

Gewerkschaft
Erziehung und Wissenschaft

Hessen



// Finanzpolitisches Arbeitspapier der GEW Hessen Nr. 1 //

EINSTÜRZENDE SCHULBAUTEN

... oder warum ÖPP kein Mittel zur Beseitigung
des kommunalen Investitionsstaus ist

Aktualisierte Fassung

Kai Eicker-Wolf

GEW Hessen
Zimmerweg 12
60077 Frankfurt

069– 971293 0
info@gew-hessen.de

| September 2017

ISSN 2569-2062

Inhalt

1. Einleitung	2
2. Der Kommunale Investitionsstau	4
2.1 Die Lage in Deutschland	4
2.2 Die Lage in Hessen	7
3. Die kommunalen Investitionsprogramme von Bund und Land	12
4. Öffentlich-Private-Partnerschaften (ÖPP) als Mittel zum Abbau des Investitionsstaus?	15
4.1 ÖPP als Form der funktionalen Privatisierung	15
4.2 Von der Fratzscher-Kommission zur Kommunalen Infrastrukturgesellschaft	18
4.3 Exkurs: ÖPP-Debakel <i>made in Hessen</i> : Die Sanierung der Schulen im Landkreis Offenbach	21
4.4 Grundsätzliche Einwände gegen ÖPP	25
5. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	26
Literatur	28
Anhang: ÖPP-Projekt des öffentlichen Bereichs in Deutschland 2015	30

1. Einleitung

Am 1. Juni 2017 sind im Bundestag die Neuordnung des Länderfinanzausgleichs und die Schaffung einer Bundesautobahngesellschaft beschlossen worden. In dieser Gesellschaft werden Planung, Bau und Verwaltung der großen Fernstraßen auf der Bundesebene zentralisiert und damit die bisherige Auftragsverwaltung der Länder ersetzt.

Eine weitere, in diesem Kontext erfolgte und so gut wie gar nicht beachtete Grundgesetzänderung betrifft den Bereich der kommunalen Bildungsinfrastruktur. Dem Bund wird durch die Einführung des neuen Art. 104c Grundgesetz die Möglichkeit eingeräumt, finanzschwachen Kommunen direkt Mittel zur Sanierung der Bildungsinfrastruktur zukommen zu lassen. Die Bundesregierung hat auf dieser Grundlage 3,5 Milliarden Euro an Zuweisungen für die Kommunen eingeplant. Und das Hessische Finanzministerium stockt für sein Bundesland die Bundesmittel für die eigenen Kommunen leicht auf.

Der vorliegende Aufsatz befasst sich ausführlich mit der Situation der kommunalen Infrastruktur, mit der geplanten Grundgesetzänderung und den Investitionsfördermitteln. Dabei wird insbesondere auch auf Öffentlich-Private Partnerschaften – kurz ÖPP – eingegangen, deren stärkere Verbreitung von interessierter Seite gegenwärtig massiv vorangetrieben wird.

Im folgenden 2. Kapitel werden zunächst der kommunale Investitionsstau und der Verschleiß der Infrastruktur insbesondere auf der kommunalen Gebietskörperschaftsebene thematisiert – und zwar zuerst für Deutschland insgesamt und dann für Hessen. Daran anschließend werden in Kapitel 3 die angesprochenen Grundgesetz-Änderungen und die Förderung der kommunalen Investitionstätigkeit durch Bundeszuweisungen behandelt. Das 4. Kapitel widmet sich ausführlich Öffentlich-Privaten Partnerschaften: Im ersten Abschnitt wird erläutert, um was es sich bei ÖPP eigentlich handelt. Dann werden die Arbeit der so genannten Fratzscher-Kommission und ihre Auswirkungen beleuchtet, ohne die sich die Brisanz des hohen Investitionsstaus auf der kommunalen Ebene und der Zusammenhang mit ÖPP kaum erschließen lassen. In einem Exkurs wird schließlich etwas ausführlicher das extrem teure Desaster der Schulsanierung im Landkreis Offenbach dargestellt, bevor ÖPP-Projekte im letzten Abschnitt des Kapitels einer generellen Kritik unterzogen werden. Das

abschließende 5. Kapitel fasst die wesentlichen Punkte des gesamten Textes zusammen und zeigt Alternativen auf.

2. Der Kommunale Investitionsstau

2.1 Die Lage in Deutschland

Es ist allgemein anerkannt, dass die öffentliche Hand einen Teil ihrer Einnahmen für Investitionen ausgeben muss, um in angemessenem Umfang die öffentliche Infrastruktur (Straßen, Schienen, Bildungseinrichtungen, Krankenhäuser, Wasserver- und Abwasserentsorgung etc.) für die privaten Haushalte und den Unternehmenssektor zur Verfügung zu stellen.

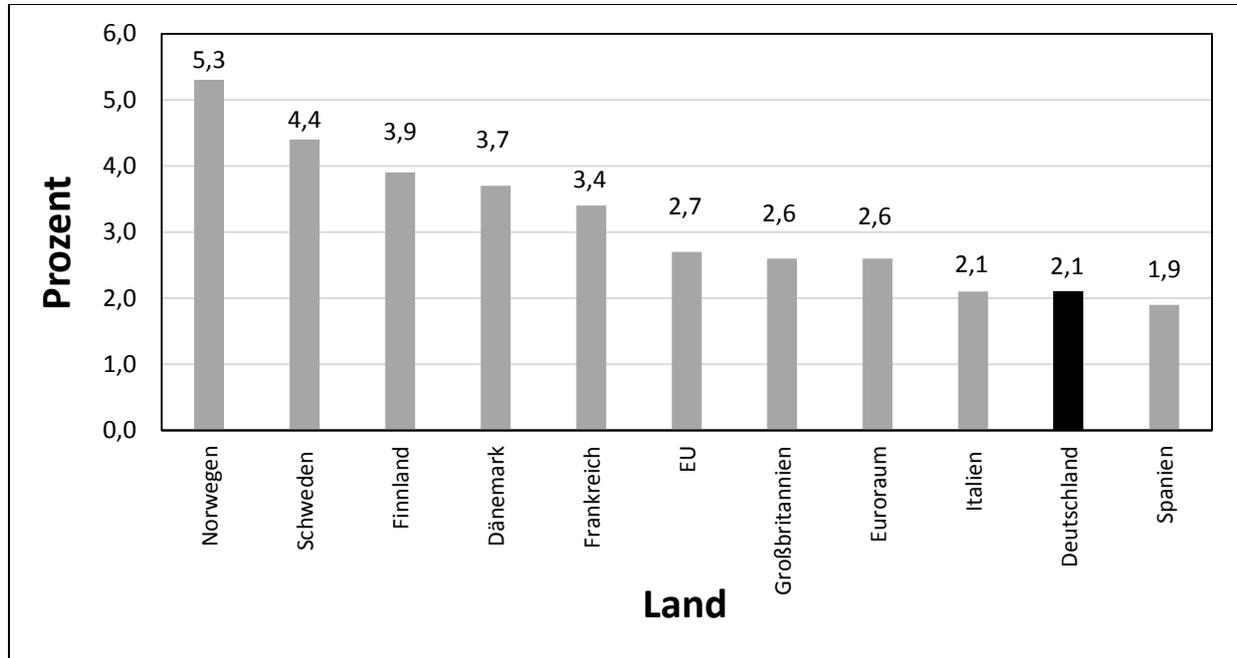
Dabei ist die staatliche Bereitstellung der öffentlichen Infrastruktur eine wesentliche Voraussetzung für private Wirtschaftsaktivitäten. Aus Unternehmensperspektive weist die öffentliche Infrastruktur eine Vorleistungs- bzw. Komplementärfunktion auf: Sie erhöht das unternehmerische Produktionspotential und senkt die Produktionskosten. Fallen die staatlichen Investitionen zu gering aus, wird sich dies langfristig negativ auf das Wirtschaftswachstum in dem entsprechenden Wirtschaftsraum auswirken. Neben diesem Wachstumsaspekt hat die Bereitstellung von öffentlicher Infrastruktur aber auch verteilungspolitische Gesichtspunkte. So tangiert das Vorhandensein und die örtliche Nähe von kommunalen Einrichtungen – zu denken ist etwa an Schwimmbäder, öffentliche Bibliotheken usw. – die Möglichkeiten gesellschaftlicher Teilhabe je nach Höhe des verfügbaren Haushaltseinkommens in unterschiedlichem Ausmaß.

Gerade im Bildungsbereich können zu geringe öffentliche Investitionen negative Effekte haben. Ist etwa das Lernumfeld in Schulen schlecht, beeinträchtigt dies die Leistung der Schülerinnen und Schüler und die Effektivität des Unterrichts; zu nennen sind z.B. der Zuschnitt von Klassenräumen, der Lärmpegel, die Beleuchtung, die Akustik usw. Zu bedenken ist ferner, dass unterlassene Investitionen gravierende Umweltprobleme und damit auch Kosten hervorrufen können. Ein Beispiel ist die Abwasserkanalisation, bei der undichte Leitungssysteme etwa zur Verunreinigung des Grundwassers führen können. Bedacht werden muss in Bezug auf die öffentliche Investitionstätigkeit, dass gerade mit Blick

auf die zwischenzeitliche Unterlassung von Ersatzinvestitionen – wenn etwa Schäden bei Straßen nicht rechtzeitig beseitigt werden – die Kosten im Laufe der Zeit progressiv steigen (Reidenbach u.a. 2008: 76 ff.).

In Deutschland entwickelten sich die öffentlichen Investitionen seit Beginn der 1970er Jahre im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt rückläufig. Hierbei handelt es sich zwar um einen allgemeinen internationalen Trend, aber im Vergleich mit wichtigen anderen Industrienationen war der Rückgang in Deutschland wesentlich stärker ausgeprägt. Im Jahr 2016 weist die deutsche staatliche Investitionsquote – also das Verhältnis von Bruttoinvestitionen zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) – mit 2,1 Prozent einen recht niedrigen Wert auf, während in der EU ein Durchschnittswert von immerhin 2,7 Prozent des BIP erreicht wird (Euroraum: 2,6 Prozent, vgl. Abbildung 1). Die deutsche Investitionslücke im Verhältnis zum EU-Durchschnitt beläuft sich auf eine Differenz in Höhe von 0,6 Prozentpunkte, was etwa 18 Milliarden Euro entspricht.

Abbildung 1: Die Investitionsquoten in ausgewählten Ländern im Jahr 2016



Quelle: Ameco-Datenbank.

Die Nettoinvestitionen (Bruttoinvestitionen minus Abschreibungen) in Deutschland sind – von den Jahren 2009 bis 2012 abgesehen – seit dem Jahr 2003 negativ; der öffentliche

Nettokapitalstock ist also spürbar geschrumpft (vgl. Abbildung 2).¹ Die Nettoinvestitionen der Kommunen weisen seit 2002 sogar durchgehend einen negativen Wert auf; das heißt, die positiven Nettoinvestitionen in den Jahren 2009 bis 2012 sind auf die Investitionstätigkeit von Bund und Ländern zurückzuführen. Wenn die Nettoinvestitionen für den Zeitraum 2003 bis 2015 kumuliert werden (vgl. Tabelle 1), dann ergibt sich für den Staat insgesamt ein Wert in Höhe von rund -16 Milliarden Euro. Während die Werte von Bund und Ländern jeweils positiv sind, weisen Städte, Gemeinden und Landkreise einen negativen Wert in Höhe von 67,8 Milliarden Euro auf – das heißt mit anderen Worten: Seit 2003 ist die Infrastruktur der Kommunen in Höhe von 68 Milliarden Euro verfallen.

Abbildung 2: Die Nettoinvestitionen des Staates in Deutschland 1991-2016



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung

¹ Vgl. dazu auch ausführlich Gornig u.a. (2015).

Tabelle 1: Die kumulierten Nettoinvestitionen des Staates in Deutschland 2003-2016

Staat insgesamt	Bund	Länder	Kommunen	Sozialversicherungen
-15,8Mrd. Euro	28,3 Mrd. Euro	27,6Mrd. Euro	-67,8 Mrd. Euro	-3,9Mrd. Euro

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

Ein wesentlicher Grund für diesen Rückgang und die international unterdurchschnittliche Investitionstätigkeit der öffentlichen Hand in Deutschland ist in deren Konsolidierungsbemühungen zu sehen: Kürzungen bei den öffentlichen Investitionen sind für die Gebietskörperschaften häufig das bevorzugte Mittel, um die Ausgabentätigkeit zu beschränken, da diese Ausgabenkategorie im Gegensatz zu anderen Bereichen vergleichsweise flexibel erhöht und gesenkt werden kann.

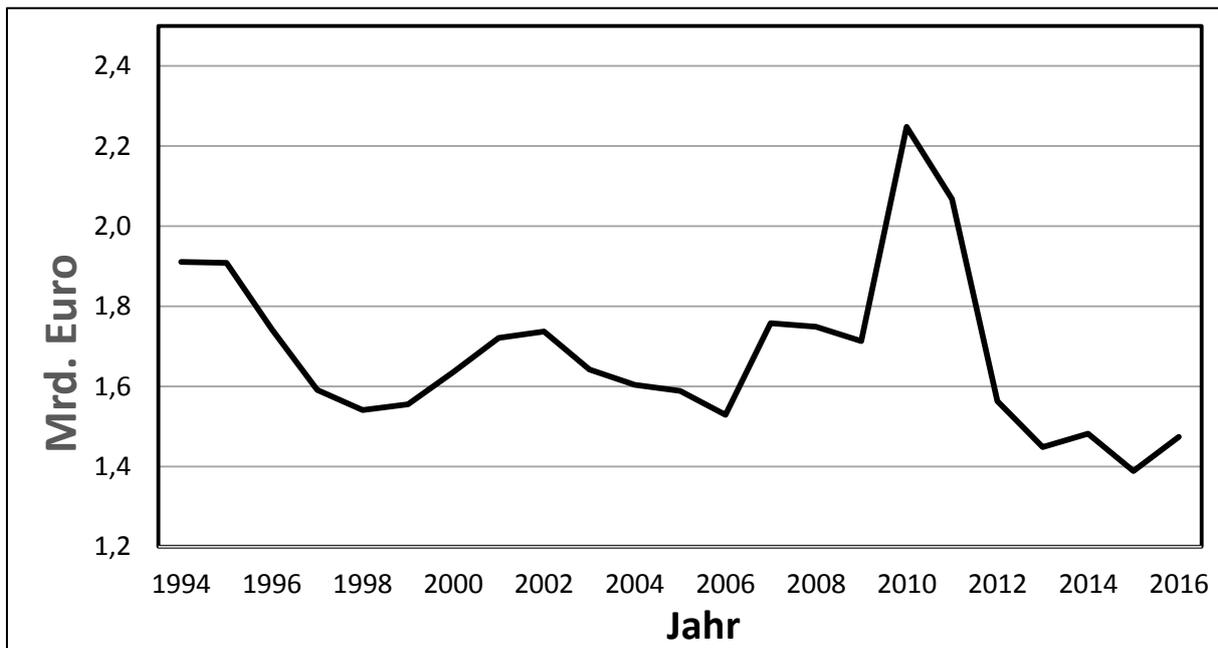
Besonders auffällig ist wie dargelegt die negative Entwicklung der Bruttoinvestitionen auf der kommunalen Gebietskörperschaftsebene. Durch die mangelnde Investitionstätigkeit von Städten, Gemeinden und Landkreisen hat sich ein erheblicher Investitionsstau herausgebildet. Nach dem aktuellen Kommunalpanel der *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (KfW) beläuft sich der Investitionsrückstand auf der kommunalen Ebene auf 126 Milliarden Euro (KfW-Research 2017). Am größten ist der Investitionsstau im Bereich der Straßen- und Verkehrsinfrastruktur mit gut 34 Milliarden Euro, dicht gefolgt vom Bereich Schule (inklusive Erwachsenenbildung) mit fast 33 Milliarden Euro.

2.2 Die Lage in Hessen

In Hessen sind die kommunalen Bruttoinvestitionen – Werte für die Nettoinvestitionen stehen auf der Ebene der Bundesländer nicht zur Verfügung – ausgehend von einem Wert in Höhe von 1,9 Milliarden Euro im Jahr 1994 relativ kontinuierlich auf einen Wert von 1,5 Milliarden Euro im Jahr 2005 gesunken (Abbildung 3). Danach haben sie sich wohl aufgrund der konjunkturbedingt besseren Einnahmenentwicklung etwas erholt. Ein deutlich höheres Investitionsvolumen ist dann durch die Konjunkturfördermittel in den Jahren 2009 bis 2011 auszumachen. In diesem Zusammenhang spielt neben den Mitteln des Bundes das vom Land

zusätzlich aufgelegte Investitionsprogramm („Hessisches Sonderinvestitionsprogramm“) in Höhe von insgesamt 1,7 Milliarden Euro eine wichtige Rolle: hiervon wurden 1,2 Milliarden Euro den Kommunen zur Verfügung gestellt. Die hessische Landesregierung hat in diesem Zusammenhang explizit davon gesprochen, dass mit ihrem Programm Investitionen vorgezogen werden sollten.²

Abbildung 3: Die Entwicklung der Investitionen der Kommunen in Hessen 1994-2016



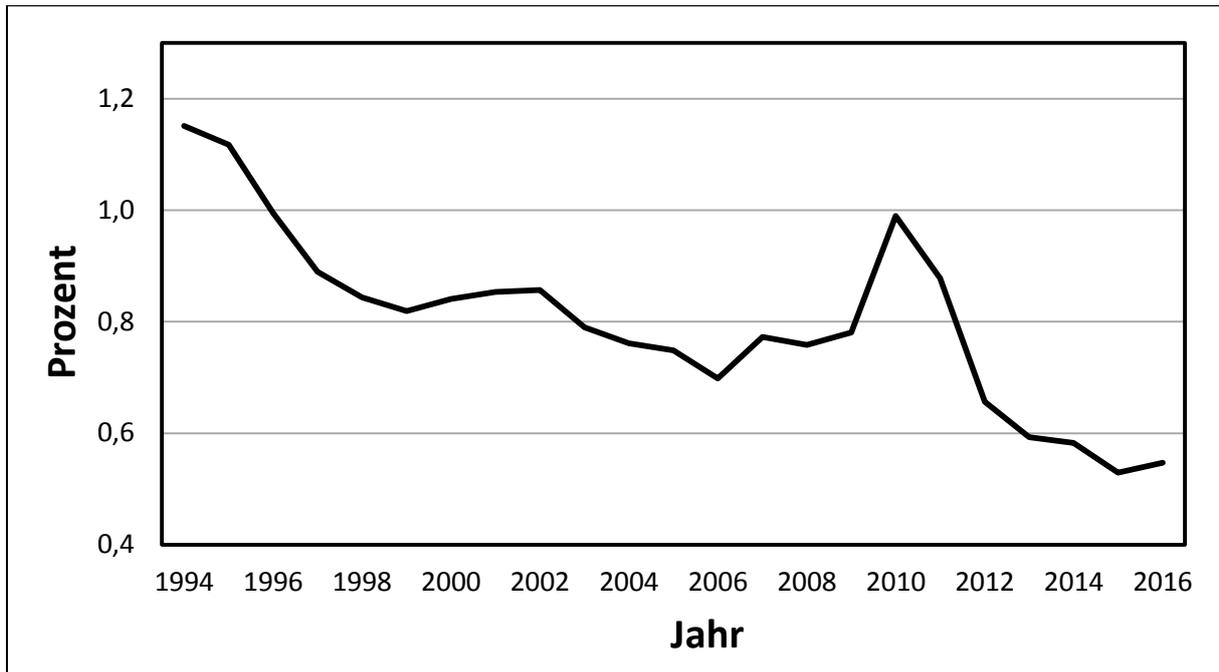
Quelle: Statistisches Bundesamt.

Nach dem Auslaufen der Konjunkturfördermittel sind die Investitionen dann stark eingebrochen und erreichen in den Jahren ab 2013 mit rund 1,4 bzw. 1,5 Milliarden Euro nominal (!) die niedrigsten Werte seit Mitte der 1990er Jahre.

Wie dramatisch der Rückgang der hessischen kommunalen Investitionen im Trend der letzten 20 Jahre ausfällt, verdeutlicht die Entwicklung der Investitionsquote (Abbildung 4). Liegt diese im Jahr 1994 noch bei knapp 1,2 Prozent, so hat sich dieser Wert nach gut 20 Jahren auf etwa 0,5 Prozent mehr als halbiert. Ins Auge fällt dabei auch, dass selbst im Jahr 2010, als den hessischen Kommunen der größte Teil der Konjunkturfördermittel zugeflossen ist, die Investitionsquote mit 1,0 Prozent deutlich unter dem Wert der Jahre 1994 und 1995 liegt.

² Vgl. dazu und ausführlich zur Kommunalfinanzentwicklung Eicker-Wolf/Truger (2016).

**Abbildung 4: Die Entwicklung der Investitionsquote* der Kommunen in Hessen
1994-2016**

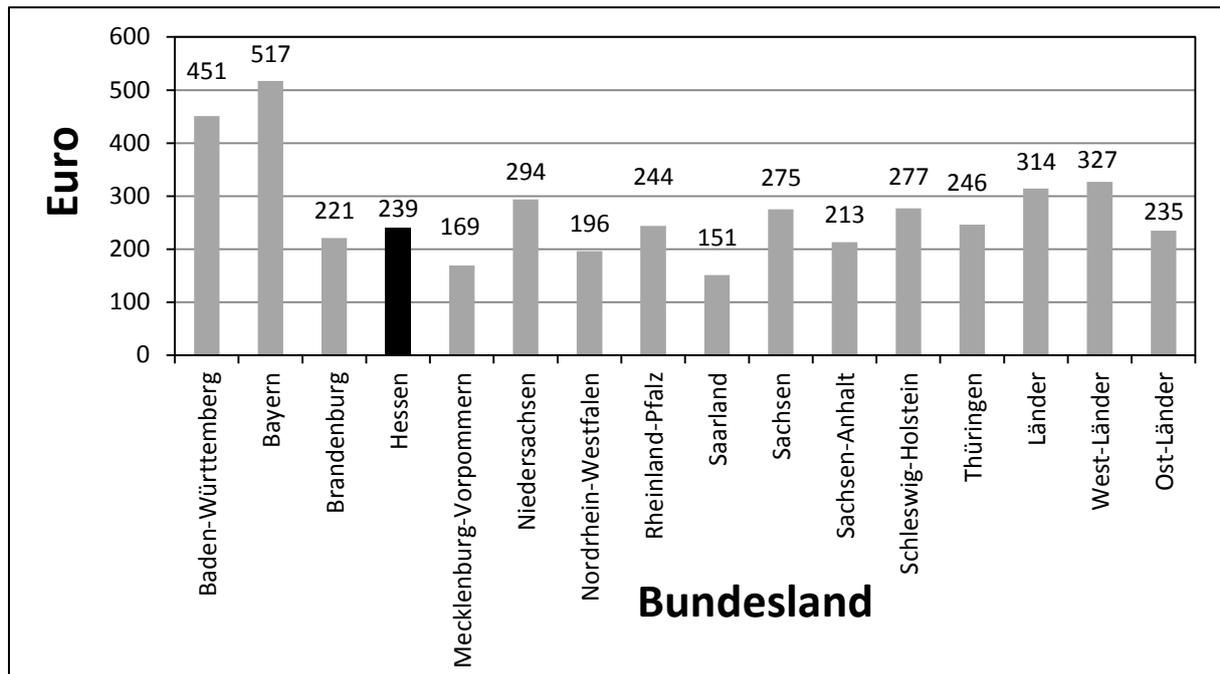


*Investitionen gemäß Abbildung 3 in Prozent des hessischen BIP.

Quelle: Statistisches Bundesamt und Statistische Ämter des Bundes und der Länder, eigene Berechnungen.

Auch im Bundesländervergleich steht Hessen nicht besonders gut da, wie ein Pro-Kopf-Vergleich zeigt (Abbildung 5). Hessen liegt im Jahr 2016 mit einem Wert in Höhe von 239 Euro deutlich unter dem westdeutschen Durchschnittswert von 327 Euro – sieben Flächenländer investieren pro Kopf mehr und fünf weniger als Hessen.

Abbildung 5: Die Pro-Kopf-Investitionen der Kommunen im Bundesländervergleich im Jahr 2016*



*Flächenländer.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen.

Erstaunlicherweise hat die schwache Investitionstätigkeit der Kommunen in den politischen Debatten um die Finanzlage der hessischen Städte, Gemeinden und Landkreise in den vergangenen Jahren so gut wie keine Rolle gespielt. Bemerkenswert sind in diesem Zusammenhang insbesondere die Publikationen des Hessischen Rechnungshofs, der jährliche Kommunalberichte vorlegt und in diesem Rahmen das bestehende Problem so gut wie gänzlich ignoriert – und dies, obwohl er laut § 3, Abs. 1 S. 3 des Gesetzes zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen (ÜPKKG) eigentlich die Berücksichtigung des voraussichtlichen Investitionsbedarfs kontrollieren soll.

So befasst sich etwa der *Kommunalbericht 2013* des Hessischen Rechnungshofs (Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs 2013) überhaupt nicht mit diesem Thema. Im folgenden *Kommunalbericht 2014* (Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs 2014) wird der Investitionsstau der hessischen Kommunen geradezu heruntergespielt. Dabei vertritt der Rechnungshof die These, dass die extrem schwache Investitionstätigkeit im Jahr 2013 Folge des Sonderinvestitionsprogramms des Landes sei – die Kommunen hätten aufgrund des Programms Investitionen vorgezogen (ebd.: 35). Tatsächlich kann angesichts des schon vor

der Weltwirtschaftskrise erfolgten Verschleißes der kommunalen Infrastruktur und des bestehenden Investitionsstaus höchstens von *nachholenden* Investitionen gesprochen werden. Im *Kommunalbericht 2015* (Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs 2015) wird der auch in Hessen bestehende Investitionsstau nicht einmal als Problem benannt. Es wird lediglich angemahnt, bei Investitionsentscheidungen die Folgekosten zu beachten (ebd.: 41). Nicht besser sieht es im aktuellen *Kommunalbericht 2016* aus: Die kommunalen Investitionen werden in kurzer Form und mit einem ähnlichen Zungenschlag wie schon 2014 abgehandelt (Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs 2016: 38) – und abermals versäumt der Rechnungshof, sich mit dem bestehenden Investitionsstau auseinander zu setzen und auf diesen im Rahmen seiner Ausführungen auch nur ansatzweise einzugehen. Auch die Landesregierung hat es bisher versäumt, sich mit dem Investitionsstau in Hessen genauer zu befassen und eine entsprechende Erhebung – etwa in Zusammenarbeit mit den hessischen kommunalen Spitzenverbänden – zumindest für den Schulbereich auf den Weg zu bringen. Dies wäre allein schon angesichts der Investitionsprogramme von Land und Bund sinnvoll, auf die in Kapitel 3 kurz eingegangen wird.

Wie groß das Problem in Hessen ist, lässt sich angesichts der für einzelne Kommunen bekannt gewordenen Zahlen für den Schulbereich abschätzen: So berichtete die *Frankfurter Allgemeine Zeitung* im März 2015 von einer Milliarde Euro, die die Stadt nach den Berechnungen im Entwurf des Schulentwicklungsplans 2015-2019 ausgeben müsste – dies entspricht knapp der Hälfte der städtischen Investitionen.³ Im gleichen Jahr vermeldete die *Frankfurter Rundschau* für die Landeshauptstadt Wiesbaden einen Sanierungsstau von rund 400 Millionen Euro.⁴ Und auch für den Landkreis Marburg-Biedenkopf gibt es eine Zahl zum Investitionsstau in den Schulen: Danach beläuft sich dieser aktuell auf 170 Millionen Euro. Dabei hat der Kreis nach Angaben des Schuldezernenten in den vergangenen fünf Jahren schon erheblich in die Schulen investiert und dadurch 30 Millionen der ursprünglich ermittelten Stausumme abgebaut.⁵

³ Vgl. Matthias Trautsch, So viel könnten Frankfurts Schulen kosten, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 11.03.2015 (am 02.10.2015 um 17.09 Uhr abgerufen unter: <http://www.faz.net/aktuell/rhein-main/Frankfurt/schulentwicklungsplan-veroeffentlicht-eine-milliarde-euro-fuer-frankfurter-schulen-13475790.html>).

⁴ Ute Fiedler, Investitionen werden gestoppt, *Frankfurter Rundschau* vom 30.06.2015 (am 02.10.2015 um 17.11 Uhr abgerufen unter: <http://www.fr-online.de/wiesbaden-investitionen-werden-gestoppt,1472860,31080956.html>).

⁵ Carina Becker-Werner, Sanierungsstau von 170 Millionen Euro, in: *Oberhessische Presse* vom 31.03.2017, S.

3. Die kommunalen Investitionsprogramme von Bund und Land

Der Bund hat im Jahr 2015 einen „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“ in Höhe von 3,5 Milliarden Euro aufgelegt, aus dem finanzschwache Kommunen Mittel für Investitionen erhalten. Auf Hessen entfallen hiervon 317 Millionen Euro. Das Land Hessen hat im Herbst 2015 beschlossen, diese Bundesmittel im Rahmen ihres *Kommunalen Investitionsprogramms* (KIP) auf insgesamt einer Milliarde Euro aufzustocken, wobei auch Eigenbeteiligungen der Kommunen vorgesehen sind. Von diesem Geld ist nach Angaben des Hessischen Finanzministeriums ein großer Teil in die Bildungsinfrastruktur geflossen.

Im Zusammenhang mit der gerade erfolgten umfangreichen Grundgesetzänderung und einigen einfachgesetzlichen Novellierungen wird der Bund wie bereits in der Einleitung erwähnt den Kommunen weitere 3,5 Milliarden Euro zur Schulsanierung zukommen zu lassen – die Grundgesetzänderung bezieht sich vor allem auf die Neuordnung des Länderfinanzausgleichs. In diesem Kontext hat das Bundesfinanzministerium auch die Gründung einer Autobahngesellschaft durchgesetzt, die sich im Besitz des Bundes befinden und für Aus- und Neubau von Autobahnen verantwortlich sein wird. Hierüber wurde in den Medien insbesondere unter dem Blickwinkel einer drohenden Privatisierung etwas ausführlicher berichtet. So gut wie keine Beachtung gefunden hat in diesem Kontext, dass auch eine Grundgesetzänderung verabredet wurde, die die Kommunen betrifft. Neu eingefügt in das Grundgesetz worden ist der Artikel 104c. Dieser neue Artikel erlaubt dem Bund, „den Ländern Finanzhilfen für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen der finanzschwachen Gemeinden und Gemeindeverbänden im Bereich der kommunalen Bildungsinfrastruktur“ zu gewähren. Vorher ist solch eine gezielte Förderung durch den Bund nicht möglich gewesen.

Von den angesprochenen Schulsanierungsmitteln in Höhe von 3,5 Milliarden Euro fließen mit 330 Millionen Euro fast zehn Prozent nach Hessen, und diese Mittel will das Hessische Finanzministerium an die Kommunen im Rahmen eines zweiten Kommunalinvestitionsprogramms mit dem Titel *KIP macht Schule* an Hessens Schulträger weiterreichen.⁶ Um den kommunalen Eigenanteil von 25 Prozent aufzubringen, bietet das

12.

⁶ Vgl. zu den Details die Homepage des Hessischen Finanzministeriums unter <https://finanzen.hessen.de/finanzen/themenseite-kip2-kip-macht-schule>. Das entsprechende Landesgesetz

Land den Kommunen Darlehen in Höhe von insgesamt 110 Millionen Euro über die landeseigene *Wirtschafts- und Infrastrukturbank (WIBank)* an. Damit auch jene Kommunen, die nicht als finanzschwach gelten, in ihre Schulen investieren können, ergänzt das Land die Bundesmittel um 55 Millionen Euro und räumt auch hier eine entsprechende Kreditmöglichkeit in Höhe von 18 Millionen Euro ein.

Generell ist es angesichts des beschriebenen Zustands der öffentlichen Infrastruktur zu begrüßen, dass den Kommunen Mittel für ihre Investitionen vom Bund zufließen. Allerdings ist das Volumen der Bundesmittel in Höhe von 7 Milliarden Euro gemessen an dem erwähnten Investitionsstau in Höhe von 126 Milliarden Euro viel zu klein.

Für Hessen ist zu kritisieren, dass es keine exakten Zahlen zum Ausmaß des kommunalen Investitionsstaus gibt – dies wäre aber nötig, um die genaue Größenordnung des Problems zu kennen. Für die im Abschnitt 2.1 genannten Kommunen lässt sich aber zeigen, dass die jetzt im Rahmen von *KIP macht Schule* vorgesehenen Mittel den Investitionsstau nicht auflösen können: So sind für den Landkreis Marburg-Biedenkopf gut 12 Millionen Euro vorgesehen, für Frankfurt 29 und für Wiesbaden 12 Millionen Euro.

Bedenklich ist zudem, dass sich die kommunalen Investitionen im vergangenen Jahr trotz der Mittel aus dem (ersten) KIP bisher zumindest kaum belebt haben, zumal nach Angaben des Hessischen Finanzministeriums die Mittel aus dem ersten Landesinvestitionsprogramm bereits fast vollständig abgerufen wurden – so wird Finanzminister Schäfer in einer Pressemeldung vom 20.03.2017 wie folgt zitiert: „Die aktuelle Bilanz zeigt: Unser Angebot an die Kommunen wird praktisch zu 100 Prozent angenommen und ist so gut wie ausverkauft.“

Möglicherweise ist es bis jetzt schon im Rahmen des ersten KIP zu erheblichen Mitnahmeeffekten gekommen, und gleiches wäre dann auch beim zweiten KIP („KIP macht Schule“) zu befürchten. Ein Grund dafür könnten Engpässe im personellen Bereich sein: So ist nach Angaben von Gornig/Michelsen (2017) in den 20 Jahren von 1991-2010 die Zahl der mit Baufragen befassten Personen im Öffentlichen Dienst der Kommunen um rund 35 Prozent gesunken, und auch im darauf folgenden Zeitraum bis 2015 ist die entsprechende Beschäftigtenzahl noch einmal um annähernd 10 Prozent zurückgegangen. Aufschlussreich ist in diesem Zusammenhang, dass das unternehmernahe *Institut der deutschen Wirtschaft (IW)* und der *Gesamtverband der deutschen Versicherungswirtschaft* mit diesem Sachverhalt

für Öffentlich-Private Partnerschaften – kurz ÖPP – werben, auf die im Folgenden noch ausführlich zu sprechen kommen sein wird: „Das [gemeint ist der Abbau von Stellen, der Autor]reduziert die Personalkosten, schlägt aber auch nachhaltig auf die Kapazitäten in den betroffenen Bereichen durch, was sich gerade im Baubereich zum größten Hemmschuh entwickelt. Fachwissen und Erfahrungswerte sind besonders im Bereich Bau und Bauaufsicht nicht zu ersetzen. Dennoch haben Länder und Kommunen seit Jahren ihren Bestand an qualifizierten Bauingenieuren deutlich zurückgefahren. Die Folge ist, dass viele Baubehörden überhaupt nicht mehr das Personal haben, um große Projekte friktionslos durchführen zu können (...). De facto fehlt den Bauämtern eine ganze Generation von Ingenieuren, denn die Gruppe der unter 34-Jährigen ist an dieser Stelle so klein, dass sie bei der Hochrechnung auf Basis des Mikrozensus zu statistischen Problemen führt. Sie ergibt, dass nicht einmal 8 Prozent der im öffentlichen Dienst beschäftigten baunahen Ingenieure 34 Jahre oder jünger sind. (...) Es erscheint fraglich, ob die finanziellen Konditionen der öffentlichen Hand so attraktiv sind, dass es gelingt, die ausscheidenden Experten adäquat zu ersetzen, denn der Bauingenieur ist längst ein Mangelberuf geworden, und in Anbetracht des derzeitigen Booms im Baubereich haben geeignete Kandidaten typischerweise auch die Möglichkeit, zu einem deutlich besseren Gehalt als in der öffentlichen Verwaltung in der Bauindustrie zu arbeiten.“ (*Institut der deutschen Wirtschaft/Gesamtverband der deutschen Versicherungswirtschaft* 2016: 10 f.)

Es ist mehr als entlarvend, dass ausgerechnet eine neoliberal ausgerichtete Forschungseinrichtung wie das *IW* mit einem solchen Argument für ÖPP wirbt: Denn es ist eine jener Institutionen, die sich in den vergangenen Dekaden besonders vehement für eine ausgabenseitige Konsolidierung des Staates und eine Steuerpolitik, die auf eine Schonung von reichen Haushalten und den Unternehmenssektor abzielt, eingesetzt haben. Diese Strategie war offensichtlich so erfolgreich, dass auf ihrer Basis nun eine weitere Bereicherung des Unternehmenssektors zu Lasten der Allgemeinheit propagiert werden kann. Interessant ist dabei, dass der Bundesrechnungshof die Argumentation des arbeitgebernahen Forschungsinstituts als nicht statthaft zurückweist: „Personelle und finanzielle Restriktionen der öffentlichen Hand dürfen nicht dazu führen, dass Baumaßnahmen bevorzugt im Wege von ÖPP-Projekten realisiert werden.“ (Bundesrechnungshof 2014: 5)

Relevant ist die Bedeutung von ÖPP, da das Kommunalinvestitionsförderungsgesetz – begleitend zur erläuterten Grundgesetzänderung und mit Bezug auf ÖPP – ebenfalls novelliert werden soll: Danach sollen die 3,5 Milliarden Euro des Bundes zur Schulsanierung explizit auch zur Finanzierung von ÖPP-Projekten genutzt werden können.

Um was es bei Öffentlich-Privaten-Partnerschaften genau geht und wie sie zu bewerten sind, wird im folgenden Kapitel ausführlich behandelt.

4. Öffentlich-Private-Partnerschaften (ÖPP) als Mittel zum Abbau des Investitionsstaus?

4.1 ÖPP als Form der funktionalen Privatisierung

Öffentlich-Private Partnerschaften (englisch: Public-Private Partnership, kurz PPP) sind eine spezielle Art der Privatisierung,⁷ die um die Jahrhundertwende auch in Deutschland Verbreitung gefunden hat. Konkret handelt es sich bei ÖPP um eine Form der *funktionalen Privatisierung*, die manchmal auch als „unechte“ Privatisierung bezeichnet wird. Von der funktionalen Privatisierung zu unterscheiden sind die *formelle* und die *materielle* Privatisierung. Im Rahmen der formellen Privatisierung wird die entsprechende staatliche Aufgabe in privater Rechtsform wahrgenommen, aber sie verbleibt in öffentlicher Hand. Erfolgt eine materielle Privatisierung, dann zieht sich der Staat aus der Aufgabenwahrnehmung zurück, und sie erfolgt über den Markt.

Im Rahmen der funktionalen Privatisierung bleibt die öffentliche Hand weiter für die eigentliche Aufgabe verantwortlich. Bei der Erbringung der in Frage kommenden Leistung wird allerdings die Privatwirtschaft mit eingebunden, oder ihr wird die Aufgabenerfüllung übertragen. Auch hier kommen wie bei der materiellen Privatisierung Gewinnerzielungsabsichten durch die Einbeziehung von Privaten ins Spiel, wobei die Letztverantwortung für die Leistungserbringung und die Qualitätssicherung bei den öffentlichen Gebietskörperschaften verbleibt.

Öffentlich-Private-Partnerschaften können ganz allgemein als eine Zusammenarbeit von öffentlicher Hand und Privatwirtschaft auf einer vertraglichen Grundlage definiert werden –

⁷ Vgl. Liedtke (2007: 17 ff.) und den Artikel *Privatisierung* im Online-Lexikon Wikipedia (<https://de.wikipedia.org/wiki/Privatisierung>, abgerufen am 17.01.2017 um 16.45 Uhr).

erdacht wurden sie in den 1990er Jahren in Großbritannien während der Regierungszeit von Tony Blair.⁸ ÖPP ist in der Regel mit einer klassischen Investitionstätigkeit verbunden, manchmal stehen aber auch die Dienstleistungen im Vordergrund.⁹

Traditionell erfolgt eine staatliche Investition, indem die öffentliche Hand den eigenen Investitionsbedarf feststellt, dann entsprechende Planungen vornimmt und Aufträge vergibt. Die Finanzierung einer solchen Investition, zum Beispiel die Renovierung einer Schule oder der Bau einer Kindertagesstätte, erfolgt aus Eigenmitteln durch die Aufnahme eines Kredits seitens der Kommune. Die Bauleistung erbringt in der Regel ein privates Unternehmen. Im Falle einer Kreditaufnahme genießt der Staat als sicherer Schuldner besonders günstige Zinskonditionen. Im Falle einer Öffentlich-Privaten-Partnerschaft hingegen sind privatwirtschaftliche Akteure nicht erst nach Erteilung des Bauauftrags, sondern schon im Rahmen der Aufgabendefinition involviert, und sie übernehmen Planung, Ausführung und Betrieb des entsprechenden Vorhabens. Auch die Finanzierung der Infrastruktur wird oft vom privaten ÖPP-Partner übernommen, ist aber keine Voraussetzung für ÖPP (vgl. Bundesministerium der Finanzen 2016: 7). Das Bundesfinanzministerium charakterisiert ÖPP wie folgt: „Öffentlich-Private Partnerschaften (ÖPP) sind langfristige, aber zeitlich befristete Vertragsbeziehungen zwischen einer staatlichen Instanz und einem privaten Unternehmen oder einem Konsortium privater Unternehmen, in denen der private Partner Errichtung, Betrieb und gegebenenfalls Finanzierung einer Infrastruktur übernimmt und dafür vom öffentlichen Partner Entgelte erhält und/oder das Recht, Entgelte von den Nutzern der Infrastruktur zu erheben.“ (ebd.: 8)

Für Öffentlich-Private-Partnerschaften gibt es verschiedene Modelle. Diese unterscheiden sich etwa danach, ob während der Vertragslaufzeit der private oder der öffentliche ÖPP-Partner Eigentümer der Infrastruktur ist.¹⁰

⁸ Vgl. Rügemer (2011: 17 ff.). Großbritannien ist aktuell auch der größte ÖPP-Markt. Einen kurzen Überblick über die ÖPP-Märkte in Großbritannien, Frankreich und Polen liefert das Gutachten von PwC (2016: 20 ff.).

⁹ Zahlreiche Beispiele für ÖPP-Projekte enthält das Buch von Engartner (2016).

¹⁰ Vgl. dazu die Übersichten zu Öffentlich-Privaten Partnerschaften im Online-Lexikon Wikipedia (https://de.wikipedia.org/wiki/Öffentlich-private_Partnerschaft, abgerufen am 17.01.2017 um 16 Uhr), die Erläuterungen im Artikel ÖPP-Modelle des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/StB/oep-pp-modelle.html?nn=12830, abgerufen am 02.02.2017 um 10.00 Uhr), die entsprechenden Erläuterungen auf der ÖPP-Homepage der Deutschen Bauindustrie (www.oep-pp-plattform.de, abgerufen am 02.02.2017 um 10.30 Uhr) sowie die Ausführungen in Institut der deutschen Wirtschaft/Gesamtverband der deutschen Versicherungswirtschaft (2016: 12 ff.).

Ein sehr weit verbreitetes Element von ÖPP-Projekten mit kleineren Investitionsvolumina ist dessen Finanzierung auf Basis eines Kredits in Verbindung mit *Forfaitierung mit Einredevorzicht*. Dabei verkauft der Auftragnehmer die Forderungen aus der Bauleistung gegenüber dem öffentlichen Auftraggeber ganz oder teilweise an die finanzierende Bank. So können Banken Kredite zu kommunalkreditähnlichen Konditionen vergeben, die günstiger sind als die Konditionen für private Akteure: Durch den Einredevorzicht verpflichtet sich der öffentliche Auftraggeber, gemäß der vereinbarten Zahlungsmodalitäten an die Bank zu zahlen – und zwar auch dann, wenn der private Auftragnehmer Zusagen nicht einhält.

4.2 Von der Fratzscher-Kommission zur Kommunalen Infrastrukturgesellschaft

Die in Abschnitt 2.1 geschilderte Lage der öffentlichen Infrastruktur bildet den Hintergrund für Bestrebungen, ÖPP in Zukunft stärker als bisher zu nutzen – eine wichtige Rolle spielt in diesem Zusammenhang die so genannte Fratzscher-Kommission.

Die schwache private und öffentliche Investitionstätigkeit war das zentrale Thema der vom ehemaligen Bundeswirtschaftsminister Sigmar Gabriel einberufenen *Expertenkommission „Stärkung von Investitionen in Deutschland“*, die nach ihrem Vorsitzenden Marcel Fratzscher vom *Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW)* auch oft kurz als *Fratzscher-Kommission* bezeichnet wird. Mitglieder der Kommission, die 2014 einberufen wurde im folgenden Jahr ihren Bericht vorlegte, kamen aus den Gewerkschaften, der Wissenschaft, der Wirtschaft, von den Kommunalen Spitzenverbänden usw. Einige Kommissionsmitglieder – und dabei dürfte es sich um so ziemlich alle Mitglieder mit Ausnahme der Gewerkschaftsvertreterinnen und -vertreter handeln, die ein entsprechendes Sondervotum vorgelegt haben – vertraten nach den Ausführungen im Vorwort die Auffassung, dass der Staat der Herausforderung einer Verbesserung der öffentlichen Infrastruktur alleine nicht gerecht werden könne: „Lösungen müssten daher über die bloße Reorganisation staatlichen Handelns hinausgehen. Öffentlich-Private Partnerschaften (ÖPP) könnten einen wesentlichen Beitrag zur Schließung der Investitionslücke leisten.“ (Expertenkommission „Stärkung von Investitionen in Deutschland“ 2015: 3)

Die Kommission empfiehlt unter anderem die Schaffung einer öffentlichen Infrastrukturgesellschaft für Kommunen (IfK), die Gemeinden, kreisfreie Städte und

Landkreise bei ihren Investitionsvorhaben beraten soll – die IfK „könnte außerdem ähnliche, geografisch gestreute Projekte identifizieren, die sich für koordinierte oder gebündelte Projektrealisierung eignen“ (ebd.: 37). Zudem wird die Mobilisierung von zusätzlicher privater Infrastrukturfinanzierung ins Spiel gebracht und die Prüfung neuer „Beschaffungs- und Finanzierungsstrukturen“ angeregt, „bei denen öffentliche Institutionen eine stärkere Rolle spielen als bei ÖPP, die Möglichkeit privater Finanzierung im Sinne echter Risikoübertragung an Private jedoch erhalten bleibt“ (ebd.: 44). Die IfK könne geeignete Projekte erfassen und über die Realisierung mit Infrastrukturfonds verhandeln (ebd.: 45).

Ein ÖPP-Konstrukt, das die zuletzt formulierten Ideen aufgreift, ist im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi) im Nachgang zum Bericht der Fratzscher-Kommission von der Wirtschaftsprüfungs- und Beratungsgesellschaft *PricewaterhouseCoopers* (PwC) erarbeitet worden. Ziel ist die „Mobilisierung zusätzlicher privater Infrastrukturfinanzierung“, das heißt, es geht im Klartext um die Schaffung von neuen Kapitalverwertungsmöglichkeiten. In ihrer gutachterlichen Stellungnahme¹¹ greift PwC die Idee zur Schaffung einer IfK im Sinne der Fratzscher-Kommission auf und schlägt ebenfalls die Gründung einer staatlichen Infrastrukturgesellschaft vor, die gleichartige Investitionsprojekte (z.B. Sanierung von Brücken, Bau von Kindertagesstätten oder Schulen) gebündelt ausschreibt. So sollen auch kleinere Kommunen auf Basis von standardisierten Verträgen und Ausschreibungsverfahren ÖPP-Projekte umsetzen können. Die Ausschreibung eines entsprechenden Bündels von Investitionsprojekten soll einen Bieterwettbewerb auslösen, auf dessen Grundlage das Projekt an einen „aktiven Investor“ vergeben wird, der sowohl Eigenkapital als auch Management- und Steuerungskompetenzen in das Projekt einbringt. Der „aktive Investor“ soll dann eine „übergeordnete Projektgesellschaft“ gründen, an der sich auch staatliche Förderbanken und „passive Investoren“ beteiligen sollen – das heißt, es geht hier vor allem darum, auch kleinere ÖPP-Projekte nicht wesentlich über Fremdkapital in Verbindung mit Forfaitierung mit Einredeverzicht, sondern auf Basis von Eigenkapital zu finanzieren. Angesprochen werden sollen auf diese Weise kleinere institutionelle Investoren wie Pensionsfonds und berufsständische Versorgungswerke, die wohl auch wegen des aktuellen Niedrigzinsumfeldes neue Anlagemöglichkeiten suchen. Sie erhalten so laut PwC „die von ihnen seit längerer Zeit gewünschte Möglichkeit, Gelder in

¹¹ PwC (2016); eine Zusammenfassung ist zu finden Monatsbericht des Wirtschaftsministeriums vom Dezember 2016 (o.V. 2016).

öffentliche Infrastruktur zu investieren und dabei eine attraktive Rendite zu erzielen.“¹² Die Umsetzung der Projekte vor Ort soll durch „untergeordnete Projektgesellschaften“ erfolgen.

In die Tat ist schon die Schaffung einer öffentlichen Infrastrukturgesellschaft für Kommunen (IfK) umgesetzt worden, und zwar durch Rückgriff auf die Ende des Jahres 2008 gegründete *ÖPP Deutschland AG*, die seit Anfang 2016 unter neuem Namen firmiert, und zwar als *PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH*.

Mit der *ÖPP Deutschland AG*, so Kai Schlieter in einem aufschlussreichen Hintergrundartikel über diese Gesellschaft aus dem Jahr 2012 in der *taz*, würde erstmals der Staat für den Lobbyismus der Industrie finanziell selbst aufkommen.¹³ Die Gründung der *ÖPP Deutschland AG* erfolgte auf Initiative der Finanzbranche – und sie entsprach ziemlich genau ihren Wünschen. Als entscheidend wurde in einem Strategiepapier eines Top-Managers der Deutschen Bank die enge Anbindung an das Bundesfinanzministerium angesehen, was dann auch wunschgemäß so geschah. Ziel war eine „abgeleitete Macht“, die die zu gründende Gesellschaft durch formalen und informellen Einfluss des Finanzministeriums erhalte.

Laut der eigenen Selbstdarstellung bestand der Geschäftszweck der *ÖPP Deutschland AG* in der Öffnung des deutschen Marktes für ÖPP durch Beratung von öffentlichen Auftraggebern. Mit 57 Prozent wurde die Mehrheit der AG vom Staat gehalten, und zwar vom Bund, mehreren Bundesländern sowie den drei kommunalen Spitzenverbänden. Die verbleibenden 43 Prozent befanden sich im Besitz von rund 70 Firmen, darunter die Deutsche Bank, die Commerzbank, Bilfinger Berger, Hochtief Concessions AG u.a. Das Startkapital für diese doch sehr spezielle Gesellschaftskonstruktion in Höhe von 10 Millionen Euro kam von der Bundesregierung.

Zum 1. Januar 2017 wurde die *ÖPP Deutschland AG* zur *PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH*,¹⁴ wobei die Gesellschaft mit der Namensänderung in den alleinigen Besitz der öffentlichen Hand übergegangen ist. Die PD ist so strukturiert, dass Beratungsaufträge der

¹² PwC (2016: 96). Konkrete Renditeerwartungen werden von PwC auch genannt: So wird auf die „derzeit marktgängige Eigenkapitalverzinsungen für großvolumige ÖPP mit echter Risikoübertragung“ verwiesen, die bei zehn bis 13 Prozent liege (ebd.: 57). Für passive Anleger sei eine niedrigere Rendite zu veranschlagen, die oberhalb von vier Prozent anzusiedeln sei (S. 93).

¹³ Kai Schlieter, *Der Wirtschaftstrojaner*, erschienen in: *taz* vom 28.01.2016, www.taz.de/!5102041/, abgerufen am 03.04.2017 um 15.30 Uhr. Vgl. auch den aufschlussreichen Artikel *ÖPP Deutschland AG* unter https://Lobbypedia.de/index.php?title=ÖPP_Deutschland_AG, abgerufen am 03.04.2017 um 15.35 Uhr. Auf beiden Quellen fußen die folgenden Ausführungen.

¹⁴ PD steht für „Partnerschaft Deutschland“.

Kommunen an die PD nicht ausgeschrieben werden müssen. In einem Interview mit der Zeitschrift *Der Neue Kämmerer* erläutert Werner Gatzler – Staatssekretär im Bundesfinanzministerium – freimütig, dass die Umfirmierung der ÖPP Deutschland AG dazu dient, die von der Fratzscher-Kommission und in gleicher Form im PwC-Gutachten vorgeschlagene Infrastrukturgesellschaft für Kommunen zu schaffen: „Und abgesehen davon hat ja auch die Expertenkommission zum Thema Investitionsstau um den DIW-Chef Marcel Fratzscher die Gründung einer Beratungsgesellschaft gefordert. Da bot es sich geradezu an, diese Forderung mit der Weiterentwicklung der PD umzusetzen, anstatt eine neue Beratungsgesellschaft zu gründen. Die PD wird weiterhin ausschließlich für die öffentliche Hand arbeiten und damit ausschließlich die öffentlichen Interessen im Fokus haben.“¹⁵

Bevor im Abschnitt 4.4 ausführlich erläutert wird, welche Gründe generell gegen Öffentlich-Private Partnerschaften sprechen, soll mit der Schulsanierung im Landkreis Offenbach im Exkurs 4.3 zunächst kurz das wohl größte hessische ÖPP-Projekt geschildert werden, das gegenwärtig in einem finanziellen Fiasko endet.

4.3 Exkurs: ÖPP-Debakel *made in Hessen*: Die Sanierung der Schulen im Landkreis Offenbach

Im Jahr 2001 verkündete der seinerzeit amtierende Landrat Peter Walter (CDU) die Idee, seine Schulen im Landkreis durch Öffentlich-Private Partnerschaften sanieren und dann auch betreiben zu lassen – das heißt, neben den baulichen Maßnahmen sollten auch Reinigungs-, Sicherheits- und Hausmeisterdienstleistungen von privater Hand übernommen werden. Anders sei es nicht möglich, die Schulgebäude in einem vertretbaren Standard zu erhalten. Walter versprach, mittels ÖPP 18,5 Prozent gegenüber einer konventionellen Sanierung sparen zu können. Den Auftrag mit einem kalkulierten Gesamtvolumen in Höhe von 780 Millionen Euro für Leistungen innerhalb eines 15-Jahreszeitraums (52 Millionen Euro pro Jahr) erhielten nach einer entsprechenden Ausschreibung die Unternehmen SKE (Schulen im Westkreis) und Hochtief (Schulen im Ostkreis). Bevor die Verträge über die Sanierung und die Bewirtschaftung der Schulen unterzeichnet wurden, gab der Kreis schon mehrere

¹⁵ „Unabhängig und unideologisch“, Interview mit Werner Gatzler in *Der Neue Kämmerer* vom 22. November 2016, <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Monatsberichte/2016/06/Inhalte/Kapitel-3-Analysen/3-1-Umfassende-Investitionsberatung-fuer-die-oeffentliche-Hand.html> abgerufen am 03.04.2017 um 15.45 Uhr.

Millionen Euro für Beratungsdienstleistungen aus – die Angaben über die genaue Höhe variieren zwischen 16,7 Millionen Euro und 30 Millionen Euro (Rügemer 2011: 110 f).

Der Landkreis und SKE bzw. Hochtief gründeten jeweils eine Projektgesellschaft, an der der Landkreis allerdings mit lediglich 5,1 Prozent beteiligt ist. Die Verträge haben einen Umfang von rund 4.000 Seiten (24 Din-A-4-Ordner) – selbst der Hessische Rechnungshof merkte an, dass es schwierig sei, aufgrund des Umfangs und der Komplexität der gesamten Unterlagen einen vollständigen Eindruck über das Projekt zu erlangen (Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs 2008: 155). Die Kreditfinanzierung durch die Projektgesellschaften erfolgt – und das ist wie bereits erwähnt durchaus typisch für ÖPP-Projekte – durch *Forfaitierung mit Einredeverzicht*: Dabei verkaufen die Projektgesellschaften Forderungen aus den von ihnen zu erbringenden Leistungen gegenüber dem öffentlichen Auftraggeber an eine finanzierende Bank. So erhielten die Projektgesellschaften Kredite zu kommunalkreditähnlichen Konditionen: Durch den Einredeverzicht verpflichtete sich der Landkreis als öffentlicher Auftraggeber, gemäß der vereinbarten Modalitäten an die Bank zu zahlen – und zwar auch dann, wenn die privaten Auftragnehmer Zusagen nicht einhalten. Für den Landkreis Offenbach bedeutete dies: „Er ist auch ungeachtet etwaiger Mängel – zum Beispiel auch im Falle einer Insolvenz der Projektgesellschaft – zur Zahlung des Leistungsentgelts in Höhe des Anteils der einredefreien Forderung an der monatlichen Leistungsvergütung verpflichtet. Mängelansprüche kann der Kreis daher nur gegenüber der Projektgesellschaft geltend machen, er kann diese aber nicht einer Zahlungsverpflichtung gegen die Banken entgegenhalten.“ (Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs 2008: 159)

Im Jahr 2008 befasste sich der Hessische Rechnungshof im Rahmen einer Prüfung ausführlich mit der Schulsanierung und dem Betrieb der Schulen im Landkreis Offenbach. Er stellte in seinen Leitsätzen fest, dass ÖPP eine „geeignete Beschaffungsvariante der öffentlichen Hand für Waren und Dienstleistungen“ sei, und dass die Vertragswerke des Landkreises Offenbach „nach derzeitigem Erkenntnisstand als angemessen zu beurteilen“ seien (ebd.: 151). Die Beschaffungsvariante ÖPP sei eine geeignete Erweiterung der bisherigen Beschaffungsvarianten, und der Kreis Offenbach könnte sie „bei künftigen Vergabeentscheidungen in seine Überlegungen einbeziehen.“ (ebd.: 175)

Etwas später – im Januar 2010 – zogen Landrat Walter und die Geschäftsführer von SKE und Hochtief im Kreishaus ebenfalls eine rundherum positive (Zwischen-)Bilanz – der

entsprechende Artikel hierzu in der *Offenbacher Post* erschien unter der Überschrift „Ende gut, alles gut“.¹⁶ Walter fand für die von ihm in Form von ÖPP betriebene Schulsanierung nur lobende Worte: „Unsere Erfahrungen mit PPP sind absolut positiv – und zwar in jeder Hinsicht, egal ob es die Einhaltung von vertraglichen Details, Nachbesserungswünsche der Schulen, die Umsetzung der Sanierungen, Zeitkorridore, die Qualität der Baumaßnahmen oder die alltägliche Zusammenarbeit betrifft.“ Vermerkt wurde in dem Artikel zwar, dass der Kreis für das Jahr 2009 voraussichtlich mehr zahlen müsse als im Jahr 2005, aber dies wurde über verschiedene höhere Ausgabenposten erklärt.

Insgesamt, so suggerierten die Rechnungshof-Prüfung 2008 und die Pressekonferenz von Landrat Walter im Jahr 2010, schien sich die Kritik insbesondere der Partei Bündnis 90/Die Grünen im Offenbacher Kreistag¹⁷ und die vehemente Kritik der Gewerkschaften ver.di und GEW¹⁸ an der Schulsanierung als unzutreffend herauszustellen.

Einige Jahre nach dem Ausscheiden von Landrat Walter wandte sich allerdings das Blatt mit dem zweiten Prüfbericht des Hessischen Rechnungshofs, der im Jahr 2015 erschien (Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs 2015). Jetzt zeigte sich, dass die Gewerkschaften mit Ihren Warnungen recht hatten, dass die ÖPP-Schulsanierung in Offenbach wesentlich teurer als eine konventionelle Sanierung ausfallen würde und auf diesem Wege öffentliche Mittel im dreistelligen Millionenbereich verschwendet würden.

Zwar stellt der Rechnungshof-Bericht – und dies wird auch von den Kritikerinnen und Kritikern nicht bestritten – fest, dass sich Eltern sowie Schülerinnen und Schüler über die sanierten Schulen durchaus zufrieden äußern. Allerdings fällt das neue Urteil des Hessischen Rechnungshofs unter Beachtung der Kostenseite verheerend aus: Die Zusammenarbeit von öffentlicher Hand und privaten Unternehmen wurde im Landkreis Offenbach vor allem deshalb in Form von ÖPP durchgeführt, weil wie dargestellt eine Kostenersparnis gegenüber einer in Eigenregie erfolgenden Sanierung und Bewirtschaftung behauptet wurde. Statt der kalkulierten 780 Millionen Euro geht der Hessische Rechnungshof aber jetzt davon aus, dass

¹⁶ „Ende gut, alles gut“, op-online vom 26.01.2010, <https://www.op-online.de/region/dietzenbach/ende-gut-alles-605335.html>, abgerufen am 14.02.2017 um 19.20 Uhr.

¹⁷ Vgl. Achim Ritz, 90 „Schulen im Kreis Offenbach saniert“, in: Frankfurter Rundschau vom 09.02.2010, <http://www.fr-online.de/rhein-main/public-private-partnership-90-schulen-im-kreis-offenbach-saniert,1472796,2876200.html> .

¹⁸ Vgl. für die GEW z.B. das Interview mit Manfred Tybussek aus dem Jahr 2008: „Ein Privatunternehmen hat nicht die gleichen Interessen wie die öffentliche Hand“, in: WISO-Info des DGB-Bezirks Hessen-Thüringen 3/2008.

die Gesamtkosten um 367 Millionen Euro – und damit um 47 Prozent (!) – bis zum Jahr 2019 höher ausfallen werden als geplant. Nach der Analyse des Hessischen Rechnungshofs ist die Steigerung der Kosten wesentlich auf eine vertraglich vereinbarte Wertsicherungsklausel zurückzuführen. Diese soll, so der Rechnungshof in seinem Bericht, „eintretende Preissteigerungen oder gegebenenfalls auch Preissenkungen während der Vertragslaufzeit ausgleichen. Sobald die in der Preisformel verankerten Werte für Baupreis-, Personal-, Erzeugerpreis- und Energiekostenindex einen Wert von 3 Prozent übersteigen, kommt es zu einer Anpassung der vertraglichen Leistungsvergütung in Höhe des Preisformelergebnisses.“ (ebd.: 334)

Angesichts des Rechnungshof-Berichts wandelte sich auch die Berichterstattung in den Medien. So titelt die *Offenbacher Post* am 16. Januar 2015: „Naivität, Schlamperei, handwerkliche Fehler. PPP-Projekt: Hätte man’s nur selbst gemacht...“. Besonders verärgert zeigten sich die Gewerkschaften über das Ergebnis des Gutachtens.¹⁹ Sie hatten schon im Planungsstadium des ÖPP-Projektes vor der dann ja auch eingetretenen Kostenentwicklung gewarnt, durch die der finanzielle Handlungsspielraum des Landkreises Offenbach stark eingeschränkt worden ist. Aufgrund der Kostenexplosion des einst als „Leuchtturm-Projekt“ gefeierten Finanzierungsmodells mussten und müssen Ausgaben in anderen Bereichen gekürzt werden, betroffen war und ist vor allem das Personal, aber auch der Bildungsbereich.

Es bleibt abzuwarten, wie es im Landkreis Offenbach weitergeht. Dem zweiten Prüfbericht des Hessischen Rechnungshofs ist zwar zu entnehmen, dass der Landkreis signalisiert hat, „angesichts der aufgezeigten Kostenentwicklung der PPP-Projekte und der Komplexität der Vertragsbeziehungen, die PPP-Verträge nicht zu verlängern.“ (ebd.: 347) Ob angesichts des Debakels tatsächlich ein Umdenken stattfindet, muss nach einem am 10. Januar 2017 in der *Frankfurter Rundschau* erschienen Artikel²⁰ allerdings bezweifelt werden, denn dort wird der amtierende Landrat Oliver Quilling (CDU) wie folgt zitiert: „Eltern, Lehrer und Schüler sind zufrieden, wie es in den vergangenen Jahren an den Schulen im Kreis gelaufen ist“. Die Schulen, so Quilling weiter, seien auf Vordermann gebracht worden und gut ausgestattet.

¹⁹ Vgl. Ver.di und GEW verurteilen Vergabe an Privatfirmen. „PPP hat Schulen geschadet“, *Offenbacher Post* vom 24.03.2015, <https://www.op-online.de/region/dietzenbach/dietzenbach-verdi-finden-ppp-schulen-geschadet-4846445.html> .

²⁰ Annette Schlegl, „Trotz PPP-Kritik: Schulmanagement mit Externen“, erschienen in der *Frankfurter Rundschau* am 10.01.2017.

Eine eigens installierte Arbeitsgruppe des Kreistags habe bereits getagt. Und deren Empfehlung laute: Die Zusammenarbeit mit Privatunternehmen nach dem Auslaufen der PPP-Verträge fortzusetzen. Auch er selbst tendiere dazu.

Wer bei den politischen Entscheidungsträgern zumindest im Landkreis Offenbach angesichts von hunderten Millionen Euro verschwendeter öffentlicher Gelder auf einen Lernprozess gehofft hat, wird sich vermutlich enttäuscht sehen.

4.4 Grundsätzliche Einwände gegen ÖPP

Öffentlich-Privaten-Partnerschaften werden mit den gleichen Argumenten begründet wie „klassische“ materielle Privatisierungen: So könne besser, effektiver, effizienter und damit kostengünstiger gebaut werden. Faktisch geht es aber auch bei ÖPP darum, das Gewinnerzielungsinteresse der Privatwirtschaft auf weitere Bereiche der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung auszudehnen.

Tatsächlich lässt sich anhand von zahlreichen Beispielen zeigen, dass Investitionen auf Basis von ÖPP teurer ausfallen als konventionell durchgeführte öffentliche Investitionen, und dass jene zudem oft auch erhebliche Qualitätsmängel aufweisen – eine große Zahl solcher Fälle wird in dem Standardwerk von Werner Rügemer zu Öffentlich-Privaten Partnerschaften (Titel: *„Heuschrecken“ im öffentlichen Raum*) und in dem jüngst erschienen und schon erwähnten Buch von Tim Engartner (*Staat im Ausverkauf*) geschildert (Rügemer 2011 und Engartner 2016). Gegen eine preisliche Überlegenheit von ÖPP sprechen von vorneherein verschiedene Gründe. Jede unternehmerische Tätigkeit zielt darauf ab, einen Gewinn zu erwirtschaften. Allein schon deshalb ist es mehr als zweifelhaft, dass ÖPP wirtschaftlicher und kostengünstiger ausfallen kann als die Finanzierung, Sanierung und Bewirtschaftung der öffentlichen Infrastruktur in staatlicher Eigenregie. Unnötige Kosten verursacht zudem die Einschaltung von zahlreichen Beteiligten wie Steuerberatern, Anlagevermittlern, Projektentwicklern usw. Zudem kommt es oft zu teuren und langwierigen Rechtsstreitigkeiten. Außerdem werden ÖPP-Projekte in der Regel an einen Generalunternehmer vergeben, und es bilden sich auf dieser Grundlage Subunternehmerketten heraus. So droht, dass Gewinne aufgrund von Rechtsbrüchen durch

zu geringe Löhne (Unterlaufen von Mindestlöhnen) und nicht gezahlte Sozialversicherungsbeiträge generiert werden.

Hinzu kommt, dass die Aufnahme von Fremdkapital für die öffentliche Hand deutlich günstiger ist als für Privatunternehmen. Zwar wird durch *Forfaitierung mit Einredeverzicht* versucht, den Zinsvorteil der öffentlichen Hand auf die Privaten zu übertragen. Durch den Einredeverzicht verpflichtet sich der öffentliche Auftraggeber allerdings wie dargelegt, gemäß der vereinbarten Zahlungsmodalitäten an die Bank zu zahlen – und zwar auch dann, wenn der private Auftragnehmer Zusagen nicht einhält. Kommt es zu Auseinandersetzungen über die Qualität der zu erbringenden Leistungen, dann hat der öffentliche Auftraggeber aufgrund der Entkopplung von Schuldendienst und Leistungserbringung kein Druckmittel in Form von Kürzungen der Zahlungen gegenüber dem privaten Auftragnehmer in der Hand. Selbst die Rechnungshöfe warnen vor dieser Risikoübertragung auf den öffentlichen Auftraggeber: Im Falle einer Insolvenz der Projektgesellschaft haftet die öffentliche Hand für die Schuldentilgung gegenüber der Bank, ohne dass entsprechende Gegenleistungen erbracht werden (Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder 2011: 6 f.).

Ein weiteres gewichtiges Argument gegen ÖPP sind die häufig intransparenten Entscheidungsprozesse in den Parlamenten. Dies liegt unter anderem daran, dass die Vertragswerke hochkomplex und enorm umfangreich sind. Außerdem unterliegen sie – wie bei allen privatrechtlichen Vertragswerken – einer hohen Geheimhaltung. Infolge dessen und aufgrund von Datenschutzbestimmungen wird das Parlament unzureichend informiert. Insofern sind eine demokratische Kontrolle und eine transparente öffentliche Diskussion über das für und wider von ÖPP-Projekten nicht möglich. Und nicht zuletzt führt die lange Vertragslaufzeit von bis zu 30 Jahren dazu, dass die Verträge unvollständig sind – „nicht für alle nach Vertragsabschluss auftretenden Eventualitäten lassen sich bereits in anfänglichen Verträgen abschließende Regelungen finden“, so das gewiss nicht ÖPP-kritische Bundesfinanzministerium (Bundesministerium der Finanzen 2016: 20). Damit aber sind oft Nachverhandlungen erforderlich, die teuer sein können und unter Umständen mit Vereinbarungen verbunden sind, die für die öffentliche Hand nicht besonders günstig ausfallen.

5. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Wie dargestellt besteht auf der kommunalen Ebene in Deutschland ein beträchtlicher Investitionsstau – betroffen sind insbesondere Schulen. Die vom Bund deshalb bereitgestellten und vom Land Hessen aufgestockten Investitionsfördermittel für die Kommunen sind aber nicht ausreichend, um den Verschleiß der kommunalen Infrastruktur zu stoppen und den Investitionsstau aufzulösen.

Als hochproblematisch ist anzusehen, dass es speziell für Hessen keine Erhebung zum Investitionsstau auf der kommunalen Gebietskörperschaftsebene etwa durch das Hessische Finanzministerium oder den Hessischen Rechnungshof gibt. Die hier zusammengetragenen Befunde lassen aber darauf schließen, dass sich die Situation in Hessen zumindest nicht von der Lage in Deutschland insgesamt unterscheidet.

Bemerkenswert ist die Tatsache, dass im vergangenen Jahr keine ausgeprägte Belebung der Investitionstätigkeit auf der kommunalen Ebene auszumachen ist – das gilt im Übrigen für die gesamte kommunale Ebene in Deutschland (vgl. Gornig/Michelsen 2017). Als bedenklich ist dieser Befund deshalb anzusehen, weil das hessische KIP bereits im vorletzten Jahr vom Land Hessen auf den Weg gebracht worden ist. Als Erklärung kommen hier personelle Engpässe im kommunalen Baubereich in Frage.

Es gibt deutliche Anzeichen, dass interessierte politische Kreise im Verbund mit der Finanz- und der Bauwirtschaft die Verbreitung von ÖPP-Projekten auf der kommunalen Ebene weiter voranbringen wollen. Diese Initiativen zielen insbesondere auf den hohen Investitionsstau im Schulbereich. Dieses Vorhaben ist angesichts der schlechten Erfahrungen mit entsprechenden Projekten abzulehnen – und zwar vor allem weil auf Grundlage von ÖPP erstellte Bauprojekte häufig wesentlich teurer als konventionell gebaute und betriebene Schulen sind. Gerade in Hessen – mit seinem im Vergleich der Bundesländer relativ hohen ÖPP-Volumen (vgl. die Tabelle im Anhang) – sollten aus dem Debakel der Schulsanierung im Landkreis Offenbach die richtigen Lehren gezogen werden und keine Fördermittel in ÖPP-Projekte fließen.

Dringend erforderlich ist eine auskömmliche Finanzierung der öffentlichen Hand, unter anderem um den bestehenden Investitionsstau gerade auf der kommunalen Ebene zu beseitigen. Dabei sollte die immer ungleichere Verteilung von Einkommen und Vermögen in

Deutschland in den Blick genommen und hohe Einkommen und große Vermögen stärker besteuert werden.²¹ Ein umfangreiches Steuerkonzept, das diesen Kriterien gerecht wird, ist das Steuerkonzept der *Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft* (GEW 2016), durch dessen Umsetzung der öffentlichen Hand zusätzliche Mittel in Höhe von rund 100 Milliarden Euro zufließen würden.

Ganz generell sollten die Investitionen von kreisfreien Städten, Gemeinden und Landkreisen und der damit im Zusammenhang stehende Personalstand in den kommunalen Bauämtern dauerhaft erhöht werden. Ziel muss es sein, den erfolgten Verschleiß der Infrastruktur rückgängig zu machen und letztere in einen angemessenen und modernen Zustand zu versetzen – und dann auch zu erhalten. Dies sollte klar kommuniziert werden, damit die Bauwirtschaft ihre Kapazitäten an die höhere Nachfrage anpasst.

²¹ Vgl. dazu z.B. Eicker-Wolf/Truger (2016 39 ff.). Grundsätzlich wäre auch eine Rückkehr zur so genannten „Goldenen Regel“ der Staatsfinanzierung vernünftig – das heißt, eine Kreditfinanzierung der staatlichen (Netto-)Investitionen sollte wieder durchführbar sein.

Literatur

Bundesministerium der Finanzen (2016): Chancen und Risiken Öffentlich-Privater Partnerschaften. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen, Berlin.

Bundesrechnungshof (2014): Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Abs. 2 BHO über Öffentlich Private Partnerschaften (ÖPP) als Beschaffungsvariante im Bundesfernstraßenbau, Bonn.

Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs (2008): Kommunalbericht 2008. Achtzehnter Zusammenfassender Bericht, Darmstadt.

Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs (2013): Kommunalbericht 2013. Fünfundzwanzigster Zusammenfassender Bericht, Darmstadt.

Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs (2014): Kommunalbericht 2014. Sechszwanzigster Zusammenfassender Bericht, Darmstadt.

Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs (2015): Kommunalbericht 2015. Siebenundzwanzigster Zusammenfassender Bericht, Darmstadt.

Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs (2016): Kommunalbericht 2016. Achtundzwanzigster Zusammenfassender Bericht, Darmstadt.

Eicker-Wolf, Kai/Truger, Achim (2016): Kommunalfinanzbericht 2016. Entwicklung und Perspektiven der Kommunalfinanzen in Hessen. Studie im Auftrag von ver.di Hessen, Fachbereich Gemeinden, Frankfurt.

Engartner, Tim (2016): Staat im Ausverkauf, Frankfurt.

Expertenkommission „Stärkung von Investitionen in Deutschland“ (2015): Bericht der Expertenkommission im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Energie, Sigmar Gabriel, Berlin.

GEW (2016): Richtig gerechnet! Das Steuerkonzept der GEW – Aktualisierung und Neuberechnung, Frankfurt.

Gornig, Martin/Michelsen, Claus/van Deuverden, Kristina (2015): Kommunale Infrastruktur fährt auf Verschleiß, in: DIW-Wochenbericht 43/2015.

Gornig, Martin/Michelsen, Claus (2017): Kommunale Investitionsschwäche: Engpässe bei Planungs- und Baukapazitäten bremsen Städte und Gemeinden aus, in: DIW Wochenbericht 11/2017.

Institut der deutschen Wirtschaft/Gesamtverband der deutschen Versicherungswirtschaft (2016): Volkswirtschaftlicher Nutzen privater Infrastrukturbeteiligungen. Gemeinsames Gutachten, Berlin/Köln.

KfW-Research (2017): KfW-Kommunalpanel 2017, Frankfurt am Main.

Liedtke, Rüdiger (2007): Wir privatisieren uns zu Tode, Fulda.

O.V. (2016): Wege zu mehr öffentlichen Investitionen mit einer Infrastrukturgesellschaft – Gutachten gibt Diskussionsanreize, in: Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Monatsbericht 12/2016.

Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder (2011): Gemeinsamer Erfahrungsbericht zur Wirtschaftlichkeit von ÖPP-Projekten, Wiesbaden.

PricewaterhouseCoopers [PwC] (2016): Rechtliche und institutionelle Voraussetzungen zur Einführung neuer Formen zur privaten Finanzierung öffentlicher Infrastrukturvorhaben unter Einbindung einer staatlichen Infrastrukturgesellschaft. Gutachterliche Stellungnahme für das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. Schlussbericht, Berlin.

Reidenbach, Michael/Bracher, Tilman/Grabow, Busso/Schneider, Stefan/ Seidel-Schulze, Antje (2008): Investitionsrückstand und Investitionsbedarf der Kommunen, Berlin.

Rügemer, Werner (2011): „Heuschrecken“ im öffentlichen Raum, 2. Auflage, Bielefeld.

Anhang: ÖPP-Projekt des öffentlichen Bereichs in Deutschland im Jahr 2015

Ebenen/ Länder	Öffentlicher Bereich		Öffentlicher Gesamthaushalt		Davon			
	Projektsummen insgesamt	bisher geleistete Zahlungen	Projektsummen insgesamt	bisher geleistete Zahlungen	Kernhaushalte		Extrahaushalte	
					Projektsummen insgesamt	bisher geleistete Zahlungen	Projektsummen insgesamt	bisher geleistete Zahlungen
Mill. EUR								
Öffentlicher Gesamthaushalt zusammen								
Insgesamt	34 317	9 717	33 478	9 521	32 108	9 239	1 369	282
Bund	26 631	6 901	26 631	6 901	26 310	6 826	321	75
Länder	3 798	1 141	3 244	1 094	2 378	978	865	116
Gemeinden/Gv.	3 888	1 674	3 603	1 525	3 420	1 435	183	90
Sozialversicherung	-	-	-	-	-	-	-	-
Länder und Gemeinden/Gemeindeverbände								
Insgesamt	7 686	2 816	6 847	2 619	5 798	2 413	1 048	206
Flächenländer	7 445	2 678	6 606	2 482	5 575	2 282	1 031	200
Baden-Württemberg	943	392	943	392	933	388	10	4
Bayern	416	200	329	174	292	162	37	12
Brandenburg	477	67	442	42	442	42	-	-
Hessen	1 941	631	1 897	597	1 050	487	848	109
Mecklenburg-Vorpommern	5	3	5	3	2	1	3	2
Niedersachsen	1 213	303	1 151	285	1 151	285	-	-
Nordrhein-Westfalen	765	385	744	377	622	307	122	70
Rheinland-Pfalz	351	263	308	236	308	236	-	-
Saarland	106	44	59	1	59	1	-	-
Sachsen	59	28	59	28	59	28	-	-
Sachsen-Anhalt	284	223	284	223	277	221	6	2
Schleswig-Holstein	818	114	318	98	318	98	-	-
Thüringen	67	26	67	26	62	26	5	0
Stadtstaaten	241	137	241	137	223	131	17	6
Berlin	143	72	143	72	143	72	-	-
Bremen	80	59	80	59	80	59	-	-
Hamburg	17	6	17	6	-	-	17	6
Länder								
Insgesamt	3 798	1 141	3 244	1 094	2 378	978	865	116
Flächenländer	3 557	1 004	3 003	957	2 155	847	848	109
Baden-Württemberg	710	314	710	314	710	314	-	-
Bayern	227	136	212	134	212	134	-	-
Brandenburg	382	23	382	23	382	23	-	-
Hessen	862	118	848	109	-	-	848	109
Mecklenburg-Vorpommern	-	-	-	-	-	-	-	-
Niedersachsen	286	44	286	44	286	44	-	-
Nordrhein-Westfalen	23	13	23	13	23	13	-	-
Rheinland-Pfalz	291	233	290	233	290	233	-	-
Saarland	84	22	59	1	59	1	-	-
Sachsen	30	15	30	15	30	15	-	-
Sachsen-Anhalt	82	47	82	47	82	47	-	-
Schleswig-Holstein	539	26	39	10	39	10	-	-
Thüringen	42	14	42	14	42	14	-	-
Stadtstaaten	241	137	241	137	223	131	17	6
Berlin	143	72	143	72	143	72	-	-
Bremen	80	59	80	59	80	59	-	-
Hamburg	17	6	17	6	-	-	17	6
Gemeinden und Gemeindeverbände								
Insgesamt	3 888	1 674	3 603	1 525	3 420	1 435	183	90
Baden-Württemberg	233	78	233	78	223	74	10	4
Bayern	189	64	117	40	80	28	37	12
Brandenburg	95	44	60	19	60	19	-	-
Hessen	1 080	513	1 050	487	1 050	487	-	-
Mecklenburg-Vorpommern	5	3	5	3	2	1	3	2
Niedersachsen	928	259	865	241	865	241	-	-
Nordrhein-Westfalen	742	372	721	365	599	294	122	70
Rheinland-Pfalz	60	29	18	3	18	3	-	-
Saarland	22	22	-	-	-	-	-	-
Sachsen	30	13	30	13	30	13	-	-
Sachsen-Anhalt	201	176	201	176	195	174	6	2
Schleswig-Holstein	279	88	279	88	279	88	-	-
Thüringen	25	13	25	13	20	12	5	0

Quelle: Statistisches Bundesamt, Finanzen und Steuern, Schulden des Öffentlichen Gesamthaushalts, Fachserie 15, Reihe 5, Wiesbaden 2016.