Hand); 2. Kosteneffizienz (Transparenz über gesamte Lebensdauer der Projekte); 3. Keine Subventionierung des Finanzsektors (z.B. durch eine nur scheinbare Risikoübertragung); 4. Umleitung von anlage-suchendem Kapital großer Investoren in realwirtschaftlichen Investitionen, ohne bei der Beteiligung von Kleinanlegern über den Vertrieb eine zusätzliche Einnahmequelle für den Finanzsektor zu schaffen.

Seit dem Jahr 2009 und vor allem mit ihrem Regierungsprogramm des Jahres 2013 hat sich die SPD programmatisch erneuert und ihr Profil als Partei der linken Mitte geschärft. Dieser maßgeblich von der SPD-Linken erkämpfte Fortschritt muss die Richtschnur bleiben für jede künftige Entscheidung. Das heißt konkret: Auf der Höhe der Zeit ist, wer die Herausforderungen der Finanzierung von Zukunftsinvestitionen auch als zentrale Frage einer Politik gegen Ungleichheit und für Verteilungsgerechtigkeit versteht. ■

⇒ Dr. Carsten Sieling, MdB ist Sprecher der Parlamentarischen Linken der SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag und Mitglied im SPD-Parteivorstand.