

//Berufliche Bildung und Weiterbildung//

Stellungnahme

**der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW)
zur öffentlichen Anhörung zum Thema
„Bessere Förderung von Investitionen,
kommunale Bildungsinfrastruktur“**

GG-Änderung 104b, 104c ; Begleitgesetz-Artikel 6, 7

im federführenden Haushaltsausschuss
des Deutschen Bundestags
am 06. März 2017 in Berlin

abgegeben von

Ansgar Klinger

Mitglied im Geschäftsführenden Vorstand der GEW

Frankfurt/M., 02.03.2017

0 Vorbemerkung

Missverhältnis der Aufwendungen und Erträge im Bildungsföderalismus

Gemäß den Analysen des Bildungsfinanzberichts trägt der Bund im zuletzt referierten Jahr 2013 gerade einmal gut 10 % des Bildungsbudgets, während die Kommunen unter Berücksichtigung des Zahlungsverkehrs zwischen den Gebietskörperschaften mit knapp 16 % deutlich mehr als der Bund leisten, dessen Bildungsaufwendungen häufig im Vordergrund des öffentlichen Interesses stehen. Mehr als den fünffachen Anteil des Bundes erbringen die Länder, die somit für mehr als die Hälfte des gesamten Bildungsbudgets aufkommen (s. Tabelle).

Bildungsbudget (*) für alle Bildungsbereiche zusammen nach finanzierenden Sektoren 2013 in % der Gesamtausgaben				
Bund	Länder	Gemeinden	Privater Bereich (**)	Ausland
10,2	53,3	15,6	20,5	0,4

Quelle: Destatis 2016, S. 31, Abbildung 2.4-1

(*) mit Berücksichtigung des Zahlungsverkehrs zwischen Gebietskörperschaften

(**) Privathaushalte, Unternehmen, private Organisationen ohne Erwerbszweck

Die Bildungsforscher Dieter Dohmen und Joachim Wieland haben in einer Studie die Aufwendungen und Erträge ausgewählter Bildungsmaßnahmen im Bereich der Kindertagesstätten, des Ausbaus von Ganztagschulen, einer stärkeren Berufsorientierung im Bereich der allgemeinbildenden Schulen, der Prävention von Schulabbrüchen sowie des Ausbaus des Hochschulsystems untersucht. Sie folgern, dass die Verteilung der Aufwendungen und der fiskalischen Erträge zwischen den Gebietskörperschaften im föderalen System deutlich divergieren:

„Die geringste fiskalische Rendite haben in allen Beispielrechnungen die Länder, die aber den größten Anteil an den Bildungsausgaben finanzieren müssen, während der Bund in den meisten Fällen die höchsten Renditen erzielt. Die Renditen spiegeln letztlich zu einem großen Teil – allerdings mit umgekehrtem Vorzeichen – die Finanzierungsanteile wider, d.h. je höher der Finanzierungsanteil, desto niedriger tendenziell die Rendite.“ (Wieland/Dohmen 2011, S, 88.)

Dies begründet das im internationalen Vergleich äußerst niedrige Niveau der öffentlichen Bildungsfinanzierung in Deutschland. Aus Sicht der GEW ist das Kooperationsverbot im Bildungsbereich abzuschaffen.

Hinzu kommt der massive Investitionsstau in Deutschland, verursacht zum einen durch die Steuersenkungen der vergangenen Jahre, wodurch Bund, Ländern und Kommunen jährlich 45 Mrd. Euro an Einnahmen entgangen sind, verursacht zum andern durch die `Konsolidierungspolitik` im Gefolge der Schuldenbremse, sodass dieser faktisch eine Investitionsbremse folgt.

Die Länder sind insofern auf die Bundespolitik angewiesen, als sie kaum eigene Steuern erhöhen können. Die Politik der „schwarzen Null“ sowie der Schuldenbremse in Bund und Ländern und der damit zusammen hängende Schuldenabbau erweist sich faktisch als größte Finanzierungskonkurrenz einer erforderlichen Verbesserung der Bildungsanstrengungen. Das ist kurzsichtig, weil es die weithin anerkannte „goldene Regel“ der Finanzwissenschaft vernachlässigt, nach der Zukunftsinvestitionen (z.B. der Bau von Schulen und Kindertageseinrichtungen) in Höhe der Nettoinvestitionsquote auch über Verschuldung finanziert werden können.

Dabei ist der Begriff der Rendite in diesem Zusammenhang äußerst problematisch, zielt er doch auf das in den Menschen gespeicherte „Humankapital“ und deren Nutzung zur Steigerung des Einkommens.

Ganz unabhängig davon aber ist Bildung ein Menschenrecht und ermöglicht gesellschaftliche Teilhabe der Individuen – auch dann, wenn sie selbst kein Einkommen erzielen.

1 Zur Grundgesetzänderung Art. 104 b, 104 c

„In Artikel 104b GG werden Einflussmöglichkeiten des Bundes auf die Ausgestaltung der Länderprogramme zur Verwendung der Finanzhilfen eröffnet und die Informationsrechte zur Gewährleistung der zweckentsprechenden Verwendung der Mittel gestärkt.

...

Artikel 104c GG schafft die verfassungsrechtliche Grundlage für die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes für bedeutsame Investitionen finanzschwacher Kommunen im Bereich der Bildungsinfrastruktur.“ (DS 18/11131 vom 13.02.17, S. 2f.)

Aus Sicht der GEW ist eine Erweiterung der Einflussmöglichkeiten des Bundes auf die Ausgestaltung der Länderprogramme zur Verwendung der Finanzhilfen zu befürworten, sofern auch die Finanzhilfen zur Aufhebung der jeweiligen Unterfinanzierung nennenswert beitragen. Auch ist die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes für bedeutsame Investitionen im Bereich der kommunalen Bildungsinfrastruktur zu begrüßen. Hier muss jedoch angeführt werden, dass sich der Betrag bislang unterlassener kommunaler Investitionen alleine im Bildungsbereich auf 34 Milliarden € (KfW 2016) beläuft und eine Begrenzung von 3,5 Milliarden € ausschließlich auf finanzschwache Kommunen, verteilt auf den Zeitraum 2017 bis 2021, sich nicht als zielführend und auch nicht ansatzweise als ausreichend erweisen wird.

Bund und Ländern sollten weitergehende Kooperationen ermöglicht werden; das Kooperationsverbot in Gänze ist aus Sicht der GEW abzuschaffen.

Die Kommunen brauchen ferner eine Unterstützung im Aufbau der erforderlichen Personalkapazität, um eigenständig im Rahmen ihrer kommunalen Selbstverwaltung die Planung, Durchführung und Kontrolle der Infrastrukturmaßnahmen vor Ort vornehmen zu können. Diese Kapazitäten wurden in der Vergangenheit im Rahmen des New Public Managements abgebaut, was sich nun als Investitionshindernis erweist. Dem Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung folgend müssen die Entscheidungs- und Durchführungsbefugnisse im unmittelbaren kommunalen Verwaltungs- und Politikkontext bleiben.

2 Zum Begleitgesetz-Artikel 7

Als zentrales Problem erweist sich das mit der Grundgesetzänderung verbundene Begleitgesetz, das sogenannte ‚Artikelgesetz‘ - und dort der Artikel 7, mit dem das „*Kommunalinvestitionsförderungsgesetz*“ geändert werden soll. Mit dem folgenden § 13 Absatz 2 sollen „Öffentlich-private Partnerschaften“ (ÖPP) als Finanzierungsvariante ermöglicht werden:

„Förderfähig sind auch Investitionsvorhaben, bei denen sich die öffentliche Verwaltung zur Erledigung der von ihr wahrzunehmenden Aufgaben über den Lebenszyklus des Vorhabens eines Privaten im Rahmen einer vertraglichen Zusammenarbeit bedient.

Dabei kann sie dem privaten Vertragspartner für den investiven Kostenanteil des Vorhabens eine einmalige Vorabfinanzierung gewähren. Fördermittel für derartige Vorabfinanzierungs-ÖPP können bis zum 31. Dezember 2021 beantragt werden, wenn bis zum 31. Dezember 2022 die Abnahme und Abrechnung des Investitionsvorhabens erfolgt.“

Insbesondere kleine Kommunen könnten hier verleitet werden, statt der Nutzung der kommunalen Selbstverwaltung ihre Planungskapazitäten abzubauen und den Vorschlägen einer zentralen Beratungsgesellschaft zu folgen. Eine solche zentrale Beratungsgesellschaft hat die sogenannte Fratzscher-Kommission bereits 2015 für Kommunen in ihrem Abschlussbericht vorgeschlagen. Die an der

Kommission beteiligten Gewerkschaften jedoch haben in einem Minderheitenvotum u.a. diese Beratungsgesellschaft abgelehnt.

Die GEW lehnt mit dem Verweis auf zahlreiche negative Erfahrungen im Bildungsbereich ÖPP als Finanzierungsvariante ab.

Sowohl die einschlägigen Berichte der Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder (2011) als auch die weitreichenden Erfahrungen u.a. im Landkreis Offenbach verdeutlichen die Nachteile der ÖPPs (vgl. ferner Rügemer 2010, 2012). Im Folgenden sei auf die aufschlussreiche Veröffentlichung von Waßmuth (2017) verwiesen:

„In einem gemeinsamen Bericht hatten die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder 18 ÖPP-Projekte untersucht. Es zeigte sich, dass nur für jedes fünfte Projekt ein Effizienzvorteil festgestellt werden konnte, der zudem im Mittel unter fünf Prozent lag. In 80 Prozent der Fälle fehlte für einen zuvor von privaten Beratern behaupteten Effizienzvorteil der schlüssige Nachweis oder dieser Nachweis war falsch berechnet, d.h die Projekte waren per ÖPP tatsächlich teuer als in öffentlicher Durchführung. Unter den geprüften Projekten waren zehn Schulen und vier Kitas in Halle, fünf Schulen in Magdeburg, eine berufsbildende Schule in Kaiserslautern, die dualen Hochschulen Mannheim und Heidenheim sowie der Neubau einer Grundschule mit Kita (und 30 Wohnungen) in Hamburg.

Auch Kommunen, die nicht von den Rechnungshöfen geprüft wurden, machten schlechte Erfahrungen mit ÖPP. Die Stadt Witten verzichtete unter anderem wegen Ungereimtheiten im Zusammenhang mit zwei ÖPP-Schulen auf eine ÖPP-Sanierung ihres Rathauses. ... Bundesweit bekannt wurde der Skandal um 89 ÖPP-Schulen im Landkreis Offenbach. Die Schulen wurden von den Firmen Hochtief und SKE von 2004 bis 2009 Jahren saniert und sollen von ihnen bis 2019 bewirtschaftet werden. Der damalige Landrat Walter weckte im Vorfeld Hoffnungen, dass der Kreis die „modernsten Schulen in Deutschland“ vorweisen könne: „ein Alleinstellungsmerkmal“. Statt 959 Millionen Euro wollte mit Hilfe von ÖPP man nur 782 Millionen ausgeben, eine Einsparung von ca. 18 Prozent...

Dass neu sanierte Schulen zu einer höheren Zufriedenheit bei Schülern, Lehrern und Eltern führen, war ein erwartbares Ergebnis. Allerdings stellte sich bald heraus, dass die jährlichen Kosten für die ÖPP-Variante um 60 Prozent stiegen und sich bis zum Ende 2019 voraussichtlich fast verdoppeln werden. ... Die erhöhten Kosten zwangen dagegen den Kreis, Kassenkredite aufzunehmen und zusätzliche langfristige Darlehen mit Laufzeiten bis 2035 abzuschließen. Der Landkreis ist mithin kaum mehr der Lage, auch nur die erforderlichen Instandhaltungs- und Wartungskosten aufzubringen, um die Gebäude auf ihrem jetzigen Stand zu halten.“ (Waßmuth 2017)

3 Gewerkschaftliches Minderheitenvotum der Fratscher-Kommission

Die in der Fratscher-Kommission vertretenen Gewerkschaften schlagen ein anderes Vorgehen hinsichtlich der Finanzierung der öffentlichen Infrastruktur vor (vgl. Expertenkommission 2015, S. 13 ff.):

Vorgeschlagen wird ein „Pakt zur gerechten Finanzierung und Umsetzung öffentlicher Investitionen“:

- Öffentliche Investitionen müssen vorrangig aus Steuermitteln finanziert werden. Deshalb müssen die bisherigen Steuerprivilegien rückgängig gemacht werden.
- Gemäß dem Vorschlag des Sachverständigenrats sollten öffentliche Investitionen in die Infrastruktur von der Schuldenbremse ausgenommen werden.
- Prüfung der Einrichtung einer haushaltsrechtlichen Verpflichtung zu öffentlichen Investitionen in einer bestimmten Höhe, die zumindest die Abschreibungen auf das Vermögen der öffentlichen Hand kompensiert. Diese Selbstbindung darf nicht zu Lasten der Beschäftigten oder hoheitlicher Aufgaben gehen.
- Zusätzlich kommt (angesichts gegenwärtiger Niedrigstzinsen für langfristige Bundesschulden) eine Kreditfinanzierung für die Modernisierung der Infrastruktur in Frage. Dafür kann der auch im Rahmen der „Schuldenbremse“ noch zur Verfügung stehende Spielraum genutzt werden.

4 Schlussbemerkung

Eine Verknüpfung des Länderfinanzausgleichs mit anderen Vorhaben wie der rechtlichen Absicherung von ÖPP-Modellen bei Bundesfernstraßen und Schulsanierungen muss beendet werden. Mit einer derartigen Änderung des Länderfinanzausgleichs würden ansonsten gleichzeitig neue ÖPP-Finanzprodukte im großen Stil vorbereitet und grundgesetzlich abgesichert - und damit eine funktionelle Privatisierung vorbereitet.

Wesentliche operative Entscheidungen würden von gewählten Regierungen an private Träger übergehen. Die ohnehin schon geringe Transparenz würde für gewählte Volksvertreter/innen eliminiert, wie die Erfahrungen aus bisherigen PPP-Projekten vor Augen geführt haben.

Die geplanten Gesetzesänderungen würden zudem die Chance vermindern, die Finanzierung der jahrzehntelang vernachlässigten staatlichen Infrastruktur auf eine bessere Basis zu stellen.

Das Grundproblem der mangelnden Finanzausstattung der Kommunen wird durch Zuschüsse, wie sie für die Schulsanierung vorgesehen sind, nicht gelöst, sondern eher perpetuiert.

Verwendete Literatur:

- (Destatis) Statistisches Bundesamt: Bildungsfinanzbericht 2016. Wiesbaden 2016
- Expertenkommission „Stärkung von Investitionen in Deutschland“(Hg.): Bericht der Expertenkommission im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Energie. Zusammenfassung. Berlin 2015
https://www.diw.de/documents/dokumentenarchiv/17/diw_01.c.500738.de/20150417_auszug_bericht_expertenkommission.pdf Abruf 01.03.17
- KfW: Kreditanstalt für Wiederaufbau: KfW-Kommunalpanel 2016. Frankfurt/M. 2016
- Präsidenten/innen der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder (Hg.): Gemeinsamer Erfahrungsbericht zur Wirtschaftlichkeit von ÖPP-Projekte. Wiesbaden 2011
- Rügemer, Werner: Public-Private-Partnership: Die Plünderung des Staates, in: „Blätter“, 2/2010, S. 75-84.
- Rügemer, Werner: Der Ruin der Kommunen: Ausverkauft und totgespart, in: „Blätter“, 8/2012, S. 93-102.
- Waßmuth, Carl: Schulprivatisierung per Grundgesetz.
https://www.gemeingut.org/schulprivatisierung-per-grundgesetz/#_ftn3 Abruf 27.02.17
- Wieland, Joachim / Dohmen, Dieter: Bildungsföderalismus und Bildungsfinanzierung. Gutachten im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn 2011