Der rot-rot-grüne Hauptstadtsenat will in großem Stil neue Bildungsstätten hochziehen. Allerdings kommt die 2017 gestartete „Schulbauoffensive“ nur schleppend voran. Vor allem hakt es an der Zuarbeit der eingebundenen Wohnungsgesellschaft Howoge. Weil die Verträge nicht einmal unterschrieben sind, werden sich etliche Maßnahmen um Jahre verzögern. Ärger macht auch der Landesrechnungshof. Die Prüfer monieren eine miserable Planung und Durchführung, Finanzrisiken wären im Vorfeld gar nicht erst kalkuliert worden. Das rächt sich: Die Projektkosten haben sich schon jetzt verdoppelt. Von **Ralf Wurzbacher**.

Dieser Beitrag ist auch als Audio-Podcast verfügbar.

https://www.nachdenkseiten.de/upload/podcast/201112_Mietschulden_Berlin_verpfaendet_seine_Lehranstalten_an_Banken_ohne_Not_und_fuer_teuer_Geld_NDS.mp3

Podcast: Play in new window | Download

Vor einer Woche titelte der Berliner „Tagesspiegel“: „Fraktionen fordern Aufklärung über Risiken der Schulbauoffensive.“ Gemeint waren die parlamentarischen Abordnungen der SPD, der Links- und der Grünenpartei im Berliner Abgeordnetenhaus, die seit 2016 die Geschicke der Hauptstadt lenken. Im Fall der „Berliner Schulbauoffensive“ (BSO) ist „lenken“ jedoch eine denkbar unpassende Vokabel. Eher müsste es heißen: Die drei Senatsparteien lassen sich treiben, von einem Offenbarungseid zum nächsten, bar jeder Kontrolle und bar jeder Einsicht, welches Desaster sie im Begriff sind, anzurichten.

In einer Bestandsaufnahme des Landesrechnungshofs Berlin liest sich die Katastrophe so: „Die Senatsverwaltung für Finanzen hat die grundlegenden Entscheidungen zu diesem umfangreichen baulichen Investitionsprogramm nicht ordnungsgemäß und wirtschaftlich vorbereitet. Weder für das Programm insgesamt noch für die Übertragung bedeutsamer Programmaufgaben in Milliardenhöhe auf eine Wohnungsbaugesellschaft hat sie die vorgeschriebenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt oder verlangt. Dadurch hat sie erhebliche sachliche, finanzielle und zeitliche Risiken für die Programmumsetzung begründet. Diese Risiken haben sich zum Teil bereits verwirklicht.“

Elf Milliarden Euro

„Zum Teil“ lässt sich beziffern: Statt der für das Vorhaben einst veranschlagten 5,5 Milliarden Euro werden sich die Kosten auf elf Milliarden Euro mindestens verdoppeln. Das

ist allerdings nur eine Zwischenbilanz, auf die in den nächsten Jahren und Jahrzehnten, wie bei „Prestigeprojekten“ üblich, noch reichlich obendrauf kommen wird. Gleichwohl mischt die BSO schon jetzt locker in der „Eliteliga“ der Megapleiten namens Stuttgart 21, Elbphilharmonie und BER-Hauptstadtflughafen mit. Wobei letztere eine Erblast ist, an der die amtierende Koalition höchstens eine Mitschuld trägt. Die BSO dagegen ist voll auf ihrem Mist gewachsen, Mist, den später wieder nachfolgende Regierungen und nachfolgende Generationen werden ausbaden müssen.

Immerhin wollen SPD, Grüne und Die Linke dem Senat nun offenbar genauer auf die Finger schauen. Wie der „Tagesspiegel“ schrieb, seien die rot-rot-grünen Abgeordneten „so alarmiert“, dass sie am Mittwoch der Vorwoche in einer dreistündigen Sitzung Aufklärung gefordert hätten. Was daraus wurde, wollen die Beteiligten offenbar für sich behalten. Anfragen der NachDenkSeiten bei SPD und Linkspartei blieben unbeantwortet. Beim Auftritt der Rechnungshofpräsidentin Karin Klingen tags darauf im Plenum suchten sich die Vertreter der Regierungsfraktionen in Ausflüchten. Vom SPD-Abgeordneten Sven Heinemann ist dieser Satz überliefert: „Wo gehobelt wird, da fallen nun mal Späne.“ Das passt: Angesichts der bisher stets zur Schau gestellten Begeisterung für das Projekt kann man getrost ausschließen, dass die angekündigte Renitenz über ein klägliches Aufmucken hinausgeht. Schließlich gilt es ja, die städtische Schullandschaft und den „Bildungsstandort Berlin“ fit für die Zukunft zu machen. Welcher Politiker mit Verantwortung wollte dieses schöne Ziel aufs Spiel setzen?

Zur Wahrheit gehört allerdings: Berlin könnte seine Schulen auch und wohl viel günstiger bauen, würde man sich eines bei der BSO zentralen Partners entledigen. Wie die NachDenkSeiten in der Vergangenheit bereits hier und hier thematisiert haben, hat sich der Senat zur Realisierung eines Teils der knapp 120 Bauvorhaben (51 Neubauten, 67 Sanierungen) die landeseigene Wohnungsbau-GmbH Howoge ins Boot geholt. Die privatrechtliche Gesellschaft soll die ihr zugedachten Maßnahmen im Rahmen eines Erbpachtmodells erledigen und für 37 Jahre Eigentümerin der fraglichen Immobilien und Grundstücke werden. Im Gegenzug sollen die Bezirke die Gebäude in besagtem Zeitraum zurückmieten, wobei die Mieten zugleich als Sicherheit dienen, damit die Howoge am freien Kapitalmarkt Geld zur Finanzierung der Bauprojekte aufnehmen kann.

Transaktionskosten und Schattenhaushalte

Der Senat begründete das Vorgehen im wesentlichen mit zweierlei: Erstens sollte damit die „Schuldenbremse“ umgangen werden, mit der sich das Land seit 2020 verpflichtet, seinen Haushalt ohne Einnahmen aus Krediten aufzustellen. Weil man sich zweitens nur in der Lage sah, vier der ursprünglich angesetzten 5,5 Milliarden Euro aus der Landeskasse zu

begleichen, sollte die Howoge die restlichen 1,5 Milliarden Euro bei den Banken auftreiben. Mindestens das letzte Argument hat sich mit der Kostenexplosion auf elf Milliarden Euro als vorgeschoben herausgestellt. Aber auch das zweite Argument wurde von der Zeit überholt: Mit der Corona-Krise sind die „Schwarze Null" und die „Schuldenbremse" auf unabsehbare Zeit ausgesetzt. Ohnedies ist der Begriff „Schuldenbremse" im Zusammenhang mit der BSO reine Augenwischerei. Tatsächlich werden die durch die Konstruktion viel größeren Lasten bloß aus der Gegenwart mittels Schattenhaushalten in die Zukunft verlagert. Die Steuerzahler bluten nur später und dafür noch viel mehr.

Der Landesrechnungshof hat dies in seinem vor einem Monat vorgelegten Bericht schonungslos bloßgelegt: Selbst bei einer Laufzeit der Mietverträge mit der Howoge von nur 25 Jahren „würden die in diesem Zeitraum je Schule zu leistenden Mietzahlungen die geschätzten Baukosten um das 1,5- bis 2-Fache überschreiten". Der Senat hat sich nach Auskunft der Finanzprüfer um solche „Kleinigkeiten" aber schlicht nicht geschert und „diesen wichtigen monetären Aspekt vorab nicht in eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung einbezogen". Das betreffe „ganz zentral auch die Frage, in welchem Umfang bei dem Modell im Vergleich zum konventionell finanzierten Schulbau zusätzliche Kosten – sogenannte Transaktionskosten – anfallen". Dabei handele es sich „insbesondere um Grundsteuern, Grunderwerbsteuern, Erbbauzinsen und auf das Modell bezogene Rechtsberatungs- und Gutachtenkosten".

Der Vorgang hat eine ganz neue Qualität. Bei vergleichbaren Projekten in öffentlich-privater Partnerschaft (ÖPP) soll immerhin durch sogenannte Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sichergestellt werden, dass die private Finanzierungsvariante am Ende günstiger ausfällt als eine klassische staatliche Beschaffungsmaßnahme. Wie an anderer Stelle beschrieben (hier am Beispiel der „Ausländermaut"), werden entsprechende Gutachten in aller Regel so geschönt, dass am Ende immer die Privaten das Rennen machen. Bei der BSO haben die Verantwortlichen indes nicht einmal den Schein von Objektivität gewahrt. Weil man das Howoge-Engagement auf Gedeih und Verderb durchziehen wollte, holte man sich einfach keinerlei Expertise ein, nach dem Motto: Was ich nicht weiß, macht mich nicht heiß – beziehungsweise den Wähler nicht.

34 Seiten Verriss

Dies und vieles mehr zerpflückt der Rechnungshof auf vollen 34 Seiten. Die Ausführungen hinterlassen den Eindruck, als müsste dem Senat wie einem ABC-Schützen zuerst noch das Einmaleins bei der Einleitung und Durchführung von Investitionsvorhaben beigebogen werden. Zum Beispiel heißt es da, dass man zunächst die Ausgangslage und den Handlungsbedarf analysieren, Ziele, Prioritätsvorstellungen und mögliche Zielkonflikte

erörtern, „Lösungsmöglichkeiten und deren Nutzen und Kosten“ ermitteln müsse. Außerdem brauche man einen Zeitplan sowie „Verfahren der Erfolgskontrolle“. Insbesondere gelte das für staatliche Infrastrukturprogramme. „Denn damit sind im Regelfall erhebliche Ausgaben und finanzielle Auswirkungen verbunden.“ Wer hätte es gedacht?

Nicht der Berliner Senat, weshalb dann auch allerhand außer Plan geriet. So hat sich laut Bericht binnen zwei Jahren nach dem BSO-Start 2017 die Zahl der für notwendig erachteten Neubaumaßnahmen von 42 auf 88 erhöht. Dabei sei schon jetzt absehbar, dass sich bei weitem nicht alle Vorhaben innerhalb der eigentlich bis 2027 terminierten Projektphase realisieren lassen. Mit einem Vorhaben soll es sogar erst 2031 losgehen. Wenn der Senat nicht umgehend Prioritäten setze, drohten weitere „erhebliche Finanzierungslücken und Verzögerungen“, beklagen die Prüfer. Dabei gehen die Ausgaben schon jetzt durch die Decke. Ein riesiger Mehrbedarf von über 30 Prozent ist zum Beispiel beim Neubau der Grundschule in der Chausseestraße in Mitte zu verzeichnen oder bei der Jeanne-Barez-Grundschule in Pankow (42,7 Prozent). Den Vogel schießt eine Grundschule samt Sporthalle im Friedrichshain ab: Die Neuerrichtung verschlang 57,7 Prozent mehr Geld als vorgesehen.

Bemerkenswert ist die Duckmäuserei, mit der bisher die Landesparteiapparate und die Fraktionen von SPD, Grünen und Die Linke dem Debakel beigewohnt haben. An der Basis der Linkspartei haben sich lediglich der stets rebellische Bezirksverband Neukölln sowie der aus Spandau vom Grundsatz her gegen das Projekt gestellt. Wie der Verein Gemeingut in BürgerInnenhand (GiB) fürchten auch sie eine schleichende Privatisierung des Schulbaus und einen Ausverkauf der Schulen an profitgierige Investoren. GiB vergleicht das Modell denn auch ausdrücklich mit ÖPPs, bei denen etwa im Straßenbau Autobahnabschnitte von Privaten gebaut und über Jahrzehnte zu überhöhten Kosten zum Schaden des Staates bewirtschaftet werden. Dass im Fall der BSO eine formal öffentliche GmbH mitwirkt, banne dabei nicht die Gefahr, die Schulen Fremdinteressen auszuliefern. Ein im Mai von der Initiative vorgelegtes Gutachten kommt sodann auch zu dem Schluss, dass die Immobilien über kurz oder lang direkt in den Händen der Gewinnwirtschaft landen könnten – entweder durch direkten Verkauf oder den Verkauf von Anteilen der Howoge.

ÖÖP-Etikettenschwindel

Die Senatsparteien kontern solche Warnungen stets mit dem Beharren darauf, bei der BSO handele es sich um eine öffentlich-öffentliche Partnerschaft (ÖÖP). Dabei verschließen sie nicht nur die Augen davor, dass die Howoge mit Fremdkapital operieren und mit der Bauwirtschaft, Banken und Versicherungen anbandeln muss, womit potente Geldgeber

mindestens indirekt Einfluss auf ein riesiges staatliches Investitionsprojekt nehmen und zu marktüblichen Zinsen kräftig daran mitverdienen. Unterschlagen wird auch, dass die Koalitionäre keinerlei „Privatisierungsbremse“ für den Fall eines Machtwechsels installiert haben. Bei einer veränderten Regierungskonstellation könnte der Senat die Howoge oder Unternehmenstöchter mit den Schulen im Portfolio ohne Weiteres veräußern und müsste sich dabei nicht einmal die Erlaubnis des Parlaments einholen. So betrachtet ist das Wedeln mit dem ÖÖP-Fähnchen nichts als Etikettenschwindel. Nicht zufällig werden derlei Konstrukte von führenden Wirtschaftsinstituten als Türöffner für künftige Infrastrukturprojekte von Bund, Ländern und Kommunen gehandelt.

Tatsächlich steht mit dem Stadtstaat Bremen auch schon ein Nachahmer in den Startlöchern. Vom Grundsatz gleicht der Ansatz dem in der Hauptstadt, mit dem Unterschied, dass die vom Senat als Erfüllungsgehilfen ausgeguckten Schulerbauer Gewoba und Brebau heißen. Aber wie an der Spree regieren auch an der Weser die Farben Rot-Grün-Rot. Dass ausgerechnet mit tatkräftiger Unterstützung einer Partei, die den „demokratischen Sozialismus“ predigt, in schon zwei Bundesländern eine verkappte Privatisierung des Schulbaus forciert wird, entbehrt nicht einer gewissen Ironie. Andererseits sind die Berliner Genossen fast schon Gewohnheitstäter: Schließlich hatte die Vorgängerpartei PDS schon einmal große städtische Wohnungsbestände an die Immobilienindustrie verhökert und so mit der Deutsche Wohnen den gefräßigsten Miethai der Hauptstadt großgezogen. Und aktuell ist Die Linke drauf und dran, wenn auch widerwillig, die Zerschlagung der Berliner S-Bahn ins Werk zu setzen.

Die mit dieser Art Politik einhergehenden Verluste an Kontrolle und Zugriff durch Regierung und Parlament offenbaren sich bei der „Schulbauoffensive“ in großer Anschaulichkeit. Anfangs sollte die Howoge rund ein Viertel der Investitionssumme stemmen. Wie aus dem „Fortschrittsbericht“ des Senats zur BSO vom 31. März hervorgeht, der den NachDenkSeiten vorliegt, hat sich der Anteil – bei einem inzwischen verdoppelten Gesamtvolumen – auf deutlich über 50 Prozent erhöht. Gleichgeblieben ist dagegen der Auftragsumfang von 29 Neubauprojekten und elf Großsanierungen. Gemeingut in BürgerInnenhand ist der Sache in einer Studie nachgegangen: Nach den Berechnungen sollen die Howoge-Neubauschulen pro Schulplatz doppelt so teuer sein wie im Bundesdurchschnitt. Würde auf dieser Basis gebaut, könnte Berlin allein 814 Millionen Euro einsparen, was 1.000 gutbezahlten Stellen in der Bauverwaltung über einen Zeitraum von zehn Jahren entsprechen würde, konstatieren die Autoren.

Opposition plädiert für „Cut“

Sparen könnte sich Berlin noch viel mehr, hätte der Senat nicht auch bei der Kalkulation

des Schulplatzbedarfs daneben gelegen. Aktuell werden nach besagter GiB-Analyse rund 33.000 Schüler weniger erwartet als noch 2016 angenommen. Damit könnte die Neubausumme von 2,8 auf 1,79 Milliarden Euro sinken, heißt es. Für GiB-Sprecher Carl Waßmuth haben die aufgeblähten Bedarfszahlen System. „Damit wurde eine Rechtfertigung für die BSO und insbesondere für die Beteiligung der Howoge geschaffen“, sagte er den NachDenkSeiten. Die GmbH soll insgesamt nur 17.000 Plätze errichten. „Diese Leistung könnte jetzt komplett entfallen. Faktisch braucht man die Howoge gar nicht, würde man sich nach den Prognosen richten“, befand Waßmuth. Bildungssenatorin Sandra Scheeres (SPD) denkt gar nicht daran. Im August 2019 gestand sie den geringeren Bedarf erstmals öffentlich ein, Anfang der Vorwoche vermeldete ihr Ministerium weitere Abstriche ihrer Modellrechnung vom März. Abstriche bei der BSO soll es trotzdem nicht geben.

Dabei könnte die Reißleine noch gezogen werden. Bisher haben der Senat, die Bezirke und die Howoge lediglich den BSO-Rahmenvertrag unterzeichnet. Die Fixierung der Erbbau-, Projekt- und Mietverträge steht noch aus. Überhaupt hat die Howoge-Mitwirkung bis dato nichts als Zeit und Geld gekostet. Für die Konstruktion wurden allein vier Jahre verschenkt. Bis dato befindet sich lediglich ein einziges der Gesellschaft zugeteiltes Projekt im Bau – auf firmeneigenem Gelände im Stadtteil Adlershof. GiB-Sprecher Waßmuth appelliert deshalb an die Verantwortlichen: „Der Senat darf die Kontrakte zur Auslagerung des Schulbaus nicht unterzeichnen und muss stattdessen aus öffentlicher Hand planen und bauen.“

Ob er damit bei den „aufklärungshungrigen“ Regierungsfraktionen von SPD, Linke und Grünen Gehör findet, bleibt abzuwarten. Bei der Opposition im Parlament ist die Aufarbeitung schon weiter gediehen: Mario Czaja von der CDU sieht „keine wirklichen Argumente mehr, die Howoge zu nehmen“. Vielmehr müssten die Bezirke gestärkt werden, damit sie die Schulen selbst bauen könnten. „Wir müssen überlegen, ob ein Cut nicht das kleinere Übel wäre“, meint auch die FDP-Abgeordnete Maren Jasper-Winter. So irre kann Politik heute sein: Marktradikale fordern den Staat zurück und Die Linke betreibt den großen Schulausverkauf.

Titelbild: excape/shutterstock.com