

Volksinitiative Unsere Schulen

Schriftliche Stellungnahme

Im Rahmen der Anhörung im Hauptausschuss und im Ausschuss für Bildung,
Jugend und Familie des Berliner Abgeordnetenhauses am 7. November 2018

Im Gedenken an Prof. Dr. Jürgen Schutte †

Mitbegründer von Gemeingut in BürgerInnenhand

Diese Veröffentlichung wurde gefördert von der

STIFTUNG ●●●●
MENSCHENWÜRDE
UND ARBEITSWELT

Inhalt

1	Einleitung.....	4
2	Kostensteigerung.....	7
2.1	Das Geld ist da.....	7
2.2	Mehrkosten durch Einbindung der HOWOGE.....	9
2.3	Die Planzahlen stimmen nicht.....	20
2.4	Spezifische Kostensteigerungen durch die Auswahl der HOWOGE.....	25
2.5	Kosten für die Bezirke – Abschreibungen für die HOWOGE.....	26
3	Verzögerung.....	32
3.1	Verzögerung durch den Verzicht parallel zu bauen.....	33
3.2	Verzögerung durch die Vertragswerke.....	34
3.3	Verzögerung durch große Lose.....	35
3.4	Verzögerung durch die Priorisierung auf den Neubau.....	37
3.5	Verzögerung durch Typisierung.....	38
4	Demokratieabbau und Transparenzverlust.....	40
4.1	Probleme mit Steuerung und Kontrolle.....	40
4.2	Informationsfreiheitsgesetz gilt nicht für privatrechtliche landeseigene Unternehmen.....	45
4.3	Zuständigkeitswirrwarr.....	47
4.4	Mögliche weitere Privatisierungsstufen.....	51
5	Weite Risiken und Nachteile.....	54
5.1	Auswirkungen auf Beschäftigte in Berlin und Brandenburg.....	54
5.2	Auswirkungen auf den Sport.....	58
5.3	Auswirkungen auf die Stadtökologie.....	58
5.4	Sozialer Nahraum - Wenn man die Schule mieten muss.....	58
6	Berliner Schulbau-Alternative.....	60
6.1	Fachkräftemangel nachhaltig überwinden.....	60
6.2	Klug öffentlich finanzieren.....	63
6.3	Gute Rahmenbedingungen für den Schulbau schaffen.....	65
6.4	Bestehende landeseigene Unternehmen reformieren.....	66
7	Fazit.....	68
	Anhänge.....	70
A	Was ist eine formelle Privatisierung? Definition und Beispiele.....	70
B	Die HOWOGE in der BSO – Was plant der Senat eigentlich genau?.....	80
C	Übersicht über HOWOGE-Schulen und deren Kostensteigerungen.....	87
D	Übersicht über abzuschließende Verträge.....	89
E	Umgehung der Schuldenbremse.....	92
F	Risiken für den Sport.....	95
G	Typisierung behindert Schulbau.....	98

1 Einleitung

Der Berliner Schulbau wurde jahrzehntelang vernachlässigt. Viele Schulen sind in einem baulich schlimmen Zustand. 308 Schulen wurden seit 1995 aufgegeben. Nachdem lange die Zahl der SchülerInnen¹ gesunken war, steigt sie nun wieder, aufgegebene Schulplätze werden wieder benötigt. In der letzten Legislaturperiode wurde dazu ein Schnellbauverfahren für zehn Schulen aufgelegt. Die aktuelle Landesregierung weitet das Programm aus und will umfassend Schulen sanieren und auch neu bauen. Sie verbindet dieses „Berliner Schulbauoffensive“ (BSO) genannte Vorhaben mit einem massiven Strukturumbau. Zum einen ist eine teilweise Zentralisierung vorgesehen bzw. schon im Gange, zum anderen sollen mit der HOWOGE Wohnungsbaugesellschaft mbH und der BIM GmbH² zwei zwar landeseigene, aber privatrechtliche Gesellschaften mit Aufgaben des Schulbaus betraut werden.

Schulsanierungen, Schulreaktivierungen und Schulneubauten sind in Berlin dringend nötig. Sie kommen teilweise viel zu spät, wenn man Klassenbelegungen mit bis zu 30 SchülerInnen betrachtet sowie die teilweise desolate Raumsituation in vielen älteren Schulen. Schulplätze in ausreichender Zahl und Qualität bereitzustellen war einerseits ein Wahlversprechen von SPD³, Linken und Grünen. Es ist aber auch schlicht der durch das Grundgesetz und die Berliner Landesverfassung vorgegebene Auftrag zur Daseinsvorsorge. Für Kinder ab sechs Jahren und Jugendliche bis 16 Jahren besteht überdies eine Schulpflicht. Und genau für Aufgaben wie die Bereitstellung schulischer Bildung werden Steuern eingefordert.

Die konkrete Ausformung der BSO verfehlt allerdings die Ziele einer zügigen Bereitstellung von ausreichend vielen Schulplätzen. Grund dafür ist insbesondere die Form, mit der HOWOGE und BIM einbezogen werden sollen. Geplant ist eine Organisationsprivatisierung⁴, die das Risiko umfassender Kostensteigerungen und Leistungsreduktionen, des Verlustes von demokratischer Mitbestimmung und von Transparenz mit sich bringt. Zudem wird das Risiko von weiteren, dann materiellen Privatisierungsstufen signifikant erhöht. Die Übertragung der öffentlichen Aufgaben im Schulbau an die HOWOGE soll über unkündbare Erbpachtverträge erfolgen, die 33 Jahre laufen. Die HOWOGE soll dabei das Eigentum an den Schulgebäuden erwerben bzw. neu bilden und die Schulen an die Bezirke vermieten. Für die zu tätigen Investitionen soll die HOWOGE Kredite aufnehmen, bisher ist in der zugehörigen Senatsvorlage von bis zu 1,5 Mrd. Euro die Rede.

Zwei Gründe werden für die erheblichen Eingriffe angegeben: Zum einen sollen durch Umgehung von Schuldenregeln zusätzliche Mittel für Investitionen im Schulbau reserviert werden, und zum anderen erhofft man sich einen Zuwachs an verantwortlichem Fachpersonal bei der Verwendung der Mittel. An der Stichhaltigkeit beider Argumente bestehen erhebliche Zweifel. Und obwohl die rot-rot-grüne

¹GiB bemüht sich um eine gendergerechte Sprache und verwendet daher wo nötig das „Binnen-I“.

² Die HOWOGE Wohnungsbaugesellschaft mbH bzw. die BIM GmbH werden im weiteren Text als HOWOGE bzw. BIM bezeichnet. Zudem wird stellvertretend an den meisten Stellen nur auf die HOWOGE Bezug genommen. Bis auf wenige Umstände gelten die getroffenen Aussagen gleichermaßen für die BIM. Während die HOWOGE Schulen bauen und sanieren soll, für die die Bezirke zuständig sind, übernimmt die BIM (ehemals Liegenschaftsfonds) die ohnehin zentralverwalteten Schulen (zumeist Berufsschulen/Oberstufenzentren).

³ „Der Regierende Bürgermeister von Berlin, Michael Müller, rief beim SPD-Landesparteitag [...] Schulneubau und -sanierung zum wichtigsten Thema für die Zeit nach der Wahl am 18. September [2016] aus. Müller versprach ein Programm, um in den kommenden Jahren wirklich jede Schule „anzufassen und zu sanieren“. Er kündigte an, das „Hin und Her“ der Zuständigkeiten beenden sowie Personal und Mittel aufstocken und bündeln zu wollen.“, in: Joachim Fahrún (2016): „Berlin fehlen mindestens 7000 Schulplätze – jährlich“, Berliner Morgenpost vom 31.05.2016, online: <https://www.morgenpost.de/article207622487/Berlin-fehlen-mindestens-7000-Schulplaetze-jaehrlich.html>

⁴ Zur Definition und zu weiteren Eigenschaften von Organisationsprivatisierung – auch formelle Privatisierung genannt – siehe Anhang A. Dort sind auch Beispiele sowie Bezüge zu formellen Privatisierungen aufgeführt.

Landesregierung seit zwei Jahren im Amt ist und die Schulbauoffensive zu ihren Vorhaben mit höchster Priorität gehören soll, wurden der Öffentlichkeit und dem Parlament bisher nur sehr ungenaue Angaben zu den Konturen des Vorhabens bereitgestellt. Nichtsdestotrotz (oder gerade deswegen) möchte der Berliner Senat jetzt dem Abgeordnetenhaus eine Grundsatzentscheidung abringen. Dazu hat er eine Vorlage erstellt⁵. **Nimmt das Abgeordnetenhaus diese Vorlage zustimmend zur Kenntnis, gibt es damit dem ganzen Vorhaben grünes Licht** – erfahrungsgemäß auch all den problematischen Anteilen, die heute noch unklar sind. Denkbar ist sogar, dass der Senat oder die Task Force Schulbau schon diese Woche den Rahmenvertrag mit der HOWOGE unterzeichnet. Damit würde, soweit dort kreditähnliche Rechtsgeschäfte enthalten sind, die über das laufende Haushaltsjahr hinausreichen, das Budgetrecht des Parlaments berührt – das Abgeordnetenhaus wäre zustimmungspflichtig.

Bedauerlicherweise gab es weder im Abgeordnetenhaus noch in der Berliner Öffentlichkeit bisher eine den drohenden Folgen des Vorhabens angemessene Diskussion. Aus diesem Grund haben BürgerInnen Berlins eine Volksinitiative gestartet, um eine solche Diskussion in Gang zu bringen. Mit über 30.000 gesammelten und über 28.000 gültigen UnterstützerInnenunterschriften wurden die formalen Vorgaben übererfüllt. Trägerin der Volksinitiative „Unsere Schulen“ ist der gemeinnützige Verein Gemeingut in BürgerInnenhand (GiB). Die Volksinitiative wurde unterstützt von der GEW Berlin, von den Naturfreunden Berlin, von attac Berlin, vom Berliner Schultisch sowie von einer größeren Anzahl weiterer Organisationen und teilweise prominenten Einzelpersonen.⁶

Aktive Gruppen und Einzelpersonen aus dem UnterstützerInnenkreis der Volksinitiative haben sich intensiv und umfangreich mit den Konturen des Senatsvorhabens auseinandergesetzt, soweit sie greifbar waren. Es wurde unter anderem zu alten und neuen Schulstandorten recherchiert, zu den Prognosen der SchülerInnenzahlen, zu Details des Erbbaurechts, zu dem vorgeschlagenen Zuständigkeitsgeflecht und zu den anvisierten Verträgen. Es wurden auch Anfragen nach Informationsfreiheitsgesetz gestellt und parlamentarische Anfragen ausgewertet. Insgesamt bildeten sich fünf Arbeitsgruppen, die eigenständig ihre Arbeit organisierten und ihre Ergebnisse allen zur Verfügung stellten. Dazu kamen sieben öffentliche Sitzungen, in denen erarbeitete Zwischenergebnisse beraten wurden. Die vorliegende Stellungnahme ist das Ergebnis dieses breiten Arbeitsprozesses. Da der Text nicht aus einer Feder stammt, ist er stilistisch heterogen. Inhaltlich gab es bezüglich der Schwerpunkte der Kritik eine große Übereinstimmung, nur in Details verblieben unterschiedliche Gewichtungen. Dem wurde unter anderem durch eine größere Anzahl von Anhängen Rechnung getragen, in denen Ergebnisse, die in der Stellungnahme im Hauptteil angesprochen werden, mit Hilfe weiterer Informationen erläutert und mit zusätzlichen Quellen versehen sind.

Bei aller Recherchearbeit war und ist es das Anliegen der Volksinitiative „Unsere Schulen“, den Berliner Schulbau zu befördern. Dazu sollen Bestandsschulen und neue Schulen zügig instandgesetzt bzw. neu gebaut werden, und zwar zu angemessenen Kosten, so dass nicht Kostenexplosionen an einer Stelle den Schulbau an anderer Stelle verhindern. Schulbau soll transparent und demokratisch gesteuert und kontrolliert werden, die Anliegen der NutzerInnen der Schulen sowie des sozialen Nahraums um die Schulen müssen dabei eine wichtige Rolle spielen. Die BSO verfehlt diese Ziele an vielen Stellen bzw. belastet sie mit erheblichen und im Grunde untragbaren Risiken.

⁵ Senat von Berlin (2018): „Rote Nummer 1479“ vom 25.8.2018. Der Rat der Bürgermeister hat diese Vorlage bereits mit Anmerkungen versehen, die wiederum vom Senat am 25.9.2018 kommentiert wurden.

⁶Eine Liste der UnterstützerInnen kann eingesehen werden unter: <https://www.gemeingut.org/unsereschule-unterstuetzerinnen/>

Die Volksinitiative „Unsere Schulen“ stellt diesem Irrweg die „Berliner Schulbau-Alternative“ (BSA) gegenüber. Die BSA kann – im Gegensatz zur BSO – sofort beginnen, sie beschleunigt den Schulbau und macht ihn kostengünstiger. Darüber hinaus ist die BSA auch für Berlin langfristig hochattraktiv – es wird die demokratische Teilhabe gestärkt, es entstehen neue und hochwertige Beschäftigungsverhältnisse und die öffentliche Hand stärkt dauerhaft ihr Know-how und ihre Kompetenzen im Schulbau – der schließlich eine Aufgabe ist, die auch in den kommenden Generationen bestehen bleibt.

Wie ist die vorliegende Stellungnahme aufgebaut? Die Befürworter der BSO behaupten, für den Schulbau die Schuldenbremse umgehen zu müssen. Im folgenden Kapitel (2.) wird deswegen die vorgeschlagene Finanzierungsform betrachtet. Erfordert es die Finanzlage Berlins tatsächlich, für den Schulbau einen Schattenhaushalt einzurichten? Dann werden die Kosten der vorgeschlagenen Finanzierungsform näher untersucht. Viele Folgekosten lassen sich schon heute bestimmen, andere in ihrer Größenordnung abschätzen.

Das dritte Kapitel befasst sich mit dem Argument der angeblichen Beschleunigung. Es wird ausgeführt, welche Umstände der spezifischen Einbindung der HOWOGE Verzögerungen bewirken. Im vierten Kapitel werden die Auswirkungen auf die demokratische Mitbestimmung untersucht. Kann der Schulbau mit den geplanten Vertragskonstruktionen und den ins Privatrecht ausgelagerten Aufgaben noch demokratisch legitimiert gesteuert werden? Und was passiert mit der Transparenz, die für jede Kontrolle notwendig ist? Es wird das vorgesehene Zuständigkeitswirrwarr problematisiert. Außerdem wird dargestellt, welche weiteren Privatisierungsrisiken sich aus dem Strukturwechsel ergeben.

Im fünften Kapitel geht es um Auswirkungen auf den Alltag von Eltern, SchülerInnen, LehrerInnen, ErzieherInnen, HausmeisterInnen und von Beschäftigten in der Raumpflege, in den öffentlichen Verwaltungen, im regionalen Baugewerbe und den Planungsbüros. Es wird auch dargelegt, welche Auswirkungen sich für den Sport in Berlin ergeben, für das Schulumfeld und was die Stadtökologie zu gewärtigen hat.

In Kapitel sechs wird die Berliner Schulbau-Alternative ausgeführt.

Im Anschluss findet sich das Fazit. Es werden die Fragen aufgeworfen (und beantwortet): Was bedeutet die vorgeschlagene Einbindung der HOWOGE in den Schulbau für die Berliner Stadtpolitik? Steht diese Lösung für ein zukunftsweisendes Modell? Oder wird damit der neoliberale Privatisierungskurs der vergangenen Stadtregierungen weitergeführt?

In den Anhängen finden sich vertiefende Informationen zu den Themenbereichen formelle Privatisierung, zu den Details der Senatspläne zur BSO, zu den HOWOGE-Schulen und deren Kostensteigerungen, zu den Verträgen die abgeschlossen werden sollen, zur geplanten Umgehung der Schuldenbremse, zu den Risiken für den Sport sowie zur Frage, über welche Mechanismen Typisierung den Schulbau in Berlin verzögert.

2 Kostensteigerung

Der Einbezug privatrechtlicher GmbH-Strukturen in die BSO wird vor allem damit begründet, dass ausschließlich auf diesem Wege die Finanzierung eines Teils der Sanierungs- und Neubauvorhaben zu bewältigen sei. Nachfolgend wird dargelegt, dass einerseits die geplante Kreditaufnahme von bis zu 1,5 Mrd. Euro nicht erforderlich ist und andererseits das Einbeziehen von HOWOGE und BIM zu Mehrkosten führt.

2.1 Das Geld ist da

Schaut man auf die Berliner Haushaltszahlen, wird deutlich, dass sich die Schulbauoffensive problemlos aus dem regulären Haushalt finanzieren ließe. Dass Berlins Haushaltslage „stabil und solide“ ist, hat der Senat gerade erst in seinem jüngsten Stabilitätsbericht 2018⁷ erneut nachgewiesen. Eine Kreditaufnahme durch die HOWOGE – also die Auslagerung eines Teils der Schulbaufinanzierung in einen teuren Schattenhaushalt – ist nicht notwendig.

Übersicht zu Schuldentilgung, SIWANA-Zuführung und Mittelabfluss:

Jahr	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
Schuldentilgung	Ist	Ist	Ist	Ist	Soll	Soll	
	434.500.000	878.600.000	101.000.000	1.008.300.000	mindestens 400.000.000 ⁸	geplant 1.000.000.000 ⁹	
Zuführung SIWANA	SIWA I	SIWA II	SIWANA III	SIWANA IV	(SIWANA V)	(SIWANA VI)	kumuliert (I-IV)
	496.000.000	195.000.000	1.186.000.000	1.170.000.000	mindestens 400.000.000	offen	3.047.000.000
Mittelabfluss SIWANA		Ist	Ist	Ist	Ist (bisher)		kumuliert
		47.983.000	107.410.000	237.819.000	256.045.000		649.257.000

Quelle: Alle Ist-Zahlen sind der offiziellen Website der Senatsverwaltung für Finanzen entnommen (in Euro).

Berlin hat kein Finanzierungs-Problem, sondern ein Mittelabfluss-Problem. Eingestellte Gelder werden (hauptsächlich wegen des Fachkräftemangels und der geschröpften Verwaltung) in enormem Umfang nicht abgerufen. Dies wird besonders deutlich, wenn man sich den 2014 geschaffenen öffentlichen Investitionsfonds SIWANA (vormals SIWA) anschaut. Schon über 3 Mrd. Euro an Haushaltsüberschüssen sind in das Sondervermögen eingegangen, aber erst gut 600 Mio. Euro sind für dringend benötigte Investitionen abgeflossen. Mittlerweile beläuft sich das städtische SIWANA-Vermögen auf ca. 2,7 Mrd. Euro¹⁰.

Im Koalitionsvertrag hatte Rot-Rot-Grün vereinbart, die zu erwartenden Haushaltsüberschüsse nicht mehr wie vormals unter Rot-Schwarz etwa hälftig in Schuldentilgung und Investitionsvermögen zu

⁷ Senat von Berlin (2018): Bericht an den Stabilitätsrat vom 09.10.2018, online:

<https://www.berlin.de/rbmskz/aktuelles/pressemitteilungen/2018/pressemitteilung.747163.php>

(Zugriff: 02.11.2018).

⁸ <https://www.berliner-zeitung.de/berlin/koalition-einig-ueber-nachtragshaushalt-31460972>

(Zugriff: 02.11.2018). Siehe auch: <https://www.rbb24.de/politik/beitrag/2018/10/berlin-rot-rot-gruene-koalition-einigt-sich-auf-nachtragshaushalt.html> (Zugriff: 02.11.2018).

⁹ Nach Plänen von Finanzsenator Kollatz: <https://www.bz-berlin.de/berlin/berlins-schuldenberg-soll-weiter-schrumpfen> (Zugriff: 02.11.2018).

¹⁰ <https://www.berliner-zeitung.de/berlin/berlins-neues-luxusproblem-koalition-streitet-ueber-haushalts-ueberschuss-31422820> (Zugriff: 02.11.2018).

stecken, sondern, um den Investitionsstau in der Stadt abzubauen, die Tilgung auf das vom Stabilitätsrat vorgeschriebene Mindestmaß von 80 Mio. Euro jährlich zu beschränken. Im Vertrag heißt es:

„Unter dem Regime des Stabilitätsrats benötigt das Land eine Mindesttilgung in Höhe von 80 Mio. Euro. [...] Die sich abzeichnenden Jahresüberschüsse ab einschließlich 2016 werden – abzüglich der 80 Mio. Euro – vorab dem ‚Sondervermögen in der Wachsenden Stadt‘ (SIWA) zugeführt. Das SIWA-Gesetz wird insoweit geändert, als die starre Aufteilung hälftig zwischen Tilgung und Zuführung aufgehoben wird und zugleich eine Mindesttilgung von 80 Mio. Euro gesichert bleibt“¹¹.

An die Koalitionsvereinbarung hat sich der Finanzsenator allerdings nur im ersten Jahr der neuen Legislaturperiode gehalten, als mehr als 1,1 Mrd. Euro SIWANA zufließen (2016). Bereits für das Haushaltsjahr 2017 widersetzte er

Der Finanzsenator verstößt gegen den Koalitionsvertrag von Rot-Rot-Grün

sich, und steckte rund 1 Mrd. Euro (!) in die Schuldentilgung. SIWANA könnte also bereits noch weit mehr liquide Mittel bereithalten als ohnehin. Weil SIWANA-Gelder jedoch nur ungenügend abfließen, will Finanzsenator lieber Schulden tilgen, anstatt weiteres Geld für Investitionen anzusparen.

In dieser Gemengelage erscheint es geradezu absurd, Investitionen in einen Schattenhaushalt mit höheren Zinsverpflichtungen auszulagern. Im Gegenteil: Die Investitionen im Rahmen der Schulbauoffensive könnten helfen, das Mittelabfluss-Problem bei SIWANA in den Griff zu bekommen. Auch für 2018 ist es nicht unwahrscheinlich, dass die Haushaltsüberschüsse noch weit höher ausfallen werden als derzeit prognostiziert; über die Verwendung der Gelder wird das Abgeordnetenhaus Anfang nächsten Jahres befinden müssen. Und für 2019 plant der Finanzsenator, erneut 1 Mrd. Euro Schulden zu tilgen. Würde die Koalition darauf verzichten, wären die geplanten ca. 1,5 Mrd. Euro HOWOGE-Investitionen in den Schulbau problemlos (ohne Auslagerung in einen Schattenhaushalt) per SIWANA-Direktzuweisung finanzierbar.

Das Geld ist nicht nur da, es steht auch schon für den Schulbau im Haushalt, soll aber wieder herausgenommen werden:

Das dem Schulbau gewidmete Geld ist im Haushaltsplan in Kapitel 2712 sowie in den Kapiteln 3701 bis 3705 veranschlagt. Weitere Maßnahmen zum Schulbau sind im Rahmen der Aufstellung für das Investitionsprogramm 2018-2022 in den Sammeltiteln 70700 und 70800 des Kapitels 2710 veranschlagt.

Mit anderen Worten: Das Abgeordnetenhaus hat einen vollständigen und verfassungsgemäßen Haushalt aufgestellt, in dem die Belange des Schulbaus in genau dem geplanten Umfang der Berliner Schulbauoffensive untergebracht werden konnten, ohne dass dafür Geld für andere Belange gekürzt werden mussten. Den Zahlen nach gibt es keinerlei Finanzierungs-Problem. Warum wird weiterhin die Realisierung der öffentlichen Aufgaben im Schulbau mittels einer Kreditfinanzierung über die HOWOGE GmbH verfolgt, wodurch ein steuerfinanzierter Haushaltsposten außerhalb des Landeshaushaltes Berlins entsteht (Schattenhaushalt)? Folgt das Abgeordnetenhaus der Senatsvorlage („rote Nummer“ 1479), dann bekommen die für die HOWOGE vorgesehenen im öffentlichen Haushalt eingeplanten Maßnahmen für Schulbau einen „Wegfallvermerk“, sobald der

¹¹ Koalitionsvertrag S. 67/68; online: <https://www.berlin.de/rbmskzl/assets/rbm/161116-koalitionsvertrag-final.pdf> (Zugriff: 02.11.2018).

Kredit von bis zu 1,5 Mrd. Euro von der HOWOGE aufgenommen sein wird. Das dem Schulbau gewidmete Geld steht plötzlich im Haushalt zusätzlich zur Verfügung. Wozu? Selbstverständlich ist es immer schön, zusätzliches Geld zur Verfügung zu haben, insbesondere für Regierungsparteien kurz vor der nächsten Wahl zum Abgeordnetenhaus. Aber das ist kein hinreichender Grund für eine derart weitgreifende Maßnahme wie die Organisationsprivatisierung eines Teils des Schulbaus (inklusive Erbpachtverträgen, die über 25 Jahre laufen und unkündbar sind, Rückanmietungsverpflichtung von kostenfrei abgegebenen Schulgebäuden, Schattenhaushalt, Kontrollverlust et cetera). Allein die Umgehung der Schuldenbremse ist schon kein für BürgerInnen akzeptables Instrument von Regierungen. Der Vorsitzende der Gewerkschaft ver.di, Frank Bsirske, kommentierte dies in Bezug auf die Organisationsprivatisierung im Bereich von Autobahnen und Bundesstraßen folgendermaßen:

„Es ist ein Stück aus dem Tollhaus: Erst wird eine Schuldenbremse beschlossen, dann sucht man Wege, sie zu umgehen.“¹²

Die Umgehung der sogenannten Schuldenbremse wird in Berlin zum Selbstzweck, die rot-rot-grüne Landesregierung will sich Finanzspielräume für künftige Ausgaben oder Einnahmerückgänge verschaffen, über die sie selbst nichts weiß oder sagen kann. Ein solches Vorgehen ist nicht tolerierbar, denn es ist sachlich nicht erforderlich, produziert aber zusätzliche Kosten und gewaltige Risiken

Vermutlich deswegen versucht der Senat, sein Vorgehen unter Berufung auf die unumgehbare sogenannte Schuldenbremse zu verschleiern. Die offizielle Begründung des Senats, eine öffentlich ausfinanzierte Aufgabe über eine privatrechtlich finanzierte GmbH erledigen zu lassen, lautet:

„Damit sollen zusätzliche Planungs- und Baukapazitäten für den Schulbau aktiviert werden, um die zeitnah erforderliche Bereitstellung bzw. Sicherung von Schulplätzen in Hinblick auf die wachsende Stadt gewährleisten zu können.“¹³

Die Kreditfinanzierung außerhalb des Haushaltes als Teil einer vorausseilenden Haushaltskonsolidierung bis zum Jahr 2022 wird vom Senat in seiner Vorlage nicht erwähnt. Für zusätzliche Planungs- und Baukapazitäten gibt es viele Wege, die Abgabe des wirtschaftlichen Eigentums an den Schulen und Schulgrundstücken (hier: per Erbpacht und durch die einredefreie Verpfändung der Mietverträge) ist dafür nicht erforderlich.

Einige Wege, wie zusätzliche Planungs- und Baukapazitäten sinnvoll geschaffen werden könnten, werden im Abschnitt „Berliner Schulbaualternative“ ausgeführt.

2.2 Mehrkosten durch Einbindung der HOWOGE

Die Einbindung der HOWOGE in die Berliner Schulbauoffensive durch Erbpacht wird erhebliche Mehrkosten verursachen. Diese Mehrkosten entstehen an vielen Stellen, sie liegen naturgemäß noch in der Zukunft, sind aber aus zahlreichen (und für die BerlinerInnen schmerzhaften) Erfahrungen mit ähnlichen Fällen bekannt.

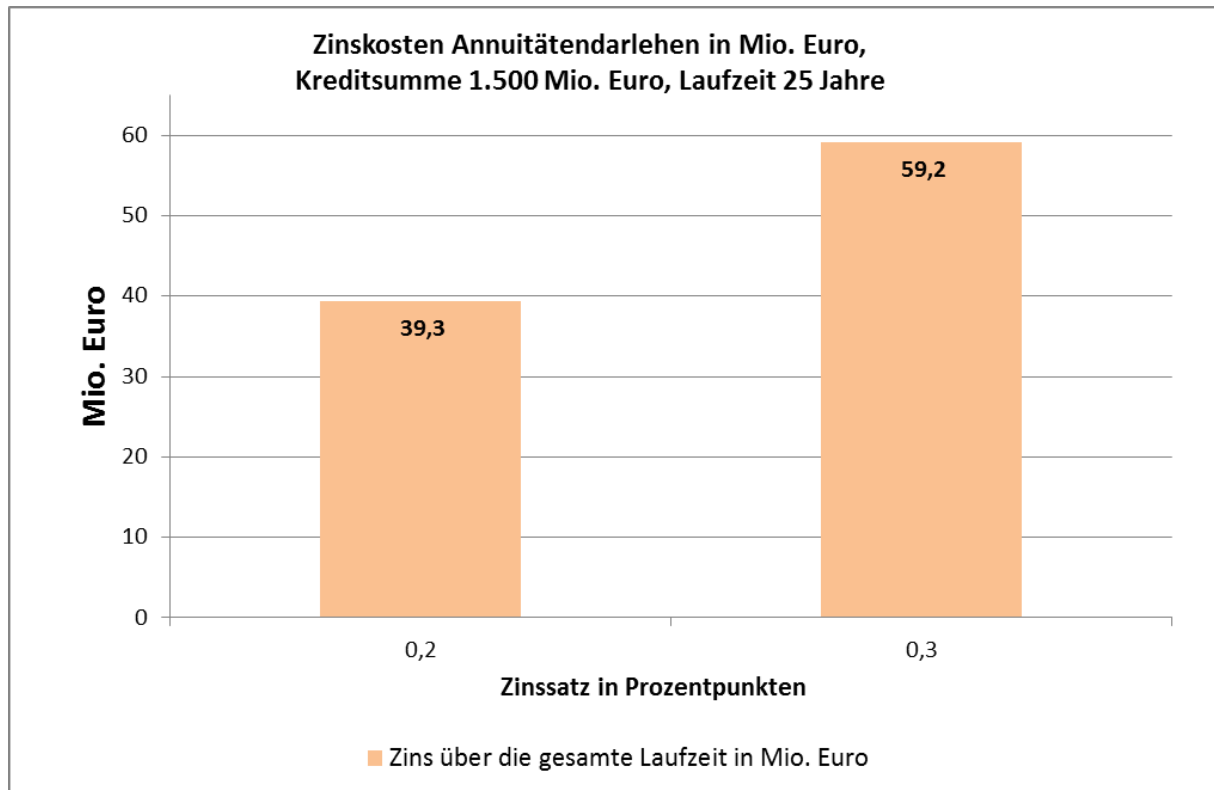
Zinsmehrkosten durch Auslagerung des Kredits

Die Auslagerung des Kredits an die HOWOGE verursacht Zinsmehrkosten. Durch die Einredefreiheit sollen die Zinsmehrkosten gering sein. Zinsmehrkosten von 0,2 Prozent¹⁴ bis 0,3 Prozent¹⁵, so der

¹² Albert Funk (2016): „Gewerkschafter gegen Gabriel, Schäuble und Dobrindt“, Tagespiegel vom 25.3.2016, online: <https://www.tagesspiegel.de/politik/bundesautobahngesellschaft-gewerkschafter-gegen-gabriel-schaeuble-und-dobrindt/13017514.html>

¹³ Senat von Berlin (2018): „Rote Nummer 1479“ vom 25.8.2018

Finanzsenator im Interview, klingen nach einer Petitesse. Tatsächlich handelt es sich dabei aber um Millionenbeträge:



Bei einer Laufzeit von 25 Jahren und einer Kreditsumme von 1,5 Mrd. Euro bedeuten in einem Annuitätendarlehen¹⁶ (d.h. Rückzahlung vom ersten Jahr an in festen Jahresraten) 0,2 Prozentpunkte Zinsmehrkosten von 39 Mio. Euro. 0,3 Prozentpunkte bedeuten **Zinsmehrkosten von 59 Mio. Euro**. Diesen Mehrkosten muss unbedingt ein Mehrwert gegenüberstehen! Alles andere würde gegen die Landeshaushaltsordnung verstoßen und wäre zudem ein Affront gegenüber den BerlinerInnen.

Zinsmehrkosten durch Bereitstellungskosten

Der Berliner Senat möchte offenbar unbedingt noch in dieser Legislaturperiode dafür sorgen, dass die Kreditverträge unterzeichnet werden. Befürchtet man, dass nachfolgende Regierungen anders verfahren würden? Mindestens die Hälfte der Kosten fällt aber erst in der nächsten Legislaturperiode an, man könnte es also auch der nachfolgenden Regierung überlassen, die Finanzierung sicherzustellen. Die beabsichtigte frühzeitige Bindung hat bei Krediten aber regelmäßig einen Preis: Wird ein Kreditvertrag abgeschlossen, das Geld aber nicht sofort abgerufen, verlangt die Bank

¹⁴ Frederik Bombosch, Gabriela Keller, Martin Klesmann, Kai Schlieter (2017): „Marode Schulen in Berlin Das dubiose Milliarden-Versprechen“, Berliner Zeitung vom 4.11.2017, <https://www.berliner-zeitung.de/berlin/marode-schulen-in-berlin-das-dubiose-milliarden-versprechen--28763958>

¹⁵ Joachim Fahrún (2018): „DGB stellt sich hinter Schulbau durch HOWOGE“, Berliner Morgenpost vom 10.3.2018, <https://www.morgenpost.de/berlin/article213680081/DGB-stellt-sich-hinter-Schulbau-durch-HOWOGE.html>

¹⁶ Ein Annuitätendarlehen ist ein Darlehen mit konstanten Rückzahlungsbeträgen (Raten). Im Gegensatz zum Tilgungsdarlehen bleibt die Höhe der zu zahlenden Rate über die gesamte Laufzeit gleich (sofern eine Zinsbindungsfrist über die gesamte Laufzeit vereinbart wurde). Die Annuitätenrate oder kurz Annuität setzt sich aus einem Zins- und einem Tilgungsanteil zusammen. Da mit jeder Rate ein Teil der Restschuld getilgt wird, verringert sich der Zinsanteil zugunsten des Tilgungsanteils. Am Ende der Laufzeit ist die Kreditschuld vollständig getilgt. Die Höhe der jährlich zu zahlenden Annuität bei bekannter Laufzeit und konstantem Zinssatz und die Summe der zu leistenden Zinszahlungen bis zur Tilgung des Annuitätendarlehens wurden errechnet gemäß <https://de.wikipedia.org/wiki/Annuit%C3%A4tendarlehen>.

sogenannte Bereitstellungszinsen. Schließlich soll die Bank das Geld ja bereithalten, kann es aber in dieser Zeit nicht anderweitig verleihen. Da insbesondere diejenigen Bauvorhaben, die die HOWOGE übernehmen soll, weit in der Zukunft liegen, teilweise nach 2026, muss damit gerechnet werden, dass bei einem Abschluss der Kreditverträge 2020 teilweise für 10 Jahre Bereitstellungszinsen zu zahlen sind (Baubeginn 2027, Bauzeit mindestens drei Jahre). Unter der Annahme, dass nur ein Drittel der Kredite der HOWOGE später abgerufen werden und dies im Mittel auch nur fünf Jahre später sein wird, so ergäben sich bei (durchaus marktüblichen) Bereitstellungszinsen von 2 Prozent schon **Mehrkosten von 255 Mio. Euro**.

Mehrkosten durch zu hoch veranschlagte Baukosten im Vorfeld

Im April des Jahres stellte der Senat mit einigem Presserummel seine Maßnahmen und Finanzen im Schulbau¹⁷ der Öffentlichkeit vor. Erstmal sollten „schulscharf“ die genauen Kosten ablesbar sein:

„Für jede betroffene Schule werden die Maßnahmen finanzwirtschaftlich und fachlich abgebildet.“

Im 754 Seiten starken Gesamtbericht „Berliner Schulbauoffensive, Maßnahmen- und Finanzcontrolling“ ist auch aufgeführt, für welche Schulen die HOWOGE zu welchen Kosten dem Land Berlin bzw. den Bezirken bespringen soll.¹⁸ Es sind insgesamt 10 Großsanierungen mit Gesamtkosten von 159,69 Mio. Euro sowie 28 Neubaumaßnahmen. Bei den Neubaumaßnahmen sind 19 mit Kostenangaben versehen, diese summieren sich auf 764,75 Mio. Euro. In der Summe sollen damit Schulbaumaßnahmen von 924,44 Mio. Euro an die HOWOGE übertragen werden. Die durchschnittlichen Kosten pro neugeschaffenem Schulplatz liegen bei ca. 60.000 Euro. Die durchschnittlichen Kosten pro saniertem Schulplatz liegen bei ca. 17.500 Euro. Rechnet man die neun HOWOGE-Schulen ohne Kostenangaben mit insgesamt geplanten 5110 neuen Schulplätzen zu je 60.000 Euro hinzu, so ist die für die HOWOGE eingeplante Gesamtsumme 306,6 Mio. Euro höher und liegt bei insgesamt 1,231 Mrd. Euro.

Knapp ein halbes Jahr später, im September 2018, sollen sich diese Kosten bereits erheblich erhöht haben. In der Finanzplanung des Senats bis 2022¹⁹ sind nur Schulbaumaßnahmen mit einem Volumen von über 20 Mio. Euro angegeben. Und dennoch liegt das Gesamtvolumen dieser Maßnahmen nun bereits bei 1,720 Mrd. Euro! Das entspricht einer **Kostensteigerung von 488 Mio. Euro**, ca. 40 Prozent mehr! Bezogen auf einzelne Schulen sind die Kostensteigerungen noch extremer. Eine Schule in Adlershof soll statt der ohnehin schon sehr hoch veranschlagten 63 Mio. Euro nun 100,6 Mio. Euro kosten! Für die Bekanntgabe dieser Kostensteigerung gab es keine Pressekonferenz. Zu den prognostizierten Kostensteigerungen siehe auch die tabellarische Übersicht in Anhang C.

Wie teuer ist eine Neubauschule in der Bundesrepublik Deutschland? Baukosten variieren zwar regional, aber diese Spannweite überschreitet selten ± 25 Prozent. In Hamburg werden Neubaukosten von ca. 2800 Euro pro Quadratmeter erreicht.²⁰ Und Hamburg hat ein tendenziell höheres regionales Baukostenniveau als Berlin. Nichtsdestotrotz betrogen die veranschlagten

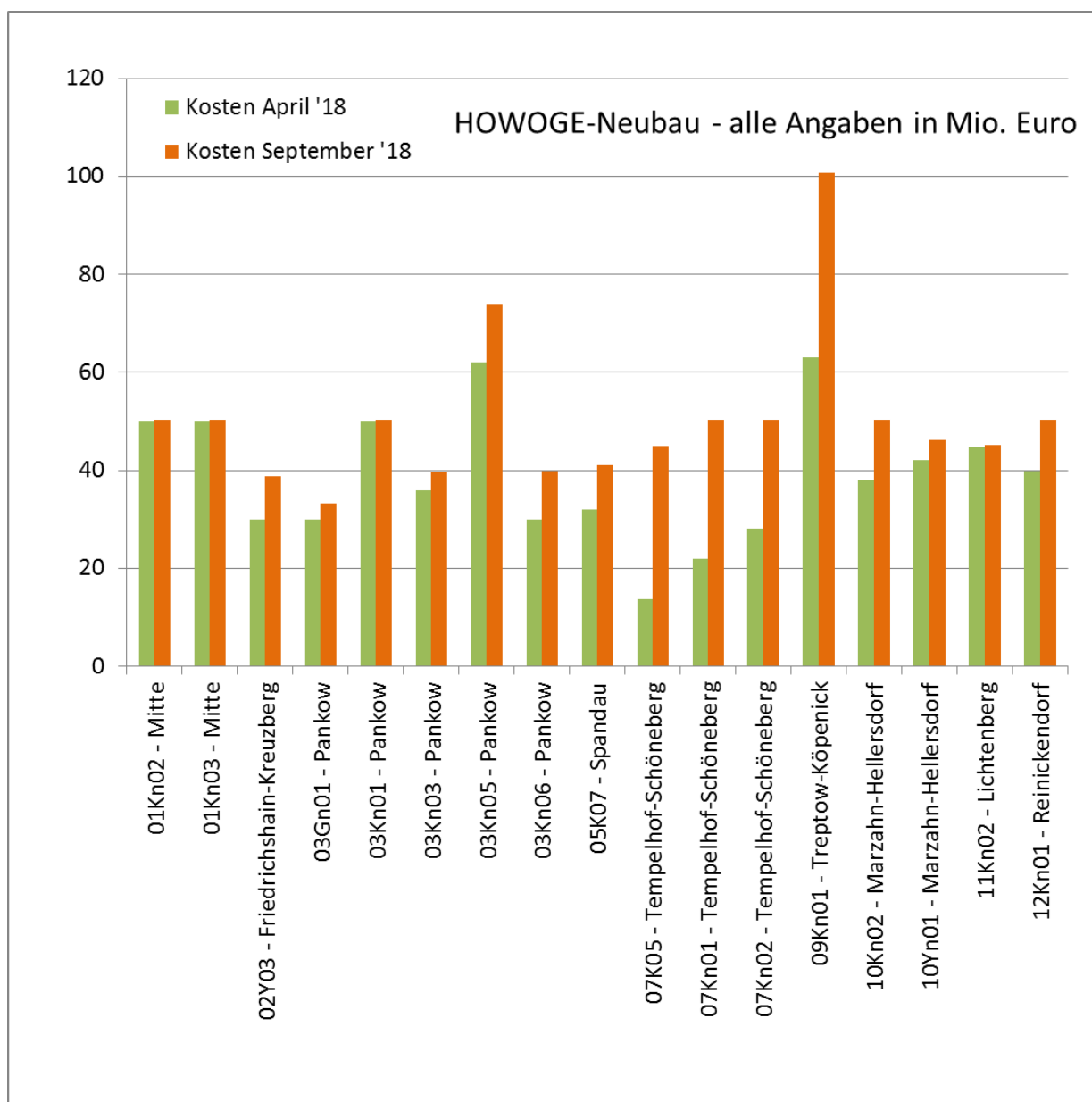
¹⁷Senat von Berlin (2018): „Maßnahmen und Finanzen“, <https://www.berlin.de/schulbau/massnahmen-und-finanzen/>

¹⁸Wenn das Programm erst einmal läuft, ist es ein Leichtes es großflächig auszuweiten. Auch alle Schulen, die bisher nicht auf der HOWOGE-Liste stehen, müssen deshalb als prinzipiell privatisierungsgefährdet angesehen werden.

¹⁹Senat von Berlin (2018): „Finanzplanung 2018 – 2022“ Drucksache 18/1340 vom 26.09.2018, online: <https://www.parlament-berlin.de/ados/18/IIIPlen/vorgang/d18-1340.pdf>

²⁰Davon überzeugte sich Bildungssenatorin Sandra Scheeres bei einem Besuch in Hamburg selbst. „Neubauten sehen durchschnittlich 12 Quadratmeter Nutzfläche pro Kind vor, sollen maximal 2800 Euro pro Quadratmeter kosten.“, in: Martin Klesman (2016): Bildungssenat Nachhilfe aus Hamburg beim Schulbau, Berliner Zeitung vom 12.10.2016, online: <https://www.berliner-zeitung.de/berlin/bildungssenat-nachhilfe-aus-hamburg-beim-schulbau-24906490>

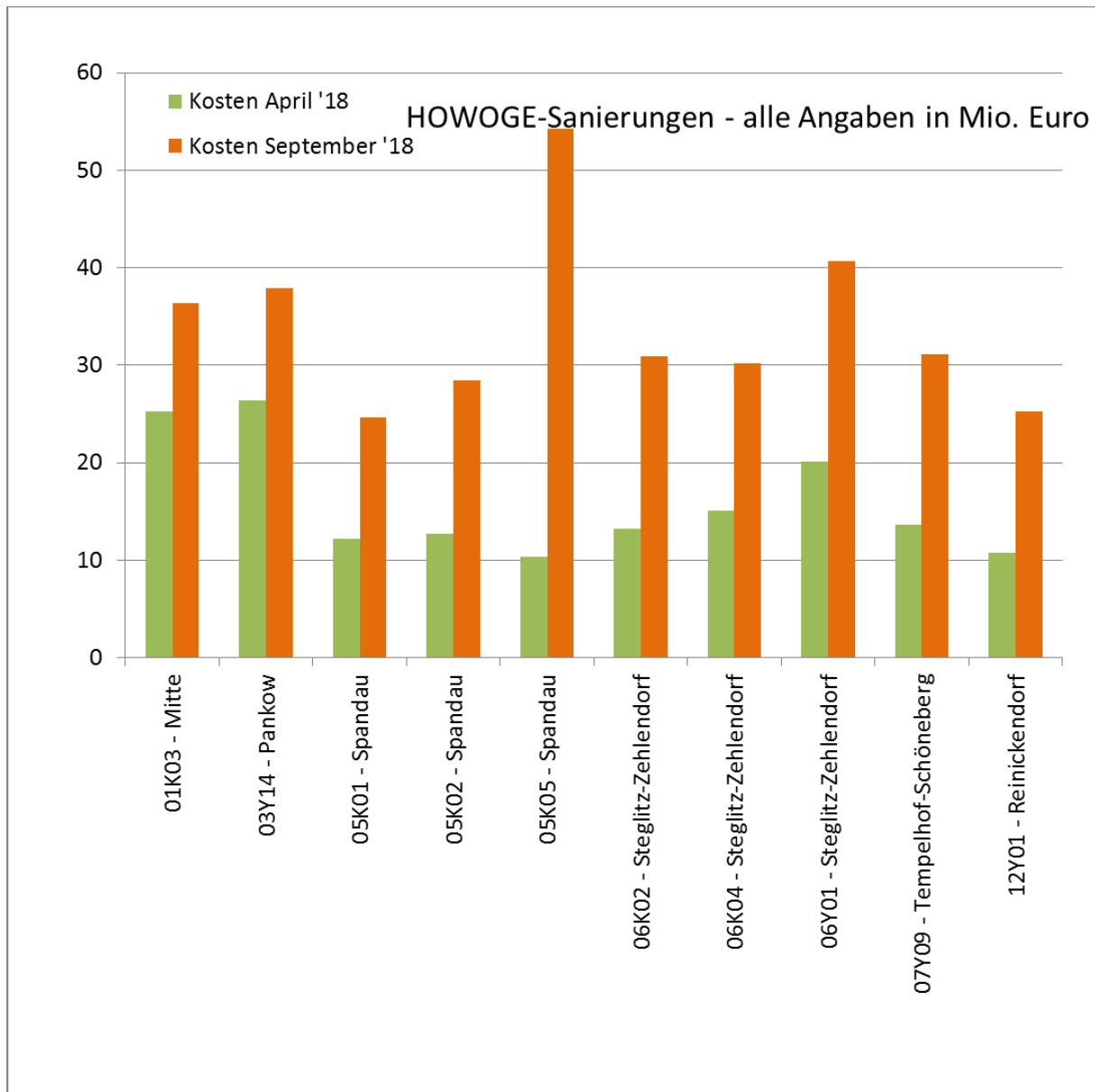
Baukosten, die der Senat „schulscharf“ ermittelt haben will und im April des Jahres öffentlich vorstellte, im Durchschnitt der HOWOGE-Neubauschulen ca. 4950 Euro pro Quadratmeter. Nun sollen die Kosten im Durchschnitt der HOWOGE-Neubauschulen sogar auf ca. 5900 Euro pro Quadratmeter ansteigen. Noch extremer sind die veranschlagten Baukosten im Bereich der sogenannten Großsanierungen. Hier ging der Senat im April bereits von Sanierungskosten von 16 Mio. Euro pro Schule aus. Im September schätzte er (auf Basis welcher technischen und kaufmännischen Bewertungen?) die Sanierungskosten dieser Schulen schon auf 34 Mio. Euro pro Schule – mehr als doppelt so hoch!



Mehrkosten durch den Verlust eines effektiven Controllings

Im Abschnitt „Probleme mit Steuerung und Kontrolle“ (4.1) wird umfassend darauf eingegangen, dass effektive Steuerungsmittel verloren gehen werden, dass die demokratische Legitimation der Kontrolle erheblich leidet und dass die HOWOGE bzw. das verantwortliche Management der HOWOGE selbst sogar von hohen Baukosten profitiert. In einer solch ungünstigen Situation muss davon ausgegangen werden, dass es zu regelrechten Baukostenexplosionen kommt. Kein privater

Bauherr würde sich freiwillig in eine solche Konstellation begeben, die hier den Steuerzahlenden zugemutet werden. Kostensteigerungen um 30 Prozent sind schon bei „normalen“ öffentlichen Bauvorhaben häufig. In der vorliegenden Konstellation sind wohl eher 50 Prozent und mehr zu erwarten – das würde bedeuten, **Mehrkosten in Höhe von 750 Mio. Euro** aufwärts.



Die zu hoch veranschlagten Kosten reicht die HOWOGE dann an die Bezirke durch. Diese müssen in der Folge mit exorbitanten Monatsmieten rechnen. Allein Baukosten und Zinsen verursachen teilweise über 25 Euro pro qm. Zusammen mit den weiteren Nebenkosten für Betriebskosten, Erbbauzins, baulichen Unterhalt während der Gewährleistungsphase, Verwaltung, Asset-Management und Projektentwicklung steigt die Miete in vielen Schulen sogar über 30 Euro pro qm. Zwar garantiert der Senat vollmundig, alles zu übernehmen. Das Geld dazu ist aber Steuergeld. Nachfolgend ein Beispiel:

Angaben zur Schule

Angaben aus: Berliner Schulbauoffensive,
Maßnahmen- und Finanzcontrolling, 17.04.2018

Name der Schule	Neubau ISS; Pankstr.70 / Orthstr. 1	
Kenn-Nr.	01Kn02	
Maßnahme	Sanierung und Neubau (6 Züge)	
Neubaukosten	50.000.000	Euro
Schülerzahl (Anlage 01, Seite 48)	600	
Fläche in qm pro Schüler (Vorgabe Scheeres)	12	qm
Geschossfläche (Schülerzahl x 12)	7.200	qm
Baukosten im Verhältnis zu Fläche	6.944	Euro / qm
Grundstückfläche (Geschossfläche x 3)	21.600	qm
Laufzeit Kredit	25	Jahre
Zinsniveau 25-jährige Landesleihe 2020	1,00%	
Zinskosten entsprechend Landesleihe 2020	6.500.000	Euro
höherer Zins wg. Auslagerung (mit Einredeverzicht)	0,30%	
Zinsmehrkosten wg. Auslagerung	1.950.000	Euro
Zins und Tilgung gesamt	58.450.000	Euro
Jahresmiete	2.338.000	Euro / Jahr

Berechnung der Monatsmiete pro qm

Miete infolge Baukosten und Kredit	27,06	Euro / qm
Betriebskosten Berliner Durchschnitt	2,52	Euro / qm
verminderter Erbbauzins 1,5 Prozent	1,88	Euro / qm
baulicher Unterhalt während Gewährleistung	0,82	Euro / qm
Verwaltungsgebühr	0,50	Euro / qm
Asset-Management	0,25	Euro / qm
Projektentwicklung	0,25	Euro / qm
Monatsmiete warm gesamt	33,28	Euro / qm

Mehrkosten durch die umfangreichen Vertragswerke

Umfangreiche Verträge sind allein für die gewählte Übertragung an die HOWOGE erforderlich. Diese in der Summe fraglos mehrtausendseitigen Vertragsentwürfe müssen abgefasst, bewertet, diskutiert und gegebenenfalls modifiziert werden – üblicherweise in mehreren Iterationsschleifen. Sind sie einmal unterzeichnet, muss ein dauerhaftes Vertragscontrolling eingerichtet werden – im Falle von Laufzeiten von 25 Jahren ebenfalls für 25 Jahre. Es entstehen in der öffentlichen Verwaltung (oft auch durch Hinzuziehen externer Berater) **Kosten für juristische Expertise in Höhe mehrerer Mio. Euro.** (Siehe dazu die Übersicht über die abzuschließenden Vertragswerke in Anhang D.)

Mehrkosten durch die Berater und Transaktionskosten

Die zu errichtende GmbH zur künftigen Verwaltung der Autobahnen hat bereits 15 Mio. Euro für (private) Berater nur in Vorbereitung der Gründung gekostet! Auch bei der Schulbauoffensive

werden für Geschäftsentwicklungspläne, Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und -prüfungen und vieles mehr noch Millionen an Euro ausgegeben werden.

Für die Erbpachtverträge müssen die Grundstücke und Gebäude bewertet werden. Im Zuge der Erbpachtverträge fallen erhebliche Notarkosten an. Diese Kostengruppen sind an die jeweiligen Werte gekoppelt. Nach bisherigem Stand sollen Anlagenwerte für Bestandsgebäude in der Größenordnung von 388 Mio. Euro übertragen werden. Die Nebenkosten dieser Übertragung der Gebäude für Bewertung und Notare können 10 Prozent dieser Summe erreichen – ca. 39 Mio. Euro! Dazu kommen die Kosten für Bewertung und Notare der Grundstücke, zu denen auch die Grundstücke für die geplanten Neubauten gehören werden. Hat der Senat diese Kosten schon errechnen lassen? Sie dürften mindestens 10 Mio. Euro betragen. All diese Kosten fallen bei der Rückübertragung noch einmal an! **In der Summe muss mit ca. 100 Mio. Euro derartiger Baunebenkosten gerechnet werden**- Kosten, die nicht anfallen würden, wenn die Bezirke selbst eigene Grundstücke bebauen (lassen).

Mehrkosten durch Steuerrisiken

Im Zuge der Berliner Schulbauoffensive werden umfangreiche Risiken hinsichtlich künftig zu leistender Steuerzahlungen eingegangen. Nun sind Steuern, die der Staat aus Steuergeldern bezahlt, gewissermaßen ein öffentlicher Kreislauf. Allerdings ist es für die Menschen in Berlin durchaus nicht ohne Belang, ob und in welchem Umfang Berlin direkt oder indirekt Geld für Steuern bezahlt, denn bei den meisten Steuerarten kommt etwa nur die Hälfte wieder den Menschen vor Ort zugute – der Rest geht an den Bund.

Bei den Risiken geht es um eine Grund- und Grunderwerbsteuerpflicht und um die Gültigkeit von Steuerbefreiungsvorschriften, die 2008 zugunsten von Modellen im Rahmen öffentlich-privater Partnerschaften (ÖPP)(!) eingeführt worden waren. Eine solche Befreiung erscheint unwahrscheinlich, da sie ausdrücklich nur juristischen Personen des öffentlichen Rechts gewährt werden (also nicht der HOWOGE).²¹ Grunderwerbsteuer fällt selbst bei einer zuvor gestatteten Befreiung spätestens dann an, wenn es zu einer Nutzungsänderung kommt. Außerdem geht es um eine mögliche Umsatzsteuerpflicht der HOWOGE für bestimmte Leistungen (z.B. für Immobilienbetrieb und -verwaltung, für Asset-Management sowie für Planungsleistungen). Die Vertrauenspersonen der Volksinitiative „Unsere Schulen“ hatten vor diesem Hintergrund am 4. September um die Beantwortung der folgenden Fragen gebeten:

„Welches Ergebnis brachte die ‚verbindliche Anfrage beim Finanzamt‘ zur Grund- und Grunderwerbsteuerpflicht der HOWOGE? [...] (Steuerbefreiung von ÖPP-Modellen). [...] Auf der Internetseite der Senatsverwaltung für Finanzen wird die folgende Aussage getätigt: ‚Ist die Miete der Bezirke an die HOWOGE umsatzsteuerpflichtig? Nein. Die Vermietung ist umsatzsteuerfrei nach § 4 Nr. 12 UStG. Auch eine Optierung zur Umsatzsteuerpflicht ist nicht

²¹ Im Grunderwerbsteuergesetz (GrESTG) steht in §1 Erwerbsvorgänge:

„Der Grunderwerbsteuer unterliegen die folgenden Rechtsvorgänge, soweit sie sich auf inländische Grundstücke beziehen.

1. ein Kaufvertrag oder ein anderes Rechtsgeschäft, das den Anspruch auf Übereignung begründet [...]

§2 Grundstücke

(2) Den Grundstücken stehen gleich: Erbbaurechte

§4 Besondere Ausnahmen von der Besteuerung

Von der Besteuerung sind ausgenommen:

(5) der Erwerb eines Grundstücks von einer juristischen Person des öffentlichen Rechts sowie der Rückwerb des Grundstücks durch die juristische Person des öffentlichen Rechts, wenn das Grundstück im Rahmen einer Öffentlich Privaten Partnerschaft für einen öffentlichen Dienst oder Gebrauch [...] benutzt wird und zwischen dem Erwerber und der juristischen Person des öffentlichen Rechts die Rückübertragung des Grundstücks am Ende des Vertragszeitraumes vereinbart worden ist.“

möglich.‘ Von wem stammt diese Rechtseinschätzung, wurde sie vom Bundesministerium für Finanzen bestätigt?

Von welchen ‚steuerrechtlichen Erwägungen‘ hängt es ab, ob nach Ablauf der Festmietzeiten Folgemietverträge zwischen Bezirken und HOWOGE notwendig sind? Welche ‚verbindliche Auskunft‘ geben die Finanzämter?

Welches Ergebnis brachte die ‚verbindliche Auskunft des Finanzamtes‘ zur Anwendbarkeit des Leasinglasses? Welche Auswirkung hat dies auf die Länge des Erbbaurechts?“

Die Fragen sind bis heute nicht beantwortet. Dabei wurden sie schon in der ersten Senatsvorlage als offen oder „zu prüfen“ deklariert. Die Finanzämter Berlins sind dem Senator für Finanzen unterstellte Behörden. Dennoch sind schon sechs Monate vergangen, seit der Prüfauftrag identifiziert wurde. Auch die Berliner Bezirke kritisierten die Senatsvorlage 1479 wie folgt:

„Grunderwerbsteuerverpflichtung und Grundsteuer für die Erbbaurechte: ... deshalb verbindliche Anfrage beim Finanzamt über die Rechtsposition, dass keine Steuerpflicht ausgelöst wird. ‘ Das steht jetzt seit mehreren Versionen über Monate dort. Die Anfrage sollte doch längst beantwortet sein, zumal quasi im eigenen Hause. Es ist vor Verabschiedung zu klären, da dieser Punkt eine Verteuerung für die Bezirke beinhaltet.“

Die Mehrkosten durch eventuell später zu leistende Steuerzahlungen können viele Millionen Euro betragen. Sind zum Beispiel die an die HOWOGE abgegebenen Planungsleistungen in geschätzter Höhe von 200 Mio. Euro umsatzsteuerpflichtig, so fallen dafür 38 Mio. Euro Umsatzsteuer an, **von denen Berlin ca. 19 Mio. Euro dauerhaft verloren gehen** – Geld, das man in die Schulen stecken könnte, wenn die Bezirke alle Schulen weiterhin in eigener Regie bauen und sanieren würden.

Einnahmeausfall durch zinslose Stundung des Gebäudepreises

Die HOWOGE soll nach den Plänen des Senats für die ihre übertragenen Bestandsbauten 25 Jahre lang nichts bezahlen müssen. Diese Stundung des Kaufpreises soll zinslos sein. Dieser Zinsvorteil ist für die Bezirke jedoch ein Einnahmeausfall. Gleichzeitig sollen die Bezirke Miete für die Gebäude bezahlen, die sie der HOWOGE kostenlos überlassen. Eine solche Stundung bis zur Reduktion des Gebäudewerts auf Null innerhalb von 25 Jahren kann wie ein Annuitätendarlehen berechnet werden. Bei einem Gesamtgebäudewert von 388 Mio. Euro und einem moderaten Zinssatz von 2,0 Prozent **entgehen der öffentlichen Hand Zinseinnahmen von über 100 Mio. Euro.**

Mehrkosten durch Verzögerung

Es wird an anderer Stelle dargestellt, dass im Zuge der Einbindung der HOWOGE mit erheblichen Verzögerungen beim Bau und bei der Bereitstellung der Schulen zu rechnen ist. Verzögerungen sind gleichbedeutend mit Mehrkosten. (Der BER etwa sollte ursprünglich 2,0 Mrd. Euro kosten. Mittlerweile geht man von 6,5 Mrd. Euro Kosten aus. Andere Quelle gehen von 7,3 Mrd. Euro Kosten aus, und tatsächlich ist der Flughafen ja immer noch nicht eröffnet. Der vermutlich überwiegende Anteil dieser Mehrkosten geht auf die Verzögerungen zurück. Pro Tag belaufen sich die Kosten auf etwa eine Million Euro, pro Jahr auf ca. 350 Mio. Euro.)

Ist also von vorneherein bekannt, dass ein Modell gewählt wird, das mit hoher Wahrscheinlichkeit zu (erheblichen) Verzögerungen kommt, so sind auch Mehrkosten „planmäßig“ zu erwarten – mit dem großen Nachteil, dass nichts so schwierig zu steuern ist, wie aus dem Ruder gelaufene Bauzeiten und die daran gekoppelten Kosten. Der Anteil der HOWOGE an der Berliner Schulbauoffensive liegt mit den neuen Zahlen vom September 2018 bei mindestens 1,7 Mrd. Euro (siehe Anhang C) und somit in

einer ähnlichen Größenordnung wie der BER vor Baubeginn. Mit einem Jahr Verzögerung ist mindestens zu rechnen. **Ein Jahr Verzögerung würde voraussichtlich Mehrkosten von 300 Mio. Euro verursachen** – angesichts der real existierenden Alternativen eine verantwortungslose und skandalöse Verschleuderung von Steuergeldern.

Mehrkosten durch höhere Betriebskosten

Die HOWOGE hat kein Interesse an geringen Betriebskosten. Ihr fehlt der Anreiz dazu. Sie hat kein Vermietungsrisiko, da die Mietverträge im Vorfeld abgeschlossen werden. Betriebskosten können immens sein: Über einen Zeitraum von 25 Jahren erreichen sie in Summe zuweilen die gleiche Größenordnung wie die ursprüngliche bauliche Investition. Liegen die Betriebskosten in HOWOGE-Schulen wegen einer nachlässigen Verfolgung der zugehörigen Planung und Bauüberwachung durchschnittlich einen Euro pro Quadratmeter höher, so entstünden dadurch erhebliche Mehrkosten. Nach den bisher bekannt gegebenen Zahlen sollen im Zuge der HOWOGE-Neubauten 13.493 Schulplätze geschaffen werden. Beim vorgegebenen Belegungsschlüssel von 12 Quadratmetern pro SchülerIn wären das 161.916 Quadratmeter Geschossfläche. Zusätzliche Betriebskosten von einem Euro pro Quadratmeter und Monat würden in 25 Jahren **48,6 Mio. Euro Mehrkosten verursachen**.

Die HOWOGE bekommt Werte übertragen, an deren Substanz sie kein Interesse hat

Mit der 25 bis 33 Jahre dauernden Übertragung der Schulen erhält die HOWOGE die Schulen für die Dauer einer ganzen Generation. In einer so langen Zeit können die Schulen, zum Beispiel wegen veränderter Ansprüche, völlig umgestaltet werden. Nach derzeitiger Planung dürfte die HOWOGE sie allerdings auch einfach verfallen lassen, selbst soweit, dass nach der Rückübergabe nur noch ein Abriss möglich wäre. Rein steuerlich ist genau dieses Verfallenlassen von vorneherein geplant: Die Schulen sollen über die Vertragsdauer hinweg komplett abgeschrieben werden (siehe dazu auch das folgende Kapitel). Dazu soll die Abschreibungsdauer gleich der Dauer für die Erbbauverträge sein:

„Dauer Erbbaurecht kongruent zu Abschreibungsdauer“ (Senatspapier 25.8.2018)

Ein solches Vorgehen bedeutet, dass am Ende der Laufzeit der Erbbauverträge der Wert der Schulen planmäßig gleich Null wäre. Jede Investition, die die HOWOGE in den 25 bis 33 Jahren tätigt, verursacht ihr Kosten, während gleichzeitig ungewiss ist, ob sie das Geld dafür zurückerhält. Es ist somit ein fest in das Vertragskonstrukt eingeschriebener Mechanismus, dass die HOWOGE mit Abschluss der Gewährleistung nahezu jegliches Interesse am Werterhalt der Schulen verliert.

Das strukturell geringe Interesse am tatsächlichen Gebrauchswert der Bausubstanz gilt sowohl für die zu sanierenden Altbauten als auch für die Neubauten. Bei den Neubauten kommt das Risiko hinzu, dass die HOWOGE vornehmlich ein Interesse an hohen Abschreibungen hat. Für Abschreibungen sind die entstandenen Kosten relevant, also hohe Rechnungen. Irrelevant ist, ob die Rechnung stellenden Firmen auch die entsprechenden Leistungen vollumfänglich erbracht haben, ob sie also hohe Werte geschaffen haben. Will die HOWOGE dafür Sorge tragen, dass sie für das bezahlte Geld auch hohe Gebrauchswerte oder sogar langfristig hohe Marktwerte der (Schul-)Immobilien erhält, muss sie sich in der Bauüberwachung und bei den Gewährleistungsabnahmen engagieren. Eine sorgfältige Gewährleistungsabnahme ist eigentlich üblich (und wird vermutlich über den Rahmenvertrag auch vergütet), sie ist gleichzeitig aber sehr aufwendig und personalintensiv. Nur wenn man Mängellisten mit oft hunderten, nicht selten tausenden Einzelpositionen erstellt, pflegt und nachverfolgt, bekommt man günstigenfalls etwa das, was man zuvor bestellt hat und was man nun bezahlen soll. Die HOWOGE hat wenig davon, diese Leistung (mit diesen Kosten) zu erbringen, da wesentliche

Anteile der solchermaßen sichergestellten Werte nicht ihr, sondern den Bezirken zugutekommen. Den Bezirken fehlt gleichzeitig das Personal, das Know-how und auch der uneingeschränkte Zugang zu Akten und Räumlichkeiten, um „ihre“ Überwacherin HOWOGE wiederum zu überwachen. Es ist schwer abzuschätzen, wie der durch diesen Mechanismus drohende Schaden ausfallen wird. Die Größenordnung ist jedoch in jedem Fall erheblich. Nach bisherigem Stand soll die HOWOGE allein in den Projekten, die mit über 20 Mio. Euro veranschlagt sind, Werte von 1,72 Mrd. Euro schaffen. Dazu bekommt sie Werte von 388 Mio. Euro (Anlagewerte der Bestandsbauten²² übertragen. In der Summe verwaltet die HOWOGE treuhänderisch öffentliche Werte von wenigstens 2,1 Mrd. Euro. Kommt es dabei wegen Nachlässigkeiten in den Gewährleistungsabnahmen und beim bestandssichernden Erhalt im Zeitraum der fünfjährigen Gewährleistungsfrist von nur fünf Prozent, **verliert die öffentliche Hand damit dennoch über 100 Mio. Euro.**

Mehrkosten durch Verfehlung der Kriterien zur Umgehung von Schuldenregeln

Die vollständig landeseigene HOWOGE Wohnungsbaugesellschaft GmbH agiert als privatrechtliches Unternehmen am Wohnungsmarkt im Wettbewerb und erzielt dort seine wesentlichen Umsätze. Diese Tätigkeit (Umsätze am Markt zu erzielen) spielt eine wichtige Rolle für die Auswahl der HOWOGE als Unternehmen, das anstelle des Landes Kredite aufnehmen soll. Die HOWOGE soll mindestens 1,5 Mrd. Euro an Schulden am Kapitalmarkt aufnehmen, die dann von der EU möglichst nicht dem *Sektor Staat* zugerechnet werden. In diesem Zusammenhang spielt die europäische Statistikbehörde Eurostat die entscheidende Rolle: Eurostat prüft für die Europäische Union die Einhaltung des EU-Fiskalpaktes, das europäische Pendant zur Schuldenbremse im Grundgesetz. Ein wichtiges Kriterium dieser Prüfung ist, ob die Umsätze des betreffenden Unternehmens mit dem *Staat* gemacht oder am *Markt* erzielt werden.

Mit der Hoffnung auf eine solche Umgehung der Kriterien des Fiskalpaktes würde sich Berlin stark von einer Entscheidung abhängig machen, die allein Eurostat trifft. Mit erheblichen Folgen für Berlin, falls diese doch scheitern sollte. Die Anforderungen für die Anerkennung von Schulden als *privat* sind hoch, und es erscheint beim Berliner Schulbau unwahrscheinlich, dass die geplante Kreditaufnahme der HOWOGE wirklich dem privaten Sektor zugerechnet würde. Es ist in der Bewertung vor allem von Bedeutung, wer überwiegend das Risiko der Verschuldung trägt, der Staat (als die Gemeinschaft der Steuerzahlenden) oder das privatrechtliche Unternehmen. In Sachen der Risikoübertragung wurde bereits angegeben, dass die HOWOGE von Risiken weitgehend freigestellt wird. Darauf deutet auch der vorgeschlagene Einredeverzicht auf die Mietzahlungen hin. Die Bezirke übernehmen das Risiko, mangelhafte Schulen gestellt zu bekommen, ohne dafür die Miete kürzen zu dürfen.

Es handelt sich bei dem Bau und der Sanierung von Schulen ausdrücklich nicht um eine Bundesaufgabe, allein die Länder sind zuständig. Gleichzeitig sind diese Aufgaben ein Kernbereich der Daseinsvorsorge und wichtig für zukünftige Generationen. Werden die neuen HOWOGE-Kredite doch dem Sektor Staat zugerechnet, besteht die Gefahr, dass weitere, dann materielle Privatisierungen nachgelegt werden müssen, um die Kriterien des Fiskalpaktes doch noch erfüllen zu können. Andernfalls steigt die Verschuldung Berlins sprunghaft und außerplanmäßig an – Geld, das aufgrund des Nettokreditaufnahmeverbots dann zwingend sofort an anderer Stelle eingespart werden müsste.

Unter einem solchen Druck wird eine künftige Landesregierung vermutlich beschließen, dass sich die HOWOGE zusätzliches Eigenkapital besorgen soll. Die Geschäftsführung kann die finanzierende Bank beauftragen, Eigenkapital privater Anleger einzuwerben. Für solches privates Eigenkapital sind

²² Gemäß Senat von Berlin (2018): „Maßnahmen und Finanzen“, a.a.O.

regelmäßig hohe Zinsen fällig, mindestens sieben Prozent, aber auch zweistellige Prozentzahlen sind nicht selten. Eine Beispielrechnung: Geht man von einem Eigenkapitalanteil der HOWOGE von 1,5 Mrd. Euro aus, so wären 10 Prozent davon 150 Mio. Euro. Werden diese 10 Prozent an private Investoren abgegeben und über 25 Jahre mit sieben Prozent verzinst, entstünden zusätzliche Kosten von allein 664 Mio. Euro. Diese Kosten würden bei der HOWOGE anfallen. Sie wären entweder von den MieterInnen zu tragen – was indirekt den Mietspiegel in vielen Stadtvierteln nach oben treiben und weitere Kosten für die Menschen in Berlin verursachen würde. Oder das Land als Eigentümer müsste einspringen und die HOWOGE bezuschussen – so wie es schon seit Jahren die Flughafengesellschaft FBB bezuschusst.

Laufzeit	25 Jahre						
Eigenkapital	1.500 Mio. Euro						
10% Eigenkapital an private Investoren	150 Mio. Euro						
Zinsen in Prozent	1 %	2 %	3 %	4 %	5 %	6 %	7 %
Verzinsung Eigenkapital privater Investoren	42	96	164	250	358	494	664

Diese Zinsen müssten die Steuerzahlenden tragen. Gleichzeitig wäre eine Privatisierung in Salamischeibentaktik herbeigeführt worden. Eine Debatte darüber sollte jedoch schon heute im Parlament geführt werden, denn das Szenario ist absehbar.

Zusammenfassung

Nachfolgend eine Zusammenstellung der möglichen bzw. wahrscheinlichen Mehrkosten:

Mehrkosten durch ...	Mio. Euro
Auslagerung des Kredits	59
Bereitstellungskosten für späteres Abrufen von Krediten	255
den Verlust eines effektiven Controllings und Verzögerungen	750
Aufsetzen der Vertragswerke und 25 Jahre Vertragscontrolling	10
Berater und Transaktionskosten	100
Stuerrisiken	39
1 Euro pro qm höherer Betriebskosten	48
unzureichende Gewährleistungsabnahmen und baulichen Unterhalt	100
ein Jahr Verzögerung	300
Verfehlung der Kriterien zur Umgehung von Schuldenregeln	664
Summe in Mio. Euro	2.325

Es wird ersichtlich, dass die Mehrkosten in einer Größenordnung liegen können, die über dem eigentlichen Kredit von 1,5 Mrd. Euro liegen. Berlin würde also 1,5 Mrd. Euro aus einem Schattenhaushalt bekommen, dafür aber 2,3 Mrd. Euro an Folgekosten tragen! Das wäre auch dann ein völlig absurdes Vorgehen, wenn tatsächlich nur ein Teil der genannten Risiken wirksam würde.

2.3 Die Planzahlen stimmen nicht

Die Notwendigkeit der Einbindung der HOWOGE in den Schulbau soll auf Basis von prognostizierten SchülerInnenzahlen und prognostizierten Baukosten erfolgen. Mit bis zu 1,5 Mrd. Euro von 5,5 Mrd. Euro sollen etwas über 27 Prozent des Bauvolumens an die HOWOGE abgegeben werden. Was aber, wenn das Bauvolumen eigentlich nur 4,0 Mrd. Euro betragen würde? Was, wenn nur 40 und nicht 60 Schulen neu zu bauen wären? Dann wäre die Hinzuziehung der HOWOGE auch aus diesem Grund entbehrlich. Und tatsächlich sind die Planzahlen in Frage zu stellen.

Prognostizierte SchülerInnenzahlen sind fragwürdig

Im Zuge der Schulbauoffensive schwanken die Angaben für den Zuwachs bis 2026 zwischen 70.000²³ und 86.000²⁴ – ein Unterschied von 18,6 Prozent. Dieser Unterschied allein macht ca. 24 Schulen aus, die entweder zusätzlich erforderlich sind oder eben nicht. Aus der Bevölkerungsprognose für Berlin (2015 bis 2030) lassen sich für die relevanten Jahrgänge in der mittleren Variante sogar nur 55.000 zusätzliche SchülerInnen bis 2025 ableiten.

Bevölkerungsprognose für Berlin 2015-2030			
mittlere Variante	2016	2025	Zunahme
1. Klasse 06 - unter 07	33.296	35.736	2440
2. Klasse 07 - unter 08	32.098	35.719	3621
3. Klasse 08 - unter 09	32.140	35.795	3655
4. Klasse 09 - unter 10	31.181	36.027	4846
5. Klasse 10 - unter 11	29.702	36.405	6703
6. Klasse 11 - unter 12	28.823	34.949	6126
7. Klasse 12 - unter 13	28.996	33.448	4452
8. Klasse 13 - unter 14	27.758	33.411	5653
9. Klasse 14 - unter 15	27.667	32.355	4688
10. Klasse 15 - unter 16	27.556	32.599	5043
11. Klasse 16 - unter 17	28.359	31.922	3563
12. Klasse 17 - unter 18	27.794	32.001	4207
Summe	355.370	410.367	54.997

Quelle: Landesamt für Statistik Berlin, Darstellung: GiB

Im Frühjahr 2018 musste die Bildungsverwaltung eingestehen, dass sie 2016 ein modifiziertes Verfahren zur Ermittlung der SchülerInnenprognosen angewandt hatte. Während der 10-Punkte-Plan der Bezirke bis 2024 zunächst einen Bedarf von 70.000 zusätzlichen Schulplätzen für Berlin definierte²⁵, nannte Sandra Scheeres, Senatorin für Bildung, Jugend und Familie, bei einer Podiumsdiskussion am 12. Dezember 2017 die Zahl von 86.000 zu schaffenden Plätzen. Jetzt rudert man deutlich zurück: Bildungssenatorin Scheeres erwartet nach

²³ Senat von Berlin, Finanzplanung 2018 – 2022 (2018): „Die Gesamtzahl der Schülerinnen und Schüler wird bis zum Schuljahr 2025/2026 auf rund 386.000 anwachsen. Das entspricht einer Steigerung des Bedarfs an Schulplätzen um rund 70.000.“ a.a.O.

²⁴ Susanne Vieth-Enthus (2018): „Berlin bittet eine seiner landeseigenen Wohnungsbaugesellschaften um Mithilfe beim Schulbau. Die Wahl fiel auf die HOWOGE. Sie gilt als so gut aufgestellt, dass man ihr zutraut, bis 2026 rund 30 Schulen und Großsanierungen im Umfang von bis zu 1,5 Milliarden Euro abzuwickeln. Weitere vier Milliarden Euro wird das Land selbst verbauen, damit letztlich rund 86.000 Schüler zusätzlich untergebracht werden können.“ in: „Schulbauoffensive in Berlin Wohnungsbaugesellschaft baut für 1,5 Milliarden Euro Schulen“, Tagesspiegel vom 18.04.2018, online: <https://www.tagesspiegel.de/berlin/schulbauoffensive-in-berlin-wohnungsbaugesellschaft-baut-fuer-1-5-milliarden-euro-schulen/21185430.html>

²⁵ Bezirke von Berlin (2017): Gemeinsame Erklärung der Berliner Bezirke für einen 10-Punkte-Plan zur Kooperation im Rahmen der Schulbauoffensive, online: <https://www.berlin.de/ba-neukoelln/aktuelles/pressemitteilungen/2017/pressemitteilung.646082.php>

„der jüngsten Modellrechnung [für] Berlin bis zum Jahr 2025/26 einen Zuwachs von rund 53.000 Schülerinnen und Schüler[n].“²⁶

Die anfangs höheren Prognosen hatten zu der prognostizierten Bausumme von 5,5 Mrd. Euro geführt. Die Schülerzahlen wurden inzwischen nach unten korrigiert – die Bausumme nicht. Die Differenz zwischen 53.000 und 86.000 SchülerInnen entspricht bei einer mittleren Zahl von 650 Schulplätzen pro Schule bereits 50 Schulen. Die BSO sieht bisher 59 Neubauten vor. Wäre der Bedarf wie oben skizziert zu reduzieren, blieben nur neun Neubauten übrig.

Die neuen Zahlen, die dem Senat bekannt sind, führten bisher in keiner Weise zu einer Nachführung, das heißt notwendigen Korrektur des Zahlenwerks der BSO, obwohl auch Bildungssenatorin Sandra Scheeres nach

„der jüngsten Modellrechnung [für] Berlin bis zum Jahr 2025/26 einen Zuwachs von [nur noch] rund 53.000 Schülerinnen und Schüler[n]“ erwartet.²⁷

Zudem ist unsicher, ob nach 2026 ein Wachstum, Stagnation oder ein Rückgang zu erwarten ist. Das statistische Landesamt meldet bereits für Berlin das Ende des Baby-Booms: Die Geburtenzahlen sind rückläufig, Berlin weist unter allen deutschen Bundesländern mit 1,48 Kindern je Frau die niedrigste Geburtenziffer auf.²⁸

In der unteren Variante der offiziellen Bevölkerungsprognose der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt wird ab 2026 ein Rückgang der Bevölkerung prognostiziert.²⁹ Auch das Amt für Statistik Berlin-Brandenburg konstatiert in seiner Pressemitteilung vom 2. Oktober 2018 eine deutlich sinkende Dynamik beim Bevölkerungswachstum Berlins. Es formuliert:

„Das Einwohnerwachstum war im ersten Halbjahr 2018 so gering wie zuletzt vor sieben Jahren.“
Erhärten sich die Prognosen zu einem Bevölkerungsrückgang ab 2016, wäre es möglicherweise sinnvoll, spätestens 2024 und 2025 die Spitzen des „SchülerInnenbergs“ durch Temporärbauten aufzufangen.³⁰

Wo sind 308 Schulen geblieben?

Ob und inwieweit bestehende Schulgebäude reaktiviert werden können (gegebenenfalls auch durch Rückkauf oder Enteignung), kann einen erheblichen Einfluss auf den Neubaubedarf haben. Berlin hatte vor zwanzig Jahren an den öffentlichen allgemeinbildenden Schulen 416.105 Schülerinnen, die Zahl sank dann um fast 100.000 auf 319.287 ab, ein Rückgang um 23,3 Prozent. Die Zahl der Schulen sank aber noch deutlich stärker: Berlin hatte noch im Schuljahr 1996/1997 insgesamt 979 öffentliche allgemein bildende Schulen. 2005/2006 waren es 110 Schulen weniger (869 Schulen). 2017/2018 hatte Berlin nur noch 671 öffentliche allgemein bildende Schulen, es waren noch einmal nahezu 200

²⁶ Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie (2018): Pressemitteilung vom 16.8.2018, „2018/19: 2.700 neue Lehrkräfte an Berliner Schulen“, <https://www.berlin.de/sen/bjf/service/presse/pressearchiv-2018/pressemitteilung.730184.php>

²⁷ Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie: „2018/19: 2.700 neue Lehrkräfte an Berliner Schulen“, Pressemitteilung vom 16.8.2018, <https://www.berlin.de/sen/bjf/service/presse/pressearchiv-2018/pressemitteilung.730184.php>

²⁸ Statistisches Bundesamt (2018): „Geburtenziffer 2017 leicht gesunken“, online: https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2018/10/PD18_420_122.html

²⁹ Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt (2016): „Bevölkerungsprognose für Berlin und die Bezirke 2015 - 2030“, in Zusammenarbeit mit dem Amt für Statistik Berlin, online: http://www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/bevoelkerungsprognose/download/2015-2030/Bericht_Bevprog2015-2030.pdf

³⁰ Ohnehin sind für die Bau- und Sanierungsarbeiten temporäre Schulbauten in erheblichem Umfang erforderlich. Eine Befassung mit diesen Bauwerken, ihren Qualitäten und Kapazitäten, ihrer Umsetzbarkeit und ihrer voraussichtlichen Lebensdauer sollte dringend in die Berliner Schulbauoffensive mit einbezogen werden.

öffentliche Schulen verloren gegangen. Insgesamt hat Berlin damit ein Drittel seiner öffentlichen Schulen aufgegeben (308 Schulen, 31,5 Prozent weniger als 1996/1997).³¹ Wo sind diese über dreihundert Schulen heute, da wir sie dringend benötigen? Schulen wurden verkauft, verpachtet, abgerissen oder umgewidmet, und einige sind nun Privatschulen. Dennoch sind nicht alle Schulen und Schulstandorte dauerhaft verloren. In einer Reaktivierung alter Schulen und Schulstandorte steckt ein erhebliches Potential. Die BVV Friedrichshain-Kreuzberg möchte vor diesem Hintergrund zum Beispiel die vorzeitige Beendigung eines Erbbauvertrags prüfen lassen.³² Ähnliche Überlegungen gibt es für weitere Standorte im Bezirk.³³

Prognostizierte Baukosten sind fragwürdig

Vermutlich noch größere Ungenauigkeiten als hinsichtlich der langfristigen Entwicklung der SchülerInnenzahlen bestehen in Bezug auf die Sanierungs- und Neubaukosten. Der Bedarf im Bereich Neubau und Sanierung von Schulen wird bundesweit auf 48 Milliarden Euro geschätzt. Proportional zur Berliner Bevölkerung wäre der Anteil für die Berliner Schulen 2,15 Milliarden Euro. Vom Senat wird hingegen der Bedarf auf 5,5 Milliarden Euro³⁴ geschätzt – mehr als das Zweieinhalbfache dessen, was sich aus dem Bundesdurchschnitt ergeben würde. Das Bundesland Thüringen hat zum Beispiel mit ca. 2,15 Mio. Einwohnern nur etwa 60 Prozent der Bevölkerung von Berlin. Der dortige Sanierungsstau im Bereich Schulen inklusive erforderlichem Neubau liegt dort aber bei unter einer Milliarde Euro, also bei weniger als 20 Prozent des Berliner Bedarfs. Diese Unterschiede im bundesweiten Vergleich werfen Fragen auf. Sind Berlins Schulen tatsächlich viel stärker geschädigt als im bundesweiten Durchschnitt? Wurde der Bedarf für Neubauten tatsächlich sachlich so unterlegt, dass jetzt in kürzester Zeit Schulen mit einem Gesamtvolumen errichtet werden müssen, das an das Bauvolumen des Großflughafens BER heranreicht? Wer hat das errechnet, und wann? Und wurden diese Berechnungen seither überprüft und fortgeschrieben oder sogar vor dem Hintergrund neuerer Erkenntnisse korrigiert?

Die AG Schulraumqualität hat aus pädagogischer Sicht ein neues Raumkonzept erarbeitet („Compartments“). Dieses Raumkonzept wurde bisher noch nicht auf seine bauliche Umsetzung hin durchgearbeitet. Es ist nicht auszuschließen, dass allein diese Anforderung im Neubau bei den vorgegebenen innerstädtischen Flächen einen erheblichen Mehrbedarf verursacht. Ob und wenn ja inwieweit bei Schulsanierungen das Raumkonzept ebenfalls ganz oder teilweise umgesetzt werden soll, ist unklar. Es ist nicht bekannt, ob die Einführung des Raumkonzepts im Bestandsbau überhaupt im nennenswerten (und somit pädagogisch zielführenden) Umfang möglich ist. Es stellt ein

³¹ Statistisches Landesamt(2006): „Statistischer Bericht B I 1 - j 2005, Allgemein bildende Schulen in Berlin, Schuljahr 2005/2006“, online:

https://www.destatis.de/GPStatistik/servlets/MCRFileNodeServlet/BBHeft_derivate_00007702/SB_B1-1_i05_BEa.pdf, sowie

Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie (2018): „Ausgewählte Eckdaten aus der IST-Statistik der allgemein bildenden Schulen, Schuljahr 2018/19“, online:

https://www.berlin.de/sen/bildung/schule/bildungsstatistik/zahlen_daten_fakten_2018_19.pdf

³² BVV Friedrichshain-Kreuzberg (2018): „Zukünftige Nutzung der ehemaligen Rosegger-Grundschule in der Bergmannstraße – Kommunale Infrastruktur braucht Raum!“, Drucksache - DS/0950/V, online: <https://www.berlin.de/ba-friedrichshain-kreuzberg/politik-und-verwaltung/bezirksverordnetenversammlung/online/vo020.asp?VOLFDNR=8764>

³³ Thomas Frey (2018), Offensive für Rekommunalisierung: „Holt die Gebäude zurück“, Berliner Woche vom 5.10.2018, online: https://www.berliner-woche.de/friedrichshain-kreuzberg/c-bauen/holt-die-gebaeude-zurueck_a183203

³⁴ Im Sommerinterview 2018 zeigte sich der Finanzsenator skeptisch, ob diese Summe ausreicht. Bedauerlicherweise gab er keine Quellen an, die seine Vermutung erhärten könnten. Dabei hat die Verwaltung diesbezüglich bessere Möglichkeiten (und auch den Auftrag!) als Bürgerinnen, um solche Kostensteigerungen abzuschätzen.

erhebliches Kosten- und Zeitrisko dar, dieses neue Raumkonzept flächendeckend und auf einen Schlag einzuführen.

Es ist vor dem Hintergrund der genannten zahlreichen Ungenauigkeiten auffällig, dass die Gesamtsumme von 5,5 Mrd. Euro seit 2016 unverändert blieb. Bürgerinnen und Bürger sind leidgeprüft, was Kostensteigerungen im Verlauf von öffentlichem Bauen betrifft. Im vorliegenden Fall gibt es jedoch mehrere Akteure, die ein Interesse an zu hohen Prognosen weit vor Baubeginn haben:

- Der Finanzsenator möchte die Erlaubnis bekommen, einen (weiteren) Schattenhaushalt einzurichten, um seine Spielräume im Haushalt generell auszuweiten.
- Es liegt ebenfalls im persönlichen politischen (auf eine Wiederwahl abzielenden) Interesse des Finanzsenators, hohe Bausummen in den Haushalt eingestellt zu bekommen, die mangels Bau- und Planungskapazitäten nicht verbaut werden können. Die zwangsläufig entstehenden Rückflüsse generierenden dann Überschüsse, die er in die Tilgung stecken kann – er darf sich auf diesem Wege als erfolgreicher „Konsolidierer“ präsentieren.
- Die rot-rot-grüne Koalition würde sich fraglos über Mittel in der Höhe von 1,5 Mrd. Euro freuen, die ursprünglich für den Schulbau in den Haushalt eingestellt, nun aber kurz vor der Wahl 2021 wieder frei werden und so für klientelbezogene Wohltaten vor der Wahl („Wahlgeschenke“) verwendet werden können. Das erhöht für alle drei Parteien die Chancen auf eine Wiederwahl bzw. auf konstante oder wachsende Stimmanteile.
- Die HOWOGE kann die Kosten für hohe Bausummen 1:1 an die Bezirke durchreichen, mit hohen Bausummen bekommt sie aber gleichzeitig hohe Abschreibungen, die ihre Steuerlast mindern.
- Etwa ein Dutzend international agierende Baukonzerne freuen sich, wenn hohe Preise für überschaubare Leistungen aufgerufen werden dürfen. Der Umstand wird begünstigt durch einen erheblich eingeschränkten Wettbewerb, verursacht durch riesige Lose von bis zu 100 Mio. Euro geschätztem Bauvolumen und mehr, die den regionalen Mittelstand von vorneherein ausschließen.
- Externe Gutachter dürfen die Preise für ihre Beratungsleistungen ebenfalls an (zu) hohen Bausummen ausrichten.

Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung gibt einen Sanierungsbedarf von rund 3,9 Mrd. Euro an, davon 1,6 Mrd. Euro „Priorität 1“. Grundlage dieser Summen soll eine Stuserhebung durch die Bezirke sein.³⁵ Diese Stuserhebung wurde maßgeblich unterstützt durch einen sogenannten Gebäudescan, der den jeweiligen Kostenrahmen ermittelte:

„Entsprechend dem jeweiligen Planungsfortschritt werden in der DIN 276-1 folgende Stufen der Kostenermittlung unterschieden: Kostenrahmen – Kostenschätzung – Kostenberechnung – Kostenanschlag - Kostenfeststellung. Bei den Beträgen, die im Rahmen der Erhebung des Sanierungsbedarfs (Gebäudescan) ermittelt wurden, handelt es sich im Sinne der DIN 276 um den Kostenrahmen.“³⁶

Die Ermittlung des Kostenrahmens erfolgt im Zuge der Leistungsphasen 1 und 2 „Grundlagenermittlung“ und „Vorplanung“ gemäß der Honorarordnung für Architekten und

³⁵ Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie, Website, zuletzt abgerufen am 28.10.2018, <https://www.berlin.de/sen/bjf/schulsanierung/sanierungsbedarf-der-schulen/>

³⁶ Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie (2017): „Folgebericht zum Gebäudescan der Schulbauten mit Sanierungsbedarf“, Rote Nummer 0131 G

Ingenieure (HOAI). Die Genauigkeit eines solchen Kostenrahmens beträgt etwa 40 Prozent, d.h. die tatsächlichen Baukosten können auch nur das 0,6-fache der Summe betragen (3,3 Mrd. Euro). Und obwohl eine Genauigkeit von 40 Prozent nicht hoch ist, teilte der Senat die nachfolgende Einschätzung

„Eine weitergehende Differenzierung war nach Auffassung der Fachleute nicht erforderlich, da der Mehrwert einer noch größeren Kostengenauigkeit nicht erkennbar war.“

Diese Aussage ist kaum haltbar. Weitere Differenzierungen bringen regelmäßig eine größere Kostengenauigkeit:

„Oft wird die Frage nach dem Genauigkeitsgrad von Kostenermittlungen gestellt. Hierzu kann grundsätzlich folgendes angemerkt werden: Im Rahmen der vom Architekten zu erbringenden Grundleistungen werden an den Genauigkeitsgrad von Kostenermittlungen mit zunehmendem Planungsfortschritt größere Anforderungen gestellt. In der Fachliteratur und den bisher zu diesem Thema ergangenen Gerichtsurteilen werden die Grenzlinien der Toleranzbereiche wie folgt definiert [...]:

- *Kostenrahmen ca. 40 %*
- *Kostenschätzung ca. 30 %*
- *Kostenberechnung ca. 20 %*
- *Kostenanschlag ca. 10 %*

jeweils bezogen auf die Kostenfeststellung und unter Berücksichtigung des Einzelfalles.“³⁷

Es kann im Fall des „Gebäudeskans“³⁸ ausgeschlossen werden, dass die Leistungsphasen Grundlagenermittlung und Vorplanung auch nur annähernd abschließend erbracht wurden. Der Umfang dieser Leistungen, die in der HOAI detailliert geregelt sind, ist beträchtlich. Wären sie an externe Büros vergeben worden, hätte man nach HOAI über 50 Mio. Euro dafür bezahlen müssen³⁹. Das entspricht ca. 880 Vollzeitstellen der Entgeltgruppe 11 TV-L, die ein ganzes Jahr für Grundlagenermittlung und Vorplanung tätig sind. Laut Auskunft des Staatssekretärs für Bildung, Mark Rackles, haben Bezirke und Senatsverwaltungen die Leistungen für den „Gebäudeskan“ (bis auf eine „Aufbereitung der Datensätze, deren Konsistenzprüfung sowie deren Plausibilisierung durch Stichprobenprüfungen“) selbst erbracht. In den Bezirken fehlen bis auf wenige Ausnahmen die erforderlichen Fachkräfte mit der notwendigen Expertise für Bauen im Bestand. Auf Landesebene erfolgte der überwiegende Anteil der Leistungen für den „Gebäudeskan“ in der Bildungsverwaltung („primär bei SenBildJugFam, eingeschränkt auch bei SenFin und SenStadtWohn“⁴⁰). In der Bildungsverwaltung liegen ebenfalls keine nennenswerten Kapazitäten und keine nennenswerte Expertise zum Bauen im Bestand vor.

Im Umkehrschluss bedeutet das: Die Genauigkeit der prognostizierten Kosten erfüllt bei weitem nicht die (bereits sehr ungenauen) Vorgaben des Kostenrahmens von ± 40 Prozent. Liegt die Genauigkeit der prognostizierten Kosten aber bei ± 50 Prozent, ist auch vorstellbar, dass bei

³⁷ Hasselmann (1997): „Praktische Baukostenplanung und -kontrolle“, Verlag Rudolf Müller, Köln, 22.

³⁸ Gebäudeskan ist keine im Bauwesen gängige Bezeichnung und beschreibt somit keine klar umrissene Aufgabe

³⁹ In den Bereichen Objektplanung, Tragwerksplanung und technische Gebäudeausrüstung fallen für diese beiden Leistungsphasen 11 bis 13 Prozent des gesamten Honorars an.

⁴⁰ Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie Berlin (2017): Schreiben an den Vorsitzenden des Hauptausschusses: Kosten des Gebäudeskans der Schulen, 20. November 2017, Rote Nummer 0131 M: „Die Bestandsaufnahme des Sanierungsstaus an Schulen (Gebäudeskan 2016) erfolgte durch die bezirklichen Schulträger sowie die BIM bezüglich der zentralverwalteten Schulen. Kosten sind somit vorrangig in Form des Personalaufwands der involvierten Dienstkräfte in den Bezirken entstanden. Hinzu kam der Personalaufwand in den beteiligten Hauptverwaltungen (primär bei SenBildJugFam, eingeschränkt auch bei SenFin und SenStadtWohn).“

sorgfältiger Planung nur 2,25 Mrd. an Kosten anfallen. Diese Summe korrespondiert mit den bundesweiten Durchschnittswerten, auch wenn sie weiterhin darüber liegt. Auch hinsichtlich der Baukosten pro Quadratmeter sind die Schätzungen des Senats vom April 2018 doppelt so hoch wie Vergleichswerte, die sich aus anderen Städten (Hamburg: 2.800 Euro pro Quadratmeter) oder aus dem Wohnungsbau in Berlin (öffentliche Wohnungsbaugesellschaften: 2.400 bis 2.500 Euro pro Quadratmeter) ergeben.

Beispiel Fuchsbau-Schule in Mahlsdorf: 34,8 Mio. Euro für 550 Schulplätze bedeuten beim anvisierten Flächenschlüssel von 12 qm pro SchülerIn Baukosten von ca. 5.250 Euro pro Quadratmeter.
Beispiel Neubau ISS; Pankstraße in Pankow: 50 Mio. Euro für 550 Schulplätze bedeuten beim anvisierten Flächenschlüssel von 12 qm pro SchülerIn Baukosten von ca. 6.944 Euro pro Quadratmeter.

2.4 Spezifische Kostensteigerungen durch die Auswahl der HOWOGE

Voraussichtlich wird es auch Kostensteigerung geben, die nicht mit der Struktur der Verträge und der vorgeschlagenen Organisationsprivatisierung zusammenhängen, sondern mit der Wahl der HOWOGE als maßgeblich verantwortlichem Unternehmen für ein Bauvolumen von 1,5 Mrd. Euro (neueste Zahl 1,7 Mrd. Euro, siehe Anhang C).

Die Schulbau-Abteilung der HOWOGE ist eine planmäßig überforderte Firmen-Neugründung

Die HOWOGE soll ihr Geschäftsfeld maßgeblich ausweiten, faktisch soll sie ihre bisherige Bautätigkeit pro Jahr nahezu verdoppeln. Die HOWOGE hatte zum 31.12.2017 insgesamt 676 MitarbeiterInnen. Zum 1.1.2018 kam die KRAMER + KRAMER Bau- und Projektmanagement GmbH Berlin mit zwölf MitarbeiterInnen und einem Geschäftsführer zum HOWOGE-Konzern dazu, damit erhöhte sich die Gesamtzahl der Beschäftigten auf 688 MitarbeiterInnen. Zur Entwicklung der neuen Geschäftstätigkeit im Bereich Schule schreibt die HOWOGE im Konzernlagebericht für das Geschäftsjahr 2017:

„Im Rahmen des Senatsbeschlusses zum Schulbau soll ein Investitionsvolumen von bis zu Mrd. EUR 1,5 in Neubau bzw. Sanierung der Schulen durch die HOWOGE übernommen werden. Die HOWOGE hat damit die Aufgabe, das Thema ‚Schulbau‘ im Unternehmen zu etablieren. Die HOWOGE ‚Schulbau‘ übernimmt klassische Bauherrenleistungen mit Koordinations- und Steuerungsaufgaben. Dazu wird ein neuer Bereich ‚Schulbau‘ aufgebaut. Nach aktuellem Stand werden die Organisation und Prozesse so gestaltet, dass die HOWOGE jährlich bis zu zwei Schulsanierungen sowie bis zu zwei Neubauten umsetzen kann.“⁴¹

Im April wurde angekündigt, insgesamt 18 Beschäftigte für den neuen Bereich einzusetzen:

„Ab 2020 soll es mit den ersten Oberschulen losgehen, die von der landeseigenen Wohnungsbaugesellschaft HOWOGE errichtet werden. ‚Wir sehen unsere Aufgabe darin, als Dienstleister des Landes die Schulbau-Kapazitäten der Senatsverwaltung zu verdoppeln‘, so Stefanie Frensch. ‚Derzeit sind sieben Mitarbeiter im Schulbau-Team, später sollen es 18 Fachleute sein, die die externen Planer und Architekten beauftragen und steuern.‘“⁴²

⁴¹HOWOGE (2018): Konzernlagebericht für das Geschäftsjahr 2017, online:

https://www.HOWOGE.de/fileadmin/user_upload/Download-Center/Publikationen/Lagebericht_HOWOGE_Konzern.pdf

⁴²Joachim Fahrnun (2018): „Fahrplan für Bau neuer Schulen steht“, Berliner Morgenpost vom 30.06.2018, online:

<https://www.morgenpost.de/berlin/article214722719/Fahrplan-fuer-Bau-neuer-Schulen-steht.html>

Mit 18 Fachleuten die Schulbau-Kapazitäten der Senatsverwaltung verdoppeln? Immerhin geht es dabei um ein Bauvolumen von 300 bis 400 Millionen Euro pro Jahr. Für so ein Volumen benötigt man einige tausend Vollzeitäquivalente pro Jahr. Beispiel Planung: Eine gängige Abschätzung für die Planungskosten eines Bauvorhabens ist der Ansatz von 15 Prozent der geschätzten Bausumme. Bei einem mittleren Jahresgehalt (AG-Brutto) von 60.000 Euro ergeben sich damit allein 1.000 Stellen. Dazu kommen die Stellen für die Baugenehmigung, die Bauüberwachung sowie für die Verfolgung der Mängelrügen.

Die für alle bisherigen Verhandlungen und Strukturbildungen verantwortliche Geschäftsführerin verlässt die HOWOGE und wechselt in die Berliner Immobilienwirtschaft

Die derzeitige Geschäftsführerin Stefanie Frensch, die vollmundig versprochen hat, die Schulbau-Kapazitäten der Senatsverwaltung zu verdoppeln, scheidet in wenigen Monaten (zum April 2019) aus dem Unternehmen HOWOGE aus und wechselt in die Privatwirtschaft, und zwar obendrein pikanterweise in die Berliner Immobilienwirtschaft. Frau Frensch war für bisherige Verhandlungen und Strukturbildungen in der HOWOGE verantwortlich. Voraussichtlich soll auch sie noch im Dezember (?) den Rahmenvertrag mit dem Land Berlin unterschreiben. Das „Drehtür-Problem“ insbesondere bei hochbezahlten ManagerInnen in öffentlichen, aber privatwirtschaftlichen Unternehmen ist bekannt. Frau Frensch war zuvor auch schon für Ernst & Young tätig. Ernst & Young wurde dann von Frau Frensch zur Beratung für das auszuwählende Modell im Berliner Schulbau beauftragt. Im vorliegenden Fall geht es obendrein um Verträge mit einer Bindungswirkung von 25 bis 33 Jahren. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass es Interessenkonflikte gibt durch Loyalitäten zwischen dem bisherigen Arbeitgeber, früheren Arbeitgebern, zukünftigen Arbeitgebern und sogar hinsichtlich eventuell vorhandener Kapitalbeteiligungen in der Beraterbranche und der Immobilienwirtschaft. Aus diesen Interessenkonflikten ergeben sich Risiken für das Land Berlin, das Eigentümer der HOWOGE bleibt, auch wenn diese 2018 von der (dann ausgeschiedenen) Geschäftsführerin mit dem Wissen um Details der für das Land Berlin sehr teuren und langfristig wirtschaftlich nachteiligen Verträgen belastet wurde, die absehbar entweder eine Nachschußpflicht des Staates aus dem Haushalt oder eine weitergehende (materielle) Privatisierung nach sich ziehen werden.

2.5 Kosten für die Bezirke – Abschreibungen für die HOWOGE

Im Senatspapier („rote Nummer“ 1479) vom 25.08.2018 ist mehrfach von der steuerlichen Abschreibung von Schulen respektive von der Abschreibungsdauer die Rede. Hinter diesen Begriffen verbergen sich enorme wirtschaftliche Vorgänge und Interessen. Etwas abschreiben zu dürfen, wirkt sich auf die Bilanz, die Gewinn- und Verlustrechnung und auf die Steuerlast aus.

Abschreibungen sind im Steuerrecht unter dem Begriff „AFA“ geregelt. AFA ist ein Begriff des Einkommens- und Körperschaftssteuerrechts und bedeutet „Absetzung für Abnutzung“. (also für Substanzverringering).

Nach Auskunft des Bundesministerium der Finanzen (BMF) ist in Artikel 108 Absatz 2 des Grundgesetzes festgelegt, dass es Sache der Bundesländer ist, die Steuern festzusetzen und zu erheben. Die Entscheidung in steuerlichen Einzelfällen obliegt nach unserer Finanzverfassung den Finanzämtern oder dem zuständigen Landesfinanzministerium. Dem Bundesministerium ist aufgrund der Regelungen der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien grundsätzlich nicht

gestattet, Rechtsauskünfte im Einzelfall zu erteilen, deshalb konnte das BMF die Frage nach der betriebsgewöhnlichen Nutzungsdauer einer neu errichteten Schule nicht beantworten können. Der Senat selbst sieht in seiner Vorlage hier noch einen Prüfungsbedarf – dabei ist er selbst zuständig für die Festlegung! Der Senat verschleierte seine eigne Zuständigkeit, Verantwortung und Bedeutung dieser Frage für den Landeshaushalt Berlin. Denn von der Beantwortung dieser Frage in dem o.g. Senatspapier, welches der Hauptausschuss "Zustimmend" zur Kenntnis nehmen soll, hängt einiges ab.

Entscheidend für die Höhe der Abschreibung ist die vorausgesetzte "betriebsgewöhnliche Nutzungsdauer" des Gebäudes/oder Wirtschaftsgutes. Relativ gut bekannt ist die steuerliche Nutzungsdauer eines Computers: drei Jahre. Bei einem Kaufpreis von 1.200 Euro können drei Jahre lang je 400 Euro als Werbungskosten oder Betriebsausgaben vom Einkommen respektive vom Gewinn abgesetzt werden. Klar wird aus dem Beispiel: Abschreibungen vermindern die Steuerlast. Je schneller abgeschrieben werden darf, desto höher der Einspareffekt pro Jahr.

Die Höhe erlaubten Abschreibung in der Gewinn- und Verlustrechnung der HOWOGE wird also bestimmt von den Anschaffungskosten der Gebäude und der Nutzungsdauer. Die Anschaffungskosten steigen schon jetzt auf 1,7 Mrd. Euro (siehe dazu auch Anhang C)..

Wie beantwortet der Senat die Frage nach der Nutzungsdauer? Im Senatspapier steht unter dem Punkt „Bestellung Erbbaurechte“:

„Die Erbbaurechte werden für eine so kurz wie mögliche Zeitspanne (entsprechend der steuerlichen Abschreibungsdauer) bestellt.“

Was bedeutet das? Erbbaurechte können für sehr kurze Zeitspannen bestellt werden, zum Beispiel für fünf Jahre (z.B. für die Bauzeit einer Schule). Hier soll aber die Abschreibungsdauer maßgebend sein. Diese Abschreibungsdauer bemisst sich an der betriebsgewöhnlichen Nutzungsdauer der Schule. Wie lange hält nun eine Schule? Was ist die betriebsübliche Nutzungsdauer des „Wirtschaftsguts“ Schule?⁴³

Die Antwort hat der Finanzsenator selbst in der Hand, denn wie oben ausgeführt verantwortet das zuständige Landesfinanzministerium.

Von 1997 bis 2016 ging der Senat von einer Lebensdauer von Schulen von 200 Jahren aus. Die Bezirke bekamen nur ca. 60 Millionen Euro pro Jahr für den baulichen Unterhalt bei einem geschätzten Gesamtwert aller allgemeinbildenden Schulen von ca. 12. Mrd. Euro. Seit 2016 bekommen die Bezirke nun 154 Mio. Euro, Schulen halten demnach also jetzt ca. 78 Jahre. Der Senat teilt nun aber dem Rat der Bürgermeister am 25. September 2018 mit:

„Das Ende des Erbbaurechts und das Ende des Mietvertrages fallen nur dann auf den gleichen Zeitpunkt, wenn die Verlängerungsoption des Mietvertrages wahrgenommen wird. Ein Restwert ist nach Ablauf von 33 Jahren nicht mehr vorhanden; auf diese Länge ist das Erbbaurecht angelegt.“

Das bedeutet nichts anderes, als dass der Senat von einer Nutzungsdauer von neu errichteten und frisch sanierten Schulen von 33 Jahren ausgeht. Eine so kurze Nutzungsdauer ist für Schulen offensichtlich unrealistisch. Was sollen das für Billigbauten sein? Die Schulen des berühmten Berliner Schulbaumeisters Ludwig Hoffmann stehen schon seit 90 Jahren. Es ist wohl kaum das Anliegen des Senats, dass unsere Schulen nach 33 Jahren wieder zusammenfallen. Es muss also andere Gründe

⁴³ Financescout24 (2018): Abschreibungsmethoden von Gebäuden, zuletzt aktualisiert am 22.02.2018, zuletzt abgerufen am 31.10.2018, online: <https://www.financescout24.de/wissen/ratgeber/gebaeude-abschreibung#abschreibungsmethoden-von-gebaeuden>

dafür geben, dem Abgeordnetenhaus und der Öffentlichkeit zu suggerieren, dass die Abschreibungsdauer kurz wäre.

Eine kurze Abschreibungsdauer liegt im wirtschaftlichen Interesse der HOWOGE. Gleichzeitig spielt der Senat mit dem Abgeordnetenhaus, der Öffentlichkeit und selbst dem Rat der Bürgermeister Katz und Maus – indem er nämlich die Auskunft über die tatsächliche Nutzungsdauer von Schulen in Berlin verweigert.

Welchen Vorteil hat die HOWOGE von kurzen Abschreibungsdauern? Hier ist zunächst festzustellen, dass es dem Senat sehr wichtig ist, dass die HOWOGE die Schulen abschreiben darf:

„Abschreibung der Investition: Erfolgt bei HOWOGE“ (Senatspapier)

200 Jahre, 78 Jahre, 33 Jahre oder 25 Jahre – was gilt nun? Alle Verträge, die der Senat im Zuge der Berliner Schulbauoffensive abschließen (lassen) will, zielen auf maximal 25 bis 33 Jahre ab. Eine normale (d.h. nicht sehr kurze) Abschreibungsdauer von Gebäuden wären aber mindestens 50 Jahre. Dadurch verbliebe nach 25 Jahren (und auch noch nach 33 Jahren) ein Restwert. Wenn die Bezirke die Schulen wiederhaben wollen, müssten sie diesen Restwert an die HOWOGE bezahlen. Die Instandhaltung der Schule soll laut geplantem "Grundlagenvertrag" nach 5 Jahren Gewährleistung, also 28 Jahre lang nicht der HOWOGE obliegen, der Staat bezahlt der HOWOGE GmbH den Erhalt Ihres Eigentums, was sie später beim "Heimfall" zum Zeitwert zurückkaufen muss.

Ein Beispiel: Die Bröndby-Schule (Kenn-Nr. 06K04), Integrierte Sekundarschule in Steglitz-Zehlendorf, Dessauerstr. 63 soll saniert werden. Der Gebäudeanlagenwert soll 28,13 Mio. Euro betragen. Diesen Wert bekommt die HOWOGE nun mit dem Erbbaurecht übertragen. Allerdings muss sie nichts dafür bezahlen! Sie bekommt den Gebäudekaufpreis bis zur Rückgabe der Schule (nach 25 bis 33 Jahren) zinslos gestundet.

Real hält die Schule 50 Jahre - mindestens. Nach 25 Jahren ist sie also noch die Hälfte wert, 14,1 Mio. Euro. Das muss der Bezirk bei Rückübergaben als Wertersatz bei Beendigung des Erbbaurechts bezahlen. Auch nach 33 Jahren ist die Schule noch etwas wert: 9,6 Mio. Euro. Außerdem hat die Sanierung nicht 2020 begonnen sondern erst 2024. Früheste Fertigstellung ist 2027. 2028 kann erstmals der volle Sanierungswert aktiviert werden - 30,2 Mio. Euro. Erst jetzt beginnt die Abschreibung. Deswegen hat die Schule nach 25 Jahren (also am 01.01.2046) noch einen Restwert aus der Sanierung von 18,9 Mio. Euro. Zusammengerechnet muss Steglitz-Zehlendorf also 33,0 Mio. Euro bezahlen – eine stattliche Summe! Vielleicht hat der Bezirk das Geld dann nicht, dann behält die HOWOGE die Schule und der Bezirk muss den Mietvertrag verlängern. Selbst wenn die HOWOGE so schlecht hat bauen lassen, dass die Schule auch real nur 33 Jahre hält, besteht nach 25 Jahren noch ein Restwert von 20,1 Mio. Euro.

Restwertberechnung nach Jahren am Beispiel der Bröndby-Schule Berlin (Steglitz-Zehlendorf):

	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.	10.	11.	12.	13.	14.	15.	16.	17.	18.	19.	20.	21.	22.	23.	24.	25.	26.	
	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039	2040	2041	2042	2043	2044	
Gebäudewert	28,1	27,6	27,0	26,4	25,9	25,3	24,8	24,2	23,6	23,1	22,5	21,9	21,4	20,8	20,3	19,7	19,1	18,6	18,0	17,4	16,9	16,3	15,8	15,2	14,6	14,1	
AFA 2% (50 Jahre)	0,56	0,56	0,56	0,56	0,56	0,56	0,56	0,56	0,56	0,56	0,56	0,56	0,56	0,56	0,56	0,56	0,56	0,56	0,56	0,56	0,56	0,56	0,56	0,56	0,56	0,56	0,56
Gebäudewert	28,1	27,3	26,4	25,6	24,7	23,9	23,0	22,2	21,3	20,5	19,6	18,8	17,9	17,0	16,2	15,3	14,5	13,6	12,8	11,9	11,1	10,2	9,4	8,5	7,7	6,8	
AFA 3,03% (33 Jahre)	0,85	0,85	0,85	0,85	0,85	0,85	0,85	0,85	0,85	0,85	0,85	0,85	0,85	0,85	0,85	0,85	0,85	0,85	0,85	0,85	0,85	0,85	0,85	0,85	0,85	0,85	0,85
Sanierung						10,1	19,9	29,6	29,0	28,4	27,8	27,2	26,6	26,0	25,5	24,9	24,3	23,7	23,1	22,5	21,9	21,3	20,7	20,1	19,5	18,9	
AFA 2% (50 Jahre)						0,20	0,40	0,59	0,59	0,59	0,59	0,59	0,59	0,59	0,59	0,59	0,59	0,59	0,59	0,59	0,59	0,59	0,59	0,59	0,59	0,59	
Sanierung						10,1	19,8	29,3	28,4	27,5	26,6	25,7	24,9	24,0	23,1	22,2	21,3	20,4	19,5	18,6	17,8	16,9	16,0	15,1	14,2	13,3	
AFA 3,03% (33 Jahre)						0,31	0,60	0,89	0,89	0,89	0,89	0,89	0,89	0,89	0,89	0,89	0,89	0,89	0,89	0,89	0,89	0,89	0,89	0,89	0,89	0,89	

Der Senat tut so, als gäbe es am Ende der 25 Jahre (oder 33 Jahre) keine Restwerte auszugleichen, als bekämen die Bezirke die Schulen umsonst zurück. Die Bezirke machen sich bereits Sorgen hinsichtlich dieser Frage. In einer Rückfrage des Rats der Bürgermeister fordern sie Zusicherungen für spätere Folgekosten für derartige Restwert-Transaktionen:

„Mögliche Kosten bei der Rückübertragung nach Ende des Erbbaupachts in die Fachvermögen der Bezirke sollten ausgeglichen werden.“

Das sichert der Senat jedoch nicht zu, das sind bisher nur Vorüberlegungen. Stattdessen führt der Senat weiter aus:

„Ein Verfahrensvorschlag kann jedoch erst nach Zustimmung zur Senatsvorlage [...] abgestimmt werden.“

Der Senat täuscht die Öffentlichkeit und das Abgeordnetenhaus bezüglich der echten Folgekosten der Erbpachtverträge.

Als einen Zusatz-Effekt erhält die HOWOGE dadurch die Erlaubnis, Schulen abschreiben zu dürfen. Das ist vertraglich abgesicherte Liquidität für die HOWOGE (und übrigens nur für die HOWOGE, nicht für andere Wohnungsbaugesellschaften). Die Abschreibungen dienen ja eigentlich zur Rücklagenbildung – um nach Ablauf eine neue Schule bauen zu können. Oder sie müssten laufend in den baulichen Unterhalt gesteckt werden, damit die Schule immer im besten Zustand bleibt. Genau das tut die HOWOGE aber nicht. Mit Ausnahme der ersten fünf Jahre unterhalten die Bezirke die Schulen. Die HOWOGE behält die Rücklagen für sich oder verwendet sie für andere Zwecke.

Obendrein kann die HOWOGE 25 bis 33 Jahre lang mit Hilfe der Abschreibungen ihre Steuerlast mindern. Die HOWOGE darf bei Baukosten von 1,5 Mrd. Euro und ihr übertragenen Gebäudewerten von 388 Mio. Euro bei einer ihr zugestandenen Abschreibungsdauer von 33 Jahren spätestens ab 2026 jährlich 57,2 Mio. Euro an Betriebsausgaben absetzen – ohne dass sie diese Kosten je selbst hat - welches Unternehmen bekommt so etwas geschenkt?

Nicht im Haushalt ausgewiesene Subvention an die HOWOGE

Es handelt sich bei Zustimmung zu der Senatsvorlage um eine Subvention aus dem Landeshaushalt an die HOWOGE über 33 Jahre. Eine Subvention, die nicht als solche im Landeshaushalt ausgewiesen wird. Der Senat vermeidet bisher überhaupt die Öffentlichkeit über diese Subvention zu informieren. Darin sehen ist eine Täuschung der Öffentlichkeit zu sehen. Der Finanzsenator verstößt mit seiner Vorlage gegen das Prinzip der Normenwahrheit und Normenklarheit.

Den Abgeordneten des Berliner Abgeordnetenhauses müsste der Finanzsenator vorlegen, wie hoch der "Cash Flow-Effekt" aus der verkürzten betriebsgewöhnlichen Nutzungsdauer von 50 Jahren auf 33 Jahre entsteht. Dieser Wert ist auf den heutigen Wert mit der Barwertmethode abzuzinsen.

Diese Subvention an die HOWOGE müsste in jedem Haushaltsjahr im Haushaltsplan ausgewiesen werden, erst dann können die Abgeordneten die heute die Vorlage des Senats "zustimmend" zur Kenntnis nehmen sollen tatsächlich die Tragweite Ihres "Blankochecks" ermessen und auch beurteilen, ob sie das überhaupt wollen. Auch der Öffentlichkeit würde dadurch klarer, warum es sich nicht einfach um einen "Öffentlichen Kreislauf" von Steuergeldern handelt, sondern um den Abfluss öffentlicher Gelder in eine unkontrollierbare Grauzone.

Je höher die Baukosten "explodieren", deren Kostensicherheit angeblich durch die HOWOGE gesichert werden soll, umso höher der Subventionseffekt für die HOWOGE.

Die HOWOGE muss mit Schulen Gewinne erzielen

Es zeichnet sich ab, dass die HOWOGE die folgenden, ihr übertragenen Aufgaben nicht selbst durchführen wird: Planen, Bauen, Überwachen, Unterhalten, und Betreiben. Für all diese Tätigkeiten wird die HOWOGE private Dritte beauftragen, da sie eigenes Fachpersonal dafür nicht hat und auch in der Kürze der Zeit kaum aufbauen kann. Die entstehenden Kosten rechnet sie über eine sogenannte Kostenmiete⁴⁴ ab, die von den Bezirken einredefrei an eine oder mehrere Banken verpfändet wird. Man darf sich also fragen: Was macht die HOWOGE eigentlich überhaupt?

Der Berliner Senat möchte die HOWOGE als staatliche Briefkastenfirma missbrauchen

Zugespißt formuliert, agiert die HOWOGE im Schulbau letztlich als eine Art „staatliche Briefkastenfirma“ – mit nur 18 MitarbeiterInnen, aber jeder Menge unterschriebener Verträge in denen es um Millionen von Euro öffentlicher Gelder geht.

In der Auflistung der Positionen für die sogenannte Kostenmiete in der Senatsvorlage vom 25.08.2018 finden sich immerhin drei (eventuell) mit Leistungen verbundene Positionen, die bei der HOWOGE verbleiben könnten: Neben Erbbauzinsen, Zinskosten, Tilgungskosten und einer risikoadjustierten Pauschale für die laufende bauliche Unterhaltung während der Gewährleistungsphase sollen noch Verwaltungsgebühren, eine Gebühr für Projektentwicklung sowie Asset-Management-Kosten. Alle Positionen sollen „den üblichen Indexklauseln“ unterliegen, also jährlich angehoben werden dürfen.

Unter den genannten Punkten ist an dieser Stelle insbesondere das „Asset-Management“ bedenkenswert. Als „Asset“ sind hier die Schulgebäude und die zugehörigen Grundstücke zu verstehen. Die Verwaltung dieser Gebäude und Grundstücke sollte schon über die betreffende Verwaltungsgebühr abgedeckt sein. Bei der Verwaltung entstehen tatsächliche Kosten, die die Bezirke über den Vertragszeitraum nicht mehr direkt tragen müssen. Unter ein Management der Schulgebäude und Schulgrundstücke fällt somit die Vermietung oder Verpachtung an Dritte. Das Recht zur Vermietung oder Verpachtung bekommt die HOWOGE durch die Übertragung des wirtschaftlichen Eigentums an den Gebäude und Grundstücken. Es wird nur beschränkt durch die Auflagen im Erbpachtvertrag. Dort kann aber nicht die komplette Verfügung begrenzt werden, das

⁴⁴ Anders als z.B. bei Betriebskostenabrechnungen handelt es sich um vorweg geschätzte und pauschalierte Kosten. Es ist also durchaus möglich, dass die Bezirke aufgrund zu hoher Vorwegschätzungen auch an dieser Stelle zu viel bezahlen werden.

wäre ja geradezu eine Rücknahme der Erbpacht innerhalb des Vertrages. Es werden also relevante Freiheiten eingeräumt. Dies kann die Vermietung von Werbeflächen betreffen, die Vermietung von Parkplätzen (es gibt für LehrerInnen keinen Rechtsanspruch auf einen eigenen Parkplatz auf dem Schulgelände), aber auch die Vermietung von Klassenzimmern, Fachräumen, der Sporthalle und des zu Zeiten, die nicht dem unmittelbaren Schulbetrieb zugeordnet sind. Auch die Vermietung von Räumen, die (von der HOWOGE) als für den Schulbetrieb nicht erforderlich erachtet werden, ist vermutlich nur schwer oder gar nicht zu verhindern.

Die HOWOGE kann mit solchen Vermietungen Gewinne erzielen. Ihre private Rechtsform erschwert es enorm, ihr solcherlei Tätigkeiten durch den Gesellschafter zu untersagen.

Mit dem Schulbau den sozialen Wohnungsbau querfinanzieren?

Es liegt wie dargestellt nahe, dass die HOWOGE mit dem Schulbau Gewinne macht. Von Risiken soll sie hingegen weitgehend freigestellt werden. Gleichzeitig erhält sie sichere Einnahmen, da sie für die Schulen keine Marktmiete aufrufen muss, sondern die sogenannte Kostenmiete verlangen darf. Zusätzlich kann sie auf die (vermutlich ohnehin schon hohen) Kosten ihre eigenen Aufschläge für Verwaltung, Asset-Management und baulichen Unterhalt drauflegen. Aber was soll mit diesen Gewinnen passieren, die aus dem Schulbereich in die HOWOGE fließen? Dazu gibt es im aktuellen Senatsentwurf zunächst keine Aussage. Es wird nur zu eventuellen Risiken Stellung bezogen:

*„Risiken für den Bereich Wohnungsbau werden auf diese Weise ausgeschlossen.
(Senatspapier 25.8.2018)*

Das bedeutet jedoch im Umkehrschluss, dass Gewinne durchaus für den Bereich Wohnungsbau verwendet werden sollen (und nicht zum Beispiel an die Bezirke zurückerstattet werden müssen). In Teilen der LINKEN wird dieses Konzept sogar explizit begrüßt:

„Aber selbst bei erhöhten Mietzahlungen der Bezirke entsteht diesen kein Schaden, da das Land den Bezirken die Mietaufwendungen ersetzt. Gewinnerin wäre die HOWOGE, die mit dem zusätzlichen Kapital kommunale Wohnungen bauen könnte.“⁴⁵

Wenn die HOWOGE mit dem Schulbau Gewinne macht, soll sie damit also den (sozialen) Wohnungsbau querfinanzieren? Ein solches Vorgehen ist in mehrfacher Hinsicht schädlich. Zum einen geht damit die Kontrolle darüber verloren, was Schulbau tatsächlich kostet. Wo ist da die Grenze? Die Miete könnte auch verdoppelt werden, um die Wohnungsbaugesellschaften zu subventionieren. Zum anderen drohen damit erhebliche Ungerechtigkeiten zwischen den Bezirken: Die HOWOGE hat ja nicht in allen Bezirken gleichviel und gleich teure Schulen. Es würden also Bezirke mit HOWOGE-Schulen überproportional viel für einen anderen Haushaltstitel aufbringen müssen. Haushaltsmittel für Schulen sollen bei den Schulen landen. Haushaltsmittel für den sozialen Wohnungsbau sollen im sozialen Wohnungsbau landen. Das gebietet die Haushaltswahrheit und -klarheit. Dabei geht es auch um das Budgetrecht des Parlaments. Man könnte ja auch umgekehrt fordern, dass die Wohnungsbaugesellschaften die Mieten erhöhen, höhere Gewinne machen und diese ans Land abführen, damit das Land damit Schulen bauen kann. Und zu all dem ist es nicht gar sicher, was die HOWOGE mit höheren Gewinnen macht. Vielleicht wird damit auch Misswirtschaft an anderer Stelle kaschiert. Oder die HOWOGE beauftragt externe Berater für Millionenbeträge und erhöht ihrem Management die Gehälter.

⁴⁵ Siehe: RLS_Papier, S.5:

https://www.rosalux.de/fileadmin/rls_uploads/pdfs/sonst_publicationen/Zukunftsinvestitionen_erm%C3%B6glichen_-_Spielr%C3%A4ume_der_Schuldenbremse_in_den_Bundesl%C3%A4ndern_nutzen.pdf
(Zugriff: 29.10.2018).

3 Verzögerung

Die gravierendste aller zu erwartenden Folgen der Einbindung von GmbHs in den Berliner Schulbau ist, dass damit aller Voraussicht nach sowohl die Sanierung als auch der Neubau von Schulen erheblich verzögert werden. Das wäre das genaue Gegenteil dessen, was versprochen wird. Umso absurder erscheint es, dass die HOWOGE und die BIM unter anderem genau deswegen eingebunden werden sollen: Um eine Beschleunigung des Schulbaus zu erreichen.

Sparpolitik des Landes Berlin hat Schulmisere verursacht

Zunächst ist festzustellen, dass die wichtige Begründung „Beschleunigung des Schulbaus“ für die Einbindung von GmbHs samt Abgabe der Schulen per Erbbau und der Leistung eines Einredeverzichts auf die zu zahlenden Mieten an Banken vom Senat nirgendwo belegt wird. Dass es durch diesen weitreichenden Schritt schneller gehen soll, wird einfach behauptet.

In der wichtigen Frage, warum im Einzelnen der Berliner Schulbau in den vergangenen Jahrzehnten so vernachlässigt worden ist, folgt der Berliner Senat (zumindest in der öffentlichen Darstellung) einem Fehlschluss. Es wird seitens des Senats und auch seitens der Führung der Regierungsparteien der Eindruck erweckt, die Bezirke, die bisher ja die Schulen gebaut und saniert haben, seien dazu

nicht mehr oder nur teilweise imstande. Dazu heißt es im aktuellen Senatsbeschluss:

Schulsanierung und -neubau werden durch die Berliner Schulbauoffensive verschleppt statt beschleunigt

„Die Neustrukturierung der Aufgaben trägt dazu bei, dass die Bezirke als Schulträger künftig

entlastet werden. [...] Schulsanierungen mit einem Volumen zwischen 5,5 Mio. und 10 Mio. Euro können die Bezirke mit Unterstützung der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen umsetzen. Die Bauämter der Bezirke verfügen dadurch über freiwerdende Planungs- und Baukapazitäten, die für Sanierungsvorhaben bis 5,5 Mio. Euro und den baulichen Unterhalt eingesetzt werden können.“⁴⁶

Die Berliner Bauverwaltung hat tatsächlich keinen guten Ruf. Insbesondere die erheblichen Verzögerungen am BER, aber auch Skandale wie im Zuge der Sanierung der Staatsoper haben viel Vertrauen verspielt. In den Berliner Bezirken gibt es fraglos Defizite. Wobei hier bereits feststellbar ist, dass es zwischen den Bezirken erhebliche Unterschiede gibt. Was die Erfolgsstrategien derjenigen Bezirke waren, die ihren Aufgaben im Schulbau besonders gut erfüllt haben, ließe sich sicherlich ohne größere Umstände herausarbeiten.

Wichtigste Ursache der Fehlentwicklungen im Berliner Schulbau ist die fast zwei Jahrzehnte andauernde Unterfinanzierung aller Bezirke im Bereich der Schulgebäude durch das Land Berlin. Ein Indiz, wie erheblich die Unterfinanzierung war, ist die Anhebung der Mittel für die Bezirke für den baulichen Unterhalt von 60 auf 154 Millionen – eine Steigerung um 250 Prozent.⁴⁷ Die Folge der langjährigen Unterfinanzierung ist ein erheblicher Sanierungsstau, der faktisch eine zusätzliche

⁴⁶ Focus (2018): „Senat beschließt Beteiligung der landeseigenen HOWOGE an Sanierungs- und Neubaumaßnahmen“, Meldung vom 26.9.2018, online: https://www.focus.de/regional/berlin/senatskanzlei-berlin-berliner-schulbauoffensive-senat-beschliesst-beteiligung-der-landeseigenen-HOWOGE-an-sanierungs-und-neubaumassnahmen_id_9663838.html

⁴⁷ Helmut Kleebank (2017): Präsentation „Berliner Schulbauoffensive und die Rolle der Bezirke“ bei der GEW Berlin am 12.10.2017, Folie 3.

Verschuldung in Form von bewusst in Kauf genommenen Infrastrukturschäden darstellt - verursacht durch Minderausgaben in Höhe von 1,5 bis 1,8 Mrd. Euro sowie durch die Vergrößerung von kleinen Schäden zu Großschadensfällen. Dazu kam das Verschleudern und die Zerstörung von nicht mehr für den Schulbetrieb genutzten Schulgebäuden. Es kam zu einem durch die akute Finanznot getriebenen, mittelfristig aber völlig verantwortungslosen Rückbau, Umbau und Verkauf von Schulen. Dass die Schülerzahlen nach einem vereinigungsbedingtem Rückgang wieder steigen würden, war allgemein bekannt. Weltweit wachsen die Städte zu Lasten der ländlichen Gebiete. Dass dieser Trend auch Berlin erfassen würde, war frühzeitig erkennbar. Zu der geschilderten Verschleuderung von Anlagevermögen kam der Abbau von Personal und Räumen in der Verwaltung in den Bezirken. Parallel dazu hat auch die Landesebene drastische personelle Einschnitte veranlasst und damit die Abläufe im Bereich der Baugenehmigung erheblich verlängert. Dies gesteht die seit Jahrzehnten den Regierenden Bürgermeister stellende SPD selbst ein:

„Heute erkennen wir, dass der Sanierungskurs – so nötig und so richtig er war – in manchen Bereichen zu einem Sanierungsstau geführt hat. Zum einen wurden vorhandene Mittel nicht verausgabt – zum anderen wurde im Bereich der Investitionen gespart, um den Haushalt zu konsolidieren. Dies betrifft etwa den Zustand unserer Schulen, der oft nicht zufriedenstellend ist.“

⁴⁸

Die Selbsterkenntnis der SPD wird allerdings nicht dazu genutzt, Schlussfolgerungen zu ziehen. Stattdessen möchte man lieber schnell vergessen. So heißt es direkt im Anschluss an die Aussagen zu oben:

„Das ist aber kein Grund für Zähneknirschen und Vergangenheitsbewältigung.“

Dieser feste Wille zu Geschichtsvergessenheit, die geradezu tragische Ablehnung von Analysen begangener Fehler führt mit dazu, dass die neuen Strukturvorschläge diese Fehler ignorieren und so neue Fehler hinzufügen – und zwar solche, die Eltern, SchülerInnen und LehrerInnen weitere gravierende Verzögerungen zu bescheren drohen.

3.1 Verzögerung durch den Verzicht parallel zu bauen

Welche Schulen in welcher Reihenfolge gebaut und saniert werden wollen, muss in der vom Senat vorgegebenen Struktur der Schulbauoffensive zunächst in einem aufwändigen Verfahren ausgewählt werden. Nach bisheriger Vorgehensweise hätte alle Bezirke gleichzeitig beginnen können. Nun entstehen unverständlich lange Wartezeiten. Eine Auswahl:

- Leibniz-Gymnasium (Friedrichshain-Kreuzberg): Die Gesamtsanierung durch die HOWOGE soll erst 2026 beginnen.
- Neubau einer integrierten Sekundarschule mit Sporthalle in Pankow in der Heinersdorfer Str. durch die HOWOGE. Dort steht unter Bemerkungen „Neue Schulen Programm, 2. Tranche; Fertigstellung nach 2026“.
- Martin-Buber-Oberschule (Spandau): Die Integrierte Sekundarschule in Spandau wartet noch sechs Jahre auf den Baubeginn durch die HOWOGE, 2027 soll die Sanierung dann fertig sein. Alle heutigen SchülerInnen haben die Schule dann bereits verlassen.
- Andreas-Gymnasium (Friedrichshain-Kreuzberg): Das traditionsreiche Gymnasium im Friedrichshain hat wegen einer Quelle unter dem Keller Feuchtigkeitsprobleme, der Schulhof ist seit Jahren ein regelrechter Schlammspielplatz, Räume im Obergeschoss sind wegen

⁴⁸Torsten Schneider, Björn Böhning (2016): " Abschlussbericht der AG Schule der SPD Berlin".

Planungsfehlern früherer Maßnahmen nicht nutzbar. Eine Sanierung würde nach derzeitiger Schätzung nur 3,5 Millionen Euro kosten, soll aber erst „nach 2026“ starten. Die jetzige Schülergeneration wird faktisch komplett abgeschrieben. Ein engagierter junger Schulleiter hat schon das Weite gesucht und ist nach Brandenburg gegangen.

- Schadow-Gymnasium (Steglitz-Zehlendorf): Eigentlich sollte 2018 begonnen werden, doch nun heißt es, die Sanierung sei „auf die Jahre nach 2022 verschoben“, so die GEV. Die Eltern beklagen: „Bereits zugesagte Maßnahmen und Haushaltsmittel wurden zurückgezogen, der Bauunterhalt auf 0 Euro zurückgefahren.“⁴⁹ [...] Laut der Eltern fanden bisher „anders als im Abschlussbericht zum Gebäudescan geplant, (...) keine vertiefenden Untersuchungen statt“. Dies „steht im Widerspruch zur Tatsache, dass zur Sicherung des Schulbetriebes sehr umfangreiche Sofortmaßnahmen erforderlich sind“.

3.2 Verzögerung durch die Vertragswerke

Neben dem fatalen Wechsel vom parallelen zum seriellen Bauen verzögert der für die formelle Privatisierung erforderliche Strukturumbau die Bautätigkeiten ebenfalls erheblich. Es ist ein umfangreicher Rahmenvertrag mit der HOWOGE auszuhandeln.) Allerdings wurde der Vertragsentwurf bisher noch gar nicht diskutiert. Nach geltender Beschlusslage der Regierungspartei „DIE LINKE“ müssen auch Vertragsentwürfe über die Beauftragte für Informationsfreiheit veröffentlicht werden⁵⁰.

Im genannten Rahmenvertrag vereinbaren der Senat und die HOWOGE (eventuell mit Beteiligung der Bezirke) die Anzahl der zu übertragenden Schulen, die einzuhaltenden baulichen Standards sowie die Vergütung der HOWOGE für diese Leistungen. **Erst nach der Unterschrift können die Planungsleistungen ausgeschrieben werden!** Viele Punkte des Vertrags werden Selbstverständlichkeiten sein, die die Bezirke bei eigener Durchführung nicht extra in eine gerichtsfeste Form gießen müssten. Nach Eingang und Prüfung der Angebote erfolgt die Vergabe der Planung. Die ausgearbeitete Planung wiederum ist Voraussetzung für die Ausschreibung der Bauleistungen. Hier ist ein weiteres umfangreiches Vertragswerk mit der HOWOGE erforderlich (sofern nicht schon im ersten Rahmenvertrag enthalten). Es müssen die Details der Erbbaurechtsübertragungen geregelt werden, die der HOWOGE erst die Bauherrenposition sichern. Zu regeln sind zudem Fragen der Rückübertragung, des baulichen Unterhalts im Gewährleistungszeitraum (den die HOWOGE vornehmen soll) sowie des baulichen Unterhalts nach der Gewährleistungsfrist (den die Bezirke übernehmen sollen, wobei das wirtschaftliche Eigentum weiter bei der HOWOGE liegt).

Auch nach der Unterzeichnung der Verträge kann noch nicht mit dem Bau begonnen werden, denn zunächst müssen die Ergebnisse der Ausschreibungen vorliegen. Das an sich ist nicht ungewöhnlich, in der vorliegenden Konstruktion erfolgt nun aber auch erst jetzt der sogenannte „financialclose“ für die Finanzierung derjenigen Kredite, die HOWOGE (und BIM) aufnehmen sollen - immerhin bis zu 1,5 Mrd. Euro, die aus dem regulären Haushalt in einen klassischen „Schattenhaushalt“ überführt werden sollen. Da die Mieten der Bezirke an BIM und HOWOGE die Kreditsicherheit darstellen, müssen zu diesem Zeitpunkt alle Verträge unterzeichnet werden, die damit zusammenhängen: die Erbbauverträge, die Mietverträge (die Höhe der Miete ist mit den Ausschreibungsergebnissen zum

⁴⁹<https://www.berliner-zeitung.de/berlin/sanierung-des-schadow-gymnasiums-wie-der-senat-bei-seiner-schulbauoffensive-versagt-30661512>

⁵⁰<https://dielinke.berlin/partei/parteitag/6/4-tagung/det/news/transparenz-zur-schulbauoffensive-herstellen/> (Zugriff: 05.11.2018).

ersten Mal abschätzbar) sowie der Einredeverzicht, den die Bezirke für Schlechtleistungen erklären müssen, damit die Banken die Miete als Sicherheit akzeptieren bzw. einen etwas günstigeren Zinssatz gewähren (der im Übrigen immer noch höher ist als die Kosten einer regulären Anleihe).

Der Betrieb und der bauliche Unterhalt der Schulen sollen während der Gewährleistungsphase durch die HOWOGE und die BIM erfolgen, danach soll beides an die Bezirke zurückgegeben werden. Hierbei gibt es potentiell problematische Schnittstellen. Das wirtschaftliche Eigentum liegt dann bei den GmbHs. Wie wird organisiert, dass die Bezirke Betrieb und baulichen Unterhalt auch ganz praktisch umsetzen kann? Es sind weitere Verträge erforderlich, die den Zugang zu Grundstück und Gebäude regeln. Erst wenn diese dritte Vertragsrunde abgeschlossen ist und die Verträge unterzeichnet sind, kann der Bau beginnen. Bis dahin arbeiten vor allem die Anwaltskanzleien und Beraterfirmen.⁵¹ Das erklärt auch, warum laut Angaben des Senats die HOWOGE keinen einzigen Schulbau vor 2023 startet und einige sogar erst nach 2026.

Würde der Bau durch die Bezirke erfolgen, wären ausschließlich simple Verträge mit den Planern und mit den Bauausführenden auszuhandeln, was wesentlich schneller ginge.

3.3 Verzögerung durch große Lose

Die Ausschreibungen der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung sowie der HOWOGE sollen in so genannten großen Losen erfolgen. Dabei werden drei bis zehn Schulen gebündelt ausgeschrieben und vergeben. Dieses Vorgehen ist diversen juristischen Einschätzungen zufolge gesetzeswidrig, da es unzulässiger Weise kleine- und mittelständige Unternehmen diskriminiert. Bündelungen dürfen nur aus technischen Gründen erfolgen, diese liegen aber hier nicht vor. Die Möglichkeit des Gesetzesverstößes kann Klagen nach sich ziehen, die das Vorhaben weiter verzögern. Darüber hinaus bedeutet das Vorgehen aber auch auf anderer Ebene eine weitere Verzögerung: Große Lose schließen kleinere Planungsbüros aus. Davon sind jedoch fast alle Planungsbüros betroffen. 95 Prozent haben weniger als 10 Mitarbeiter.

Michael Mackenrodt, Vorstand der Architektenkammer, sagte, dass der jetzige Ausschreibungsentwurf „95 Prozent der Berliner Architekten ausschließt“.⁵²

Mit der in der BSO angestrebten Vorgehensweise werden also ausschließlich große Generalplaner und Generalunternehmer zum Zuge kommen. Die Auswahl der in Frage kommenden Firmen beschränkt sich auf weniger als zwei Dutzend in ganz Europa. Ist der Zuschlag für die jeweiligen Lose erteilt, wird die öffentliche Hand im weiteren Prozess extrem erpressbar.

Durch Generalplaner soll alles schneller gehen. Doch die Kammer verweist auf eine Studie des Bundesbauministeriums, wonach eine Vergabe an viele kleinere Büros keine zeitlichen Nachteile hätte. Ändert die Senatsverwaltung die Ausschreibung nicht, könnten vielleicht nur zwei bis vier große Generalplaner zum Zuge kommen. Das erhöhe das Risiko eines Totalausfalls und schwäche die Position des Landes. Großunternehmen könnten mit Preisabsprachen die Kosten in die Höhe treiben. „Die öffentliche Hand würde mit diesem Weg mit der Zeit zum Spielball eines geschlossenen Marktes weniger Großer werden“, so Mackenrodt. „Der in Berlin bestehende

⁵¹Die umfangreichen Verträge können die Abgeordneten theoretisch einsehen, praktisch wird das kaum zu schaffen sein. Ein maßgeblicher Vertreter im Ausschuss für Rechtspolitik des Abgeordnetenhauses erklärte bereits, man werde die Verträge auf keinen Fall prüfen, das wäre Sache der Exekutive.

⁵² Kai Schlieter (2018): „Berliner Schulbauoffensive“ - Senat plant Billigbauten in Serie, online: <https://www.berliner-zeitung.de/berlin/-berliner-schulbauoffensive--senat-plant-billigbauten-in-serie-30629284>

Mittelstand würde zum Subunternehmer der Baufirmen.“ Das Vorgehen sei „konträr zu dem, was für diese Aufgabe eigentlich sinnvoll wäre“.⁵³

Am BER gibt es keine Generalunternehmer, aber Firmen, die auf technischer Ebene durch exklusive Kenntnisse proprietärer Technik (z.B. bei der Entrauchungsanlage) eine vergleichbare „too-big-to-fail“-Position inne haben. Auch hier findet faktisch eine fortwährende Erpressung statt. Die Erpressungsfälle kosten immer Zeit, am BER ist es am deutlichsten. Gleichzeitig verschaffen sich die Anbieter auf diesem Weg die notwendige Luft, die sie benötigen, um andere Aufträge, die sie ebenfalls angenommen haben, abzuarbeiten. Schließlich können auch die Generalplaner und Generalunternehmer keine Fachkräfte herzaubern. Sie müssen sich auf dem gleichen Markt bedienen, auf dem schon die Senatsverwaltung kaum Personal für Einstellungen findet. Da die Ressource der mittelständischen Planer außen vor bleibt – regionale Architekturbüros werden selten als Subunternehmer für Generalplaner und Generalunternehmer herangezogen – wird der Markt sogar unnötig verengt. Generalunternehmer beschleunigen den Bauprozess nicht, im Gegenteil. ExpertInnen der Gruppe „Nachhaltige Wertschöpfung Schulbau“ äußerten diese Kritik im Nachgang eines Gesprächs mit der Senatorin für Stadtentwicklung Katrin Lompscher wie folgt:

„Da die beabsichtigten Schulgrundstücke durch den jeweils unterschiedlichen städtischen Kontext im bisherigen Ansatz der Auslobung [...] kaum miteinander vergleichbar sind, wären aus fachlicher Sicht mehrere parallel und separat voneinander geplante Maßnahmen absehbar zielführender, als möglichst viele Projekte in möglichst wenige Verfahren zusammenzufassen. Die bisher vorgesehene Bündelung wäre auch hinsichtlich Zeitplan und Kostensicherheit wesentlich risikoträchtiger, da mit der Zusammenfassung von ca. 5-10 Schulen in „ein Projekt“ natürlich auch die üblichen Risiken von Großprojekten generiert würden. Sofern „ein großes Bündel“ dann vom Zeitplan abweicht, wäre folglich nicht nur eine einzelne Schule aus dem Fahrplan gekommen, sondern gleich sehr viele. Es wird dringend eine kleinteiligere Vergabe empfohlen, um die Zeit und Kostensicherheit, sowie den Entwurf der neuen pädagogischen Ansätze, tatsächlich sicherstellen zu können.“⁵⁴

Frau Dr. Manja Schreiner, Geschäftsführerin der Fachgemeinschaft Bau Berlin-Brandenburg, wies in einer parlamentarischen Anhörung zum Thema Schulsanierung und Schulneubau im Berliner Abgeordnetenhaus darauf hin, dass Generalunternehmer und Generalplaner personelle Probleme in der Verwaltung nicht lösen, dafür aber neue schaffen:

„Was ist die Motivation, einen Generalunternehmer, Generalplaner zu beauftragen? – Das ist natürlich eine vermeintlich politisch gute, schnelle Lösung. [...] Was ist die Ursache, warum Sie es auslagern wollen? –[...] Die Personalkompetenz im Hochbaubereich ist hier ganz konkret nicht da, weil es einfach zu knapp ist. Deswegen braucht man schnellere Lösungen, als sie die Verwaltung schaffen kann, auch mit entsprechenden Vorgaben, die sie hat. Deswegen ist der Trick, einmal in die HOWOGE. Die ist in der Lage, schneller aufzubauen, was den Personalstamm angeht, auch wenn sie im Schulbau per se nicht erfahren ist, aber das ist grundsätzlicherweise erst mal der Link gewesen. [...] Bei einem Generalunternehmer muss man sich fragen, was der denn besser kann als die kleinen und mittelständischen Unternehmen. Er übernimmt erst mal diese Kompetenz, die die Verwaltung nicht hat, aber ich sage von der These her: Wenn in der Verwaltung keine Kompetenz ist, die Vergabe selbst zu machen, ist in der Verwaltung auch keine Kompetenz, den Generalunternehmer entsprechend zu überwachen, denn das ist auch notwendig. Wenn Sie nicht

⁵³ Ebd.

⁵⁴ Expert*innen „Nachhaltige Wertschöpfung Schulbau“, c/o Dipl.-Ing. Theresa Keilhacker in einem Brief

*genügend Bauingenieure haben, die es selbst können, dann ist es schwierig, auch diese Kontrollfunktion auszuüben, aber die Kontrolle müssen Sie natürlich eigentlich trotzdem weiterhin ausfüllen. Das ist diese Schwierigkeit, die sich an dem Thema Personalknappheit aufhängt.*⁵⁵

Die Schwierigkeiten in der Kontrolle werden sich in jedem Fall auch negativ auf die Zeitschiene der Bauprojekte auswirken. Auch wenn es nicht so schlimm ablaufen muss wie beim BER, so kostet ein schwacher Bauherr oft Jahre an Zeit. Dies umso mehr in einer Situation, wo die Bauindustrie zwar gerne Aufträge annimmt, gleichzeitig aber erhebliche Schwierigkeiten hat, alles gleichzeitig abzuarbeiten. Da kommt jede Verzögerung recht, bringt sie doch Geld, und die Kapazitäten können gleichzeitig in anderen Projekten eingesetzt werden.

3.4 Verzögerung durch die Priorisierung auf den Neubau

Die Berliner Schulbau-Offensive hat zwei wichtige Ursprünge: Einen Beschluss der Linksfraktion im Abgeordnetenhaus Anfang des Jahres 2016 sowie eine Ankündigung des Regierenden Bürgermeisters Michael Müller auf dem SPD-Landesparteitag im Frühjahr 2016. Dort erklärte Müller, er werde dafür sorgen, dass alle Berliner Schulen saniert würden. Nach der Wahl wurde von der Öffentlichkeit weitgehend unbemerkt der Fokus verschoben: von der Sanierung weg, hin zum Neubau. Dieser Schwenk hat Folgen: Die Abarbeitung der Maßnahmen insgesamt dauert auf diesem Wege länger. Hintergrund ist, dass nach zwanzig Jahren Vernachlässigung viele sanierungsbedürftige Schulen kurz davor stehen, unbenutzbar zu werden. Tritt dies ein und die Schule muss leergezogen werden, beschleunigt sich der (ohnehin oft schon progressive verlaufende) Verfall des Gebäudes noch einmal, es ist dann oft fraglich, ob es überhaupt noch gerettet werden kann. In jedem Fall werden zahlreiche Sanierungsmaßnahmen durch weiteres Zuwarten größer, was zuvor noch im Zuge von Sommerferien hätte erledigt werden können, erfordert mehrmonatige Teilsperren usw.

Gleichzeitig zeigt sich auch in den Planungen zu den Großsanierungen eine fatale Neigung zum Prinzip „Abriss und Neubau“ statt Sanierung. Großsanierungen können einige Jahre dauern, und oft müssen die SchülerInnen in diesem Zeitraum umquartiert werden. Dennoch geht es fast ausnahmslos immer noch schneller, als abzureißen und ganz neu zu bauen. Die Privatschule „Berlin Bilingual School“ (Friedrichshain-Kreuzberg) beispielsweise hatte eine der im Osten vielfach anzutreffenden DDR-Plattenbau-Grundschulen bekommen. Für die Sanierung mussten die Schüler anderthalb Jahre lang ausweichen. Abriss und Neubau hätten hingegen voraussichtlich drei bis fünf Jahre in Anspruch genommen. Dabei spielen auch die Engpässe in der Berliner Bauverwaltung eine Rolle, die im Berliner Baugenehmigungsverfahren für Neubauten teilweise Jahre an Zeitverlust verursachen. In dieser Situation wird die öffentliche Hand abhängig von Aussagen Dritter. Die HOWOGE kann Neubauten schneller Abschreiben als den Bestand. Abschreibungen sind für sie bares Geld, und so ist es wenig verwunderlich, wenn ein Projekt, das der HOWOGE anvertraut wird, schnell als Abrissfall bezeichnet wird:

Die Kosten könnten sich verdreifachen: In der neuen 740-Seiten-Übersicht des Senats ist die Schule noch mit einem Sanierungsbedarf von 12,7 Millionen Euro aufgeführt. Da es sich – wegen der hohen Summe – um einen Großschadensfall handelt, muss der Bezirk nicht selbst sanieren, sondern die Wohnungsbaugesellschaft HOWOGE im Auftrag des Senats. Nach Informationen des Tagesspiegels hat die HOWOGE die Sanierungskosten der Carlo-Schmid-Schule nach genauer Prüfung aber – je nach Berechnungsgrundlage – auf 28 oder sogar weit über 35 Millionen Euro

⁵⁵Dr. Manja Schreiner, Fachgemeinschaft Bau Berlin-Brandenburg (2018): Wortprotokoll der Besprechung gemäß § 21 Abs. 3 GO Abghs Schulsanierung und Schulneubau – zukünftige Rolle der Bezirke als Schulträger bei Schulsanierung und Schulneubau (auf Antrag der Fraktion der CDU).

angesetzt. Mit anderen Worten: Die Sanierung wäre im Vergleich zu einem Neubau (rund 40 Millionen Euro) extrem teuer und kaum zu rechtfertigen, zumal es sich nicht um eine denkmalgeschützte Schule handelt.⁵⁶

Bauen im Bestand kann aufwendig und anstrengend sein. Dennoch ist es in den allermeisten Fällen kostengünstiger und auch geht schneller als Abriss und Neubau. Warum? Es kann auf die intakten Bauteile zurückgegriffen werden. Selten ist alles marode, meist ist es ein wichtiger, aber nichts desto trotz kleiner Teil der Gebäude: die Keller, das Dach, einzelne Gebäudetrakte. Eine Sanierung kann zwei, sogar drei Jahre in Anspruch nehmen (sie kann aber auch innerhalb eines Jahres abgeschlossen sein). Aber ein Neubau benötigt auch ein komplett neues Baugenehmigungsverfahren und ist in Berlin (!) in den meisten Fällen nicht unter fünf Jahren zu bekommen.

Der wichtigste „Abriss-Treiber“ sind die fehlenden Personalkapazitäten an FachplanerInnen mit Kenntnissen im Bauen im Bestand in der Berliner Bauverwaltung. Wer Gebäude retten (und auf diese Weise schnell und günstig sanieren) möchte, muss imstande sein, sich als BauherrIn selbst ein fundiertes Bild der Schäden zu verschaffen. Vertraut man sich Dritten an, deren eigene Interessen vor allem im Neubau oder in größeren Sanierungsmaßnahmen liegen, werden solche Maßnahmen dementsprechend häufiger zum Zuge kommen. Es ist in etwa so als ginge man ohne Kenntnis von Autos und Motoren mit einem Problem zu einem zwielichtigen Autoreparaturdienst. Der öffnet dann die Motorhaube, pfeift durch die Zähne uns sagt: „Au weia, das wird teuer!“ Und im Anschluss tauscht er nahezu alles aus, was sich unter der Haube verborgen hat. Man kann später kaum noch feststellen, ob das notwendig gewesen wäre und muss Wohl oder Übel die gigantische Rechnung bezahlen. Dabei wäre vielleicht nicht viel mehr als ein Wechsel der Zündkerzen und ein neuer Keilriemen erforderlich gewesen.

3.5 Verzögerung durch Typisierung

Im Rahmen der sogenannten „Berliner Schulbau-Offensive (BSO)“ sollen typisierte neuzubauende Schulen das Kriterium der „Modulbauweise“⁵⁷ erfüllen. Dabei stehen „Schulen in Modulbauweise“ für Schulgebäude mit einem höheren Vorfertigungsgrad und einer einheitlichen Planung. Tatsächlich gefährdet diese zusätzliche Anforderung die schnellere Bereitstellung weiterer Schulgebäude statt sie zu beschleunigen (siehe dazu auch den Anhang „Typisierung behindert Schulbau“). Die Typisierung erfordert faktisch die Entwicklung neuer Serienprodukte. In Zeiten fehlender Kapazitäten in der Planung sollte man statt bewährte Produkte zurückzugreifen statt die Planung mit erheblichen zusätzlichen Aufgaben zu belegen.

Der Vorfertigungsgrad ist schon hoch und lässt sich nur schwer noch steigern

Viele Bauteile sind heutzutage ohnehin bereits vorgefertigt, bei den meisten anderen ist eine Erhöhung des Vorfertigungsgrads unwirtschaftlich. Der Bereich, der durch „Modulbauweise“ einen höheren Vorfertigungsgrad erhalten kann, ist gemessen am gesamten Bauvolumen gering, er betrifft nur wenige Standorte, laut Angabe der HOWOGE derzeit weniger als zehn. An diesen Standorten ist von den Bereichen Tragwerk, Gebäudetechnik und Ausbau nur das Tragwerk vorfertigungsfähig - und auch dort ist nur noch eine geringe weiterer Steigerung des Vorfertigungsgrads wirtschaftlich.

⁵⁶Susanne Vieth-Enthus (2018): Kosten für Schulsanierung explodieren, Tagesspiegel, online <https://www.tagesspiegel.de/berlin/marode-schulen-in-berlin-kosten-fuer-schulsanierung-explodieren/22641878.html>

⁵⁷Überwiegend wird der Begriff „Typenbauten“ verwendet. Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen verwendet diesen Begriff jedoch nicht mehr. In einem Entwurf für den Ausschreibungstext der HOWOGE wird ein „baukonstruktionsoffenes modulares System“ gefordert.

Für wenige Wochen kürzere Bauzeit Jahre länger planen?

Eine mögliche Beschleunigung betrifft daher nur zwei Bereiche: Zum einen die Bauphase, hier ist der Zeitvorteil durch das Einheben ganzer Module begrenzt und umfasst günstigstenfalls einige Wochen. Zum anderen wird ein Teil der Planung eingespart, da die Planung für eine Schule (weitgehend) mehrfach verwendet wird. Diese Einsparung (und der damit verbundene Zeitvorteil) tritt jedoch nur bei großen Serien und auch dort nach einigen Jahren der Entwicklung und Erprobung auf. In allen anderen Fällen ist der Planungsaufwand höher statt geringer. Soll die Planung auch von Seiten der Baugenehmigung als typisiert akzeptiert werden, steigt der anfängliche Planungsaufwand noch einmal erheblich. Insgesamt verzögert der zusätzliche Aufwand für eine Typisierung den Berliner Schulbau in der Ausschreibung, Vergabe, Planung (die faktisch auch eine Produktentwicklung sein muss) sowie in der Genehmigung voraussichtlich erheblich. Dabei kann die Verzögerung mehrere Jahre betragen.

Berliner Wohnungsbaunternehmen setzen eigene Typenwohnungen nicht ein

Alle öffentlichen Berliner Wohnungsbaunternehmen haben in den letzten Jahren mindestens eine Typenwohnung entwickelt. Für sie wären die Stückzahlen hoch, die Unternehmen kämen leicht auf mehrere hundert, wenn nicht tausend typisierungsfähige Wohnungen. Dennoch hat keines der Unternehmen bisher auf eine seiner Typenwohnungen zurückgegriffen. Die Kosten- und Zeitriskien sind ihnen offensichtlich auch dann noch zu hoch, wenn die Vorleistung in der Planung bereits weitgehend erbracht ist.

Typenbauten sind eine Forderung der Wirtschaftsberater

Während Typenbauten offensichtlich öffentliche Risiken erhöhen, wie sie aus einer nicht rechtzeitigen Fertigstellung entstehen, scheinen Subunternehmer und Anleger davon profitieren zu können, wenn die öffentliche Hand sich auf Typenbauten festlegt. Der HOWOGE rät die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Ernst & Young:

„In diesem Gutachten [von Ernst & Young] [...] heißt es: „Das Fertigstellungs-/Baurisiko“ könne „maximal für die ‚Typenbauten‘ (und dies lediglich in eingeschränktem Maße) übernommen werden.“ [...] Bei Ernst & Young arbeitete übrigens auch die Chefin der HOWOGE, Stefanie Frensch.“⁵⁸

In einem Gutachten, das die Wirtschaftsprüfungs- und Beratungsgesellschaft PricewaterhouseCoopers (pwc) 2016 für den damaligen Wirtschaftsminister Sigmar Gabriel (SPD) erstellte⁵⁹, hatte pwc bereits umfassend die Strukturen aufgeführt, die Privatanlegern den Einstieg in die öffentliche Daseinsvorsorge erleichtern würde. Dazu gehört auch die Standardisierung:

Um auch kleinere Projekte für Infrastrukturfonds bzw. für die typischen Anleger solcher Fondsattraktiv zu machen, wird eine Bündelung vieler standardisierter gleichartiger Projekte erforderlich sein.

Auf eine Typisierung, die Anlegern nutzt, den Berliner Schulbau aber verzögert (und verteuert) sollte dringend verzichtet werden.

⁵⁸KaiSchlieter (2018): Öffentlich-private Partnerschaften - Der große Bluff der Berliner „Schulbauoffensive“, Berliner Zeitung vom 15.06.2018, online: <https://www.berliner-zeitung.de/berlin/oeffentlich-private-partnerschaften-der-grosse-bluff-der-berliner--schulbauoffensive--30621504>

⁵⁹PricewaterhouseCoopers (2016): Gutachterliche Stellungnahme für das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. Rechtliche und institutionelle Voraussetzungen zur Einführung neuer Formen zur privaten Finanzierung öffentlicher Infrastrukturvorhaben unter Einbindung einer staatlichen Infrastrukturgesellschaft. Schlussbericht“, 27.10.2016, Berlin. online: https://www.gemeingut.org/wp-content/uploads/2018/10/2016-10-27_pwc-gutachten.pdf

4 Demokratieabbau und Transparenzverlust

4.1 Probleme mit Steuerung und Kontrolle

Das zentrale Gegenargument gegenüber Bedenken hinsichtlich prognostizierter Probleme mit der Steuerung und Kontrolle der HOWOGE (sowie auch der der BIM) hinsichtlich deren Tätigkeit im Schulbau lautet: Diese Unternehmen wären zu hundert Prozent landeseigen, was die Steuerung und Kontrolle vollständig sicherstellen würde.

Tatsächlich steht im Zuge der BSO ein gravierender Wechsel der Steuerung und Kontrolle bevor, und auch die demokratische Legitimation der dann maßgeblichen Gremien ist eine andere als bei den derzeitigen Akteuren.

Wie Steuerung und Kontrolle aktuell erfolgt

Wenn eine Schule aktuell zu sanieren oder neu zu bauen ist, so werden zunächst Bedarfe und Ressourcen im betreffenden Bezirk festgestellt. Dies erarbeitet das jeweilige Bezirksamt hinsichtlich der Bedarfe im betreffenden Schulentwicklungsplan. Die Ressourcen in Form von vorhandenen bzw. potentiell verfügbaren Gebäuden, Grundstücken und dem zur Verfügung stehenden Personal sind zumeist schon bekannt. Auf dieser Basis kann die Verwaltung Vorschläge erarbeiten, die dann in den Gremien der Schüler, Eltern- und Lehrerkonferenzen und -ausschüssen, in der Schulkonferenz und in der Bezirksverordnetenversammlung diskutiert werden können.

Im vergangenen Jahr wurde die beabsichtigte neue Rolle der HOWOGE GmbH zuweilen mit der BVG und der BSR verglichen.

„Über eine öffentliche Gesellschaft, die sich vollständig in Landesbesitz befindet, übt der Senat als Gesellschafter volle Kontrolle aus. Die Instrumente der Kontrolle durch das Abgeordnetenhaus sowie öffentliche Rechenschaftslegung gelten für die neue Gesellschaft genauso wie zum Beispiel für die Berliner Verkehrsbetriebe.“⁶⁰

Nun sind BSR und BVG keine GmbHs, sondern Anstalten öffentlichen Rechts. Dennoch ist auch dort eine solche dichte Mitbestimmungsstruktur wie bei den dezentral organisierten Schulen derzeit nicht vorhanden, es gibt nur zentrale Beiräte. Auch die Berliner S-Bahn, ebenfalls eine GmbH, die zu 100 Prozent in öffentlichem Eigentum ist, hat nur beratende, aber ansonsten faktisch machtlose Beiräte. Bei den Schulen sollen in neu zu gründenden Beiräten Interessen zudem auch noch „gebündelt“ werden⁶¹, die Stimmen einzelner Gruppen also noch schwächer werden. Demokratie benötigt verbindliche, starke Gremien. Schon bei den Wahlen zu den MieterInnenbeiräten war zu beobachten, was im Privatrecht möglich ist an Diskriminierung von KandidatInnen von Beiräten, die keinen festen Status aus der Landesverfassung beziehen. Die Abgeordneten wollen sicherlich ihre Rechte als ParlamentarierInnen auch nicht abgeben und in einen unverbindlichen „Beirat zur Unterstützung des Senats“ wechseln.

Zur Kontrolle gehört unbedingt die Möglichkeit, sich Einsicht zu verschaffen in relevante Vorgänge. Für Verwaltungsvorgänge können die BürgerInnen nach Informationsfreiheitsgesetz jederzeit und umfassend Auskunft einfordern und im Anschluss über Bürger- und Volksbegehren Einfluss nehmen.

⁶⁰Die Linke Berlin: „FAQ Schulbau- und Sanierung“, online unter: <http://www.die-linke-berlin.de/index.php?id=46547>

⁶¹„Die Arbeit der Gesellschaft soll durch einen Beirat begleitet werden, in dem die Interessen von Schüler*innen, Lehrkräften, Eltern und Bezirken gebündelt werden.“

Für die künftig einzubindenden privatrechtlichen GmbHs gilt das Informationsfreiheitsgesetz jedoch nicht.

Weisung taugt als Steuerungsinstrument nicht

Es ist das zentrale Argument aller BefürworterInnen der Schulbauoffensive, in der die Aufgabenübertragung an privatrechtliche GmbHs enthalten ist: Man könne diese Unternehmen ja über die Landesbeteiligung steuern, zur Not könne man Weisungen erteilen. Nun ist der Anspruch ja nicht nur Kontrolle, die zwangsläufig im Nachhinein erfolgt, sondern auch und vor allem Steuerung, die vorausgreifend Strukturen festlegt. Angemessene Kontrolle und Steuerung im Sinne des öffentlichen Interesses ist bei einer GmbH aber unmöglich. Dies gilt für den Senat, der in der Gesellschafterversammlung vertreten ist, und es gilt umso mehr für das Parlament, das den Senat nur begrenzt aktiv steuert. Im Zusammenhang mit der Überführung des Autobahnbaus in eine GmbH äußerte sich der Verfassungsrechtler Prof. Georg Hermes wie folgt:

„Durch die Konstruktion der Gesellschaft als GmbH wird das Parlament entmachtet.“⁶²

Es ist nicht bekannt, in wie vielen Fällen der folgende Ablauf stattfand: Das Abgeordnetenhaus Berlin beschließt mehrheitlich, den Senat aufzufordern, ein landeseigenes Unternehmen zu bestimmten Entscheidungen zu bringen. Der Senatsvertreter beruft daraufhin eine Gesellschafterversammlung ein und erteilt dort Weisung an den Vorstand. Der Vorstand setzt die Weisung um und berichtet dem Aufsichtsrat, der wiederum der Gesellschafterversammlung berichtet, die wiederum dem Abgeordnetenhaus berichtet. Das Abgeordnetenhaus nimmt den Bericht zustimmend zur Kenntnis oder beschließt Ergänzungen bzw. Korrekturen, die wiederum per Weisung umzusetzen sind.

Es wird deutlich, dass dieses Vorgehen bestenfalls für extreme Ausnahmen praktikabel ist. Jede Geschäftsführung würde ein solches Vorgehen der Gesellschafter vermutlich auch als Misstrauensvotum auffassen und sich über kurz oder lang eineN neueN ArbeitgeberIn suchen. Vor allem aber würde ein solches Vorgehen sowohl das Parlament als auch den Senat zeitlich erheblich binden, geht es doch um (bisher) 39 Neubau- und Sanierungsvorhaben im Gesamtvolumen von mindestens 1,5 Mrd. Euro, die der HOWOGE übertragen werden sollen. Es ist dabei auch zu berücksichtigen, dass die entsprechenden Weisungen sowohl mit dem GmbH-Gesetz als auch mit den Verträgen vereinbar sein müssen, die das Land bzw. die Bezirke mit der HOWOGE abschließen sollen, siehe dazu den Abschnitt „Schwierigkeiten mit langlaufenden Verträgen“.

Die Schwierigkeit der Steuerung landeseigener Unternehmen ergibt sich auch aus der Haftung der Vorstände respektive GeschäftsführerInnen für von ihnen verursachte Schäden: GeschäftsführerInnen haften persönlich, wenn sie das von ihnen geführte Unternehmen vorsätzlich wirtschaftlich schädigen. Eine solche Schädigung ist eben auch ein gewinnminderndes Vorgehen im Sinne des Gemeinwohls. Vor dem Hintergrund dieser Haftung agieren GeschäftsführerInnen extrem konservativ, was die Übernahme von Gemeinwohlaufgaben betrifft.

Die „volle Kontrolle“ steht dem gleichzeitig verfolgten Ziel, die Schuldenbremse zu umgehen, entgegen. Die Schulden der Schul-GmbH werden ja genau dann als privatrechtlich anerkannt, wenn das landeseigene Unternehmen und das Land keine Einheit mehr bilden, wenn das Unternehmen also eigene Entscheidungen treffen kann, siehe dazu den Abschnitt „Schwierigkeiten mit ausgelagerten Krediten, für die das Land haftet“.

⁶² Kai Schlieter (2017): „Autobahn-Privatisierung: SPD täuscht die eigenen Genossen“, berlinerzeitung vom 26.05.2017, online: <https://www.berliner-zeitung.de/wirtschaft/autobahn-privatisierung-spd-taeuscht-die-eigenen-genossen-26972860>

Schwierigkeiten mit landeseigenen, privatrechtlichen Unternehmen

Das Land Berlin war 2017 der 100-prozentige Eigentümer von 34 Unternehmen, bei 22 weiteren Unternehmen ist Berlin Anteilseigner. Dazu kommen 130 mittelbare Beteiligungen des Landes. Die Eigenkapitalanteile summieren sich auf 9,7 Milliarden Euro. Dem stehen ca. 15 Milliarden Euro Schulden dieser Unternehmen gegenüber. Auch die Gewinne von 708 Millionen Euro waren 2017 nicht so hoch wie die Zuführungen des Landes Berlin in Höhe von 822,8 Millionen Euro im gleichen Jahr. Dabei sind unter diesen Unternehmen solche, die erhebliche Einnahmen in Form von Mieten (Wohnungsbauunternehmen) oder Gebühren (Wasserbetriebe, Verkehrsbetriebe) generieren. Die Steuerung dieser Unternehmen stellt man sich folgendermaßen vor:

„Kernelement ist, dass bezogen auf jede Unternehmensbeteiligung eine klare und zukunftsorientierte Eigentümerstrategie festgelegt und konsequent umgesetzt wird. Dazu werden die finanz- und fachpolitischen Ziele für jedes Unternehmen jährlich definiert und vom Senat beschlossen. Sie bilden die Grundlage für die strategische Steuerung und die konkreten, vom Aufsichtsrat jährlich mit dem Unternehmensmanagement abzuschließenden Zielvereinbarungen. Die Eigentümerstrategie wird von einem aktiven Beteiligungscontrolling begleitet, u.a. durch eine Quartalsberichterstattung der Unternehmen mit Soll/Ist-Vergleichen der wirtschaftlich und strategisch relevanten Daten und Kennzahlen. Auf dieser Grundlage kann die Entwicklung der Unternehmen frühzeitig erkannt, bewertet und erforderlichenfalls beeinflusst werden. Den Vertretern des Landes Berlin in den Aufsichtsräten und den parlamentarischen Gremien stehen damit fundierte Informationen für ihre Arbeit zur Verfügung.“⁶³

Welche Realität sich aus solchen Zielvereinbarungen ergibt, kann man beispielsweise bei den öffentlichen Wohnungsbauunternehmen beobachten. Die Neubauforderungen des Senats werden dort ausnahmslos verfehlt, gleichzeitig agieren die öffentlichen Wohnungsbauunternehmen vielfach wie private Wohnungsbauunternehmen: Es werden Quadratmeterpreise von 10 Euro verlangt, Mieterrechte bei Sanierungen übergangen, schwarze Sheriffs für den Wachschatz eingesetzt und so weiter. Fragt man beim Senat nach, was die Wohnungsbauunternehmen im Detail so treiben, muss man feststellen:

„Die Senatsverwaltung hat [...] nicht nur keine eigene Kenntnis von dem Neubau der landeseigenen Wohnungsbaugesellschaften, für die sie eigentlich zuständig sein sollte, sie besitzt offenbar noch nicht einmal eine „eigene Zuständigkeit“. Die öffentlichen Gesellschaften informieren folglich nicht den Senat über ihre Neubautätigkeiten, sondern den Verband Berlin-Brandenburgischer Wohnungsunternehmen e.V. (BBU). Dieser Verband war früher der Prüfverband der gemeinnützigen Wohnungsbaubetriebe. Seit der Abschaffung der Gemeinnützigkeit gehören ihm auch die aus den privatisierten öffentlichen Beständen hervorgegangenen Wirtschaftsunternehmen Deutsche Wohnen und Vonovia und andere private Investoren an. Aus dem ehemaligen Prüfverband ist also ein Interessenverband der Wohnungswirtschaft geworden und über diesen Lobbyverband erhält der Senat die Informationen, auf die er eigentlich unmittelbar Zugriff haben müsste. [...] Die öffentlichen Gesellschaften haben nicht nur private Rechtsformen, sie agieren auch am Markt wie private Unternehmen und in den Gesellschaften herrscht strenge Betriebswirtschaftlichkeit. Eine politische Steuerung findet nicht statt und soziale Zugeständnisse können allenfalls in „Kooperationsvereinbarungen“ abgerungen

⁶³ Senatsverwaltung für Finanzen (2018): „Beteiligungsmanagement und –controlling“, abgerufen am 22.10.2018 unter: <https://www.berlin.de/sen/finanzen/vermoegen/beteiligungen/management-controlling/>

werden. Darüber wachen Aufsichtsräte, deren Vorsitzende dem marktradikalen, neoliberalen Flügel der SPD angehören.⁶⁴

Ursache dieser eigenwilligen Selbstermächtigung landeseigener privatrechtlicher Unternehmen ist das für sie geltende Privatrecht. Harald Wolf (DIE LINKE), Befürworter der mit der Schulbau-Offensive verbundenen Organisationsprivatisierung, zitiert in Bezug auf die Auseinandersetzung um Privatisierung und Rekommunalisierung der Berliner Wasserbetriebe GmbH aus einem Leitfaden für Aufsichtsratsmitglieder⁶⁵:

„Die entsandten Vertreter einer Gebietskörperschaft unterliegen dabei einem besonderen Zwiespalt zwischen dem öffentlichen Interesse der Gebietskörperschaft einerseits und dem Unternehmensinteresse andererseits. Obwohl es den entsandten Aufsichtsratsmitgliedern näher stehen mag, das Unternehmensinteresse dem der Gebietskörperschaft unterzuordnen, hat der Bundesgerichtshof in zahlreichen Entscheidungen den Vorrang des Gesellschaftsrechts betont: Der Staat muss, bedient er sich der Freiheiten des privatrechtlichen Wirtschaftens, die dort geltenden Spielregeln einhalten. Dann aber muss er auch akzeptieren, dass das öffentliche Unternehmen ein eigenes – ggfs. von der Gebietskörperschaft verschiedenes – Interesse besitzt. Ein allgemeiner Vorrang der öffentlichen Belange lässt sich nicht begründen ...“

Man steuert also über „Zielvereinbarungen“, schließt „Kooperationsvereinbarungen“ ab und kann dennoch keinen Vorrang öffentlicher Belange fordern. Was die Kontrolle betrifft, werden den öffentlichen Eigentümern nicht selten für ihn (d.h. für öffentliche Belange) relevante Informationen verweigert. Der Gewerkschafter Herbert Storn weist darauf hin, dass selbst reine Auskunftsansprüche am Privatrecht scheitern können:

„Auch der hessische Landkreis Offenbach musste bei dem bisher größten ÖPP-Schulprojekt in Europa zur Kenntnis nehmen, dass ihm entscheidende Unterlagen der beiden Baukonzerne vorenthalten werden – dabei ist der Landkreis sogar Mitgesellschafter an den beiden ÖPP-GmbHs.“⁶⁶

Völlig offensichtlich wird die Machtlosigkeit des Landes als Anteilseigner der Flughafen Berlin Brandenburg GmbH. Zielvereinbarungen, Kooperationsvereinbarungen, Quartalsberichte und Soll/Ist-Vergleiche der „wirtschaftlich und strategisch relevanten Daten und Kennzahlen“ konnten nicht verhindern, dass das Unternehmen Mehrkosten in Milliardenhöhe sowie eine Bauzeitverlängerung von voraussichtlich einem Jahrzehnt verursachte.

Schwierigkeiten mit langlaufenden Verträgen

Es ist kaum vorstellbar, dass eine Landesregierung die Verwaltung durch einen Vertrag mit hunderten Seiten Umfang, vielleicht sogar mit über tausend Seiten – für 25 oder mehr Jahre auf eine bestimmte Vorgehensweise festlegt. Es würden sich sofort Fragen der demokratischen Legitimation eines solchen Handelns stellen: Was berechtigt diese (nur für fünf Jahre gewählte) Landesregierung, die vier oder fünf darauf folgenden Landesregierungen solchermaßen stark zu binden? Nun passiert aber genau das bei öffentlich-privaten Partnerschaften. Und auch im vorgeschlagenen Fall des

⁶⁴ Joachim Oellerich (2018), „Versorgungsauftrag erfüllen: Landeseigene Wohnungsbaugesellschaften sind aus Betriebswirtschaftlichkeit herauszulösen?“, MieterEcho 399 / Oktober 2018, Berlin. Online: <https://www.gemeingut.org/versorgungsauftrag-erfuellen-landeseigene-wohnungsbaugesellschaften-sind-aus-betriebswirtschaftlichkeit-herauszuloesen/>

⁶⁵ Harald Wolf (2015): „Rot-Rot in Berlin: 2002 bis 2011: eine (selbst-)kritische Bilanz“, VSA-Verlag Hamburg.

⁶⁶ Herbert Storn auf der Pressekonferenz von GiB am 3.1.2018 in Berlin.

Vertragsbündels aus Erbpachtvertrag, langlaufendem Mietvertrag und langlaufenden Betreibervertrag mit der HOWOGE findet eine solche Bindung statt.

Will diese oder eine spätere Landesregierung nach geleisteten Unterschriften etwas an den Konditionen ändern, stellt sich das Problem, dass weitere Beteiligte der Änderung zustimmen müssten: Die kreditgebenden Banken, eventuell bereits angefragte oder beauftragte Generalplaner, Generalunternehmer und Betreiber haben ihrerseits Ansprüche an die Einhaltung der Abreden aus dem Vertragsgeflecht. Selbst wenn es also gelingt, der HOWOGE durch Einflussnahme auf die Geschäftsführung oder durch Weisung zu einer Änderung der Geschäftspolitik im Sinne zum Beispiel eines Parlamentsbeschlusses oder Volksentscheids zu bewegen, so scheitert das Vorgehen daran, dass eine solche Änderung von Dritten verweigert wird.

An dieser Stelle wird auch deutlich, dass die Bedingung des Koalitionsvertrags hinsichtlich der Beibehaltung des „landesinternen Kreislaufs“ auch dann nicht eingehalten wird (und dass dieser Umstand zu gravierenden Steuerungsverlusten führt), wenn die HOWOGE GmbH für die Dauer der Laufzeit von 25 bis 33 Jahren zu 100 Prozent in öffentlicher Hand bleibt. Durch den Einbezug der privaten Dritten in die langlaufenden Verträge unterscheidet sich diese Einbindung auch fundamental von einer einfachen Beauftragung von Planern und Bauausführenden beispielsweise durch ein Bezirksamt. Diese Verträge können aufgelöst oder nachverhandelt werden. Kommt es zu erheblichen (zum Beispiel vor Gericht zu führenden) Auseinandersetzungen mit den Privaten bei dem Bau einer Schule, bleiben alle anderen Bauvorhaben davon unberührt.

Ein Kredit für den einfachen Schulbau in Form einer Landesanleihe hat keinerlei mittelbare oder unmittelbare Koppelung an die Bauvorhaben. Anders im vorgeschlagenen (und ÖPP-typischen) Vertragsgeflecht der BSO: Hier sind die Kreditverträge unauflösbarer Bestandteil und bleiben zwingend bis zum Ende der Laufzeit bestehen. Auch die Verträge mit den Generalplanern, Generalunternehmern und Betreibern sind mindestens mittelbar an diese Verträge gekoppelt: Die HOWOGE GmbH verpflichtet sich zur Erfüllung ihrer Aufgaben über die Vertragslaufzeit, und dazu bedient sie sich eben der Generalplaner, Generalunternehmer und Betreiber. Soll sie nun einen Einzelnen davon kündigen oder die Vertragskonditionen mit einem Einzelnen ändern, muss gleichzeitig gerichtsfest beantwortet werden, wer die Kosten dafür trägt – die HOWOGE selbst darf das nicht tun. Kündigungen und Vertragsänderungen sind also nur möglich, wenn entweder das Land Berlin eine Kostendeckungszusage für Mehrkosten unterzeichnet - faktisch einen Blankoscheck, denn die Kosten liegen in der Zukunft! – oder wenn abzusehen ist, dass sich keine Kostensteigerungen ergeben oder sogar Kostenreduktionen.

Ressourcen und Einsichtsrechte für Steuerung und Kontrolle

Steuerung und Kontrolle benötigt materielle Ressourcen. Allem voran benötigt sie Fachpersonal. Dieses Personal muss notwendigerweise öffentliches Personal sein, sonst ist die Unabhängigkeit nicht gewährleistet. Nicht umsonst haben die Rechnungshöfe in Deutschland einen Rechtsstatus, der denen von Gerichten entspricht. Im Fall der HOWOGE geht es aber um weit mehr als um eine Prüfung in Stichproben, es sollen die Geschäfte der HOWOGE im Voraus und dauerhaft gesteuert werden, Dazu ist Fachpersonal erforderlich, das imstande ist, sich in die zahlreichen und komplexen Vorgänge einzuarbeiten und dort auf dem Laufenden zu halten. Das personalpolitische Aktionsprogramm des Senats deckt solche Stellen nicht ab.

Es sind auch Räumlichkeiten und Archive erforderlich sowie der Zugang zu allen relevanten Akten bei der HOWOGE respektive bei den von der HOWOGE beauftragten Subunternehmern. Bisher ist noch nicht einmal ein adäquates Prüfrecht des Landesrechnungshofs vorgesehen.

4.2 Informationsfreiheitsgesetz gilt nicht für privatrechtliche landeseigene Unternehmen

Flucht ins Privatrecht verhindert Transparenz

Mit der Übertragung von bisher durch die öffentliche Verwaltung erbrachten Aufgaben an GmbHs werden Auskunftsrechte von BürgerInnen und Bürgern zu ihren Belangen im Schulbau erschwert. Teilweise gehen sie vollständig verloren. Das Informationsfreiheitsgesetz (IFG) gilt nicht für GmbHs – auch dann nicht, wenn sie sich zu 100 Prozent in Landeseigentum befinden. Die angefragte GmbH kann die Auskunftsbegehren mit Hinweis auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse abweisen. Die Kontrolle von Landesbeteiligungen, egal ob privatrechtlich oder öffentlich-rechtlich, erfolgt über die gesellschaftsrechtlich vorgesehenen Unternehmensgremien (Aufsichtsräte, Gesellschafterversammlung). Vertrauliche Unternehmensinformationen (Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse) erhält auch das Parlament nur zur Einsichtnahme im Datenraum. Der Beteiligungsausschuss tagt bis auf wenige Ausnahmen unter Ausschluss der Öffentlichkeit.

Der Senat tut so, als sei es gleichgültig, ob der Staat selbst handelt oder ein Unternehmen, das ihm gehört. Dem ist aber nicht so. Beim Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses nach § 10 Abs. 4 IFG ist die ständige verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung zu beachten. Danach ist nur der eigentliche Vorgang der behördlichen Entscheidungsfindung, d.h. die Besprechung, Beratschlagung und Abwägung, mithin der eigentliche Vorgang des Überlegens geschützt, nicht aber die Tatsachengrundlage, die Grundlagen der Willensbildung und das Ergebnis der Willensbildung. Von derartigen Auskunftsrechten bei einer Übertragung der Aufgabe der Schulsanierung und des Schulneubaus auf die HOWOGE GmbH können die BürgerInnen und Bürger nur träumen. Sind die geheimen Verträge erst einmal unterschrieben, darf die Bevölkerung nur noch bezahlen.

Das Beispiel Berliner Wasserbetriebe (BWB) sollte allen noch im Gedächtnis sein. Der Kampf der Berlinerinnen und Berliner um die Offenlegung der Geheimverträge ging über sechs Jahre. Nur durch einen Volksentscheid konnte letztlich ein "Offenlegungsgesetz" (2011) erkämpft werden. Erst als die bis dato geheimen Verträge mit den darin enthaltenen geheime Renditegarantien aus der Teilprivatisierung öffentlich geworden waren, sah sich der Berliner Senat gezwungen, die BWB zu rekommunalisieren.

Die Informationsfreiheitsbeauftragte Berlins fordert, das IFG auf GmbHs auszuweiten

Es gibt zum IFG Forderungen und Hinweise der Informationsfreiheitsbeauftragten Berlins im Jahresbericht 2017⁶⁷. Diese Forderungen werden in ähnlicher Form bereits seit 2011 erhoben.

„Die Flucht ins Privatrecht führt dazu, dass – ausgerechnet in Bezug auf kostenträchtige öffentliche Aufgaben – die eigentlich bestehende Informationspflicht des Staates zulasten der Steuerzahlenden eingeschränkt wird.“

Für notwendig erachtet wird seitens der Informationsfreiheitsbeauftragten die Ausdehnung der Regelungen des Informationsfreiheitsgesetzes (IFG) auf Unternehmen des Landes Berlin in privatrechtlicher Rechtsform. Als problematisches Beispiel wird die BIM GmbH angeführt, die schon bisher im Berliner Schulbau tätig ist. Außerdem wird darauf verwiesen, dass auch jenseits des nationalen Rahmens bereits ein Konsens unter Informationsfreiheitsbeauftragten vorliegt, dass die staatliche Rechenschaftspflicht über öffentliche Mittel auch bei Auslagerungen ins Privatrecht zu gewährleisten sei:

⁶⁷Berliner Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit (2017): Jahresbericht aus dem Jahr 2017, S.179-181, online: <https://www.datenschutz-berlin.de/infothek-und-service/veroeffentlichungen/jahresberichte/>

„Dass die Zusammenarbeit von Staat und Privatwirtschaft die Informationsfreiheit nicht gefährden darf, hat auch die 10. Internationale Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten [...] in ihrer jüngsten Entschließung herausgestellt. Informationsfreiheitsgesetze seien weiterzuentwickeln, um auch bei der Vergabe von öffentlichen Dienstleistungen an Unternehmen der Privatwirtschaft die staatliche Rechenschaftspflicht über öffentliche Mittel zu gewährleisten.“⁶⁸

Es wäre zu erwarten, dass Berlin mit einer rot-rot-grünen Landesregierung besonders offen ist für emanzipatorische Anliegen.

Der Berliner Senat sieht das Landesvermögen durch Transparenz bedroht

Die fundierten Bedenken der Informationsfreiheitsbeauftragten wurden vom Senat in seiner zugehörigen Stellungnahme⁶⁹ bedauerlicherweise nicht adäquat aufgegriffen. Der Senat sieht Landesvermögen und Haushalt nicht durch Intransparenz, sondern durch Transparenz bedroht:

"Eine Ausdehnung der Regelungen des Informationsfreiheitsgesetzes (IFG) auf Unternehmen des Landes Berlin in privatrechtlicher Rechtsform wie die BIM GmbH kann aus Fachsicht nur vertretbar sein, wenn gleichzeitig die Fassung der Ausschlusstatbestände insbesondere des § 9 IFG einer Neufassung unterzogen wird. Schon aktuell besteht die Situation, dass wegen der konkreten Tatbestände und der vom VG [Verfassungsgericht] Berlin dazu erfolgten Rechtsprechung im Bereich des fiskalischen Handelns Berlins, insbesondere bei Grundstücksgeschäften, im Streitfall der Grundsatz der Waffengleichheit im Zivilprozess nicht gewahrt ist. Das Land Berlin unterliegt dem Zwang, dem Prozessgegner grundsätzlich seine Akten zu öffnen und hat selber keinen Zugriff auf dessen Akten. Diese Situation hat negative Auswirkungen auf das Landesvermögen und den Haushalt. Entsprechende Nachteile würden für das Vermögen der öffentlichen Unternehmen Berlins drohen."

Alle bisherigen Erfahrungen der BürgerInnen mit formell privaten Unternehmen des Landes belegen die erheblichen Kosten von Intransparenz: Von der Vivantes GmbH über die privatwirtschaftliche Holding für das Berliner Wasser bis hin zur Flughafengesellschaft FBB GmbH, die den BER-Skandal maßgeblich verantwortet, waren es immer die Gesellschaften, die Informationen zum Schaden der BürgerInnen zurückgehalten haben.

Auch das Abgeordnetenhaus von Berlin hat in seiner 1. Diskussion zum Datenschutzbericht 2017 am 13.09.2018⁷⁰ die Vorschläge zur Informationsfreiheit nicht ausreichend diskutiert. Es ist noch nicht zu spät, diese Diskussion umfassend und öffentlich nachvollziehbar zu führen. Eine Gelegenheit dafür ist die nächste Sitzung des Ausschusses für Kommunikationstechnologie und Datenschutz. Die Behandlung des betreffenden Tagesordnungspunktes in diesem Ausschuss steht noch aus. Es wird zudem dringend geraten, zu diesem Vorgang auch den Landesrechnungshof Berlin anzuhören.

Jetzt das Informationsfreiheitsgesetz novellieren statt ins Privatrecht zu fliehen

Statt nun Aufgaben der Schulsanierung und des Schulbaus an die HOWOGE bzw. BIM zu übertragen sollte das IFG novelliert werden. Wer in unsicheren Zeiten mit dem Staat sichere Geschäfte macht,

⁶⁸10. Internationale Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten (2017): Entschließung vom 20./21. September 2017: „Right of access to information and accountability of public services“, online: www.bfdi.bund.de/DE/Infothek/Pressemitteilungen/2017/16_ICIC_Manchester.html

⁶⁹Senat von Berlin (2018): Stellungnahme des Senats zum Bericht der Berliner Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit für das Jahr 2017, Abghs-Drs. 18/1253, Ziff. 15.2.2, S. 160-161, online: <https://www.parlament-berlin.de/ad0s/18/IIIPlen/vorgang/d18-1253.pdf>

⁷⁰Abgeordnetenhaus von Berlin (2018): Plenarprotokoll vom 13.9.2018, Seite 3484-3493, online: <https://www.parlament-berlin.de/ad0s/18/IIIPlen/protokoll/plen18-030-pp.pdf>

muss sich bewusst sein, dass er oder sie öffentlich kontrolliert wird. Es gibt zu einer solchen Änderung des IFG bzw. zur Ausweitung zu einem Transparenzgesetz sowohl einen Passus in der Koalitionsvereinbarung als auch dezidierte Parteibeschlüsse.⁷¹ Das IFG Berlin muss dahingehend geändert werden, dass der Anwendungsbereich des Gesetzes auf öffentliche Stellen auch Private (hierunter auch juristische Personen des Privatrechts) umfasst, an denen die öffentliche Hand zu mehr als 50% beteiligt ist (§2 Absatz 1 IFG Berlin). Darüber hinaus dürfen sich öffentliche Stellen in Hinblick auf eine Einschränkung des Informationsrechts in Zukunft nicht mehr auf den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen berufen (§7 IFG Berlin) Bisher bestehender Sonderregelungen zum Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen (Teil) privatisierten Unternehmen die Aufgaben der Daseinsvorsorge übernehmen, werden ersatzlos gestrichen (§7a Absatz 2 IFG Berlin). Es hat sich bereits eine Bürgerinitiative gegründet, die die Umsetzung der Wahlversprechen und der Koalitionsvereinbarung im Rahmen eines Transparenzgesetzes fordert. Es zeichnet sich ab, dass dazu zur Not auch der Weg über Volksbegehren und Volksentscheid gegangen wird⁷² – für die Landesregierung wäre das ein denkbar schlechtes Zeugnis, wenn sie solcherart zur Umsetzung ihrer eigenen Beschlüsse gezwungen werden müsste.

Die entsprechende Gesetzesänderung wäre eine relativ kleine Sache, insbesondere wenn man sie mit den umfangreichen Regelungen und notwendigen Vertragswerken für die BSO vergleicht. Es ist für die BürgerInnen nicht hinnehmbar, dass diese kleine, aber sehr wichtige Änderung vertagt wird und möglicherweise ganz hinten runterfällt, während gleichzeitig öffentliche Aufgaben in dieses - für das Informationsfreiheitsgesetz nicht mehr erreichbare - Privatrecht verlagert werden.

Durch die Zustimmung der Abgeordneten zur BSO (z.B. durch zustimmende Zurkenntnisnahme der entsprechenden Senatsvorlage) werden bei aktueller Rechtslage bestehende Informationsfreiheitsrechte der Bürgerinnen und Bürger eingeschränkt. Steuergeld wird einer kaum noch kontrollierbaren Grauzone ausgesetzt. Es würde in Kauf genommen, dass Steuergelder für ungenannte und nicht abfragbare Zwecke verwendet werden.

4.3 Zuständigkeitswirrwarr

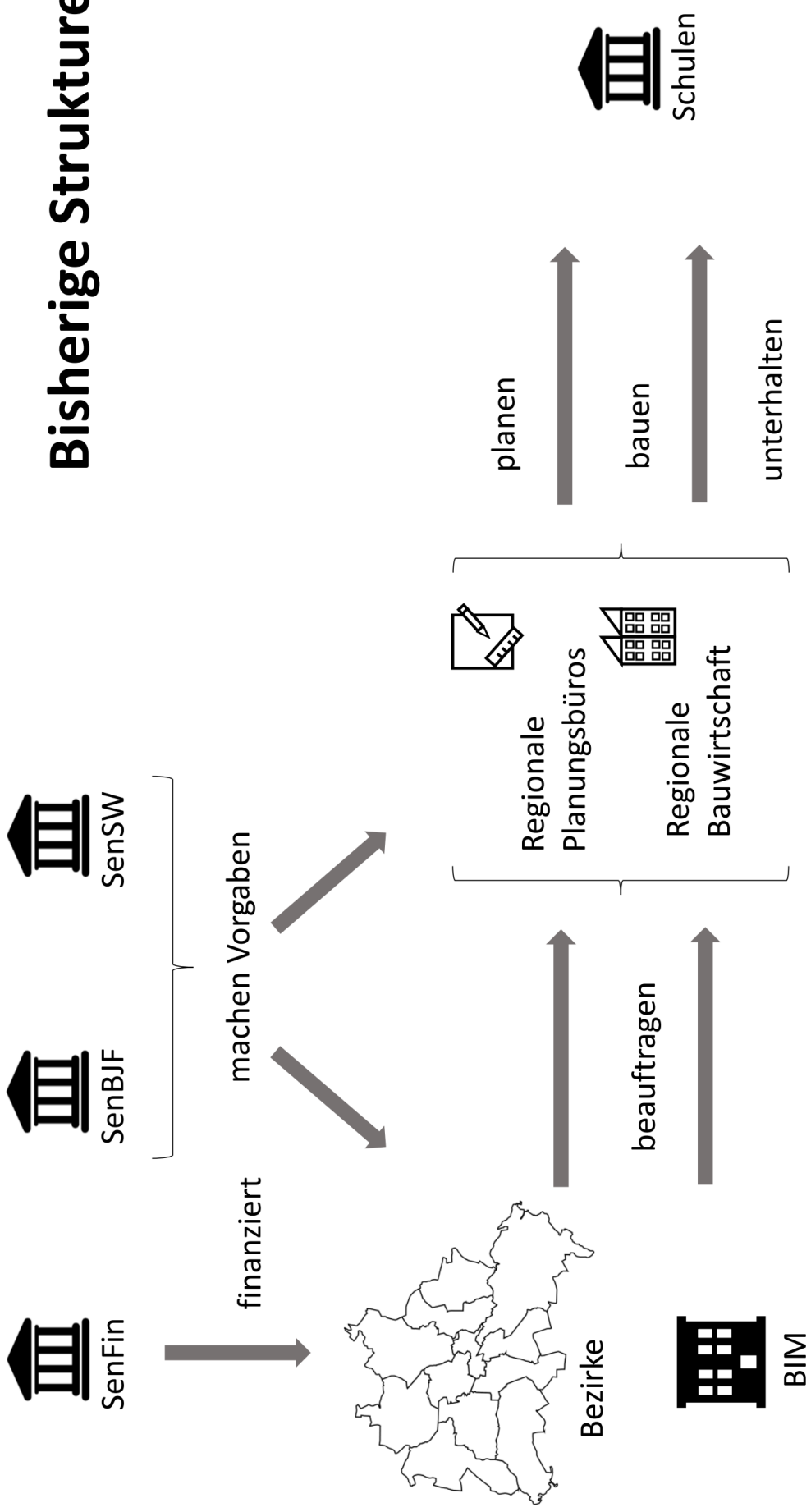
Im Zuge der Übertragung von öffentlichen Aufgaben an die HOWOGE entsteht ein heilloser Zuständigkeitswirrwarr. Die neuen Strukturen ersetzen die alten teilweise, ohne jedoch klar zu regeln, was bei wem bleibt. An vielen Stellen entstehen Doppelstrukturen. An anderen Stellen ist für Jahre zunächst niemand mehr zuständig. So machen die Bezirke schon heute teilweise nichts mehr an den künftigen HOWOGE-Schulen, wie im September-Newsletter der Task Force Schulbau beklagt wird – ohne dass dafür ein Lösungskonzept bereit gestellt wird. Die HOWOGE macht gleichzeitig auch noch lange nichts an diesen Schulen, so dass der schon bestehende Sanierungstau noch viele Jahre weiter besteht und sich sicher auch teilweise zuspitzt.

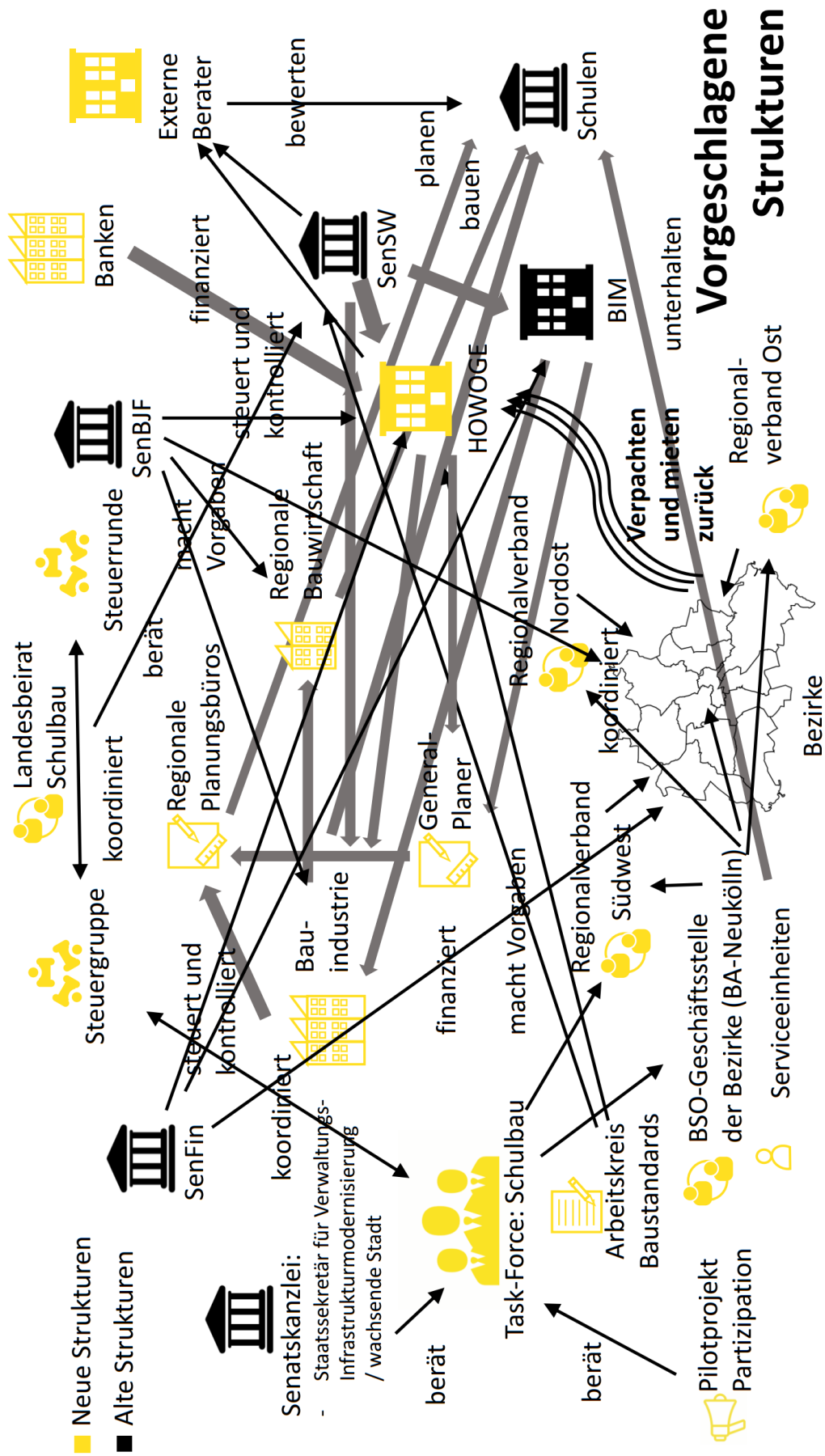
Nachfolgend eine Gegenüberstellung der Veränderungen in den Zuständigkeiten (Darstellung: GiB).

⁷¹ SPD Berlin (2018): „Regelungslücke im IFG zur Flucht des Staates ins Privatrecht in Kernbereichen der Daseinsvorsorge schließen!“, Landesparteitag 01./02.06.2018, Antrag 171/I/2018, beschlossen in der Fassung des ASJ Berlin, online: <https://parteitag.spd-berlin.de/wp-content/uploads/antrag-171i2018-regelungsluecke-im-ifg-zur-flucht-des-staates-ins-privatrecht-in-kernbereichen-der-.pdf>

⁷² Der Vorschlag für einen Volksentscheid für ein Transparenzgesetz wird derzeit von der Open KnowledgeFoundation Deutschland getragen: <https://volksentscheid-transparenz.de/>

Bisherige Strukturen





Entmachtung der Bezirke

Um die HOWOGE in die Schulbauoffensive einbeziehen zu können, ist eine tiefgreifende Entmachtung der Bezirke notwendig⁷³, denn diese sind eigentlich für Bau- und Unterhalt der Schulen verantwortlich. Wegen der jahrelangen Unterfinanzierung durch den Senat konnten die Bezirke diese Aufgabe lange nicht zufriedenstellend erfüllen, ein riesiger Investitionsstau war die Folge⁷⁴. Anstatt jedoch die Bezirke mit ausreichend Geld und Personal auszustatten, damit sie die Sanierung der Schulen in Angriff nehmen können, zieht der Senat – in einem beispiellosen Akt der Zentralisierung – die Aufgabe an sich. Um zentralisieren zu können ohne die Berliner Verfassung zu ändern, wurde den Bezirken nahegelegt, beim Senat Amtshilfe zu beantragen. Druckmittel des Senats: Nur so würden Landesgelder in Schulsanierung und -neubau in die Bezirke fließen. Im persönlichen Gespräch mit VertreterInnen von GiB sprach eine Bezirksbürgermeisterin offen von (politischer) Erpressung. Letztlich beugten sich alle BezirksbürgermeisterInnen dem Druck. Der Senat übernahm all jene Schulbaumaßnahmen, die laut „Gebäudescan 2016“ mehr als 10 Millionen Euro kosten sollten und alle Maßnahmen zwischen 5,5 Millionen Euro und 10 Millionen Euro bei denen die Bezirke um Amtshilfe gebeten hatten. Einzig Charlottenburg-Wilmersdorfs verspätetes Amtshilfeersuchen wurde am 9. August 2018 abgelehnt⁷⁵. Charlottenburg-Wilmersdorf wird so als einziger Bezirk keine Schule an die HOWOGE abtreten müssen. Auf die Zentralisierung folgte dann die Delegation an die HOWOGE. Die Bezirksverordnetenversammlungen sind direkt gewählt. Vorstände, Aufsichtsräte und Geschäftsführungen privatrechtlicher Unternehmen haben hingegen keine demokratische Legitimation.

Zentralisierung

Der Berliner Senat geht davon aus, dass eine Zentralisierung im Berliner Schulbau erforderlich ist. Darin steckt die Annahme, dass diese Zentralisierung vorteilhaft ist hinsichtlich der Geschwindigkeit, der Kosten und der Qualität von Schulbau und -sanierung. Diese Annahme wurde vom Senat noch nicht belegt. Man folgt hier blind anderen Zentralisierungen (wie z.B. im letzten Jahr im Bereich der Autobahnen bei der Übertragung des Betriebs von den Ländern an den Bund). Tatsächlich gibt es viele Hinweise, dass eine Zentralisierung im Gegenteil erhebliche neue Nachteile mit sich bringt. Auch ist die zugrunde liegende Annahme „die Probleme des Berliner Schulbaus wurden durch zu dezentrales Vorgehen verursacht“ kritisch zu hinterfragen, denn das Problem waren kaum die dezentralen Zuständigkeitsverteilungen, sondern vor allem die jahrelange Unterfinanzierung der Bezirke. Der Wissenstransfer von den SchulbauexpertInnen zur HOWOGE ist zeitaufwändig. Das ist eine Folge des Strukturneuaufbaus. Wenn die vorhandenen Strukturen bei den Schulträgern ertüchtigt würden, könnte schneller geplant und gebaut werden. Die Ursache der Berliner Schulbauschwäche – der Personalmangel – besteht weiterhin und wird nicht beseitigt.⁷⁶ Der Einredevorbehalt macht es notwendig, alle Risiken im Voraus auf die Vertragspartner genau aufzuteilen, da sonst keine Chance besteht, Erfüllungsmängel im Nachtrag von der HOWOGE bzw. ihren Partnern beseitigen und das gegebenenfalls gerichtlich durchsetzen zu lassen. Das erfordert

⁷³ Im Vergleich zu Landkreisen in Flächenbundesländern sind die Berliner Bezirke ohnehin in einer politisch wie finanziell schwachen Position, denn für sie gilt das Recht auf kommunale Selbstverwaltung nicht. Diese Position wurde nun weiter geschwächt – unter demokratiethoretischen Gesichtspunkten betrachtet eine äußerst problematische Entscheidung.

⁷⁴ Zwischen den Bezirken sind allerdings erheblich Unterschiede feststellbar. In Neukölln beispielsweise sind die Schulen in überdurchschnittlichem Zustand, Steglitz-Zehlendorf und Spandau schneiden besonders schlecht ab. Woran dies im Einzelnen liegt, kann hier nicht analysiert werden.

⁷⁵ Anlage zur Antwort auf die schriftliche Anfrage von Mario Czaja, MdA; Drucksache: 18/16422.

⁷⁶ Zum Problem Personalmangel, siehe: <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/wie-der-ingenieurmangel-zum-investitionsstau-fuehrt-a-1225557.html>.

riesige Vertragswerke wie bei ÖPP. Die Vertragskomplexität verzögert weiter. Rahmenverträge und Musterverträge und Verträge zwischen HOWOGE/GÜ/GU müssen erst erarbeitet werden.

Fünf Jahre baulicher Unterhalt durch die HOWOGE GmbH: zwei fatale neue Schnittstellen

Die HOWOGE soll mit den Schulen auch den baulichen Unterhalt übernehmen. Das bedeutet für alle übertragenen Bestandsbauten, dass die Bezirke den baulichen Unterhalt erst abgeben und dann nach fünf Jahren wieder zurückübernehmen sollen. Ein solches Hin- und Her an sich ist schon zerstörerisch, Akten und Knowhow werden verloren gehen. Vermutlich wird der bauliche Unterhalt von der HOWOGE auch ausgelagert, da fünf Jahre keinen wirklichen Anreiz darstellen für den Aufbau eines eigenen Geschäftsfeldes in diesem Bereich. Es entsteht aber auch nach der Rückübertragung eine problematische Konstellation: Die Schulen werden weiterhin Eigentum der HOWOGE sein. Die Bezirke müssen einerseits bei allem, was sie hinsichtlich des baulichen Unterhalts machen wollen, um Erlaubnis fragen. Gleichzeitig stellt jede Maßnahme im Rahmen des baulichen Unterhalts faktisch ein Geschenk an die HOWOGE dar – für das diese sogar nach Ablauf der Erbpacht den Restwert verlangen darf.

4.4 Mögliche weitere Privatisierungsstufen

Die Übertragung eines großen Teils der öffentlichen Aufgaben im Schulbau ist an eine privatrechtliche Unternehmensform ist eine formelle Privatisierung und wird als solche viele der bekannten Folgen solcher Privatisierungen mit sich bringen: Steuerungsverlust, Intransparenz, ein Ausbluten der öffentlichen Verwaltungen, Lohndumping im Baugewerbe und negative Folgen für die SchülerInnen, LehrerInnen, ErzieherInnen, HausmeisterInnen bis hin zur den RaumpflegerInnen.

Formelle Privatisierungen ermöglichen aber auch weitere Privatisierungsstufen. Jeder materiellen Privatisierung ging (zumeist einige Jahre zuvor) die formelle Privatisierung voraus. Es ist dabei typisch, dass die Absicht der materiellen Privatisierung von den politischen Akteuren abgestritten wird, die eine formelle Privatisierung beschließen. So war es zum Beispiel bei der Bahnreform 1994, bei der die Möglichkeit eines späteren Börsengangs von den im Bundestag vertretenen Parteien nur von der FDP für sinnvoll gehalten wurde. SPD und CDU/CSU waren dagegen – und wenig später dann doch dafür.

Materielle und funktionale Privatisierungen

Mit der Unterzeichnung der Erbbauverträge und der einredefreien Mietverträge werden die betroffenen Schulen Teil eines handelbaren Finanzprodukts. Die Erbbaurechte können weiterverkauft werden. Es können privaten Dritten Unter-Erbpachten übertragen werden.

Der HOWOGE ist die Ausgabe von eigenkapitalähnlichen Finanzprodukten wie Genussscheinen oder atypischen stillen Beteiligungen möglich. Diese Finanzprodukte sind dann wiederum handelbar. Die HOWOGE kann eigenständig Verträge zu öffentliche-privaten Partnerschaften (ÖPP) abschließen oder vergleichbare langlaufende Verträge zum Betrieb der Schulen. Die HOWOGE kann Teile des Schulbaugeschäfts oder das ganze Schulbaugeschäft in eine Tochtergesellschaft auslagern und diese veräußern (Details zu diesen und weiteren Privatisierungsformen und deren Folgen sind im Anhang A aufgeführt).

Eine Studie der European Services Strategy Unit (ESSU) aus dem Jahr 2016 zeigt⁷⁷, dass durch einen regen Handel mit Anteilen an ÖPP-Projekten und vergleichbaren Vertragskonstrukten inzwischen

⁷⁷ Dexter Whitfield (2016): "The financial commodification of public infrastructure: The growth of offshore PFI/PPP secondary market infrastructure funds", ESSU Research Report No. 8, online: <http://www.european-services-strategy.org.uk/publications/essu-research-reports/the-financial-commodification-of-public-infras/>

Infrastrukturfonds mit Sitz in Steueroasen an 74 % der 735 aktuellen PFI/PPP-Projekte Großbritanniens beteiligt sind. Allein die fünf größten dieser Fonds machten 2011–2015 rund 2,1 Milliarden Euro Gewinne, die laut ESSU nicht in Großbritannien besteuert wurden. Das hat auch materielle Folgen für die Infrastrukturen selbst: 2003 wurden in Edinburgh (Schottland) Schulen per ÖPP-Projekt privatisiert. Die zugehörigen Finanzprodukte wurden seither 13-mal weiterverkauft. Die derzeitigen Eigentümer sind vier Investmentfonds, die ausnahmslos ihren Sitz in Steueroasen haben. Im Januar 2016 brach bei einer der Schulen, der Oxgangs Primary School, morgens vor Schulbeginn eine Giebelwand ein. Eine anschließende bauliche Untersuchung ergab: Die ÖPP-Schulen waren marode. Von den Schulen mussten 17 für Monate geschlossen werden, die Feuerwehr half bei der Austeilung von Schülern.

Das Bündel der Privatisierungsmöglichkeiten durch die Einbindung der HOWOGE in die Berliner Schulbauoffensive ist umfassender als bei der strukturell ähnlich gelagerten Autobahnprivatisierung 2017 (siehe Anhang A zur Infrastrukturgesellschaft). Dort war der Verkauf von Grundstücken und Bauwerken der Infrastrukturgesellschaft und ihrer Tochtergesellschaften – auch auf öffentlichen Druck hin – grundgesetzlich ausgeschlossen worden. ÖPP-Projekte wurden im Grundgesetz im Umfang beschränkt. Der Infrastrukturgesellschaft wurde die Aufnahme von Krediten am Markt einfachgesetzlich untersagt.

Die genannten Formen weitergehender Privatisierungen des Berliner Schulbaus können schon bald mit einfacher Mehrheit oder sogar teilweise ganz ohne Beschluss des Abgeordnetenhauses in die Tat umgesetzt werden. Irgendwie gearteten Privatisierungsbremsen wie z.B. in Bremen mit dem Vorbehalt eines Referendums oder wie auf Bundesebene bei den Autobahnen mit den ins Grundgesetz eingefügten Verkaufsverboten gibt es bezogen auf die Berliner Schulen nicht.⁷⁸

Dieser Hintergrund macht es wichtig, schon heute zu wissen, welche Werte der HOWOGE übertragen und welche festen Einnahmen aus Steuergeldern ihr für Jahrzehnte zugesichert werden. Auch die dauerhafte Zusicherung von Vergünstigungen und die Freistellung von Risiken erfahren an Bedeutungszuwachs, wenn nicht nur der öffentliche Eigentümer davon profitiert sondern auch künftige private Investoren. Der Gedanke, dass alles im landesinternen Kreislauf verbleibt, verleitet möglicherweise dazu, solche Verschiebungen zu leicht zu nehmen.

Privatisierungsrisiko „Geschenkte Werte“

Die HOWOGE bekommt die Bestandsbauten der Schulen übertragen. Der Anlagenwert dieser Schulen liegt nach bisheriger Schätzung bei 388 Mio. Euro. Möglicherweise ist er aber auch höher, das werden Wertgutachten demnächst aufzeigen⁷⁹. Erbpacht gilt nur für die Grundstücke – die Gebäude müssen in das Eigentum der HOWOGE wechseln. Die HOWOGE soll den Kaufpreis zinslos gestundet bekommen, bis die Gebäude nichts mehr wert sind und kein Preis mehr zu zahlen wäre. Der bauliche Unterhalt nach Ablauf der Gewährleistungsphase von fünf Jahren soll für die weiteren 20 bis 28 Jahre von den Bezirken erbracht werden. Die Bezirke erhalten dadurch den Nutzen von intakten Schulen, die HOWOGE bekommt allerdings in diesem Zuge den Wert der Unterhalts-

⁷⁸ Der Vorschlag einer Privatisierungsbremse durch Volksentscheid der Partei Die LINKE in Berlin war offenbar unernst bzw. diente nur dazu, am 25.11.2017 die Zustimmung der Delegierten zu einem zeitgleich eingebrachten Parteitagsgesentwurf zur Einbindung der HOWOGE zu erhalten. Zudem ist es fragwürdig, wenn Regierungsparteien das Instrument des Volksentscheids nutzen wollen, wo ihnen doch wesentlich weitreichende Möglichkeiten zur Verfügung stehen. Die Hürden für einen verfassungsändernden Volksentscheid sind außerdem in Berlin vergleichsweise hoch – 500.000 Unterstützerunterschriften wären nötig. Und nicht zuletzt hat Die LINKE seither nichts weiter in Sachen Privatisierungsbremse unternommen – auch das deutet auf eine nicht ernstgemeinte Initiative hin.

⁷⁹ Diese Gebäudewertermittlungen sollen nach dem Wunsch des Senats durch externe Gutachter erfolgen – ein weiterer Bruch des landesinternen Kreislaufs. Siehe dazu die Senatsvorlage vom 25.08.2018, Rote Nummer 1479.

Investitionen geschenkt. Damit wird es relativ unwahrscheinlich, dass die Gebäude nach 33 Jahren einen Wert von Null haben, der Restwert bleibt in der HOWOGE.

Privatisierungsrisiko „Feste Einnahmen durch Schulen“

Durch den auf die Mietverträge geleisteten Einredeverzicht verzichten die Bezirke für die Dauer von 25 Jahren auf ihr Recht zur Mietminderung infolge Schlechtleistung. Damit wird die HOWOGE vom Risiko freigestellt, dass sich ihre Einnahmen durch Mietkürzungen verringern – eine für Investoren traumhafte Situation.

Privatisierungsrisiko „Vertraglich zugesicherte Kostensteigerungen“

Die Mietverträge sollen indexiert werden. Im Wohnungsbau kennt man Indexierungen in Form von Staffelmietverträgen. Für die Berliner Schulen wären künftige Mietsteigerungen schon vorweggenommen und müssten nicht erst mühsam und vielleicht sogar vor Gericht ausgehandelt werden. Es darf auch angenommen werden, dass die Indices zu Gunsten der HOWOGE festgelegt werden. Im Landkreis Offenbach waren für die Abgabe von 88 Schulen an zwei privatrechtliche Konsortien über 15 Jahre zunächst feste Jahresmieten vereinbart. Insgesamt sollten pro Jahr 53 Mio. Euro bezahlt werden. Indexklauseln und vertragliche Nebenbedingungen erlaubten jedoch schnell Mietkostensteigerungen auf 95 Mio. Euro jährlich.

Privatisierungsrisiko „Kalkulierbare Ausgaben“

Durch die Festlegung auf Typenbauten sollen unter anderem die Baukosten der betreffenden Schulen kalkulierbar werden. Kalkulierbare Ausgaben sowie generell die Standardisierung von Infrastrukturprojekten sind regelmäßig eine wichtige Investorenforderung von Infrastrukturfonds. Der gestundete Kaufpreis soll dauerhaft zinslos sein – ein wichtiges Geschenk, das vor überraschenden Zinsausgabensteigerungen schützt. Mit der Erlaubnis, nur die Hälfte des Erbbauzinses (bei Vertragsabschluss innerhalb der kommenden fünf Jahre) bezahlen zu müssen, reduziert sich auch eine wichtige Ausgabenposition dauerhaft.

Privatisierungsrisiko „Kaum unternehmerische Risiken“

Die HOWOGE wird von zahlreichen Risiken freigestellt, die Unternehmen sonst zu tragen haben. Es gibt keine Marktrisiken, die Bezirke sind als Kunde für 25 Jahre in unkündbaren Verträgen gebunden. Das Risiko von steigenden oder fallenden SchülerInnenzahlen trägt die öffentliche Hand. Risiken durch Folgekosten schlechter Bauqualität wie hohe Betriebskosten sowie schnelle Abnutzung tragen ebenfalls die Bezirke. Personalkostenrisiken (zu hohe laufende Kosten durch zu viel oder zu teures Personal) darf die HOWOGE umgehen, da das Land und die Bezirke der HOWOGE gestatten, die ihr übertragenen Aufträge an Subunternehmer abzugeben. Das Übertragungsrisiko der Gebäude zu Beginn (sind die Schulen wirklich den von der HOWOGE zu zahlenden Preis wert?) entfällt, da die HOWOGE gar nichts zahlen muss. Das Rückübertragungsrisiko (sind die Schulen nichts mehr wert) ist hingegen eine erhebliche Chance auf die Hebung stiller Reserven in der HOWOGE (siehe Werte).

5 Weite Risiken und Nachteile

5.1 Auswirkungen auf Beschäftigte in Berlin und Brandenburg

Das Vorhaben „BSO“ in seiner bisher verfolgten Ausrichtung würde den öffentlichen Sektor und die Position der dort (noch) Beschäftigten schwächen. Durch Mehrkosten und Kompetenzverlust droht ein weiterer Stellenabbau im öffentlichen Dienst und somit der Verlust von Stellen mit (teilweise) noch guten Beschäftigungsbedingungen. Gleichzeitig gehen Transparenz und die Möglichkeit zur Mitbestimmung für wichtige Beschäftigteninteressen verloren.

LehrerInnen und pädagogische MitarbeiterInnen

Wegen der zu erwartenden negativen Folgen für LehrerInnen und pädagogische MitarbeiterInnen hat sich die GEW Berlin als aktive Unterstützerin der Volksinitiative „Unsere Schulen“ zweimal auf ihren Landesdelegiertenversammlungen ausdrücklich gegen die konkrete Ausformung der Berliner Schulbauoffensive mit einer Übertragung von Aufgaben an die HOWOGE GmbH ausgesprochen. Im Mittelpunkt stehen dabei die Bedenken hinsichtlich eines Verlustes von demokratischen Mitbestimmungsrechten, Standardabsenkungen und negativen Folgen für die in den Schulen Tätigen. Durch die Auslagerung von Schulbau und -betrieb und die Zentralisierung der Bauvorhaben ändern sich die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten in den betroffenen Schulen erheblich. Das sich abzeichnende Prinzip der HOWOGE „Abriss vor Sanierung“ führt zu einer erheblichen Vergrößerung der Belastungen durch die längere Dauer der Maßnahmen, durch Umzüge und Unterricht in Ersatzbauten. Die bisherigen Grundsatzentscheidungen des Senats hinsichtlich Inklusion und Ganztagschulen finden sich weder im bisherigen Maßnahmenplan wieder, noch können sie in den aufgrund der umfangreichen Sanierungsmaßnahmen bzw. des Abrisses und Neubaus von Schulgebäuden notwendigen Ersatzbauten über Jahre gewährleistet werden. Schon jetzt ist klar, dass viele Ausweichquartiere auch auf Sportflächen stehen werden müssen, so dass ein regulärer Sportunterricht nicht durchgeführt werden kann und die SportlehrerInnen dadurch vor zusätzlichen Belastungen stehen werden.

Inwiefern z.B. auch Doppelnutzungen von Räumen durch wirtschaftliche Interessen der HOWOGE und/oder Unterricht in Ausweichquartieren notwendig sein werden, ist ebenfalls nicht geklärt. Das Prinzip der vorbereiteten Lernumgebung wird dadurch stark eingeschränkt bzw. erschwert und stellt die unterrichtenden Lehrkräfte und pädagogischen MitarbeiterInnen vor zusätzliche, belastende Probleme.

Beispiele aus dem Bundesgebiet (z.B. Mühlheim) zeigen, dass davon auszugehen ist, dass während der Dauer der Gewährleistungszeit der HOWOGE GmbH, aber auch darüber hinaus bei auftretenden Schäden und/oder Mängeln Differenzen hinsichtlich der Verantwortlichkeiten und der Mängelbeseitigung vorprogrammiert sind. Da die Gewährleistungszeit der HOWOGE nur fünf Jahre beträgt, ist zu befürchten, dass sie nicht an einer nachhaltigen und ökologischen Bauweise interessiert ist, was zu verschiedenen Belastungen für die Beschäftigten führt.

Die GEW fordert daher, dass im Personalvertretungsgesetz der Arbeits- und Gesundheitsschutz verstärkt und die Beteiligung der Beschäftigtenvertretungen auch bei Sanierungs- und Baumaßnahmen zum Tragen kommen muss.

Die Problematik bisheriger kostenfreier Parkplätze auf dem Schulgelände und die Frage nach der zukünftigen Nutzung ist in diesem Zusammenhang nahezu ein Luxusproblem.

Doch auch auf die weiteren pädagogischen MitarbeiterInnen einer Schule sind die Auswirkungen gravierend. Schon heute werden Räume für die Ganztagsbetreuung häufig als Verfügungsmasse im Geschiebe der Raumzuordnung von Schulen betrachtet. Entsprechend bedroht sind sie von Umzügen und von der Verlegung in eigentlich unzumutbare Räume im Keller oder in anderen Nebengelassen. Dass die HOWOGE das wirtschaftliche Eigentum an den Schulen erhält, muss diese Beschäftigtengruppe besonders beunruhigen. Wird heute erklärt, dass der Zweck „Schule“ gerichtsfest in den Verträgen verankert werden soll, so droht die Ganztagsbetreuung mit ihren Anforderungen nicht ausreichend berücksichtigt zu werden.

Die Schulsozialarbeit muss häufig auffangen, was im Gefüge einer Schule schief geht, und für das kommende Jahrzehnt bzw. eine noch längere Zeit der Mehrbelastungen werden die Bedingungen nach aktuellem Stand nicht erleichtert, sondern erschwert. Es wird fraglos schwieriger, zuständige AnsprechpartnerInnen ausfindig zu machen, und akut problematische Sachverhalte abstellen zu lassen. Auch den SozialarbeiterInnen droht eine Odyssee, in der sie mit ständig wechselnden und oft genug bezogen auf ihre Aufgaben unzureichenden Raumsituationen zu kämpfen haben werden.

Eltern und SchülerInnen

Die Auswirkungen auf die SchülerInnen sind in vielem identisch mit den Auswirkungen auf die anderen in Schule Tätigen. Haben sie in den vergangenen Jahren unter dem Sanierungsstau und zum Teil unzumutbaren Mängeln z.B. im Sanitärbereich und/oder in der Ganztagsversorgung gelitten, so werden jetzt ganze Schüलगenerationen ihre Schule nur als Baustellen kennenlernen oder in Ersatzbauten unterrichtet werden. Die Erfahrungen zeigen, dass Ersatzbauten, die eigentlich nur für eine Übergangszeit errichtet werden sollten, durchaus zu einem Kontinuum werden. So wartet die Clay-Schule in Rudow seit 30 Jahren in ihren Behelfsbauten, die sich im Sommer extrem aufheizen, auf einen Neubau ihrer Schule. Dieser soll nun 2020 fertig sein.

Der Raum als dritter Pädagoge wird für die Mehrzahl der SchülerInnen weiterhin eine eher negative Rolle spielen. Die Vielzahl der notwendigen Umbauten und Sanierungsmaßnahmen wird in den Schulen, die nicht von Umzug betroffen sind, zu vielfältigen Belastungen führen. Die Auswirkungen auf den Sportunterricht sind weiter oben bereits thematisiert worden. Aber das Beispiel Hamburg zeigt auch, dass auch die vorhandenen Freiflächen – also die Pausenhöfe – nicht frei von Begehrlichkeiten sind, wenn private Interessen in den Schulbau und die Schulsanierungen einfließen. Dort wurden die Flächen (Höfe wie Unterrichtsräume) nach der „Neuausrichtung von Bau und Bewirtschaftung der staatlichen Schulimmobilien“ um 10% reduziert.

Die Eltern, die seit Jahren auf die Missstände in den Berliner Schulen hinweisen, müssen jetzt erfahren, dass die Verkündung der Schulbauoffensive nicht zu einer aktuellen Verbesserung der Situation für ihre Kinder führt. Viele Schulen werden erst in einigen Jahren saniert und bis dahin passiert – nichts. Die GEV des Schadow Gymnasiums stellte am 12.06.2018 fest, dass ihre Schule aufgrund der Mängel eigentlich ab 2018 saniert werden sollte und ganz oben auf der Prioritätenliste stand, nun aber bereits zugesagte Mittel zurückgezogen worden sind, da die Schule erst ab 2022 von der HOWOGE grundsaniert werden soll. Auch ein mittelfristiges Konzept zum Funktionserhalt wurde angemahnt, da der Bauunterhalt auf 0 € zurückgefahren wäre.

Eltern haben Interesse an kurzen Schulwegen, verlässlichen Ganztagsangeboten und einem Schulgebäude sowie einem schulischen Umfeld, in dem sich ihre Kinder wohlfühlen können. Längere Schulwege und weitere Einschränkungen müssen mit Sicherheit in Kauf genommen werden, aber grundsätzlich ist es, dass sich die Interessen der Eltern an einer inklusiven und ganztägigen Beschulung ihrer Kinder nicht im Maßnahmenkatalog zu Sanierung und Neubau wieder finden lassen. Dies unterstreicht, dass aufgrund der sehr unterschiedlichen Standorte und der vielfältigen

Schulprogramme der Einzelschulen der Abbau des Sanierungsstaus nicht in einer verstärkten Zentralisierung liegen kann. Dazu die Montag Stiftung Jugend und Gesellschaft⁸⁰:

"Die ... schulspezifische Ausdifferenzierung der pädagogischen Konzepte macht eine Bedarfsanalyse für jeden Standort erforderlich - räumlich und pädagogisch. ... Wenn Schulen individueller und spezifischer werden, erfordert das auch einen anderen Planungsprozess: Neben Musterraumprogrammen und Referenzprojekten bedarf es zu Beginn einer passgenauen - nicht nur quantitativen - Bedarfsanalyse vor Ort gleichermaßen wie der Phase Null, in der die Grundlagen definiert werden, wie sich die jeweilige Schule jeweils entwickeln kann und soll". (S. 138)

"Wenn passgenaue Bedarfe erhoben werden sollen, müssen die Nutzer/innen mit an den Planungstisch. Was sich wie eine Selbstverständlichkeit anhört, ist in der Realität bislang keineswegs gewährleistet. Vielerorts werden auch heute noch Schulen ohne reale Nutzerbeteiligung und ohne ein spezifisch abgestimmtes Raumprogramm gebaut und umgebaut." (S. 139)

"Die Beteiligung einer Schule und die Qualifizierung eines spezifischen Bedarfs- und Raumprogramms muss auf Grundlage eines individuellen pädagogischen Konzepts erfolgen." (S. 140)

"'Der Raum als dritter Lehrer' erfährt in jüngster Zeit in der Schulbaudebatte immer wieder eine besondere Beachtung und Auswertung. So erfreulich dies im Grundsatz ist, so wichtig ist es, darauf hinzuweisen, dass eine 'gute Architektur' alleine noch keine 'gute Schule' macht. Architektur kann einen Rahmen setzen, sie kann aber keine pädagogischen Inhalte und kein schulisches Konzept ersetzen. Umso präziser und spezifischer die Nutzeranforderungen definiert sind, umso besser können die Antworten der Architektur auf Bedarfe sein. In der Praxis zeigt sich, dass diese Präzisierung oft nur im Dialog zwischen Pädagogik und Architektur erfolgen kann." (S. 140)

In der oben als Phase Null definierten Planungsphase vor Ort müssen alle an Schule Beteiligten einbezogen, die demokratische Mitbestimmung bei Sanierungs- und Baumaßnahmen ausgeweitet und die Schulkonferenzen nicht geschwächt, sondern gestärkt werden.

HausmeisterInnen

Große Sanierungsmaßnahmen bringen vielfältige Belastungen für die HausmeisterInnen mit sich, das größere Problem liegt jedoch darin, dass verschiedene Zuständigkeiten die Arbeit erschweren. Auch ist die Rolle der vom jetzigen Schulträger, dem Bezirk eingestellten HausmeisterInnen während der Sanierung und Gewährleistungszeit durch die HOWOGE GmbH nicht geklärt.

HausmeisterInnen in den Neubauten

In der gesetzlichen Gewährleistungsphase von fünf Jahren soll die HOWOGE den baulichen Unterhalt der Schulen übernehmen. Für diese Leistung hat die HOWOGE bisher kein eigenes Personal. Da der Zeitraum von fünf Jahren sehr kurz ist, ist davon auszugehen, dass auch niemand deswegen eingestellt wird, sondern private Dritte beauftragt werden. Solche Dienstleister sind schon von Flughäfen und teilweise anderen größeren Gebäudekomplexen bekannt. Die auf dem Markt aktiven Anbieter sind zumeist Ausgründungen der großen Baufirmen, die damit ihren Dienstleistungssektor vergrößert haben. Diese Firmen sind somit Tochterfirmen der Gruppe der Großfirmen, die als Generalunternehmer mit den Bauaufgaben betreut sind.

⁸⁰ Hubeli, E., Montag Stiftung Jugend und Gesellschaft, Montag-Stiftung Urbane Räume (Eds.), 2012. Schulen planen und bauen: Grundlagen und Prozesse, 2., durchges. Aufl. ed. Jovis [u.a.], Berlin.

Reinigungskräfte

Die Schulreinigung ist schon seit geraumer Zeit privatisiert. Die Folge waren vielfach ungenügend oder zu selten gereinigte, teilweise dauerhaft verschmutzte Toiletten in den Schulen und Ekelskandale. In einzelnen Schulen ist der Uringeruch auch durch eine Grundreinigung nicht mehr zu beseitigen, weil Verunreinigungen schon zu tief ins Mauerwerk eingedrungen sind. Hier sind aufwendige Grundsanierungen der Sanitäreinrichtungen und der Mauern erforderlich. Die Beschäftigten im privaten Reinigungssektor hatten schon bisher vielfach zu wenig Zeit pro Schule und nur ungenügende Ausstattung mit Putzmitteln und Arbeitsgerät. Mit dem Übergang des Betriebs an die privatrechtliche HOWOGE droht nun ein weiterer Schub in Richtung prekärer und ungesunder Beschäftigungsverhältnisse. Die Subunternehmerkette verlängert sich um die HOWOGE und deren Subunternehmen für den Betrieb an den Schulen.

Beschäftigte in den Bauverwaltungen der Berliner Bezirke

Die Beschäftigten in den Bauverwaltungen der Berliner Bezirke sind Hauptleidtragende des Kompetenz-Wirrwarrs, das neu geschaffen wird. Ein derartiges Durcheinander von Zuständigkeiten ist für die Beschäftigten körperlich und psychisch enorm belastend und verursacht hohe Krankenstände.

Die Bezahlung in den Bezirken liegt generell bis zu einem Drittel unter Landesniveau, obwohl die Inhalte der Tätigkeiten teilweise identisch und in den überwiegenden Fällen vergleichbar sind. Statt nun diese Bezahlung anzuheben und die Bezirke durch Neueinstellungen zu stärken, werden die Aufgaben ausgelagert, so dass eine künftige Anhebung perspektivisch in weite Ferne rückt. Folge wird eine Abwanderung von Beschäftigten zum Land und zur HOWOGE sein, was wiederum bei den verbleibenden Beschäftigten zu Arbeitsverdichtung und zu weiterem (letztlich krankmachendem) Knowhow-Verlust der Abteilungen führt.

Beschäftigte des Landes Berlin

Auch die Beschäftigten in den Bauverwaltungen und der Bildungsverwaltung des Landes Berlin werden erheblich unter den Umstrukturierungen und dem Kompetenz-Wirrwarr leiden müssen. Auch Beschäftigten des Landes droht eine erhebliche Arbeitsverdichtung, da für das angestrebte Bauvolumen mit Verweis auf die Auslagerung an die HOWOGE nicht ausreichend eingestellt wird.

Beschäftigte der HOWOGE

Die HOWOGE hat angekündigt, nur in sehr geringem Umfang neu einzustellen (18 Beschäftigte). Einen Teil des Personalzuwachses hat sie durch eine Firmenübernahme realisiert (12 Beschäftigte, s.o.). Netto entstehen also nur sechs neue Stellen, das ist angesichts des erheblichen Bauvolumens eine vernachlässigbar kleine Zahl. Aber auch diese aktuellen und künftigen Beschäftigten der HOWOGE im künftigen Aufgabenbereich Schule haben nur kurzfristig eine gute Perspektive: Für wenige Jahre werden sie benötigt, danach sind sie jedoch nicht durch einen Kündigungsschutz wie im öffentlichen Dienst abgesichert, sie können ohne Schwierigkeiten betriebsbedingt wieder gekündigt werden.

Beschäftigte in Planungsbüros in Berlin und Brandenburg

Es soll nahezu ausschließlich in großen Losen ausgeschrieben werden. Die regionalen Planungsbüros haben ganz überwiegend nicht das Kapital und die personellen Ressourcen, um Angebote für derart große Auftragsbündel abgeben zu können. Wenn sich mehrere Büros zu Bietergemeinschaften zusammenschließen, entstehen den Büros durch diese ad-hoc-Struktur neue, teilweise

existenzbedrohende Risiken. Folge der großen Lose ist, dass große Firmen und große Büros als Generalplaner die Ausschreibungen gewinnen, die regionalen Planer hingegen gar nicht oder nur in einer Subunternehmerposition zum Zuge kommen. Damit werden regionale Arbeitsplätze gefährdet oder sogar vernichtet, an anderer Stelle wird die Erosion schlechter Arbeitsbedingungen befördert.

Beschäftigte im regionalen Baugewerbe

Bundesweit hat das Baugewerbe seit 1995 die Hälfte seiner Beschäftigten abgebaut – von 1,4 Mio. Beschäftigten ist die Zahl auf 700.000 gesunken. Erst in den letzten fünf Jahren wurde wieder eingestellt, die Gesamtzahl der Beschäftigten stieg auf 820.000. Der Zuwachs wurde jedoch nur in sehr geringem Umfang durch eigene Ausbildung geleistet, der ganz überwiegende Anteil wird durch Beschäftigte gebildet, die dazu aus Süd- und Osteuropa nach Deutschland gekommen sind. Diese Entwicklung lässt darauf schließen, dass das Baugewerbe auch im Aufschwung vielfach keine dauerhaften, nachhaltig sicheren und finanziell auskömmlichen Beschäftigungsverhältnisse geschaffen hat.

Durch die Hinzuziehung von großen Baufirmen als Generalunternehmer wären die Beschäftigten im regionalen Baugewerbe enorm betroffen. Momentan ist die Auslastung im regionalen Baugewerbe noch sehr gut. Allerdings dauert der aktuelle Konjunkturzyklus mit neun Jahren bereits sehr lange an, es ist nur eine Frage der Zeit, wann der nächste Abschwung kommt. In dieser zu erwartenden Abschwungphase wäre ein öffentliches Investitionsprogramm sehr hilfreich. So wie die Schulbauoffensive angelegt ist, wird das regionale Baugewerbe davon kaum profitieren können. Nur ein knappes Dutzend international agierender Großfirmen ist imstande, die großen Volumina anzubieten. Das regionale Baugewerbe geht leer aus oder wird in die problematische Subunternehmerposition gedrängt, vielfach kommt es auch zu den bekannten Sub-Sub-Ketten, die Lohndumping und Schwarzarbeit erheblich befördern.

5.2 Auswirkungen auf den Sport

Im Zuge der Berliner Schulbauoffensive kommt es zwischen den Anliegen Schule und Sport zu einer problematischen Konkurrenzsituation. Neue oder größere Sporthallen werden maßgeblich im Rahmen des Schulbaus errichtet. Gleichzeitig liegen aber teilweise gegensätzliche Interessen hinsichtlich der Flächen und Kosten vor. Durch ihre Struktur der Einbindung der HOWOGE verschärft die Berliner Schulbauoffensive diesen Konflikt, statt ihn aufzulösen. Details und Beispiele zu dieser problematischen Konstellation sind im Anhang F aufgeführt.

5.3 Auswirkungen auf die Stadtökologie

Die Berliner Schulbauoffensive unter Einbindung der HOWOGE hat Auswirkungen auf die Stadtökologie. Es geht dabei um die Sanierung und den Neu- und Ausbau von Dutzenden Schulen und Sporthallen und um die Chance auf eine ökologische Bauweise sowie einen energetisch sinnvollen anschließenden Betrieb. Von der Auslagerung über Erbbaurecht oder andere Formen der Abgabe des wirtschaftlichen Eigentums an Schulen und Schulgrundstücken wäre zudem der vielfach alte Baumbestand auf den Schulhöfen betroffen, ein Teil der grünen Lunge Berlins.

5.4 Sozialer Nahraum - Wenn man die Schule mieten muss

Es besteht seit vielen Jahren Übereinstimmung in Bezug auf Schulentwicklungspolitik, dass die Stadtteilebene eingebunden werden muss und die Schulen sich in den Stadtteil öffnen sollen. Diese Einbindung wird nun durch Zentralisierung und die Abgabe von Aufgaben an die HOWOGE GmbH sowie durch die Bindung an ultralang laufende Verträge weitgehend gekappt.

Sozialräumliche Rückbindung von Schulentwicklungspolitik an die Stadtteilebene

Die Bedeutung der sozialräumlichen Rückbindung in die Kieze beschreibt exemplarisch die Montag Stiftung Jugend und Gesellschaft in „Schulen planen und bauen“⁸¹:

"Die Qualifizierung der Schnittstellen und Übergänge zwischen verschiedenen Schulformen und Bildungseinrichtungen wird ... zum zentralen Entwicklungskriterium für erfolgreiche Bildungskarrieren. Die ganztägige Bildung und die Forderung nach Inklusion bedingen einen erweiterten Bildungsbegriff, der nicht mehr an einem Standort alleine, sondern nur im kommunalen Kontext eingelöst werden kann. Informelle Bildungsprozesse gewinnen an Bedeutung und auch eine erfolgreiche Integrationspolitik basiert zum Gutteil auf der Schaffung breiterer Bildungschancen. Diese bereits oben aufgeführten Aspekte machen deutlich: Ein zeitgemäßer und erfolgreicher Schulbauprozess ist ohne eine sozialräumliche Bewerbung und Rückbindung von Schulentwicklungspolitik an die Quartiers- oder Stadtteilebene nicht möglich." (S. 146)

Genau diejenigen Strukturen, die Nutzeranforderungen vertreten können, werden jedoch nach den derzeitigen Planungen im Bau und erst Recht im Betrieb von Schulen von der Mitsprache ausgeschlossen: die Schüler-, Eltern- und Lehrerkonferenzen und -ausschüsse, die Schulkonferenzen und die Bezirksverordnetenversammlungen. Mit Inkrafttreten der Verträge werden auch diese Gremien für 25 bzw. 33 Jahre entmachtet. An ihre Stelle treten Gremien, die kaum oder gar keine Kenntnisse der Gegebenheiten vor Ort mehr haben: die „Task Force Schulbau“ (auf Landesebene), die Steuerungsgruppe (auf Landesebene), der Schulbaubeirat (auf Landesebene). Ab dann gilt nur, was einmalig in Verträgen und Ausschreibungen fixiert wurde.

Sozialräumliche Öffnung von Schulen und entgeltfreie Nutzung

Das Schulgesetz schreibt die sozialräumliche Öffnung von Schulen und die entgeltfreie Nutzung ihrer Räume und Ausstattung vor. Dazu steht in § 5 SchulG:

„(1) Die Schulen öffnen sich gegenüber ihrem Umfeld. Zu diesem Zweck arbeiten sie im Rahmen des Bildungs- und Erziehungsauftrags mit den Trägern der öffentlichen und freien Jugendhilfe, mit Anbietern von ergänzender Lernförderung nach § 28 Absatz 5 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch, § 34 Absatz 5 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch und § 6b des Bundeskindergeldgesetzes sowie mit außerschulischen Einrichtungen und Personen zusammen, deren Tätigkeit sich auf die Lebenssituation der Schülerinnen und Schüler auswirkt. (...)

(3) Die Schulen können ihren Kooperationspartnern bei einem pädagogischen Bedarf Räume und technische Ausstattung entgeltfrei zur Nutzung überlassen.“

Wer ist in den HOWOGE-Schulen eigentlich Hausherr? Die Beantwortung dieser Frage hat erhebliche Konsequenzen für den Schulalltag. Als wirtschaftlicher Eigentümer und Vermieter wird die HOWOGE Vorschriften zu Nutzungen machen, daher besteht die Gefahr, dass bisher kostenfreie schulische Nutzungen ausgeschlossen werden oder von den Nutzern bezahlt werden müssen. Betroffen wären in erster Linie: der Sportbereich, die Musikschulen, die Volkshochschulen sowie Vereine und Initiativen, die Schulräume Veranstaltungen außerhalb der Unterrichtszeit nutzen konnten.

Daran schließen sich folgende Fragen an: Wie lässt sich der Grundsatz der entgeltfreien Nutzung garantieren, wenn die Bezirke die Gebäude für den Schulbetrieb mieten? Müssen die Bezirke Nutzungskontingente buchen? Können Räume verweigert werden, weil sie anderweitig (z.B. für eine kommerzielle Nutzung der HOWOGE) vergeben wurden?

¹Hubeli, E., Montag Stiftung Jugend und Gesellschaft. A.a.O.

6 Berliner Schulbau-Alternative

Es wurde in Kapitel zwei dargestellt, dass dem Berliner Schulbau lange Jahre das Geld fehlte. Die Bezirke waren hinsichtlich des Schulbaus extrem unterfinanziert. Heute fehlt hingegen vor allem Personal und teilweise das Knowhow.

Es ist möglich und sinnvoll, den öffentlichen Personalstamm nachhaltig aufzubauen. Der Berliner Schulbau wird in zehn Jahren nicht abgeschlossen sein. Manche Maßnahmen werden sich verschieben, und heute noch weitgehend intakte Gebäude müssen dann saniert werden. Ein Gebäudeportfolio von 700 Schulen und mehr erfordert ständige Planung, ständige Erneuerung, Umbau, Rückbau oder Erweiterung. Die Berliner Schulbau-Alternative setzt dort an: Mit öffentlichem Geld, öffentlichem Personal und öffentlichem Knowhow Schulen sanieren, Schulen erhalten, alte Schulgebäude reaktivieren und wo nötig Schulen neu bauen.

6.1 Fachkräftemangel nachhaltig überwinden

Es wird allgemein ein Fachkräftemangel im Bauen beklagt. Dabei sollen besonders Ingenieure fehlen, aber auch spezielle Ausbildungsberufe wie zum Beispiel Rolladenbauer. Dieser Fachkräftemangel besteht, er gilt jedoch für alle, nicht nur für die Berliner Bezirke und für die Bauverwaltung des Landes Berlin. Um den Fachkräftemangel nachhaltig zu überwinden muss daher dreierlei angegangen werden: Es müssen die erforderlichen Stellen geschaffen werden, es müssen umfangreich Menschen in den heutigen Mangelberufen ausgebildet werden, und nicht zuletzt muss die Bauverwaltung Berlins (wieder) zu einem so attraktiven Arbeitgeber werden, dass viele gut ausgebildete Menschen dort arbeiten möchten.

Fachkräftemangel in der Verwaltung der Bezirke beenden

Nötig ist zunächst eine umfassende Analyse des Personalbedarfs in Bezug auf die geplanten Baumaßnahmen und die vorhandene Altersstruktur. Engpässe müssen identifiziert und prioritär angegangen werden. So ist zum Beispiel vom Bereich der Baugenehmigung bekannt, dass Bauanträge wegen Personalmangels teilweise Monate an Verzögerung erleiden. Welche Aufgaben, die derzeit von öffentlichen Beschäftigten wahrgenommen werden, die einem Mangelberuf angehören, könnten von Nicht-Mangelberufsvertretern übernommen werden? In der Ausschreibung und Vergabe sind derzeit noch viele ArchitektInnen und IngenieurInnen tätig. Ein großer Teil davon kann aber auch von Beschäftigten mit kaufmännischer Ausbildung übernommen werden.

Dann sind die Vorteile des öffentlichen Dienstes zu stärken. Zuvorderst sollten nur noch unbefristete Arbeitsverträge angeboten werden. Das ist geboten, weil der Aufbau einer öffentlichen Bauverwaltung, die auch langfristig funktionsfähig ist unabdingbar ist. Danach müssen die Tarifbedingungen verbessert werden. Viele Stellen auf Bezirksebene haben im Vergleich zum Land identische Tätigkeiten. Gleiches Geld für gleiche Arbeit – das gilt auch hier. Hier ist eine Angleichung an die Tarifbedingungen des Landes nötig und stärkt die Bezirke als Arbeitgeber.

Teilzeitmöglichkeiten sollten gestärkt und ausgeweitet werden – viele ungeschickt zusammengestellte Tätigkeitsprofile im öffentlichen Dienst erlauben Teilzeit bisher kaum oder gar nicht, weswegen ArbeitnehmerInnen, die gerne in Teilzeit arbeiten möchten, zu anderen Arbeitgebern mit anderen Tätigkeitsprofilen ausweichen. Zu diesem Feld gehört auch die Chance, Heimarbeitsmöglichkeiten zu schaffen bzw. bestehende Möglichkeiten ausweiten. Insbesondere

ArbeitnehmerInnen mit langen Anfahrtswegen können so familienverträglich ihre Arbeitszeiten ausweiten.

Um als Arbeitgeber attraktiver zu werden, sollten die Bezirke die Mitbestimmung und Mitgestaltungsmöglichkeiten stärken. Mitgestaltung wirkt extrem sinnstiftend und bindet ArbeitnehmerInnen langfristig, gleichzeitig bekommen sie die Möglichkeit, bei gleicher Arbeitszeit produktiver zu werden. Auch Gemeinschaft und Miteinander sollten gestärkt werden. Die Bezirke sollten attraktive Räume und eine angenehme Arbeitsatmosphäre anbieten. Wo nötig sollten dazu auch die Räumlichkeiten ausgeweitet werden.

Mit den bestehenden und neu geschaffenen Eigenschaften als attraktiver Arbeitgeber können nun die Bezirke für die Vorteile des öffentlichen Dienstes werben und ihre Stellen offensiv ausschreiben. Dabei wird empfohlen, die folgenden Angebote zu unterbreiten bzw. Vorteile anzubieten:

- Angemessene Einstufung anbieten
- Stufenvorwegnahme anbieten
- Verbeamtung anbieten
- Ermöglichung von Quereinstieg, interne Weiterbildung anbieten
- Qualifizierungsprogramme für ausländische BewerberInnen

Aktuell hilft das Land den Bezirken auf dem Wege der Amtshilfe. Es ist aber auch möglich, temporär MitarbeiterInnen des Landes in die Bezirke zu entsenden, um dort größere Engpässe zu überbrücken und das Knowhow zu stärken. Hochschulplätze für Mangelberufe sollten ausgeweitet werden. In den Ausbildungsberufen sollten die Bezirke selbst die Ausbildungsplätze erhöhen und auch aktiv Werbung für die Besetzung der Ausbildungsplätze betreiben.

Die Bezirke können auch ihre Attraktivität als Arbeitgeber steigern, indem sie regelmäßig herausragenden Leistungen von Teams und Einzelpersonen sowie besonders innovative Verwaltungsstrukturen und -programme prämiieren.

Bis die erforderlichen Personalstrukturen aufgebaut sind, können die Bezirke projektbezogen auf externe Architekten, externe Ingenieure und externe Projektsteuerer zurückgreifen. Damit erreichen die Bezirke eine Entlastung der Funktion als Bauherr und können gleichzeitig das eigene neu eingestellte Personal aus- und weiterbilden, ohne die Terminalschiene dabei zu gefährden.

Fachkräftemangel in der Verwaltung beim Land beenden

Nahezu alle für die Bezirke vorgeschlagenen Maßnahmen können auch auf die Verwaltung beim Land angewandt werden. Darüber bestehen beim Land weitere Möglichkeiten, einerseits als Arbeitgeber attraktiver zu werden und dabei gleichzeitig das öffentliche Knowhow im Schulbau zu stärken.

So wird die Schaffung von Expertenteams empfohlen, die damit eine Chance erhalten, eine eigene, überregionalen Reputation zu erlangen (z.B. „Expertenteam Sanierung DDR-Plattenbauten“, „Expertenteam Sanierung von Schulbauten älter als 75 Jahre“, „Expertenteam temporäre Bauten“). Dazu und auch darüber hinaus ist die Kooperationen mit öffentlichen Einrichtungen des Bauwesens sinnvoll: mit der Bundesanstalt für Materialprüfung, mit der Bundesanstalt für Straßenbau, mit dem Deutschen Institut für Bautechnik und mit anderen Landes- und Bundesverwaltungen.

Neben dem Einbezug von lokalen Ingenieurbüros und Architekturbüros auf Projektebene können Ingenieur- und Architekturbüros sowie örtliche Hochschulen auch in die Erarbeitung von baufachlichen Standards und Datenbanken, in die interne Weiterbildung und die internen Qualifizierungsprogramme einbezogen werden. Auf diesem Wege profitiert Berlin von dem breiten in der Stadt vorhanden Wissen im Bauwesen, auch wenn nicht alle WissensträgerInnen im Landesdienst stehen.

Mit Blick auf gute Entwicklungen in Verwaltungen bundesweit wäre eine nähere Befassung mit anderswo erfolgreichen Maßnahmen der Personalgewinnung und –bindung zu empfehlen. Berlin sollte die „Best Practice“ in Verwaltungen bundesweit kennen und Anstrengungen unternehmen, diese Vorleistungen für Berlin zu adaptieren.

Berliner Bauhütte als Antwort auf Fachkräftemangel in der regionalen Bauwirtschaft

Es steht außer Frage, dass Berlin für ein Jahrzehnt und mehr Arbeit im Schulbau anzubieten hat. Es ist ein wenig so wie beim Kölner Dom: Wenn man hinten fertig ist, muss man vorne wieder anfangen. Beim Kölner Dom hat es sich als sinnvoll erwiesen, dieser Daueraufgabe Rechnung zu tragen: Es gibt dort eine Dombauhütte. Standardsanierungen wie Elektroleitungen, Sanitäranlagen, sowie die Renovierung von Wänden, Decken und Böden sollte Berlin dauerhaft aus eigener Kraft, d.h. mit eigenem Personal und Material bewältigen. Wenn heute schon klar ist, dass einige hundert Kilometer Leitungen zu verlegen und tausende Wasserhähne und Toilettenschüsseln einzubauen sind, hat es wenig Sinn, diese Leistungen Meter für Meter, Stück für Stück auszuschreiben und sich von den wenigen und teilweise auch unzureichenden Angeboten frustrieren zu lassen. Das Land Berlin und die Berliner Bezirke müssen sich eigene Kapazitäten schaffen für diese Daueraufgaben. So sind die Länder viele Jahre vorgegangen bei den Straßen- und Autobahnmeistereien, und auch viele Grünflächenämter arbeiten schon lange erfolgreich nach diesem Prinzip.

Wie auch immer der Name sei: „Bauhütte“, „Schulmeisterei“ oder „Facility Management Center“, in jedem Fall benötigt Berlin dringend eigene zentrale Kapazitäten für die Erbringungen von Standardleistungen in der Größenordnung von 100 bis 150 Millionen Euro pro Jahr allein im Schulbau, an die es ausschreibungsfrei per In-house-Vergabe delegieren kann. Allein an Baugerüsten wird es einen dauerhaften und großen Bedarf geben – an irgendwelchen Schulen werden von nun an immer Gerüste stehen. Diese Kapazitäten sollten zusammengebracht werden durch Zukäufe, durch Einstellung und durch eigene Ausbildung. Sie kann ergänzt werden durch Rahmenverträge mit der regionalen Bauwirtschaft, die in der Gründungsphase und in Spezialbereichen Leistungen erbringt. Die zentrale Kapazitäten im Bereich der Standardsanierungen und Standardausbau sollten auch einen eigenen zentralen Einkauf bekommen, der imstande ist, Bauteile in größeren Mengen zu beschaffen und so Skaleneffekte hinsichtlich der Kosten zu erreichen. Auch die regionale Bauwirtschaft wäre dann an die Verwendung dieser Bauteile zu binden.

Perspektivisch fällt schätzungsweise ein Viertel bis ein Drittel aller Maßnahmen im Bereich des Schulbaus in die Rubrik der Standardleistungen. Am anderen Ende der Skala stehen Sanierungen mit Auswirkung auf den Entwurf (z.B. teilweiser Ersatzneubau) und Sanierung mit geplanten gleichzeitigen Veränderungen am Entwurf (die aber nicht aus der Sanierung begründet sind). Diese Sanierungen eignen sich nicht oder nur in sehr begrenzten Teilleistungen für die In-house-Vergabe. Gleichzeitig werden für diese anspruchsvollen Sanierungen die erforderlichen Kapazitäten frei, wenn eine Bauhütte oder Schulmeisterei den Bezirken dazu den Rücken freihält.

Beschäftigte und Baumaßnahmen zusammen denken

Es gibt keine Investitionen, wenn es keine Fachkräfte gibt, die die Bau- oder Sanierungsmaßnahmen umsetzen können. Das zeigt schon der Haushalt des Landes Berlin. Der Senat hat auch deswegen Überschüsse, weil geplante Investitionen nicht zustande gekommen sind. Einer der wichtigsten Gründe: fehlendes Personal. D.h. die Vorstellung, dass nur Baumittel Investitionen sind und das Personal konsumptive Ausgaben darstellen, muss überwunden werden. Beides ist gleichwertig zu sehen und als Investition zu bewerten.

Dezentralisierung statt Zentralisierung

Die Berliner Bezirksreform von 2001 hat riesige Verwaltungseinheiten geschaffen. Das hat zu so absurden Situationen geführt wie in Friedrichshain-Kreuzberg: Dort hatte man im Durchschnitt einige Jahre keinen Anstieg der SchülerInnenzahlen zu verzeichnen. Tatsächlich stiegen die SchülerInnenzahlen in einigen Stadtteilen in Friedrichshain aber stark an, während es auf der anderen Seite der Spree in Kreuzberg immer weniger SchülerInnen gab. Schulen sind stets eng verbunden mit dem städtischen Umfeld, in dem sie stehen. Sie brauchen Strukturen, die dem Subsidiaritätsprinzip Rechnung tragen. Sinnvoll wären Verantwortlichkeiten, die die Berliner Stadtteile besser abbilden.

Die Volksinitiative „Unsere Schulen“ ist die dritte Volksinitiative in Berlin – und auch die dritte Volksinitiative zum Thema Schule. 2011 und 2014 hatten engagierte BürgerInnen bereits zweimal erreicht, dass das Abgeordnetenhaus sie zu Vorschlägen zur Verbesserung der Organisation von Schule in Berlin angehört hat. Das Anliegen war beide Male, die einzelnen Schulen zu stärken, ihnen mehr Verantwortung und Autonomie zuzugestehen und so die Ausbildung der SchülerInnen in Fragen gelebter Demokratie zu stärken. Diese Forderungen waren wichtig und wurden mit starken Argumenten vorgetragen. Bedauerlicherweise hat das Abgeordnetenhaus als Gesetzgeber noch nichts davon aufgegriffen. Im Zuge der Schulbau-Alternative ergibt sich dazu jetzt eine neue Chance: Die Bezirke können Teilbereiche der baulichen Verantwortung temporär oder dauerhaft an die Schulen abgeben. Dazu sollte die jeweilige Schulkonferenz als das maßgebliche Gremium für Entscheidungen zu Sanierung und Ausbau verstanden werden. Um die vielen kleinen Maßnahmen, die sich in den vergangenen Jahrzehnten immer wieder zu Großsanierungen summiert hatten, endlich zeitnah zu erfassen und abzarbeiten, sollten die Schulen mit eigenem Personal ausgestattet werden bzw. die HausmeisterInnen wieder einstellen. Diese sollten stärker mit Reparaturaufgaben betraut und mit größeren eigenem Reparaturbudget ausgestattet werden. Dazu sollten sie das erforderliche Zeitbudget, Weiterbildungen und eine adäquate Vergütung erhalten. Infrastrukturverantwortliche von Bezirk und Land sollten die Schulen bei der Umsetzung von Standardsanierung beraten und begleiten. Und nicht zuletzt sollten die Schulen eine ausgebildete Fachkraft für die Gebäudeverwaltung zur Entlastung der Schulleitung bekommen. Haben die Schulen diese Fachkräfte und Verantwortlichkeiten, können sie sich im sozialen und städtischen Nahraum vernetzen, Sporthallen teilen und bauliches und organisatorisches Knowhow austauschen.

6.2 Klug öffentlich finanzieren

Die Vorgaben durch die Schuldenregeln vom Bund und seitens der Europäischen Union setzen auch Berlin Grenzen. Allerdings sind diese Grenzen bei weitem nicht so eng, wie oft suggeriert wird. Keinesfalls ist ein Automatismus zur Einrichtung von Schattenhaushalten vorgegeben. Zudem könnte Berlin die vorhandene Grenzsetzung noch verschieben, indem es ein eigenes Umsetzungsgesetz zur Schuldenbremse verabschiedet – so wie das andere Bundesländer bereits getan haben. Vor allem

aber kann die Gunst der aktuellen Überschüsse genutzt werden. Außerdem ist die Schuldenbremse noch nicht in Kraft, was ebenfalls den Spielraum erhöht.

Sondervermögen nutzen

Sondervermögen erlauben eine überjährige Bindung von Mitteln. Die entsprechenden Fonds, insbesondere SIWANA, könnten mit dem für den Schulbau notwendigen Geld ausgestattet werden. Dazu würden allein die aktuellen Überschüsse im Berliner Landeshaushalt ausreichen.

Für Investitionen jetzt zinsgünstige Kredite aufnehmen

Das Land Berlin könnte noch 2018/2019 neue und extrem zinsgünstige Kredite aufnehmen. Angesichts von notwendigen Investitionen in geschätzter Höhe von 10 Mrd. Euro in Berlin wären langlaufende Landesanleihen für 10 Mrd. Euro gerechtfertigt und würden der goldenen Regel (Kredite nur für Investitionen) entsprechen, die bis zur Einführung der Schuldenbremse galt und deren Wiedereinführung unter anderem die Gewerkschaften fordern: als neues Prinzip für Schuldenregeln für Europa. Es ist vorstellbar, dass Berlin mit einer höheren Neukreditaufnahme Vorgaben des Stabilitätsrats verletzt und deswegen auf Bundesmittel in Höhe von je 80 Mio. Euro in den Jahren 2018 und 2019 verzichten müsste. Dieses Vorgehen wäre beim aktuellen Zinsniveau dennoch fraglos wirtschaftlich. Zum einen bestehen aktuell noch relativ hoch zu verzinsende Verbindlichkeiten, die erst in den kommenden Jahren auslaufen und die auf diesem Wege nach und nach zinsgünstig umgeschuldet werden könnten. Zum anderen könnten die zahlreichen teuren Schattenhaushalte in den Beteiligungen des Landes auf diesem Wege sukzessive aufgelöst werden, soweit die entsprechenden Landesunternehmen mit den Geldern Investitionen in Einrichtungen oder Infrastrukturen der öffentlichen Daseinsvorsorge tätigen. Und nicht zuletzt kann Berlin durch Zuweisung von Mitteln in die Sondervermögen seine Investitionen bestreiten.

Wichtige Investitionen priorisieren

Um zu vermeiden, dass Mittel für unumstritten notwendige Investitionen nicht verausgabt werden und verfallen, weil z.B. für den Ausbau von Straßen das Geld des Landes Berlin Geld schneller verbaut werden kann, wird eine Prioritätenliste für Investitionen angeraten. Dort sollte es einen vordringlichen Bedarf geben. Investitionen, die dort nicht vermerkt sind, dürfen erst dann finanziert werden, wenn der vordringliche Bedarf abgearbeitet ist. Es ist anzunehmen, dass für viele Schulbauten ein vordringlicher Bedarf gelten würde.

Hochbau und Tiefbau integriert behandeln

Insbesondere im Zusammenhang mit der Aufstellung der sogenannten modularen (Schul-)Ergänzungsbauten mussten einige Bezirke die Erfahrung machen, dass die Baumaßnahmen nicht über einen Umkreis von fünf Metern rings um das Gebäude hinausgingen. Der Bau war dann fertig, einen Schulhof und Sport- und Außenanlagen gab es hingegen nicht. Hintergrund ist (unter anderem) die Trennung in Hoch- und Tiefbaumaßnahmen. Während der Hochbau oft ausfinanziert wurde (und sich im Rahmen der Schulbauoffensive auch künftig kaum Sorgen ums Geld machen muss), fehlen dem Tiefbau Mittel. Der Hochbau hat ein akutes Problem, bereits bewilligte Gelder zu verausgaben. Es ist daher eine Regelung sinnvoll, die erlaubt, Gelder für den Hochbau im Tiefbau zu verwenden und umgekehrt.

Einnahmen erhöhen

Bei allem sollte Berlin bezüglich der Finanzierung nicht nur auf die Ausgaben starren. Hinsichtlich einer Ausweitung der Steuereinnahmen kann weiterhin etwas getan werden, z.B. bei der

Grunderwerbssteuer. Wo Bundesgesetze hinderlich oder unzureichend sind wie bei den Steuerlücken bezüglich der „Share Deals“, sollten Bundesratsinitiativen genutzt werden.

6.3 Gute Rahmenbedingungen für den Schulbau schaffen

Schulbau ist nicht allein abhängig von der individuellen Leistungsfähigkeit der Bezirke und des Landes. Es gibt übergreifende Aufgaben, denen sich Land und Bezirke gemeinsam widmen sollten. Die bisherige Arbeit der „Task Force Schulbau“ hatte zum Inhalt, Reihenfolgen festzulegen („welche Schule kommt zuerst dran“) und dann Auslagerungen zu organisieren (an die Howoge, an die BIM, an SenStadt). Die Organisation der Kooperation kam dabei offenbar wesentlich zu kurz, dabei ist es genau die Kooperation, die ausmachen kann, dass Gruppen mehr erreichen als sich bei Addition der Teilleistungen ergeben würde.

Bestehende Schulen reaktivieren

Berlin hat in den letzten Jahren 308 allgemeinbildende öffentliche Schulen geschlossen. Viele dieser Gebäude stehen noch und sind in Nutzung. Diese Bauten sind eine wichtige Ressource in Berlin. Fast immer ist es kostengünstiger und geht es schneller, eine bestehende Schule zu reaktivieren als eine neue Schule zu bauen. Einige Schulgebäude wurden verkauft oder langfristig verpachtet. Hier sollte der Rückkauf geprüft werden. Alternativ steht die Enteignung gegen Entschädigung zur Verfügung.

Die Vorgaben der AG Schulraumqualität baufachlich diskutieren

Die AG Schulraumqualität hatte mit 80 Mitgliedern eine große Breite. Die pädagogischen Vorgaben sind vielfach zukunftsweisend. Bedauerlicherweise sind es weitgehend Vorgaben, die zwar einen im Kern baulichen Charakter haben, aber bisher noch keinerlei Ansatz, ob und wie sie baulich umgesetzt werden können. Es wäre fatal, wenn diese Frage nun an international agierende Baufirmen delegiert wird. Es kann dann passieren, dass dort Umsetzungen als einzig möglich präsentiert werden, die die pädagogischen Vorgaben jedoch ad absurdum führen. Oder es kommt zu erheblichen Nachforderungen für vergleichsweise geringen pädagogischen Zusatznutzen.

Es sollten daher die bauliche Umsetzung der Vorgaben der AG Schulraumqualität ähnlich breit erörtert werden wie die Vorgaben selbst. Die Baukammer, die Architektenkammer sowie die regionale Bauwirtschaft sollten in diesen Prozess mit einbezogen werden. Dabei sollte auch die Umsetzung im Bestand debattiert werden. Denkbar wäre ein gewichteter Kriterienkatalog, der es ermöglicht, einen vorgegebenen Erfüllungsgrad (z.B. 80 Prozent) je nach Standort durch unterschiedliche Schwerpunktsetzung und unterschiedliche Maßnahmen zu erreichen. Ein solches Vorgehen ist vom Nachhaltigen Bauen bekannt und hat sich bewährt.

Baufachliche Standards sukzessive einführen, evaluieren und nachbessern

Berlin hat 20 Jahre lang keine Schulen mehr neu gebaut. Bauen ist Ländersache, und vermutlich wegen des fehlenden Neubaubedarfs wurden baufachliche Standards, die Berliner Spezifika berücksichtigen und umsetzen, nicht mehr nachgeführt. Nun werden die baufachlichen Standards eilig überarbeitet. Hintergrund der Eile ist, dass der Senat sich selbst verpflichtet hat, der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung für ihre Ausschreibungen dieselben Bedingungen zu bieten wie der Howoge. Alles soll also bis zu einem gewissen Punkt fertig sein - und dann wenigstens zehn Jahre lang gelten. Ein solches Vorgehen führt zu Fehlern und Unvorhergesehenem in den Standards und somit zu Mehrkosten in den auf dieser Basis vergebenen Aufträgen. Gleichzeitig wird der Bauprozess aufgehalten, da sowohl die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung als auch die Hooge auf die Fertigstellung der baufachlichen Standards warten müssen. Wesentlich sinnvoller wäre es,

sukzessive die Standards anzupassen. Ein Standard ist dann fertig, wenn er inhaltlich ausgreift ist, und nicht dann, wenn der Senat ihn dringend für eine Ausschreibung benötigt. Durch die Harmonisierung der Standards zwischen den Bundesländern gibt es auch in der Berliner Landesbauordnung alle notwendigen Vorgaben, um schon jetzt mit dem Schulbau zu beginnen und sichere und dauerhafte Schulbauten zu errichten. Jeder neue Standard kann das weiter verbessern. Er gilt dann für die alle ab dann zu bauenden Schulen. So muss keine Schule warten, und dennoch wird die baufachliche Qualität nach und nach erhöht und den Berliner Anforderungen angepasst. Umsetzungsschwierigkeiten durch neue Anforderungen können festgestellt werden. Sie führen dann nur in einem Projekt zu Problemen und Mehrkosten, nicht in allen und können in zeitnahe Korrekturen der Standards fließen.

Flächenumwidmung für den Schulbau nutzen

Um aus der Grundstücksnot herauszukommen, sollte Berlin sich dringend der Flächenumwidmung annehmen. Straßen, die für eine Erschließung von Grundstücken nicht zwingend erforderlich sind, sollten als Verkehrsflächen entwidmet werden. Es ist zudem in Berlin in erheblichem Umfang möglich, Straßen schmaler zu gestalten, indem auf senkrecht zur Straße verlaufende Parkplätze verzichtet wird - oder streckenweise auf Parkplätze generell. Entlang öffentlicher Grundstücke kann so ein erheblicher Flächenzuwachs erreicht werden, der für Schulhöfe und andere dem Gemeinwohl zuträgliche Nutzungen verwendet werden kann.

Temporärbauten sorgfältig planen und einsetzen

Durch den erheblichen Umbau-, Ausbau- und Neubaubedarf werden viele Schulen gezwungen sein, für die Bauzeit umzuziehen. Solche temporäre Bedarfe sollten bedacht werden. Bisher werden die teure und, pädagogisch und baulich fragwürdigen modularen (Schul-)Ergänzungsbauten (MEBs) eingesetzt. Diese Bauten sind aber nicht temporär angelegt. MEBs sind Bauten mit einer Lebensdauer von 30 bis 50 Jahren, ein vorzeitiger Abriss wäre unwirtschaftlich. Wenn keine schulische Nutzung mehr vorhanden ist, bleibt dann kaum mehr als die Umwandlung in Büros. Dafür werden derzeit dem Schulbau gewidmete Flächen bereitgestellt. Besser sollten echte temporäre Bauten entwickelt und finanziert werden: eingeschossig oder stapelbar, in jedem Fall aber rückbaufähig und mehrfach verwendbar. Diese wichtige Aufgabe sollte nicht der Containerindustrie überlassen werden. Plant man sorgfältig, können auch Temporärbauten architektonisch anspruchsvoll sein und vorgegebene pädagogische Anforderungen erfüllen – ohne wie Container auszusehen und auch ohne so viel wie Container zu kosten.

6.4 Bestehende landeseigene Unternehmen reformieren

Die Howoge soll als Wohnungsbaugesellschaft den Berliner Schulbau unterstützen. Allerdings schafft sie es nicht (wie die anderen Berliner Wohnungsbauunternehmen auch nicht), die vorgegebene Anzahl von Wohnungen mit sozialverträglicher Miethöhe zu errichten. Das liegt unter anderem an der problematischen Unternehmensstruktur. Tatsächlich können die landeseigenen Unternehmen viel zur Investitionstätigkeit in Berlin beitragen. Behindert werden sie dabei aber durch Vorgaben nach dem GmbH-Gesetz bzw. nach dem Aktienrecht. Dem Grundsatz nach müssen diese Unternehmen zunächst einmal Gewinne machen, alle Gemeinwohlziele bedürfen zusätzlicher (und teilweise sehr komplexer) Vereinbarungen mit dem Land oder den Bezirken. Daher müssen alle landeseigenen Unternehmen, die im Bereich der Daseinsvorsorge tätig sind, wieder ins öffentliche Recht zurückgeholt werden. Dort kann man sie gezielt steuern und effizient kontrollieren. Und dort

können die Unternehmen sich der Aufgabe der Versorgung breiter Schichten der Bevölkerung z.B. mit Wohnraum oder Verkehrsdienstleistungen widmen.

Sinnvoll wäre dabei eine Vereinheitlichung der Zuständigkeit für die (dann wirklich) öffentlichen Gesellschaften in jeweils einer Senatsverwaltung. Derzeit liegt die politische Verantwortung z.B. für die Wohnungsbaugesellschaften bei der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen, die wichtigere wirtschaftliche Verantwortlichkeit hingegen bei der Senatsverwaltung für Finanzen – fortlaufende Steuerungs- und Zielkonflikte sind vorprogrammiert und kommen mithin auch andauernd vor.

Die Finanzierung der Landesgesellschaften sollte durch den öffentlichen Haushalt erfolgen. Auch heute bekommen diese Gesellschaften für ihre öffentlichen Aufträge öffentliche Gelder in Milliardenhöhe. Allerdings ist der Mittelfluss extrem intransparent, da die Unternehmen gleichzeitig auf verschiedenen Märkten aktiv sind und sogar Kapitalbeteiligungen haben, die sie sich mit privaten Dritten teilen. Öffentliche Mittel dürfen aber nicht als Förderung an private Investoren vergeben werden, und auch nicht für die Ausweitung der rein privatwirtschaftlichen Tätigkeit landeseigener Unternehmen. Öffentliche Mittel sind nur für öffentliches Eigentum und öffentliche Aufgaben zu verwenden.

Vielleicht haben die Wohnungsbaugesellschaften nach einer Rückkehr ins öffentliche Recht und einer ausschließlichen Ausrichtung auf öffentliche Aufgaben in Zukunft einmal so viel überschüssige Kapazitäten, dass sie auch im Schulbau aushelfen können. Das ist ihnen dann als öffentlichen Einrichtungen einfach und ohne komplizierte Verträge möglich.

7 Fazit

Der Senat möchte mit seiner Beschlussvorlage privatrechtliche Strukturen in die sogenannte Berliner Schulbauoffensive einbeziehen. Es handelt sich bei den Unternehmen um die HOWOGE GmbH und die BIM GmbH. In der vorliegenden Stellungnahme konnte nachgewiesen werden, dass

- die Einbeziehung dieser privatrechtlichen Strukturen das Vorhaben nicht nur verteuern wird, sondern bereits schon verteuert hat;
- die Einbeziehung dieser privatrechtlichen Strukturen bereits jetzt zu einem Zeitverlust und zur Ressourcenverschwendung geführt hat und weiter führen wird

Darüber hinaus konnte mit der Stellungnahme nachgewiesen werden, dass die Zahlenbasis, die der gesamten Berliner Schulbauoffensive zugrunde liegt, unzureichend ist. Dies betrifft sowohl die Baukostenschätzungen als auch die aktuellen SchülerInnenzahlen – beide sind wesentlich zu hoch.

Gravierend ist auch die in der Stellungnahme ausgeführte Tatsache, dass einer der vom Senat bisher als Hauptgründe benannte Zwang zum Einbezug von HOWOGE und BIM aufgrund der erforderlichen Kreditfinanzierung nicht besteht. Die notwendigen Mittel sind ja bereits in den Haushalt eingestellt.

Die Befürworter der BSO behaupten, für den Schulbau die Schuldenbremse umgehen zu müssen. Mehr oder weniger offen fordern sie die Einrichtung eines Schattenhaushalts. Aufgaben der Daseinsvorsorge sind grundsätzlich öffentlich zu finanzieren. Schattenhaushalte und die damit verbundene Intransparenz untergraben das Parlament und berauben es seines Budgetrechts. Das vom Senat vorgeschlagene Vorgehen entbehrt zudem jeglicher Grundlage, denn Berlin hat seit einigen Jahren Haushaltsüberschüsse! Auch für das nächste Jahr ist diesbezüglich keine Trendwende in Sicht. Hingegen hat Berlin einen Investitionsstau von geschätzten 10 Mrd. Euro im Bereich der städtischen Infrastrukturen. Diese Investitionen können fraglos großenteils nur kreditfinanziert bestritten werden. Aber auch die Überschüsse können und müssen dafür verwendet werden. Stattdessen tilgt Berlin viel mehr Schulden als notwendig! Die durch die Schuldenbremse ohnehin schon engen Spielräume werden so ohne jede Not weiter verkleinert. In einer solchen Situation ist es doppelt absurd, gleichzeitig einen teuren und riskanten Schattenhaushalt zu eröffnen.

Dass es sich genau darum handelt – um einen teuren und riskanten Schattenhaushalt in Höhe von (offiziell derzeit noch!) 1,5 Mrd. Euro – wurde anhand der absehbaren Folgekosten von bis zu 2,1 Mrd. Euro aufgezeigt. Dass diese Risiken nicht abstrakt, sondern sehr konkret sind, konnte man bereits aus den Steigerungen der Plankosten für die HOWOGE-Schulen um ca. 40 Prozent allein von April bis September 2018 sehen. Bei den Großschadensfällen betragen die Steigerungen in den veranschlagten Kosten sogar 113 Prozent, siehe Anhang C. Schneller geht es durch die HOWOGE auch nicht, im Gegenteil. Ein größeres Verzögerungsrisiko als die Einbindung eines solchen am Baufortschritt strukturell desinteressierten Akteurs hätte gar nicht erdacht werden können. Um alles noch schlimmer zu machen, soll ein kafkaeskes Zuständigkeitswirrwarr hier die Steuerung übernehmen. Und gleichzeitig sollen über 33 Jahre unkündbare tausendseitige Verträge diesen Zustand für eine ganze Generation zementieren. Statt schneller wird es also vielfach unerträglich langsam gehen. Es wird sehenden Auges ein BER Nr.2 geschaffen.

Das ganze Konstrukt ist nicht nur eine formelle Privatisierung und wird als solche viele der bekannten Folgen solcher Privatisierungen mit sich bringen: Steuerungsverlust, Intransparenz und schlimme Folgen für viele Beschäftigte, seien es LehrerInnen, ErzieherInnen, HausmeisterInnen, Beschäftigte in der Raumpflege, in den öffentlichen Verwaltungen, im regionalen Baugewerbe oder in den Berliner Planungsbüros. Das alles kennen die Menschen in Berlin von Vivantes und der Charité und von den Berliner Wasserbetrieben – und haben davon die Nase gestrichen voll.

Es sind aber auch zahlreiche Formen weitergehender Privatisierungen heute schon im Modell angelegt – und könnten schon bald mit einfacher Mehrheit oder sogar teilweise ganz ohne Beschluss des Abgeordnetenhauses in die Tat umgesetzt werden. Neben einem Komplettverkauf wie bei der Bewag, der Gasag oder der GSW oder einem Teilverkauf wie bei den Berliner Wasserbetrieben drohen funktionale Privatisierungen durch den Weiterverkauf der Erbbaurechte, durch Unter-Erbpachten, durch Auslagerung von Teilgeschäften in zum Verkauf stehende Tochtergesellschaften und durch den Abschluss von Öffentlich-Privaten Partnerschaften (ÖPP) durch die HOWOGE. Auch die Ausgabe von eigenkapitalähnlichen Finanzprodukten wie Genussscheinen oder atypischen stillen Beteiligungen sind als Privatisierungsformen möglich. Das Bündel dieser Privatisierungsmöglichkeiten ist dabei nicht nur weit umfassender als 2017 bei der strukturell ähnlich gelagerten Autobahnprivatisierung. Es würde sogar ein Bereich der Daseinsvorsorge – der Schulbau – erstmals für die Finanzmärkte erschlossen, der sich bisher als relativ vermarktungsresistent erwiesen hatte. Bisher konnte man mit Berliner Schulen kein Geld verdienen, weil dort keine festen Geldflüsse existierten. Für KapitalanlegerInnen war und ist es ein Problem, wenn alles umsonst ist – ein Grund, warum der Konzern Nestlé weltweit Lobbyarbeit gegen kostenfrei verfügbares Trinkwasser macht. In Berlin muss man keine Miete für den Schulbau bezahlen und kein Schulgeld für die LehrerInnen, alles wird direkt aus öffentlichen Mitteln bestritten – eine hart erkämpfte Errungenschaft. Andere Kommunen waren Öffentlich-Privaten Partnerschaften (ÖPP) eingegangen. Das ist zu Recht wegen der hohen Kosten und der schlechten Leistungen in Verruf geraten. In Berlin war deswegen schon 2007 eine vorgeschlagene Übertragung von Schulen in ÖPP-Projekte verhindert worden.

Mit der Berliner Schulbauoffensive würde ein Paradigmenwechsel für den Berliner Schulbau erreicht. Nun müsste doch Miete für viele Schulgebäude bezahlt werden, die betroffenen Schulen bekämen kalkulierbare Ausgaben und feste Einnahmen und könnten erstmals in Infrastrukturfonds eingegliedert werden. Ähnliche Versuche gab es bei der BVG hinsichtlich der Wagenbeschaffung und soll es für einen Teil der S-Bahn-Wagenbeschaffung geben. Auch die Grün Berlin GmbH, die neuen Stadtwerke und die InfraVelo GmbH stehen für diese Entwicklung. Immer geht es dabei um öffentliche Aufgaben, für die Strukturen im Privatrecht gebildet werden. Das Konzept wird von dem Anlagekapital nahestehenden Kreisen wie den Beraterkonzernen Ernst & Young und PricewaterhouseCoopers wohlwollend begleitet und mit entsprechenden Gutachten strukturiert. Wer zulässt, dass die HOWOGE für 33 Jahre Schulen per Erbpacht bekommt, unterstützt die Umwandlung von Schulen in Finanzprodukte.

Von einer neuen Alternativlosigkeit kann bei alledem keine Rede sein: Die Alternative ist vorhanden und wäre schnell und einfach umzusetzen. Öffentliche Daseinsvorsorge benötigt öffentliches Personal. Berlin hat kein Geldproblem mehr, sondern ein Geldausgabeproblem – weil der öffentlichen Verwaltung das Fachpersonal fehlt. Die Ressource dazu – Menschen, die diese Arbeit machen könnten – ist in der Stadt bereits vorhanden. Das Geld ist also da, die Menschen sind da, und es ist eine schöne und zukunftsweisende Aufgabe. Berlin kann und sollte zeigen, dass Daseinsvorsorge dann am besten funktioniert, wenn sie jenseits der Finanzmärkte als öffentliche Aufgabe begriffen und angegangen wird.

Anhänge

A Was ist eine formelle Privatisierung? Definition und Beispiele

Was ist eine formelle Privatisierung?

Der Begriff der Privatisierung beschreibt zunächst recht allgemein „eine Reihe unterschiedlicher Formen der Übertragung ehemals dem öffentlichen Bereich vorbehaltenen Aufgaben auf den privaten Sektor“⁸². Grob kann zwischen drei Formen unterschieden werden:

- Materielle Privatisierung
- Funktionale Privatisierung
- Formelle Privatisierung

Bei der **materiellen Privatisierung** wird eine vormals vom Staat übernommene Aufgabe vollständig an die Privatwirtschaft abgegeben, meist durch den Verkauf öffentlicher Unternehmen an private EigentümerInnen.

Bei der **funktionalen Privatisierung** werden private Unternehmen beauftragt, (in großem Umfang) Aufgaben der öffentlichen Hand wahrzunehmen, der Staat zieht sich jedoch nicht vollständig zurück. Hier lassen sich auch die meisten ÖPP-Modelle (Öffentlich-Private-Partnerschaft) hinzurechnen, die stets mit sehr langlaufenden und nur sehr schwer kündbaren Verträgen verbunden sind.

Bei der **formellen Privatisierung** verbleibt die öffentliche Aufgabe zwar weiterhin in Staatsverantwortung, der Verwaltungsträger nutzt für deren Wahrnehmung jedoch das Privatrecht, zum Beispiel indem öffentliche Verwaltungen in Gesellschaften privaten Rechts umgewandelt werden – etwa in GmbHs oder Aktiengesellschaften. Formelle Privatisierungen werden deshalb auch „Organisationsprivatisierungen“ genannt. Sie bilden eine notwendige Voraussetzung für spätere materielle Privatisierungen. Es ist das Ziel „bestimmte Aufgabenfelder dem unmittelbaren Einfluss des Haushalts, des öffentlichen Dienstrechts und der Politik zu entziehen“⁸³. Dies gelingt vor allem durch Einschränkungen der demokratischen Kontrolle: Privatrechtliche Unternehmen in Staatshand unterliegen – im Gegensatz zu Behörden – zumeist nicht den Informationsfreiheitsgesetzen der Länder. Die Unternehmen handeln weitgehend autonom und werden häufig lediglich durch einzelne VertreterInnen der Exekutive in den jeweiligen Aufsichtsgremien gesteuert und kontrolliert – eine Aufgabe, die diese meist nur sehr unzureichend leisten können. Die Unternehmen sind zudem frei, privatrechtliche Verträge mit Dritten abzuschließen, können sich meist autonom (an öffentlichen Haushalten vorbei) mit Fremdkapital versorgen. Teile ihrer Aufgaben können sie (oft wiederum ohne politische Beschlüsse) an Private auslagern. Das Ergebnis ist dann eine so genannte „Subunternehmerpyramide“. Durch diese werden die Standards des öffentlichen Dienstrechtes (zum Beispiel Tariflöhne) und oft auch das öffentliche Vergaberecht unterlaufen.

Privatisierungsprojekte lassen sich meist nicht trennscharf einer der drei beschriebenen Grundformen zuordnen. In der Wirtschaftswissenschaft werden zudem noch einige weitere Unterformen der Privatisierung beschrieben. Die Übergänge sind fließend. Jedes

⁸² Gabler Wirtschaftslexikon (Isabelle Proeller): <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/privatisierung-42900> (Zugriff: 15.10.2018).

⁸³ Ebd.

Privatisierungsprojekt hat seine eigene Charakteristik und hängt maßgeblich von der Vertragsausgestaltung zwischen den Beteiligten ab.

Formelle Privatisierungen lassen sich in Deutschland auf allen politischen Ebenen beobachten, selbstredend desto mehr, je stärker sich der neoliberale Privatisierungsdiskurs im politischen Mainstream durchsetzen konnte.

Organisationsprivatisierungen in Berlin

Die größte formelle Privatisierung auf Berliner Ebene war der Zusammenschluss der städtischen und bezirklichen Krankenhäuser zur **Vivantes – Netzwerk für Gesundheit GmbH** im Jahr 2001 – eine GmbH mit dem Land Berlin als einzigem Gesellschafter. Besonders die MitarbeiterInnen hatten in der Folge zu leiden: Jahrelang wurden keine öffentlichen Tariflöhne gezahlt, Aufgabenbereiche wurden an Billigfirmen outgesourct, überzogene Managementgehälter gezahlt und so weiter.

Auch die Gründung der **GrünBerlinGmbH** ist ein besonders drastischer Fall formeller Privatisierung in Berlin. Mit ihr ging eine umfangreiche Inwertsetzung öffentlichen Raums einher. Jüngst wurde zudem die „**GB infraVelo GmbH**“⁸⁴ als ihre Tochterfirma gegründet.

Schaut man auf die sechs verbliebenen **städtischen Wohnungsbaugesellschaften**, so müssen auch diese allesamt als formell privatisiert angesehen werden. Drei firmieren als Aktiengesellschaften, die anderen drei als GmbHs.

Landeseigene Wohnungsbaugesellschaft	Rechtsform
DEGEWO	Aktiengesellschaft
GESOBAU	Aktiengesellschaft
GEWOBAG	Aktiengesellschaft
HOWOGE	GmbH
STADT UND LAND	GmbH
WBM	GmbH

Deutsche Bahn AG

Die prominenteste formelle Privatisierung auf Bundesebene war die Gründung der „Deutschen Bahn“ als Aktiengesellschaft im Jahr 1994. Sie verblieb zwar zu 100 Prozent in Staatshand, die Folgen für die Bevölkerung waren jedoch verheerend: Mehr als die Hälfte der Belegschaft wurde abgebaut. Das Schienennetz wurde erheblich verkleinert, tausende Bahnhöfe geschlossen, bahneigene Immobilien oft geradezu verschleudert, Überholgleise abgebaut, Gleisanschlüsse gekappt, Ticketpreise unzumutbar erhöht, Angestellte in Subunternehmen mit Dumping-Löhnen ausgelagert, bei gleichzeitig völlig überzogenen ManagerInnen-Gehältern und so weiter. Gleichzeitig spielte sich die DB AG – nun offiziell ein Privatunternehmen – global als Logistikkonzern auf, investierte Milliarden Euro in Konzern-Übernahmen, alles auf Kosten der Infrastruktur hierzulande, die mit verfallenden Brücken kämpfen muss. Investiert wurde oft nur noch in Mega-Projekte wie zum Beispiel Stuttgart 21, die Flächenversorgung blieb auf der Strecke. Und alles nur, weil die Deutsche Bahn als privatrechtliche Aktiengesellschaft nun renditeorientiert arbeiten muss und dem Gemeinwohl nicht (mehr) verpflichtet ist. Auch wenn die geplante materielle Privatisierung – auch dank der Finanzkrise – verhindert werden konnte, sind die letzten 25 Jahre Bahnpolitik für die Menschen hierzulande ein völliges Desaster. Kay Scheller, Präsident des Bundesrechnungshofs kritisiert jüngst wieder die

⁸⁴Hier eine kritische Analyse zur Gründung der GB InfraVelo GmbH: <http://www.nachhaltig-links.de/index.php/mobilitaet/1963-green-capitalism-eine-gmbh-fuer-bessere-radwege> (Zugriff: 25.10.2018).

Gewinnmaximierung der Bahn als privatrechtlicher Aktiengesellschaft, die an die Stelle verlässlicher Schienenmobilität für die Bürger tritt⁸⁵.

Infrastrukturgesellschaft mbH

Die letzte große formelle Privatisierung auf Bundesebene war die Gründung der Bundesfernstraßengesellschaft im Jahr 2017. Dafür wurde sogar im Schnellverfahren das Grundgesetz geändert. Auch der Berliner rot-rot-grüne Senat stimmte im Bundesrat zu, obwohl die Linksfraktion im Bundestag geschlossen dagegen votierte.

Es sollte eine GmbH geschaffen werden, die den Ausbau, die Instandhaltung und den Betrieb der Bundesautobahnen übernimmt. Aktuell befindet sich diese GmbH in Gründung. Zuletzt wurde bekannt, dass externe Berater die Gründung unterstützen und dafür bereits 15 Millionen Euro bekamen. Das Grundgesetz musste geändert werden, weil die Zuständigkeit vom Bund auf die Länder übertragen werden sollte. Die Bundesfernstraßengesellschaft sollte das wirtschaftliche Eigentum an den Autobahnen übertragen bekommen.

Auf Bundesebene waren LINKE und Grüne scharfe Gegner des Vorhabens. Aber auch aus den Reihen der SPD und der CDU kam einige Kritik. Große Sorge bereitete den KritikerInnen die vielfältigen Möglichkeiten späterer Verkäufe und Beteiligungen privaten Kapitals. Man war sich parteiübergreifend einig, dass eine solche materielle Privatisierung ausgeschlossen bleiben müsste. Auf den ersten Blick konnte das erstaunen, denn der Verkauf der Autobahnen selbst in Form eines Verkaufs von Brücken oder Straßenkilometern aus Asphalt oder Beton war und blieb durch das Grundgesetz von vorneherein ausgeschlossen. Dieser Punkt stand wärend der ganzen Debatte nie in Frage. Es ging stets um die weiteren Möglichkeiten von Kapitalprivatisierungen. Im Verlauf der Diskussion von November 2016 bis Mai 2017 wurde daher insgesamt viermal verkündet, durch eine nun neu hinzugefügte „Privatisierungsbremse“ wäre jetzt eine Kapitalprivatisierung ausgeschlossen.

Kapitalbeteiligungsmöglichkeiten an GmbHs im öffentlichen Eigentum

Die Genese des Gesetzestextes zur Autobahn-GmbH wirft ein Licht auf die Möglichkeiten von Kapitalbeteiligungen an hundert Prozent in öffentlichem Eigentum befindlichen GmbHs. In Berlin wurde diese Diskussion bisher bedauerlicherweise wesentlich weniger differenziert geführt als 2017 auf Bundesebene. Unter den Regierungsfractionen im Berliner Abgeordnetenhaus besteht zwar auch Konsens, dass eine Kapitalprivatisierung nicht gewünscht ist. Es fehlt bisher aber jegliches Bewusstsein dafür, dass mit der Organisationsprivatisierung neue Möglichkeiten für Kapitalprivatisierungen geschaffen werden, die – wenn man sie denn wirklich nicht wünscht – einzeln ausgeschlossen oder zumindest mit vergleichbar hohen Hürden belegt werden müssen wie sie für die bisherige Organisationsform bestehen. Bisher begnügte man sich mit dem Hinweis, dass die Schulen auch jetzt schon verkauft werden könnten. Und dass ein Verkauf von Anteilen der HOWOGE nicht beabsichtigt sei. Zum Vergleich: Auf Bundesebene musste die Sorge vor einem Verkauf grundgesetzlich verankert werden, andernfalls hätten die Abgeordneten nicht zugestimmt:

„Eine unmittelbare oder mittelbare Beteiligung Dritter an der Gesellschaft und deren Tochtergesellschaften ist ausgeschlossen.“

⁸⁵ <https://www.bundesrechnungshof.de/de/presse-service/interviews-reden/kay-scheller-im-interview-mit-der-funke-mediengruppe> (Zugriff: 05.11.2018).

Berliner Schulprivatisierung weitreichender als umfassende Autobahnprivatisierung auf Bundesebene im Jahr 2017

Vergleicht man die durch eine schwarz-rote Koalition auf Bundesebene verabschiedete Autobahn(organisations)privatisierung mit der von einer rot-rot-grünen geplanten Schul(organisations)privatisierung, so ist zu konstatieren, dass die Schutzmechanismen hinsichtlich späterer weiterer Privatisierungsstufen bei den Schulen deutlich schlechter sind:

		Bundesfernstraßen	Schulen Berlin
	was	wie	wie
Zentralisierung	Verwaltung durch die Bundesländer / die Bezirke	Überführung in von der Auftragsverwaltung der Länder in eine "Bundesverwaltung"	Abgabe von den Bezirken an das Land Berlin im Zuge von Amtshilfe und im Zuge langlaufender Verträge mit Dritten
formelle Privatisierung	Übertragung von dem öffentlichen Bereich vorbehaltener Aufgaben auf den privaten Sektor	GG-Neufassung: "Der Bund kann sich zur Erledigung seiner Aufgaben einer Gesellschaft privaten Rechts bedienen." Neugründung einer "Infrastrukturgesellschaft für Autobahnen und andere Bundesfernstraßen" als GmbH	Das Land Berlin gibt Aufgaben, für die es die Amtshilfe angenommen hat, an Dritte ab (landeseigene Wohnungsbaugesellschaft HOWOGE GmbH, BIM GmbH)
funktionale Privatisierung	Öffentlich-Private Partnerschaften	sind erlaubt, aber im Umfang begrenzt, GG-Neufassung: "Eine Beteiligung Privater im Rahmen von Öffentlich-Privaten Partnerschaften ist ausgeschlossen für Streckennetze, die das gesamte Bundesautobahnnetz oder das gesamte Netz sonstiger Bundesfernstraßen in einem Land oder wesentliche Teile davon umfassen."	Explizite Erlaubnis für Summen bis zu 200 Mio. im Haushaltsgesetz, keine Beschränkungen für die Öffentlich-Private Partnerschaften durch die HOWOGE
funktionale Privatisierung	Beleihung der Maut	Gesetzliche Regelung: „Die Gesellschaft ist nicht berechtigt, Kredite am Markt aufzunehmen.“	Ist explizit vorgesehen
materielle Privatisierung	Eigentum an Grundstücken und Bauwerken	GG: "Der Bund bleibt Eigentümer der Bundesautobahnen und sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs. Das Eigentum ist unveräußerlich."	Verkauf möglich
materielle Privatisierung	wirtschaftliches Eigentum an Grundstücken und Bauwerken	Kann über "Nießbrauch" übertragen werden, ist jedoch beschränkt durch die Widmung der Straßen als Verkehrsflächen	Soll per Erbpacht abgegeben werden, kann jedoch teilweise durch Bedingungen in den Erbpachtverträgen beschränkt werden (Nutzung von Gebäuden und Pausenhof für schulische Zwecke)
materielle Privatisierung	Weiterverkauf oder Beleihung des wirtschaftlichen Eigentums an Grundstücken und Bauwerken	im Nießbrauch nicht möglich	Erbpacht kann weiterverkauft und beliehen werden, Untererbpachtverträge sind möglich
materielle Privatisierung	Eigenkapital Gesellschaft und Tochtergesellschaften	GG-Neufassung: „Eine unmittelbare oder mittelbare Beteiligung Dritter an der Gesellschaft und deren Tochtergesellschaften ist ausgeschlossen.“	Verkauf möglich
materielle Privatisierung	Mezzanine-Kapital für Gesellschaft und Tochtergesellschaften (Genussscheine, atypische stille Beteiligungen)	unklar, vermutlich möglich	Verkauf möglich

Es wird deutlich, dass die Schutzmaßnahmen gegen materielle Privatisierungen im BSO-Modell schlechter sind als bei der Autobahnprivatisierung. Und auch dort sprach der renommierte Verfassungsjurist Prof Degenhart von Effekten einer materiellen Teil-Privatisierung:

<<Kontrollrechte sind im Privatrecht ausgehebelt, selbst wenn der Bund Gesellschafter bleibt. Allein diese Rechtskonstruktion bedeute bereits eine folgenschwere Privatisierung, wie der Staats- und Verwaltungsrechtler Christoph Degenhart der Berliner Zeitung sagte: „Es handelt sich hier um eine formelle oder Rechtsform-Privatisierung, die auf der Projektebene Effekte einer materiellen Teil-Privatisierung haben könnte.“ Auf der Ebene einzelner ÖPP-Projekte können nun Privatisierungen in großem Umfang umgesetzt werden. Unter Ausschluss der Öffentlichkeit. Das sollten die Genossen wissen, bevor sie abstimmen.>>⁸⁶

An anderer Stelle schrieb die Berliner Zeitung hinsichtlich zum Privatisierungscharakter bei der Reform des Autobahnbaus:

<<Der Verfassungsrechtler Christoph Degenhart sagte der Berliner Zeitung, zwar werde eine „materielle Privatisierung ausgeschlossen, aber andererseits werden ÖPP-Projekte nunmehr sogar im Grundgesetz ausdrücklich als zulässig anerkannt; hierüber dürften wirtschaftlich ähnliche Ergebnisse erzielt werden wie im Rahmen einer Privatisierung“.>>⁸⁷

Das wirtschaftliche Eigentum abgeben bedeutet, zu privatisieren

Bezogen auf die Strukturen der "Schulbauoffensive" gibt es Parallelen zu Plänen zur Reform der Auftragsverwaltung der Autobahnen in 2017. Nun haben Schulen und Autobahnen zwar ganz andere Bedarfe. Eine wichtige Schnittmenge der Entwürfe ist jedoch die Übertragung des "wirtschaftlichen Eigentums", da hier sektorübergreifende Fragen berührt werden.

„Die Zurechnung des wirtschaftlichen Eigentums ist notwendig, um den Vermögensausweis der Anschaffungs- und Herstellungskosten der Gebäude bei der HOWOGE als Ausgleich für die aufzunehmenden Darlehen bilanzieren zu können.“⁸⁸

Der Tagesspiegel schreibt dazu:

„Außerdem wurde den Bezirken in der Konzeption dargelegt, dass es notwendig sei, die Schulen dem wirtschaftlichen Eigentum der HOWOGE für die anvisierte Zeit von 25 Jahren - plus gegebenenfalls Verlängerung um sieben Jahre - zuzurechnen, um die Abschreibung der Investitionen bei der HOWOGE bilanzieren zu können.“⁸⁹

Die Übertragung des "wirtschaftlichen Eigentums" veranlasste den von der CDU eingeladenen Sachverständigen Prof. Christoph Gröpl in einer Anhörung des Bundestags am 27.3.2017 zu einer

⁸⁶ Kai Schlieter (2017): „Autobahn-Privatisierung SPD täuscht die eigenen Genossen“, Berliner Zeitung vom 26.05.2017, online: <https://www.berliner-zeitung.de/wirtschaft/autobahn-privatisierung-spd-tauescht-die-eigenen-genossen-26972860>

⁸⁷ Kai Schlieter (2017): „Privatisierung der Autobahnen Eine der schnellsten Grundgesetzänderungen aller Zeiten“ Berliner Zeitung vom 31.05.2017, online: <https://www.berliner-zeitung.de/politik/privatisierung-der-autobahnen-eine-der-schnellsten-grundgesetzanderungen-aller-zeiten-27015136>

⁸⁸ Der Senat von Berlin (2018): „Berliner Schulbauoffensive (BSO): Modellkonzeption zu Neubau und Sanierung durch HOWOGE“, Senatsvorlage an den Vorsitzenden des Hauptausschusses vom 25.8.2018, online: <https://www.parlament-berlin.de/adosservice/18/Haupt/vorgang/h18-1479-v.pdf>

⁸⁹ <https://www.tagesspiegel.de/berlin/senatskonzept-zum-schulbau-berlins-bezirke-sollen-kuenftig-schulen-mieten/20985296.html>

heftigen Kritik am vorgeschlagenen Modell. Prof. Gröpl schrieb damals in seiner Stellungnahme⁹⁰ (und äußerte sich mündlich entsprechend):

1. Überraschungen im Begleitgesetz

a) Nießbrauch und wirtschaftliches Eigentum Während die geplante Änderung des Art. 90 GG gegenüber der Öffentlichkeit hinreichend kommuniziert wurde, enthält der Entwurf des „Begleitgesetzes“ Überraschungen. **Sie geben Anlass zur Sorge, dass die Übertragung der Autobahnverwaltung auf den Bund die Türe zu einer Privatisierung in einem Ausmaß aufstößt, die in diesem Umfang in der Öffentlichkeit nicht erahnt wird.** [...] (1) Danach soll der Bund berechtigt werden, der „Infrastrukturgesellschaft“ insb. den zivilrechtlichen und zudem einen „öffentlich-rechtlichen“ Nießbrauch und andere „Rechte zur Nutzziehung“ an den Grundstückender Bundesautobahnen einzuräumen. (2) Dies würde zu einer Aufspaltung der Rechte aus dem Eigentum führen:

– Das Recht zum Gebrauch, das Recht zur Ziehung von Nutzungen sowie der Besitz der Bundesautobahnen stünden allein der „Infrastrukturgesellschaft“ zu. Wie die Begründung des Gesetzentwurfs ausführt, (3) soll damit erreicht werden, dass die Gesellschaft das wirtschaftliche Eigentum an den Bundesautobahnen erlangt.

– Beim Bund verbliebe allein das zivilrechtliche Eigentum, das sich grundsätzlich auf die Veräußerbarkeit beschränkt, die aber ihrerseits durch Art. 90 Abs. 1 Satz 2 GG-Entwurf ausgeschlossen werden soll.

Auf diese Weise würde das Eigentum des Bundes zu einem „nudumius“, zu einem „nackten (leeren) Recht“ degenerieren. Insofern darf bezweifelt werden, ob das Begleitgesetz den Anforderungen von Art. 90 Abs. 1 Satz 2 GG-Entwurf gerecht würde. Denn der Sache nach liefe diese Verfassungsbestimmung weitgehend leer.

b) Geschäftsmodell: Gebühreneinnahmen „aus eigenem Recht“, Beleihung im Zusammenhang mit der Einräumung des Nießbrauchs und der Erlangung des wirtschaftlichen Eigentums steht das von der Bundesregierung geplante „Geschäftsmodell“, (4) wonach die „Infrastrukturgesellschaft“

– die Einnahmen namentlich aus der „Lkw-Maut“ und der „Infrastrukturabgabe“ aus eigenem Recht erhalten soll (§ 6 Abs. 2 Satz 2 FStrVermG-Entwurf u.a.) und

– mit Befugnissen (etwa in Bezug auf die Straßenbaulast, § 3 FStrG) beliehen werden kann (§ 6 InfrGG-Entwurf u.a.). (5)

Damit beabsichtigt die Bundesregierung, dass die Gesellschaft zur „Infrastrukturanbieterin“ wird. (6) Dies lässt die Schluss zu, dass sich der Bund seiner ihm durch Art. 90 Abs. 2 Satz 1 GG-Entwurf zu übertragenen Aufgaben des Baus, des Betriebs, der Unterhaltung und der Finanzierung der Bundesautobahnen gleich wieder entledigen will. **Angepeilt wird also offensichtlich eine Form der Privatisierung, die über eine – in der Öffentlichkeit kommunizierte – formelle und funktionale Privatisierung weit hinausreicht und in der Sache von einer materiellen Privatisierung nicht weit entfernt ist.** [...] ⁹¹

⁹⁰ <https://www.bundestag.de/blob/500078/7d115729d87c72992bbd85b6c73b3450/prof--dr--christoph-groeppl-data.pdf>

⁹¹ Fußnoten in der Stellungnahme von prof. Gröpl:

(1) Amtlich: Gesetz über die vermögensrechtlichen Verhältnisse der Bundesautobahnen und sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs vom 2.3.1951 (BGBl. I S. 157) mit spät. Änd.

(2) Vgl. BT-Drucks. 18/1135, S. 111.

In der Folge der Anhörung wurde das Modell zur Autobahngesellschaft modifiziert und das wirtschaftliche Eigentum wird nun nicht übertragen. Ersetzt man im Text von Prof. Christoph Gröpl "Infrastrukturgesellschaft" durch "HOWOGE", "Grundgesetz" durch "Landesverfassung von Berlin" und "Maut" durch "Miete", erhält man Aussagen, die auch für die Bewertung der Berliner Schulbauoffensive bedenkenswert sein könnten.

Äußerungen von „R2G“ in Berlin zur Frage, ob mit der BSO eine Privatisierung einhergeht

DIE LINKE:

„Im Netz geistern der Begriff der ‚Privatisierung‘[...] herum.“

„Hier erklären wir, warum das nicht zur Privatisierung der Schulen führt.“

„Führt das Bauen und Sanieren mit der HOWOGE zur Privatisierung der Schulen? Nein.“

„Die HOWOGE ist eine landeseigene Wohnungsbaugesellschaft. Da sie privatrechtlich organisiert ist, fällt sie nicht unter die Regelungen der Schuldenbremse und kann die nötigen Kredite für die Baumaßnahmen aufnehmen. Sie gehört jedoch zu 100 Prozent dem Land Berlin, genauso wie die anderen landeseigenen Wohnungsbaugesellschaften oder etwa BSR und BVG.“⁹²

Hinweis: Bei BVG und BSR handelt es sich um Anstalten öffentlichen Rechts, bei der HOWOGE um eine GmbH.

„Die von dem Unternehmen errichteten Schulen gehören für diese Zeit dem Unternehmen, aber auch das ist keine Privatisierung, da die HOWOGE ebenfalls im Eigentum des Landes ist.“

„Niemand würde behaupten, eine Wohnung, die einer landeseigenen Wohnungsbaugesellschaft gehört, wäre privatisiert.“

„Eine private Beteiligung Dritter wird es nicht geben, sodass niemand eine Rendite erwartet. Die öffentliche Schulbaugesellschaft wird ausschließlich mit Bankkrediten arbeiten, wie sie auch Kommunen oder Länder aufnehmen.“

Hinweise: Ein späterer Verkauf ist durch nichts ausgeschlossen oder begrenzt (s gibt keine Privatisierungsbremse). Ein solcher Verkauf wird durch den Rechtsformwechsel begünstigt und wird durch die Schaffung von festen Einnahmen (Mieten) kalkulierbarer für potentielle Käufer.

„Für die Linksfraktion ist eine Privatisierung von Schulen ausgeschlossen und für die rot-rot-grüne Koalition in Berlin ebenso.“

„Das Risiko, dass Schulen irgendwann zum Privatisierungsobjekt werden könnten, wird höher, wenn sie jetzt nicht saniert werden. Sollte eine zukünftige Landesregierung Schulen privatisieren

(3) BT-Drucks. 18/11135, S. 110 und 111.

(4) Siehe BT-Drucks. 18/11135, S. 110.

(5) Vgl. BT-Drucks. 18/11135, S. 106 (zu Art. 18 Nr. 3).

(6) BT-Drucks. 18/11135, S. 110.

⁹²Alle folgenden Zitate der Partei Die Linke finden sich unter www.gemeingut.org/antwort-gib-auf-alte-argumente-der-partei-die-linke-berlin-in-einem-neuen-papier/ und unter www.gemeingut.org/inhaltliche-auseinandersetzung-die-linke-berlin-gib/

wollen, wäre dies leichter in der Stadt durchzusetzen, wenn die Schulen marode sind und mit der Privatisierung auch eine Sanierung versprochen wird.“

„Rechtlich wird ein Verkauf der Grundstücke an Private durch die Belegung mit den Erbbaurechten sogar erschwert.“

Hinweis: Durch die Abgabe der Erbbaurechte an eine GmbH wird der wirtschaftlich interessante Teil der Grundstücke in ein handelbares Finanzprodukt übertragen.

„Um Privatisierung von öffentlichem Eigentum generell zu verhindern, setzen wir uns für eine allgemeinverbindliche Privatisierungsbremse in der Berliner Verfassung ein.“

Hinweis: Eine Privatisierungsbremse wird wohl kaum durchsetzbar sein (es bräuchte im AGH eine Zweidrittelmehrheit). Es erscheint widersprüchlich, wenn man einerseits formell privatisiert und andererseits Privatisierungen verhindern will.

„Sicher ist, dass die neue Gesellschaft privatrechtlich organisiert sein muss, damit sie nicht unter die Regelungen der Schuldenbremse fällt und die nötige Kreditfinanzierung für große Baumaßnahmen organisieren kann.“

„Führt eine Schulbaugesellschaft nicht in die Privatisierung der öffentlichen Daseinsvorsorge? Nein. Die Verantwortung für die öffentliche Daseinsvorsorge im Bereich der schulischen Bildung bleibt bei den Bezirken. Sie sind Schulträger, bleiben also verantwortlich für die Gebäude und alles, was den Betrieb der Schulen angeht. Auch die Grundstücke verbleiben im Landeseigentum. Lediglich Rechte an den Grundstücken, auf denen die Baumaßnahmen stattfinden, gehen in Form eines Erbbaurechtes zeitlich begrenzt an die neue (100% landeseigene) Gesellschaft über und können als Sicherheit für Kredite herangezogen werden, wenn die Gesellschaft baut.“

„Wir hoffen, dass wir Ihnen mit unseren Darlegungen aufzeigen konnten, welchen Weg die Koalition in Sachen Schulneubau und Schulsanierung gehen möchte und auch, dass er aus unserer Sicht gerade nicht die Umsetzung in einer Öffentlich-Privaten-Partnerschaft darstellt.“

Bündnis 90 / Die Grünen:

„Über die gewählte Konstruktion für die Durchführung der (äußerst dringenden) Schulneubauten kann man ja streiten, aber eine verkappte Privatisierung ist das nun wirklich nicht.“⁹³

„Mit dieser Konstruktion macht sich die öffentliche Hand die Vorteile einer privatrechtlichen Organisationsform zunutze. Mit einer Privatisierung hat das nichts zu tun.“

„Auch ist keine Beteiligung privater Investoren vorgesehen.“

„Die Verantwortung für den Betrieb der Schulen ist und bleibt bei den Bezirken.“

Parteitagsbeschluss der SPD:

⁹³ Alle folgenden Zitate der Partei Bündnis 90 / Die Grünen finden sich unter www.gemeingut.org/gruene-und-schulbau-das-hat-mit-privatisierung-nichts-zu-tun/

„Schulneubau und Schulsanierung in Berlin – ohne Schattenhaushalte, in öffentlicher Verantwortung:

Die SPD Berlin begrüßt die Aktivitäten des Senats, dass Schulgebäude und -grundstücke weiter im öffentlichen Eigentum stehen, da Schulen zur öffentlichen Daseinsvorsorge gehören. Dazu gehört es auch, dass Sanierung, Ausbau, Neubau und Erhalt durch öffentliche Verwaltungen und im öffentlichen Recht erfolgen. Die Finanzierung erfolgt aus öffentlichen Mitteln.

Jegliche Form öffentlich-privater Partnerschaften ist ausgeschlossen.“

Stellungnahme SenFin 2018 zum SPD-Parteitagbeschluss

„Die Berliner Schulbauoffensive (BSO) wird in zehn Jahren über 5,5 Mrd. EUR in die Berliner Schulen investieren. Baudurchführende für Neubau und Großsanierungen sind die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen sowie die HOWOGE Wohnungsbaugesellschaft mbH. Das bedeutet, dass keine öffentlich-private Partnerschaft stattfindet: Eine Beteiligung Privater an der HOWOGE ist nicht vorgesehen. Auch projektbezogene Beteiligungen Dritter sind nicht vorgesehen. Die Einbindung privater Unternehmen erfolgt wie im Wohnungsbaubereich der HOWOGE in der Umsetzung durch die Vergabe von Bauaufträgen unter Beachtung des öffentlichen Vergaberechts mittels Ausschreibung, wie es auch bei der SenStadtWohn erfolgt.“

Stellungnahme des Senats 2018 zum SPD-Parteitagbeschluss

„Das Land wird im Finanzplanungszeitraum bis 2021 nach dem derzeitigen Erkenntnisstand alle erforderlichen Finanzmittel für Sanierung, Neubau und Bauunterhaltung zur Verfügung stellen können, ohne dass es einer Kreditaufnahme des Landes oder einer öffentlich-privaten Partnerschaft bedarf. Anmietungen bei landeseigenen Gesellschaften sollen aber möglich sein.“

Finanzsenator Kollatz, SPD

„Finanzsenator Matthias Kollatz-Ahnen (SPD) wehrt sich gegen den Vorwurf einer klammheimlichen Privatisierung. [...] Bei dem Modell handele es sich [...] nicht um eine versteckte Privatisierung, sondern um Kreditfinanzierung im öffentlichen Sektor vor dem Hintergrund der im Grundgesetz verankerten Schuldenbremse.“⁹⁴

Der Finanzsenator ging auch in einem Schreiben an die "Delegierten und Gäste" des Landesparteitags auf Argumente zu Privatisierung ein⁹⁵. Die Antwort erscheint wenig dialogorientiert. Es finden sich darin kurz hintereinander gereiht die folgenden Aussagen:

"Das ist schlicht falsch", "das ist falsch", "das ist alles falsch", "das ist grob falsch", "das ist Unsinn", "das ist falsch", "die Finanzierung ist transparent", "das ist falsch".

Aus dem der Koalitionsvereinbarung von Rot-Rot-Grün

„Die Koalition schließt beim Neubau jede Form von Public Private Partnership aus.“

⁹⁴Jérôme Lombard (2018): „Kritik an stiller Privatisierung,, Eine Volksinitiative will gegen die Schulbauoffensive des Senats mobil machen“, neues deutschland , 4. Januar 2018, online: <https://www.neues-deutschland.de/artikel/1075121.kritik-an-stiller-privatisierung.html>

⁹⁵Matthias Kollatz(2017): „5,5 Mrd. Euro für Berlins Zukunft: Fakten zur Schulbauoffensive“, private Internetseite des Senators, online:<http://www.kollatz-ahnen.de/meldungen/5-5-mrd-eur-fuer-berlins-zukunft-fakten-zur-schulbauoffensive/>

„Denkbar ist beispielsweise das Prinzip des Mietkaufs, soweit der Mietkauf im landesinternen Kreislauf stattfindet.“

Aus der „FAQ“ des Berliner Senats zum Schulbau

„Ist das alles nicht der erste Schritt zur Privatisierung?“

Nein, die Einbindung der HOWOGE ist ein notwendiger Schritt zur Beschleunigung.

Wie wird verhindert, dass die HOWOGE Öffentlich-Private Partnerschaften (ÖPP) eingeht?

Eine Beteiligung Privater an der HOWOGE ist nicht vorgesehen. Auch projektbezogene Beteiligungen Dritter sind nicht vorgesehen. Die Einbindung privater Unternehmen erfolgt wie beim Neubau von Wohnungen durch die HOWOGE in der Umsetzung durch die Vergabe Planungs-, Projektsteuerungs- und von Bauaufträgen über Ausschreibungen.“

Aussagen zu Privatisierung und ÖPP im Rot-Rot-Grün verabschiedeten Haushaltsgesetz

§3 - Gewährleistungsermächtigungen

(4) Die Senatsverwaltung für Finanzen wird ermächtigt, bei Sonderfinanzierungen und öffentlich-privaten Partnerschaften im Sinne von § 7 für von Objektträgern aufzunehmende Fremdmittel zur Verbesserung der Kreditkonditionen, insbesondere zur Inanspruchnahme von Krediten aus Förderprogrammen der Kreditanstalt für Wiederaufbau, Bürgschaften bis zu 200.000.000 Euro zu übernehmen.

§7 - Sonderfinanzierungen und öffentlich-private Partnerschaften

(1) Durch den Abschluss von Leasing-, Mietkauf- und ähnlichen Verträgen (Sonderfinanzierungen und öffentlich-private Partnerschaften) dürfen Verpflichtungen zu Lasten künftiger Haushaltsjahre eingegangen werden. Die Senatsverwaltung für Finanzen wird ermächtigt, mit Zustimmung des Hauptausschusses des Abgeordnetenhauses Sonderfinanzierungen und öffentlich-private Partnerschaften zuzulassen; [...]

(2) Im Haushalt bereits veranschlagte Investitionsmaßnahmen können mit Zustimmung des Hauptausschusses des Abgeordnetenhauses durch alternative Beschaffungs- und Errichtungsformen (wie Sonderfinanzierungen und öffentlich-private Partnerschaften) ersetzt werden. [...]

B Die HOWOGE in der BSO – Was plant der Senat eigentlich genau?

Zentralisierung durch Amtshilfe

Im Rahmen der Berliner Schulbauoffensive treten die Bezirke in großem Umfang öffentliche Aufgaben ab. Sie tun dies im Rahmen der Amtshilfe. Formell bleiben die Bezirke Schulträger, diese Funktion wird aber bezogen auf alle Schulen, für die Amtshilfe erreicht wird, weitgehend ausgehöhlt. Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen, die Amtshilfe gewährt, gibt die betreffenden Aufgaben für zahlreiche Neubauten und Sanierungen an die HOWOGE weiter.

Diese soll nun – anstelle des Senats – 28 Neu- und Ersatzneubauvorhaben realisieren sowie die Sanierung von 10 Großschadensfällen übernehmen (Stand 10/2018; eine Übersicht über alle HOWOGE-Schulbauprojekte befindet sich in Anhang C). Da die HOWOGE Abriss und Neubau statt Sanierungen bevorzugt, mutmaßlich weil für Sanierungen zwar häufig weniger Geld, dafür aber mehr Personal notwendig ist, hat sich auch hier der Fokus deutlich verschoben.

Die Baumaßnahmen an den beruflichen Schulen und zentral verwalteten Schulen inklusive der John F. Kennedy-Schule in Steglitz-Zehlendorf, für die die Senatsverwaltung für Bildung verantwortlich ist, übernimmt an seiner statt die Berliner Immobilienmanagement GmbH (BIM), der ehemalige Liegenschaftsfonds – wie die HOWOGE eine landeseigenes Unternehmen. Die Problematik ist identisch, auch hier handelt es sich also um eine formelle Privatisierung. Alle verbleibenden Einzelmaßnahmen (und das ist die Mehrzahl) verantwortet der Senat selbst, vertreten durch die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen und die Senatsverwaltung für Bildung.

Bei näherer Betrachtung der HOWOGE-Projekte wird deutlich, dass der Senat die Auswahl der Neubaugrundstücke weitestgehend am Bedarf vorbei ausrichtet. Schulen werden gebaut, wo das Land Berlin überhaupt noch Grundstücke besitzt beziehungsweise diese für den Senat zugänglich oder erhältlich sind. Dadurch werden zum Großteil pädagogisch fragwürdige Riesenschulkomplexe entstehen, mehrere Schulen und Schultypen werden auf einem Grundstück zusammengequetscht (zum Beispiel Waldowallee Karshorst, Allee der Kosmonauten, Blankenburger Pflasterweg), teilweise weit entfernt von den Wohngebieten der Schüler*innen. Oft entstehen auch Schulen gleichen Typs in unmittelbarer Nachbarschaft, zum Beispiel das geplante neue Hertz-Gymnasium (auf viel zu kleinem Grundstück) am Ostbahnhof direkt neben dem bestehenden Andreas-Gymnasium (Friedrichshain). Erheblich längere Schulwege werden in Kauf genommen.

Einige Projekte sind zudem noch völlig unkonkret, da sie von der weiteren Entwicklung von großen Wohnungsneubauvorhaben abhängen, zum Beispiel auf den ehemaligen Güterbahnhöfen in Köpenick, Schöneweide und Heinersdorf oder den Großprojekten "Blankenburger Süden", "Inselstadt Gartenfeld" oder "Kurt-Schumacher-Quartier" (Flughafen Tegel). Letztes hängt selbstredend von der Fertigstellung des BER und der Schließung Tegels ab. Das Grundstück der geplanten Gemeinschaftsschule in der Oderstraße 5 (Neukölln) etwa befindet sich noch nicht einmal im Besitz des Landes Berlin, sondern im Eigentum des Evangelischen Friedhofsverbands Berlin Stadtmitte. Es handelt sich derzeit (noch) um eine Friedhofsfläche, das erforderliche Planungsrecht für eine Gemeinbedarfsfläche besteht nicht.

Das Finanzierungsmodell

Die rechtliche Grundlage für die Einbindung der HOWOGE in die Schulbauoffensive bildet ein Rahmenvertrag zwischen Land Berlin, vertreten durch den Senat, und der HOWOGE. Er legt die Eckpunkte für Schulsanierung und -neubau durch die HOWOGE fest. Nach jüngsten Informationen befindet sich das Vertragswerk in der Endabstimmung und wird bald dem Abgeordnetenhaus

vorgelegt. Auch die Satzung der HOWOGE soll entsprechend angepasst werden. Es ist zu bezweifeln, dass eine öffentliche Diskussion des Vertrags stattfinden wird.

Finanziert werden die Schulbaumaßnahmen der HOWOGE nicht durch reguläre Haushaltsmittel, sondern durch Kreditaufnahme der HOWOGE selbst. Die entsprechenden Ansätze in der Investitionsplanung 2018-2022 des Landes sollen deshalb – durch Änderung des Haushaltsgesetzes – mit einem so genannten Wegfallvermerk versehen werden (siehe dazu 2.1). Es handelt sich hierbei um die Auslagerung öffentlicher Investitionen aus dem regulären Landeshaushalt in einen „klassischen“ Schattenhaushalt⁹⁶.

Da die HOWOGE selbst mangels Eigenkapital nicht ausreichend kreditwürdig wäre, werden ihr vom Senat die Schulgrundstücke mithilfe des Erbbaurechts für 25 Jahre (plus spätere Verlängerung um 7 weitere Jahre) übertragen. Die zu sanierenden Schulgebäude gehen vollständig ins Eigentum der HOWOGE über, ebenso die Neubauten – wenn sie denn fertiggestellt sind. Da die HOWOGE als GmbH dem Privatrecht unterliegt, handelt es sich hierbei um eine formelle Privatisierung (Definition siehe Anhang A) – mit allen dazugehörigen Konsequenzen.

Werden die Grundstücke an die HOWOGE übertragen, müssen sie in deren Bilanz aufgenommen werden. Dafür ist eine Quantifizierung der Bodenwerte notwendig. Die Ermittlung dieser Werte soll durch GutachterInnen erfolgen. Es heißt: „Die Zurechnung des wirtschaftlichen Eigentums ist notwendig, um den Vermögensausweis der Anschaffungs- und Herstellungskosten der Gebäude bei der HOWOGE als Ausgleich für die aufzunehmenden Darlehen bilanzieren zu können“⁹⁷.

Die Bestellung der Erbbaurechte soll nach vom Senat erstellten Musterbaurechtsverträgen erfolgen. Die Zweckbindung als Schulnutzung sei im Grundbuch zu sichern. Die Zeitspanne (25 + 7 Jahre) ist nur deshalb so kurz (üblich sind Erbbaurechte zumeist über 99 Jahre), weil sie mit der steuerlichen Abschreibungsdauer Baumaßnahmen korrespondieren soll. Erbbaurechte können weiterverkauft, Unterpachtverträge eingeräumt werden.

Die Bezirke müssen in der Folge ihre vormals eigenen Schulen (sowie die Neubauten) bei der HOWOGE zurückmieten. Die dafür zu schließenden Mietverträge (für jede Schule jeweils zwischen HOWOGE und Bezirk) sollen ebenfalls auf einem einheitlichen „Mustervertrag“ basieren. Die Miete werde als „Kostenmiete“ gestaltet (vergleichbar ÖPP-Mietkaufmodellen). Sie beinhalte in der Festmietzeit (erste 25 Jahre):

- die Erbbauzinsen und sogenannte Asset-Management-Kosten,
- die Zins- und Tilgungskosten für die Darlehen (Finanzierungskosten),
- Verwaltungsgebühren / Gebühren für Projektentwicklung,
- Und einen Beitrag für den baulichen Unterhalt (nur während der fünfjährigen Gewährleistungsphase).

In der Verlängerungsphase (7 Jahre, in der Restlaufzeit des Erbbaurechts) werden im Anschlussmietvertrag nur noch Erbbauzinsen und Verwaltungsgebühren erhoben. Die skizzierten Mietverträge gelten als Sicherheiten für die Banken, womit die Kreditzinsen auf ein erträgliches Maß („kommunalkreditähnliche Konditionen“) gedrückt werden sollen. Da ein solcher Mietvertrag allein den Banken nicht genügt, sichert der Senat diesen durch einen so genannten „Einredeverzicht“ ab. Es heißt, es werde „gegenüber den Banken auf Einreden gegen den Mietvertrag und die daraus

⁹⁶ Legitimiert wird dieses Vorgehen mit der angeblich notwendigen Umgehung der ab 2020 geltenden Schuldenbremse (siehe dazu Anhang E).

⁹⁷ Senatsvorlage „Modellkonzeption zu Neubau und Sanierung durch HOWOGE“ (April 2018), S.6.

resultierenden Zahlungsverpflichtungen verzichtet“⁹⁸. Real bedeutet dies, die Miete fließt direkt an die Banken, bei Mängeln oder Minderleistung kann sie nicht gemindert werden, für die Banken besteht keinerlei Risiko mehr, selbst wenn – etwa wegen Verzögerungen oder Baumängeln – die Schule gar nicht nutzbar sein sollte. Trotz des Einredeverzichts bleibt der Kreditzins erheblich höher als bei regulären staatlichen Anleihen (siehe 2.2: Zinsmehrkosten durch Auslagerung des Kredits) – dies hat der Senat bereits eingeräumt.

Unklar ist noch immer, ob die HOWOGE im Zusammenhang mit den Grundstücksübertragungen grunderwerbsteuerpflichtig ist. Auf die Erbbaurechte könnte zudem Grundsteuer fällig werden. Eine rechtliche Prüfung dazu steht seit Monaten aus. Der Senat will hier Steuerbefreiungsvorschriften nutzen, die 2008 zugunsten von ÖPP-Modellen eingeführt wurden, obwohl er selbst immerfort behauptet, es handele sich beim Finanzierungsmodell nicht um ÖPP (siehe 2.2: Mehrkosten durch Steuerrisiken).

Gewährleistung übernimmt die HOWOGE lediglich für fünf Jahre gemäß Baugesetzbuch sowie als Vermieterin gemäß der gesetzlichen Gewährleistung aus dem Mietrecht. Sie übernehme „keine bei der Beauftragung nicht erkennbar gewesenen Risiken“⁹⁹. Während der Gewährleistungsfrist trägt die HOWOGE auch den Unterhalt der Gebäude. Die Kosten dafür werden – wie bereits beschrieben – in die Mietverträge zwischen Bezirken und HOWOGE eingepreist („risikoadjustierte Pauschale“). Nach Ablauf dieser Frist sollen die Bezirke die Aufgabe übernehmen, obwohl die Gebäude während der Erbbaulaufzeit ja weiterhin der HOWOGE gehören. Konflikte zwischen HOWOGE und Bezirken sind damit quasi vorprogrammiert.

Rechtlich problematisch erscheint zudem die Rückübertragung der HOWOGE-eigenen Gebäude an das Land Berlin (beziehungsweise die Bezirke) nach Ende der Laufzeit des Erbbaurechts über die Grundstücke. Normalerweise muss in einem solchen Fall der Gebäudewert erstattet werden – nach über 30 Jahren könnten dies große Summen sein, jedenfalls sind diese heute kaum seriös kalkulierbar.

Der Senat plant nun, die Bauzeit plus Abschreibungsdauer der Investitionen an die Laufzeit des Erbbaurechtes zu koppeln, um die Gebäude dann entschädigungslos an die Bezirke rückübertragen zu können. Deshalb hänge auch die tatsächliche Länge des Erbbaurechtes von dieser noch zu klärenden „Anwendbarkeit des Leasingerlasses“ ab. Bei Sanierungsfällen soll der Sachwert der Gebäude zu Beginn ermittelt und der HOWOGE zinslos gestundet werden, dieser Wert soll nach dem Mietvertragsende mit der zu leistenden Entschädigung verrechnet werden – rechtlich eine unsichere Lösung. Ob es überhaupt möglich sein wird, die Gebäude ohne Entschädigungszahlung der HOWOGE wieder abzunehmen, bleibt unklar. Alles hänge von einer Prüfung der Finanzämter ab, die noch immer aussteht.

Handelt es sich um ÖÖP oder ÖPP?

ÖÖP (öffentlich-öffentliche Partnerschaften) ist ein bis heute nicht klar definierter Begriff. In der Vergangenheit und auch bis heute umfasst ÖÖP allerdings vor allem die kommunale Zusammenarbeit zwischen den kommunalen Zweckverbänden. In einer Studie von Curacon (2018) heißt es:

„Besonders häufig werden ÖÖPs im Bereich der ‚klassischen‘ Verwaltung verwirklicht (27 %). Die Entsorgung von Abfällen und Abwasser gehört zu den traditionellen Bereichen interkommunaler Zusammenarbeit [...] (23 % bzw. 21 %). Weit verbreitet sind auch Partnerschaften im

⁹⁸ Ebd.: S. 9.

⁹⁹ Ebd.: S. 7.

Handlungsfeld Verkehr/ÖPNV, was vor allem durch die Möglichkeit der Bildung von Gruppen von Behörden nach der VO (EG) Nr. 1370/2007 zum Zwecke der Direktvergabe von Beförderungsaufträgen an ‚interne Betreiber‘ begünstigt wird.“¹⁰⁰

Die schwammige bis nicht vorhandene Definition von ÖÖP ermöglicht es dem Senat, seine BSO als ÖÖP zu tarnen. Es gibt letztendlich auch bei der BSO zwei öffentliche Partner: die Bezirke oder die Senatsverwaltung auf der einen Seite und die landeseigene HOWOGE auf der Anderen. Das Berliner Modell trägt allerdings – bis auf den Umstand, dass die Projektgesellschaft dem Land Berlin gehört – vor allem die Handschrift von ÖPP. Dies hat insbesondere die Analyse der Risiken und Nachteile (s.o.) gezeigt, die mit den typischen Nachteilen von ÖPP-Projekten identisch sind. Auch die internen Dokumente, in denen ein Mitarbeiter des Finanzsenators im Zusammenhang mit der BSO von ÖPP und eben nicht von ÖÖP spricht, zeigen, worum es tatsächlich geht.

Warum nennt es der Senat dennoch ÖÖP?

Zweierlei Gründe liegen nahe:

1. ÖÖP ist noch ziemlich unbekannt, insbesondere im Schulbereich, und somit auch wenig analysiert und kritisch beleuchtet worden. In Umkehrschluss heißt es: wenn ÖPP noch en vogue wäre, würde man es auch ÖPP nennen.
2. Die Änderung des Vergabegesetzes im Jahr 2016 (insb. § 108 Abs. 6 GWB) führte dazu, dass bei ÖÖP-Projekten Vergaberegeln umgangen werden können, d.h. Ausschreibungen durch In-house-Geschäfte ersetzt werden können.¹⁰¹ So ist es möglich, die HOWOGE zu beauftragen, ohne dass dafür eine öffentliche und transparente Ausschreibung erfolgt. Und so gab es auch keinen Auswahlprozess, der zur Bevorzugung der HOWOGE geführt hat.

Das Modell BSO ähnelt viel mehr dem Vorschlag von PricewaterhouseCoopers, der explizit auch bei Schulen und Kitas angewendet werden soll. In einem Gutachten (vom 27. Oktober 2016), das im Auftrag des BMWi erstellt wurde, wird eine Struktur vorgeschlagen, die drei prägende Punkte

¹⁰⁰ Curacon2018: „Studie Öffentlich-Öffentliche Partnerschaften 2018 Experiment oder Erfolgsgarant: gemeinsam auf den Weg in die Zukunft?“) An der online-Befragung haben 281 Personen teilgenommen (kommunalen Wahlbeamten, Amtsleitern, Dezernenten und Kämmerern sowie Vorständen bzw. Geschäftsführern öffentlicher Unternehmen, kommunaler Gesellschaften und Zweckverbände.); S.6.

¹⁰¹ Curacon 2018: „Das Vergabe- und das Kartellrecht besitzen jeweils umfassende Bedeutung für Öffentlich-Öffentliche Partnerschaften: Das Vergaberecht regelt zum einen Voraussetzungen, unter denen insbesondere öffentliche Stellen, die als öffentliche Auftraggeber zu qualifizieren sind, vor allem Lieferungen und Dienstleistungen im Rahmen derartiger Partnerschaften beziehen dürfen, ohne hierfür ein förmliches Vergabeverfahren durchführen zu müssen. Früher beruhten Ausnahmen im Vergaberecht für entsprechende „Inhouse“-Vergaben bzw. Vergaben im Rahmen interkommunaler Zusammenarbeit allein auf dem Richterrecht des Europäischen Gerichtshofs. Seit der Novellierung des Vergaberechts im Jahr 2016 wurden nun eigene gesetzliche Regelungen für die öffentlich-öffentliche Zusammenarbeit geschaffen: So sieht insbesondere § 108 Abs. 6 GWB vor, dass kein Vergabeverfahren durchgeführt werden muss für einen Vertrag, der zwischen zwei oder mehreren öffentlichen Auftraggebern geschlossen wird, wenn hierdurch eine Zusammenarbeit bei öffentlichen Dienstleistungen zur Erreichung gemeinsamer Ziele begründet wird, die Durchführung der Zusammenarbeit ausschließlich durch öffentliche Interessen bestimmt wird und die öffentlichen Auftraggeber im Rahmen der Zusammenarbeit weniger als 20 Prozent der Tätigkeiten erbringen, die durch die Zusammenarbeit erfasst werden. Es liegt allerdings auf der Hand, dass alle diese Voraussetzungen für unterschiedliche Interpretationen offen sind. Folglich wollen entsprechende ÖÖPs auch in vergaberechtlicher Hinsicht gut durchdacht sein; immerhin können auch reine Zweckvereinbarungen dem Vergaberecht unterworfen sein.“; S.17.

beinhaltet: Zentralisierung, formelle Privatisierung sowie Einbezug von privatem Kapital. Diese drei Punkte finden sich bei der Einbindung der HOWOGE in die BSO wieder.

Auch schlagen die PWC-BeraterInnen verschiedene Strukturen vor, wie Gesellschaften ersten und zweiten Grades (die Infrastruktugesellschaft und den Infrastrukturfonds)¹⁰² An all diesen Gesellschaften und Fonds soll auch die öffentliche Hand in irgendeiner Art und Weise mitmischen bzw. als Anteilseignerin direkt oder indirekt beteiligt sein. Es soll keine klare Abtrennung von öffentlichen und privaten Partnern mehr geben und somit aber auch keine klare Interessenstrennung. Das führt dazu, dass Projekte, wie sie PWC vorschlägt immer als ÖÖP bezeichnet werden können, denn überall ist die öffentliche Hand – wenn auch nur zu einem mickrigen Teil – involviert. Man kann dadurch stets die öffentliche Vergabe umgehen. Eine solche Situation führt letztlich dazu, dass es in einem derart verwobenen Interessengemisch nicht mehr möglich sein wird, die originär öffentlichen Interessen herauszusezieren und zu verteidigen.

Auf den Folgeseiten werden typische Eigenschaften von klassischen ÖPP-Vorhaben den entsprechenden Eigenschaften der für Berlin vorgeschlagenen ÖÖP-Konstruktion gegenübergestellt („BSO-ÖPP“). Es wird ersichtlich, dass es deutlich mehr Übereinstimmungen als Unterschiede gibt. Zu diesem Schluss war auch Birger Scholz gekommen, ein Mitarbeiter von Finanzsenator Matthias Kollatz-Ahnen (SPD):

„Der Berliner Zeitung liegt auch eine Präsentation von Scholz vor, die von einem Vortrag aus diesem Jahr stammt. Sein Fazit: „Das HoWoGe-ÖÖP-Modell geht mit Verlusten an Transparenz, Flexibilität und Kontrollverlusten für die Bezirke einher“. ÖÖP steht für öffentlich-öffentliche Partnerschaft, weil die Howoge dem Land gehört. Das ist jedoch Augenschwermerei, wie Scholz selbst feststellt: „Die Kosten eines ÖÖP-Modells sind deutlich höher. Ein ÖÖP-Modell enthält alle Nachteile eines ÖPP-Modells, außer dass kein Gewinn an private Investoren abfließt“.“¹⁰³

¹⁰² Zu ähnlichen Finanzprodukten hat der heutige Finanzsenator Matthias Kollatz bereits veröffentlicht, als er noch pwc-Mitarbeiter war. Dort schrieb er in der Zeitschrift Trade & Finance 2012 unter "Snapshot": "Financial Engineering" zu Darlehens-, Bürgschafts- und Beteiligungsprogrammen. Darin berichtete Kollatz, dass auf EU-Ebene "neue Finanzierungsformen" entwickelt würden, die privates Kapital anziehen und für den Aufbau moderner Infrastrukturen eingesetzt werden sollen, natürlich in Bezug gesetzt zu dem Europäischen Fiskalpakt mit seiner Schuldenbremse. Er referiert darin über neuartige Form der Kombination mit privaten Finanzierungsformen, sogenannten Projektbonds und bewertet sie wie folgt: "Finanzinstrumente können genutzt werden, um Hebeleffekte (Leverage) zu erzielen. Revolvierende Fonds können in diesem Sinne durch Wiederholung in der Zeit als Hebelwirkung verstanden werden." Dabei empfiehlt er seinen Arbeitgeber: "Sofortprogramme für die laufende Periode der Strukturfonds sowie die Vorbereitung von Programmen für die nächste Finanzperiode einschließlich der Herausforderungen, die sich aus dem Fiskalpakt bzw. Schuldenbremse ergeben, gehören zum Beratungsangebot von PWC."

¹⁰³ Kai Schlieter, Martin Klesmann (2018): „Sanierung des Shadow-Gymnasiums Wie der Senat bei seiner Schulbauoffensive versagt, Berliner zeitung vom 21.06.2018, online: <https://www.berliner-zeitung.de/berlin/sanierung-des-shadow-gymnasiums-wie-der-senat-bei-seiner-schulbauoffensive-versagt-30661512>

	Typische Eigenschaft	
Position	klassisches ÖPP	BSO-ÖPP
Projektgesellschaft(PG)	„specialpurposevehicle“, wird nur für einen Zweck gegründet	PG dient zunächst dem Wohnungsbau, wird erweitert mit eigenem Rechnungs-/Buchungskreis
Rendite versus Gemeinnützigkeit / Werterhalt	~ Renditeerzielung ist zentrale Maxime ~ Kein Anreiz für Werterhalt	~ Renditeerzielung ist erforderlich für Zinszahlung ~ Kein Anreiz für Werterhalt
Eigenkapital (EK) der Projektgesellschaft	~ 100 Prozent privat ~ kann weiterverkauft werden	~ 100 Prozent öffentlich ~ kann weiterverkauft werden
Insolvenzrisiko Projektgesellschaft	Privat	Öffentlich
Insolvenzrisiko Daseinsvorsorgeeinrichtung	Öffentlich	Öffentlich
EK ÖPP-Vorhaben: Herkunft	von Eigentümern Projektgesellschaft zusätzlich bereitgestellt	von Eigentümern Projektgesellschaft zusätzlich bereitgestellt (Land Berlin)
EK ÖPP-Vorhaben: Höhe	5 bis 12 Prozent	Höhe noch unklar, nach Haushaltsgesetz 200 Mio. Euro möglich, d.h. 11 bis 15 Prozent (bei 1,2 bis 1,5 Mrd. Euro Kredit)
Fremdkapital (FK) ÖPP-Vorhaben	Bankkredite und/oder Fonds, evtl. 20 – 30 Prozent auch nachrangige Kredite von Entwicklungsbanken wie KfW, EIB	Bankkredite und/oder Fonds, evtl. auch nachrangige Kredite von Entwicklungsbanken wie KfW, IBB
Besicherung FK	Einredeverzicht	Erbbau? und Einredeverzicht
Laufzeit	Meist 25 bis 30 Jahre	25 bis 32 Jahre
Verträge: vorzeitig kündbar?	Nein	Nein
Verträge: Transparenz	Nicht-öffentlich	Nicht-öffentlich
Verträge: Umfang	Mehrere tausend Seiten, in Einzelfällen 17.000 (toll collect) oder 36.000 (A1)	Noch nicht bekannt
Berater der öffentlichen Hand	~ Private Berater, die auch die ÖPP-Branche beraten ~ ÖPP-GmbH (ehem. Partnerschaften Deutschland)	noch nicht bekannt
Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ex ante	~ verpflichtend Vorgesehen ~ darf von privaten Beratern durchgeführt werden ~ kann einfach und straffrei manipuliert werden	Nicht vorgesehen
Prüfung Rechnungshof ex ante	Nicht vorgesehen	Nicht vorgesehen
Prüfungsrechte durch Rechnungshof laufend / ex post	begrenzt	begrenzt
Standardisierung der Bauvorhaben im Sinne der Kapitalgeber	Im Zuge der Ausschreibung	Im Zuge der Ausschreibung

Position	Typische Eigenschaft	
	klassisches ÖPP	BSO-ÖPP
Übertragung des Schulbetriebs auf Projektgesellschaft	Ja	Ja bzw. eigene Entscheidung der Projektgesellschaft
Übertragung des baulichen Unterhalts auf Projektgesellschaft	Ja	Ja bzw. eigene Entscheidung der Projektgesellschaft
Übertragung der kommerziellen Verwertung in der Vertragslaufzeit	Ja	Ja bzw. eigene Entscheidung der Projektgesellschaft
Bündelung von mehreren Schulbauten	Ja	Ja
Mindestvolumen	Ja, zumeist 50 Mio. Euro	Unbekannt
Ausschreibung	Sogenannter „Wettbewerblicher Dialog“, befördert Monopolbildung	„Wettbewerbsverfahren“, Ablauf und Auswirkungen noch unbekannt
Dauer der Ausschreibung	Drei bis neun Jahre	Noch unbekannt
Parlamentarische Kontrolle	~ Stark begrenzt ~ nicht-öffentlich im Unterausschuss Beteiligungen	~ Stark begrenzt ~ nicht-öffentlich im Unterausschuss Beteiligungen
Mitsprache durch NutzerInnen	Keine	Keine
Beteiligung Mittelstand in Erstunternehmerposition	Durch Losgröße nicht möglich	Durch Losgröße nicht möglich
Recht auf Abschreibung und somit Steuerersparnis	Projektgesellschaft	Projektgesellschaft
Regelungen zum Kostenausgleich bei Rückübergabe	Nutzlos, da nicht durch Bürgschaften oder ausreichendes Eigenkapital gedeckt	~ „Stundung“ des Gebäudewerts zu Vertragsbeginn („Jahrzehntung“) ~ Restwert Neubau zu Vertragsende gleich Null ~ Restwert Sanierungsmaßnahmen zu Vertragsende gleich Null
Orientierung am Lebenszyklus von Schulgebäuden (75 Jahre) oder von Gebäudeausrüstung (5 bis 15 Jahre)	Nein, vollständige Ausrichtung auf den Vertragszyklus (25 bis 30 Jahre)	Nein, vollständige Ausrichtung auf den Vertragszyklus (25 bis 32 Jahre)
Anreiz für energiearmes / ressourcenschonendes Betreiben	Nicht gegeben, da ... ~ Energiekosten von den NutzerInnen bezahlt werden müssen ~ Höherer Anfangsinvestitionen die Rendite schmälern	Nicht gegeben, da ... ~ Energiekosten von den Bezirken bezahlt werden müssen ~ Höherer Anfangsinvestitionen die Rendite schmälern
Flexibilität für Nutzungsänderungen (größerer Kantine, Umstellung auf Ganztagsbetrieb, Aufnahme von Flüchtlingen, Änderung Schultyp, Leerstand bei sinkenden Schülerzahlen)	Nicht gegeben	Nicht gegeben

C Übersicht über HOWOGE-Schulen und deren Kostensteigerungen

BSN	Schule	Bezirk	Adresse	Kosten in € (April)	Kosten in € (Sept.)	Steigerung
	Neubauten/Ersatzneubauten					
01Kn02	Neubau ISS; Pankstr.70 / Orthstr. 1	Mitte	Pankstr. 70 / Orthstr. 1	50.000.000	50.300.000	+ 1 %
01Kn03	Neubau ISS; Sellerstr. 27-30	Mitte	Sellerstr. 27-30	50.000.000	50.300.000	+ 1 %
02Y03	Heinrich-Hertz-Gymnasium	Friedrichshain-Kreuzberg	Müncheberger Str. (künftiger Standort)	30.000.000	38.800.000	+ 29 %
03Gn01	Neubau Grundschule; Blankenburger Pflasterweg	Pankow	Blankenburger Pflasterweg	30.000.000	33.200.000	+ 11 %
03Kn01	Neubau ISS; Blankenburger Pflasterweg	Pankow	Blankenburger Pflasterweg	50.000.000	50.300.000	+ 1 %
03Kn03	Neubau ISS; Heinersdorfer Str. 22	Pankow	Heinersdorfer Str. 22	36.000.000	39.600.000	+ 10 %
03Kn05	Neubau Schulkomplex (Grundschule/ISS)	Pankow	Rangierbahnhof Heinersdorf	62.000.000	73.900.000	+ 19 %
03Kn06	Neubau ISS; Hauptstr. 66	Pankow	Hauptstr. 66	30.000.000	39.900.000	+ 33 %
05K07	Schule an der Jungfernhede (ISS)	Spandau	Lenther Steig 1-3	32.000.000	41.100.000	+ 28 %
05Gn02	Neubau Grundschule; Inselstadt Gartenfeld	Spandau	Adresse offen	k.A.	entfällt	
05Kn02	Neubau ISS; Inselstadt Gartenfeld	Spandau	Adresse offen	k.A.	90.800.000	
07K05	Solling-Schule	Tempelhof-Schöneberg	Alt-Marienfelde 52	13.740.000	45.000.000	+ 228 %
07Kn01	Neubau ISS; Tirschenreuther Ring 69	Tempelhof-Schöneberg	Tirschenreuther Ring 69	22.000.000	50.300.000	+ 129 %
07Kn02	Neubau ISS; Eisenacher Straße 53	Tempelhof-Schöneberg	Eisenacher Straße 53; 12109 Berlin	28.000.000	50.300.000	+ 80 %
08Kn01	Neubau ISS; Oderstr.5 (Gemeinschaftsschule?)	Neukölln	Oderstr. 5	k.A.	80.100.000	
09Kn01	Neubau Gemeinschaftsschule; Adlershof	Treptow-Köpenick	Eisenhutweg/Hermann-Dorner-Allee	63.000.000	100.600.000	+ 60 %
09Gn06	Neubau Grundschule; Güterbahnhof Köpenick Süd	Treptow-Köpenick	Adresse offen	k.A.	26.500.000	
09Kn04	Neubau ISS; Güterbahnhof Köpenick	Treptow-Köpenick	Adresse offen	k.A.	50.300.000	
09Kn05	Neubau ISS; Betriebsbahnhof Schöneweide	Treptow-Köpenick		k.A.	50.300.000	
10Kn02	Neubau ISS; Erich Kästner Str. (ggü. 41)	Marzahn-Hellersdorf	Erich Kästner Str. (ggü. 41)	38.000.000	50.300.000	+ 32 %
10Yn01	Neubau Gymnasium; Haltoner Str. 22	Marzahn-Hellersdorf	Haltoner Str. 22	42.000.000	46.100.000	+ 10 %
11Kn02	Neubau ISS; Am breiten Luch 3/Rotkamp 53	Lichtenberg	Am breiten Luch 3/Rotkamp 53	44.751.000	45.200.000	+ 1 %
11Gn06	Neubau Grundschule; Waldowallee 117	Lichtenberg	Waldowallee 117	44.000.000	entfällt	
11Kn04	Neubau ISS; Waldowallee 117	Lichtenberg	Waldowallee 117	k.A.	79.700.000	

11Kn05	Gemeinschaftsschule HTW-Campus Karlshorst	Lichtenberg	Treskowallee 8	k.A.	52.600.000	
11Kn01	Neubau ISS; Allee der Kosmonauten 20-22	Lichtenberg	Allee der Kosmonauten 20-22	59.500.000	57.600.000	
11Yn01	Neubau Gymnasium; Allee der Kosmonauten 20-22	Lichtenberg	Allee der Kosmonauten 20-22	k.A.	36.400.000	
12Kn01	Neubau ISS; Kurt-Schumacher-Quartier (Flughafen Tegel)	Reinickendorf	Adresse offen	39.763.000	50.300.000	+ 26 %
	SUMME Neubauten				1.379.800.000	
	Großschadensfälle					
01K03	Ernst-Reuter-Schule	Mitte	Stralsunder Str. 57	25.300.000	36.400.000	+ 44 %
03Y14	Primo-Levi-Gymnasium	Pankow	Pistoriusstr. 133 / Woelckpromenade	26.350.000	37.900.000	+ 44 %
05K01	Martin-Buber-Oberschule (ISS)	Spandau	Im Spektefeld 33	12.140.000	24.600.000	+ 103 %
05K02	Carlo-Schmid-Oberschule (ISS)	Spandau	Lutoner Str. 15-19	12.710.000	28.400.000	+ 123 %
05K05	B.-Traven-Gemeinschaftsschule	Spandau	Recklinghauser Weg 26-32	10.320.000	54.200.000	+ 425 %
06K02	Wilma-Rudolph-Schule (ISS)	Steglitz-Zehlendorf	Am Hegewinkel 2 A	13.210.000	30.900.000	+ 134 %
06K04	Bröndby-Schule (ISS)	Steglitz-Zehlendorf	Dessauerstr. 63	15.120.000	30.200.000	+ 100 %
06Y01	Schadow-Gymnasium	Steglitz-Zehlendorf	Beuckestr. 27-29	20.090.000	40.700.000	+ 103 %
07Y09	Georg-Büchner-Gymnasium	Tempelhof-Schöneberg	Lichtenrader Damm 224	13.650.000	31.100.000	+ 128 %
12Y01	Friedrich-Engels-Gymnasium	Reinickendorf	Emmentaler Str. 67	10.800.000	25.300.000	+ 134 %
	SUMME Großschadensfälle			159.690.000	339.700.000	+ 113 %
	SUMME Neubauten + Großschadensfälle				1.719.500.000	

D Übersicht über abzuschließende Verträge

Verträge des Senats (SenFin):

Beraterverträge

Vertragspartner: Senat und Unternehmensberater, Aufgabe: Ausgestaltung des Rahmenvertrages und der Musterverträge für Erbbauverträge und Mietverträge zwischen Bezirksamt und HOWOGE, sowie Darlehensverträge zwischen HOWOGE und Banken.

Rahmenvertrag

Vertragspartner: Senat und HOWOGE

Gegenstand: Planungsleistungen und deren Vergütung, Besonders relevante Inhalte:

- Verzicht auf Einrede im Fall der Nicht- oder Schlechterfüllung
- Abtretung der Veräußerungsbefugnis bezüglich des Erbbaurechts an die Behörde¹⁰⁴
- Abtretung des Untererbbaurechts an die Behörde¹⁰⁵

Verträge zwischen den einzelnen Schulträgern und der HOWOGE:

Erbbauverträge

Vertragspartner: Bezirksamt und HOWOGE¹⁰⁶, Inhalte:

- Recht der HOWOGE auf dem Grundstück ein Bauwerk zu errichten oder zu unterhalten
- Rechtliche Trennung von Grundstück und Bauwerk
- Vereinbarungen über Nutzungseinschränkungen gegenüber der HOWOGE

Mietverträge

Vertragspartner: Bezirksamt und HOWOGE, Laufzeit: ca. 25 Jahre, Inhalte:

- Vereinbarung einer Kostenmiete (bezahlt wird, was an Kosten entsteht)
- Baulicher Unterhalt und Betrieb, Laufzeit entsprechend der gesetzlichen Gewährleistungsfrist

Verträge zwischen der HOWOGE und privatrechtlichen Geschäftspartnern

Darlehensvertrag

Vertragspartner: HOWOGE und Bank, Inhalte:

- Kreditsumme, Zins und Tilgung

¹⁰⁴ Sonst wäre das Erbbaurecht als grundstücksgleiches Recht frei handelbar: „Die Belastung eines Grundstücks mit einem Erbbaurecht ist nach § 1 ErbbauRG veräußerlich und vererblich. Die Veräußerungsbefugnis kann grundsätzlich nicht abgedungen, wohl aber nach Maßgabe der §§ 5 bis 8 ErbbauRG eingeschränkt/modifiziert bzw. von der Zustimmung (§ 5 Abs. 1) abhängig gemacht werden. Wird der mit dem Erbbaurecht verfolgte Zweck bei einer Veräußerung erfüllt und gewährt die Person des Erwerbers die Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Erbbaurechtsvertrag, so kann die Zustimmung nicht versagt werden (§ 7)“ online: https://www.bundesanzeiger-verlag.de/xaver/wertermittlerportal/start.xav?start=%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27wertermittlerportal_12657667851%27%5D#_wertermittlerportal_%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27wertermittlerportal_12657667851%27%5D_1540273380479

¹⁰⁵ Sonst könnte die HOWOGE das Erbbaurecht mit weiteren Erbbaurechten belasten, deren Untererbbaurechtsnehmer nicht Vertragspartner der Behörde wären: „Belastungsgegenstand des Untererbbaurechts ist mithin das Obererbbaurecht. Innerhalb der Grenzen, die sich aus dem Obererbbaurecht ergeben, ermöglicht es dem Untererbbaurechtsnehmer die bauliche Nutzung des durch das Obererbbaurecht belasteten Grundstücks¹². Da ein Erbbaurecht belastet werden kann, ergibt sich, dass ein Erbbaurecht an einem Erbbaurecht entstehen kann“ (ebd.).

¹⁰⁶ <https://de.wikipedia.org/wiki/Erbbaurecht>

- Besicherung: Mietverträge mit Vereinbarung einer Kostenmiete im Zusammenhang mit dem Verzicht auf Einrede im Fall der Nicht- oder Schlechterfüllung

Generalunternehmerverträge

Vertragspartner: HOWOGE und Bauunternehmen

Inhalt: oft nur Planungs- und Koordinationsleistungen des Bauunternehmens

Verträge von Bauunternehmen untereinander (Subunternehmerverträge)

Wichtig ist die Abtretung der Erfüllungs- und Gewährleistungsansprüche an die HOWOGE, da sie im Falle des Konkurses des Generalunternehmers sonst nicht gegen die Bauauftragnehmer geltend gemacht werden können.¹⁰⁷

Bauverträge¹⁰⁸

Werkvertrag zwischen Auftraggeber (Besteller) und Auftragnehmer, Inhalte:

- Angaben zu den Vertragsparteien, unter anderem auch zu Vertretungsregelungen
- Angaben zum Vertragsgegenstand
- Leistungsbeschreibung (möglichst detailliert)
- Definition der weiteren Vertragsbestandteile (technische und sonstige Regelwerke)
- Vergütung (u.a. Regelungen zur Preisermittlung)
- Angaben zu Besonderheiten der Baustelle
- Regelungen zur Abnahme
- Zahlungsbestimmungen
- Regelungen zur Rechnungserstellung
- Regelungen zur Versicherung und Gefahrtragung
- Kündigungsregelungen
- Vom Gesetz abweichende Haftungsbestimmungen
- Gewährleistungs- und Mängelansprüche
- Verjährungsregelungen
- Regelungen über Aufwendungen zur Mängelbeseitigung
- Termine und Ausführungsfristen

Architektenverträge¹⁰⁹

Vertragsparteien: Bauherr und Architekt (frei verhandelbarer Werkvertrag)

Inhalt: Vor- und Hauptentwurf, Ausführungsplanung, Koordination der Fachplaner, Mitwirkung bei Bauleitung und Bauüberwachung

- **Verträge über die Bauleitung (Bauleitervertrag)¹¹⁰**
Vertragsparteien: ausführendes Bauunternehmen und Bauingenieur (Werkvertrag)
- **Zahlreiche Verträge aus dem Baunebengewerbe**

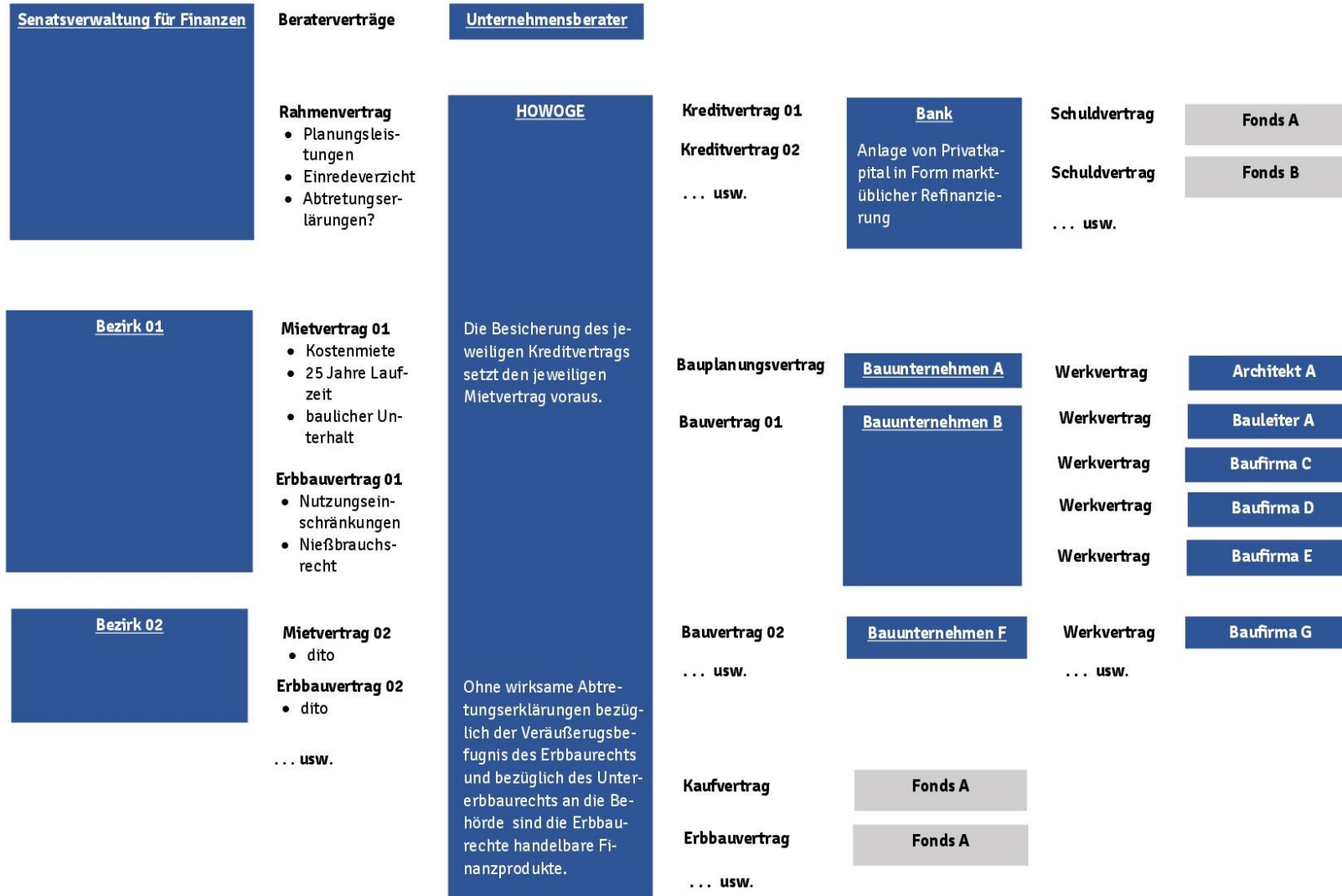
¹⁰⁷ <https://www.baufoerderer.de/recht-vertraege/bauvertrag-bautraegervertrag/unterschiede-von-generalunternehmervertrag-bautraegervertrag>

¹⁰⁸ <https://www.anwaltskanzlei-lankau.de/informationen/moegliche-inhalte-eines-bauvertrages>

¹⁰⁹ <https://de.wikipedia.org/wiki/Architektenvertrag>

¹¹⁰ https://www.forum-verlag.com/downloads/detail/id/65?wa=3940-1&gclid=EAlalQobChMizqjmweSb3gIVQ6QYCh1eoAG7EAAYASAAEgl2LPD_BwE

Verträge über den Schulbau im Privatrecht, Stand 26.10.18



E Umgehung der Schuldenbremse

Das Land Berlin ist wie alle Bundesländer aufgrund von Art. 109 Abs. 3 GG in Verbindung mit Art. 143d GG dazu verpflichtet, seinen Haushalt ab dem Jahr 2020 grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten aufzustellen. Berlin hat bisher keine landesgesetzliche Regelung zur grundgesetzlichen Schuldenbremse verabschiedet. Bis zu einem Inkrafttreten einer solchen gilt für die Jahre 2020 bis 2022 die grundgesetzliche Schuldenbremse direkt. Da die Finanzplanung für die Jahre 2020 bis 2022 keine Nettokreditaufnahme vorsieht, erfüllt Berlin planerisch in diesen Jahren die grundgesetzliche Schuldenbremse. Es handelt sich beim Schulbau für öffentliche Schulen um eine Staatsaufgabe.

Mit Hilfe einer Kreditaufnahme der HOWOGE sollen die sogenannte Schuldenbremse und gegebenenfalls auch die Vorgaben des europäischen Fiskalpakts umgangen werden. Die Motivation der Einbindung der HOWOGE in der vorgeschlagenen Form für eine solche Umgehung oder Unterlaufung wird nicht von allen Akteuren aus der rot-rot-grünen Landesregierung offen eingestanden. Insbesondere der Finanzsenator sieht in der HOWOGE im Wesentlichen zusätzliche Baukapazitäten (er ist aber nicht der Bausenator). In der LINKEN, die die Bausenatorin stellt (nicht den Finanzsenator), sieht man im Einbezug der HOWOGE hingegen die Möglichkeit einer zusätzlichen Finanzierung von Investitionen im Bereich Schulen. Man darf diese verteilten Rollen wohl mit Fug und Recht als Versteckspiel bezeichnen. Die BürgerInnen bekommen vom Senat keine eindeutige Aussage zur zentralen Motivation einer so umfassenden Reform.

Alle Übertragungen im Rahmen von Erbpacht ergeben jedoch keinen Sinn, wenn die HOWOGE nicht anschließend Kredite für den Schulbau aufnehmen soll. Gleichzeitig ist der Zusatznutzen der HOWOGE als Unterstützung der Bauverwaltung als gering anzusehen, wenn dort wie angegeben nur wenige (bisher: 18) zusätzliche Stellen geschaffen werden und wenn dort auch keinerlei zusätzliches Knowhow im Schulbau vorliegt. Auch wenn dies nur teilweise und nicht mit immer in aller Offenheit eingestanden wird, lässt sich also feststellen, dass die Motivation, die Schuldenbremse zu umgehen, zentral ist für die ganze geplante Struktur des Einbezugs der HOWOGE in die BSO.

Thema im Abgeordnetenhaus

Zur Auseinandersetzung mit der Notwendigkeit und den Möglichkeiten einer Umgehung oder Unterlaufung von Schuldenregeln hat im Berliner Abgeordnetenhaus in der 11. Sitzung des Hauptausschusses am 6. September 2017 auf Nachfragen der Opposition der Abgeordnete Zillich (DIE LINKE) lapidar geantwortet:

„...dass bereits im letzten Jahr darauf hingewiesen worden sei, dass eine alleinige Finanzierung dieses umfangreichen Programms aus Haushaltsmitteln nicht möglich sei.“¹¹¹

Sein Kollege Schneider (SPD) weist die Vermutung zurück, mit einer Kreditfinanzierung werde ein Schattenhaushalt geschaffen. Es gebe keine andere Möglichkeit, eine Summe in dieser Größenordnung bereitzustellen. Der Bund verfare zudem ähnlich, wenn er öffentlich-private Partnerschaften eingehe.

Diskussion in der Rosa-Luxemburg-Stiftung

Insbesondere im „pragmatischen Flügel“ der LINKEN in Berlin um den ehemaligen Wirtschaftssenator Harald Wolf¹¹² (Mda) sowie unter Sachverständigen aus der Wirtschaftswissenschaft, die dem

¹¹¹ <https://www.parlament-berlin.de/adosservice/18/Haupt/protokoll/h18-011-ip.pdf>

¹¹² In die Regierungszeit von Harald Wolf als Wirtschaftssenator und stellvertretender Bürgermeister von Berlin (2002-2011) fällt auch die materielle Privatisierung der GSW, einer großen stadteigenen Wohnungsbaugesellschaft, im Jahr 2004. Unter den Folgen dieses erheblichen Einschnitts in den Berliner Wohnungsmarkt leiden die BerlinerInnen bis heute.

keynesianischen Spektrum zuzuordnen sind, gibt es vehemente UnterstützerInnen des Versuchs, die Schuldenbremse zu umgehen. In einem im Juli 2018 über die Rosa-Luxemburg-Stiftung (RLS) veröffentlichten Papier mit dem Titel „Zukunftsinvestitionen ermöglichen – Spielräume der Schuldenbremse in den Bundesländern nutzen!“¹¹³ sprechen sie sich dafür aus, die Bundesländer sollen Schattenhaushalte durch Verschuldung öffentlicher privatrechtlicher Unternehmen schaffen, um an der ab 2020 geltenden, im Grundgesetz verankerten Schuldenbremse vorbei, investieren zu können. Die RLS veranstaltete außerdem eine öffentliche Diskussion zum Thema, von der es auch eine Video-Aufzeichnung vorliegt Video-Aufzeichnung vorliegt¹¹⁴.

Die AutorInnen des Papiers kritisieren die Schuldenbremse richtigerweise als Hemmnis für dringend benötigte öffentliche Investitionen, ziehen daraus jedoch völlig falsche Schlüsse. Sie erkennen zwar, dass die Verankerung der Schuldenbremse im Grundgesetz von Beginn an ein neoliberales Projekt war, das die Länder in Öffentlich-privaten-Partnerschaften treibt, sie nennen es sogar ein „ÖPP-Anreiz- und Ermöglichungsgesetz“¹¹⁵. Statt jedoch Strategien zur Überwindung der Schuldenbremse vorzuschlagen – etwa eine gemeinsamen Kampagne von Zivilgesellschaft, Gewerkschaften und politischen Parteien des Mitte-Links-Spektrums – suchen sie nach „Spielräumen“ zu deren Umgehung. Fündig werden sie in sog. ÖÖPs (Öffentlich-öffentlichen-Partnerschaften) – sprich ÖPP mit Projektgesellschaft in staatlicher Hand, also formellen Privatisierungen. Die im Text bereits ausführlich dargestellten erheblichen Risiken und Nachteile formeller Privatisierungen werden kleingeredet oder ausgeblendet.

Auch sonst erscheint die Kritik an der Schuldenbremse, die im Kern gut und richtig ist, kaum glaubwürdig, da weder Adressaten, noch Forderungen oder mögliche Bündnispartner im Kampf gegen die Schuldenbremse genannt werden. Im Gegenteil: Die AutorInnen offenbaren sich sogar als BefürworterInnen der (derzeitigen) Schuldentrückzahlung (in Berlin), wenn sie argumentieren, dass im Aufschwung zu wenig konsolidiert werde¹¹⁶. Statt einer grundsätzlichen Infragestellung propagieren sie die Anpassung an das System Schuldenbremse¹¹⁷. Dass die Kreditaufnahme einer öffentlichen Projektgesellschaft deutlich teurer ist als reguläre öffentliche Verschuldung (Zinsdifferenz) wird als „Kosten der Schuldenbremse“¹¹⁸ einfach hingegenommen. Zudem suggeriert die „Eröffnung von Handlungsspielräumen“¹¹⁹ die Erfindung der Gelddruckmaschine für öffentliche Investitionen. Dabei handelt es sich auch hier letztlich um Schulden, die zurückgezahlt werden müssen – nur eben zu einem erheblich höheren Preis, verknüpft mit den Nachteilen einer formellen Privatisierung.

An anderer Stelle begründen die AutorInnen, warum ÖÖP (bzw. die Kreditaufnahme der HOWOGE) grundgesetzkonform sei, und es sich letztlich gar nicht um eine Umgehung der Schuldenbremse handle. Hier zeigen hier, dass sie die Schuldenbremse letztlich für unproblematisch und deren Ziele für richtig halten. Sie schreiben:

„Auch kommt es im Mietkaufmodell langfristig nicht zu einem Anstieg der Verschuldung Berlins, da die Kredite der HOWOGE innerhalb von 25 Jahren zurückgezahlt werden müssen – dies steht im

¹¹³ https://www.rosalux.de/fileadmin/rls_uploads/pdfs/sonst_publicationen/Zukunftsinvestitionen_erm%C3%B6glichen_-_Spielr%C3%A4ume_der_Schuldenbremse_in_den_Bundesl%C3%A4ndern_nutzen.pdf, (Zugriff: 29.10.2018).

¹¹⁴ <https://www.youtube.com/watch?v=VchOp5Eq5YM> (Zugriff: 03.11.2018).

¹¹⁵ Ebd.: S.4.

¹¹⁶ Ebd.

¹¹⁷ Neben der deutschen Schuldenbremse gilt zudem der Europäische Stabilitätspakt. Da letztlich das Land Berlin das Risiko für die HOWOGE-Kredite trägt, gehen die AutorInnen selbst davon aus, dass diese nicht der Kategorie „Markt“, sondern der Kategorie „Staat“ zugeordnet werden und somit darunter fallen (ebd.: S.9.). Eine Prüfung des Senats in dieser Angelegenheit („ex-ante-Advice bei EUROSTAT“) ist noch immer offen (siehe dazu: 2.2.: Mehrkosten durch Verfehlung der Kriterien zur Umgehung von Schuldenregeln).

¹¹⁸ A.a.O.: S.6.

¹¹⁹ Ebd.: S.7.

*Einklang mit dem wichtigsten Ziel der Schuldenbremse. Da die reale Nutzungsdauer weit über dem bilanziellen Abschreibungszeitraum liegt, steigt damit auch das Nettovermögen des Landes.*¹²⁰

Dies erklärt natürlich, weshalb sie sich einer grundsätzlichen Opposition gegen die Schuldenbremse verwehren, es macht jedoch das gesamte Papier inkonsistent und unglaubwürdig.

Zur Notwendigkeit der Auslagerung eines Großteils des Berliner Schulbaus in einen Schattenhaushalt (HOWOGE-Verschuldung) argumentieren die AutorInnen (ähnlich Zillich und Schneider im Ausschuss, s.o.), dass der massive Ausgabenbedarf Berlins „absehbar nicht mehr aus dem Kernhaushalt zu decken“¹²¹ sei. Sie lassen diese Annahme ohne Nachweis stehen, obwohl sowohl die aktuelle Haushaltslage als auch sämtliche Prognosen das Gegenteil zeigen (siehe 2.1). Berlin hat kein Finanzierungs-, sondern ein Mittelabfluss-Problem. Die Überschüsse sind derart immens, dass der Finanzsenator – entgegen dem rot-rot-grünen Koalitionsvertrag – wie in den letzten Jahren auch in der Zukunft erhebliche Sondertilgungen plant. Quer durch die Haushalte der vergangenen Jahre war es nicht möglich, eingestellte Gelder abzurufen, hauptursächlich wegen des Fachkräftemangels, dies wird sich auch absehbar so fortsetzen.

Ihre Sachzwangargumentation („There is no alternative“) setzen die AutorInnen jedoch fort, indem sie äußern, dass Überschüsse „möglicherweise“ nicht strukturell bedingt, sondern konjunkturell bedingt seien¹²² – allein die Bevölkerungswachstumsprognose Berlins für die nächsten Jahre steht dem ganz klar entgegen. Außerdem wird argumentiert, Potential, die Einnahmen eigenständig zu steigern, bestehe bei den Ländern ab 2020 einzig in der Erhöhung der Grunderwerbssteuer¹²³ – auch dies eine instrumentelle Falschaussage.

Es wird deutlich, dass nicht nur die Kampfansage gegen die Schuldenbremse reichlich unglaubwürdig wirkt, auch die Verknüpfung der Frage mit der Berliner Schulbaupolitik erscheint weitgehend konstruiert. Schaut man sich die Berliner Haushaltslage an, ist festzustellen, dass die Finanzierung der Schulbauoffensive keinesfalls von HOWOGE-Krediten (also einem Schattenhaushalt) abhängig ist. Sie ließe sich ohne Weiteres regulär über den Landeshaushalt finanzieren. Sollte die Schulbauoffensive gelingen und würde sie regulär finanziert, könnte sie sogar dazu beitragen, das drängende Mittelabfluss-Problem zumindest zu minimieren.

Um langfristig (nach 2020) auch bei schlechterer Konjunkturlage noch (antizyklisch) investieren zu können, sollten – anstatt sich schon jetzt im vorseilenden Gehorsam an die Schuldenbremse zu halten und Sondertilgungen zu forcieren – alle Möglichkeiten ausgelotet werden, gerade jetzt (in Zeiten niedriger Zinsen) noch mehr Finanzmittel in Sondervermögen für künftige Investitionen anzulegen.

Es drängt sich der Eindruck auf, dass linke BefürworterInnen der formellen Privatisierung (bzw. ÖÖP) gerne die Schuldenbremse überlistet sähen, dabei aber nicht bemerken, dass sie selbst als Steigbügel der Finanzindustrie überlistet werden. Nicht umsonst befürwortet PricewaterhouseCoopers das BSO-Modell (siehe Anhang B zu ÖÖP und ÖPP). Es ist die Finanzindustrie, die letztlich erheblich von den überbewerteten HOWOGE-Krediten profitiert. Gleichzeitig kam den BefürworterInnen des Modells die anhaltend gute Haushaltslage in die Quere: Sachzwangpolitik lässt sich bei derart immensen Überschüssen einfach nicht mehr glaubwürdig vermitteln. Ob das Konzept in einer tatsächlichen Haushaltsnotlage nach 2020, wenn große öffentliche Investitionen zur Disposition stehen, taugt, müsste dann noch einmal im Einzelnen analysiert werden, es spricht aber wenig dafür.

¹²⁰ Ebd.: S.8.

¹²¹ Ebd.: S.2.

¹²² Ebd.: S.4.

¹²³ Ebd.: S.2.

F Risiken für den Sport

Was hat der Sport mit der Schulbauoffensive zu tun?

Schulbau und -sanierung sowie Nutzung, Ausbau und Sanierung von Sportflächen stehen in Konkurrenz zueinander. Fraglich ist zum einen, ob für die Sportvereine eine weitere kostenlose Nutzung der Sportflächen der Schulen gegeben sein wird, zum anderen ob eine Nutzung aufgrund eingeschränkter Raumkapazitäten überhaupt im jetzigen Rahmen möglich sein wird. Klar ist, dass auf der Grundlage der aktuellen Planungen Schüलगenerationen keinen bzw. eingeschränkten Sportunterricht haben werden.

Für unterschiedliche sportliche Betätigungen werden in fast allen Sportarten speziell gestaltete Orte benötigt, im Weiteren als Infrastrukturen für Sport bezeichnet. Eine wachsende Stadt hat einen wachsenden Bedarf an Infrastrukturen für Sport. Da gleichzeitig auch die verfügbaren Flächen für den Wohnungsbau und den Bau von den zugehörigen sozialen Einrichtungen wie Kitas rasant schwinden, entsteht eine problematische Konkurrenzsituation.

Wer errichtet und betreibt öffentliche Infrastrukturen für Sport

Neben den Sportvereinen des Breiten- und Spitzensports sowie kommerziellen Betreibern von Sporteinrichtungen (z.B. von Fitnessstudios, Kletter- und Trampolinhallen) sind die Sporthallen und Sportflächen der öffentlichen allgemeinbildenden Schulen das wichtigste öffentliche Infrastrukturangebot von Sportstätten in Berlin. Schulsporthallen stehen nach den Sportanlagen-Nutzungsvorschriften wochentags ab 16 Uhr, samstags ab 13 Uhr und sonn- und feiertags sowie innerhalb der gesetzlichen Ferien ganztägig förderungswürdigen Sportorganisationen entgeltfrei zur Verfügung. Es stellt sich jedoch die Frage, inwieweit dieses Angebot weiter aufrechterhalten wird, wenn Schulen mit Erbpachtverträgen an die HOWOGE GmbH vergeben sind und die Bezirke Miete für sie entrichten müssen.

Ähnlich wie bei den Schulen liegt aber auch bei den Sporthallen ein großer Sanierungsstau vor. Nicht selten führen kleine Schäden zu großen Schäden. Typisch sind dabei die Folgen von Beschädigungen an Dächern, die zu Schäden an Decken, Wänden und Böden mit Schimmelbildung und Stolperfallen durch Aufquellungen führen.

Summarisch kann man sagen, dass der Sanierungs- und Investitionsstau sich im Bereich der Sportanlagen - bezogen auf die vorhandenen Anlagen und auf die zusätzlichen Anforderungen der wachsenden Stadt - vermutlich in einer Größenordnung wie der Schulbau befindet.

Was ist für eine Bedarfsermittlung für den Sport nötig

Sportentwicklungspläne auf Bezirksebene sind noch nicht abschließend existent. Da die Ermittlung des Bedarfs eine öffentliche Aufgabe ist, ebenso wie die Verfolgung, ob und in welcher Qualität der Bedarf gedeckt wird, stellt sich die Frage, welches öffentliche Personal dafür zur Verfügung steht. Es ist jedoch nicht bekannt, ob die Pläne mit Hilfe eigener Beschäftigter erarbeitet werden - und so Hoffnung besteht, dass die Kompetenzen dauerhaft bei den Bezirken bleiben - oder ob sie unter Rückgriff auf externe BeraterInnen zustande kommen. Da wesentliche Eckdaten im Rahmenvertrag mit der HOWOGE sowie in den Ausschreibungen der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung schon im Dezember vorliegen sollen, kann jedoch davon ausgegangen werden, dass sie keinen Einfluss auf die Infrastrukturentwicklung von Sporthallen im Zuge der BSO nehmen können. Ganz im Gegenteil wird eine in den Verträgen fixierte Bedarfsermittlung nach der Abgabe an Generalplaner das zugehörige Knowhow dorthin verlagern und die schon jetzt für Fragen des Sports

unterausgestatteten Bezirke dauerhaft außerstande setzen, die zugehörigen öffentlichen Interessen fachkompetent zu begleiten.

Dieses Dilemma ist allein der gewählten Struktur der BSO geschuldet, soweit sie die Bauten und Maßnahmen betrifft, die die Bezirke auf dem Wege der Amtshilfe an das Land abgeben. Blicke man in der bisherigen Struktur, könnte für jeden einzelnen Standort der Bedarf zu Ende ermittelt werden und auch auf spätere Änderungen (im folgenden 25- bis 33-Jahreszeitraum) zeitnah und eigenständig reagiert werden.

Ein gutes Beispiel für die sich ergebende Problematik, wenn Private übernehmen, ist das SEZ: Das Sport- und Erholungszentrum SEZ in Berlin Friedrichshain war bis zur Schließung 2002 eine große öffentliche Sportanlage mit Schwimmbad und Eislaufflächen. Nach dem Verkauf an einen privaten Investor (für einen symbolischen Euro) wurden die dem Sport zur Verfügung stehenden Flächen sofort drastisch reduziert, im Weiteren ungenügend betrieben (z.B. im Winter kaum beheizt). Zudem sind die Anlagen baulich in einem beklagenswerten Zustand. Die BVV Friedrichshain-Kreuzberg hat wiederholt versucht, die Sicherung und Erweiterung der Nutzung von Grundstück und Gebäuden zu Sportzwecken zu erreichen.¹²⁴ Gegen den Willen des Eigentümers „Poseidon GmbH“ war dies bisher jedoch nicht zu erreichen. Es droht nun sogar die dauerhafte Zementierung des Verlustes der Nutzung für den Sport im Zuge eines derzeit in der Erarbeitung bzw. Auslegung befindlichen Bebauungsplans.

Inwieweit gefährdet die Struktur der SBO die Berliner Infrastrukturen für Sport

Teilweise stehen sich Schulbau und Sportflächen konträr gegenüber statt sich zu ergänzen. Bestehende Sporthallen behindern die neuen Schulraumkonzepte, die mehr Platz und eine andere Ausnutzung des Platzes benötigen. Der Berliner Sportbund warnt vor diesem Hintergrund vor Verdrängung¹²⁵, auch wenn vor einer Entwidmung ein Parlamentsvorbehalt steht. Immer mehr Sportflächen verschwinden unter Schulbauten.

Ein Beispiel ist der Modulare Ergänzungsbau in der Pufendorfstraße in Berlin Friedrichshain, für den 2018 der dortige Sportplatz der Spartacus-Grundschule mit einem sogenannten Modularen Ergänzungsbau überbaut wurde. Die sportbetonte Grundschule hat nun keinen eigenen Sportplatz mehr, SchülerInnen müssen für den Besuch des Sportunterrichts im Freien die viel befahrene Landsberger Allee überqueren oder mit dem Bus zu Sportstätten gefahren werden.

Nachfolgend eine Tabelle von (zumindest temporär) bedrohten Sport-Standorten, die sich allein auf die sogenannte „2. Tranche BSO“ bezieht:

¹²⁴ DS/0789/IV (Aufstellungsbeschluss, Bebauungsplan 2-43 für das Grundstück Landsberger Allee 77 im Bezirk Friedrichshain-Kreuzberg, Ortsteil Friedrichshain), DS/1410/IV (Keine Tatsachen durch Abriss schaffen – SEZ als Sportstandort entwickeln), DS/1902/IV (Veränderungssperre für das SEZ).

¹²⁵ siehe Stellungnahme des Berliner Sportbunds: <https://www.tagesspiegel.de/berlin/wachsende-stadt-berliner-sportbund-warnt-vor-verdraengung/22927988.html>

Wo soll gebaut werden	Abriss Sporthalle / Großspielfeld Bestand
Adalbertstraße 53, 10179 Mitte	Sporthalle (in Betrieb für Vereinssport)
Alt-Blankenburg 26, 13129 Pankow	Sporthalle und Großspielfeld (in Betrieb)
Elsenstraße 7-9, 12623 Marzahn-Hellersdorf	Typensporthalle aus der DDR-Zeit (noch in Betrieb)
Karower Chaussee 97, 13125 Pankow	Typensporthalle aus der DDR-Zeit (in Betrieb)
Nostitzstraße 10, 10961 Friedrichshain-Kreuzberg	Sporthalle (in Betrieb)
Naumburger Ring, 12627 Marzahn-Hellersdorf	zwei Typensporthallen aus der DDR-Zeit (in Betrieb)
Rennbahnstraße 45, 13086 Pankow	Großspiel-Sportfeld mit Rasenbelag und zugehörigen Umkleide- und Sanitärräumen

Es ist ersichtlich, dass nur aus dieser Tranche von zehn Schulen allein sieben Sporthallen der Abriss droht – eine Quote von 70 Prozent. Auch wenn alle Sporthallen am Ende wiederhergestellt werden, stellt sich die Frage nach der Übergangszeit. Der Abriss steht am Anfang der Maßnahmen. Es folgen Jahre, in denen die Hallen fehlen, mit der Konsequenz, dass es für Schülergenerationen keinen ausreichenden Schulsport geben wird.

Das Logistik-Konzept des Bezirks Pankow (Pankow hat mit fast einer Milliarde Euro an prognostiziertem Schulbauvolumen von allen Bezirken den mit Abstand größten Anteil an der BSO) sieht vor, wo möglich, den Schulbetrieb bei Sanierungen komplett auszulagern. Eine zentrale Rolle soll dabei die Werneuchener Wiese an der Kniprodestraße spielen. Künftig sollen dort umfangreiche Schulcontainerdörfer entstehen. Temporäre Sporthallen sind hingegen bisher nicht geplant. Ob Schulsport und Vereinssport in der Zeit der Umsetzung weiter stattfinden kann, ist ungewiss. Im Übrigen entfällt dadurch auch der Standort für die zusätzliche Sporthalle der Kurt-Schwitters-Schule, so dass diese Schule mit der Standortsuche von vorne beginnen muss.

G Typisierung behindert Schulbau

Zusätzliche Planungs- und Genehmigungszeiten

Bezogen auf die Bauteile ist der Vorfertigungsgrad im Bauen in Deutschland allgemein bereits sehr hoch. Bauteile, deren Herstellung nicht schon durch bauaufsichtlich eingeführte Normen geregelt ist, benötigen grundsätzlich eine allgemeine bauaufsichtliche Zulassung (abZ) oder eine Europäische Technische Bewertung (ETA). Neue Bauteile erfordern einen langen Vorlauf in der Produktentwicklung und in der Erteilung von abZ bzw. ETA. Soll eine erstellte statische Berechnung für mehrere Standorte gelten, ist die entsprechende Freigabe als sogenannte Typenstatik von einem der bautechnischen Prüfmänner in Deutschland zu erteilen. Alle drei Vorgänge – bauaufsichtliche Zulassung, Europäische Technische Bewertung und Typenstatik – erfordern zusätzliche Planungs- und Genehmigungszeiten von ein bis drei Jahren.

Vorfertigung hat meist eine Qualitäts- kein Quantitätsziel

Ein erhöhter Vorfertigungsgrad erfolgt oft eher wegen einer geforderten höheren Qualität von Betonoberflächen, die bauseits so nicht hergestellt werden können, als wegen Kosteneinsparung oder schnellerem Bau.

Nur wenige für Schulen verfügbare Grundstücke in Berlin eignen sich für Typenbauten

Neue Schulen stellen eine relativ kleine Stückzahl gleichartiger Bauten dar (60 neue Schulen gegenüber z.B. 80.000 neu zu bauenden Wohnungen). Die Berliner Wohnungsbaugesellschaften haben jede für sich bereits Typenwohnungen entwickelt. Keine davon kam jedoch bisher zum Einsatz, weil trotz der wesentlich höheren Zahl zu bauender Wohnungen die tatsächlich möglichen Serien durch die vorhandenen Grundstücke so stark reduziert wurden, dass der Einsatz von Typenbauten nicht lohnend erschien. Diese Einschränkung gilt für Schulen gleichermaßen: Auch hier muss eine Anpassung an die Grundstücke erfolgen.

In einem Gespräch zwischen VertreterInnen des Berliner Landeselternausschusses mit VertreterInnen der HOWOGE gesteht die HOWOGE selbst an, dass der typisierungsfähige Anteil der Schulen unter einem Drittel aller zu planenden Neubauten liegt:

„Die Schulneubauten werden nach dem neuen Flächenprogramm gebaut. Werden es bei der HOWOGE individuelle architektonische Entwürfe oder werden es „Typenbauten“, die dann alle gleich aussehen? Antwort HOWOGE: Beim überwiegenden Teil der Neubauten werden individuelle architektonische Entwürfe zum Tragen kommen. Es wird aber auch auf geeigneten Grundstücken ein Teil in Typenbauweise ausgeführt. Die HOWOGE geht von max. 25-30 % der Bauten aus.“¹²⁶

Die HOWOGE geht von max. 25-30% „typisierbaren“ Bauten aus. Da die HOWOGE selbst nur etwa die Hälfte der Neubauten übertragen bekommen soll, würde sie die Typenbauweise wohl maximal für 15% der neu zu bauenden Schulen zum Einsatz bringen - also für etwa fünf Schulen und sechs Erweiterungsbauten, das wären Kleinst-Serien.

Typisierung benötigt einen Bezug zur Bauteilproduktion

Eine Produktentwicklung kann kaum sinnvoll ohne eine Kooperation mit der Industrie erfolgen, die dann die Serien herstellen soll. Im privaten Wohnungsbau trägt zum Beispiel das Unternehmen Vonovia dem Rechnung. Es hat sich Fertigteilkapazitäten hinzugekauft. Die HOWOGE hat keine eigenes Fertigteilwerk und auf absehbare Zeit auch nicht das Geld, um eines zu kaufen. Es bestünde

¹²⁶<https://leaberlin.de/267-aktuelles/3843-bericht-vom-treffen-mit-der-HOWOGE-am-21-06-2018>

die Gefahr, dass die entwickelten Produkte später keinen Produzenten finden, der sie (in vertretbarer Zeit zu akzeptablen Kosten) herstellen möchte. Die Typenschulen und –Sporthallen im Osten Berlins wurden gemeinsam mit der Bauteilproduktion Ostdeutschlands entwickelt.

Plattenbauten hatten insbesondere in den 1970er Jahren Konjunktur, in Ostdeutschland auch noch in den 1980ern. Erfahrungen mit dem Plattenbau sind ja nicht durchweg positiv. Ästhetisch und funktional wurden erhebliche Kompromisse eingegangen, die Dauerhaftigkeit ließ zu wünschen übrig und Sanierungen erweisen sich als aufwändig. Diese Diskussion wurde mit Bezug auf eine Typisierung im Berliner Schulbau bisher nicht im Ansatz geführt.¹²⁷ Auch die Produktionskapazitäten müssen mitbedacht werden. Die Fertigteilerwerke in der Region sind aktuell bereits ausgelastet. Eine relativ kleine Stückzahl gleichartiger Bauten (40 bis 60 Schulen) stellt keinen nennenswerten Anreiz für eine Kapazitätserweiterung dar. Im Anschluss zum Nachwendebauboom in Berlin gab es einen schweren Einbruch der Bauwirtschaft um die Jahrtausendwende. Damals hat die öffentliche Hand viel Vertrauen verspielt, was die Konstanz ihrer Bautätigkeit betrifft.

Wer auf Prototypen verzichtet, produziert auch Fehler in Serie

Für so eine Produktentwicklung wäre im Grunde die Erstellung von Prototypen erforderlich. Das würde den anvisierten Zeitrahmen jedoch gänzlich sprengen. Hat man keinen Prototypen, läuft man Gefahr, gravierende Fehler nicht nur in einer Schule zu machen, sondern bei mehreren Schulen zu wiederholen. Schlecht entwickelte Kleinst-Serien könnten den Nutzen der Wiederholung kaum entfalten, wären aber vor den Risiken der Wiederholung nicht geschützt.

Auch ließen sich serielle Typenbauten kaum schneller errichten, weil zwar der Bau rascher erfolge, jedoch mehr Zeit in die Planung gesteckt werden müsste. So müssten Prototypen gebaut werden, um serielle Fehler beim späteren Bau zu vermeiden. Das Problem sei vergleichbar mit dem Autobau: „Auch dort würde nie sofort der erste Prototyp in Serienproduktion gehen, sonst duplizieren sie jeden Fehler. Gerade mehrfach vorgesehene Modulbauten benötigen also einen langen Vorlauf. Daher liegt die Lösung für schnelles Bauen eher in einem breit gestreuten Vorgehen.“¹²⁸

Berlin hat in genau diesem Feld bereits eine sehr schmerzliche Erfahrung machen müssen: 14 Mittelstufenzentren, die die DEGEWO in den 1970er Jahren für den West-Berliner Senat baute, hatten 14 Mal dieselben Mängel. Besonders bekannt wurde davon das dort verbaute Asbest, es gab aber noch zahlreiche weitere Mängel insbesondere hinsichtlich der Belüftung, des Schallschutzes und der Versorgung mit Tageslicht. In der Folge betrug die Standzeit nur 15 Jahre. Die Schulen mussten letztlich ausnahmslos abgerissen werden, eine einfache Asbestsanierung wäre nicht ausreichend gewesen. Es war sowohl finanziell als auch bezogen auf die Folgen für die SchülerInnen, das Lehrpersonal und die Eltern ein riesiges Desaster. Die temporären Umsetzschulen bestanden jahrzehntelang, der Unterricht dort hatte mit erheblichen Schwierigkeiten zu kämpfen. Noch 2016, über 25 Jahre nach der Räumung, wurde in Räumen unterrichtet, die eigentlich nur als Notbehelf für kurze Zeit gedacht gewesen waren.

Kaum zusätzliche Vorfertigung im Ausbau

Bauen ist in die drei Bereiche Tragwerk, Ausbau und Gebäudetechnik gegliedert. Typisierungen beziehen sich meist nur auf das eigentliche Tragwerk. Dabei macht der Ausbau, also die Verlegung

¹²⁷Die AG Schulraumqualität der Senatsverwaltung für Bildung hat ihre Raumkonzepte völlig abstrakt formuliert. Schläge man diesem Gremium die bei einer Typenbaulösung zu erwartenden Plattenbau-Varianten vor, man würde dort vermutlich die Hände über dem Kopf zusammenschlagen

¹²⁸Michael Mackenrodt, zitiert in: Kai Schlieter (2018), a.a.O.

der Leitungen für die Medien, Ver- und Entsorgung, der Trockenbau etc. heutzutage meist über 50 Prozent des Bauvolumens aus. Im Ausbau ist der Vorfertigungsgrad noch geringer. Es gibt zwar große Hotelketten, die komplett ausgebaute Nasszellen mit dem Kran eingehen lassen. Welche längerfristigen Erfahrungen es mit dieser Bauweise gibt, ist bisher kaum dokumentiert. Tendenziell ist ein solches Vorgehen „umbaueindlich“ und verursacht später höhere Folgekosten, wenn die Ausbauten zum ersten Mal ausgetauscht oder saniert werden sollen. Für Schulen wurden solche Verfahren noch nicht entwickelt. Eine Vorfertigung im Bereich Ausbau scheidet also aller Voraussicht nach aus.

Keine zusätzliche Vorfertigung in der Gebäudetechnik

Die Gebäudetechnik umfasst zumeist die Lüftung und Klimatisierung der Gebäude. Hier gibt es keine nennenswerten Typisierungen der Anlagen jenseits dessen, was die Hersteller ohnehin schon als eigene Standards gebildet haben.

Kaum zusätzliche Vorfertigung im Tragwerk

Der Vorfertigungsgrad beim Tragwerk ist selbst dann nicht hoch, wenn es große Serien gibt wie im Wohnungsbau. Als Fertigteile kommen dort hauptsächlich Treppen und Balkone zum Einsatz. Schon bei Fassaden gibt es kaum noch Vorfertigung. Stützen und Wände gibt es in bestimmten Bauweisen schon heute vorgefertigt – hier sind keine Neuentwicklungen nötig. Auch sogenannte Filigrandecken, die dann mit Ortbeton aufgefüllt werden, gibt es seit Jahrzehnten. Fundamente müssen stets neu gegossen werden. Gelingt es, ein Drittel des Tragwerks - zusätzlich zu den bisher schon möglichen Vorfertigungen! - als Fertigteile zu planen und zu bauen, so ist das als hoch anzusehen.

Eine Typisierung ist also nicht nur lediglich für einen Bruchteil der in Frage kommenden Gebäude überhaupt realisierbar, sondern auch bezogen auf die Gebäude selbst nur auf einen Bruchteil des zu verbauenden Volumens. Will man also den Gesamtumfang dessen überschlagen, was im Berliner Schulbau zusätzlich zu vorhandenen Standards typisierbar ist, so sind die folgenden Brüche zu multiplizieren:

25 Prozent der Neubauten (= $\frac{1}{4}$, Angabe der HOWOGE)

50 Prozent des Bauvolumens (= $\frac{1}{2}$, nur das Tragwerk, ohne Ausbau und Gebäudetechnik)

33,3 Prozent vom Tragwerk (= $\frac{1}{3}$, nur Treppen sowie einzelne Stützen und Wände)

Typisierbares Bauvolumen = $0,25 * 0,5 * 0,33 = 0,041$, das entspricht 4,1 Prozent.

Die beschriebenen erheblichen Verzögerungen würden also für vier Prozent des Bauvolumens in Kauf genommen. Das ist nicht zu rechtfertigen, selbst wenn es bei diesen Bauteilen Einsparungen gäbe (wofür es keine Belege gibt). Die genannten Verzögerungen würden schließlich für das gesamte Bauvolumen greifen und aller Voraussicht nach erhebliche Kosten verursachen.