

Öffentlich-private Partnerschaft

Verträge sind einzuhalten!

Im Jahr 2008 beauftragte der Bund die Betreibergesellschaft A1 mobil mit dem Ausbau und dem 30-jährigen Betrieb der Autobahn A1 zwischen Bremen und Hamburg im Rahmen einer Öffentlich-privaten Partnerschaft (ÖPP). Als Vergütung wurde vereinbart, dass A1 mobil die Mauteinnahmen aus dem Lkw-Verkehr abzüglich eines monatlichen fixen Grundbetrags erhält. Die Mauteinnahmen entwickelten sich jedoch nicht so wie von A1 mobil erwartet. Inzwischen steht die Betreibergesellschaft vor der Insolvenz und hat den Bund vor dem Landgericht Hannover auf Schadensersatz in Höhe von 780 Mio. Euro verklagt. A1 mobil begründet die Klage damit, dass der Bund trotz einer unerwartet schlechten Verkehrsentwicklung auf der A1 sein Vergütungsmodell nicht angepasst hat. Die schlechte Entwicklung sei eine direkte Folge der Finanzkrise und stelle eine erhebliche Störung der im anfänglichen Vertrag unterstellten Geschäftsgrundlage dar. Der zuständige Richter scheint der Begründung der Klägerin etwas abgewinnen zu können. Jedenfalls hat er den Parteien einen Vergleich vorgeschlagen, demzufolge die Mauteinnahmen nach einem neuen Schlüssel verteilt werden, der eine Beteiligung des Bundes an der Verkehrsentwicklung vorsieht. Die Neuregelung soll rückwirkend für die gesamte Vertragslaufzeit gelten. Zudem soll A1 mobil einen von privater und öffentlicher Seite zu gleichen Teilen finanzierten Zuschuss erhalten.

Der Bund sollte sich nicht auf diesen Vergleich einlassen. Mindestens drei Gründe sprechen dagegen: Erstens ist fraglich, ob sich die Verkehrsentwicklung auf der A1 so eindeutig auf die Finanzkrise zurückführen lässt, wie A1 mobil glauben zu machen versucht. Tatsächlich gibt es für jedes Teilstück eines Straßennetzes ein spezielles Verkehrsmengenrisiko, das von etwaigen makroökonomischen Risiken zu trennen ist. Die A1 zwischen Bremen und Hamburg ist ein Hafenzubringer, dessen Verkehrsmenge von den im Hamburger Hafen umgeschlagenen Gütern abhängt. Der Hamburger Hafen befindet sich im Wettbewerb mit anderen Nordrange-Häfen. Seit der Eröffnung des Jade-Weser-Ports 2012 sowie des Containerterminals Maasvlakte II in Rotterdam 2015 existieren große Kapazitäten für den Containerumschlag, die das gleiche Hinterland bedienen. Weil die immer größer werdenden Containerschiffe in Hamburg gar nicht oder nur tideabhängig abgefertigt werden können, ist nicht nur das Wachstumspotenzial des Hamburger Hafens begrenzt, sondern auch das Verkehrsmengenwachstum auf der A1. Zwar würde die geplante Elbvertiefung den Hamburger Hafen im Wettbewerb stärken. Sie ist aber politisch umstritten und bislang ist offen, ob und wann es zu einer

Vertiefung kommt. Diese Probleme sind seit vielen Jahren bekannt und konnten bei der Schätzung der Verkehrsmengenentwicklung auf der A1 berücksichtigt werden.

Zweitens ist es auch dann fraglich, ob von einer Störung der Geschäftsgrundlage gesprochen werden kann, wenn der behauptete enge Zusammenhang zwischen der Verkehrsmengenentwicklung auf der A1 und der Finanzkrise tatsächlich vorliegt. Sicherlich dürfte die Verkehrsmenge durch die Finanzkrise negativ betroffen worden sein. In praktisch allen Märkten ist die Nachfrage infolge der Finanzkrise zurückgegangen – damit sind alle Marktteilnehmer makroökonomischen Risiken ausgesetzt. Rationale Marktteilnehmer wissen das, bewerten solche Risiken entsprechend und versichern sich dagegen oder lassen sich für deren Übernahme entlohnen. Drittens würde eine rückwirkende Neuverteilung der Einnahmen zugunsten des privaten Betreibers ein völlig falsches Signal für künftige ÖPP aussenden. Die Privaten werden eingegangene Risiken systematisch unterbewerten, wenn sie damit rechnen, dass der Staat ihnen bei ungünstiger Geschäftsentwicklung aus der Patsche hilft. Anreizverträgliche ÖPP wären so kaum möglich.

Gernot Sieg, Berthold Wigger
Universität Münster, Karlsruher Institut für Technologie
gernot.sieg@uni-muenster.de

Pflegeversicherung

Ausgleich mit Privatversicherung

Nachdem die soziale Pflegeversicherung (SPV) von 2008 bis 2016 jeweils einen Überschuss der Einnahmen über die Ausgaben zu verzeichnen hatte, hat sie 2017 mit einem Defizit von insgesamt 2,42 Mrd. Euro abgeschlossen. Das kann nicht überraschen, wurde mit der Einführung eines neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs zum 1.1.2017 doch die größte Reform der Pflegeversicherung seit ihrer Einführung umgesetzt. Damit wurde einer der Geburtsfehler der Pflegeversicherung korrigiert, der (zu) enge Pflegebedürftigkeitsbegriff, der insbesondere Menschen mit Demenz gegenüber rein somatisch beeinträchtigten Pflegebedürftigen benachteiligt hat. Allerdings war die Umsetzung sehr großzügig. So sind die Leistungsausgaben von 2016 auf 2017 um 7,25 Mrd. Euro gestiegen. Das entspricht etwa einem Viertel der Ausgaben von 2016 in Höhe von 28,3 Mrd. Euro. Diese reformbedingten Ausgabesteigerungen können daher als Teilkompensation des Wertverlustes der Versicherungsleistungen gerechtfertigt werden, der dadurch entstanden ist, dass die nominalen Versicherungsleistungen von 1994 bis 2008 überhaupt nicht und danach nur sehr begrenzt angepasst wurden.

Italien

Liberal-populistische Politik

Zwar dürften die Kosten des Besitzstandsschutzes bei Heimpflege in den nächsten Jahren zurückgehen. Allerdings wird dieser Effekt schon durch die demografiebedingten Ausgabensteigerungen (über-)kompensiert. Werden die im Koalitionsvertrag vorgesehenen Ankündigungen, die Entlohnung der Pflegekräfte und deren Arbeitsbedingungen durch höhere Personalausstattung zu verbessern, umgesetzt und die Versicherungsleistungen entsprechend angepasst, wird das Ausgabenwachstum daher das Grundlohnsummenwachstum übersteigen. Bei unverändertem Beitragssatz resultiert hieraus ein steigendes Defizit. Wie kann dieses finanziert werden? Denkbar ist die Einführung eines Bundeszuschusses wie er aus der gesetzlichen Kranken- und Rentenversicherung bekannt ist. In diesen Systemen wird der Bundeszuschuss allerdings damit begründet, dass die Sozialversicherung gesamtgesellschaftliche Aufgaben übernimmt, deren Übernahme finanziell kompensiert werden soll. Eine entsprechende Begründung trägt in der Pflegeversicherung nicht. Die beitragsfreie Mitversicherung produziert nur in geringem Ausmaß Kosten und die Familienkomponente ist vom Bundesverfassungsgericht in seinem „Beitragskinderurteil“ 2001 ausdrücklich in das Versicherungssystem hinein reklamiert worden. Insofern gibt es keine ordnungspolitische Begründung für einen steuerfinanzierten Zuschuss zur Pflegeversicherung. Ohne Steuerzuschuss ist aber mit einem steigenden Beitragssatz zu rechnen. In der Gesetzesbegründung zum Pflegestärkungsgesetz II wird noch davon ausgegangen, dass der Beitragssatz bis 2022 stabil gehalten werden kann.

Der Beitragssatzanstieg kann aber begrenzt werden, wenn ein Finanzausgleich zwischen sozialer und privater Pflegepflichtversicherung (PPV) institutionalisiert wird, wie er im Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD 2005 bereits beschlossen war. Die PPV-Versicherten sind nicht nur einkommensstärker, sondern weisen auch ein deutlich niedrigeres Pflegerisiko auf. So liegen die Ausgaben pro Versichertem in der SPV 2016 mit jährlich 431 Euro knapp viermal so hoch wie in der PPV (113 Euro) – bei im Wesentlichen gleichen Leistungshöhen und -voraussetzungen. Auch bei Berücksichtigung der Beihilfe für PPV-Versicherte bleibt noch ein Verhältnis von drei zu ein, das Ausdruck der unterschiedlichen Risikostruktur der beiden Versichertenkollektive wird. Wird in der „Pflegevolksversicherung“ (Bundesverfassungsgericht) ein Finanzausgleich zwischen ihren beiden Zweigen eingeführt, kann der ansonsten unvermeidliche Beitragssatzanstieg in der SPV zumindest begrenzt bzw. hinausgezögert werden.

Heinz Rothgang
Universität Bremen
rothgang@zes.uni-bremen.de

Die neue italienische Regierung von Giuseppe Conte ist eine Koalition der Fünf-Sterne-Bewegung (33 % der Stimmen in der März-Wahl) und der Lega (17 % der Stimmen nach 4 % vor fünf Jahren). Die Ansicht, dass „populistische Barbaren Rom erobert hätten“ ist ein Missverständnis. Die Lega war bereits neun Jahre an der Berlusconi-Regierung beteiligt und hat neoliberale Politiken unterstützt, die Finanzmärkte, Wirtschaft und Europäische Integration begünstigten, was die Partei mittlerweile kritisiert. Die Fünf Sterne haben zu allem und mit jedem – Washington, Brüssel, Wirtschaft, Finanzen, Militär – Kompromisse geschlossen, um an die Macht zu kommen, denn sie wissen, dass ihre große Beliebtheit nur vorübergehend ist. Der Lega-Chef Matteo Salvini – der klare politische Sieger – hat als neuer Innenminister eine harsche Anti-Flüchtlingskampagne gestartet, um den Wandel von der alten Separatistenpartei „Lega Nord“ hin zu einer gesamtitalienischen Partei – vergleichbar der französischen Front National – zu konsolidieren. Die wachsende Zustimmung zur Lega verspricht einen klaren Sieg der rechten Mitte, wenn es Neuwahlen gäbe. Und Salvini – der die einmalige Gelegenheit hat, eine breite Koalition von der extremen Rechten bis hin zu moderaten Kräften zu leiten – wird diese Karte ausspielen, bevor Rückschläge in der Regierungsarbeit seinen Aufstieg revidieren.

Das Regierungsprogramm verbindet Anliegen der Fünf Sterne – in Hinblick auf die Legalität von Flüchtlingen und das Grundeinkommen – mit den Ideen der Lega zu Steuern und Migranten. Die erste ökonomische Maßnahme wird eine Version der „flat tax“ mit einer drastisch sinkenden Besteuerung reicher Italiener sein. Steuerprüfungen bei der großen Zahl kleiner Unternehmen und Selbständiger in Italien werden heruntergefahren und damit grundsätzlich die Steuerhinterziehung für viele rechte Wähler mit mittlerem oder hohem Einkommen legalisiert. Vage Versprechen betreffen einen Einkommenszuschuss von 780 Euro pro Monat für maximal zwei Jahre an arbeitslose Italiener und eine Lockerung der im Jahr 2011 verschärften Pensionsregeln. Das Staatsdefizit wird wahrscheinlich ansteigen, aber das Wachstum wird wohl zurückbleiben, da es weder private noch staatliche Investitionspläne gibt, die Unsicherheit groß ist und die Staatsschuldenquote bei 132 % des Bruttoinlandsprodukts liegt (die private Verschuldung ist aber europaweit die niedrigste).

Die Unsicherheit wird wahrscheinlich andauern, während sich die europäische Politik mit der neuen italienischen Regierung einigen muss. Rom hat sich einer stark anti-europäischen Rhetorik bedient, aber die Teilnahme am

Euro wird nicht wirklich infrage gestellt. Der politische Umschwung in Italien ist das Ergebnis eines wirtschaftlichen Niedergangs: Verarmung der meisten Italiener (90 % haben aktuell ein Pro-Kopf-Einkommen wie vor 20 Jahren), Zerschlagung der Industrie (deren Output ist 20 % niedriger als 2008), hartnäckige regionale Unterschiede und Jugendarbeitslosigkeit. Europas strikte Geld- und Fiskalregeln sind für diese Situation wesentlich verantwortlich und eine tiefgreifende Krise konnte nur durch Mario Draghis quantitative Lockerung verschoben werden. Italiens Regierung ist es gelungen, gleichzeitig näher an Washington und an Moskau heranzurücken, und sich dabei von Brüssel zu distanzieren. Europäische Forderungen nach mehr Disziplin oder Pläne für eine italienische Version des griechischen Memorandums von 2015 werden nicht funktionieren. Aufgrund ökonomischer Divergenzen und politischer Disintegration wird der aktuelle Stillstand in den Beziehungen zwischen Rom und Brüssel sicher noch anhalten. In Italien werden währenddessen neoliberale Maßnahmen, die die Reichen begünstigen, eingefärbt mit einem Spritzer Populismus, einer starken Anti-EU-Rhetorik, mäßigen Anti-Armut- und harschen Anti-Flüchtlings-Aktionen die Politik dominieren. „Lib-Pop-Politik“ könnte man Italiens neues politisches Experiment nennen. Und dies könnte leicht der Anfang einer extrem rechten politischen Zukunft sein.

Mario Pianta
Universität Rom 3
mario.pianta@uniurb.it

Flüchtlingspolitik

Fluchtursachen gezielt bekämpfen

Im Bundeshaushalt werden für 2018 bis 2022 insgesamt 78 Mrd. Euro für die Entwicklungskooperation veranschlagt. Die verfügbaren Mittel sollen unter anderem dazu dienen, Fluchtursachen zu bekämpfen. So positiv die hohen Mittel zu bewerten sind und so umsichtig die Maßnahmen ausgestaltet werden, so sehr darf nicht vergessen werden, dass Fluchtursachen grundlegend nicht von externen Akteuren beseitigt werden können. Die Flüchtenden kommen aus besonders armen Ländern, die meist ein hohes Bevölkerungswachstum aufweisen. Die meisten Flüchtlinge stammen aus Krisengebieten. Daraus ergeben sich vier Konsequenzen: Die Hauptaufgabe deutscher Politik ist es erstens, im Rahmen der UNO vor allem Friedensprozesse zu befördern und eine Krisen vorbeugende Politik zu gestalten. Darauf sollten sich die Maßnahmen konzentrieren, denn jeder Krieg wird zu neuen Fluchtwellen führen. Flucht hervorrufende Armut ist vor allem ländlich und weiblich. Daher bestünde eine zweite keineswegs einfache und kurzfristig zu bewältigende Auf-

gabe darin, durch Bildung eine Stabilisierung der Bevölkerungszahl zu unterstützen, d.h., es müsste verstärkt in den ländlichen Raum und in die Bildung der Frauen und Mädchen investiert werden. Dies würde insgesamt die Lebensbedingungen der Armen verbessern und der Notwendigkeit zu migrieren bzw. aus dem Hunger zu fliehen, etwas entgegensetzen.

Drittens könnten viele Menschen durch die Verbesserung der Infrastruktur (Straßen, Elektrizität, Gesundheitswesen) leichter Jobs finden und Bauern und Kleinunternehmen in die Märkte integriert werden. Viele Menschen im ländlichen Afrika und in den Klein- und Mittelstädten sind von der Basisversorgung abgekoppelt. 70 % sind ohne Stromversorgung. Die G20-Initiative Compact with Africa (CwA) zielt darauf ab, einen Big Push der Entwicklung durch deutlich steigende Auslandsdirektinvestitionen hervorzurufen. Dem Plan fehlt aber ein inklusiver Ansatz für die Entwicklung der lokalen Unternehmen und der Farmen, die bei entsprechender Förderung mehr Menschen beschäftigen könnten. Zudem bleiben gerade die ärmsten Länder im CwA außen vor, da sie durch die Aufnahme von Infrastrukturkrediten Gefahr laufen, in eine Verschuldungsfalle zu geraten. Es wäre daher nötig, den CwA mit dem Konzept des inklusiven Wachstums zu verbinden.

Der ressourcenintensive Lebensstil in der OECD hat vierens den Klimawandel hervorgerufen, unter dem vor allem Menschen in Entwicklungsländern leiden. Die Menschen fliehen vor Dürren und Fluten. Nachhaltige Entwicklung und ein ressourcenschonender Lebensstil im Westen könnten Migration und Flucht eindämmen. Falls die Angriffe auf die Natur anhalten, wird sich die Lage weiter verschärfen und die Zahl der Flüchtenden steigen. Der Kampf gegen die Fluchtursachen muss also mit Maßnahmen für eine nachhaltige Entwicklung in den Industrieländern verbunden werden.

Mehr als die Hälfte der Afrikaner ist jünger als 30 Jahre. Über 19 Mio. Menschen sind innerhalb Afrikas auf der Flucht. Es ist Aufgabe des Westens dazu beizutragen, dass sich ihre Perspektiven verbessern. Eine realistische und zugleich humane Flucht- und Migrationspolitik bedarf eines Engagements, das Nachhaltigkeit und Bevölkerungsmaßnahmen sowie Jobs für die Armen umfasst. Eine kohärente Strategie mit einer fairen Handelspolitik, einer beschäftigungsfördernden Investitionssteuerung, einer arbeitsmarktorientierten Infrastrukturpolitik und einer armutsmindernden Entwicklungspolitik würde die Fluchtursachen verringern.

Robert Kappel
Universität Leipzig
robert.kappel@uni-leipzig.de