

Sebastian Dullien, Dierk Hirschel, Jan Priewe, Sabine Reiner, Daniela Trochowski,
Axel Troost, Achim Truger und Harald Wolfⁱ

Zukunftsinvestitionen ermöglichen – Spielräume der Schuldenbremse in den Bundesländern mit neuen öffentlichen Partnerschaften nutzen!ⁱⁱ

– Kurzfassung –

Seit 2003 sind die staatlichen Nettoinvestitionen in Deutschland nach Abgrenzung der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung überwiegend negativ. Das Land lebt somit von der Substanz. Das aktuelle Kommunalpanel 2018 schätzt den Investitionsrückstand allein für die Städte- und Gemeindeebene auf 159 Milliarden Euro. Auf das Segment Schulen und Bildungsinfrastruktur entfallen 48 Milliarden Euro.

Hinzu kommt, dass auch die Bundesländer und die ihnen untergeordneten Kommunen ab 2020 dem Regime der grundgesetzlichen Schuldenbremse unterworfen sein werden. Diese verbietet über den Konjunkturzyklus hinweg jegliche Neuverschuldung. Ohne substanzielle Erhöhungen der Einnahmen des Gesamtstaats und ohne die notwendigen politischen Mehrheiten für alternative Verteilungs- und Steuerungspolitiken stehen die Landesregierungen damit zukünftig vor der Entscheidung: Sollen Investitionen auf Kosten anderer notwendiger und sinnvoller Ausgaben, beispielweise Soziales oder Integration, erhöht werden? Oder sollen Handlungsspielräume, die die Schuldenbremse hinterlässt wie sogenannte Öffentlich-Öffentliche-Partnerschaften (ÖÖP), offensiv genutzt werden?

Wir argumentieren dafür, sich gezielt des Instruments ÖÖP zu bedienen. Am Beispiel Berlins – wo der Senat plant, den Schulbau landeseigenen Wohnungsbaugesellschaft zu übertragen, die nicht an die Schuldenbremse gebunden ist und selbst Kredite aufnehmen kann – wollen wir aufzeigen, dass bei solchen Finanzierungs- und Kooperationsmodellen die Vorteile überwiegen, wenn auf ausreichend Transparenz und parlamentarische Kontrolle geachtet wird.

Öffentlich-Öffentliche-Partnerschaften als gangbarer Weg

In keinem anderen Bundesland sind die öffentlichen Ausgaben, insbesondere für qualifiziertes Personal und für Investitionen, in den zurückliegenden Jahrzehnten so stark reduziert worden wie in Berlin. Die Qualität der öffentlichen Güter, Dienstleistungen und Infrastrukturen entspricht seit Jahren nicht mehr den Anforderungen. Außerdem ist evident, dass der massive Ausgabenbedarf Berlins, der durch die Anforderungen der wachsenden Stadt im Bereich von Bildung, Integration, Verkehr, Personal und des Wohnungsbaus noch verstärkt wird, absehbar nicht aus dem Kernhaushalt gedeckt werden kann.

Vor diesem Hintergrund entstand die Idee, bei der Sanierung und beim Neubau von Schulen – wie bereits in Hamburg – ÖÖP-Modelle zu erproben, und zwar im Umfang von 1,5 Milliarden Euro. (Insgesamt sind für diesen Zweck für die nächsten zehn Jahren 5,5 Milliarden Euro veranschlagt.) Der entscheidende Unterschied zu den zu Recht viel kritisierten Öffentlich-Privaten-Partnerschaften liegt darin, dass profitorientierte Investoren außen vor bleiben. Es werden somit keinerlei Gewinne in private Taschen fließen. Stattdessen soll eine landeseigene Wohnungsbaugesellschaft (HOWOGE) Berliner Schulen sanieren und diese für 25 Jahre an die Bezirke vermieten. Die Grundstücke bzw. die zu sanierenden Schulen werden vorher vom Land per zweckgebundenem Erbbaurecht auf die HOWOGE übertragen. Nach Vertragsende sollen die Eigentumsrechte an den Gebäuden an die Berliner Bezirke zurückfallen. Eine andersartige Nutzung als zu Schulzwecken wird ausgeschlossen.

Die Einwände, die gegen dieses Modell vorgebracht werden, sind zum einen finanzieller, zum anderen politischer Natur. So warnen Kritiker vor Mehrbelastungen, die sich aus der Differenz zwischen niedrigeren Zinsen von Landesleihen und höheren Zinszahlungen im Rahmen eines ÖÖP-Mietmodells ergeben. Dieser Nachteil kann nicht verhindert, aber durch zwei Maßnahmen

deutlich minimiert werden: erstens durch die Nutzung öffentlicher Förderbanken und zweitens durch einen speziellen Kaufvertrag. Bei dem Letzteren verpflichtet sich das Land Berlin gegenüber den kreditgebenden Banken zur Zahlung der Miete, was die HOWOGE als Kreditsicherheit nutzen und gegebenenfalls an die Banken weiterverkaufen kann, die dann die Mietzahlungen direkt vom Land Berlin bekommen würden. Die Banken erhalten so eine risikolose, sogenannte einredefreie Forderung gegenüber dem Land und können daher kommunalkreditähnliche Konditionen gewähren.

Zivilgesellschaftliche Akteure wie Attac oder Gemeingut in BürgerInnenhand ebenso wie Mitglieder der Gewerkschaft GEW warnen darüber hinaus vor einer «Privatisierung durch die Hintertür»: Erst finde eine formale Privatisierung statt, später drohe eine materielle, wenn die HOWOGE verkauft oder private Investoren an den Schulen beteiligt würden. Dem ist zu entgegen: Grundsätzlich setzt die Berliner Haushaltsordnung Verkäufen von Landesgesellschaften, landeseigenen Vermögenswerten oder Grundstücken enge Grenzen, da sie einem Parlamentsvorbehalt unterliegen. Letztlich entscheiden aber immer politische und gesellschaftliche Mehrheits- und Kräfteverhältnisse darüber, ob öffentliches Eigentum – egal in welcher Rechtsform – verkauft wird oder nicht. Schulen in direktem Landeseigentum sind nicht minder «privatisierungsfähig». Ein wichtiger Schritt, um entsprechende Hürden zu erhöhen, wäre die Aufnahme einer Privatisierungsbremse in die Landesverfassung, wie von der Linkspartei angeregt.

Ein weiterer Einwand betrifft den Verlust an parlamentarischer Kontrolle und Transparenz. Dazu ist festzuhalten, dass bei dem geplanten ÖÖP-Modell anders als etwa bei der Flughafengesellschaft Berlin Brandenburg, die im Wettbewerb mit anderen Unternehmen steht, andere Bedingungen gelten. So können die Mietverträge zwischen der Wohnungsbaugesellschaft und den Bezirken, inklusive aller Nebenklauseln, selbstverständlich veröffentlicht werden. Das Gleiche gilt für den internen Rechnungskreis der Schulbauten bei der HOWOGE und die Kreditkonditionen bei den Banken. Ebenso ist es möglich, den Abgeordneten ein umfassendes Auskunftsrecht bezüglich aller Angelegenheiten des Schulbaus einzuräumen. Nötig ist hierfür unter Umständen eine Änderung der Landeshaushaltsordnung und des Gesellschaftervertrags der HOWOGE. Solche Transparenzklauseln könnten deutlich machen, dass es um die Stärkung der lokalstaatlichen Handlungsfähigkeit geht und nicht um die Privatisierung der Schulinfrastruktur.

Die Kreditaufnahme über die HOWOGE steht zudem völlig im Einklang mit den rechtlichen Vorgaben des Grundgesetzes. Mit ihr kann es jedoch gelingen, die absehbaren negativen Konsequenzen der Schuldenbremse wenn schon nicht zu neutralisieren, dann zumindest abzumildern. Da die Vorteile überwiegen, sollte die Nutzung dieses verbliebenen Spielraums politisch offensiv kommuniziert werden: Durch das vorgeschlagene ÖÖP-Modell können in Berlin und anderswo trotz Schuldenbremse Zukunftsinvestitionen in großem Stil realisiert werden.

ⁱ Prof. Dr. Sebastian Dullien, Professor an der Hochschule für Technik und Wirtschaft in Berlin, Senior Policy Fellow beim European Council on Foreign Relations sowie Senior Non-Resident Fellow am American Institute for Contemporary German Studies in Washington, DC.

Dr. Dierk Hirschel, Bereichsleiter für Wirtschaftspolitik, Europa und Internationales der Gewerkschaft ver.di.

Prof. Dr. Jan Priewe, Professor für Volkswirtschaftslehre an der Hochschule für Technik und Wirtschaft Berlin (HTW Berlin) von 1993 -2014. Seitdem im Ruhestand, Mitglied des Forschungsclusters „Money, Trade, Finance and Development“ an der HTW; Senior Research Fellow am Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) in der Hans-Böckler-Stiftung.

Dr. Sabine Reiner, Ressortkoordinatorin bei ver.di Ressort 12; stellv. Vorstandsvorsitzende der Rosa-Luxemburg-Stiftung.

Daniela Trochowski, Staatssekretärin im Ministerium der Finanzen des Landes Brandenburg.

Dr. Axel Troost, Senior Fellow für Wirtschaftspolitik beim Institut für Gesellschaftsanalyse der Rosa-Luxemburg-Stiftung; stellvertretender Vorsitzender der Partei DIE LINKE; Mitglied im Vorstand des ISM - Institut Solidarische Moderne; 2005-2017 finanzpolitischer Sprecher der Bundestagsfraktion DIE LINKE.

Prof. Dr. Achim Truger, Professor für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Makroökonomie und Wirtschaftspolitik, an der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin. Vorher leitete er das Referat Steuer- und Finanzpolitik des Institutes für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) der Hans-Böckler-Stiftung.

Harald Wolf, Mitglied des Abgeordnetenhaus von Berlin; seit Juni 2018 Bundesschatzmeister der Partei DIE LINKE; von 2002 bis 2011 Bürgermeister von Berlin (d. h. einer der beiden Stellvertreter des Regierenden Bürgermeisters) und Senator für Wirtschaft, Technologie und Frauen.

ⁱⁱ Langfassung unter: <https://www.rosalux.de/publikation/id/39144/zukunftsinvestitionen-ermoeglichen/>