

Primat des Profits

Bildungszentrum Ostend in Frankfurt/Main: Anatomie eines vermeintlich erfolgreichen Public-Private-Partnership-Modells

Von Werner Rügemer



*Das Gymnasium für Berufstätige im Bildungszentrum Ostend, Frankfurt/M.
Foto: Rolf Oeser*

Seit einigen Jahren beauftragen Städte in Ost- und Westdeutschland immer häufiger Banken und Investorengruppen damit, Rathäuser, Kindergärten und vor allem Schulen zu bauen, zu sanieren und zu betreiben. Die Städte brauchen erst einmal keine Kredite aufzunehmen, sondern mieten die Gebäude für 20 bis 30 Jahre zurück. Das wird als die große neue Rettung für die überschuldeten öffentlichen Haushalte ausgegeben. Doch die bisher schon absehbaren Ergebnisse belegen das Gegenteil. Das Bildungszentrum Ostend (BZO) in Frankfurt/Main ist dafür ein gut dokumentiertes Beispiel.

Frankfurts Oberbürgermeisterin Petra Roth (CDU), bis Anfang Juni 2005 zugleich Präsidentin des Deutschen Städtetages, und ihr Kämmerer Horst Hemzal sind besonders eifrige Verfechter der kommunalen Privatisierung. Am 4. Juli 2003 unterzeichneten die Stadt und die THEO Grundstücksverwaltungsgesellschaft nach dem Public-Private-Partnership(PPP)-Modell die Verträge über Finanzierung, Planung und Bau des Bildungszentrums Ostend (BZO). Zum BZO gehören eine Musikschule (Hochs Konservatorium), zwei Abendgymnasien, eine Volkshochschule, eine Berufsschule (Bethmannschule) und eine Bankakademie.

Angeblich um 25 Prozent günstiger

Die Stadt mietete 2005 die Gebäude von THEO für 20 Jahre. Die Miete betrug im ersten Jahr 3,9 Millionen Euro und steigt jährlich um 1,5 Prozent auf 5,62 Millionen im Jahre 2030. In diesem letzten Jahr muß die Stadt die Gebäude für die doppelte Jahresmiete, also für 11,24 Millionen zurückkaufen. Die Stadt zahlt also insgesamt 102 Millionen Euro an Miete, während die Investition der Privaten 54,6 Millionen beträgt. Diese Abwicklung bringe der Stadt »Einsparungen von zirka 25 Prozent gegenüber einer konventionellen Beschaffung«, so die kühne Behauptung von Roth und Hemzal. Das BZO sei ein erfolgreiches Vorbild, Frankfurt werde auch bei anderen Projekten so verfahren.

In den meisten Städten lassen Lehrer und Stadtverwaltung die modischen PPP-Projekte über sich ergehen, auch wenn sie auf viele Ungereimtheiten stoßen. Nicht so in Frankfurt. Der Kreisverband der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) organisierte im Vorfeld ein Hearing zu den Tücken und Hintergründen von PPP. Die Lehrerschaft der Schulen nahm Meterstab und Bleistift in die Hand und ermittelte die Raumgrößen, besorgte sich die Fluchtpläne und Brandschutzvorschriften. Die Lehrer dokumentieren ihre Ergebnisse laufend gegenüber der Stadtverwaltung und den Medien.

Auch das städtische Revisionsamt schaltete sich ein. Die Revisoren, die von Amts wegen die ordentliche und sparsame Verwendung der städtischen Gelder überprüfen sollen, hatten Einblick in amtliche Unterlagen – jedoch nicht in alle. Am 12. Januar 2006 schickten sie ihren Revisionsbericht Nr.03/2005 – 14.21. Hl, rh/14.31 Ap – unter dem Titel »Wirtschaftlichkeit alternativer Bau-/Betreibermodelle am Beispiel Bildungszentrum Ost« an den Stadtkämmerer. Der 75 Seiten umfassende Bericht ist minutiös und informativ. Wohl gerade deshalb wurde er geheimgehalten. Nicht einmal die Ratsmitglieder bekamen ihn.

So kam durch die Lehrer, das Revisionsamt, die Anfragen des Stadtverordneten Eberhard Dähne von der Fraktion »Die Linke« und schließlich durch den Lokalredakteur Martin Müller-Bialon von der Lokalausgabe der Frankfurter Rundschau eine Menge Informationen zusammen. Daraus läßt sich exemplarisch die Anatomie eines PPP-Projekts erstellen, wie es sonst kaum möglich ist. Das Ergebnis, bezogen auf die, wie sich zeigt, frei erfundenen Versprechungen der Oberbürgermeisterin und ihres Kämmerers, ist vernichtend.

Die Verträge: Geheim und unklar

THEO ist die eigens für das BZO gegründete Tochtergesellschaft der Südleasing GmbH, die wiederum eine Tochtergesellschaft der Landesbank Baden-Württemberg (LBBW) ist. THEO ist Bauherr, über THEO läuft die Finanzierung. Die Gelder werden durch individuelle Anleger und Kredite der LBBW aufgebracht. Die Anleger wollen Rendite sehen, die LBBW verdient an Provisionen und Zinsen. THEO schloß mit der Müller-Altvatter Bauunternehmung GmbH einen »Totalübernehmervertrag« für den Bau. Müller-Altvatter ist wiederum eine Tochtergesellschaft der Royal Bam Group, des größten niederländischen Baukonzerns.

Das Vertragswerk zwischen Stadt und THEO besteht erstens aus dem Vertrag über den Verkauf des städtischen Grundstücks an THEO, zweitens aus drei »Nachträgen« mit zahlreichen Anlagen und drittens dem erst ein Jahr später geschlossenen Betreibervertrag. Letzterer ist 250 Seiten stark und soll die Bedingungen regeln, zu denen THEO während der Mietzeit die Gebäude kaufmännisch und technisch betreibt.

Ursprünglich war der Vertrag öffentlich ausgeschrieben worden. Er sollte auch das Betreiben während der Mietzeit beinhalten. Als Müller-Altvatter den Zuschlag für den Bau erhalten hatte,

wurde der Betreibervertrag herausgenommen. Er wurde ein Jahr später abgeschlossen, diesmal allerdings ohne öffentliche Ausschreibung. Müller-Altvatter bekam den Vertrag. »Nach Aktenlage fehlt ein Dokument, in dem begründet wird, weshalb der Betrieb nicht weiter verhandelt wurde. Außerdem ist nicht erkennbar, daß die anderen Bieter darüber schriftlich in Kenntnis gesetzt wurden. Dies ist umso erstaunlicher, weil gerade die gemeinsame Vergabe von Investition und Betrieb die Grundidee der PPP-Projekte für wirtschaftliches Bauen darstellt«, merkten die Revisoren an.

Die Verträge sind geheim. Die Stadtverordneten beschließen zwar das Projekt, bekommen die Verträge aber nicht zu sehen. Selbst den Revisoren legte Kämmerer Hemzal das Originalangebot des später ausgewählten Investors Südleasing GmbH nicht vor. Die Kommunalaufsicht genehmigte das Vertragswerk; aber, so die Revisoren: Es »ist nicht zweifelsfrei erkennbar, welche Unterlagen und Informationen der Aufsichtsbehörde zugeleitet worden waren«.

Viele Vertragsbestimmungen sind unklar gehalten. Angaben zu Qualitätsstandards fehlen vielfach, etwa zu Dämmstoffen, Fensterverglasung, Wasserspararmaturen, Energieeinsparung und sonstigen technischen Ausrüstungen. So ist es dem Investor ohne weiteres möglich, »von der stadtseits üblichen Bauqualität im eigenen wirtschaftlichen Interesse abzuweichen« und zum Beispiel »die Frankfurter Standards zur Energieeinsparung nicht zu erreichen«, stellten die Revisoren fest.

Es kommen weitere Unsicherheiten dazu. So wird etwa der Betreibervertrag als Loseblattsammlung geführt, »wodurch Seiten ohne Schwierigkeiten ausgetauscht werden könnten. Dies halten wir im Interesse der Rechtssicherheit für problematisch«.

Schulvertreter durften an der Gebäudeübergabe nicht teilnehmen. Sie erhielten kein Exemplar des Bauantrags.

Mindere Bauqualität, enge Räume



*Unwirtschaftliches Bauen als Methode: Dr. Hochs Konservatorium
Foto: Rolf Oeser*

Der Vertrag läuft 20 Jahre. »Nach dieser Zeitspanne hat der Investor kaum noch Interesse an der Höhe der Folgekosten, was den Schluß nahelegt, daß Bauqualität und Ausstattung lediglich diesen Zeitraum ›aushalten‹ muß«, so die Revisoren. Ein Gebäude dieser Art muß aber mindestens 60 Jahre lang halten, wenn es sich lohnen soll. Im Vertrag ist auch nicht festgelegt, daß der Investor technisch überholte Anlagen und Ausstattungsgegenstände während oder zum Ende der Mietzeit austauscht.

Aber auch neben diesen langfristigen Mängeln wird die Billigbauweise des Investors schon jetzt im täglichen Schulbetrieb sichtbar. Schule wird zum lieblosen Durchlaufraum, aus dem man möglichst schnell herauskommen will. Wie die Lehrer ausgemessen haben, sind alle Klassenräume zu klein. Die hessische Schulordnung schreibt 65 Quadratmeter für einen Klassenraum mit 30 Schülern vor. Doch die Räume haben nur zwischen 55 und 57 Quadratmeter. »Bei mehr als 200 Unterrichtsräumen macht dies über 1 000 Quadratmeter aus«, hat Wolfgang Hafemann, Leiter der Bethmannschule, ausgerechnet.

Es fehlen Gemeinschaftsräume, in denen sich die Schüler in den Freistunden aufhalten können. Als die Lehrer in einigen Fluren behelfsmäßig Tische und Stühle aufstellten, wurden sie vom Investor abgeräumt. Die geplante Cafeteria, in der allerdings zu Gastronomiepreisen konsumiert werden müßte, ist immer noch eine Bauruine. Obwohl die Räume zwischen 8.00 und 22.00 Uhr mehrfach genutzt werden, wird nur zweimal pro Woche gereinigt.

Bedenklich sind die fehlenden Fluchtwege, sagt die Studienleiterin des Abendgymnasiums I, Herta Walther. Ein nachträglich zugesagtes Zusatztreppenhaus ist auch ein Jahr später immer noch nicht gebaut. Die Feuerwehr hat das Gebäude immer noch nicht abgenommen. Hafemann teilte dem Stadtschulamt mit: »Die Endfassung einer Brandschutzordnung liegt immer noch nicht vor.« Er beklagt offenliegende Kabel, über die die Schüler stolpern. Weil nur ein Drittel der Fenster mit Außenjalousien ausgerüstet sei, werde es im Sommer in den Klassenräumen unerträglich heiß. Es gebe keine Klimaanlage, sondern nur Ventilatoren.

Risiken zu Lasten der Stadt

Die Stadt trägt das generelle Risiko, daß der Investor ein Gebäude errichtet, dessen ohnehin unklar definierte Bauqualität nur 20 Jahre bestehen muß. Es kommen aber weitere Risiken hinzu, die schon während der Mietzeit greifen.

Die Stadt muß zusätzlich zur Miete einen Zuschuß zur Bauunterhaltung zahlen. Er beträgt im ersten Jahr 90 000 Euro und erhöht sich wie die Miete jährlich um 1,5 Prozent. Ausgenommen von der Bauunterhaltung sind allerdings alle Leuchtmittel, alle Schönheitsreparaturen und alle Schäden, die durch »Dritte« verursacht werden. Da muß sich dann die Stadt mit den US-Anwälten des Investors über jeden Kratzer streiten: Wurde er von »Dritten« verursacht? Von wem genau? Gehört die Reparatur zur Bauunterhaltung oder zur Schönheitsreparatur? Alle Glühbirnen, Leuchtdioden u. ä. muß die Stadt sowieso selbst bezahlen.

Die Revisoren stellten fest, daß der Investor möglichst billige Materialien verbaut hat. Er habe kein Interesse daran, Strom-, Heiz- und Wasserkosten zu sparen. Die zahlt ja der Mieter, die Stadtverwaltung. So wurden in die Waschbecken billige Wasserhähne eingebaut, die keine automatischen Wasserstopper haben. »Mit geringem Mehraufwand, z. B. mit einer dickeren Wärmedämmung der Dachfläche und effizienteren Verglasungen, hätte der Primärenergieverbrauch um 30 Prozent reduziert werden können.« Billige Bauweise – 30 Prozent mehr Heizkosten: Aber auch die werden bei der Behauptung, das PPP-Modell sei um 25 Prozent günstiger, einfach ausgeblendet.

Verborgene »Nebenkosten«

Die Oberbürgermeisterin und ihr Kämmerer verschweigen aber auch viele weitere »Nebenkosten«. So hat die Stadtverwaltung im Zuge ihrer Privatisierungsgläubigkeit ihre eigenen Ämter für inkompetent erklärt und zur »Verfahrensunterstützung« mehrere private

Beratungsfirmen beauftragt: MAIB Consulting für die Raumbedarfsplanung, die Anwaltskanzlei Clifford Chance Pünder für Rechtsberatung und Vertragsgestaltung, das Ingenieurbüro Drees & Sommer für die Investorenauswahl und das Bau-Controlling, das Büro DS-Plan für Facility Management usw. Dafür zahlte die Stadt 1,46 Millionen Euro an Honoraren, wobei insbesondere die für Clifford Chance Pünder mit 432 000 Euro und für Drees & Sommer mit 646 000 Euro hervorstechen. Diese Ausgaben gingen »natürlich« auch nicht in den geschönten Vergleich zwischen öffentlicher und privater Lösung ein, belasten aber zusätzlich den städtischen Haushalt.

Der Investor hat vertragsgemäß 1,8 Millionen Euro für den Bau von 170 Auto-Stellplätzen investiert. Die stehen aber gar nicht den Schulen zur Verfügung, sondern der Investor vermietet diese Stellplätze 20 Jahre lang selbst. Er behält die Mieteinnahmen für sich, rechnet aber die 1,8 Millionen in die Gesamt-Investitionskosten ein, die die Grundlage für die Miete der Stadt bilden!

Wenn der Investor Mehrkosten für Bauunterhaltung nachweist, muß der städtische Zuschuß angepaßt werden, so heißt es im Vertrag. Wenn der Investor aber z.B. durch Billiglöhner und billiges Material seine Kosten senkt, muß er sie erst ab vier Prozent Einsparung an die Stadt weitergeben. Ob der Investor der Stadt eine solche Einsparung aber überhaupt mitteilen würde, ist wenig wahrscheinlich. Außerdem ist es bei Konzernen heute üblich, Billiglöhner zu beauftragen, den Kunden aber Facharbeiterlöhne in Rechnung zu stellen.

Das ist natürlich alles »ganz legal«, es wurde »frei« vertraglich ausgehandelt. Diese Investoren-Dienlichkeit wurde nicht zuletzt mit Hilfe der privaten Berater wie Clifford Chance Pünder durchgesetzt.

Die THEO Grundstücksverwaltungsgesellschaft mußte von der Stadt die Grundstücke kaufen. Das wäre nicht nötig gewesen, wenn die Stadt selbst Bauherr wäre, die Grundstücke gehörten ihr ja schon. Der Kauf wurde aber nötig, damit die Anleger und Geldgeber als Bauherren auftreten können, denn nur so können sie ihre Investition steuermindernd auf ihre sonstigen Gewinne anrechnen lassen. Deshalb mußte THEO auf den Kaufpreis von elf Millionen noch 380 000 Euro Grunderwerbssteuer bezahlen, die zu den Investitionskosten zählt und in die Miete eingerechnet wird.

Nebenbei sei erwähnt, daß diese übliche PPP-Finanzierungsmethode zu Steuerverlusten für den Staat führt: Die privaten Anleger verkürzen an ihren jeweiligen Wohn- und Firmensitzen ihre Steuerzahlung. Die Steuereinnahmen des Staates Bundesrepublik Deutschland sinken. Jedes dieser Privatisierungsprojekte nagt an den Steuereinnahmen der überschuldeten Bundesrepublik und untergräbt damit auch die Finanzmittel, die den Kommunen zur Verfügung stehen. Die Investoren freut das, denn sie produzieren damit selbst die »leeren öffentlichen Kassen«, die als Sachzwang-Argument zugunsten von PPP herangezogen werden.

Damit aber nicht genug: Wenn die Stadt nach 20 Jahren die Gebäude kauft, muß sie ebenfalls Grunderwerbssteuer bezahlen, die zum Kaufpreis hinzukommen. Ebenso kommen die »Nebenkosten« eines Grunderwerbs zweimal hinzu, so die Kosten für den Notar und die Grundbucheinträge.

Schließlich steigen die Mieten und Betreiberkosten für die Billigbauten noch dadurch, daß alle Leistungen des privaten Investors der Umsatzsteuer von 16 Prozent unterliegen, »was bei einer Eigenbaumaßnahme zumindest für die Leistungserbringung durch eigenes Personal nicht der Fall wäre«, konstatierten die Revisoren.

PPP: teuer und schlechter

Die Revisoren stellen der Oberbürgermeisterin ein vernichtendes Zeugnis aus. Der von der Stadtspitze behauptete 25-Prozent-Vorteil für die PPP-Version sei unseriös. Risiken und Nebenkosten blieben unberücksichtigt, es habe keine »betriebswirtschaftliche Gesamtbetrachtung« stattgefunden, so die Revisoren.

Die Investorenlösung sei beim Bau um 4,3 Millionen Euro teurer, also um 6,45 Prozent, lautet die Schlußbewertung der Revisoren. Wenn man die geschätzten Mehrkosten für Strom und Heizung dazurechnet, komme man auf weitere 2,2 Millionen, die das PPP-Modell die Stadt teurer zu stehen komme. Dann müßte man auch noch die Kosten von 1,46 Millionen für die privaten Berater hinzurechnen. Dann müßte man noch die zweimal zu zahlende Grundsteuer hinzurechnen. Dann müßte man noch die 1,8 Millionen für die 170 Stellplätze dazurechnen, die der Investor in die Miete für die Stadt einrechnet, während er aber die Stellplätze selbst vermietet ... Die möglichen Risiken bei Reparaturen, die die Stadt schließlich doch selbst übernehmen muß, die Risiken nach Ende der Mietzeit – sie sind nicht kalkulierbar.

Ergebnis: Die PPP-Lösung ist viel teurer, die Gebäude sind viel schlechter. Der vollmundig von der Oberbürgermeisterin und ihrem Kammerdiener versprochene 25-Prozent-Vorteil des PPP-Modells erweist sich als haltloses Phantasieprodukt.

aktualisierter Vorabdruck aus: Werner Rügemer: Privatisierung in Deutschland. Von der Treuhand zu Public Private Partnership. Eine Bilanz. Münster 2006, Verlag Westfälisches Dampfboot. 200 Seiten, 24,90 Euro (ab 24. April im Buchhandel)