

RdB-Vorlage-Nr. R-172/2017

Ergänzung der Vorlage Nr. R-145/2017

Ich bitte, für die Sitzung des Rats der Bürgermeister

am 24.08.2017

folgende Angelegenheit für die Tagesordnung vorzusehen:

1. Beratungsgegenstand: Konzept „Schulbau und -sanierung in Berlin kurz-, mittel und langfristig (Phase I und Phase II)
2. Berichtersteller(in): Bezirksbürgermeister Kleebank
3. Beschlussentwurf:

Der Rat der Bürgermeister (RdB) möge beschließen:

Der RdB begrüßt den Beschluss des Berliner Senats vom 13. Juni 2017 mit dem Titel Konzept „Schulbau und -sanierung in Berlin kurz-, mittel und langfristig (Phase I und Phase II)“.

Der RdB interpretiert diese Vorlage als Auftrag an die Bezirke und Selbstverpflichtung des Berliner Senats, die Sanierung der Berliner Schulen und die bedarfsgerechte Bereitstellung einer ausreichenden Zahl von Schulplätzen in der wachsenden Stadt Berlin zu sichern. Denn der Senat selbst stellt in seiner Vorlage fest:

Grundsätzlich erfolgt die Optimierung der Aufgabenerfüllung Bau und Sanierung ohne rechtliche Änderung der Schulträgerschaften. Die Bezirke bleiben als Schulträger somit dauerhaft in voller Verantwortung. Die Steuerung des Senats erfolgt insbesondere durch gezielte Zuweisung zusätzlicher Ressourcen für Sanierung und Neubau.

Daher fordert der RdB ein Ende der Debatte um eine Veränderung der Aufgabenverteilung zwischen Land und Bezirken hinsichtlich der Schulträgerschaft und der Zuständigkeiten für den Schulbau. Stattdessen fordert der RdB ein klares Bekenntnis aller politisch Verantwortlichen zur Zuständigkeit der Bezirke und die Konzentration auf schnelle, pragmatische und funktionale Lösungen im Sinne der

Schülerinnen und Schüler, der Eltern und der Lehrkräfte.

Die hier zu behandelnde Vorlage des Berliner Senats basiert u.a. auf vorangegangenen Prozessen, Entscheidungen und Vereinbarungen der letzten Wahlperiode, der neuen Landesregierung und des Berliner Abgeordnetenhauses.

Aus all dem ergibt sich für den RdB nun die Notwendigkeit nicht nur zu dieser Vorlage Stellung zu nehmen, sondern auch die entscheidenden Bedingung für das praktische Gelingen („vor Ort“) der Schulbauoffensive zu formulieren und eine einvernehmliche Haltung zu den möglicherweise Struktur ändernden Aspekten der Schulbauoffensive zu formulieren.

I. Bedingungen für das Gelingen der Schulbauoffensive

Um den Abbau des Sanierungsstaus und eine ausreichende Zahl Schulplätze fristgerecht zur Verfügung zu stellen, müssen für die vom Berliner Senat ausgerufene Schulbauoffensive sehr schnell entscheidende Weichenstellungen vorgenommen werden.

Das Gelingen der Schulbauoffensive hängt entscheidend von der Gewährleistung der nachfolgenden Bedingungen in den Bereichen Finanzierung, Personal, Baukapazitäten und Umsetzung einheitlicher Standards ab. Daher fordert der RdB den Berliner Senat auf, die folgenden Voraussetzungen zu prüfen bzw. zu schaffen:

a. Finanzierung - Baumittel

Die Finanzierung der Berliner Schulbauoffensive erfolgt aus einer großen Zahl von Finanzierungsinstrumenten mit unterschiedlichen Rahmenbedingungen, die sich derzeit zum Teil im laufenden Verfahren ändern.

Zu einer verlässlichen Maßnahmenplanung gehört aber unabdingbar eine verlässliche Finanzierungsplanung. Und zwar hinsichtlich der rechtlichen Bedingungen, hinsichtlich der verfügbaren Finanzmittel und hinsichtlich der zeitlichen Vor- und Abläufe.

Der RdB erwartet daher vom Senat von Berlin für eine über den Doppelhaushalt 2018 / 2019 hinaus reichende verlässliche Finanzierungsplanung in Bezug auf die zukünftig zur Verfügung stehenden Finanzierungsinstrumente zu sorgen.

Ein besonderes Problem bei der Durchführung größerer Sanierungs- und/oder Erweiterungsmaßnahmen ist in bestimmten Fällen die Jährlichkeit des Landeshaushaltes. Diese Schwierigkeiten hängen mit den Besonderheiten bei Bauprojekten zusammen, aus deren besonderen und nicht veränderlichen Merkmalen heraus immer wieder Verschiebungen im Zeitplan resultieren.

Der RdB bittet daher den Senat von Berlin zu prüfen, ob und wie die

vorhandenen Finanzierungsinstrumente vereinfacht und zusammengefasst werden können. Im Gegenzug wäre es aus Sicht der Bezirke sinnvoll, die Sanierungsprogramme aufzugeben. Für bereits aus Sanierungsmitteln begonnene Maßnahmen, die eine „intervallfreie“ Fortsetzung erfordern, müsste eine Übergangsregelung geschaffen werden.

b. Personal - Personalmittel

Die Umsetzung der Berliner Schulbauoffensive hängt wesentlich von der Verfügbarkeit von geeignetem Personal im richtigen Umfang an der richtigen Stelle ab.

i. Schulamt als Schulträger

Das Schulamt übt unabhängig von der Wahl der Baudienststelle immer die Funktion des Schulträgers aus (s.o.). Daher verbleiben dort wesentliche Funktionen ggf. in Abstimmung mit anderen Dienststellen wie die Ermittlung des schulischen Bedarfs (Bedarfs-, Raum-, Funktions- und Ausstattungsprogramm), die Sicherstellung der organisatorischen Voraussetzungen für die Durchführung von Unterricht auch während der Bauphase, die Sicherstellung des Informationsflusses zu den Schulen und den bezirklichen Gremien nach Schulgesetz sowie die partizipative Einbindung der Schulgemeinschaften in den gesamten Planungs- und Umsetzungsprozess.

Der RdB erwartet hierfür von der AG Ressourcensteuerung die Entwicklung eines Modells hinsichtlich der Personalausstattung sowie vom Senat von Berlin die Bereitstellung der ggf. erforderlichen Personalmittel.

Der RdB weist darauf hin, dass für die Umsetzungsdauer der Schulbauoffensive von einem deutlichen erhöhten Personaleinsatz in den Schulämtern auszugehen ist, der nach dem Abbau des Sanierungsstaus wieder deutlich sinken wird.

ii. Personalmiteileinsatz Fachbereiche Hochbau

Im Land Berlin existiert kein anerkanntes Personalbemessungssystem. Aufgrund des massiven Aufgabenzuwachses („Fallzahlensteigerung“) ist die äußerst kurzfristige Entwicklung eines Modells der Personalzuweisung für die Fachbereiche Hochbau eine entscheidende Voraussetzung für das Gelingen der Schulbauoffensive.

Für die Fachbereiche Hochbau muss dieses Modell auch den Personalmiteileinsatz für die bauliche Unterhaltung und investiven Maßnahmen der restlichen Gebäude beinhalten.

Der RdB geht von einem zukünftig stark erhöhten Personaleinsatz in den bezirklichen Fachbereichen Hochbau aufgrund der aufwachsenden Mittel der baulichen Unterhaltung Schule, der SIWA- und Sanierungsmittel, der zahlreichen Erweiterungsmaßnahmen an vorhandenen Schulstandorten und der weiterhin uneingeschränkt gegebene Zuständigkeit für die größere Zahl an Schulstandorten aus.

Eine Stellenreduzierung in den Fachbereichen Hochbau mit der Abgabe von Personal und Personalmitteln an andere Baudienststellen schließt der RdB auf der Basis des derzeitigen Kenntnisstandes aus.

Der Fachkräftemangel bei den bautechnischen Berufen führt zusammen mit der vergleichsweise niedrigen Bezahlung in der vorhandenen Tarifstruktur bereits seit einiger Zeit zu einem strategischen Nachteil bei den Stellenausschreibungen der bezirklichen Fachbereiche Hochbau.

Der RdB hält die im Personalpolitischen Aktionsprogramm 2017/2018 avisierten Maßnahmen im Bereich der bautechnischen Berufe für sinnvoll aber bei weitem nicht ausreichend.

Daher erwartet der RdB vom Berliner Senat zusätzliche Möglichkeiten für finanzielle und weitere motivierende Anreize sowohl bei Beamtinnen und Beamten als auch bei Tarifbeschäftigten zur prüfen und oder neu zu schaffen und etwaige Begrenzungen bei der Anwendung der vorhandenen aufzuheben oder zu lockern.

iii. Weitere bezirkliche Fachämter

An der Planung und konkreten Umsetzung der Schulbauoffensive wirken weitere bezirkliche Fachämter mit, bei denen die Auswirkungen der Umsetzung der Berliner Schulbauoffensive derzeit nicht bezifferbar sind. Es handelt sich zum Beispiel um das Straßen- und Grünflächenamt, die Straßenverkehrsbehörde, das Amt für Umwelt- und Naturschutz, das Stadtplanungsamt (u.a. mit der Bauaufsicht). Ggf. muss hier nachgesteuert werden.

c. Baukapazitäten – Generalunternehmer

Bereits heute macht sich in zahlreichen Gewerken ein Mangel an leistungsfähigen Unternehmen der Baubranche bemerkbar.

Daher empfiehlt der RdB den Bezirken die Durchführung eines Teils der Sanierungs- und Erweiterungsprojekte mit General- oder Totalunternehmern zu prüfen.

d. Zuständigkeiten und Standards

Unabhängig von gegenwärtigen oder künftigen Rollenträgern auf der operativen Ebene ist die Wahrnehmung der „ministeriellen“ Aufgaben auf der Ebene der Hauptverwaltungen von großer Bedeutung für die Prozess- und Ergebnisqualitäten aller Schulbauvorhaben.

i. Programm- und Ausstattungsstandards

hierfür zuständig ist die Senatsbildungsverwaltung. Unter Federführung dieser Behörde arbeitete die interdisziplinäre Facharbeitsgruppe „Schulraumqualität“.

Ein Abschlussbericht liegt vor und wurde über Medien bereits kommuniziert.

Es wird nachdrücklich empfohlen, entsprechende Arbeitsergebnisse auf Senatsebene abzustimmen sowie die finanziellen, bautechnischen und schulfunktionalen Auswirkungen transparent darzulegen, um hieraus verbindliche Vorgaben (Raum-, Ausstattungs-, und Funktionsprogramm) für die anstehenden Sanierungen bzw. Umbau- und Neubauvorhaben zu gewinnen.

ii. Bautechnische Standards

Hierfür zuständig ist die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung. Es wird nachdrücklich empfohlen, dass seitens dieser Behörde – ggf. in Abstimmung mit anderen Senatsfachverwaltungen – eindeutige Standards, u.a. zur energetischen Qualität (siehe klimapolitische Zielsetzungen gem. EWG Bln) oder zur Innenraumlufthygiene in Schulen (Stichwort: Lüftungsanlage) als Planungsgrundlage vorgegeben werden.

iii. Verfahrensstandards

Hierfür zuständig ist die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung im Einvernehmen mit der Senatsverwaltung Finanzen.

Die bestehenden Regularien zur Aufstellung und Fortschreibung der mittelfristigen Finanzplanung einschließlich der haushaltstechnischen Bauvorbereitung sind zu prüfen und ggf. fortzuschreiben, auch unter Berücksichtigung künftiger zusätzlicher Rollenträger. Ziel ist die Unterstützung möglichst effizienter und beschleunigter Planungs- und Prüfprozesse.

Mit der Schulbauoffensive reagiert die Landespolitik auf die Entwicklung der letzten Jahre, in denen Bauunterhaltungsmittel (nicht nur für Schulen) nicht auskömmlich an die Bezirke ausgereicht wurden.

Nicht berücksichtigt sind die erforderlichen Mittel für Modernisierungen, d. h. Maßnahmen

- a. die den Gebrauchswert nachhaltig erhöhen und verbessern,
- b. die den Wärme-, Schall- oder Brandschutz erhöhen,
- c. die nachhaltig die Einsparung von Energie und Wasser bewirken,
- d. die die Raumausnutzung, Belichtung, Belüftung verbessern,
- e. zur Verbesserung der Verkehrswege, wie Aufzüge und Ausstattungen für Behinderte,
- f. zur Erhöhung der Gebrauchswerte der Außenanlagen (z.B. Schulhöfe, Sportflächen).

Die zusätzlich den Bezirken zur Verfügung gestellten Mittel aus dem SSP haben die Unterfinanzierung gemildert, aber nicht wesentlich verbessert.

Vorbehaltlich der Beschlussfassungen durch die einzelnen Bezirksämter beschließt der RdB daher, dem obigen Auftrag in folgender Weise zu entsprechen:

1. Ziele

Der RdB begrüßt und teilt die in der Vorlage formulierten Ziele des Berliner Senats.

2. Aufgabenwahrnehmung

Der RdB erkennt an, dass die strategische Aufgabe Schulbau (Sanierung, Erweiterung, Neubau) nur mit einem gemeinsamen Konzept und mit gemeinsamen Anstrengungen zu bewältigen ist. Hierfür stehen alle Bezirksämter von Berlin zusammen mit dem Senat von Berlin gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern in einer gemeinsamen Verantwortung.

Der RdB fordert daher die Berliner Bezirke auf, sich dem folgenden Konzept durch die erforderlichen Beschlussfassungen im Bezirksamt und mit dem Abschluss einer entsprechenden Verwaltungsvereinbarung mit dem Berliner Senat anzuschließen.

a. Schulneubauten

Schulneubauten der kommenden 10 Jahre sollen nach dem Konzept des Berliner Senats in der Zuständigkeit der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung oder der HOWOGE auf dem Wege der Amtshilfe bearbeitet werden. Der RdB stimmt dieser Vorgehensweise unter folgenden Voraussetzungen zu:

Das Controlling und die Verantwortung für die Einhaltung der Kosten und des Zeitplans liegen bei der betreffenden Baudienststelle.

Abweichend von der im Modellvorhaben beschleunigter Schulbau (MOBS) festgelegten Regelung soll zukünftig bei Schulneubauten nicht die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie der Bedarfsträger sein, sondern der betreffende Bezirk als Schulträger.

Der RdB fordert den Berliner Senat und das Berliner Abgeordnetenhaus darüber hinaus auf, alle Voraussetzungen zu schaffen, damit das beschleunigte Verfahren für alle nachfolgenden Schulneubauten als Regelverfahren angewendet werden kann.

Einen dauerhaften Eigentumsübergang von schulischen Liegenschaften und einen dauerhaften Verbleib von Schulneubauten in einem anderen als dem Eigentum des zuständigen Schulträgers lehnt der RdB ab.

b. Sanierungsfälle über 10 Mio. Euro

Sanierungsfälle dieser Kategorie sollen durch die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung bzw. die HOWOGE übernommen werden.

Der RdB weist in diesem Zusammenhang auf folgende Sachverhalte hin:

- i. Weder die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung noch die HOWOGE verfügen derzeit über die schulfachlichen Kompetenzen, die für die Durchführung einer solchen Sanierungsmaßnahme im laufenden Betrieb erforderlich sind.
- ii. Darüber hinaus sind beiden Organisationen die konkreten Gegebenheiten vor Ort nicht bekannt.

- iii. Im Ergebnis werden beide Organisationen auf die detaillierte Zuarbeit sowohl des Schulamtes als Schulträger als auch des bezirklichen Facility Managements als bisheriger Baudienststelle angewiesen sein.
- iv. Daher verringert sich der Aufwand für die bezirklichen Stellen durch die Übertragung dieser Aufgabe bis zum fertigen Aufbau entsprechender Kompetenzen bei SenStadtWohn bzw. der HOWOGE nicht.
- v. Der Aufwand für die Bezirke wächst jedoch um den zusätzlich zu leistenden Wissenstransfer.

Sofern für den Standort auch eine Erweiterung vorgesehen ist, muss im Rahmen eines Werkstattverfahrens (s.u.) auch die Einbeziehung der Erweiterungsmaßnahme geklärt werden. Dabei ist der Zeitpunkt einer notwendigen Erweiterung durch Schülerzahlzuwachs ggf. für die Fertigstellung der Erweiterung als zwingend anzusehen und dementsprechend in der Zeitplanung zu berücksichtigen.

Sofern für die Schule kein Ausweichstandort existiert und die Sanierung im laufenden Betrieb erfolgen muss, so sind die äußeren Rahmenbedingungen gemeinsam mit der Schule und dem Schulträger so abzustimmen, dass die Organisation und die Durchführung von Unterricht möglichst wenig belastet werden.

Grundsätzlich empfiehlt der RdB für die Durchführung von Maßnahmen dieser Kategorie die Sanierung in einem leeren oder zumindest teilweise leeren Schulgebäude durchzuführen.

Die Möglichkeit auf ein Angebot des Landes an Klassenraumcontainern zugreifen zu können, wird daher ausdrücklich begrüßt. Falls notwendig und sinnvoll muss auch die Anmietung von Ersatzflächen in Erwägung gezogen und ggf. eingeplant und in der Gesamtmaßnahme mitfinanziert werden.

- c. Sanierungsfälle zwischen 5,5 und 10 Mio. Euro in der Zuständigkeit des Bezirks

Der RdB sieht die Gründung von gemeinsamen Sanierungsgesellschaften aus folgenden Gründen kritisch und kann sie den Berliner Bezirken nicht empfehlen:

- i. Bis zur Arbeitsfähigkeit der neuen Sanierungsgesellschaften vergehen mindestens zwei Jahre. Dies ist bedingt durch die Schaffung der rechtlichen Grundlagen und durch den praktischen

Aufbau einer neuen Organisation mit betriebsinternem Regelwerk, Personalbeschaffung, Budget und Ablauforganisation. Bis dahin geschieht an den betroffenen Schulstandorten nichts außer Notstandsverwaltung.

- ii. Die Möglichkeit der außertariflichen Vergütung bringt die Bezirke in der Konkurrenz um die identischen Professionen in eine strategisch nachteilige Position mit allen negativen Folgen. Ob durch begleitende Maßnahmen dieser Nachteil ausgeglichen werden kann (siehe oben), ist offen.

Der RdB empfiehlt daher die Durchführung dieser Sanierungsmaßnahmen in der Verantwortung der Bezirke in einem wie folgt beschriebenen Kooperationsmodell mit neu zu schaffender Geschäftsstelle. Alle Bezirke sollen sich an diesem Kooperationsmodell beteiligen.

Der RdB beschließt die Einrichtung einer Arbeitsgruppe, die bis Mitte Oktober ein entsprechendes Kooperationsmodell entwickelt. Federführung hat der Bezirk Marzahn-Hellersdorf. Der RdB erwartet die Einbindung von politisch Verantwortlichen, die Einbindung von Leitungen der Serviceeinheiten Facility Management, Personal und Finanzen und der Schulämter. Es müssen alle 12 Bezirke in der Arbeitsgruppe vertreten sein.

Grundlage für die Beratung ist der Entwurf für ein Kooperationsmodell, Beispiel City Ost (Arbeitstitel).

d. Sanierungsfälle unter 5,5 Mio. Euro

Diese Sanierungsfälle bearbeitet das Bezirksamt in eigener Zuständigkeit und in enger Abstimmung mit der betreffenden Schule.

Für diese aus der pauschalen Investitionszuweisung der Bezirke zu finanzierenden Maßnahmen muss die pauschale Zuweisung entsprechend aufgestockt werden. Die bisher angewandte Berechnungsmethodik und die sich daraus ergebende Zuweisung ist nicht geeignet, die Schulbausanierungs- und -erweiterungsbedarfe zu finanzieren.

3. Steuerung

a. Taskforce und Projektgruppe

Der RdB erkennt das Bestreben des Senats von Berlin an, mit der Einrichtung der Taskforce die Voraussetzungen für eine gesamtstädtische Steuerung des prioritären Projektes Schulbau zu

schaffen.

Weil dieses Projekt die enge Zusammenarbeit verschiedener Senatsverwaltungen mit allen zwölf Bezirken erfordert, begrüßt der RdB darüber hinaus die Einrichtung einer Projektgruppe, in der die auf einzelne Bezirke bezogenen Prozesse abgearbeitet werden sollen.

Der RdB begrüßt die Übernahme des Risikomanagements durch die Taskforce und die nachgeordnete Projektgruppe. Der RdB erwartet von der Taskforce eine klare und evaluierbare Formulierung der Kriterien, die bei der Risikobewertung zugrunde gelegt werden.

Der RdB weist ergänzend darauf hin, dass diese Maßnahmen nicht ausreichen, und empfiehlt wie folgt:

b. Sanierungsfahrpläne und Partizipation

Der RdB empfiehlt die detaillierte Erstellung von Sanierungsfahrplänen der Kategorien über 5,5 Mio. Euro im Rahmen von Werkstattverfahren.

Daran sollen u.a. weitere bezirkliche Dienststellen sowie Vertreter/innen der Schule (Schulleitung, Lehrervertreter, Elternvertreter) und der bezirklichen Gremien teilnehmen. Ggf. wird ein externes Büro mit der Moderation des Prozesses beauftragt. Mit diesem Verfahren sind die unmittelbare Beteiligung der Schulgemeinschaft und ein optimaler Informationsfluss sichergestellt.

4. Begründung:

Der Ausschuss für Finanzen, Personal und Wirtschaft hat die Vorlage Nr. R-145/2017 in einer gemeinsamen Sitzung mit den mitberatenden Ausschüssen Bildung, Wissenschaft, Jugend, Kultur und Europa sowie Stadtentwicklung, Wohnen, Umweltschutz, Verkehr, Energie und Betriebe am 11.08.2017 beraten. Die Mitglieder aller drei Ausschüsse haben einstimmig beschlossen, dem Rat der Bürgermeister den obigen Beschlussentwurf zu unterbreiten.

.....
Bezirksbürgermeister Kleebank