

GESELLSCHAFT

ZUKUNFTS- INVESTITIONEN

**PLÄDOYER FÜR EINE AKTIVE INFRA-
STRUKTURPOLITIK UND NACHHALTIGE
FINANZWIRTSCHAFT**

**ALEXANDER FISCHER, BENJAMIN-IMMANUEL HOFF
UND BIRGIT KELLER**



INHALT

Zusammenfassung	2
I Vernachlässigte öffentliche Infrastruktur – Fixierung auf die «schwarze Null»	3
II Tendenzieller Paradigmenwechsel in Richtung aktiverer Investitionspolitik	5
III Bewusstsein für öffentliche Investitionen schaffen – Prioritäten klarer setzen	8
Vorschlag 1: Investitionshaushalt bilden – Transparenz schaffen – Prioritäten setzen	8
Vorschlag 2: Erweiterung des Investitionsbegriffs zu infrastrukturbezogenen Ausgaben	8
Vorschlag 3: Gleichgewicht zwischen Abschreibungen und Investitionen herstellen	9
Vorschlag 4: Investitionsrücklage aus Haushaltsüberschüssen aufbauen	9
Vorschlag 5: Thüringer Kulturinvestitionsprogramm in Öffentlich-Öffentlicher Partnerschaft	10
IV Aus den Fehlern der ÖPP lernen – Öffentlich-Öffentliche Partnerschaften initiieren	11
IV.1 Zum Begriff der Öffentlich-Öffentlichen Partnerschaften	11
IV.2 ÖÖP im Hamburger Praxistest – Kriterien für einen progressiven Politikansatz	12
IV.2.1 Entstehung des Hamburger ÖÖP-Modells	12
IV.2.2 ÖPP-Logik im Hamburger ÖÖP-Modell	13
IV.2.3 Neuausrichtung des Hamburger ÖÖP-Modells	14
IV.2.4 Kritik von GEW und Hamburger Rechnungshof/Schlussfolgerungen	15
IV.3 Schulbau in Berlin – möglicher Praxistest für eine progressive ÖÖP-Praxis	17
V Thüringer Kulturinvestitionsprogramm – Ertüchtigung der kulturellen Infrastruktur	20
V.1 Nutzung von ÖÖP für Kulturinvestitionen	21
V.2 Thüringer Kulturinvestitionsgesellschaft (KIG)	22
VI Schlussbemerkung	23
Quellen und Literatur	25

ZUSAMMENFASSUNG

Seit der Jahrtausendwende bewegt sich die Investitionsquote in Deutschland konstant, das heißt über alle Konjunkturzyklen und Krisen hinweg, unter dem Durchschnitt der OECD-Länder. Die Nettoanlageinvestitionen von Bund, Ländern und Gemeinden lagen im selben Zeitraum ebenfalls konstant im negativen Bereich, was nichts anderes heißt, als dass der Staat die Infrastruktur auf Verschleiß fährt. Die chronische Investitionsschwäche in Europa und insbesondere in Deutschland ist die Schattenseite einer überausgeprägten Fokussierung auf die «schwarze Null» in den öffentlichen Haushalten. Hinzu kommen Einsparungen in den für Hochbau zuständigen Behörden der Länder, die dazu führten, dass Investitionsmittel nur langsam abfließen konnten und öffentliche Baumaßnahmen vielfach verspätet und deutlich teurer als geplant fertiggestellt werden konnten.

Zwischenzeitlich werden im politischen Raum Vorschläge diskutiert, innerhalb der EU die «goldene Regel der Fiskalpolitik» zu re-implementieren, also die Finanzierung der Nettoinvestitionen durch Kreditaufnahme zu ermöglichen oder im Haushaltsrecht des Bundes die Verpflichtung zu verankern, die Abschreibungen der öffentlichen Hand über einen bestimmten Zeitraum durch Investitionen zu kompensieren. Diese Diskussion kann nicht allein mit Blick auf die Ausgaben geführt werden. Die anhaltend hohen Steuereinnahmen dürfen nicht vergessen machen, dass politische Entscheidungen dazu geführt haben, dass – wie erst jüngst bei der Reform der Einkommensteuer zu betrachten – hohe und sehr hohe Einkommen und Erbschaften

von einer gerechten Besteuerung ausgenommen sind. Diesen Missstand zu beheben ist Ausdruck ökonomischer Vernunft im Hinblick auf die Bereitstellung öffentlicher Güter, die zur Erzielung dieser Einkommen und Vermögen beigetragen haben, und insoweit gerecht.

Angesichts dessen und im Hinblick auf den Ende des kommenden Jahres zu verabschiedenden nächsten Doppelhaushalt der rot-rot-grünen Koalition in Thüringen unterbreiten die Autor_innen des vorliegenden Papiers Vorschläge zur Erhöhung des Stellenwerts öffentlicher Investitionen im Rahmen nachhaltiger Finanzpolitik. Dabei werden Erfahrungen mit dem Modell Öffentlich-Öffentlicher Partnerschaften (ÖÖP) in Hamburg kritisch ausgewertet. Unter Einbeziehung von vergleichbaren Investitions- und Finanzierungsmodellen in der rot-rot-grünen Koalition Berlins wird ein Vorschlag für die Umsetzung eines Thüringer Kulturinvestitionsprogramms, das auf rund zehn Jahre angelegt ist, zur Diskussion gestellt. Aktuelle Initiativen des Bundes, bei der Gründung einer Infrastrukturgesellschaft Verkehr und bei der Schulbau-Finanzierung zu einer Renaissance der ÖPP-Modelle beizutragen und die finanziellen und Rendite-Erwartungen Privater zu bedienen, werden in diesem Kontext als ebenso gefährlich wie kontraproduktiv eingeschätzt. Die Autor_innen versprechen sich stattdessen von einer Debatte über Alternativen zur bisherigen Investitionspolitik und einer progressiven ÖÖP-Praxis auch die Klärung von Fragen in der Bewertung von ÖÖP-Modellen, die im Prozess der Erstellung dieses Beitrags entstanden sind.

I VERNACHLÄSSIGTE ÖFFENTLICHE INFRASTRUKTUR - FIXIERUNG AUF DIE «SCHWARZE NULL»

Politische und ökonomische Diskurse unterliegen Zyklen. Dies gilt im Besonderen auch für die Debatte um den Umfang von Staatstätigkeit sowie eine expansive oder restriktive Fiskalpolitik. Als im Jahr 2009 die Schuldenbremse im Grundgesetz verankert wurde, waren diejenigen, die daran grundsätzliche Kritik übten, medial und politisch weitgehend isoliert. Allerdings war die Ablehnung unter nicht neoklassisch ausgerichteten Ökonom_innen schon damals Common Sense. Ein offener Brief von Peter Bofinger und Gustav A. Horn formulierte Bedenken, die vor allem für die Bundesländer wie ein Blick in die Zukunft wirken, die heute schon Gegenwart ist: «Es kann dann vielleicht erreicht werden, dass die Schulden nicht weiter ansteigen, aber um den Preis, dass zukünftige Generationen unzureichend ausgebildet sind, über eine abgewirtschaftete Infrastruktur verfügen und in einer schlechten Umwelt leben müssen.» (Bofinger/Horn 2009)

Die chronische Investitionsschwäche in Europa und insbesondere in Deutschland ist die Schattenseite einer überausgeprägten Fokussierung auf die «schwarze Null» in den öffentlichen Haushalten. Seit der Jahrtausendwende bewegt sich die Investitionsquote in Deutschland konstant, das heißt über alle Konjunkturzyklen und Krisen hinweg, unter dem Durchschnitt der OECD-Länder. Die Nettoanlageinvestitionen von Bund, Ländern und Gemeinden lagen im selben Zeitraum ebenfalls konstant im negativen Bereich, was nichts anderes heißt, als dass der Staat die Infrastruktur auf Verschleiß fährt (vgl. BMWi 2015: 19 ff.). Hinter diesem zunächst abstrak-

ten Befund verbirgt sich eine Realität, die von vielen Bürger_innen als sicht- und erfahrbare Ausdruck eines staatlichen Versagens bei der Aufrechterhaltung öffentlicher Infrastrukturen wahrgenommen wird, sei es in der Verkehrs- oder der Gebäudeinfrastruktur. Die Ökonom_innen des gewerkschaftsnahen Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) kommen in einer soeben erschienenen Simulationsrechnung zu dem Ergebnis, dass die eigentliche Belastungsprobe für die Schuldenbremse in einem ungünstigen makroökonomischen Umfeld, in dem sie prozyklische Austeritätsmaßnahmen erzwingt, noch ausstehe (vgl. Paetz u. a. 2016). Hinzu kommt, dass insbesondere die Länder in den vergangenen Jahrzehnten in den für öffentliche Bauinvestitionen zuständigen Behörden Tausende von Stellen eingespart haben. Dies führt dazu, dass Baumaßnahmen langsam bzw. häufig über-teuert geplant und umgesetzt werden. Vielfach wurden Private als Kompensation zu sehr teuren Preisen verpflichtet. Der unzureichende Baufortschritt wiederum diente den Finanzbehörden als Begründung, die Investitionshaushalte auf dem zu niedrigen Niveau zu belassen.

Aus makroökonomischer Perspektive zementieren die Schuldenbremse und ihr europäisches Gegenstück, der Fiskalpakt, die wirtschaftliche Schwäche in der Eurozone, die im Ganzen gesehen immer noch Anzeichen einer Bilanzrezession trägt (vgl. Koo 2016). Eine expansive Fiskalpolitik, nicht nur, aber vor allem in Deutschland, ist angesichts dessen bereits kurzfristig unverzichtbar, um einen längerfristig wirksamen Prozess der wirt-

schaftlichen Erholung in den Ländern der Eurozone zu initiieren und zu stützen. Der Vergleich zwischen den USA und dem Euroraum zeigt, dass eine expansive Fiskalpolitik dort eine Steigerung des Bruttoinlandsprodukts (BIP) gegenüber dem Niveau von 2008 bewirkt hat, während im Euroraum eine maßgeblich von Deutschland erzwungene Austeritätspolitik eine andauernde wirtschaftliche Stagnation herbeigeführt hat (vgl. Schulmeister 2014: 21 ff.).

Einschränkend sei darauf hingewiesen, dass trotz der expansiveren Geldpolitik

auch in den USA die öffentliche Infrastruktur unter mittlerweile jahrzehntelang ausbleibenden Investitionen leidet. Wie für Deutschland bereits beschrieben, liegt die Ursache dafür in politischen Prioritäten. Verschiedene im Umfeld des Präsidentschaftswahlkampfes erschienene Publikationen zeigen, dass die Unversöhnlichkeit des bipolaren Parteiensystems sowie die Uneinigkeit unter den Gouverneur_innen der Bundesstaaten ein konzertiertes Investitionsprogramm der US-Regierung für die Bundesstaaten bislang verhindert hat.

II TENDENZIELLER PARADIGMENWECHSEL IN RICHTUNG AKTIVERER INVESTITIONSPOLITIK

Die Memorandum-Gruppe in Deutschland betont seit vielen Jahren die Defizite ausbleibender öffentlicher Investitionen und die Notwendigkeit von sozialökologischen Zukunftsinvestitionen in Form einer in der Startphase ggf. auch kreditfinanzierten Investitionsoffensive. Sie sieht darin ein Schlüsselprojekt jeder progressiven Regierung diesseits der Union, in dem sich makroökonomische, infrastrukturpolitische und soziale Ziele kristallisieren. Mögen die potenziellen Träger einer rot-rot-grünen Regierungskonstellation auf Bundesebene auch manche Differenzen haben, besteht im Hinblick auf das Erfordernis eines Umsternens in der öffentlichen Investitionspolitik Einigkeit. So fordert die SPD die Streichung des Kooperationsverbots in Art. 91 b Grundgesetz, um direkt in die Bildungsinfrastruktur von Ländern und Gemeinden investieren zu können. Seitens Bündnis 90/Die Grünen wurde die Konzeption eines «Green New Deals» ausgearbeitet und mehrfach angepasst. DIE LINKE hat ein Zukunftsinvestitionsprogramm ausgearbeitet und mehrfach weiterentwickelt. Kurzum: Im Mitte-links-Spektrum besteht im Hinblick auf die Rückkehr zu einer expansiveren staatlichen Investitionspolitik bzw. Investitionslenkung längst ein informeller Konsens. Eine staatliche Investitionsoffensive wäre schließlich unverzichtbarer Baustein eines auf die Ablösung des finanzmarktgetriebenen Kapitalismus gerichteten Reformprojekts, eines «New Deals», der nach Stephan Schulmeister einen Dreischritt aus Verlagerung des Profitstrebens von der Finanz- zur Realwirtschaft, Verbesserung der Umweltbedingungen

durch massive Infrastrukturinvestitionen sowie Ausbau des Sozialstaates wagen müsste (vgl. Schulmeister 2015: 9).

Dem steht die Schuldenbremse, die im Grundgesetz, einzelnen Länderverfassungen oder Haushaltsordnungen verankert ist, entgegen. Sie ist die zentrale institutionelle Bremse für Zukunftsinvestitionen, da sie die Länder ab 2020 einem vollständigen Verschuldungsverbot und den Bund schon im laufenden Jahr einer Regelung unterwirft, die ihm die Aufnahme neuer Schulden nur im Rahmen von 0,35 Prozent des BIP erlaubt. Die Ausnahmeregelungen für die Schuldenbremse sind eng gefasst.

Allerdings hat das Unbehagen an der Schuldenbremse in letzter Zeit auch den ökonomischen und politischen Mainstream erfasst. Beredter Ausdruck ist die Warnung des ehemaligen Chefs der Wirtschaftsweisen, Bert Rürup, die Schuldenbremse drohe, «dringend nötige Zukunftsinvestitionen zu verhindern» (Rürup 2016: 2). Der von Bundeswirtschaftsminister Sigmar Gabriel eingesetzten Fratzscher-Kommission, die im Frühjahr 2015 Vorschläge für eine «Stärkung der Investitionen in Deutschland» vorgelegt hat, wurde früh und zutreffend vorgehalten, es gehe bei ihren Vorschlägen im Kern darum, die Schuldenbremse umzusetzen, «ohne die Schuldenbremse umzusetzen», weil sie im Kern darauf ausgerichtet seien, die Schuldenbremse zu umgehen (Schreiner 2015). Die Bertelsmann Stiftung weist in einer Untersuchung aus dem Jahr 2016 darauf hin, dass im Rahmen der Schuldenbremse die Gefahr besteht, «dass die quantitative Konsolidierung [...] vor allem zu Lasten

zukunftswirksamer Ausgaben wie der Investitionen geht. Angesichts dieses Zielkonflikts ist auch eine qualitative Konsolidierung erforderlich, in deren Rahmen zunächst festzustellen ist, welche öffentlichen Ausgaben sich positiv auf den Erhalt der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit einer Volkswirtschaft auswirken. Laut Kitterer sollten diese zukunftswirksamen Ausgaben schließlich gegenüber den konsumtiven Staatsausgaben sogar ausgedehnt werden.» (Bertelsmann Stiftung 2016: 2)

Selbst der Internationale Währungsfonds (IMF) – lange Zeit kein ausgewiesener Verfechter expansiver Fiskalpolitik – kritisiert inzwischen die deutsche Investitionsschwäche als Wachstumsbremse für die gesamte Eurozone (IMF 2016). Angesichts dessen überrascht es nicht, dass der ARD-Deutschlandtrend im September 2016 eine überdeutliche Bevölkerungsmehrheit in allen politischen Lagern auswies, die der Nutzung finanzieller Spielräume für Investitionen den Vorrang gab (58 Prozent), und zwar deutlich gegenüber dem Schuldenabbau (22 Prozent) und Steuersenkungen (16 Prozent).

Ob und inwieweit es Anzeichen gibt, dass die radikal-monetaristische Hegemonie in Deutschland brüchiger zu werden scheint, soll hier nicht diskutiert werden. Kritisch eingewendet werden könnte gegen eine solche optimistische Annahme, dass sich neoliberale Hegemonie an anderer Stelle als nationalistisch-marktliberaler Block neu konstituiert und dass das gesellschaftliche Bewusstsein gerade in Deutschland noch immer auf eine möglichst «harte» Währung und geringe Inflation fixiert ist. Gleichwohl zeichnet sich auch in Deutschland zumindest die Möglichkeit

eines makroökonomischen Paradigmenwechsels ab, der über kurz oder lang die Türen für eine kreditfinanzierte Investitionsoffensive weiter aufstoßen könnte. In welchem politischen Rahmen dieser Kurswechsel erfolgt, ist freilich offen. Ein Blick in die Geschichte zeigt, dass weder die Implementierung kreditfinanzierter fiskalischer Stimuli noch die Umgehung existierender Mechanismen zur Begrenzung staatlicher Kreditaufnahme ein Privileg linker Parteien oder ihrer Regierungen ist. Der New Deal unter Franklin D. Roosevelt war kein sozialistisches, sondern ein ökonomisch vernünftiges Programm. Aus den 1932 in Deutschland geschaffenen sogenannten Öffa-Wechseln entstanden einige Jahre später die «Mefo-Wechsel», mit denen das nationalsozialistische Deutschland durch eine verdeckte Kreditaufnahme erste Aufrüstungsschritte mitfinanzierte (vgl. Abelshauser 1999: 516f.).

Für die politische Linke eröffnet sich zunächst nicht mehr als ein Raum für einen progressiven Gestaltungsanspruch und zugleich die Notwendigkeit, diesen Raum konzeptionell zu füllen. Kriterium für die Realisierbarkeit entsprechender Konzepte ist zunächst nicht mehr und nicht weniger als ihre verfassungs- und haushaltsrechtliche Vereinbarkeit mit der Schuldenbremse. Statt einen möglicherweise anhaltenden kräftezehrenden Überzeugungskampf gegen die Schuldenbremse zu führen, spricht mehr dafür, durch sinnvolle Konzepte einer aktiven Investitions- und nachhaltigen Finanzpolitik die Rahmenbedingungen dafür zu schaffen, dass die Schuldenbremse mittelfristig ebenso als überholt angesehen wird, wie das Kooperationsverbot in der Bildung bereits heute. Das Vorstandsmitglied des Deutschen Ins-

tituts für Wirtschaftsforschung (DIW) Gert G. Wagner fasste die Sachlage zur Schuldenbremse aus seiner Sicht vor einem Jahr mit einem Bonmot zusammen: «Wenn es die Lage erfordert, wird sie wahrscheinlich nicht wirksam sein.» (Wagner 2015, S. 1048)

Die Rahmenbedingungen dafür werden eher günstiger. Zwischenzeitlich liegen Vorschläge für eine EU-weite Re-Implementierung der «Goldenen Regel der Fiskalpolitik», die eine Finanzierung der Nettoinvestitionen durch Kreditaufnahme vorsieht, auf dem Tisch (Truger 2016). Dem *Handelsblatt* zufolge beabsichtigen die Mitglieder der hier bereits erwähnten Fratzscher-Kommission, den Vorschlag zu unterbreiten, den Bund haushaltsrechtlich zu verpflichten, die Abschreibungen der öffentlichen Hand über einen bestimmten Zeitraum durch Investitionen zu kompensieren (Handelsblatt 2016). Vereinfacht ausgedrückt hieße das, dass der Bund mindestens das instand halten, modernisieren und reparieren muss, was an Infrastruktur vorhanden ist.

Angesichts dessen plädieren die Autor_innen des vorliegenden Papiers für eine

forcierte Debatte über die Wirksamkeit öffentlicher Investitionen als Beitrag zu nachhaltiger Finanzpolitik. Diese Diskussion kann nicht allein mit Blick auf die Ausgabeseite der öffentlichen Haushalte geführt werden. Die anhaltend hohen Steuereinnahmen dürfen nicht vergessen machen, dass politische Entscheidungen dazu geführt haben, dass – wie erst jüngst bei der Reform der Einkommensteuer zu betrachten – hohe und sehr hohe Einkommen und Erbschaften von einer gerechten Besteuerung ausgenommen sind. Diesen Missstand zu beheben ist Ausdruck ökonomischer Vernunft im Hinblick auf die Bereitstellung öffentlicher Güter, die zur Erzielung dieser Einkommen und Vermögen beigetragen haben, und insoweit gerecht.

Im Folgenden werden im Hinblick darauf, dass die rot-rot-grüne Koalition in Thüringen Ende des kommenden Jahres ihren nächsten Doppelhaushalt verabschieden will, konkrete Vorschläge unterbreitet, wie die Spielräume für eine regionale Investitionsoffensive in die kulturelle und soziale Infrastruktur genutzt werden können.

III BEWUSSTSEIN FÜR ÖFFENTLICHE INVESTITIONEN SCHAFFEN - PRIORITÄTEN KLARER SETZEN

Breitbandausbau, Brückensanierungen, Verkehrsinfrastruktur, Hochschulbau, Schulbau- und Kita-Neubau-Investitionen, Sanierungen von Kulturdenkmälern, Museen und Theatern, sozialer Wohnungsbau – selbstverständlich investiert auch der Freistaat Thüringen, oft gemeinsam mit den Kommunen, bei Nutzung von Bundes- und EU-Programmen jährlich Millionen Euro in öffentliche Baumaßnahmen. Die Maßnahmen und Investitionsprogramme, verankert in den ressortbezogenen Einzelplänen des Landeshaushalts, laufen gemeinhin parallel, ohne Bezug zueinander. Eine Prioritätensetzung über den gesamten Haushalt für öffentliche Investitionen besteht ebenso wenig wie eine Bewertung, ob der Umfang der Investitionen ausreichend ist im Hinblick auf die Abschreibungsfristen bzw. den tatsächlich vorhandenen Bedarf. Dies führt dazu, dass politische Aussagen, wie zum Beispiel die beliebte Forderung, es solle mehr in Bildung statt in Beton investiert werden, das Erfordernis von Investitionen in moderne Bildungsbauten ignorieren.

Vorschlag 1: Investitionshaushalt bilden – Transparenz schaffen – Prioritäten setzen

Vorgeschlagen wird deshalb zunächst, die Investitionsausgaben des Landes, verbunden mit den jeweiligen Einnahmen aus Förderprogrammen, in einem Investitionshaushalt als Einzelplan zu bündeln. Dies würde bedeuten, dass der in Thüringen bestehende Einzelplan 18 um die nachrichtliche Ausweisung der ressortspezifischen Bauinvestitionen nach dem Modell des IT-Einzelplans 16

erweitert werden würde. Es liegt auf der Hand, dass durch die Bündelung dieser Ausgaben in einem Investitionshaushalt noch kein Euro mehr investiert wird. Verbessert wird jedoch die Klarheit und Transparenz über die Investitionen des Landes und die dafür aufgebrauchten Mittel gegenüber der politischen Öffentlichkeit. Im Hinblick auf den Haushaltsgesetzgeber wird die Notwendigkeit erhöht, die politischen Programmprioritäten innerhalb der Investitionsausgaben klarer zu setzen, indem Investitionsziele stärker als bislang benannt werden, und darüber hinaus Indikatoren zu formulieren, die eine Entscheidung darüber ermöglichen, ob die Höhe des Investitionshaushalts den Herausforderungen angemessen ist oder nicht. Last but not least: Wer öffentliche Investitionen intensivieren will, muss Anlässe schaffen, über öffentliche Investitionen zu reden.

Vorschlag 2: Erweiterung des Investitionsbegriffs zu infrastrukturbezogenen Ausgaben

Die Schaffung eines Investitionshaushalts im beschriebenen Sinne sollte damit verbunden werden, den klassischen engen Investitionsbegriff anzupassen. Das Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e. V. an der Universität Leipzig unter Leitung von Prof. Lenk hat im Auftrag der Bertelsmann Stiftung dazu jüngst einen Vorschlag unterbreitet (vgl. Bertelsmann Stiftung 2016: 62 ff.). Der Vorschlag läuft im Kern darauf hinaus, eine zuverlässige und gut kommunizierbare Messzahl für

das Engagement der öffentlichen Hand für eine aus Nutzersicht funktionierende Infrastruktur zu ermitteln. Durch die Anwendung dieses Konzepts steigt die Aussagekraft des verbleibenden laufenden Sachaufwands als konsumtive Komponente der öffentlichen Haushalte. Damit wird Transparenz erhöht. Es wird eine differenziertere Aussage darüber möglich, welche öffentlichen Ausgabearten für die dauerhafte Leistungsfähigkeit der technischen öffentlichen Infrastruktur von Bedeutung sind als in den herkömmlichen Investitionskonzepten. Letztlich wird durch die Erweiterung des Investitionskonzepts, in dem das Lebenszyklusmodell integriert ist, ähnlich wie bei den Sozialinvestitionen eine Aufwertung bestimmter Ausgabearten, insbesondere des Unterhaltungsaufwands, vorgenommen. Dabei wird bewusst nicht die Aufrechterhaltung jeglicher Infrastrukturen um jeden Preis angestrebt, aber vor dem Hintergrund steigender Anforderungen an die öffentliche Infrastruktur die Bedeutung öffentlicher Infrastrukturgüter betont.

Vorschlag 3: Gleichgewicht zwischen Abschreibungen und Investitionen herstellen

Die Einführung eines Investitionshaushalts müsste auch eine Debatte darüber initiieren, ob und wie in Thüringen eine haushaltsrechtliche Selbstbindung des Landes zum Schutz öffentlicher Investitionen eingeführt werden kann. Eine solche goldene Investitionsregel sollte den Freistaat dazu verpflichten, Investitionen und Abschreibungen in der Regel im Gleichgewicht zu halten. Sofern mit der christdemokratischen Opposition eine Verständigung über eine Verfassungs-

änderung möglich wäre, ohne der Schuldenbremse Verfassungsrang zu geben, sollte die Regel Verfassungsrang erhalten, ansonsten sollte die Landeshaushaltsordnung entsprechend geändert werden.

Vorschlag 4: Investitionsrücklage aus Haushaltsüberschüssen aufbauen

Die Fratzscher-Kommission beabsichtigt, den Vorschlag zu unterbreiten, die aktuellen Haushaltsüberschüsse und Rückläufe der öffentlichen Hand nicht in den Schuldenabbau zu stecken, sondern in einer Investitionsrücklage zu bündeln. Die rot-rot-grüne Koalition sollte im Hinblick auf die Investitionserfordernisse im Freistaat und die Haushaltsüberschüsse der vergangenen Jahre diesen Vorschlag für einen Zeitraum von zunächst zehn Jahren aufgreifen und auf diesem Wege öffentliche Investitionen befördern und diese aus wirtschaftlich solider Haushaltswirtschaft finanzieren. Für die Ressorts würde ein höherer Anreiz für sparsame Mittelverwendung entstehen als für eine vergleichsweise abstrakte Schuldentilgung. Konkret hieße das für Thüringen, zunächst die im laufenden und dem künftigen Doppelhaushalt 2018/2019 über dem Planungsrahmen bei Haushaltsaufstellung liegenden Haushaltsüberschüsse und den in der Regel im Vollzug entstehenden Rücklauf von Mitteln in ein «Sondervermögen Zukunftsinvestitionen» zu überführen. Wenn der Staat fast überhaupt keine Zinsen für Kredite zahlt, dann ist es offenkundig unvernünftig, mit vorhandenen Spielräumen nicht zu investieren, sondern ohne messbaren fiskalischen Effekt Kredite abzulösen.

Vorschlag 5: Thüringer Kulturinvestitionsprogramm in Öffentlich-Öffentlicher Partnerschaft

Die Thüringer rot-rot-grüne Koalition hat im Koalitionsvertrag die Festlegung getroffen, keine weiteren Public-private-Partnership-Vorhaben (PPP bzw. ÖPP) zu initiieren. Angesichts der negativen Erfahrungen, die mit diesen Modellen gemacht worden sind, ist diese Entscheidung konsequent. Gleichzeitig hat sich inzwischen aus der Analyse der ÖPP-Defizite eine Diskussion darüber entwickelt, inwieweit Öffentlich-Öffentliche

Partnerschaften (ÖÖP) zur Stabilisierung aktiver Investitionspolitik beitragen können. Das «Sondervermögen Zukunftsinvestitionen», das hier für Thüringen vorgeschlagen wird, sollte unter diesem Gesichtspunkt durch die Bildung einer ÖÖP im Kulturbereich dazu genutzt werden, ein Zukunftsinvestitionsprogramm Kultur auszustatten. In den nachfolgenden Abschnitten werden die Rahmenbedingungen und bisherigen Erfahrungen dargelegt sowie der Vorschlag eines Zukunftsinvestitionsprogramms Kultur konkretisiert.

IV AUS DEN FEHLERN DER ÖPP LERNEN - ÖFFENTLICH-ÖFFENTLICHE PARTNERSCHAFTEN INITIIEREN

Bereits das erste Gutachten der Fratzscher-Kommission räumt in seinen Empfehlungen einem Modell Öffentlich-Öffentlicher Partnerschaften (ÖÖP) als Alternative zu Öffentlich-Privaten Partnerschaften zur Mobilisierung von Investitionen trotz Schuldenbremse Raum ein (BMW 2015: 37 f.).

Die Berliner LINKE ist mit einem Konzept für Öffentlich-Öffentliche Partnerschaften zur Realisierung einer Investitionsoffensive im Schulbau in den Wahlkampf gezogen, das auch Niederschlag im Koalitionsvertrag gefunden hat (vgl. DIE LINKE. im Abgeordnetenhaus von Berlin 2016; DIE LINKE. Berlin 2016; Wolf/Zillich 2016; SPD/DIE LINKE/Bündnis 90/Die Grünen 2016: 65 f.).

In einem ersten Schritt wird analytische Klarheit über den ÖÖP-Begriff geschaffen, insbesondere in Abgrenzung zu den Öffentlich-Privaten Partnerschaften. Am Beispiel des Schulbaus in Hamburg werden im zweiten Schritt analytisch zentrale Anforderungen an ein progressives ÖÖP-Konzept herausgearbeitet. Vor dem Hintergrund dieser Anforderungen werden im dritten Schritt die Überlegungen der Berliner LINKEN für durch ÖÖP realisierte Investitionen im Schulbau dargestellt, um im vierten Schritt ein auf Thüringen zugeschnittenes ÖÖP-Konzept für eine Investitionsoffensive in die kulturelle Infrastruktur zu skizzieren.

IV.1 Zum Begriff der Öffentlich-Öffentlichen Partnerschaften

Der Begriff der Öffentlich-Öffentlichen Partnerschaften (ÖÖP) ist keine Neuerung, sondern abgeleitet vom Begriff der Öffentlich-Privaten Partnerschaften

(ÖPP), der die institutionelle Erfüllung und Mitfinanzierung öffentlicher Aufgaben durch Private beschreibt (vgl. Loer 2007: 31 ff. u. 39 ff.).

Die Übertragung öffentlicher Aufgaben an Private ist praktischer Ausdruck eines zentralen Versatzstücks neoliberaler Ideologie, die aus der Vergötterung des Marktes eine Verachtung gegenüber allen Formen staatlicher Regulierung und Aufgabenerfüllung ableitet. Milton Friedman gab dem marktliberalen Anti-Etatismus in einem seiner berühmtesten Sätze prägnanten Ausdruck: «I think the government solution to a problem is usually as bad as the problem and very often makes the problem worse.» (Friedman 1975: 6)

Dem ÖPP-Begriff ist also die durch nichts belegte These eingeschrieben, Private seien bis auf ganz wenige Bereiche besser und effizienter in der Lage, Aufgaben zu erfüllen, auch dann, wenn es sich um Aufgaben im öffentlichen Interesse handelt, für deren Erledigung der Staat formal einzustehen hat. Die lyrischen Begeisterungstürme, in die ÖPP-Befürworter_innen stets bei der Bewerbung ihrer Projekte verfallen – einen Eindruck vermittelt bereits ein Besuch auf der Homepage partnerschaften-deutschland.de, der vom Bund gegründeten «ÖPP Deutschland AG» –, werden freilich empirisch dadurch konterkariert, dass die Ausgangsthese von den prinzipiellen Effizienzvorteilen durch eine private Erledigung öffentlicher Aufgaben vielfach widerlegt ist, nicht zuletzt durch den Bundesrechnungshof (vgl. BRH 2009 und BRH 2014). Insofern ist der Einschätzung des LINKEN-Haushaltspolitikers

Roland Claus nichts hinzuzufügen, der im November 2015 im Bundestag ÖPP als eine «Bankrotterklärung staatlicher Infrastrukturpolitik» bezeichnet hat.

Demgegenüber beschreibt der Begriff der Öffentlich-Öffentlichen Partnerschaft formal zunächst eine in der Regel langfristige vertraglich geregelte Zusammenarbeit, bei der die erforderlichen Ressourcen (z. B. Know-how, Betriebsmittel, Kapital, Personal) in einem gemeinsamen Organisationszusammenhang eingestellt und vorhandene Projektrisiken entsprechend der Risikomanagementkompetenz der Projektpartner angemessen verteilt werden. Bei einer ÖÖP geht eine Gebietskörperschaft oder ein Verband einer solchen Körperschaft entweder eine Kooperation mit einer andern Gebietskörperschaft ein. Diese Arten von ÖÖP als interkommunale oder interregionale Kooperationen, die in vergaberechtlicher Hinsicht als Unterscheidung sehr relevant sind, werden hier nicht betrachtet (Ruhland 2010: 399). Oder sie geht als öffentliche Auftraggeberin eine vertragliche Beziehung mit einer privatwirtschaftlich organisierten Gesellschaft in öffentlicher Hand ein (GdW 2011: 7 ff.). Vereinfacht ausgedrückt kann man also ÖÖP als Kooperation zwischen staatlich kontrollierten Einheiten zur Erledigung bestimmter Aufgaben oder Tätigkeit bestimmter Investitionen bezeichnen.

Damit ist eine wichtige analytische Abgrenzung zum ÖPP-Begriff verbunden. Während Letztere unbestreitbar Element einer Strategie der Privatisierung öffentlicher Aufgaben und öffentlichen Eigentums sind, muss zumindest ein progressiv motiviertes Aufgreifen von ÖÖP-Konzepten strikt daran festhalten, dass damit keinerlei direkte oder indirekte Privatisierungsperspektiven ver-

bunden sein dürfen. Das Konzept ÖÖP ist aus progressiver Perspektive vor allem ein potenzieller Hebel zur fiskalpolitischen Öffnung neuer finanzieller Spielräume für die öffentliche Hand und damit zur Stärkung des Öffentlichen. Es muss aber dafür, und dies soll im Folgenden geschehen, auf seine potenziellen und tatsächlichen Risiken überprüft werden.

IV.2 ÖÖP im Hamburger Praxistest – Kriterien für einen progressiven Politikansatz

Einen groß angelegten und auch öffentlich diskutierten Versuch der institutionalisierten Etablierung einer Öffentlich-Öffentlichen Partnerschaft in Deutschland unternahm der Hamburger Senat im Jahr 2007 mit dem Modell «Hamburg Süd». Weil dieser Versuch – anders als beispielsweise die Anfang 2016 in Berlin gegründete und mit einem Investitionsvolumen von 3,1 Milliarden Euro sehr ambitionierte Fahrzeugfinanzierungsgesellschaft der Berliner Verkehrsbetriebe (BVG) – bereits einen über vier verschiedene Senatskoalitionen (CDU, CDU/Grüne, SPD, SPD/Grüne) bis in die Gegenwart reichenden Vorlauf hat und vergleichsweise intensiv – auch und gerade von der Hamburger LINKEN und der GEW – politisch diskutiert wurde, eignet er sich gut für das hier verfolgte Vorhaben, aus der Betrachtung der Praxis heraus Kriterien für eine progressive ÖÖP-Praxis abzuleiten.

IV.2.1 Entstehung des Hamburger ÖÖP-Modells

Im Jahr 2006 entschied der Hamburger Senat, einen Teil seiner Aufgaben beim Bau und der Bewirtschaftung von Schulen in Form einer Partnerschaft mit einem öffentlichen Unternehmen durch-

zuführen. Im Juni 2007 wurde zwischen der Hamburger Behörde für Bildung und Sport und der Gesellschaft für Kommunal- und Gewerbeimmobilien mbH (GWG Gewerbe), einer 100-prozentigen Tochter der SAGA GWG, ihrerseits zu 100 Prozent im Eigentum der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH), ein Vertrag geschlossen, der die Modernisierung (ggf. auch den Neubau) und die Bewirtschaftung von 32 Schulen im Hamburger Süden im Rahmen des Projekts «Hamburg Süd» an die GWG Gewerbe übertrug. Das gemäß der Vereinbarung von der GWG Gewerbe zu mobilisierende Finanzvolumen betrug 650 Millionen Euro und sollte von der GWG Gewerbe bis 2013 realisiert werden. Innerhalb von fünf Jahren waren also die Schulen gemäß den vertraglich vereinbarten Standards zu sanieren bzw. neu zu bauen und über einen Zeitraum von 25 Jahren im dann erreichten guten Zustand zu erhalten. Teil des Vertrags waren demnach auch Qualitätsstandards hinsichtlich des Raumumfangs und seiner Ausstattung. Der Auftrag der GWG Gewerbe umfasste ausdrücklich auch die Bewirtschaftung der Schulgebäude und die Verantwortung für Dienstleistungen von Hausmeister_innen, der über eine Tochter der GWG Gewerbe realisiert wurde (das Bestandspersonal wurde durch einen Betriebsübergang übernommen). Die Schulen selbst verblieben im Eigentum der FHH. Mit der GWG Gewerbe wurde ein Bau- und Sanierungsvertrag sowie ein Facility-Management-Vertrag abgeschlossen (GdW 2011: 35). Der Hamburger Senat begründete sein Vorgehen folgendermaßen: «Der Schulbau muss schneller, effizienter und in einem optimalen Verfahren organisiert werden.» Er versprach sich einen Effizienz-

envorteil von 12,2 Prozent gegenüber einer Realisierung der Maßnahmen in Eigenregie. Die Schuldenbremse war zu diesem Zeitpunkt noch Zukunftsmusik. Gleichwohl war klar, dass zur «Finanzierung der zu vereinbarenden Maßnahmen [...] mehr Ressourcen benötigt [werden] als im bisherigen System». Die GWG Gewerbe sollte die benötigten finanziellen Ressourcen am Kapitalmarkt aufnehmen. Zur Refinanzierung verpflichtete sich die Schulbehörde im Rahmen der oben genannten Verträge zur Zahlung von Leistungsentgelten, namentlich einer Investitionsrate zur Finanzierung der Investitionsmaßnahmen (Leistungsentgelt I) sowie einer Bewirtschaftungspauschale (Leistungsentgelt II) (Bürgerschaft FHH 2007: 1 f.).

Zutreffend wurde das Projekt denn auch als «Öffentlich-Öffentliche Partnerschaft nach den Grundsätzen einer [...] Public-Private Partnership» beschrieben (GdW 2011: 37). Das Modell «Hamburg Süd» war wenig mehr als eine Öffentlich-Private Partnerschaft mit einem Unternehmen in öffentlicher Hand, anders formuliert: eine Form innerstaatlichen Outsourcings mit dem primären Ziel des sparsameren Einsatzes von Haushaltsmitteln. Das für die PPP-Logik kennzeichnende Spannungsfeld von Austeritätsdruck und Privatisierungsideologie wurde vom CDU-geführten Senat nicht verlassen.

IV.2.2 ÖPP-Logik im Hamburger ÖÖP-Modell

Naheliegenderweise bewegte sich auch die öffentliche Debatte über das Modell zunächst in der PPP-Logik. Seit dem Mai 2008 regierte in Hamburg ein schwarz-grüner Senat, der sich die «Fortsetzung der Sanierungsoffensive im Schulbau» auf die Fahnen geschrieben hatte und zur

«Beseitigung des Sanierungsstaus [...] eine weitere Tranche im PPP-Modell» initiieren wollte. Die grüne Stadtentwicklungssenatorin Anja Hajduk bezeichnete Öffentlich-Private Partnerschaften als «intelligente Privatisierung» (Redaktion Sozialismus 2008). Der Hamburger Landesrechnungshof konnte «Hamburg Süd» unter diesem Blickwinkel gleichwohl wenig abgewinnen. In ihrem Jahresbericht kritisierte die Behörde im Januar 2009 das Modell für einen Mangel an Haushaltstransparenz gegenüber der Bürgerschaft, wegen einer daraus resultierenden Unterlaufung des Haushaltsrechts des Parlaments, für eine nicht ausreichende Wirtschaftlichkeitsprüfung sowie für eine Überschreitung des Finanzvolumens um rund 41,5 Millionen Euro, was den ursprünglich angestrebten Effizienzvorteil in der Praxis auf rund 5,44 Prozent schrumpfen ließ. Der Rechnungshof sprach in diesem Zusammenhang sogar von einer «Täuschung der Öffentlichkeit» (LRH FHH 2009a: 17 ff.). Mittlerweile saß auch erstmals eine Linksfraktion in der Bürgerschaft, die die Vorlage des Rechnungshofs aufgriff, als Beleg für die Richtigkeit einer grundsätzlichen linken Kritik an der PPP-Praxis wertete und darüber hinaus als untaugliches Mittel zur Behebung des Investitionsstaus in der sozialen Infrastruktur der Hansestadt bezeichnete (Bischoff/Müller 2009).

Die Umsetzung des im schwarz-grünen Koalitionsvertrag skizzierten Vorhabens ließ nicht lange auf sich warten. Der Senat bewertete die Erfahrungen mit dem Modell «Hamburg Süd» trotz notwendiger Modifizierungen grundsätzlich als positiv (Bürgerschaft FHH 2009c) und teilte der Bürgerschaft im September 2009 mit, dass er in Auswertung der «ins-

gesamt sehr positiven Erfahrungen» mit dem Modell «Hamburg Süd» nun ein «Konzept zur Effizienzsteigerung und Finanzierung des Schulbaus» vorlege, mit dem der auf rund 3 Milliarden Euro geschätzte (bei rund 6 Prozent Schadenszunahme jährlich) Instandhaltungsstau und die Zubaubedarfe an den Hamburger Schulen bewältigt werden sollten.

Kern dieses Konzepts war die Gründung eines «Sondervermögens Schule – Bau und Betrieb» zum 1. Januar 2010. Das Sondervermögen wurde als teilrechtsfähiges Sondervermögen gegründet und zum wirtschaftlichen Eigentümer aller für schulische Zwecke genutzten Grundstücke und Gebäude der staatlichen allgemeinbildenden und beruflichen Schulen mit einer Gesamtgrundstücksfläche von rund 9,1 Millionen Quadratmetern. Die Schulen wurden als Anlagevermögen mit den zum Stichtag geltenden Buchwerten in das Sondervermögen eingebracht. Das Sondervermögen erhielt die Aufgabe, 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. Zur Finanzierung seiner investiven Aufgaben erhielt das Sondervermögen eine Kreditermächtigung. Die Vermietung erfolgte auf Basis von Globalmietkontrakten.

IV.2.3 Neuausrichtung des Hamburger ÖÖP-Modells

Die Kritik der damaligen größten Oppositionspartei SPD konzentrierte sich auf die vom schwarz-grünen Senat erhofften Effizienzsteigerungserwartungen, zog diese in Zweifel, verzichtete aber, anders als LINKE und GEW, auf eine grund-

legende Kritik an der PPP-Logik. Entsprechend verwundert es auch nicht, dass der nach einem Erdrutschsieg der SPD ab dem Frühjahr amtierende reine SPD-Senat unter dem 1. Bürgermeister Olaf Scholz das Hamburger Schulbaumodell vor allem unter dem Gesichtspunkt einer Effizienzsteigerung betrachtete. In der Tat arbeitete das Sondervermögen Schule in seiner Startphase nicht sonderlich effektiv. Schul- und Finanzsenator bilanzierten im April 2012: «Die im Zusammenhang mit der Gründung von Schulbau Hamburg formulierten Erwartungen wurden nur teilweise erfüllt» (zit. nach: Bischoff/Müller 2012). Beide Senatoren skizzierten in dem gemeinsamen Papier eine «Neuausrichtung der Bewirtschaftung der staatlichen Schulgebäude in Hamburg», deren beabsichtigte legislative und exekutive Umsetzung der Senat der Bürgerschaft im September 2012 umfassend mitteilte (Bürgerschaft FHH 2009b).

Kern der Neuausrichtung war neben einer organisatorischen Neuordnung – künftig sollten die Schulimmobilien im Eigentum des Sondervermögens bzw. des Liegenschaftsfonds des Landes bleiben, während die Schulbau und -bewirtschaftung durch einen neugegründeten Landesbetrieb «Schulbau Hamburg Dienstleistungen» (SBH Dienstleistungen) erfolgen sollte – der Übergang von Globalmietkontrakten zu einem objektscharfen «Mieter-Vermieter-Modell». Künftig mietete die Behörde für Schule und Berufsbildung (BSB) von der SBH Dienstleistungen einzelne Schulen und zahlte dafür eine jeweils objektbezogene Miete. Die SBH Dienstleistungen erhielt neben der Immobilienbewirtschaftung auch den Auftrag, Schulsanierungen und -neubauten zu realisieren. Knackpunkt

des Modells war die Ermittlung der objektbezogenen Miete. Es wurde nämlich ein «Kennzahlensystem» implementiert. Die BSB mietet rechnerisch nicht eine gesamte Schul-Liegenschaft sondern eine Fläche, die sich jeweils nach einem durchschnittlich ermittelten Flächenbedarf (qm/Schüler_in) richtet. Seine Intentionen legte der Senat wie folgt dar: «Diese Kennzahlen stellen Richtgrößen für einen effizienten Mittel- und Kapitaleinsatz dar. Zielorientierung ist ein Flächenansatz von durchschnittlich 12 qm Mietfläche je Schüler und eine Brutto-Warmmiete von durchschnittlich 12 Euro/qm pro Monat. [...] Abweichungen von durchschnittlichen Kosten- und Flächenansätzen führen gegebenenfalls zur Identifikation von Kosten- und Flächeneinsparpotenzialen.» (Bürgerschaft FHH 2009b)

IV.2.4 Kritik von GEW und Hamburger Rechnungshof/Schlussfolgerungen

Die politische Kritik an diesem im Wesentlichen bis heute, nun unter dem vierten, in diesem Falle rot-grünen Senat und einer grünen Bildungssenatorin realisierten Modell entzündete sich vor allem am Kennzahlenmodell. Die GEW Hamburg bilanzierte im Juni 2016, es handele sich beim Hamburger Modell um eines, in dem der «Sparzwang diktiert». Die Festlegung des Flächenansatzes auf zwölf Quadratmeter pro Schule sei eine Herabsetzung des Raumbedarfs pro Schüler_innen: «Nicht durch die Schulen genutzte, weil nicht bezahlbare Flächen kann das Sondervermögen vermieten bzw. verkaufen. So ist bereits ein Wettbewerb um Filetstücke in guten Hamburger Lagen entbrannt und Schulhöfe werden verkauft, um darauf Wohnungen zu errichten. Schule, wie wir sie bis-

her kannten, ist damit ans Ende gekommen.» (GEW Hamburg 2016) Neben dem Privatisierungsdruck für rechnerisch ungenutzte Schulimmobilien oder zumindest Teile davon kritisierte die GEW die mit der Praxis des Modells verbundene Ökonomisierung der Rahmenbedingungen des Schulbetriebs: «Alle Schulen sind inzwischen von externen MitarbeiterInnen vermessen worden, um zu ermitteln, ob die Schulen mehr Fläche haben, als ihnen aufgrund der SchülerInnen-Quote von zwölf Quadratmetern zusteht. Das führt dazu, dass jeder Quadratmeter Fläche an Schulen ausgewiesen und ggf. herausgegeben werden muss. Nicht die Bedürfnisse der SchülerInnen an Raumfläche für ihr Lernen und Leben in der Schule, sondern der Sparzwang diktiert, in welchem Raum Schule stattfinden kann.» (Ebd.)

Eine andere Kritik äußerte der Hamburger Landesrechnungshof. In seinem «Monitoring Schuldenbremse 2015» kennzeichnete er die Öffentlich-Öffentliche Partnerschaft als eine der «Umgehungsmöglichkeiten der Schuldenbremse, [mittels derer der] von der Schuldenbremse ausgehende Spardruck, [der eine] nachhaltige Haushaltssanierung bewirken» solle, aufgeweicht werde (LRH FHH 2015: 15 ff. u. 27 ff.). Wenig überraschend vertrat der Rechnungshof auch die Auffassung, dass die Kreditaufnahme in den entsprechenden Landesgesellschaften, auch wenn sie eine Vorfinanzierung für Investitionen sei, der Verschuldung des Kernhaushalts zuzurechnen und damit schuldenbremsenrelevant sei. Gleichwohl entwickelte die Behörde einen Kriterienkatalog, der erst bei überwiegender Erfüllung eine Einstufung von Kreditaufnahmen als schuldenbremsenrelevant zur Folge habe:

- 1) Die Finanzierung erfolgt durch einen (eigenständig wirtschaftenden) Dritten und die Refinanzierung aus Haushaltsmitteln.
- 2) Speziell für die Abwicklung einer (Investitions-)Maßnahme wird eine Organisationsform geschaffen.
- 3) Das Investitionsobjekt ist auf die spezifischen Bedarfe des Bedarfsträgers/ Nutzers FHH ausgerichtet.
- 4) Die FHH bürgt/haftet gegenüber dem Dritten für dessen Finanzierung.
- 5) Die Zahlungsverpflichtung der FHH basiert auf einem langjährigen Vertrag.

Die hier vorgenommene narrative Analyse der Hamburger ÖÖP-Praxis, die über zehn Jahre und vier verschiedene Senatskonstellationen reicht, weist uns zunächst darauf hin, den Erwartungshorizont an den politischen Mehrwert der Nutzung eines ÖÖP-Modells nicht überzustrapazieren. Ein ÖÖP-Arrangement ist aus progressiver Perspektive vor allem daran zu messen, ob es in dem zuletzt diskutierten Kontext der Schuldenbremse öffentliche Investitionen ermöglicht. Es lässt sich aber darüber hinaus ein Katalog von Kriterien für eine progressive ÖÖP-Praxis ableiten:

- 1) Eine progressive ÖÖP-Praxis muss manifest mit der Logik Öffentlich-Privater Partnerschaften brechen. Das heißt, sie muss sich von vornherein als eine Strategie zur Rückgewinnung des Öffentlichen statt seiner Zurückdrängung präsentieren. Eine progressive ÖÖP-Praxis tritt nicht mit dem Versprechen an, öffentliche Aufgaben billiger zu erledigen, sondern als neokeynesianische Strategie zur Behebung eines manifesten Investitionsstaus in der sozialen Infrastruktur. Die «schwarze Null» wird spätestens

dann zum Problem, «wenn sie braune Nullen stark macht», sagte bereits der Thüringer Ministerpräsident Bodo Ramelow (Ramelow 2015). Eine progressive ÖÖP-Praxis muss sich als Teil dieses sich deutlich abzeichnenden fiskalpolitischen Paradigmenwechsels verstehen und darf umgekehrt kein Instrument fiskalischer Austeritätspolitik sein.

- II) Deshalb muss eine progressive ÖÖP-Praxis auch zwingend so arrangiert sein, dass sie rechtssicher eine zweckgebundene Kreditaufnahme als Vorfinanzierung für Investitionen ermöglicht, ohne dass diese Kredite relevant für die Einhaltung der Schuldenbremse sind.
- III) Eine progressive ÖÖP-Praxis muss die bekannten Korruptionsrisiken in öffentlichen Tochtergesellschaften berücksichtigen, darf Effizienzvorgaben aber nicht zu einer Ökonomisierung der öffentlichen Aufgabenerfüllung missbrauchen.
- IV) Eine progressive ÖÖP-Praxis muss über abstrakte politische Vorgaben hinaus Mechanismen entwickeln, die eine effektive Kontrolle durch die öffentliche Hand ermöglichen.
- V) Eine progressive ÖÖP-Praxis darf nicht zum direkten oder indirekten Abbau der Rechte öffentlicher Beschäftigter führen.
- VI) Eine progressive ÖÖP-Praxis muss effektive Mechanismen zur Verhinderung von Privatisierungen der in ÖÖP ausgegliederten öffentlichen Vermögensbestandteile entwickeln, bei Immobilien zum Beispiel eine Kombination aus einem Veräußerungsverbot und einem Vor- bzw. Rückkaufsrecht der öffentlichen Hand.

IV.3 Schulbau in Berlin – möglicher Praxistest für eine progressive ÖÖP-Praxis

Unter dem Titel «Investieren trotz Schuldenbremse» brachte DIE LINKE. im Abgeordnetenhaus von Berlin im Jahr 2016 ein von der Berliner LINKEN im Wahlkampf zum Abgeordnetenhaus prominent vertretenes Modell in die politische Debatte ein, das unter den Vorzeichen vorgenannter Schlussfolgerungen eine Öffentlich-Öffentliche Partnerschaft im Berliner Schulbau realisieren soll.

Kern der Idee ist die Erkenntnis, dass sich der über Jahre aufgebaute milliarden schwere Investitionsstau an den Berliner Schulen nicht mittels einer konventionellen Haushaltsfinanzierung abgebaut werden kann. Die Berliner LINKE schlägt gleichwohl ein anderes Modell als das in Hamburg realisierte vor. Die Unterschiede bestehen in zwei Punkten:

- 1) Das Facility-Management und die reguläre bauliche Unterhaltung der Schulen verbleiben in bezirklicher, das heißt direkter staatlicher Verantwortung. Die den Bezirken zur Verfügung stehenden Mittel für die bauliche Unterhaltung der Schulen werden deutlich aufgestockt.
- 2) Der Schulneubau und der Abbau des Sanierungsstaus sollen in zentraler Verantwortung über eine oder mehrere neu zu gründende Schulbaugesellschaften in öffentlicher Trägerschaft und außerhalb der konventionellen Haushaltsfinanzierung erfolgen.

Der oder den Schulbaugesellschaft/en wird im Wesentlichen die Rolle «landes-eigener Finanzierungsgesellschaften» zugewiesen, die mittels einer Kreditaufnahme von rund 2,5 Milliarden Euro in zehn Jahren die Grundsanie rung aller Schulen sowie die Realisierung aller Neu- und Er-

gänzungsarbeiten absichern sollen. Für die Refinanzierung sollen neben Zuschüssen aus ungenutzten Mitteln Mietzahlungen dienen, die letztlich durch das Land Berlin für die Schulen geleistet werden.

Schon rein formal weist das Modell der Berliner LINKEN lediglich Ähnlichkeiten zum Hamburger Modell auf. Mit dem Verbleib des Facility-Managements und der baulichen Unterhaltung in staatlicher Hand wird die ÖÖP auf den engeren Bereich der Bau- und Sanierungstätigkeit beschränkt und darüber hinaus bereits in der Grundanlage vor allem als Hebel zur Mobilisierung zusätzlicher Finanzmittel am Kreditmarkt eingeführt. Es erfolgt ein manifester Bruch mit der ÖPP-Logik. Durch den Verbleib aller wesentlichen Teile der Schulplanung und Schulverwaltung in staatlicher Hand ist auch keine Absenkung von Beschäftigtenrechten durch Geschäftsübergänge usw. zu befürchten. Darüber hinaus soll der konkrete Fahrplan der Sanierungsoffensive auf eine aktualisierte und mit den Bezirken erarbeitete Landesschulentwicklungsplanung sowie eine umfassende Bestandsaufnahme («Gebäudescan») abgestimmt sein. Die Kriterien I, IV und V sind also durch das Modell erfüllt. Die Berliner LINKE spricht selbst die hier am Beispiel Hamburgs besprochenen Risiken der Ökonomisierung des Schulbetriebs an (Kriterium III) und will sie durch Transparenz und eine Beteiligung der ökonomischen Fachkräfte, Eltern, Schüler_innen, der Bezirke als Schulträger sowie der Landeselternvertretungen in allen Projektphasen auf Landes-, Bezirks- und Objektebene minimieren. Ein Vorschlag für eine Privatisierungsbremse (Kriterium VI) fehlt in den bisher veröffentlichten Überlegungen. Dies ließe sich aber verhältnismäßig leicht durch eine ver-

traglich verankerte Kombination aus einem Veräußerungsverbot für die übertragenen Immobilien und einem Vor- bzw. Rückkaufsrecht für die öffentliche Hand auflösen. Damit wäre auch der bereits geäußerten Kritik, es handele sich um einen Schritt zur Schulprivatisierung (siehe Waßmuth 2016) jede Grundlage entzogen. Zusätzlich bringt die Berliner LINKE den originellen Gedanken in die Debatte ein, die durch die Investitionen ausgelösten Aufträge mit einem Beschäftigungsprogramm für Langzeitarbeitslose und Geflüchtete zu unterstützen.

Bleibt aus dem oben genannten Katalog noch die schwierigste Aufgabe, ein rechtssicheres Modell der Kreditaufnahme als Vorfinanzierung für Investitionen ohne Relevanz für die Schuldenbremse zu entwickeln. Die Kriterien des Hamburger Rechnungshofs finden in den Berliner Überlegungen zu Recht keine Anwendung, weil sie in offenkundig politischer Absicht aus einer konkreten Situation entstanden sind. Abzuleiten ist aus Hamburg für eine Berliner Schulbaufinanzierungsgesellschaft lediglich die Empfehlung, ihr einen möglichst weiten Spielraum hinsichtlich der Entwicklung und Umsetzung eines Investitionsfahrplans einzuräumen.

Der frühere Berliner Wirtschaftssenator Harald Wolf und der Parlamentarische Geschäftsführer der Berliner Linksfraktion Steffen Zillich widmen der Frage der rechtssicheren Kreditaufnahme außerhalb des schuldenbremsenrelevanten Kernhaushalts in ihrem Papier über «Investieren trotz Schuldenbremse» operationalisierbare Überlegungen, die im Kern auf zwei Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestags beruhen. Diese sind im Kontext der von der Fratzscher-Kommission inspirierten Überle-

gungen für die Gründung einer Verkehrsinfrastrukturgesellschaft des Bundes und der Frage nach deren Vereinbarkeit mit der Schuldenbremse des Bundes und der europäischen Schuldenregel entstanden (vgl. WD 2016; WD 2015).

Zentrales Kriterium für eine schuldenbremsenneutrale Kreditaufnahme wäre demnach die Realisierung in einer Tochterfirma der öffentlichen Hand, die ihren Umsatz zu mehr als 50 Prozent nicht mit dem Staat, sondern mit Dritten macht. Für die Einhaltung der europäischen Schuldenregel wäre wiederum der oben bereits erwähnte unternehmerische Spielraum der staatlichen Tochtergesellschaft von entscheidender Bedeutung. All das verweist die zukünftigen Überlegungen darauf, ein ÖÖP-Projekt in diesem Umfang an eine existierende Gesellschaft «anzudocken», die diese Kriterien überwiegend erfüllt. Denkbar wäre eine öffentliche Investitionsbank oder in Berlin die Bildung einer Holding aller städtischen Wohnungsbaugesellschaften. Der Berliner Koalitionsvertrag enthält Eckpunkte eines ÖÖP-Konzepts (SPD/DIE LINKE/Bündnis 90/Die Grünen 2016: 65 f.).

Die drei Parteien haben sich vorgenommen, Investitionen in der wachsenden Stadt Berlin zu stärken und dabei insbe-

sondere den Bereich der Bildungsinfrastruktur in den Blick zu nehmen. Zu diesem Zweck sollen der bauliche Unterhalt für Schulen erhöht, die Schulsanierung und der Schulneubau gesichert und die inklusive Schule gestärkt werden. Festlegungen zum Schulneubau sollen in einer Zehnjahresplanung erfolgen, der eine kontinuierlich angepasste Bevölkerungsprognose zugrunde liegt.

Der Schulneubau und die Schulsanierung eignen sich aus Sicht der Koalitionsparteien angesichts der Zinslage in besonderem Maße für eine alternative Finanzierung. Dazu soll eine landeseigene gesellschaftsrechtliche Konstruktion geschaffen werden, die auch die Aufnahme von Krediten in privatrechtlicher Organisationsform ermöglicht. Jede Form von Public-private Partnership haben die Parteien im Koalitionsvertrag ausgeschlossen. Denkbar ist beispielsweise das Prinzip des Mietkaufs, soweit der Mietkauf im landesinternen Kreislauf stattfindet. Zur Refinanzierung sollen unter anderem Mittel des Schul- und Sportstättenanierungsprogramms herangezogen werden. Die Umsetzung dieser Überlegungen und Festlegungen im Koalitionsvertrag sollte für die Initiierung entsprechender Überlegungen in einem Flächenland wie Thüringen betrachtet werden.

V THÜRINGER KULTURINVESTITIONSPROGRAMM - ERTÜCHTIGUNG DER KULTURELLEN INFRASTRUKTUR

Thüringen ist in jeder Hinsicht ein Kulturland. Die reichhaltige und vielfältige Kulturlandschaft Thüringens ist das prägende Merkmal und eine der bedeutendsten Herausforderungen des Freistaats. Das Thüringer Kunst- und Kulturleben hat eine lange Tradition. Es ist Teil des überregionalen und international wirksamen Renommées. Das bis heute äußerlich und geistig wirksame Erbe einer jahrhundertalten Residenzkultur bestätigt dieses Bild: Schlösser und Burgen, die Musik des Barock, Weimarer Klassik und die Sammlungen der Höfe in Gotha und Greiz sind nur einige Beispiele für dieses reiche, aber auch verpflichtende Erbe. Die 173 Schlösser und Burgen im Freistaat, ergänzt um rund 300 Herrenhäuser, bilden gemeinsam mit den Museen, Bibliotheken und Archiven den unmittelbar wahrnehmbaren Ausdruck dieses kulturellen Erbes, den zu erhalten und zu entwickeln zum Auftrag der Kulturpolitik und -finanzierung gehört. Hinzu kommt die höchst lebendige Gegenwartskunst, für die beispielhaft die neun großen landesfinanzierten Festivals oder die Thüringer Kunstmesse «artthuer» stehen. Thüringen verfügt bundesweit über die höchste Dichte an Theatern und Orchestern. Gemeinsam mit den die Theater tragenden Kommunen finanziert der Freistaat – bezogen auf seine Bevölkerungszahl – etwa dreimal so viele Theaterplätze wie die Gebietskörperschaften im Bundesdurchschnitt. Im Freistaat Thüringen investierten Land und Kommunen allein im Jahr 2012 (letzte vorliegende Daten) knapp 300 Millionen Euro an Grundmitteln in die kulturelle Infrastruktur. Dies entsprach 36,58 Euro pro Kopf der Thüringer Bevöl-

kerung, einem Anteil von 0,61 Prozent des Bruttoinlandsprodukts im Freistaat sowie 2,77 Prozent des Landeshaushalts. Gemessen am Gesamthaushalt gab Thüringen im Bundesvergleich – nach Berlin und Sachsen – im Jahre 2012 den größten Anteil für Kultur aus. Bei den Pro-Kopf-Ausgaben lag der Freistaat unter den Flächenländern nach Sachsen auf Platz 2.

Im Auftrag des Kulturministers erarbeitete das Thüringische Landesamt für Denkmalpflege und Archäologie (TLDA) die Studie «Burgen, Schlösser und Gutshäuser mit erhöhtem Sanierungsbedarf in Thüringen», die erstmals seit Wiedergründung des Freistaats vorgelegt wurde. In Zusammenarbeit mit den unteren Denkmalschutzbehörden der Landkreise und kreisfreien Städte wurde eine landesweite Erfassung des baulichen Zustands der Burgen, Schlösser und Gutshäuser durchgeführt und eine systematische Betrachtung der baulichen Substanz und des Sanierungsbedarfs der Burgen, Schlösser und Gutshäuser in Thüringen vorgenommen. Die 64 im April 2015 erfassten Denkmale wurden aufgrund von Begehungen in Kategorien über den baulichen Zustand eingeteilt. Innerhalb dieser Kategorien wurde eine Bewertung der Bedeutung dieser Denkmale für die Denkmallandschaft des Freistaats Thüringen vorgenommen. Bei der Kategorie «akut gefährdete Denkmale mit dringendem Handlungsbedarf zur Abwehr einer nachhaltigen Gefährdung der Denkmalsubstanz» sind allein zehn Denkmale aufgelistet. Davon sind drei von landesweiter geschichtlicher, kultur- oder/und kunstgeschichtlicher Be-

deutung (Lustschloss Hohe Sonne Eisenach, Schloss Reinhardsbrunn, Schloss Hummelshain). Bei allen drei Denkmälern werden die Notmaßnahmen am Gebäude laufend durch das Land bzw. die Eigentümer und die untere Denkmal-schutzbehörde durchgeführt. Zwischenzeitlich hat die Landesregierung die Entscheidung getroffen, die Eigentümer des Schlosses Reinhardsbrunn zu enteignen, um den Verlust des Kulturdenkmals zu verhindern.

Allein dieser Bericht, aber auch die Situation der landesfinanzierten und kommunalen Kultureinrichtungen zeigt, dass ein signifikanter Investitionsstau in der kulturellen Infrastruktur Thüringens ebenso unbestreitbar ist wie dessen fiskalpolitische Grundierung. Auch im Theaterentwicklungskonzept der Landesregierung «Perspektive 2025» wurde hinsichtlich der Überwindung des Investitionsstaus festgehalten, dass im Jahr 2016 die Investitionserfordernisse systematisch erfasst und für den Doppelhaushalt 2018/2019 Vorschläge für Investitionen im Kulturbereich unterbreitet werden. In Vorbereitung dessen beauftragte der Kulturminister die Kulturabteilung der Staatskanzlei, über alle kulturellen Sparten hinweg, die Investitionsanmeldungen und -vorhaben zu erfassen und unter dem Gesichtspunkt der Nutzung von Mitteln des Bundes und der EU zu strukturieren. Eine erste grobe Zusammenfassung der noch nicht abgeschlossenen Systematisierung ergab ein notwendiges Investitionsvolumen von rund 160 Millionen Euro, das naturgemäß über mehrere Jahre hinweg umzusetzen und abzufinanzieren wäre. Angesichts dessen erscheint es sinnvoll und notwendig, Wege der Kulturinfrastrukturfinanzierung zu ermitteln und zu beschreiten.

V.1 Nutzung von ÖÖP für Kulturinvestitionen

Die kulturelle Infrastruktur bietet sich aus drei Gründen als Modellfeld für eine Thüringer ÖÖP-Praxis an:

Durch die Erhebung von Eintrittsgeldern für Museen und Theater gibt es bereits in erheblichem Umfang eine Nutzerfinanzierung, die eine Quelle für die Refinanzierung der Investitionen außerhalb der Bereitstellung staatlicher Zuweisungen für etwaige Leistungsentgelte generiert. Dies macht eine wesentliche Bedingung für die schuldenbremsenneutrale Aufnahme von Krediten leichter erfüllbar.

Die schnelle Abarbeitung des Investitionsstaus erbringt wesentliche Effizienzvorteile im Vergleich zu einer langsamen und schrittweisen Abarbeitung. Man kann das am Beispiel eines Theaters illustrieren, das in einem einmaligen Investitionsschub für ein halbes Jahr geschlossen wird oder in schleichenden Investitionen fünf oder sechs Mal für zwei oder drei Monate. Im letzteren Fall sind die Ausfälle an Angeboten und auch Einnahmen erheblich höher.

Die komplexe Eigentümerstruktur der Liegenschaften, vom Land über Kommunen bis hin zu privaten Eigentümern, erzwingt geradezu eine schrittweise Implementierung, die von einem kleineren Versuchsrahmen ausgeht und sich in einem fortlaufenden Lernprozess für weitere Vorhaben öffnet.

Es wäre daher möglich, ausgehend von der oben entwickelten Idee eines Thüringer Sondervermögens, eine Investitions-offensive in der Thüringer Kulturlandschaft auf der Basis des ÖÖP-Gedankens zu entwickeln.

V.2 Thüringer Kulturinvestitionsgesellschaft (KIG)

Eine entsprechende Verständigung innerhalb der Thüringer Koalition über ein «Sondervermögen Zukunftsinvestitionen» vorausgesetzt, würde die Thüringer Landesregierung im ersten Schritt über eine ihrer Beteiligungen eine privatrechtlich organisierte Kulturinvestitionsgesellschaft (KIG) gründen. Zu diesem Zweck kämen sowohl die Thüringer Aufbaubank (TAB) als auch die Landesentwicklungsgesellschaft (LEG) in Betracht.

Da die in Rede stehenden Kulturliegenschaften sich in der Regel im Eigentum oder der Trägerschaft von Kommunen befinden, wäre die KIG gemeinsam mit einem von den an einer Beteiligung interessierten Kommunen zu bildenden Zweckverband zu gründen. Die Einbeziehung der Stiftung Schlösser und Gärten in die gemeinsame Trägerschaft wäre zu prüfen. Als anerkannter Partner bei der Sanierung und Ertüchtigung sowie dem Betrieb von Schlössern und Gärten wäre eine Einbeziehung in mehrfacher Hinsicht sinnvoll.

Die Gesellschaft müsste kreditfähig sein. Mittel aus dem Sondervermögen könnten als Sicherheit und Hebel für eine Kreditaufnahme am Kapitalmarkt bereitgestellt werden. Der Zweck der KIG wäre die Realisierung von Investitionspartnerschaften mit Thüringer Kommunen für die Sanierung und Ertüchtigung insbesondere von Theatern und Museen, aber auch Schlössern, Burgen und Herren-

häusern, die wirtschaftlich genutzt werden, in ihrem Verantwortungsbereich.

Das Land könnte in eine solche Gesellschaft zunächst die Kulturliegenschaften im eigenen Verantwortungsbereich einbringen, die an einer Investitionspartnerschaft interessierten Kommunen müssten dem oben genannten Zweckverband beitreten und ihre für eine Sanierung relevanten Kulturliegenschaften an die KIG übertragen. Die rechtliche Form der Übertragungen muss – um wirtschaftlich vertretbar zu sein – so ausgestaltet sein, dass sie grunderwerbssteuerneutral erfolgen kann. Entsprechende Instrumente, wie beispielsweise das Nießbrauchsrecht, sieht das deutsche Rechtssystem vor.

Die KIG übernehme in diesem Modell die Sanierung der Liegenschaften in eigener Regie und mit Mitteln, die sie selbstständig am Kapitalmarkt requiriert. Die Refinanzierung der Sanierungsmaßnahmen erfolgt über Leistungsentgelte der jeweiligen Kommune bzw. des Landes, die diese ihrerseits aus Eintrittsgeldern und Zuwendungen refinanzieren.

Ein solches Modell wäre konform zur Schuldenbremse in der Thüringer Haushaltsordnung durchführbar. Die konkrete Ausgestaltung, die hier in einer ersten Skizze angerissen wird, soll unter Anpassung an die oben entwickelten Kriterien für eine ÖÖP-Praxis vorgenommen werden. Vorgesehen ist, einen entsprechenden Vorschlag Anfang des Jahres 2017 vorzulegen.

Dass der Bund mit der von ihm vorgeschlagenen Infrastrukturgesellschaft Verkehr ebenfalls auf das Modell der Öffentlich-Öffentlichen Partnerschaften zur Mobilisierung von Kapital für die Vorfinanzierung öffentlicher Investitionen setzt, zeigt, wie weit die entsprechende Diskussion inzwischen Raum greift. Dabei darf nicht verhehlt werden, dass der Bund diese Debatte in hohem Maße uneinheitlich führt. Während auf der SPD-Seite eine Abkehr von der ÖPP-Logik erkennbar ist, fokussieren das Bundesfinanzministerium (BMF), aber auch das Verkehrsministerium des Bundes ausschließlich auf Modelle, die im Kern dazu dienen sollen, die Rendite- und finanziellen Interessen privater Unternehmen, wie etwa Versicherungen, zu bedienen. In diesem Sinne unterbreitet das BMF bei der geplanten Änderung des Art. 104b Grundgesetz den Vorschlag, dass der Bund Schulen finanziert, dabei Steuerungsrechte wahrnimmt und über die ÖPP AG des Bundes dafür Sorge trägt, dass die Kommunen in großem Maße Schul-ÖPP-Projekte realisieren. Eine solche Entwicklung wäre geeignet, die Debatte über Schlussfolgerungen aus den negativen Erfahrungen mit ÖPP-Projekten zu ersticken und den Rahmen für eine progressive ÖÖP-Politik unverhältnismäßig einzuschränken. Selbst wenn die Infrastrukturgesellschaft Verkehr aufgrund fehlender Einigkeit zwischen Bund und Ländern einerseits und innerhalb der Großen Koalition andererseits nicht gebildet werden sollte, besteht eine gewisse Chance, dass die entsprechende Diskussion – in Verbindung mit den Ambitionen der sozialdemokratischen Seite innerhalb der Großen Koalition auf Bundesebene –, das Koope-

rationsverbot in Art. 91b Grundgesetz aufzugeben und mehr Investitionen des Bundes für Länder und Gemeinden über Art. 104c Grundgesetz zu ermöglichen, den politischen Raum dafür öffnet, die Investitionspolitik des Freistaates einer grundsätzlichen Revision zu unterziehen. Dies setzt voraus, dass entsprechende Vorhaben nicht durch eine ÖPP-Initiative des Bundes vorab delegitimiert werden. Hierzu wurden im ersten Teil dieses Papiers vier Vorschläge unterbreitet, die zudem mit einem Modell für ein Kulturinvestitionsprogramm, unterstützt durch eine zu gründende Kulturinvestitionsgesellschaft (KIG) auf Basis eines ÖÖP-Modells, erweitert wurden.

Die Autor_innen sind davon überzeugt, dass diese Vorschläge weder besonders mutig oder unvernünftig sind, sondern in nicht allzu ferner Zukunft den Mainstream der haushaltswirtschaftlichen Debatte darstellen werden. Unter diesen Umständen erscheint es freilich sinnvoll, nicht zu lange zu warten und Grundsatzdebatten zu führen. Stattdessen sollten die Vorschläge zügig geprüft und umgesetzt werden.

Mut wird möglicherweise nur dort gebraucht, wo die Auseinandersetzung über die Etablierung einer progressiven ÖÖP-Praxis auch auf der formalen Ebene politisch zu führen ist. Die von Fabio De Masi angemahnte Bereitschaft, sich offensiv gegen einen aus falschen Regeln erwachsenen institutionellen Rahmen zur Wehr zu setzen und ihn auch gezielt auszudehnen, wäre nicht nur zwingend als Prozessbegleitung notwendig, sondern sogar konstitutiv, um den oben bereits als zentrales Element einer progressiven ÖÖP-Praxis charakterisierten Bruch mit der

neoliberalen Privatisierungslogik manifest und zum Gegenstand der politischen Polarisierung zu machen (De Masi 2016).

Alexander Fischer war in verschiedenen Funktionen für den Freistaat Thüringen tätig und ist seit Dezember 2016 Staatssekretär für Integration, Arbeit und Soziales in Berlin.

Benjamin-Immanuel Hoff ist Minister für Kultur, Bundes- und Europaangelegenheiten sowie Chef der Thüringer Staatskanzlei.

Birgit Keller ist Ministerin für Infrastruktur und Landwirtschaft im Freistaat Thüringen.

Abelshauer, Werner (1999): Kriegswirtschaft und Wirtschaftswunder. Deutschlands wirtschaftliche Mobilisierung für den Zweiten Weltkrieg und die Folgen für die Nachkriegszeit, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 4, S. 503–538.

Abgeordnetenhaus von Berlin (2015): Zukunftssichere Schienenfahrzeugbeschaffung der Berliner Verkehrsbetriebe Anstalt öffentlichen Rechts – Beschaffungsstrategie und Finanzierungsmodell (Bericht der Senatsverwaltung an den Hauptausschuss vom 9.11.2015), Rote Nummer 2489, unter: www.parlament-berlin.de/ados/17/Haupt/vorgang/h17-2489-v.pdf.

Bertelsmann Stiftung (2016): Erfassung zukunfts wirksamer Aufgaben der öffentlichen Hand. Eine infrastrukturbezogene Erweiterung des öffentlichen Investitionsbegriffs, Gütersloh, unter: www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/NW_Zukunftswirksame_Ausgaben_Langfassung.pdf.

Bischoff, Joachim/Müller, Bernhard (2009): Das Finanzchaos in Hamburg: Anmerkungen zum Bericht des Landesrechnungshofes, Beitrag vom 4.2.2009, unter: www.die-linke-hamburg.de/politik/diskussionen/detail/artikel/das-finanzchaos-in-hamburg.html.

Bischoff, Joachim/Müller, Bernhard (2012): Schulbau und Schuldenbremse, Beitrag vom 17.9.2012, unter: www.gew-hamburg.de/themen/schule/schulbau-und-schuldenbremse.

Bofinger, Peter/Horn, Gustav A. (2009): Die Schuldenbremse gefährdet die gesamtwirtschaftliche Stabilität und die Zukunft unserer Kinder, Offener Brief vom 26.5.2009, unter: www.boeckler.de/pdf/imk_appell_schuldenbremse.pdf.

BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2015): Stärkung von Investitionen in Deutschland, Bericht der Expertenkommission im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Energie, Sigmar Gabriel, unter: www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF//investitionskongress-report-gesamtbericht-deutsch-barrierefrei,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf.

BRH – Bundesrechnungshof (2009): Gutachten – Öffentlich private Partnerschaften (ÖPP) im Bundesfernstraßenbau, unter: www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/gutachten-berichte-bwv/berichte/sammlung/resolveuid/c46da719b90e41ca9e1ed5510cc2e756

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

Bürgerschaft FFH – Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2006): Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft: Neuorganisation des hamburgischen Schulbaus: Das Modell Hamburg Süd (Öffentlich Öffentliche Partnerschaft) vom 4.7.2006 (Drs. 18/4630), unter: www.hamburg.de/contentblob/3221162/data/drucksache-hamburg-sued.pdf.

Bürgerschaft FFH (2007): Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft: Das Modell Hamburg Süd. Übertragung der Verantwortung für Bau und Bewirtschaftung von 32 Schulen im Süden Hamburgs auf die GWG Gewerbe, 13.2.2007 (Drs. 18/5799), unter: www.buerger-schaft-hh.de/ParlDok/dokument/20081/das-modell-hamburg-s%c3%bcd-

[%c3%bcbertragung-der-verantwortung-f%c3%bcr-bau-und-bewirtschaftung-von-32-schulen-im-s%c3%bcden-hamburgs-auf-die-gwg-gewerbe.pdf](#).

Bürgerschaft FFH (2009a): Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft: «Schulbau in Hamburg – Erfahrungsbericht Hamburg Süd», Erfahrungsbericht über die Öffentlich-Öffentliche Partnerschaft im Modell Hamburg Süd und notwendige Anpassungen des Haushaltsplans 2009/2010 sowie Ausschreibung einer Tranche für den Bau bzw. die Sanierung und den Betrieb von 15 beruflichen Schulen, 29.9.2009 (Drs. 19/4209), unter: www.buergerschaft-hh.de/ParlDok/dokument/27484/%e2%80%9eschulbau-in-hamburg-%e2%80%93-erfahrungsbericht-hamburg-s%c3%bcd/%e2%80%9c-erfahrungsbericht-%c3%bcber-die-%c3%b6ffentlich-%c3%b6ffentliche-partnerschaft-im-modell-hamburg-s%c3%bcd-und.pdf.

Bürgerschaft FFH (2009b): Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft: Gründung des Sondervermögens Schule – Bau und Betrieb, 29.9.2009 (Drs. 19/4208), unter: www.hamburg.de/contentblob/3821086/606bef34c5e89afa1418c97a95a23a43/data/download-drs-19-4208.pdf.

Bürgerschaft FFH (2009c): Gemeinsamer Bericht des Haushaltsausschusses und des Schulausschusses über die Drucksache 19/4209, 8.12.2009 (Drs. 19/4800), unter: www.buergerschaft-hh.de/ParlDok/dokument/27986/gemeinsamer-bericht-des-haushaltsausschusses-und-des-schulausschusses-%c3%bcber-die-drucksache-19-4209-%e2%80%9eschulbau-in-hamburg-%e2%80%93-erfahrungsbericht-hamburg.pdf.

Bürgerschaft FFH (2012): Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft: Neuausrichtung von Bau und Bewirtschaftung der staatlichen Schulimmobilien, 18.9.2012 (Drs. 20/5317), unter: www.hamburg.de/contentblob/3709122/edd87f17561e42cd22d7fd058fa42161/data/download-drucksache-vm.pdf.

Bürgerschaft FHH (2016): Bericht des Haushaltsausschusses über die Drucksache 21/2500: Monitoring Schuldenbremse 2015 vom 15.3.2016, unter: www.buergerschaft-hh.de/ParlDok/dokument/51997/bericht-des-haushaltsausschusses-%c3%bcber-die-drucksache-21-2500-monitoring-schuldenbremse-2015-%e2%80%93-beratende-%c3%a4u%c3%9ferung-nach-%c2%a7-81-absatz-2-lho-bericht.pdf.

CDU Hamburg/Bündnis 90/Die Grünen Hamburg (2008): Vertrag über die Zusammenarbeit in der 19. Wahlperiode der Hamburgischen Bürgerschaft zwischen der Christlich Demokratischen Union, Landesverband Hamburg und Bündnis 90/Die Grünen, Landesverband Hamburg, GAL, 17.4.2008, unter: <https://hamburg.gruene.de/sites/default/files/dokument/17-05-2010/gal2008koalitionsvertraggalcdu19buergerschaft.pdf>.

De Masi, Fabio (2016): Die EU zerstört Europa, in: Neues Deutschland, 20.7.2016.

DIE LINKE. Berlin (2016): StadtPlan Berlin: 12 Projekte für eine soziale, demokratische und ökologische Stadtentwicklung. Beschluss des Landesausschusses und des Landesvorstands vom 16.8.2016, unter: www.die-linke-berlin.de/politik/positionen/partei/strategiedebatte/stadtplan_berlin/.

DIE LINKE. im Abgeordnetenhaus von Berlin (2016): Woher kommen die Milliarden für die Sanierung und den Neubau von Schulen? Beitrag vom 6.7.2016, unter: www.linksfraktion-berlin.de/fileadmin/linksfraktion/download/2016/Schulbau_Material_gesamt_20160706.pdf.

Friedman, Milton (1975): An Economist's Protest, Sun Lakes, Arizona.

GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e. V. (2011): ÖÖP/ÖPP – Öffentliche Partnerschaften zwischen Kommunen und Wohnungsunternehmen. Dokumentation von Best-Practice-Beispielen, Berlin.

GEW Hamburg (2016): Schulbau in Hamburg – Bildungsräume werden weggespart, unter: www.gew-hamburg.de/themen/bildungspolitik/schulbau-in-hamburg-bildungsraeume-werden-weggespart.

Handelsblatt (2016): Regierungsberater wollen Investitionszwang für den Staat, 10.11.2016.

IMF – International Monetary Fund (2016): Germany: Staff Concluding Statement of the 2016 Article IV Mission, 9.5.2016, unter: www.imf.org/external/np/ms/2016/050916.htm.

Koo, Richard (2016): «Ein Schuldenerlass wäre sinnlos», Interview, in: Euro am Sonntag, 6.6.2016, unter: www.finanzen.net/nachricht/aktien/Euro-am-Sonntag-Interview-Oekonom-Richard-Koo-34-Ein-Schuldenerlass-waere-sinnlos-34-4917529.

LRH FFH – Landesrechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg (2009): Jahresbericht 2009 über die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Freien und Hansestadt Hamburg mit Bemerkungen zur Haushaltsrechnung 2007, unter: www.hamburg.de/contentblob/1114158/data/jahresbericht-2009.pdf.

LRH FFH (2015): Monitoring Schuldenbremse 2015. Beratende Äußerungen nach § 81 Absatz 2 LHO, 12.11.2015, unter: <http://schuldenbremse.hamburg/contentblob/4617210/194d0174055ca9aa5c737d5c0f57d4d/data/beratende-aeusserung-2015.pdf>.

LRH FFH (2016): Monitoring Schuldenbremse 2016. Beratende Äußerungen nach § 81 Absatz 2 LHO, 18.8.2016, unter: <http://schuldenbremse.hamburg/contentblob/6808342/1372a9859982161e5433275c333593d3/data/beratende-aeusserung-2016.pdf>.

Loer, Elmar (2007): Public Private Partnership und Public Public Partnership. Kooperations- und Konzessionsmodelle sowie interkommunale Zusammenarbeit im Lichte des Vergaberechts, Göttingen.

Paetz, Christoph/Rietzler, Katja/

Truger, Achim (2016): Die Schuldenbremse im Bundeshaushalt seit 2011. Die wahre Belastungsprobe steht noch aus, in: IMK-Report 117, unter: www.boeckler.de/pdf/p_imk_report_117_2016.pdf.

Ramelow, Bodo (2015): Regierungserklärung, 26.11.2015, unter: www.thueringen.de/th1/tsk/tsk/mp/reden/.

Redaktion Sozialismus (2008): Neue Wege für Hamburg?, unter: www.sozialismus.de/detail/artikel/neue-wege-fuer-hamburg-1/.

Ruhland, Bettina (2010): Öffentlich-öffentliche Partnerschaften aus der Perspektive des Vergaberechts, in: Verwaltungsarchiv, S. 399–407.

Rürup, Bert (2016): Die Schuldenbremse wird zur Wachstumsbremse, in: Handelsblatt, 22.7.2016, unter: research.handelsblatt.com/assets/uploads/AnalyseSchuldenbremse-Wachstum.pdf.

Schreiner, Patrick (2015): Die Schuldenbremse umsetzen, ohne die Schuldenbremse umzusetzen, unter: www.annotazioni.de/post/1527.

Schulmeister, Stephan (2014): Die große Depression, der New Deal, ihre Bewertung durch den Mainstream und die Krise Europas, in: WIFO Working Papers, 483/2014, Wien, unter: www.wifo.ac.at/jart/prj3/wifo/resources/person_dokument/person_dokument.jart?publikationsid=50685&mime_type=application/pdf.

Schulmeister, Stephan (2015): Kapitalismus ohne Wachstum – geht nicht, in: Quart 2/2015, S. 7–9, unter: www.quart-online.at/artikel.php?artikelid=1051&ausnr=60.

SPD/DIE LINKE/Bündnis 90/Die Grünen (2016): Berlin gemeinsam gestalten. Solidarisch. Nachhaltig. Weltoffen. Koalitionsvereinbarung zwischen Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD), Landesverband Berlin und DIE LINKE, Landesverband Berlin und BÜNDNIS 90/Die Grünen, Landesverband Berlin für die Legislaturperiode 2016–2021, unter: https://gruene.berlin/sites/gruene.berlin/files/2016-11-16-koalitionsvereinbarung_2016-21_final_0.pdf.

Truger, Achim (2016): The Golden Rule of Public Investment – A Necessary and Sufficient Reform of the EU Fiscal Framework, in: IMK-Working Paper 168, unter: www.boeckler.de/pdf/p_imk_wp_168_2016.pdf.

Wagner, Gert G. (2015): Sollten statistische Indikatoren politische Entscheidungen ersetzen?, in: DIW-Wochenbericht 43, S. 1048.

Waßmuth, Carl (2016): Schulprivatisierung in Berlin, 9.9.2016, unter: www.who-owns-the-world.org/2016/09/09/schulprivatisierung-in-berlin/.

WD – Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestags (2015): Sachstand: Einzelfragen zur Verkehrsinfrastrukturgesellschaft.

WD (2016): Ausarbeitung: Die rechtliche Einbindung einer Verkehrsinfrastrukturgesellschaft und ÖPP in die europäische Schuldenregel, unter: www.bundestag.de/blob/407586/174b679e51a15a9036a9612da76f70ef/pe-6-057-15-pdf-data.pdf.

Wolf, Harald/Zillich, Steffen (2016): Investieren statt Schuldenbremse. Öffentlich-Öffentliche Partnerschaften statt Öffentlich-Private Partnerschaften, unter: www.die-linke-berlin.de/politik/positionen/politik_fuer_berlin/haushaltsverfassung/investieren_trotz_schuldenbremse/.

IMPRESSUM

ANALYSEN Nr. 32

wird herausgegeben von der Rosa-Luxemburg-Stiftung

V. i. S. d. P.: Ulrike Hempel

Franz-Mehring-Platz 1 · 10243 Berlin · www.rosalux.de

ISSN 2194-2951 · Redaktionsschluss: Dezember 2016

Layout/Herstellung: MediaService GmbH Druck und Kommunikation

Lektorat: TEXT-ARBEIT, Berlin

Gedruckt auf Circleoffset Premium White, 100% Recycling

Die chronische Investitionsschwäche in Deutschland ist die Schattenseite einer Fokussierung auf die «schwarze Null» in den öffentlichen Haushalten. Im Mitte-links-Spektrum besteht im Hinblick auf die Rückkehr zu einer expansiveren staatlichen Investitionspolitik bzw. Investitionslenkung längst ein informeller Konsens. Eine staatliche Investitionsoffensive ist ein unverzichtbarer Baustein eines auf die Ablösung des finanzmarktgetriebenen Kapitalismus gerichteten Reformprojekts.

ALEXANDER FISCHER,
BENJAMIN-IMMANUEL HOFF
UND BIRGIT KELLER

