

Privatisierung contra Allgemeinwohlinteresse

Was die aktuelle Abweisung des Bürgerbegehrens zu Stuttgart 21 durch das Bundesverwaltungsgericht für den Kampf gegen Privatisierung bedeutet

Ein Kommentar von Armin Kammrad vom 18.06.2016

Trotz 35.000 Unterschriften und den Gang durch die Instanzen scheitert das Bürgerbegehren für einen Ausstieg Stuttgarts aus der Finanzierung von Stuttgart 21 am 14. Juni nun auch vor dem Bundesverwaltungsgericht (BVerwG 10 C 7.15) ¹. Damit muss die Stadt sich weiter an einem vorrangig privatwirtschaftlich orientiertes Projekt finanziell beteiligen, was massenhaft abgelehnt wird und dessen Kosten gegenüber der ursprüngliche Planung immer weiter in nie geahnte Höhen steigen.

Dies allein wäre für mich jedoch kein Grund, darauf eigens einzugehen. Scheiterte doch bisher immer des Volkes Wille in Stuttgart nicht nur an Landesregierung und Stadtverwaltung, sondern auch an Justitia. Bemerkenswert ist allerdings die vom BVerwG in seiner jetzigen Entscheidung vertretene Rechtsauffassung zum Verhältnis von privatisierten Infrastrukturunternehmen und Allgemeinwohlinteresse. Schließlich ist aktuell wieder ein neues Privatisierungsprojekt auf der regierungsamtlichen Agenda, nämlich die Privatisierung von Autobahn und Fernstraßen ². Denn es spielt schon eine entscheidende Rolle, ob eine neoliberale, auf Ausverkauf staatlicher Unternehmen, orientierte Politik immer weiter das Prinzip der Privatisierung von Gewinne und Sozialisierung von Verlusten betreiben kann, oder ob es hier verfassungsrechtliche Grenzen gibt. Dass BVerwG verneint dies nun. Christofer Lenz, u.a. Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats des Verbandes Deutscher Verkehrsunternehmer, der ebenfalls das Urteil kommentierte, weist deshalb daraufhin, dass das BVerwG die Angelegenheit von einer rechtlichen nun wieder "zu einer politischen Frage gemacht" hat, "die von den demokratisch gewählten Volksvertretungen mit Mehrheit entschieden werden kann" ³. Allerdings haben die Volksvertreter bereits angekündigt, wie es mit der Privatisierung weiter gehen soll: Wie bereits 1993 bei der Privatisierung der Eisenbahn wieder mit einer Grundgesetzänderung nun zugunsten einer Privatisierung der Fernstraßen. Und wie schon bei der Privatisierung von Eisenbahn, Telekommunikation usw., wird wieder das Märchen von der Ausgabenreduzierung durch Privatisierung bemüht.

Was der 10. Senat des BVerwG im Falle von Stuttgart 21 vertritt, werden sowohl die Privatisierungsfanatiker in Bund und Länder als auch die gierig auf noch mehr staatliches Eigentum schielenden Wirtschaftsbosse mit großem Wohlbehagen aufgenommen haben. Die entscheidende Aussage des Gerichts lautet nämlich: "Der Bau von Schienenwegen und damit zusammenhängend von Bahnhöfen ist seit der Privatisierung der Eisenbahnen des Bundes nicht mehr Verwaltungsaufgabe des Bundes, sondern obliegt nach Art. 87e Abs 3 GG den privatisierten Eisenbahninfrastrukturunternehmen ausdrücklich als Wirtschaftsunternehmen. Der Bund nimmt die ihm nach Art. 87e Abs.4 GG verbleibende Gewährleistungsverantwortung für den Schienenbau durch Maßnahmen der Finanzierung, der Steuerung und Beaufsichtigung dieser Unternehmen wahr" ⁴. Mit dem Bund ist somit auch jeder demokratische Einfluss bei der Verwaltung außen vor. Und was die Finanzierung - und damit verbundenen permanent steigenden Kosten betrifft -, hängt dies natürlich von Verträgen ab, die in der Regel - wegen des angeblich auch die Volksvertreter verpflichtenden Schutz von Geschäftsgeheimnissen - nicht öffentlich sind. Fazit: Solche Verträge dürften gar nicht erst unterzeichnet werden und von kapitalfreundlichen Volksvertretern keine weitere Grundgesetzänderung zugunsten "verfassungskonformer" Privatisierung beschlossen werden, wie nun bei der geplanten Privatisierung der Fernstraßen. Trotzdem ist hier das BVerwG alles andere als unschuldiger Rechtssprecher.

Die Initiatoren des Volksbegehrens gegen eine weitere Finanzierung von Stuttgart 21 beriefen sich in ihrer Klagebegründung auf das, durch Art. 104a GG verfassungsrechtlich festgelegte, Verbot einer Mischfinanzierung durch Bund und Länder. Dazu vertrat der Verfassungsrechtler Hans Mayer bereits 2011, dass deshalb die Finanzierungsverträge zu Stuttgart 21 verfassungsrechtlich unwirksam seien ⁵. Diesen Einwand kontert das BVerwG nun jedoch mit der Behauptung, dass der Klagegegenstand gar nicht an Art. 104a GG zumessen sei, weil der Bund wegen der Privatisierung außen vor sei, obwohl

real eine Mischfinanzierung, inkl. Länder, Bund und Gemeinde, besteht. Es sei ausschließlich Art. 87e GG - der Bahn-Privatisierungsartikel - verfassungsrechtlich maßgeblich, wodurch nun doch eine Mischfinanzierung möglich wird, obwohl Art. 104a GG diese gerade untersagt. Und was soll diesen fragwürdigen verfassungsrechtlichen Kunstgriff des BVerwG rechtfertigen? Dass es sich um Privatunternehmen handeln, die - wie in der Literatur bereits länger vertreten⁶ - ausschließlich dem Gewinnstreben verpflichtet sein dürfen und dessen realer Nutzen für das Allgemeinwohl einzig neoliberaler Ideologie kein Geheimnis ist.

Allerdings verspricht Art. 87e Abs.4 GG: *"Der Bund gewährleistet, dass dem Wohl der Allgemeinheit, insbesondere den Verkehrsbedürfnissen, beim Ausbau und Erhalt des Schienennetzes der Eisenbahn des Bundes sowie bei deren Verkehrsangeboten auf diesem Schienennetz, (...) Rechnung getragen wird"*. Wie Christofer Lenz richtig erkennt, wird durch das BVerwG nun die *"Rolle des Bundes (...) auf eine ergänzende Gewährleistungsverantwortung zurückgesetzt"*⁷, vor allem auf eine Finanzierung aus Steuergeldern zur Gewinnmaximierung und Verlustminimierung der privaten Infrastrukturunternehmen. Das Verkehrsbedürfnis der Allgemeinheit fällt unter dem Tisch, obwohl so etwas wörtlich im Artikel steht (diese inhaltliche Reduzierung hat allerdings das BVerwG nicht erfunden, sondern gehört schon länger zum "juristischen Expertenwissen").

Natürlich lässt sich die Frage aufwerfen, in wiefern die Rückdrängung der Interessen der Allgemeinheit zugunsten von Privatisierungen mit dem Grundgesetz als Ganzes überhaupt im Einklang steht. Schließlich stammen alle Änderungen des Grundgesetzes zugunsten von Privatisierung aus der Zeit der regierungsamtlichen Umsetzung und Durchsetzung einer neoliberalen Wirtschaftspolitik (wie nun auch die sog. "Schuldenbremse"). Doch ist dies die falsche Fragestellung, weil es sich hierbei vor allem um ein politisches und kein verfassungsrechtliches Problem handelt. Denn ist eine wirtschaftspolitisch liberal orientierte Politik legal an der Macht, kann sie - mit Ausnahme der sog. "Ewigkeitsgarantien" von Art. 79 Abs.3 GG - das Grundgesetz ändern, sofern eine dafür erforderliche Zwei-Drittel-Mehrheit dies beschließt. Ferner bedeuten solche neoliberal orientierte gesetzgeberische Mehrheiten, dass von "Opposition" eigentlich nur noch im Sinne einer außerparlamentarischen Opposition gegen neoliberale Rechtsanpassung gesprochen werden kann, kann doch die im Bundestag vertretende Opposition bei solch erdrückender Mehrheit nichts mehr "legal" verhindern. Bestenfalls mildert die speziell in der BRD geltende Gewaltenteilung zwischen Bund und Ländern etwas die Machtverhältnisse, muss doch auch der Bundesrat mit Zwei-Drittel-Mehrheit einer Grundgesetzänderung zustimmen.

Wie wichtig mittlerweile eine außerparlamentarische Opposition geworden ist, machte jüngst auch - wenn auch ungewollt - das Bundesverfassungsgericht mit seiner Feststellung deutlich, dass das Grundgesetz kein Gebot zur Schaffung spezifischer Oppositionsfraktionsrechte enthält (BVerfGE 2 BvE 4/14 v. 03.05.2016). Hintergrund für diese Feststellung war, dass bei den gegenwärtigen politischen Machtverhältnissen im Bundestag keine Wahrnehmung der verfassungsrechtlich verankerten Oppositionsrechte (u.a. die Durchsetzung einer abstrakten Normenkontrolle, Klagen vor dem EuGH wegen Verletzung des Subsidiaritätsprinzips und die Einsetzung eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses) möglich sei. Mit Ausnahme von Organstreitigkeiten lehnte das BVerfG solche Änderungen zur Stärkung von Oppositionsrechten jedoch ebenso ab, wie die Koalition von SPD, CDU und CSU im Bundestag. Anders wie das BVerwG mit seiner "verfassungsrechtlichen Kreativität" bezüglich Privatisierung, argumentiert das BVerfG jedoch eher dogmatisch: *"Das Grundgesetz begründet weder explizit spezifische Oppositions(fraktions)rechte, noch lässt sich ein Gebot der Schaffung solcher Rechte aus dem Grundgesetz ableiten. (...) Zwar enthält das Grundgesetz einen durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts konkretisierten allgemeinen verfassungsrechtlichen Grundsatz effektiver Opposition. Dieser Grundsatz umfasst jedoch kein Gebot spezifischer Oppositionsfraktionsrechte"*⁸. Auch wenn sich das BVerfG mit seiner Haltung u.a. explizit auch auf den *"Erfahrungs- und Erwartungshorizont des Verfassungsgebers von 1949"* beruft, bleibt doch fraglich, ob dieser Bankrott des pluralistischen Ideals der Damen und Herren des Parlamentarischen Rates wirklich das war, was sie wollten. Immerhin war das BVerfG bisher auch nicht gerade kreativ, bei dem

Problem, das bereits vom Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee bewusst offen gelassen wurde, weil die Zukunft es lösen sollte - den sozialen Grundrechten.

Natürlich lässt sich die Haltung des BVerfG zu parlamentarische Oppositionsrechte auch so interpretieren, dass niemand das demokratische Verfassungsrecht gegenüber der Macht des profitorientierten Kapitals überschätzen sollte. Auf die Gefahr der Umdeutung und gar Vernichtung scheinbar gesicherter verfassungsrechtlicher Rechte verwies bereits der Politologe und Jurist Wolfgang Abendroth (1906-1985)⁹. Abendroth war auch klar, wer einzig die Hauptkraft für eine Durchsetzung und Verteidigung von Demokratie und Sozialstaat sein kann: Die Arbeiterbewegung. Dies bedeutet für die Gewerkschaften politischer zu werden. Statements zu politischen Entscheidung sind zwar wichtig, aber es geht auch um Machtverhältnisse, d.h. um die Frage, wie außerparlamentarisch gegen die Interessen der Mehrheit der Bevölkerung und dem Allgemeinwohl gerichtete Verfassungsänderungen erfolgreich verhindert werden können.

Am Beispiel des Ausverkaufs von Staatseigentum an Privat und der damit verbundenen Sozialisierung von Kosten und Verlusten, rechtlich abgesichert durch Änderungen des Grundgesetzes, lässt sich deutlich ablesen, dass tarifliche Auseinandersetzungen allein zu kurz greifen. Da der neoliberal orientierter Gesetzgeber die Auseinandersetzung zwischen Kapital und Arbeit ins Rechtliche verlagert, ergibt sich die Legitimität - wenn nicht sogar Legalität - politischer Streiks, genau aus diesem Vorgang. Selbst das beliebte Argument, dass Streiks unbedingt zu vertraglichen Vereinbarungen führen müssen, ist mit verfassungsrechtlichen Argumenten angreifbar. Denn dazu müsste der Gesetzgeber sich neutral verhalten, was er jedoch in seinem Privatisierungswahn nicht macht. Er steht hier auf Seiten des Kapitals bzw. der "Arbeitgeber" - wie übrigens auch mit seinen Eingriffen ins Streikrecht. Auch wenn nicht üblich, lässt sich solche Parteilichkeit des Gesetzgebers durchaus als rechtswidriger Eingriff in die Tarifautonomie nach Art. 9 GG interpretieren. Was macht das BVerwG im Falle von Stuttgart 21 anders, als eine ausschließlich auf private Gewinnerzielung ausgelegte Verfassungsinterpretation vorzulegen? Bezüglich politischer Streiks sollten sich die Gewerkschaften hieran ein Beispiel nehmen und ebenfalls kreativ werden. Widerspricht die Privatisierung nicht der Sozialverpflichtung des Eigentum nach Art. 14 Abs.2 GG? Dieser Artikel im Grundgesetz harrt übrigens immer noch seiner, der Auseinandersetzung zwischen Privat- und Allgemeinwohl, angemessenen verfassungsrechtlichen Auslegung. Dass möglichst ungebremstes privates Gewinnstreben optimal für das Allgemeinwohl sei, ist zwar keine Frage des Rechts, sondern pure Ideologie. Allerdings spricht nichts gegen ein Rechtsverständnis, was soziale Interessen in den Mittelpunkt stellt.

¹ vgl. SWR Landesschau Aktuell v. 15.06.2016; <http://www.swr.de/landesschau-aktuell/bw/bundesverwaltungsgericht-zur-s21-finanzierung/-/id=1622/did=17591408/nid=1622/1il6t7j/>

² siehe dazu das entsprechende Labournet-Dossier

³ Christofer Lenz "Dritte Niederlage für Stuttgart-21-Gegner: Warum auch das BVerwG ihr Bürgerbegehren für unzulässig hält" bei LTO v. 15.06.2016; http://www.lto.de/recht/hintergruende/h/bverwg-urteil-10c715-stuttgart-21-buergerbegehren-mitfinanzierung-zulaessig/?utm_source=newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=LTO-Newsletter+24%2F2016

⁴ Pressemitteilung BVerwG Nr. 52/2016 zu BVerwG 10 C 7.15 v. 14.06.2016; <http://www.bverwg.de/presse/pressemitteilungen/pressemitteilung.php?jahr=2016&nr=52>

⁵ Hans Meyer "Finanzierungsverträge zu Stuttgart 21 sind unwirksam", Süddeutsche Zeitung v. 11.08.2011; <http://www.sueddeutsche.de/politik/verfassungsrechtler-meyer-finanzierungsvertraege-zu-stuttgart-sind-unwirksam-1.1130053>

⁶ u.a. Hubertus Gersdorf in v. Mangoldt, Klein, Stark "Kommentar zum Grundgesetz" Bd.3, Art. 87e, Verlag Franz Vahlen

⁷ Christofer Lenz a.a.O., Hervorhebung von mir

⁸ Pressemitteilung Nr. 22/2016 v. 3. Mai 2016 zu BVerfGE 2 BvE 4/14; <http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2016/bvg16-022.html>

⁹ vgl. Gregor Kritidis (Hrsg.) "Wolfgang Abendroth oder 'Rote Blüte im kapitalistischen Sumpf'", Dietz Verlag Berlin, 2015, S.55 - 78