



Samstag, 18. November 2017, 13:00 Uhr  
~12 Minuten Lesezeit

## Die Schulen werden privatisiert

Der sträflichen Vernachlässigung der Infrastruktur darf weder mit Privatisierung noch Schattenhaushalten begegnet werden.

von Herbert Storn  
Foto: Pictureguy/Shutterstock.com

*Kurz nach der Bundestagswahl wurden die Desaster der Autobahn-Privatisierung über Öffentlich-Private-Partnerschaften (ÖPP) bei der A1 und der A8 bekannt. In beiden Fällen drohen die privaten Betreiberfirmen dem staatlichen „Partner“ mit dreistelligen Millionenklagen. Statt dies öffentlich bekanntzumachen, wurden solche „Partnerschaften“ am 1. und 2. Juni 2017 auch noch ins Grundgesetz gehievt und damit der Weg für weitere und teure Privatisierungen geebnet.*

**Aktuell sind sich bei den „Sondierungsgesprächen“ für eine neue Koalition im Bund alle beteiligten Parteien über „die schwarze Null“ einig. Alle Beteiligten geben den riesigen Nachholbedarf bei der staatlichen Infrastruktur zwar zu, blenden seine Finanzierung jedoch vollständig aus. Mindestens drei der vier verhandelnden Parteien stehen für die Politik der Privatisierung öffentlicher Güter.**

Und dort, wo man ÖPP als teures und demokratiefeindliches Finanzprodukt politisch ablehnt, versucht man die Sanierung öffentlicher Güter wie Schulen, Straßen und Brücken über Schattenhaushalte zu bewerkstelligen.

Das brandneue Beispiel ist Berlin. Dort muss sich die rot-rot-grüne Landesregierung wie auch anderswo mit dem Erbe vernachlässigter Schulbauten, dem drohenden Kreditaufnahmeverbot („Schuldenbremse“) und dem Ergebnis einer jahrelangen Politik des Personalabbaus herumschlagen.

Statt nun aber den Unsinn des Kreditaufnahmeverbots („Schuldenbremse“) aufzunehmen und wenigstens eine Modifizierung anzustreben, versucht man, diese Kredite in Schattenhaushalte zu verlagern.

Diese entstehen, wenn staatseigene Gesellschaften wie Wohnungsbaugesellschaften, die auf dem privaten (Wohnungs)Markt tätig sind, das tun, was eigentlich der Staat tun müsste, nämlich Schulen zu bauen, zu sanieren und zu erweitern, und dafür Kredite aufzunehmen, die dem Staat zunächst nicht zugerechnet werden, die er aber letztlich doch absichern muss, wenn etwas schief geht.

Das ist eine andere Form von Privatisierung, die – einmal eingeleitet – nur schwer wieder rückgängig gemacht werden kann. Warum?

Im Fall Berlins sollen staatliche Schulgrundstücke an eine private Wohnungsbaugesellschaft übereignet werden. Diese ist zwar in staatlicher Hand, aber in privater Rechtsform und auf dem privaten Markt tätig. Sie übernimmt (neben ihrem Kerngeschäft) für 25 Jahre Planung, Bau, Sanierung, Bewirtschaftung und Finanzierung der infrage kommenden Schulen. Danach sollen sie wieder ins Eigentum des Staates „zurückfallen“.

Wie es mit dem „Zurückfallen“ so geht, kann demnächst im Landkreis Offenbach besichtigt werden: Dessen ÖPP-Megaprojekt mit 120 Schulen wird demnächst zum Kreis „zurückfallen“, wo bereits nach dann nur 15 Jahren (!) kaum noch Personal und Ressourcen vorhanden sind, um das „Zurückfallen“ zu bewerkstelligen. Ein „entkernter“ Staat oder eine „entkernte“ Kommune kann nicht von heute auf morgen abgebaute Kompetenz wieder re-installieren. Auf diese Weise sollen Staat und Kommunen in die Hände privater Firmen getrieben werden.

Aber das Problem aufgrund des fehlenden Fachpersonals wird nicht nur am Ende, sondern bereits zu Beginn von Sanierungs- und Bauprogrammen benutzt, um auf Privatisierung oder Schattenhaushalte auszuweichen.

Zwar leiden die meisten Kommunen wie auch der Staat unter der absolut unzureichenden Finanzausstattung. Aber selbst wo und wenn sie gegeben ist, stößt man auf das Problem, dass man am Gemeinwohl orientiertes Personal benötigt, das die Finanzmittel verplant, Aufträge vergibt, kontrolliert und die Investitionen bewirtschaftet. Aber Personalausgaben wurden und werden mit dem negativ konnotierten Begriff der „konsumtiven Ausgaben“ belegt und in einen Gegensatz zu den „investiven Ausgaben“ gestellt, in den sie nicht gehören. Und die Ideologie der Privatisierer setzt sich durch ständige Wiederholung in den Köpfen fest. Sie gehört in den Mülleimer.

Dass die Bereitstellung von Finanzmitteln für den investiven Teil nicht reicht, um Bauvorhaben umzusetzen, haben wir für Frankfurt nachgewiesen (FLZ, Zeitung des GEW-Bezirksverbands Frankfurt Nr.3/17 - siehe Homepage des Bezirksverbands). Seit mehreren Jahren können Finanzmittel, die in den Haushalten bewilligt sind, nicht mehr abgerufen werden, weil das (abgebaute) Fachpersonal fehlt und nicht schnell genug wieder aufgebaut werden kann. Die Auszahlungen für Baumaßnahmen der Stadt Frankfurt schöpften Planansätze und Budgetüberträge 2016 nur noch zu rund 19 Prozent aus, so der Jahresabschlussbericht 2016.

Ähnliche Zahlen gibt es für Berlin. Dort mussten die Bezirke über 20 Jahre hinweg Personal abbauen („Sparen, bis es quietscht“ – Wowereit und Sarrazin). Nur dort, wo sich die Bezirke dem Personalabbau verweigert haben, sieht es besser aus.

Von Anfang der 1990er-Jahre bis 2016 wurde in Berlin die Zahl der im öffentlichen Dienst Beschäftigten fast halbiert, in den Bauverwaltungen um 40 Prozent zusammengekürzt.

Das Problem der fehlenden Fachkompetenz haben allerdings nicht nur Staat und Kommunen. Dieses Problem hätte auch eine in staatlicher Hand befindliche Wohnungsbaugesellschaft wie die Berliner HOWOGE, deren Kerngeschäft nicht gerade Schulen sind und die selbst nur eine kleingesparte Bauabteilung aufweist. Der Leiter des Fachgebiets Bauwirtschaft der TU Berlin, Prof. Matthias Sundermeier schätzt, dass insgesamt 900 Planer nötig wären und bezeichnet Personalangel und Nachfragerückgang als „das zentrale Problem unserer Branche“ (Berliner Zeitung).

Auch insofern ist ÖÖP durch Übertragung von Schulen auf Wohnungsbaugesellschaften kein Ausweg.

Selbst die „Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und -bau GmbH“ (Deges) komme nicht mehr nach, schreibt die Berliner

Zeitung vom 4.11.2017. Die Projekte stauen sich und das Auftragsvolumen reiche mittlerweile für die nächsten 18 Jahre.

## **Private Finanzinvestoren wollen nur ein Finanzprodukt, das sich Jahrzehnte hoch verzinst und handelbar ist**

Dieses Personalproblem haben sogar private Baufirmen. Insofern ist die Behauptung, Privatisierung oder private „Partner“ könnten das Problem lösen, eine Irreführung der Öffentlichkeit.

Worum es privaten Baufirmen im Rahmen von ÖPP in Wirklichkeit geht, ist, den Auftrag über ein möglichst großes Finanzvolumen zu bekommen, nicht aber, ihn auch wirklich zeitnah abzuwickeln. Ist der Auftrag erst einmal erlangt, so kann er auf den Finanzmärkten gehandelt werden. Das ist das eigentliche Ziel.

Die Leidtragenden sind die Schulen und die Steuerzahler: Denn die Bezirke als Schulträger verlören völlig die Verfügungsgewalt über ihre Schulen und müssten jahrzehntelang hohe Mieten zahlen, in denen die höheren Zinsen an die Finanzinvestoren und die beteiligten Gesellschaften enthalten sind.

Ähnlich ist es bei dem ÖÖP-Modell nach geplanter Berliner Art. Auch dort würden Finanzinvestoren angelockt, diesmal über eine staatliche Wohnungsbaugesellschaft und ihre Unter-Gesellschaft.

Der Optimismus, den die dafür werbenden PolitikerInnen äußern, ist durch nichts gerechtfertigt. Und nach einem finanziellen Desaster in Jahrzehnten müssen sich die „verantwortlichen“ PolitikerInnen auch nicht mehr rechtfertigen.

Deshalb ist der Vorschlag von „Gemeingut in BürgerInnenhand“ und anderen der einzig sinnvolle Ausweg: Dauerhafte Aufstockung des Fachpersonals bei Staat und Kommunen, Einstellung und Ausbildung, Quereinsteigerprogramme wie bei Lehrkräften sowie Aufstockung des Gehalts, um Wettbewerbsnachteile bei der Bezahlung zu vermeiden. Eine halbwegs funktionierende Verwaltung mit dem nötigen Know-how ergänzen und aufstocken.

## **Warum ist ÖÖP ebenfalls ein Einstieg in die Privatisierung?**

Das Berliner Vorhaben wurde in linken Kreisen durch einen Beitrag der „Rosa-Luxemburg-Stiftung“ begleitet, im Folgenden ‚RLS-Beitrag‘ genannt. In diesem Beitrag werben Regierungsmitglieder aus Thüringen für ein solches ÖÖP-Modell: Fischer, Hoff und Keller: „Zukunftsinvestitionen – Plädoyer für eine aktive Infrastrukturpolitik und nachhaltige Finanzwirtschaft“.

Da Hamburg mit einem ähnlichen ÖÖP-Modell bereits vorausgegangen ist, wird zunächst darauf eingegangen. An diesen Modellen bis 2010 wird kritisiert, dass vorrangig Effizienzgesichtspunkte in den Vordergrund gestellt wurden, diese sich aber mangels Wirtschaftlichkeitsprüfungen und infolge von Planüberschreitungen als nicht haltbar erwiesen. Ebenso wird der Hamburger Landesrechnungshof zitiert, der „einen Mangel an Haushaltstransparenz gegenüber der Bürgerschaft“ und eine „Unterlaufung des Haushaltsrechts des Parlaments“ monierte. Auch von einer „Täuschung der Öffentlichkeit“ war die Rede.

Auch die Nachfolgemodelle in Hamburg hätten die „Einsparlogik“ durch „objektbezogene“ Kennziffern für Mieten von Schulgebäuden weiter zugespitzt. Die Folge sei gewesen, dass lukrative Schulgrundstücke ihrem ursprünglichen Zweck entzogen wurden.

Die Schlussfolgerung des RLS-Beitrags dämpft bereits die Erwartungen an ein „fortschrittliches“ ÖÖP-Modell:

*„Die hier vorgenommene narrative Analyse der Hamburger ÖÖP-Praxis, die über zehn Jahre und vier verschiedene Senatskonstellationen reicht, weist uns zunächst darauf hin, den Erwartungshorizont an den politischen Mehrwert der Nutzung eines ÖÖP-Modells nicht überzustrapazieren.“*

Im Folgenden wird dann eine Reihe von Bedingungen für ein „ÖÖP-Arrangement aus progressiver Perspektive“ aufgestellt, unter anderem:

- „Korruptionsrisiken in öffentlichen Tochtergesellschaften“ müssten „berücksichtigt“ werden, Effizienzvorgaben dürfte man „nicht zu einer Ökonomisierung der öffentlichen Aufgabenerfüllung missbrauchen“
- „Eine effektive öffentliche Kontrolle durch die öffentliche Hand“
- Verhinderung von Privatisierungen der in ÖÖP ausgegliederten öffentlichen Vermögensbestandteile.

Das im politischen Prozess befindliche Berliner Modell wird dann anhand dieser Kriterien geprüft und besteht diesen Test deshalb, unter anderem wegen folgender Argumente:

- Der Fahrplan erfolge durch einen mit den Bezirken (Schulträgern) abgestimmten Schulentwicklungsplan; Ökonomisierungsrisiken würden durch Transparenz und eine Beteiligung der ökonomischen Fachkräfte, Eltern, Schüler, der Bezirke sowie Landeschülervertretungen in allen Projektphasen auf Landes-, Bezirks- und Objektebene minimiert.
- Eine Privatisierungsbremse fehle noch, ließe sich aber leicht einbauen.
- Fazit: „Damit wäre auch der bereits geäußerten Kritik, es handele sich um einen Schritt zur Schulprivatisierung (siehe Waßmuth 2016), jede Grundlage entzogen.“

# Die private Rechtsform staatlicher Gesellschaften ist das Problem

Als zentraler Problemkomplex stellt sich meines Erachtens die Frage, ob und wie die vorgeschlagenen GmbHs (oder allgemein privatrechtliche Gesellschaften im staatlichen Eigentum) dem Gemeingut verpflichtet und der Profitlogik entzogen werden können.

Und dann stellt sich die Frage, ob und wie diese Gesellschaften einigermaßen „demokratisch“ kontrolliert und beeinflusst werden können.

Zur Beurteilung dieser Fragestellungen sollten bisherige Erfahrungen aus privatrechtlichen Gesellschaften im staatlichen Eigentum herangezogen werden.

Das können Gesellschaften sein, die sich „nur“ durch die Eigentümerstruktur von anderen kapitalistischen Unternehmen unterscheiden wie die Frankfurter FRAPORT AG (mehrheitlich im Eigentum von Land Hessen und Stadt Frankfurt), die Deutsche Bahn AG oder VW AG.

Es können auch solche sein, die eher einen gemeinwirtschaftlichen Zweck verfolgen.

Schon ein Blick auf die Zahl und Komplexität der Unternehmen zeigt, wie schwierig es ist, von einer „demokratischen“ Kontrollmöglichkeit zu sprechen. Nur weil sich diese Gesellschaften im Eigentum des Staates befinden, heißt dies noch lange nicht, dass die Regierungen oder gar die Parlamente Einfluss auf die Gesellschaftspolitik haben. Allein die Stadt Frankfurt war im Jahr 2015 an 542 Unternehmen beteiligt, davon an 215 mit Anteilen von mindestens 20 Prozent und an 43 Unternehmen mit Mehrheit.

Dass die private Rechtsform in Bezug auf eine Kontrolle durch gewählte „Volksvertreter“ grundsätzlich problematisch ist, ist bekannt. Die Einschränkungen gehen von den einschlägigen Gesetzen des Gesellschaftsrechts aus wie dem Aktiengesetz und dem GmbH-Gesetz. Diese verpflichten die Eigentümer auf das Unternehmenswohl, verpflichten zur Vertraulichkeit beziehungsweise zur Geheimhaltung in Bezug auf Firmenunterlagen. Schließlich ist es schwierig, ausreichend fachliches Personal für die Führung und Kontrolle (Aufsichtsgremien) solcher Unternehmen zu finden, das sich die Zielsetzung des Gemeinwohls zu eigen macht und diese auch gegen Widerstände vertritt.

Und zuletzt dürfte es angesichts dieser Schwierigkeiten und der Fülle der Unternehmen und Sub-Unternehmen für die Parlamentarier und erst recht für die interessierte beziehungsweise betroffene Öffentlichkeit fast unmöglich sein, die Nachteile von ÖPP zu vermeiden und Transparenz und Kontrolle herzustellen. Solange solche Rechtsformen Politikern schöne Zusatz-Posten bieten (insbesondere auf der kommunalen Ebene), wird das natürlich nicht thematisiert.

Für Erfahrungen mit staatlichen beziehungsweise kommunalen Unternehmen in privater Rechtsform, die in Hessen beispielsweise ausgewertet werden könnten, kämen folgende Unternehmen in Frage: die FRAPORT AG, die ABG FRANKFURT HOLDING, Wohnungsbau- und Beteiligungsgesellschaft mbH, im Landkreis Offenbach die PPP-Projektgesellschaften HOCHTIEF PPP Schulpartner GmbH & Co. KG und die SKE Schul Facility Management GmbH, an denen der Kreis gegenwärtig noch Minderheitseigentümer ist, die aber 2019 zu 100 Prozent dem Kreis gehören werden. Bisher Bekanntes aus diesen Bereichen ermutigt jedenfalls nicht zu der Annahme, dass die von den Autoren des RLS-Beitrags aufgestellten Bedingungen erfüllt werden können.

# Die Investitionsbremse und die vergötterte „Schwarze Null“ als Rutschbahn in die Privatisierung

Das Kreditaufnahmeverbot über die „Schuldenbremse“ und die vergötterte „Schwarze Null“ wirken wie ein „Schafgatter“ oder eine „Rutschbahn“, um staatliche Aufgaben quasi unausweichlich an Private zu lenken. Mit 136 Milliarden Euro wird der Investitionsstau der öffentlichen Hand beziffert, mit 34 Milliarden bei den Schulen (KfW). Gleichzeitig zirkulieren mehrere Hundert Billionen Euro Geldkapital, das nach Anlagemöglichkeiten sucht. Das Kreditaufnahmeverbot via „Schuldenbremse“ und die Privatisierung der Altersvorsorge durch kapitalgedeckte Versicherungen (Patrick Schreiner, Kai Eicker-Wolf, Mit Tempo in die Privatisierung) treiben dieses Kapital – allerdings nur gegen eine „auskömmliche Verzinsung“ von sagen wir 7 Prozent – in die Geldanlagestrategien ÖPP. Und leider ist auch ÖÖP davor nicht gefeit.

Das ist keine Spekulation, sondern lässt sich jetzt schon zeigen. Die Berliner Zeitung vom 4.11.2017 berichtet:

*„Während der Berliner Finanzsenator Kollatz-Ahnen (SPD) davon ausgeht, dass im Rahmen von ÖÖP die Kredite der HOWOGE nur um 0,2 Prozent teurer seien als staatliche, lagen die Kredite der vergangenen Jahre bei der Wohnungsbaugesellschaft tatsächlich im Durchschnitt etwa 2 Prozent über denen des Landes. Also zehnmal so viel, wie nun der Senator für den Schulbau schätzt.*

*Auch in Hamburg lagen die durchschnittlichen Zinsen für die Wohnungsbaugesellschaften mit Schulbetrieb um drei bis fünf Prozentpunkte oberhalb der Kreditzinsraten anderer landeseigener Betriebe.“*

# Es gibt Alternativen!

Ein alternativer Plan liegt vor: In der „Fratzscher-Kommission“, welche die PPP-Vorhaben des großen Gesetzgebungspaketes vom 1./2.Juli 2017 vorbereitet hat, haben die beteiligten Gewerkschaften 2015 über ein Minderheiten-Votum einen alternativen Vorschlag gemacht, der sich so zusammenfassen lässt:

- 1 Der massive Investitionsstau in Deutschland hat seine Ursachen zum einen in den Steuersenkungen der vergangenen Jahre, wodurch Bund, Ländern und Kommunen jährlich 45 Milliarden Euro an Einnahmen entgangen sind, zum andern in der „Konsolidierungspolitik“ im Gefolge der „Schuldenbremse“: „Der Schuldenbremse folgte eine faktische Investitionsbremse.“
- 2 Vorgeschlagen wird ein „Pakt zur gerechten Finanzierung und Umsetzung öffentlicher Investitionen“ mit folgender Priorisierung:
  - Öffentliche Investitionen müssen vorrangig aus Steuermitteln finanziert werden. Deshalb müssen die bisherigen Steuerprivilegien rückgängig gemacht werden.
  - Zusätzlich kommt (angesichts von 0,2 Prozent Zinsen für langfristige Bundesschulden) eine Kreditfinanzierung für die Modernisierung der Infrastruktur in Frage. Dafür kann der auch im Rahmen der „Schuldenbremse“ noch zur Verfügung stehende Spielraum (13 Milliarden Euro in 2017) genutzt werden.
  - Gemäß dem Vorschlag des Sachverständigenrats sollten öffentliche Investitionen in die Infrastruktur von der Schuldenbremse ausgenommen werden.
- 3 „Zusätzlich und erst dann, wenn alle diese Finanzierungsoptionen ausgeschöpft sind“, sollen neue Finanzierungsinstrumente wie ein öffentlicher Infrastrukturfonds für Kommunen oder ein Bürgerfonds geprüft werden. Die Bedingungen:
  - „Die private Finanzierung darf nicht wesentlich teurer sein als eine

direkte Kreditaufnahme durch den Staat.“

- Infrastrukturfonds oder Bürgerfonds sollen vollständig im öffentlichen Besitz bleiben und mit ausreichendem Eigenkapital, einer Staatsgarantie und mit eigenen Einnahmen ausgestattet sein. Der Fonds begibt Anleihen, die institutionelle Anleger und Private zeichnen können.
- 4 Prüfung der Einrichtung einer haushaltsrechtlichen Verpflichtung zu öffentlichen Investitionen in einer bestimmten Höhe, die zumindest die Abschreibungen auf das Vermögen der öffentlichen Hand kompensiert. Diese Selbstbindung darf nicht zu Lasten der Beschäftigten oder hoheitlicher Aufgaben gehen.
  - 5 Unabhängig von der Bildung von Infrastrukturgesellschaften müssen die personellen und institutionellen Kapazitäten der Kommunen wieder gestärkt werden, „damit Vorausplanungen, Bauherrenfunktion und Projektsteuerung vor Ort wahrgenommen werden können, und dies unter Einbezug des örtlichen Handwerks, Bau- und Finanzierungsgewerbes“. „Das wäre ein Paradigmenwechsel gegenüber der seit Jahren anhaltenden Auszehrung des Know-hows und Personals auf kommunaler Ebene.“

Die Entscheidungs- und Durchführungsbefugnisse müssen im unmittelbaren kommunalen Verwaltungs- und Politikkontext bleiben. „Das gebietet schon das Gebot der kommunalen Selbstverwaltung als Grundprinzip der Demokratie, welches durch die Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG Verfassungsrang besitzt.“

Sofern Infrastrukturgesellschaften, dann öffentlich-rechtliche.

**Es wird Zeit, Alternativen zur Kenntnis zu nehmen!**



**Herbert Storn** ist Mitglied im Landesvorstand der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) Hessen. Für diesen koordinierte er die Auseinandersetzungen um die im Bundestag geplanten Gesetzesänderungen für ÖPP-Privatisierungen.

Dieses Werk ist unter einer **Creative Commons-Lizenz (Namensnennung - Nicht kommerziell - Keine Bearbeitungen 4.0 International** (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>)) lizenziert. Unter Einhaltung der Lizenzbedingungen dürfen Sie es verbreiten und vervielfältigen.