

Die Maut, ein Leckerli für Investoren

Die geplante Grundgesetzänderung ermöglicht die Privatisierung der Autobahnen. Der Bund bleibt zwar ihr Eigentümer, kann sie aber privat verpachten

Von München nach Nürnberg auf der Allianz, dann weiter nach Würzburg auf der Signal/Iduna, dann nach Frankfurt auf der Provinzial, und von dort nach Köln auf der Generali. Von Bremen nach Hamburg fährt man auf der Axa, von Hannover nach Berlin auf der Debeka.

Ist das die Zukunft der deutschen Autobahnen? Werden die vorhandenen dreizehntausend Autobahnkilometer künftig von den Versicherungskonzernen unterhalten und bewirtschaftet? Und werden die neuen Autobahnen künftig von vornherein privat gebaut? Investiert die Versicherungswirtschaft, die händeringend nach lukrativen Anlagen sucht, sehr bald in Asphalt und Straßenbeton? Und ist die Pkw-Maut, die jetzt auf einmal doch noch – auf sehr niedrigem Niveau – kommen soll, eine Art Leckerli für die Investoren? Handelt es sich bei der bevorstehenden Autobahn-Maut um eine Art Privatisierungsmaut, die dann im Lauf der Zeit immer teurer wird?

Es steht eine umfassende Änderung des Grundgesetzes an

Das alles sind Fragen, die man sich stellen kann, die man sich stellen muss, wenn man den Referenten-Entwurf der Bundesregierung zur Änderung des Grundgesetzes liest. Dieser Entwurf des Finanzressorts ist seit wenigen Tagen auf dem Markt, und alle anderen Bundesministerien mussten bis „Freitag, 18. November 2016, Dienstschluss“ dazu Stellung nehmen. Knappe vier Tage Zeit: Das war eine sehr kurze Frist für ein umfangreiches Artikelgesetz, das vom „14. November 15.18 Uhr“ datiert. Es sollen ja immerhin 14 Grundgesetzartikel geändert werden, um damit dem neukonzipierten Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern ein Verfassungsfundament zu geben; die Regierungschefinnen und Regierungschefs von Bund und Ländern hatten das neue bundesstaatliche Finanzausgleichssystem am 14. Oktober vereinbart, von 2020

an soll es gelten. Im Bundeskabinett wird es bereits am 8. Dezember verabschiedet.

Zum Grundgesetz-Änderungspaket gehören die Regelungen über die Autobahnen. Der jetzige Rechtszustand gründet noch auf den Entscheidungen der Alliierten nach dem Zweiten Weltkrieg. Damals wurde die Verwaltung der Fernstraßen in die Verantwortung der Länder übergeben; die verwalteten die Straßen auch bis zur Gründung der Bundesrepublik. Der Parlamentarische Rat entschied dann nach kontroverser Diskussion, dass die Bundesfernstraßen auch weiter im Auftrag des Bundes durch die Länder verwaltet werden sollen. Das wurde so ins Grundgesetz geschrieben, steht so bis heute dort. Bundesauftragsverwaltung nennt man das. Es war und ist freilich nicht optimal, wenn der eine, der Bund, das Autobahnnetz finanzieren muss, und die anderen, die Länder, es planen, bauen und unterhalten sollen. Eine bessere Gesamtorganisation war deswegen seit langem fällig.

Die Grundgesetzänderung packt das nun an. Die geplante neue Organisation ist aber nicht nur eine neue Organisation – sondern ein völlig neues Konzept. Es wird nicht nur die Auftragsverwaltung der Länder abgeschafft und Planung, Bau und Erhaltung der Autobahnen komplett dem Bund übertragen. Es soll auch eine Gesellschaft gegründet werden, die für den Bund dies alles machen soll, eine Bundesautobahn-Gesellschaft.

Diese Gesellschaft wird keine Anstalt des öffentlichen Rechts sein – sondern eine „Gesellschaft privaten Rechts“. So soll es ausdrücklich ins Grundgesetz geschrieben werden, Artikel 90, in einem neuen Absatz 2. Und es wird derzeit noch heftig diskutiert, wie viele Anteile dieser Autobahn-GmbH oder Autobahn AG an Private verkauft werden dürfen. Alle Anteile? Die Mehrheit der Anteile? Oder nur die Minderheit der Anteile, also maximal 49,9 Prozent?

Im Referentenentwurf für die Grundgesetzänderung ist der dafür entscheidende Satz noch in eckige Klammern gesetzt: „Die Mehrheit der Anteile an dieser Gesell-

schaft“, heißt es in diesem Klammersatz, „verbleibt beim Bund“. Dahinter folgt aber „str.“, also strittig. Das heißt: Es ist noch nicht klar, ob das Eigentum an der künftigen Bundesautobahn-Gesellschaft eindeutig öffentlich zugeordnet bleibt. Wenn nicht, wäre das die Vorbereitung der Privatisierung.

Es ist bemerkenswert, dass die „privatrechtliche Form“ der neuen Autobahn-Gesellschaft ausdrücklich ins Grundgesetz geschrieben werden soll; dies kann dann nur mit einer Zweidrittel-Mehrheit wieder geändert werden. Warum wird die Wahl

der Rechtsform nicht dem einfachen Gesetzgeber überantwortet? Kritiker einer Privatisierung der Autobahnen glauben, dass auf diese Weise die Privatisierung möglichst unumkehrbar präpariert werden soll.

Solche Kritik wird von der Bundesregierung, inklusive Bundeswirtschaftsminister Sigmar Gabriel abgeblockt und zurückgewiesen. Die Warner vor einer Privatisierung der Autobahnen verweist man beschwichtigend auf den Absatz 1 des neuen Grundgesetz-Artikels 90; dort soll stehen: „Der Bund ist Eigentümer der Bundesauto-

bahnen. Das Eigentum ist unveräußerlich.“ Das klingt tatsächlich so, als sei eine Privatisierung ausgeschlossen; das ist aber nicht so. Wem der Grund eigentumsrechtlich gehört, auf dem eine Autobahn verläuft, ist nämlich nicht entscheidend. Die Bedeutung des zivilrechtlichen Eigentums ist bei öffentlichen Straßen sehr begrenzt. Die Eigentumsposition wird nämlich, wie die Experten wissen, „weithin durch die öffentlich-rechtliche Widmung überlagert“. So steht es auch in den Gutachten, die der Frankfurter Rechtsprofessor Georg Hermes, der Berliner Ordinarius Thorsten Beckers und der Freiburger Rechtsanwalt Holger Weiß für das Verkehrsministerium Baden-Württemberg und die Thüringer Staatskanzlei erstellt haben.

Entscheidend ist nicht das zivilrechtliche, sondern das wirtschaftliche Eigentum. Der Eigentümer, also bei den Autobahnen der Bund, kann einem Dritten (zum Beispiel der künftigen Autobahn-AG bzw. Autobahn-GmbH) die Nutzungsrechte übertragen. Der Bund bleibt, wie das Grundgesetz es verlangt, Eigentümer der Straßen – auch wenn er sie an die von ihm gegründete Autobahn-GmbH oder AG verpachtet. Und die Anteile an dieser GmbH oder AG kann der Bund an Private verkaufen. So wären dann die Autobahnen privatisiert – obwohl der Bund weiterhin zivilrechtlich das Eigentum behält.

Die genannten Gutachten bemerken dazu: Ausgeschlossen werden könnte eine solche heimliche Privatisierung nur dann, wenn das Eigentum des Bundes an der Autobahngesellschaft verfassungsrechtlich festgeschrieben würde. Bisher ist das nicht geplant. Zu erwarten ist, dass die Pkw-Maut direkt an die Bundesautobahn-AG oder -GmbH fließt. Das wird Investoren anlocken. Wenn dann auch noch ein Mechanismus zur automatischen Mauterhöhung eingeführt würde, wäre das noch verlockender. Bundesfinanzminister Wolfgang Schäuble hat die geplante Einbindung des Privatkapitals in die Autobahnfinanzierung als „nutzerorientiert“ gelobt.

HERIBERT PRANTL



Noch gehört dieser Autobahnabschnitt bei Stuttgart zur A 8. Bald könnte er den Namen eines Vermarktungs-Unternehmens tragen.

FOTO: SILAS STEIN/DPA