

Bezirksamt Reinickendorf, Eichborndamm 215, 13437 Berlin

Senatsverwaltung für Finanzen
Herrn Senator Dr. Matthias Kollatz

Telefon: (030) 90294-2300
Telefax: (030) 90294-2214
eMail: Frank.Balzer@reinickendorf.berlin.de
Internet: www.berlin.de/ba-reinickendorf

durch Fach

Datum:

30. 11. 2018

Berliner Schulbauoffensive - Rahmenvertrag mit der HOWOGE

Sehr geehrter Herr Senator Kollatz,

der Rahmenvertrag mit der HOWOGE wird in der vorliegenden Version vom Bezirksamt Reinickendorf von Berlin aus den folgenden Gründen kritisch gesehen und daher nicht befürwortet:

Schon das gesamte Konstrukt der Finanzierung über die HOWOGE ist zweifelhaft.

Über die Beteiligung der HOWOGE werden die Ausgaben für Schulneubau und Schulsanierung, die zu den ureigensten Aufgaben des Staates gehören, in Schattenhaushalte verlagert. Dies verstößt gegen die hergebrachten Grundsätze der Haushaltswahrheit (§ 13 LHO) und der Haushaltsklarheit (§ 14 LHO). Allein schon der in § 6 Abs. 4 S. 1 auftauchende Begriff der „Forfaitierung“ als Mittel der Kreditfinanzierung zeigt, dass man sich hier außerhalb des für die hergebrachte Haushaltswirtschaft üblichen Instrumentariums bewegt.

Mag die HOWOGE auch noch im Landeseigentum stehen, so ist ein Verkauf niemals ausgeschlossen. Bei Veränderungen der Mehrheitsverhältnisse und der politisch handelnden Personen weiß man nie, wie spätere Entscheidungen ausfallen. Eine Aussage kann der Senat demnach derzeit nur für die laufende Legislaturperiode treffen. Wie die politischen Mehrheitsverhältnisse im Senat danach aussehen, ist nicht absehbar. Nicht nur rechtlich, sondern auch wirtschaftlich stünde dem Land Berlin im Falle eines Verkaufs der HOWOGE ein privates, profitorientiertes Unternehmen gegenüber. Damit bestünden die alten Probleme von öffentlich-privater Partnerschaft (ÖPP). Ein Kernproblem ist, dass das, was vordergründig billig erscheint und manches kurzfristig ermöglicht, langfristig betrachtet teurer wird, als die Durchführung in Eigenregie. Zu den wirtschaftlichen Risiken gehört insbesondere die langfristige Bindung. Zahlungsverpflichtungen bestehen unabhängig von künftigen Planungen. Hier ist auch ungeklärt, wie mit den Verträgen in Zeiten finanziellen Mangels der öffentlichen Hand umgegangen werden kann.

Der im Entwurf vorliegende Rahmenvertrag erweckt bereits am Anfang zumindest den Eindruck handwerklicher Mängel. Dies zeigt sich z. B. an Folgendem: Der Rahmenvertrag unterscheidet zwischen Schulneubau (Abschnitt I) und Schulsanierung (Abschnitt II), dort geregelt in den §§ 8 ff. Dem Neubau liegt - vereinfacht dargestellt - das Konzept zugrunde, dass das Land Berlin zugunsten der HOWOGE ein Erbbaurecht bestellt. Das bedeutet, dass entgegen sonstigen grundstücksrechtlichen Regelungen, wonach das Gebäudeeigentum am Grundstückseigentum hängt, die HOWOGE selbständig Eigentum am Gebäude erwirbt. Alsdann sollen die als Schulträger zuständigen Bezirksamter mit der HOWOGE einen Mietvertrag schließen. Dies ist - vorbehaltlich sonstiger Kritik - noch in sich schlüssig. Befremdlich scheint aber, dass § 12 bei der Schulsanierung ebenfalls die Bestellung eines Erbbaurechts vorsieht. Auch soll nach § 13 ein Mietvertrag geschlossen werden. Dies wäre so, als ob ein Haus- bzw. Wohnungseigentümer einen Handwerker mit Arbeiten beauftragt und dieser dafür in die Rolle des Vermieters schlüpft.

Was einzelne Punkte des Rahmenvertrages anbelangt, muss man zwar einräumen, dass es sich eben nur um einen Rahmenvertrag handelt. Dies hindert jedoch nicht, darauf aufmerksam zu machen, dass wesentliche Dinge immer noch ungeklärt sind:

Nach § 4 Abs. 5 sollen die Bezirke bereits mit Abschluss der Entwurfsplanung einen Mietvertrag mit der HOWOGE schließen. § 6 (Mietvertrag) sagt in seinem Abs. 1, dass „eine vorläufige Miete auf Grundlage der bis dahin eingeschätzten Kosten vereinbart“ wird. Hier weiß man noch gar nicht, wie hoch die Miete am Ende sein wird. Letztlich läuft alles auf eine Kostenmiete hinaus, deren genaue Höhe offen ist. Zwar existiert in § 6 Abs. 1 eine Art Deckelungsregelung: Wenn sich abzeichnet, dass die konkretisierte Miete um 10 % von der vorläufigen Miete abweichen wird, werden die Vertragspartner „verhandeln“ - das konkrete Ergebnis bleibt damit aber immer noch offen. Immerhin übernimmt die HOWOGE bei so genannten Typenbauten das Risiko der Kostensteigerung, aber eben nur soweit, wie diese im Verantwortungsbereich der HOWOGE liegen. Die so zustande gekommene Miete ist dann langfristig festgelegt. Denn der Mietvertrag soll gemäß § 6 Abs. 2 für eine „Grundmietzeit“ von 25 Jahren ab Übergabe des errichteten Gebäudes gelten – eine Verlängerung ist zu den gleichen Konditionen möglich (vgl. Abs. 7). Hier ist auch fraglich, wie mit später notwendigen Änderungswünschen, z. B. im Rahmen fortschreitender Digitalisierung, umgegangen werden soll. Welche Auswirkungen haben bauliche Änderungen aufgrund veränderter konzeptioneller Vorgaben der Senatsschulverwaltung auf die Miete?

§ 7 regelt die Gewährleistung. Diese sieht eine Haftung sowohl nach miet- wie auch werkvertragsrechtlichen Grundsätzen vor. Merkwürdig ist, dass am Ende von Abs. 1 die Gewährleistung („sie“) sich nicht auf unvorhergesehene Tatbestände bezieht. Hier werden als Beispiele Bodenverunreinigung, Altlasten und Kampfmittelfunde genannt. Trotzdem sieht Abs. 2 vor, dass die Kosten für die Beseitigung von Bodenverunreinigungen, Altlasten und Kampfmitteln grundsätzlich Teil der Gesamtinvestitionskosten sind und „über die Kreditaufnahme finanziert und während der Grundmietzeit amortisiert“ werden. Auch hier sieht das Bezirksamt finanziell schwer kalkulierbare Risiken, zumal ja gem. § 6 Abs. 2 u. a. auch die Kapitalkosten (Zins und Tilgung) „unter Berücksichtigung der Vollamortisation“ preisbildend für die Miete sein sollen.

Zumindest für den Bezirk Reinickendorf steht nach derzeitigem Erkenntnisstand kurzfristig zunächst einmal die Sanierung (§§ 8 ff.) im Vordergrund. Hier bleibt in erster Linie die oben aufgeworfene Frage, wieso hier ein Erbbaurecht für die HOWOGE bestellt und ein Mietvertrag geschlossen werden soll. Sollte dies wirklich so gewollt sein, dann sollen die Bezirke dafür, dass Schulgebäude saniert werden, über die Bestellung eines Erbbaurechts, welches das Eigentum an Grund und Boden und am Gebäude trennt, das Eigentum an den Gebäuden zumindest temporär verlieren und diese zurückmieten. Offensichtlich bedeutet dies, dass die Bezirke für die von der HOWOGE erbrachten Sanierungsleistungen ihre Gebäude gewissermaßen verpfänden sollen. Dies erscheint aber gegenüber einem landeseigenen Unternehmen eher ungewöhnlich.

Insgesamt bleibt die Frage, ob Mittel nur über das Modell des Rahmenvertrages zur Verfügung gestellt werden können, anderenfalls die Bezirke ohne finanzielle Unterstützung blieben, oder ob die Mittel auch für die Verplanung und Verbauung in Eigenregie bereitgestellt werden könnten. Dass in letzterem Fall die Bezirke Schwierigkeiten haben könnten, dies mit ihren personellen Ressourcen zu stemmen, ist allgemein bekannt. Das Personal, welches die HOWOGE (in welcher Form auch immer) einsetzt, würde aber letztlich auch durch die Bezirke bezahlt.

Bei Sanierungen soll die folgende Aufgabenteilung gelten: Die Bezirke konzentrieren sich auf die kleineren Maßnahmen unter 10 Mio. Euro (gemäß Gebäudescan 2016), die Landesebene auf die Großsanierungen (über 10 Mio. Euro lt. Gebäudescan 2016). Hier erfolgt keine eindeutige Zuordnung der von den Bezirken zukünftig zu verantwortenden Maßnahmen. Die Definition der Maßnahmen über 10 Mio. Euro lt. Gebäudescan lässt viele Interpretationen zu. Hieraus lässt sich keine zukünftige Handlungssicherheit bezüglich finanzieller wie auch personeller Erfordernisse ableiten.

Des Weiteren wird aufgeführt, dass die HOWOGE „die sanierten bzw. errichteten Schulen an die Bezirke nach kaufmännischen Grundsätzen auf der Basis von Kostenmieten“ vermietet. Welche kaufmännischen Grundsätze hier gemeint sind, wird nicht weiter erläutert.

Zu § 4 Nr. 2 ist kritisch anzumerken, dass die HOWOGE entweder vorrangig durch externe Sachverständige oder im 4-Augen-Prinzip durch ihren Controllingbereich (entsprechend dem BIM-Modell) die Vorplanungsunterlagen prüfen soll. Hier wird die Möglichkeit eröffnet, dass der Aufsteller der Unterlagen sich selbst prüft. Es ist fraglich, wie damit ein unabhängiges Qualitätsmanagement erfolgen kann.

Nr. 7 beziffert den Ausgleich für Projektentwicklungsleistungen mit 5% der jeweiligen Investitionssumme. Das hier zugrunde liegende Leistungsbild sowie die Angemessenheit dieser Vergütung lassen sich aufgrund fehlender Unterlagen nicht bewerten.

In § 6 Nr. 2 d werden 0,4% des Wiederbeschaffungswertes als Gebühr für die Unterhaltung während der Gewährleistung benannt. Die aktuelle Zumessung zur baulichen Unterhaltung liegt bei 1,32 % des Wiederbeschaffungswertes. Hier stellt sich die Frage, ob die angesetzte Gebühr zusätzlich anfällt oder hierin bereits enthalten ist.

In § 10 Nr.1 wird die Verpflichtung des Schulträgers in Abstimmung mit Sen BJJ zur Bestätigung des von der HOWOGE aufzustellenden Sanierungskonzeptes aufgeführt. Kritisch muss in diesem Zusammenhang der Passus gesehen werden, dass Maßnahmen, welche über den im Gebäudescan beschriebenen Umfang hinausgehen, der Zustimmung von SenFin bedürfen. Hier ist anzumerken, dass der Gebäudescan nicht geeignet ist, den tatsächlichen Sanierungsbedarf für jeden einzelnen Schulstandort zu ermitteln. Aufgrund seiner Konzeption ist der Gebäudescan vielmehr als eine Art „statistisches Hochrechnungsmodell“ zur Ermittlung eines Finanzbedarfs über alle Schulen zu betrachten. Somit steht die Befürchtung im Raum, dass auf dieser Basis die Erreichung eines Konsenses problematisch werden könnte. Die in Nr. 2 aufgeführten, ggf. erforderlichen zusätzlichen Leistungen sollten aufgrund des Grundsatzes von wirtschaftlichem Handeln nicht in verschiedene Zuständigkeiten und Verfahrensweisen aufgeteilt werden.

Die in § 13 Nr. 3 vorgesehene Gebühr in Höhe von 0,8% des Wiederbeschaffungswertes für die Übernahme des baulichen Unterhaltes erscheint in Relation des Gesamtansatzes der für die Unterhaltung insgesamt zur Verfügung stehenden 1,32% unverhältnismäßig.


Gemäß § 15 Nr. 1 ist der Schulträger in Organisations- und Finanzverantwortung bezüglich möglicher Ausweichquartiere. Bei der im Bezirk vorgesehenen Sanierung des Friedrich-Engels-Gymnasiums ist aus Sicht des Bezirksamtes eine Teilauslagerung notwendig. Wenn hier eine organisatorische Trennung der Verantwortlichkeiten erfolgt, wird dies zu Problemen im Ablauf führen. Mögliche Auslagerungen gehören zur Bauleistik und müssen von der projektierenden Stelle koordiniert und verantwortet werden. Eine komplette Auslagerung, wie sie von Seiten der HOWOGE gewünscht sein soll, wäre im Übrigen nicht möglich. Das Bezirksamt kann für so eine große Schule keine Ausweichflächen zur Verfügung stellen, auch nicht in Containerbauweise.

Die in §17 genannte angemessene Berücksichtigung der bezirklichen Belange ist unbestimmt.

Die in §18 aufgeführte Anlage wurde den Bezirken nicht zur Verfügung gestellt.

Aus den aufgeführten Gründen wird der Bezirk Reinickendorf den derzeit vorliegenden Rahmenvertrag nicht mitzeichnen.

Mit freundlichen Grüßen



Frank Balzer
Bezirksbürgermeister



Katrin Schultze-Berndt
Bezirksstadträtin