

## Schulbau und Schuldenbremse



Schon 2009 wurde der aktuelle Instandhaltungsstau an den staatlichen Hamburger Schulen nach behördeninternen Berechnungen auf Grund von Richtwerten und den Gebäudezuständen laut Gebäudepass auf rd. drei Mrd. Euro geschätzt; rund eine Mrd. Euro sollte für neue Gebäude eingesetzt werden. Das Schadensvolumen – so schon der schwarz-grüne Senat – wächst bei 6% Schadenszunahme um rd. 180 Mio. Euro jährlich, wenn – wie

bisher – nicht ausreichend in die Schulimmobilien investiert wird.

**Der Hintergrund für diesen Stau bei Instandsetzung** von öffentlichen Vermögenswerten: unzureichende öffentliche Finanzen. Der Rechnungshof schätzt die jährlichen finanziellen Defizite bei den Mitteln für die Unterhaltung staatlicher Hochbauten wie u.a. Schulen, Hochschulen und Justizvollzugsanstalten auf rund 21,7 Mio. Euro, für Anlagen des Ingenieurbaus (einschließlich des Straßennetzes) und des Grünbereichs auf rund 90 Mio. Euro – ohne die Schulgebäude. Über die jährlichen Defizite hinaus hat sich ein Sanierungsstau von mindestens 700 Mio. Euro aufgebaut.

**Der Senat gelobt Besserung** und will die Bürgerschaft künftig über unvermeidbaren Sanierungsstau informieren. »Die Verwaltung bewertet die Feststellungen des Rechnungshofs als hilfreich und wertvoll und will sie bei der Erarbeitung künftiger Haushaltsplan-Entwürfe berücksichtigen. Sie hat bestätigt, dass seit vielen Jahren zu wenig in Instandhaltung investiert wurde.« Im Haushaltsplan 2013/14 ist davon wenig zu merken.

**Die eigentlich spannende Frage:** Wie drängt man den Instandsetzungsstau zurück, pflegt das öffentliche Vermögen, wenn man zu wenig Geld hat?

Beispiel Schulbau: Immerhin hat der SPD-Senat in zwei Jahren eine »gebäudescharfe Bestimmung des Sanierungsbedarfs« zustande gebracht, die den trostlosen Zustand aus dem Jahr 2009 bestätigt. Und jetzt wird vernünftig regiert. In den kommenden sieben Jahren sollen die Bauarbeiter an Hamburgs Schulen ein und aus gehen. Bis 2019 sollen etwa zwei Mrd. Euro in etwa gleichen Teilen in die Sanierung und in Neubauten investiert werden.

»Wir beenden nun das Durcheinander der Wünsche, Vorstellungen und Pläne«, sagte Schulsenator Rabe. »Im Rahmenplan wurden erstmals alle Einzelpläne und Wünsche nach Dringlichkeit und Machbarkeit geordnet.« So sollen mehr als 1.600 neue Unterrichtsräume gebaut und sämtliche Ganztagschulen mit rund 170 Kantinen ausgestattet werden. Mehr als 150 Mio. Euro fließen in Sport- und Gemeinschaftsflächen.

**Mit den avisierten zwei Mrd. Euro** wird also höchstens die Hälfte der dringend notwendigen Investitionen aufgebracht. Auf die lange Bank geschoben werden dafür zahlreiche Sanierungsmaßnahmen an renovierungsbedürftigen Schulgebäuden. Die darüber hinaus benötigten zwei Instandsetzungs-Milliarden stellt Rabe den Schulen bis 2027 in Aussicht.

Wie aber sollen die immerhin zwei Mrd. Euro vor dem Hintergrund von Schuldenbremse und Deckelung der Ausgaben auf einen Zuwachs von jährlich unter 1% aufgebracht werden? Antwort: durch die Gründung eines Sondervermögens und die Organisation einer öffentlich- öffentlichen Partnerschaft (ÖÖP) zwischen diesem Sondervermögen und der Stadt. Also durch finanzpolitische Manöver.

**Zu diesem Zweck hat schon die frühere schwarz-grüne Landesregierung** zum 1. Januar 2010 den Schulbau in das Sondervermögen Schulbau (SV SchuB) ausgelagert. Es ist seitdem wirtschaftlicher Eigentümer aller für schulische Zwecke genutzten Grundstücke und Gebäude der staatlichen allgemeinbildenden und beruflichen Schulen. Die Schulen sind als Anlagevermögen mit den zum Stichtag geltenden Buchwerten in das Sondervermögen eingebracht worden. Nun hat sich bei einer Neuwertung allerdings herausgestellt, dass die Bauten in einem noch sehr viel schlimmeren Zustand als angenommen. Statt vier Mrd. Euro sind die Gebäude tatsächlich nur noch 3,2 Mrd. Euro wert.

**Das Sondervermögen hat die Aufgabe,** die Schulimmobilien unter Berücksichtigung der schulischen Belange nach wirtschaftlichen Grundsätzen zu planen, zu bauen, zu unterhalten und zu bewirtschaften und sie an die Behörde für Schule und Berufsbildung zu vermieten. Unsere schon damals geäußerte Kritik, dass es die Stadt günstiger käme, wenn sie die Kredite für die Sanierung direkt statt über das Sondervermögen aufnähme, und dass die Gefahr besteht, dass über Umwege Schulen an Unternehmen vergeben und verkauft werden, wurde in den Wind geschlagen.

**Zur Wahrnehmung seiner Aufgaben** hat das Sondervermögen in 2011/2012 schon Kredite in Höhe von 450 Mio. Euro aufgenommen – Geld das in der Schuldenstatistik des Kernhaushalts nicht auftaucht. Soll das vom SPD-Senat

nun an gekündigte Sanierungs- und Umbauprogramm umgesetzt werden, werden jährlich dazu jeweils einige hundert Mio. Euro hinzukommen. Laut Senator Rabe werden die Ausgaben für den Schulbau und die Instandsetzung von heute 137 Mio. Euro auf rund 290 Mio. Euro pro Jahr mehr als verdoppelt. Die Stadt Hamburg wird zwar laut Planungen des Senats ihre Mietzahlungen um per anno 60 Mio. Euro aufstocken, aber das wird im besten Fall für einen Ausgleich der wachsenden Zinsbelastungen des Sondervermögens reichen.

**Allerdings ist die Geschichte** der seit 2010 für den Neubau und die Sanierung der Hamburger Schulbauten zuständige städtische Gesellschaft schon bisher alles andere als eine Erfolgsstory. Kaum gegründet, ist sie bereits in einer finanzielle Schieflage. Die Anstalt öffentlichen Rechts hat in den vergangenen Jahren hohe Verluste erwirtschaftet, für die nun weitere Kredite zum Ausgleich der Bilanz aufgenommen werden müssen. Der »Erfolgsplan 2011/2012« des Sondervermögens geht für das Jahr 2011 von Verlusten in Höhe von 58,38 Mio. Euro und für 2012 sogar von Verlusten in Höhe von 65,15 Millionen Euro aus. Ein wesentlicher Faktor: Wegen Baumängeln wurde bei den Mieten, die die Stadt zahlt, ein Abschlag von 80 Mio. Euro vorgenommen.

**Dann aber hat das Sondervermögen** auch nicht besonders effektiv gearbeitet. So sind für die Sanierung von Schulgebäuden im Jahr 2011 nur 61,9 Mio. Euro ausgegeben worden, obwohl 96,7 Mio. Euro im Haushalt bereitstanden – also 36% weniger als vorgesehen. Als Begründung für die geringere Ausschöpfung des Geldes nennt der Senat die »grundsätzliche Neu-Priorisierung von Baumaßnahmen«. Daneben wird allerdings »ein logistisches Problem bei Schulbau Hamburg« geltend gemacht, weshalb Ende Juni 2012 der Geschäftsführer ausgewechselt wurde.

**Der SPD-Senat zieht deshalb eine kritische Bilanz** der bisherigen Arbeit des Sondervermögens. »Die im Zusammenhang mit der Gründung von Schulbau Hamburg formulierten Erwartungen wurden nur teilweise erfüllt. Daher soll das vom Senat angestrebte »Mieter-Vermieter-Modell« für eine weitere Optimierung der nachhaltigen Bewirtschaftung städtischer Immobilien und hier insbesondere der Schulgebäude zur Anwendung kommen.« Damit der gesamte Schulbau in Zukunft effizienter und kostengünstiger wird, wurde das Sondervermögen in zwei Gesellschaften aufgespalten. Außerdem wurde das städtische Bauunternehmen GWG Gewerbe ins Boot geholt, das Erfahrung im Schulbau hat.

Der Schulbau soll vordergründig effizienter und kostengünstiger werden. Kostengünstig heißt: Die Hansestadt hat – mangels Reformen im Steuervollzug und struktureller Einnahmeprobleme – Schwierigkeiten zu einem ausgeglichenen Haushalt zu kommen.

**Vor dem Hintergrund des Spardiktats** hat sich die SPD-Regierung darauf verständigt, im Bildungsbereich einen harten Sparkurs zu praktizieren und die Verbesserung des desolaten Zustands der Schulen durch eine Neuauflage des unter Schwarz-Grün abgewirtschafteten Projektes einer Partnerschaft zwischen öffentlichen Unternehmen und Staatsaufgaben finanzieren zu lassen.

## Das zauberhafte Mieter-Vermieter-Modell

Im Zentrum steht die Einführung des »Mieter-Vermieter-Modells«. Künftig soll die Schulbehörde für jedes Schulgebäude eine »objektbezogene Miete« an die städtische Schulbau Vermögen GmbH zahlen, die der Finanzbehörde unterstellt ist und in deren Regie Sanierung und Neubau liegen.

**Basis der »objektbezogenen Miete«** ist eine genaue Ermittlung des Flächenbedarfs einer Schule. Schulsenator Rabe verspricht sich davon den Übergang zur »Wirtschaftlichkeit« im Schulsektor. Wirtschaftlichkeit heißt: maximale Ausnutzung des angemieteten Raumes und gegebenenfalls Verwertung der Schulstandorte in Nischen der Wertentwicklung auf dem Immobiliensektor. »Jede Aufgabe von Schulgebäuden oder Teilen davon entlastet das Mietenbudget der Schulbehörde.« Nach groben Schätzungen der Behörde kommen auf jeden Schüler im Durchschnitt 16 Quadratmeter Schulfläche.

**Laut dem »Musterflächenprogramm«**, das die Behörde im vergangenen Jahr beschlossen hat, stehen Grundschulern 13 Quadratmeter und Schülern weiterführender Schulen elf Quadratmeter zu. Also liegt die Raumausstattung pro Schüler noch über dem Plan und das kann geändert werden. Die Schulbehörde muss 2012 als Globalmiete (Kaltmiete) für alle Schulen 182 Mio. Euro zahlen. 2013 sollen es dann 228 Mio. Euro und 2013 245 Mio. Euro sein.

**Bei der Berücksichtigung der Interessen** von Lehrern, Schülern und Eltern gibt sich der SPD-Senat vordergründig generös. »In einem zweiten Schritt soll jetzt jedes Bauvorhaben zusammen mit Schulvertretern konkretisiert werden. Schule und Eltern sind Experten, die wir bei der Detailplanung brauchen.« Dafür gilt ein Muster: Jeder fehlende Klassenraum entspricht 80 bis 90 Quadratmetern. Wie diese neuen Flächen gestaltet

werden – ob beispielsweise als große Klassen- oder kleine Gruppenräume –, können die Schulen mitentscheiden.

**Die entscheidende Vorgabe** kommt allerdings vom Senat. Er hat schon jetzt für jedes Objekt festgelegt, wie viel Sanierung und Neubau kosten darf. So sind die demokratischen Mitgestaltungsmöglichkeiten bei diesem Steuerungsmodell begrenzt und unter das Kostendiktat gestellt. Künftig muss jeder Ausbau und jede Sanierung gut begründet werden. »Jede Mehranforderung führt zu einer Erhöhung der Miete, die im Rahmen des Gesamtbudgets der BSB (Behörde für Schule und Berufsbildung) auszusteuern und abzudecken ist.« Mehr Demokratie sieht anders aus.

## ÖPP-Projekt Berufsschulen

Eine andere Variante zur Behebung des Sanierungsstaus an Bürgerschaft und Haushalt vorbei ist die Realisierung öffentlicher Aufgaben durch private Unternehmen. So soll nun der Bau, die Sanierung und die Bewirtschaftung von 15 berufsbildenden Schulen in einer Öffentlich-Privaten Partnerschaft realisiert werden. Die mit dem privaten Dienstleister HEOS Berufsschulen Hamburg GmbH, einer Projektgesellschaft des Hamburger Bauunternehmens Otto Wulff und der STRABAG Real Estate GmbH, abgeschlossenen Verträge haben eine Laufzeit von 30 Jahren. Dabei geht es auch im Fall der 15 berufsbildenden Schulen um ein erhebliches finanzielles Volumen.

**Addiert man die für den Fall der Eigenerledigung** durch die öffentliche Hand (PSC) kalkulierten Kosten für Bau- und Sanierung (418 Mio. Euro), für die Bewirtschaftung (376 Mio. Euro) und die Grundmiete (702 Mio. Euro) geht es in den 30 Jahren um 1,5 Mrd. Euro.

Die Entscheidung für eine ÖPP wird nun damit begründet, dass der private Dienstleister das Projekt wesentlich kostengünstiger (14%) erledigen könne als das bei Eigenerledigung der Fall sei. »Wir haben einen guten Vertrag verhandelt, um in einem begrenzten Projekt eine hohe Qualität im Schulbau sicherzustellen und zugleich eine Kostenersparnis für die Stadt zu erzielen.«

**Referenzpunkt für die Entscheidung** zu einem ÖPP-Projekt ist das »Modell Hamburg Süd«, bei dem die städtische Baugesellschaft GWG Gewerbe für die Sanierung, Instandhaltung und den teilweise Aus- und Neubau von 32 Harburger Schulen im Laufe von 25 Jahren 756 Mio. Euro erhalten soll.

**Der Landesrechnungshof hat in einem Prüfbericht** zu diesem Modellprojekt bereits Anfang 2009 alle Vorbehalte, die gegenüber dem Modell »Hamburg Süd« immer wieder geltend gemacht worden sind, bestätigt:

- Die Kosten für das Modellprojekt »Hamburg Süd« liegen um 41,5 Mio. Euro höher als ursprünglich veranschlagt. Statt der geplanten 756 Mio. Euro erhält die SAGA GWG 797,5 Mio. Euro für die Durchführung von Sanierung und Gebäudemanagement. Damit schwindet der behauptete Kostenvorteil dieses ÖPP-Projekts gegenüber einer Lösung in öffentlicher Eigenregie auf 5,44%, was der Höhe der geschätzten Risikokosten, die allerdings rein spekulativ sind, entspricht. Im Klartext: Es wird bei dieser Form der indirekten Privatisierung kein Cent an Steuergeldern gespart.
- Der Rechnungshof hat in der Vergangenheit immer wieder eingeklagt, dass bei ÖPP-Projekten der Kostenvorteil gegenüber einer Realisierung in Eigenregie genau ausgewiesen werden müsse. Er stellt er fest, »dass die BSB die veranschlagten Kosten für das Modell »Hamburg Süd« nicht mit der geforderten größtmöglichen Genauigkeit ermittelt habe«

**In Abweichung zum Modell Hamburg Süd** soll nun bei den berufsbildenden Schulen der Auftragnehmer die Zwischenfinanzierung der Baukosten übernehmen. Das macht logischerweise das ganze Projekt noch teurer, weil der private Dienstleister das Geld sicher nicht zu den Bedingungen von Kommunalkrediten aufnehmen kann.

**In der Debatte über das ÖPP-Projekt** im Haushalts- und Schulausschuss wurde denn auch zurecht bemängelt, dass die Effizienzvorteile der ÖPP auf Grundlage der vorgelegten Zahlen nicht nachvollzogen werden können, die lange Laufzeit von 30 Jahren erhebliche Risiken birgt und eine Beteiligung der Hamburger Wirtschaft (Stärkung der regionalen Wirtschaftskreisläufe) an der Realisierung des Projekts nicht sichergestellt werden kann.

**Fazit: Die ausgewiesenen Effizienzgewinne sind geschönt,** da die konventionelle Eigenerledigung »schlecht« gerechnet wird. Es handelt sich dabei immer nur um Prognosen, die unter bestimmten Annahmen gerechnet werden. Über 25 Jahre können keine Effizienzgewinne prognostiziert werden. ÖPP ist kein nachhaltiges Finanzierungsinstrument und schafft keine zusätzlichen privaten Mittel zur Finanzierung öffentlicher Vorhaben, sondern belastet im Gegenteil den Haushalt mittel- und langfristig erheblich. Und: ÖPP-Projekte laufen auf eine Umgehung der Begrenzungslinien für öffentliche Schulden hinaus.

In einem »gemeinsamen Erfahrungsbericht zur Wirtschaftlichkeit von ÖPP-Projekten« geben die Landesrechnungshöfe weitere kritische Hinweise zur Bewertung dieser Form der indirekten Privatisierung öffentlichen Eigentums:

- Die Erfahrungen zeigen, dass »beim Wirtschaftlichkeitsvergleich vorrangig die konventionelle Beschaffungsvariante mit hohen Risikokosten belegt wird. Über diese Stellschraube der Risikoübernahme lassen sich die geschätzten Kosten der konventionellen Beschaffungsvariante so zielorientiert festlegen, dass der wirtschaftliche Vorteil augenscheinlich aufseiten des ÖPP-Modells liegt und somit die ÖPP-Variante rechnerische Effizienzgewinne ausweist. Nach einer Studie in Großbritannien resultierten allein 60% der Einsparungen bei ÖPP-Projekten aus der Bewertung der auf den privaten Partner übertragenen Risiken.«
- »Bewirtschaftung und Betrieb bis zu 30 Jahre an einen privaten Partner zu vergeben hat zur Folge, dass diese Dienstleistungen dem Wettbewerb langfristig entzogen werden. Die direkte Auftragsvergabe des öffentlichen Auftraggebers an meist mittel-ständische Firmen fällt damit weg. Dies halten die Rechnungshöfe für kritisch. Die öffentliche Hand profitiert schneller von aktuellen Marktpreisen und Innovationen rund um die Bewirtschaftung und den Betrieb, wenn diese Leistungen periodisch dem Wettbewerb unterstellt werden. Der Lebenszyklusansatz wird dadurch nicht behindert.«

**Schon der schwarz-grüne Senat** hat diese Einwände in den Wind geschlagen und unbeirrt seine ÖÖP- bzw. ÖPP-Projekte schöngeredet und -gerechnet. Der SPD-Senat gräbt diese Konzeption nun wieder aus und will darüber auch den Sanierungsstau in den Schulen der Stadt beheben. Durch überhöhte Mieten für Schulen werden zudem die Spielräume im Betriebshaushalt, dessen Ausgaben ja wegen der Schuldenbremse bei einer jährlichen Steigerung von 0,88% gedeckelt sind, weiter eingeeengt.

**Die Kürzungslogik** bei den Einkommen der Beschäftigten und bei vielen öffentlichen Dienstleistungen wird dadurch zusätzlich forciert. Keine schönen Aussichten für die BürgerInnen der Stadt.

Quelle: [https://www.vorort-links.de/nc/archiv/analysen\\_ansichten/detail/artikel/schulbau-und-schuldenbremse/](https://www.vorort-links.de/nc/archiv/analysen_ansichten/detail/artikel/schulbau-und-schuldenbremse/)