

Kurzstudie

zu Prognosefehlern als Basis der Berliner Schulbauoffensive (BSO)

Carl Waßmuth

unter Mitwirkung von

Katrin Kusche, Ulrich Scholz und Herbert Storn

Gemeingut in BürgerInnenhand (GiB) tritt ein für die Bewahrung und Demokratisierung öffentlicher Einrichtungen der Daseinsvorsorge. Gemeingüter wie Gesundheit, Bildung, Mobilität, Wasser, Grünanlagen und Energie sollen unter demokratische Kontrolle zurückgeführt werden. Ein Schwerpunkt von GiB ist die Aufklärung über Privatisierung und öffentlich-private Partnerschaften (ÖPP).

Stand: 28.05.2021

Inhalt

1. Zusammenfassung	3
2. Überfüllte Schulen, Sanierungsstau und Personalmangel.....	4
2.1. Neubau nur als Versprechen, dafür weiterhin überfüllte Schulen	4
2.2. Stillstand bei den Großsanierungen, Schneckentempo bei kleineren Sanierungen	5
2.3. Personalmangel	5
3. Statt schnell und einfach wird kompliziert und langsam gebaut	5
3.1. Neue Schulraumaufteilung mit erhöhtem Flächenverbrauch.....	6
3.2. Beschränkung auf Großunternehmen, 95 % der Berliner ArchitektInnen ausgeschlossen	6
3.3. Typenbauten	7
3.4. Schulen aus Holz.....	7
4. Umgehung des Kreditneuaufnahme-Verbots („Schuldenbremse“)	9
5. Das Howoge-Modell als Finanzanlageform in der Daseinsvorsorge	10
5.1. PricewaterhouseCoopers und Matthias Kollatz	10
5.2. ÖPP Deutschland AG und Bernward Kulle	11
5.3. Vonovia, Ernst & Young, Becker & Kries und die Howoge-Manager	11
6. Instrumentalisierung zu hoher Schätzungen	12
6.1. Prognose auf Basis der Bevölkerungswachstumsrate für 6- bis 17-Jährige.....	12
6.2. Gegenüberstellung der verschiedenen Prognosen des Senats	14
7. Falsche Superlative anstelle seriöser Schätzungen	16
8. BSO-Basis-Schätzung extrapolierte die Willkommensklassen bis 2025	17
9. Unzulässige Ausweitung des Bedarfszeitraums.....	19
10. Verdoppelung der SchülerInnenzahl an Privatschulen.....	21
11. Prognosefehler ist größer als die Zahl aller geplanten Howoge-Schulplätze.....	22
12. Durch die Einbindung der Howoge vervielfachen sich die Kosten	22

1. Zusammenfassung

Die Berliner Schulbauoffensive (BSO) sollte das größte Investitionsprojekt der rot-rot-grünen Koalition werden. Bis zu 2,8 Milliarden Euro sind in einem 10-Jahres-Zeitraum für Neubau und Erweiterung vorgesehen, um den Bedarf auf Grund zusätzlicher Schülerinnen und Schüler zu decken. Den Bedarf hatte der Senat 2016 auf 84.000 zusätzliche Schülerinnen und Schüler geschätzt (BSO-Basis-Schätzung).¹ Die Prognose war allerdings schon zum Zeitpunkt der Koalitionsverhandlungen künstlich überhöht worden. Die zu hohen Zahlen basierten auf einer Umstellung der Prognosemethode der Senatsverwaltung für Bildung. Maßgeblich verantwortlich für die Aufrechterhaltung und Instrumentalisierung angeblich hoher Bedarfe war und ist jedoch die Senatsverwaltung für Finanzen. Vor allem legte sie den temporären Anstieg durch die Willkommensklassen so aus, dass in jedem der kommenden zehn Jahre zusätzliche Willkommensklassen zu schaffen seien.

Die zu hohe Schätzung wurde durch die tatsächliche Entwicklung ebenso widerlegt wie durch Aussagen des Landesamts für Statistik und sogar mehrfach durch Prognose-Korrekturen der Senatsverwaltung für Bildung selbst. Die Senatsverwaltung für Bildung hat kein Interesse an überhöhten Prognosen, da diese verlangen, sofort mit der umfangreichen Einstellung von Lehrpersonal zu beginnen.

Nichtsdestotrotz ist die BSO-Basis-Schätzung bis heute Grundlage der Berliner Schulbauoffensive.

Man könnte vermuten, dass in der aktuellen Schulplatz-Mangelsituation kaum zu viel gebaut werden kann, weswegen eine gewisse zu hoch angesetzte Prognose unschädlich ist. Tatsächlich hatte sie aber eine umgekehrte Wirkung: Obwohl viele Schulen aktuell überfüllt sind, wurde zunächst nicht gebaut! Durch die zu hohe Schätzung ließ sich nämlich begründen, dass Bezirke und Senatsbauverwaltung das große Volumen allein nicht schaffen würden und eine Auslagerung an die Howoge Abhilfe schaffen könnte. Schon die Vorbereitung der Auslagerung an die Howoge hat bereits fast fünf Jahre in Anspruch genommen, in denen die betreffenden Schulbauten nicht gebaut wurden. Es wurden auch kaum Kapazitäten aufgebaut, so dass Schulbau in Berlin weiterhin langsam bleibt. Dies spüren die Schulen, die jetzt unter den Überbelastungen leiden und die keinen Nutzen von Bauten haben, die in zehn Jahren eröffnet werden, wenn die SchülerInnenzahlen wieder rückläufig sind.

Eine weitere Folge der Auslagerung drohen die exorbitanten Kosten des Modells zu werden, die auch der Landesrechnungshof in seinem Gutachten von 2020 scharf kritisierte. Pro Schulplatz will die Howoge bis zum 2,5fachen des Bundesdurchschnitts aufwenden. Durch die im Auslagerungsmodell enthaltene sehr lange Bindungsfrist von 37 Jahren in den Erbbauverträgen würden dem Sektor Schulen damit für fast vier Jahrzehnte erhebliche Mittel entzogen, denen kaum Leistungen gegenüberstehen. Für die 38 Howoge-Schulen müssten bei gleichbleibendem Schuletat alle 800 anderen Schulen in Berlin vernachlässigt werden. Die Auslagerung wäre gemeinwohlschädlich; gleichzeitig würden private Interessengruppen profitieren. Einige persönliche Verknüpfungen zentraler Akteure im Senat und bei der Howoge mit Profiteuren des Howoge-Auslagerungsmodells sollten beachtet werden, es ist nicht ausgeschlossen, dass es zu einer inakzeptablen Vermischung von Interessen gekommen ist.

Die vorliegende Studie weist nach, dass plausible Prognosen für den Zeitraum 2016 bis 2025 einen Gesamtzuwachs von 54.000 SchülerInnen voraussagen, 30.000 weniger als in der BSO-Basis-Schätzung. Da aber die Howoge auch in ihren eigenen optimistischen Szenarien nur knapp 20.000 zusätzliche Schulplätze bereitzustellen verspricht, verliert die komplette Auslagerung ihre Begründung und kann entfallen. Auf diesem Wege würde wenigstens eine Milliarde Euro gespart, Schulneubau und die Sanierung maroder Schulen könnten erheblich beschleunigt und langfristig finanziell abgesichert werden.

¹ Senatsverwaltung für Finanzen (2019): „Die Schulbauoffensive des Berliner Senats“, online unter: <https://www.berlin.de/sen/finanzen/haushalt/schulbauoffensive/artikel.613867.php>, abgerufen am 9.5.2019

2. Überfüllte Schulen, Sanierungsstau und Personalmangel

Der akute Schulplatzmangel in Berlin ist zu einem erheblichen Teil Folge der zu hoch angesetzten Schätzung der SchülerInnenzahl. Unter der Angabe, ein so großes Bauvolumen mit den Kapazitäten der Bauverwaltung allein nicht schaffen zu können, wurde 2016 vorgeschlagen, ein erhebliches Volumen des geplanten Schulneubaus auszulagern, 2017 wurde dafür die Howoge ausgewählt. Mit ihr sollten Erbbauverträge mit bis zu 37 Jahren Laufzeit abgeschlossen werden, die Howoge wollte im Weiteren GeneralunternehmerInnen mit dem Bau beauftragen, und die Bezirke sollten die Schulen dann zurückmieten. Diese Verträge kamen bis heute bis auf wenige Ausnahmen nicht zustande, geschweige denn dass schon gebaut wurde. Zahlreiche Warnungen von Gemeingut in BürgerInnenhand und der Volksinitiative „Unsere Schulen“ von 2018, dass der Schulbau mit der Ausgliederung an die Howoge nicht nur teurer werden würde, sondern den Schulbau auch erheblich verzögern würde, verhallen bisher ungehört.²

2.1. Neubau nur als Versprechen, dafür weiterhin überfüllte Schulen

Seit dem Start der rot-rot-grünen Koalition 2016 ist der Mehrbedarf an Schulplätzen ebenso bekannt wie der große Sanierungsstau; man hätte sofort planen und bauen können. Stattdessen wurde vom Senat ein aufwendiger juristischer Prozess eingeleitet, um die Schulbauvorhaben in kreditmarktfähige Finanztitel zu verwandeln, mit denen man das als Schuldenbremse bezeichnete Kreditaufnahmeverbot legal umgehen könnte. Nach aktuellem Stand sind dazu 38 Erbbauverträge, 38 Projektverträge und 38 Rückmietverträge auszuhandeln. Stand Mai 2021 sind drei der Verträge unterzeichnet, und das auch nur für den Sonderfall an der Allee der Kosmonauten, wo die Howoge auf eigenem Grundstück und entsprechend nach einem anderen Vertragsmodell plant zu bauen. Im Gespräch mit der Volksinitiative äußerte der Bezirksbürgermeister von Treptow-Köpenick Oliver Igel die Einschätzung, dass eine Unterschrift schon aus vertragstechnischen Gründen vor 2022 für keinen der verbleibenden 111 Verträge möglich wäre. Die Howoge-Einbindung hätte dann den Schulbau um bereits sechs Jahre verzögert. Weitere Verzögerungen drohen durch die von der Howoge veranschlagten langen Planungs- und Bauzeiten von bis zu sieben Jahren. Neben den Verzögerungen drohen auch die erheblich höheren Kosten, welche die Howoge schon heute anzeigt, den Schulplatzmangel zu verstärken beziehungsweise zu verlängern. Dass die Howoge gegenüber dem Bundesdurchschnitt ein Vielfaches der Gelder pro Schulplatz veranschlagt, bedeutet, dass mit den zur Verfügung stehenden Geldern nur ein Bruchteil der Schulplätze gebaut werden kann (siehe dazu auch Abschnitt 12).

² Siehe dazu insbesondere:

Gemeingut in BürgerInnenhand, 2020, Brief an die Berliner Politik: Howoge-Risiken bleiben unvermindert groß, online unter: <https://www.gemeingut.org/brief-an-die-berliner-politik-howoge-risiken-bleiben-unvermindert-gross>, Berlin.

Reinhard, Benno, 2020, Rechtsgutachten zur Möglichkeit eines Verkaufs von Howoge-Schulen an Finanzinvestoren, online unter: <https://www.gemeingut.org/wp-content/uploads/2020/05/Stellungnahme-GiB-09.05.2020.pdf>, Oldenburg.

Scholz, Ulrich; Waßmuth, Carl, 2017, Kurzstudie zur Entwicklung der Ausgaben für Schulbau und -sanierung in Berlin 2012 bis 2017, Gemeingut in BürgerInnenhand, online unter: <https://www.gemeingut.org/wp-content/uploads/2017/11/Kurzstudie-Ausgaben-Schulbau-und-Sanierung-2012-bis-2017.pdf>, Berlin.

Scholz, Ulrich; Philipp, Hans; Neujeffski, Moritz, Sachstandsbericht der Berliner Schulbauoffensive Juni 2020, online unter <https://www.gemeingut.org/vertragsluecken-und-kostenexplosion-bei-der-berliner-schulbauoffensive>, Berlin.

Scholz, Ulrich; Waßmuth, Carl, 2018, Kurzstudie zur Wirtschaftlichkeit der Auslagerung von Krediten für Schulbau und -sanierung in Berlin aus dem Landeshaushalt in eine GmbH, Gemeingut in BürgerInnenhand, online unter: <https://www.gemeingut.org/gib-studie-zu-zinskosten-im-schulbau>, Berlin.

Volksinitiative Unsere Schulen, 2018, Schriftliche Stellungnahme im Rahmen der Anhörung im Hauptausschuss und im Ausschuss für Bildung, Jugend und Familie des Berliner Abgeordnetenhauses am 7. November 2018, online unter: www.gemeingut.org/Stellungnahme, Berlin.

Waßmuth, Carl, 2018, Kurzstudie zu den Auswirkungen der Berliner Schulbauoffensive (BSO) auf Beschäftigte in Berlin und Brandenburg, Gemeingut in BürgerInnenhand, online unter: <https://www.gemeingut.org/kurzstudie-bso-und-beschaefigte-in-berlin-und-brandenburg>, Berlin.

Waßmuth, Carl, 2019, Studie zu den Kosten der Berliner Schulbauoffensive (BSO) und den Auswirkungen auf Beschäftigte in Berlin und Brandenburg, online unter: https://www.gemeingut.org/wp-content/uploads/2019/10/Studie_BSO_Kosten_2018_08_29b.pdf, Berlin.

Waßmuth, Carl, 2019, Reader zu den Kosten der Berliner Schulbauoffensive (BSO) und den Auswirkungen auf Beschäftigte in Berlin und Brandenburg, im Auftrag der Stiftung Menschenwürde und Arbeitswelt, Berlin, zu beziehen über info@gemeingut.org, Berlin.

2.2. Stillstand bei den Großsanierungen, Schnecken tempo bei kleineren Sanierungen

Die Bündelung von Baumaßnahmen zu Paketen mit mehreren Großsanierungen sowie langwierige Vertragsverhandlungen haben den zeitnahen Beginn der Sanierungsvorhaben verhindert. In der Folge haben sich die Schäden teilweise vergrößert. Lehrpersonal, ErzieherInnen und SchülerInnen leiden unter den an vielen Schulen kaum tragbaren baulichen Zuständen. Verzweifelte Eltern schicken ihre Kinder auch wegen der schlechten baulichen Situation an öffentlichen Schulen auf Privatschulen. Seit 2003 hat sich die Zahl der Schulplätze in Privatschulen verdoppelt (siehe dazu auch den Abschnitt 10). Die Bezirke haben viele Sanierungen durchgeführt und den baulichen Unterhalt erheblich ausgeweitet. Dennoch bleiben auch dort Vorhaben liegen oder werden nur verzögert durchgeführt, weil das Personal für die Ausschreibung, Vergabe und Überwachung in den Verwaltungen fehlt.

2.3. Personalmangel

Die Auslagerung des Schulbaus an die Howoge führt nicht notwendigerweise zu einer Stärkung der Verwaltungstätigkeit im Bereich Schulbau. Insbesondere den Bezirken fehlt es an Fachpersonal. In einer Art Brandbrief fordern die Baukammer Berlin, die Architektenkammer Berlin, der Bund Deutscher Baumeister, die Fachgemeinschaft Bau Berlin und Brandenburg und der Architekten- und Ingenieurverein am 19. Januar 2021 von Finanzsenator Matthias Kollatz, die Personalausstattung der Berliner Bezirke und der Genehmigungsbehörden zu stärken. Sie betonen, dass eine funktionierende Verwaltung in Senat und Bezirken für eine gesunde Stadtentwicklung, die Versorgungssicherheit und das Bauen unabdingbar ist. Im Weiteren schreiben sie:

„Die Ursachen für den Personalarückgang in den Bezirksverwaltungen liegen unter anderem in den zu knapp bemessenen Stellenplänen. Auch bei der Vergütung der Personalstellen können die Bezirke nicht mit dem Berliner Senat oder der freien Wirtschaft konkurrieren. Das führt dazu, dass aktuell allein im Bereich der Ingenieurberufe rund 30 Stellen bei den Berliner Bezirken ausgeschrieben sind. Die Altersstruktur der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes und die damit verbundenen Übergänge in den Ruhestand in den nächsten Jahren wird die Situation noch verschärfen.“³

Es sind trotz überfüllter Schulen offenbar fünf Jahre weitgehend ungenutzt verstrichen, in denen Fachpersonal hätte eingestellt werden können – man ging senatsseitig wohl irrtümlich davon aus, dass die Howoge anstelle der Bezirke (und teilweise auch anstelle der Senatsverwaltung für Bauen) Personal einstellt. Ein ersatzweiser Personalaufbau bei einer landeseigenen GmbH ist jedoch nicht gleichwertig mit einer echten Stärkung der öffentlichen Verwaltung selbst. Abgesehen davon hat die Howoge nur wenige Stellen für die Projektsteuerung geschaffen, man hofft in der Howoge-Geschäftsführung offenbar, die Aufgaben ohne nennenswerte eigene Einstellung später an Dritte weitergeben zu können.

3. Statt schnell und einfach wird kompliziert und langsam gebaut

Die 2016 getroffene Annahme eines plötzlich stark anwachsenden Bedarfs an Schulplätzen hätte schnelle Bautätigkeit verlangt. Wer es eilig hat und günstig bauen möchte, sollte sich in seinen Ansprüchen beschränken. Der Berliner Senat ist anders vorgegangen. Er hat den anstehenden Schulneubau extrem verkompliziert und mit Anforderungen teuer und langsam gemacht. Höherer Platzbedarf, Beschränkung auf wenige Anbieter, Typenbauten und die teilweise Fokussierung auf den Holzbau verzögern und verteuern schon jeweils für sich den Schulbau in Berlin. In Kombination mit dem juristisch komplexen Auslagerungsmodell an die Howoge entsteht ein aberwitzig komplizierter Anforderungskatalog.

³ Schreiben an Finanzsenator Matthias Kollatz: Personalsituation in den Berliner Bezirken, abgedruckt in konstruktiv 1/2021, Berlin.

3.1. Neue Schulraumaufteilung mit erhöhtem Flächenverbrauch

Den Aufschlag machte Bildungssenatorin Sandra Scheeres. Als deutlich wurde, dass die Zahl der Schülerinnen und Schüler in Berlin wieder ansteigt, beauftragte sie im Herbst 2016 eine mit über 70 Personen besetzte Kommission, die sogenannte Facharbeitsgruppe Schulraumqualität, mit einer Neuentwicklung eines Anforderungskatalogs aus pädagogischer Sicht. Das Ergebnis der AG wurde Anfang 2018 vorgestellt und verlangte für Schulneubauten die in Berlin bisher unbekanntes „Compartments“, eine Schulraumaufteilung mit vielen Begegnungszonen und einem erheblich größeren Flächenbedarf. Dabei ging es keineswegs darum, die rund 800 teilweise stark überfüllten Schulen in Berlin zu entlasten, man wollte vielmehr die „besten Schulen der Welt“.⁴ Bausenator Sebastian Scheel führt im April 2021 dazu aus:

„So haben Vergleiche bei den von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen zu errichtenden Grundschulen gezeigt, dass die TypenbauCompartment-Grundschule eine bis zu 38 % höhere Bruttogeschossfläche und immerhin noch eine 30 % höhere Nutzfläche hat als eine gleichgroße Flur-Schule nach damaligem Standard.“⁵

Der erhöhte Flächenbedarf für diese Schulen war zu Beginn von mehreren Seiten vorausgesagt worden, nun wird die selbst getroffene politische Entscheidung von der Senatsverwaltung für Bauen als Sachzwang dargestellt, um höhere Kosten zu rechtfertigen. Es ist zu begrüßen, wenn Vorgänge vom Ende her gedacht werden, aber wenn die zur Verfügung stehenden Ressourcen nicht mitbedacht werden, führt eine solche Betrachtungsweise nicht zu mehr (hochwertigem Schulbau), sondern zu weniger (als mit denselben Mitteln möglich wäre).

3.2. Beschränkung auf Großunternehmen, 95 % der Berliner ArchitektInnen ausgeschlossen

Gleichzeitig sollen in den Ausschreibungen jeweils mehrere Schulen in Losen zusammengefasst werden. Michael Mackenrodt, Vorstand der Architektenkammer, wies bereits 2018 gegenüber der Berliner Zeitung daraufhin, dass die Ausschreibung im Schulbau 95 Prozent der Berliner Architekten ausschließen. „Die öffentliche Hand würde mit diesem Weg mit der Zeit zum Spielball eines geschlossenen Marktes weniger Großer werden“, so Mackenrodt. „Der in Berlin bestehende Mittelstand würde zum Subunternehmer der Baufirmen.“ Das Vorgehen sei „konträr zu dem, was für diese Aufgabe eigentlich sinnvoll wäre“. Mackenrodt weiter:

„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.“⁶

Bausenator Scheel begründete im April 2021 für den Senat die Zusammenfassung der Ausschreibung mehrerer Schulen in Losen wie folgt:

„Ihm sei bewusst, dass die Architektenkammer eine kleinteiligere Vergabe wünsche. [...] Der Architektenkammer gehe es dabei um architektonische Vielfalt, die Beteiligung kleinerer Büros und regionale Wirtschaftskreisläufe. Seine Verwaltung gehe aber davon aus, dass bei der Schulbauoffensive große Lose leichter zu koordinieren seien.“⁷

⁴ Martin Klesmann (2017), Schulgebäude: Berlin will die besten Schulen der Welt, Berliner Zeitung vom 11.2.2017, online unter <https://www.berliner-zeitung.de/mensch-metropole/schulgebaeude-berlin-will-die-besten-schulen-der-welt-li.16993>

⁵ Abgeordnetenhaus von Berlin (2021): Senator Sebastian Scheel gemäß Inhaltsprotokoll der öffentlichen Sitzung des Ausschusses für Stadtentwicklung und Wohnen vom 21. April 2021, online unter <https://www.parlament-berlin.de/adoss/18/StadtWohn/protokoll/sw18-071-1p.pdf>

⁶ Kai Schlieter (2018): „Berliner Schulbauoffensive“: Senat plant Billigbauten in Serie, Berliner Zeitung vom 16.6.2018, online unter <https://www.berliner-zeitung.de/mensch-metropole/berliner-schulbauoffensive-senat-plant-billigbauten-in-serie-li.44146>

⁷ Sebastian Scheel am 21. April 2021, a. a. O.

Leichtere Koordination wurde damit über Gemeinwohlziele gestellt, unter Umständen sogar über geltende gesetzliche Regelungen: Mittelstandsschutz im Zuge öffentlicher Ausschreibung ist gesetzlich vorgeschrieben. Ob die Hoffnung auf leichtere Koordination sich erfüllt, ist noch offen. Beim Bau von Flüchtlingsunterkünften hatte Berlin auch auf die Zusammenfassung der Ausschreibung mehrerer Standorte gesetzt, damit aber Schiffbruch erlitten: Anstelle einer Beschleunigung und leichterer Koordination zeigte sich, dass die Bauverwaltung sich erpressbar gemacht hatte und finanziellen Forderungen und Terminverschiebungen zähneknirschend stattgegeben musste, um überhaupt noch eine Eröffnung vorweisen zu können. Bevor im Schulbau mit den großen Losen von fünf Schulen und mehr irgendetwas einfacher wird, wird zunächst die Ausschreibung schwieriger und dauert sowohl in der Vorbereitung als auch in der Vergabe länger, vom Controlling gar nicht zu reden.

3.3. Typenbauten

Eine weitere Berliner Vorgabe ist Typenbau für den Schulneubau. Gemäß Architektenkammer-Vorstand Mackenrodt ließen sich serielle Typenbauten kaum schneller errichten, weil zwar der Bau rascher erfolge, jedoch mehr Zeit in die Planung gesteckt werden müsste.⁸ Auch Ralf Ruhnau, Präsident der Baukammer Berlin, geht davon aus, dass gerade bei modularen Typenbauten ein Vorlauf von zwei Jahren für eine gründliche Planung nötig sei.

Zu den Bedenken einer längeren Dauer kommen Sorgen hinsichtlich geringerer Qualität und höherer Kosten. Demgegenüber vertritt Bausenator Scheel die Auffassung:

„Die Modulschulen böten einen hohen Qualitätsstandard und ermöglichen gutes Lernen. Die Ergänzungsbauten aus Holzmodulen [...] seien nachhaltig, und die Kosten näherten sich immer mehr dem konventionellen Bauen an. Er gehe davon aus, dass diese Bauten deutschlandweit Vorbildcharakter hätten.“⁹

Dass sich die Kosten für die Vorbildschulen „annähern“, bedeutet, dass schon jetzt vom Senat dafür Mehrkosten in Kauf genommen werden. Mackenrodt von der Berliner Architektenkammer weist gegenüber der Berliner Zeitung darauf hin, dass Prototypen gebaut werden müssten, 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.“¹⁰

Auf Anfrage teilte die Senatsverwaltung der Berliner Zeitung 2018 mit, keinen Prototypen bauen zu wollen. Dabei hat gerade Berlin schlechte Erfahrungen mit Typenbauten im Schulbau. Eine Serie von 15 Mittelstufenzentren wurde in Westberlin zu hohen Kosten und mit langem Vorlauf von einer Berliner Wohnungsbaugesellschaft, der Degewo, errichtet. Seriell umgesetzte Planungsfehler samt Asbestverwendung führten dazu, dass die Standzeit kaum 15 Jahre betrug.¹¹ Die Kosten hatten sich gegenüber den ursprünglichen Angaben vervielfacht.

3.4. Schulen aus Holz

Als wären Compartments, große Lose und Typenbauten zusammen nicht schon kompliziert genug, überfrachtet der Berliner Senat die zeitnah benötigte Erweiterung des Schulplatzangebots auch noch mit der Anforderung, mit Holz zu bauen. Rainer Trinkus, Senatsverwaltung für Finanzen, erklärte im April 2021, der Senat habe Anfang August 2020 beschlossen, „die HOWOGE parallel zur Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen mit der Erstellung eines Konzepts zum Holzmodulbau zu beauftragen“.

⁸ Kai Schlieter (2018): „Berliner Schulbauoffensive“: Senat plant Billigbauten in Serie, Berliner Zeitung vom 16.6.2018, online unter <https://www.berliner-zeitung.de/mensch-metropole/berliner-schulbauoffensive-senat-plant-billigbauten-in-serie-li.44146>

⁹ Sebastian Scheel am 21. April 2021, a. a. O.

¹⁰ Kai Schlieter 2018, Berlin plant Billigbauten in Serie, a. a. O.

¹¹ Susanne Vieth-Entus (2018): Wenn Retortenschulen zum Albtraum werden, Tagesspiegel vom 2.1.2018, online unter <https://www.tagesspiegel.de/berlin/berliner-schulbau-wenn-retortenschulen-zum-albtraum-werden/20803300.html>

Holzbau ist ökologisch zu begrüßen. Allerdings ist es in Deutschlands Großstädten eine seltene Bauweise, die sich deswegen kaum für Vorhaben mit hohem Zeit- und Kostendruck eignet. Jahrelang war der Kinderbauernhof in Pankow der einzige Neubau in Holzbauweise in Berlin. Im Geschossbau sind meist baukostentreibende außenliegende Treppenhäuser aus Stahlbeton erforderlich, um den Brandschutzanforderungen zu genügen. Eine in der vorigen Legislatur geplante Holzbauschule in Mahlsdorf kostete bei Eröffnung bereits 34,8 Millionen Euro für 550 Schulplätze, das entspricht 63.273 Euro pro Schulplatz und ist 50 Prozent teurer als der Bundesdurchschnitt.¹² In Berlin gibt es bald nicht mal mehr einen anerkannten Prüferingenieur für Holzbau. Der einzige in Berlin zugelassene Holzbau-Prüferingenieur, der Stuttgarter Professor Werner Sobek, muss seine Tätigkeit aus Altersgründen demnächst aufgeben.¹³

Dabei ist der Senatsverwaltung bewusst:

„Alle 17 weiterführenden Schulen, die die HOWOGE neu baue, würden einzeln ausgeschrieben. Aufgrund der Unterschiedlichkeit der Anforderungen biete sich hier kein Typenbauverfahren an.“

Es wird also Doppelarbeit gemacht beziehungsweise werden doppelt so viele Holzbau-Planungskapazitäten beansprucht wie bei der Entwicklung von nur einem Konzept zum Holzmodulbau. Gleichzeitig kann die Howoge gar nicht davon profitieren, so dass die Beauftragung mit der Holzmodul-Entwicklung für die Wohnungsbaugesellschaft eine Zusatzaufgabe darstellt.

Darüber hinaus ist Bauholz im Holzexportland Deutschland und auch weltweit mittlerweile extrem knapp. Hintergrund sind der Holzbauboom in China, Brände in Kanada und drei Dürrejahre in Folge in Europa.¹⁴ Im Frühjahr 2021 verdreifachten sich einzelne Lieferpreise innerhalb weniger Wochen. Mittlerweile ist der Holzmarkt so gut wie leergefegt, neue Lieferungen sind frühestens 2022 zu erwarten. Es ist absehbar, dass die Lieferknappheit anhält, im Unterschied zu anderen Baumaterialien lässt sich beim Holz die Produktionsmenge kaum steigern.

Wer schnell Schulplätze benötigt wie Berlin, sollte sich vergegenwärtigen, dass die bestehenden Engpässe bei Planung, Genehmigung und Lieferung die Holzbauweise in Berlin ungeeignet machen für Baubeschleunigungen. Vor diesem Hintergrund erscheint es zynisch, wenn Bausenator Scheel noch Ende April dieses Jahres für Holzmodulbauten wie folgt wirbt:

„Die Ergänzungsbauten aus Holzmodulen könnten innerhalb von 14 Tagen errichtet werden.“¹⁵

Der Bausenator zeigt mit einer solchen Aussage, dass er vom Bauen wenig versteht. Allein die Baustelleneinrichtung für Schulbauten der angestrebten Größenordnung dauert zwei Wochen. Errichtungszeit ist kein Begriff, der eine Vorstellung für die Dauer des Bauens gibt; der zutreffende Begriff für die Dauer des Bauens ist die Bauzeit. Aber auch die Bauzeit macht nur einen Bruchteil der Gesamtdauer aus. Die erstreckt sich über die Vorplanung, Ausschreibung, Vergabe, Planung, Genehmigung bis zum eigentlichen Bau. Es ist also zu erwarten, dass die erste Holzmodulschule der Howoge nicht vor 2026 eröffnet wird, zehn Jahre nach dem Versprechen von Rot-Rot-Grün, das Schulplatzproblem in Berlin schnell zu mindern. Scheels „Errichtungszeit von 14 Tagen“ wird das Lehrpersonal nicht trösten, das zehn Jahre lang Überfüllung ertragen muss. Und was die SchülerInnen betrifft, so haben viele der 2016 eingeschulten Kinder dann schon die Schule abgeschlossen.

¹² Senatsverwaltung für Bildung (2019): ISS Mahlsdorf: Erster Neubau der Berliner Schulbauoffensive eröffnet, Pressemitteilung vom 5.8.2019, online unter <https://www.berlin.de/sen/bif/service/presse/pressearchiv-2019/pressemitteilung.834241.php>

¹³ Wie in anderen Bundesländern auch erlischt die Anerkennung als Prüferingenieur in Berlin gemäß Landesverordnung, „wenn der Prüferingenieur das 68. Lebensjahr vollendet hat“. Sobek wurde im Mai dieses Jahres 68 Jahre alt. Siehe auch die Liste der in Berlin anerkannten Prüferingenieure für Standsicherheit in Berlin, Stand: 15. Januar 2021, online unter <https://www.stadtentwicklung.berlin.de/service/gesetzestexte/de/download/bauen/ListePIStand.pdf>, sowie die Bautechnische Prüfungsverordnung (BauPrüfV), online unter <https://www.stadtentwicklung.berlin.de/service/gesetzestexte/de/download/bauen/BauPruefV2010Lesefassung.pdf>.

¹⁴ Aachener Zeitung (2021): Holz wird knapp: Streit über Umgang mit Rohstoff-Engpässen, Meldung auf Basis von dpa und destatis vom 12.5.2021, online unter https://www.aachener-zeitung.de/wirtschaft/holz-wird-knapp-streit-ueber-umgang-mit-rohstoff-engpaessen_aid-58108087

¹⁵ Sebastian Scheel am 21. April 2021, a. a. O.

4. Umgehung des Kreditneuaufnahme-Verbots („Schuldenbremse“)

Die Auslagerung erheblicher Teile des Schulbaus wurde einerseits mit einer erhofften Beschleunigung begründet und andererseits mit einem vorgeblich durch die Schuldenbremse vorliegenden Sachzwang. Nur ein privates Unternehmen wie die Howoge könne die nötigen Kredite aufnehmen. Hierbei kam hohen SchülerInnenzahlen eine wichtige Rolle zu. So wurde von Finanzsenator Kollatz in einer Präsentation im Rahmen der Koalitionsverhandlungen suggeriert, dass nur durch eine Umgehung der Schuldenregeln überhaupt neue Schulen gebaut werden könnten. Tatsächlich untersagen Schuldenregeln nur neue Kredite, bestimmen aber nicht, wofür Haushaltsmittel ausgegeben werden.

Durch das Howoge-Modell werden Schulden nicht vermieden, sondern nur ausgelagert. Das zeigt auch die Anhebung des Kreditplafonds für die Schulbau-Tätigkeiten der Howoge. Als Kreditplafonds wird gemeinhin eine Obergrenze für Schulden bezeichnet, die einem öffentlichen Schuldner zum Beispiel durch das jeweilige Haushaltsgesetz eingeräumt wird, in diesem Fall der Wohnungsbaugesellschaft Howoge. Diese Kreditlinie wurde 2020 angehoben:

„Der Senat von Berlin hat in seiner Sitzung am 11.08.2020 beschlossen, die HOWOGE Wohnungsbaugesellschaft mbH im Rahmen der Berliner Schulbauoffensive (BSO) mit der Erstellung eines Konzepts für den Holzschulbau zu beauftragen. Gleichzeitig hat er den Kreditplafonds der HOWOGE für BSO-Maßnahmen auf 2 Mrd. € angehoben [...]“¹⁶

Kaum ein halbes Jahr später sollte die Obergrenze übrigens schon auf 2,6 Milliarden steigen, eine Summe in der Größenordnung fast des gesamten 2016 für Schulneubau vorgesehenen Betrags (2,8 Milliarden Euro):

„Schon zu Beginn des Programms sei man von der Annahme ausgegangen, dass der Kreditplafonds, der der HOWOGE zur Umsetzung ihrer Vorhaben zur Verfügung gestellt worden sei, nicht ausreichen werde. Folglich habe der Senat am 9. März 2021 die Absicht erklärt, den Investitionsplafonds für die Schulbaumaßnahmen auf 2,6 Milliarden Euro anzuheben. Damit sei gesichert, dass die HOWOGE ihre Maßnahmen wie vorgesehen umsetzen könne.“¹⁷

Dabei hatte Berlin in den Jahren 2017 und 2018 knapp zwei Milliarden Euro an Überschüssen, damit hätte man Schulen bauen können, ohne sich zusätzlich zu verschulden oder an anderer Stelle Leistungen zu kürzen. Mit den überjährigen Fonds SIWA und SIWANA standen dafür die fiskalpolitischen Instrumente schon bereit. Das löste auch verwaltungsintern Verwunderung aus. Ein Referatsleiter von Finanzsenator Kollatz-Ahnen riet dazu, von dem ganzen Vorhaben Abstand zu nehmen.

Im Januar 2018 schreibt er: „Vor dem Hintergrund einer nicht erwarteten sehr günstigen Haushaltslage und der sehr günstigen Prognosen für die nähere Zukunft, erscheint eine Kreditaufnahme durch Dritte zur Finanzierung der Schulbauoffensive zurzeit nicht zwingend erforderlich zu sein. Es wird daher vorgeschlagen, vorerst darauf zu verzichten und die Howoge als Baudienstleister zu beauftragen.“¹⁸

An der Auslagerung der Schulden wurde jedoch von Finanzsenator Kollatz festgehalten. Er bestand auch dann auf der Auslagerung, als der zahlenmäßige Mehrbedarf entfallen war und die Haushaltslage eine Finanzierung unmittelbar aus den zusätzlichen Steuereinnahmen möglich gemacht hatte. Das deutet darauf hin, dass für die Auslagerung des Schulbaus an die Howoge andere Motive vorlagen. Das legt

¹⁶ Senatsverwaltung für Finanzen (2020): Schreiben an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses vom 24.8.2020, rote Nummer 3089, online unter <https://www.parlament-berlin.de/ados/18/BildJugFam/vorgang/bif18-0363-v.pdf>. Der Hauptausschuss muss der Erhöhung des Kreditplafonds noch zustimmen. Aktuell (Stand 18. Mai 2021) steht noch eine Behandlung im Bildungsausschuss dazu aus.

¹⁷ Sebastian Scheel am 21. April 2021, a. a. O.

¹⁸ Kai Schlieter (2017): Öffentlich-private Partnerschaften: Der große Bluff der Berliner „Schulbauoffensive“, Berliner Zeitung vom 15.6.2018, online unter <https://www.berliner-zeitung.de/mensch-metropole/oeffentlich-private-partnerschaften-der-grosse-bluff-der-berliner-schulbauoffensive-li.12661>

auch die persönliche Verbindung zentraler Akteure der Schulbauoffensive in Kreise interessierter Dritter nahe, darunter auch von Finanzsenator Kollatz selbst.

5. Das Howoge-Modell als Finanzanlageform in der Daseinsvorsorge

Vom Modell der Auslagerung des Schulbaus profitieren bestimmte private Akteure: Die Beraterbranche, Geldmarktinstitute, große Baukonzerne und die Immobilienwirtschaft. Die BeraterInnen sind dabei gleich mehrfach aktiv: Zu Beginn haben sie die öffentliche Hand (gegen Bezahlung) darin beraten, den Schulbau auszulagern. Später testieren sie die Unternehmen, die den Zuschlag bekommen, und bewerten die Kreditwürdigkeit der von ihnen selbst entworfenen komplexen Finanzmodelle. Banken und andere Geldmarktinstitute haben ein Interesse an Krediten der öffentlichen Hand außerhalb der öffentlichen Haushalte: Hier erhalten sie höhere Zinsen bei gleicher Ausfallsicherheit. Die Bauindustrie kann im Zuge des Modells mit Aufträgen rechnen, bei denen Wettbewerber durch das Verfahren ausgeschlossen werden. Gleichzeitig ist die Vergütung pro Kubikmeter umbautem Raum enorm hoch. Die Immobilienwirtschaft steht als Intermediär für die zahlreichen Erbbauverträge bereit, aus denen sich gewinnträchtige Finanzprodukte formen lassen, mit denen ebenso spekuliert werden kann wie mit Immobilien selbst. Insofern ähnelt das gewählte Verfahren Auslagerung von Schulbau über Erbbauverträge ÖPP-Projekten wie etwa im Landkreis Offenbach, wo ein halbes Dutzend Geldmarktfirmen mittels eines geschlossenen Immobilienfonds über 30 Jahre hohe Renditen erzielt (Hessencampus Dreieich). In Berlin sind die Laufzeiten mit 37 Jahren noch länger.

5.1. PricewaterhouseCoopers und Matthias Kollatz

Die Privatisierung bisher öffentlicher Aufgaben im Schulbereich in Berlin folgt einem konkreten Vorschlag des Beratungskonzerns PricewaterhouseCoopers (pwc).¹⁹ Das Konzept sogenannter öffentlich-öffentlicher Partnerschaften (ÖÖP) war von pwc modifiziert worden, um als Anlagemodell für Finanzanleger in Vorhaben der Daseinsvorsorge angewandt werden zu können. Dies geht aus einer umfangreichen Studie hervor, die pwc 2016 für Sigmar Gabriel erarbeitet hatte.²⁰ Gegenüber der Privatisierungsform sogenannter öffentlich-privater Partnerschaften (ÖPP) sieht das pwc-Modell von ÖÖP einen zusätzlichen Intermediär vor, der privatrechtlich verfasst ist, aber der öffentlichen Hand gehört:

„Als ÖPP in diesem Sinne gelten sowohl Gestaltungen im Bereich der nutzerfinanzierten Infrastruktur [...] als auch im Bereich der steuerfinanzierten Infrastruktur [...]. Im Bereich der steuerfinanzierten Infrastruktur gibt es darüber hinaus insbesondere in den Stadtstaaten Berlin und Hamburg die Tendenz, eine Aufgabenteilung im Sinne des ÖPP-Gedankens unter Einbindung öffentlicher Partner umzusetzen (z. B. Einbindung örtlicher Wohnungsbaugesellschaften), die anstelle eines privaten Partners Finanzierungs- und Managementaufgaben übernehmen (sog. öffentlich-öffentliche Partnerschaft – ÖÖP).“²¹

Auf diesem Wege sollen ÖPPs stärker standardisiert und Kosten und Risiken für Kapitalanleger verringert werden.²² PricewaterhouseCoopers zur Rolle von (Wohnungsbau-)Gesellschaft und Standardisierung:

¹⁹ Laura Valentukeviciute (2018): Wie die Fratzscher-Kommission und PricewaterhouseCoopers Privatisierung tarnen , online unter <https://www.gemeingut.org/getarnte-privatisierung/>

²⁰ PricewaterhouseCoopers Legal (2016): Rechtliche und institutionelle Voraussetzungen zur Einführung neuer Formen zur privaten Finanzierung öffentlicher Infrastrukturvorhaben unter Einbindung einer staatlichen Infrastrukturgesellschaft, Gutachterliche Stellungnahme für das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, online unter: https://www.gemeingut.org/wp-content/uploads/2018/10/2016-10-27_pwc-gutachten.pdf

²¹ PricewaterhouseCoopers Legal 2016, a.a.O.

²² Kai Schlieter (2017): Geheime Gutachten zur Maut: Deutsche Autofahrer müssen kräftig für Autobahnen zahlen, Berliner Zeitung vom 23.3.2017, online unter <https://www.berliner-zeitung.de/politik-gesellschaft/geheime-gutachten-zur-maut-deutsche-autofahrer-muessen-kraeftig-fuer-autobahnen-zahlen-li.11106>

„Die Gesellschaft kann Investoren vermitteln, die auf Basis standardisierter Lösungen für eine Vielzahl gleichartiger Projekte als Finanzierungs- und Managementpartner zur Verfügung stehen. Durch die Bündelung einer Vielzahl von Projekten können Skaleneffekte generiert werden.“²³

Die Standardisierung erleichtert zudem, die Schulden des Modells außerhalb der europäischen Schuldenregelungen („Fiskalpakt“) zu halten. Laut einem Gutachten, das von der Howoge beim Beraterkonzern Ernst & Young in Auftrag gegeben worden war, wäre für die Berliner Schulbauauslagerung eine Fiskalpaktkonformität des Modells gegeben. Gemäß internen Dokumenten, aus denen die Berliner Zeitung 2018 zitierte, könne sich die Howoge diesen Ansatz allerdings nur für Typenbauten vorstellen.²⁴

Finanzsenator Matthias Kollatz war bis zu seinem Amtsantritt Ende 2014 drei Jahre lang Führungskraft bei PricewaterhouseCoopers. Das Konzernnetzwerk pwc hat weltweit 250.000 Beschäftigte und einen Jahresumsatz über 40 Milliarden US-Dollar und gehört zu den „Big Four“ der Wirtschaftsprüfer- und Beraterbranche. In seinen Dienstleistungen legt pwc den Begriff der Wirtschaftsberatung sehr weit aus und erarbeitet auch Modelle zur Steuervermeidung. Als Kollatz im April 2018 in einer öffentlichen Veranstaltung aus dem Publikum gefragt wurde, ob er an der Entwicklung eines ÖÖP-Konzepts bei pwc beteiligt gewesen war, gab er an: Er könne nicht Autor eines pwc-Papiers von 2016 gewesen sein, da er bereits seit Ende 2014 Finanzsenator in Berlin sei.²⁵

5.2. ÖPP Deutschland AG und Bernward Kulle

Der ÖPP-Logik folgend wurde 2017 für die Auslagerung des Schulbaus an die Howoge Bernward Kulle als Berater berufen. Kulle war als Hochtief-Manager von der Bauindustrie als Geschäftsführer der ÖPP Deutschland AG eingesetzt worden und führte das selbst teilprivatisierte Unternehmen acht Jahre lang. Er war erst drei Monate vor seiner Beauftragung zum Berater in Sachen Schulbau Berlin aus der Geschäftsführung der ÖPP Deutschland ausgeschieden.²⁶ Heute ist Kulle Vorstand beim Flughafen von Athen, einem der größten ÖPP-Projekte Europas. Im Rahmen seiner Berater-Tätigkeit für die Howoge kam es auch bei einem Treffen mit Finanzsenator Kollatz zu einem Hintergrundgespräch.

5.3. Vonovia, Ernst & Young, Becker & Kries und die Howoge-Manager

Howoge-Geschäftsführerin Stefanie Frensch, die Kulle beauftragt und mit Kollatz den Rahmenvertrag zum Schulbau ausgehandelt hatte, war zuvor Partnerin bei Ernst & Young Real Estate und wechselte 2019 zurück in die Immobilienwirtschaft zu Becker & Kries. Die Senatsfinanzverwaltung stützte sich bei der Ausarbeitung des Auslagerungsmodells ebenfalls auf ein Gutachten von Ernst & Young.²⁷ Hendrik Jellema, seit 2018 Aufsichtsratsvorsitzender der Howoge, war zuvor Mitglied im Aufsichtsrat der Vonovia. Der auf Stefanie Frensch folgende Geschäftsführer Ulrich Schiller war vor seinem Wechsel zur Howoge leitender Manager bei der Vonovia, der Marktführerin unter den privaten Wohnungsbauunternehmen, die durch Auseinandersetzungen mit Mietern und Mieterinitiativen öffentlich Schlagzeilen machte. Eine direkte Verbindung der Vonovia zur Berliner Schulbauoffensive ist bisher nicht bekannt. Insbesondere im Bereich der Sanierung sowie des baulichen Unterhalts stehen jedoch noch umfangreiche Ausschreibungen der Howoge in Geschäftsfeldern aus, in denen die Vonovia aktiv ist.

²³ PricewaterhouseCoopers Legal 2016, a.a.O.

²⁴ Kai Schlieter (2018): „Berliner Schulbauoffensive“: Senat plant Billigbauten in Serie, Berliner Zeitung vom 16.6.2018, online unter <https://www.berliner-zeitung.de/mensch-metropole/berliner-schulbauoffensive-senat-plant-billigbauten-in-serie-li.44146>

²⁵ Plattform Nachwuchsarchitekten (2018): Sollen unsere Schulbauvorhaben in eine GmbH ausgelagert werden? Veranstaltungsankündigung online unter <https://www.plattformnachwuchsarchitekten.de/veranstaltungen/sollen-unsere-schulbauvorhaben-in-eine-gmbh-ausgelagert-werden-roundtabletalk-berlin-2.html>

²⁶ Kai Schlieter (2017): Öffentlich-private Partnerschaften: Der große Bluff der Berliner „Schulbauoffensive“, a.a.O.

²⁷ Kai Schlieter 2018: Senat plant Billigbauten in Serie, a. a. O.

6. Instrumentalisierung zu hoher Schätzungen

Die Voraussagen, wie viele zusätzliche Schülerinnen und Schüler Berlin erwarten muss, waren in den letzten Jahren immer wieder zu hoch und mussten korrigiert werden. Zuletzt gestand Bildungsministerin Sandra Scheeres Ende 2020 im Rahmen einer Pressemitteilung ein, dass ihre Bildungsverwaltung sich wieder überschätzt hatte:

„Die Schülerzahlen in Berlin steigen weiter, liegen allerdings unter der Prognose aus dem Frühjahr. Das teilte die Senatsverwaltung für Bildung am Montag [den 2. November 2020] mit. Danach besuchen gut 1500 weniger Schülerinnen und Schüler die öffentlichen allgemeinbildenden Schulen als in der Modellrechnung der Bildungsverwaltung vom März 2020 angenommen.“²⁸

Die von der Senatorin zitierte Prognose von 2020 lag fast ein Drittel höher (27 Prozent) als die tatsächlichen Zahlen. Man hatte irrtümlich ein jährliches Wachstum von 2,2 Prozent angenommen. Dabei beträgt das Wachstum der SchülerInnenzahlen seit zehn Jahren 1,7 Prozent oder weniger (Ausnahme: Willkommensklassen nach 2015). Es ist vergleichbar mit dem in anderen Bundesländern. Allerdings kosten dort die Neubauprogramme nicht mehrere Milliarden Euro. Die letzten bundesweit erhobenen Zahlen liegen für das Schuljahr 2018/19 vor, dabei betrug die Veränderung der Zahl der Schülerinnen und Schüler zum Vorjahr in Hamburg und Thüringen 1,1 Prozent, in Brandenburg 1,2 Prozent, in Berlin 1,5 Prozent und in Sachsen 1,7 Prozent.²⁹

Die zu hoch geschätzte Zahl der Schülerinnen und Schülern in Berlin hat in der rot-rot-grünen Koalition Methode. Seit Herbst 2016 wurden senatsseitig fünf verschiedene Prognosen für den 10-Jahres-Zeitraum ab Schuljahr 2016/17 veröffentlicht. Jede Prognose hat einen anderen Verlauf und kommt zu einem anderen Ergebnis hinsichtlich des zu erwartenden Gesamtwachstums.

6.1. Prognose auf Basis der Bevölkerungswachstumsrate für 6- bis 17-Jährige

Vom Landesamt für Statistik Berlin Brandenburg liegt eine Prognose der Bevölkerungswachstumsraten für Berlin bis 2030 vor. Dabei sind die verschiedenen Lebensalter jahrgangsgenau berücksichtigt. Die Zahlen sind vergleichsweise aktuell, denn sie basieren auf dem Zensus von 2011. Mit diesen Angaben lassen sich Schülerzahlen einfach und zuverlässig voraussagen. Dazu benötigt man nur einen Anfangswert. Zum Zeitpunkt der Koalitionsverhandlungen war dieser Anfangswert die gemessene (gezählte) Anzahl der Schülerinnen und Schüler aus dem vorausgegangenen Schuljahr 2015/16: Im Herbst 2015 hatten 301.927 Schülerinnen und Schüler ein Schuljahr in einer öffentlichen allgemeinbildenden Schule in Berlin begonnen. Laut Landesamt für Statistik sollte die Gruppe der 6- bis 17-Jährigen dann 2016 um 2,07 Prozent wachsen, im Jahr 2017 wiederum um 1,87 Prozent und 2018 um 1,75 Prozent und so weiter.

Aus den Wachstumsraten kann man die Zahl der zu erwartenden Schülerinnen und Schüler errechnen, und das war 2016 ebenso möglich wie es heute möglich ist. Dazu ist die Personenzahl der Gruppe der 6- bis 17-Jährigen jeweils auf Basis des letzten bekannten Werts mit den prognostizierten Wachstumsraten fortzuführen. Nach der Prognose von 2011 hat Berlin im mittleren Szenario in der für die Schule maßgeblichen Altersgruppe das in Tabelle 1 dargestellte jährliche Wachstum. Ausgehend vom letzten bekannten Wert im Jahr 2015 von circa 302.000 kommt man auf 356.000 im Jahr 2025, 54.000 mehr als zehn Jahre zuvor.

²⁸ Berlin.de (2020): Schülerzahlen in Berlin gestiegen, a. a. O.

²⁹ Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2021): <https://www.statistikportal.de/de/schuelerinnen-und-schueler-allgemeinbildenden-schulen>, abgerufen am 26.4.2021

GiB hatte im September 2019 auf Basis der Wachstumsraten eine Zunahme der SchülerInnenzahl für den 10-Jahres-Zeitraum um 54.000 errechnet: 356.000 im Jahr 2025 minus 302.000 im Jahr 2015 = 54.000 im 10-Jahres-Zeitraum.

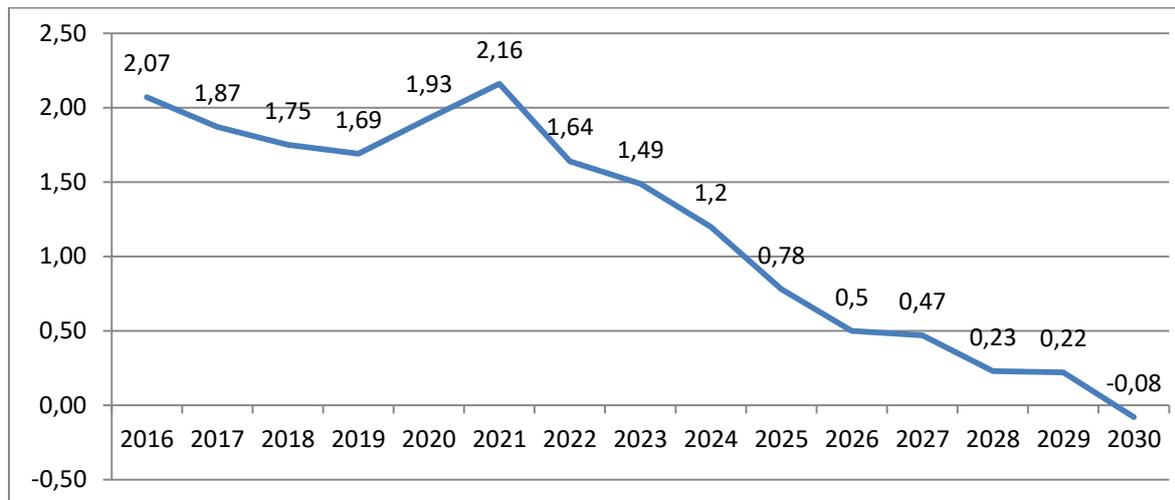


Diagramm 1: Bevölkerungswachstumsraten der Gruppe der 6- bis 17-Jährigen (gemäß der Angaben des Statistischen Landesamts Berlin-Brandenburg)

Es wird auch deutlich, dass sich das Wachstum ab 2025 stark verlangsamt und laut Statistischem Landesamt ab 2030 mit einem Bevölkerungsrückgang gerechnet werden kann.

Jahr	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
%		2,07	1,87	1,75	1,69	1,93	2,16	1,64	1,49	1,20	0,78	0,50	0,47	0,23	0,22	-0,08
Tsd.	302	308	314	319	325	331	338	344	349	353	356	358	359	360	361	361

Tabelle 1: Reihe 1: Jahr, Reihe 2: Bevölkerungswachstumsrate der Gruppe der 6- bis 17-Jährigen in Berlin gemäß der Prognose des Landesamts für Statistik 2011, Reihe 3: GiB-Prognose der Entwicklung der Zahl der SchülerInnen an öffentlichen allgemeinbildenden Schulen in Berlin auf Basis der Wachstumsrate und des Ausgangswerts (301.927 im Jahr 2015)

Der Ausgangswert (302.000) basiert auf der Angabe der Bildungsverwaltung.

Nach eigenen Angaben sind 2030 einige der Howoge-Schulen immer noch nicht fertig. Diesen Schulen droht dann der Leerstand. Sobald neue Zahlen über die tatsächliche SchülerInnenzahl vorliegen, kann die Prognose damit abgeglichen werden. Seit den Koalitionsverhandlungen Ende 2016 waren mit den jeweils neuen Schülerzahl-Angaben der Bildungsverwaltung bereits fünf Aktualisierungen möglich:

Jahr	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Prognose 2016	302	308	314	319	325	331	338	344	349	353	356	358	359	360	361	361
aktualis. 2017	302	311	317	322	328	334	341	347	352	356	359	361	363	363	364	364
aktualis. 2018	302	311	315	321	326	333	340	345	350	355	357	359	361	362	363	362
aktualis. 2019	302	311	315	320	325	332	339	344	349	354	356	358	360	361	361	361
aktualis. 2020	302	311	315	320	326	332	339	345	350	354	357	358	360	361	362	361
aktualis. 2021	302	311	315	320	326	331	338	344	349	353	356	358	359	360	361	361

Tabelle 2: Reihe 1: Jahr, Reihen 2 bis 7: GiB-Prognose der Zahl der SchülerInnen an öffentlichen allgemeinbildenden Schulen in Berlin auf Basis der Wachstumsrate (Prognose Landesamt für Statistik) und des jeweils letzten bekannten Ausgangswerts (grün hinterlegt)

Die Aktualisierung 2017 zeigt, dass die SchülerInnenzahl im Jahr 2016 um 3.000 Personen mehr anstieg als es sich aus den Wachstumsraten des Landesamts für Statistik ergeben hatte. Der Anstieg beruhte auf dem Effekt der Willkommensklassen.

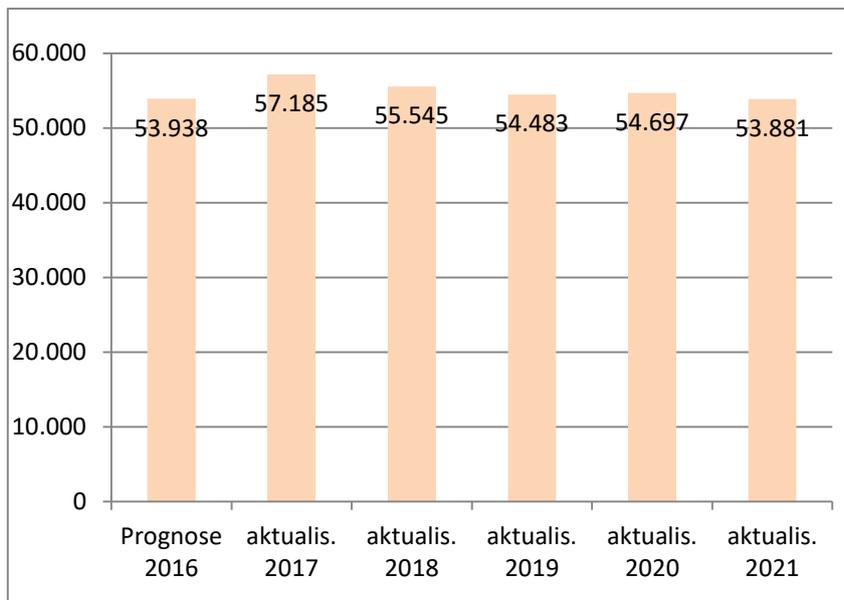


Diagramm 2: Prognosen der Zahl der zusätzlich erwarteten Schülerinnen und Schüler an öffentlichen allgemeinbildenden Schulen in Berlin für den 10-Jahres-Zeitraum 2016 - 2025 auf Basis der Wachstumsraten (Prognosen: GiB, nach Angaben des Landesamt für Statistik)

Ansonsten stimmen die Werte aber recht genau mit den bereits 2016 prognostizierbaren SchülerInnenzahlen überein. Für das Schuljahr 2020/21 ergaben sich für 2020 circa 331.000 prognostizierte Schülerinnen und Schüler an öffentlichen allgemeinbildenden Schulen in Berlin. Gemäß Bildungsverwaltung waren es dann tatsächlich 331.049 Schülerinnen und Schüler.

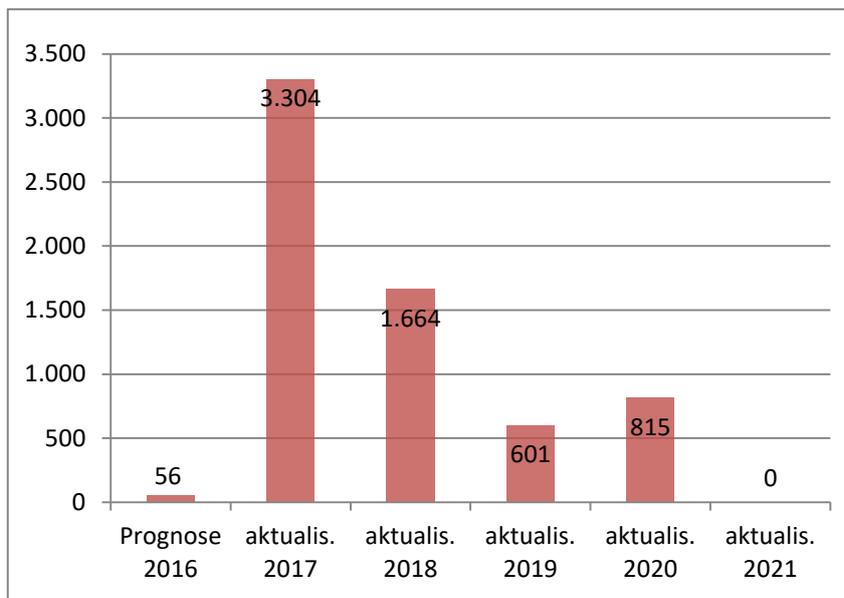


Diagramm 3: Differenz zur Prognose von 2021; Prognosen der Zahl der zusätzlich erwarteten SchülerInnen an öffentlichen allgemeinbildenden Schulen in Berlin für den Zeitraum 2016 - 2025 auf Basis der Wachstumsraten (Prognosen: GiB, nach Angaben Landesamt für Statistik)

Zusammenfassend stellt sich heraus, dass bereits 2016 mit den zu diesem Zeitpunkt vorliegenden Werten eine SchülerInnenzahl von circa 54.000 durch einfache Extrapolation plausibel war und dass die Entwicklung seither diesen Wert bestätigt.

6.2. Gegenüberstellung der verschiedenen Prognosen des Senats

Die erste und für die Berliner Schulbauoffensive maßgebliche Prognose stammt aus dem Jahr 2016. Damals wurden für den 10-Jahres-Zeitraum von 2016 bis 2025 insgesamt 84.000 zusätzliche Schülerinnen und Schüler für den 10-Jahres-Zeitraum vorausgesagt, die einen Platz an öffentlichen allgemeinbildenden Schulen in Berlin beanspruchen würden. Die weiteren Prognosen des Senats lagen darunter, näherten sich aber keineswegs sukzessive einem Wert an, sondern sprangen mit beträchtlicher Streubreite vielmehr auf und ab. So korrigierte die Bildungsverwaltung im Jahr 2018 die Schätzung von 2016 um 32 Prozent nach unten, die absolute Differenz zur BSO-Basis-Schätzung von 2016 betrug 26.160

Schülerinnen und Schüler. Die Schätzung aus der Zeit der Koalitionsverhandlungen liegt circa 30.000 Schülerinnen und Schüler höher als die Schätzung von 2021, eine Differenz von 35 Prozent.

2020 veröffentlichte der Senat eine eigene Bevölkerungsprognose.³⁰ Demnach wird die Altersgruppe der 6- bis 17-Jährigen innerhalb der zwölf Jahre von 2018 bis 2030 um 64.000 Personen wachsen, durchschnittlich um 5.333 pro Jahr. Im Jahr 2025 soll die Gruppe 416.000 Personen umfassen. Eine Aussage zur Zahl der Schülerinnen und Schüler an öffentlichen allgemeinbildenden Schulen in Berlin ist nicht enthalten, lässt sich aber ableiten: Schülerinnen und Schüler an öffentlichen allgemeinbildenden Schulen können als eine Teilmenge der Gruppe aller 6- bis 17-Jährigen aufgefasst werden, die in den letzten Jahren relativ konstant 87 Prozent betrug. Entsprechend würden nach der neuen Prognose circa 362.000 SchülerInnen öffentliche allgemeinbildende Schulen im Jahr 2025 besuchen (87 Prozent von 416.000). Das wären circa 60.000 mehr als 2015, als es 301.927 waren.

Nachfolgend eine Darstellung der verschiedenen Schätzungen für die Zuwächse im 10-Jahres-Zeitraum 2016 bis 2025. Rot hervorgehoben ist jeweils die Differenz zur maßgeblichen Schätzung von 2016, die der Berliner Schulbauoffensive zugrunde gelegt wurde:

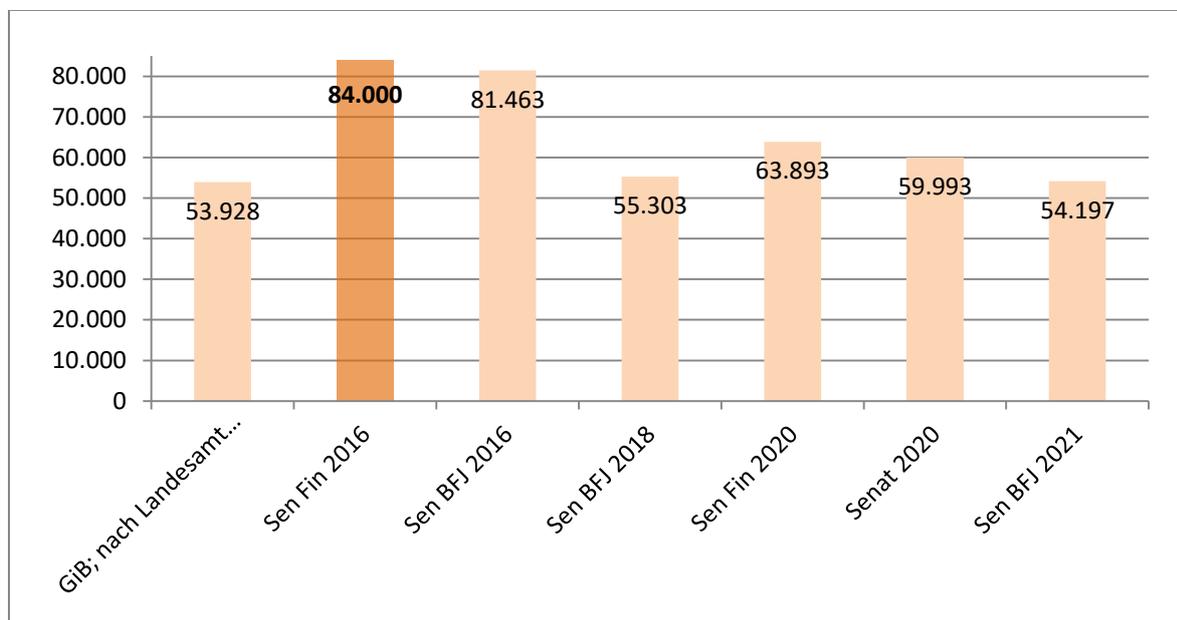


Diagramm 4: **Vergleich verschiedener Prognosen der Zahl der zusätzlich erwarteten SchülerInnen für den Zeitraum 2016 - 2025 an öffentlichen allgemeinbildenden Schulen in Berlin, die zweite Säule (Sen Fin 2016) entspricht der BSO-Basis-Schätzung von 2016**

³⁰ Bevölkerungsprognose für Berlin und die Bezirke 2018 - 2030, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen in Zusammenarbeit mit dem Amt für Statistik Berlin-Brandenburg vom 10.12.2019; Senatsbeschluss vom 25.02.2020, online unter <https://stadtentwicklung.berlin.de/planen/bevoelkerungsprognose/de/ergebnisse/index.shtml>

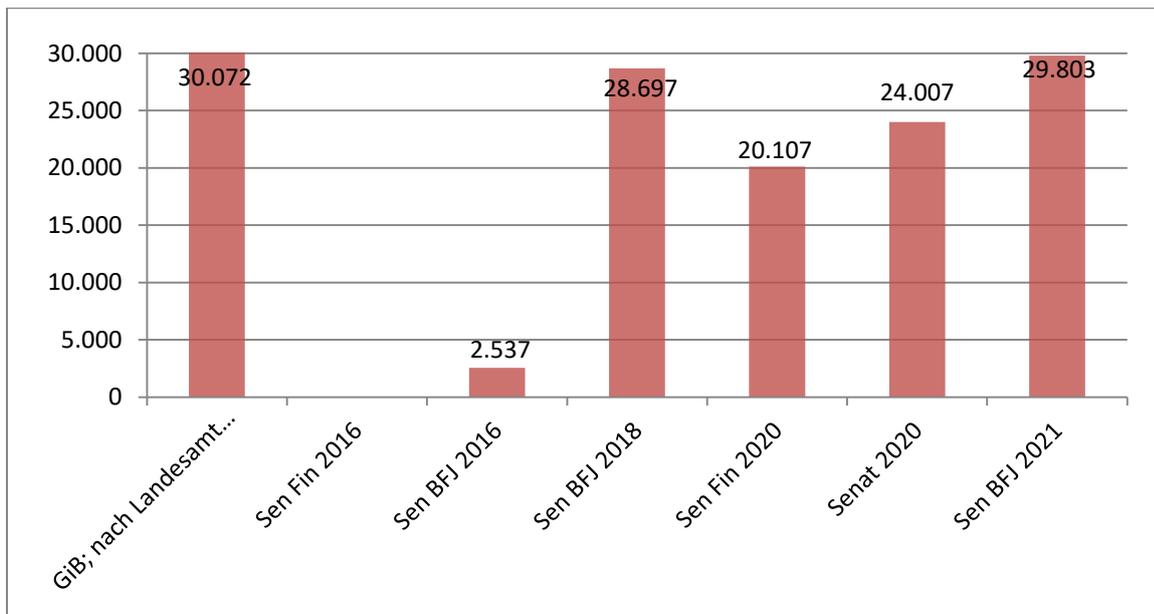


Diagramm 5: **Vergleich der Differenz zur BSO-Basis-Schätzung 2016; Prognosen der Zahl der zusätzlich erwarteten SchülerInnen für den Zeitraum 2016 - 2025 an öffentlichen allgemeinbildenden Schulen in Berlin**

Im Schlussbericht „Berechnungsmodell für die Schülerzahlenprognose“ 2021 wird angegeben, man würde die Prognosemethode erneut überarbeiten.³¹ Die Überarbeitung zielt dabei auf Anpassungen der Aussagen zum lokalen Bedarf an Grundschulen in den Bezirken:

„Die Entscheidungen über die Verortung von Neubau- und Erweiterungsmaßnahmen obliegen damit ausschließlich dem jeweiligen Bezirk, der über die ortsspezifischen Kenntnisse verfügt und somit seine gesetzlich vorgeschriebenen Aufgaben als Schulträger erfüllt.“

Die bisher 99 Grundschulplanungsregionen werden gleichzeitig ab 2021 reduziert auf 58 Prognoseräume. Was in den Angaben der Senatsverwaltung für Bildung weiterhin fehlt, sind nachvollziehbare Angaben zu einem Abgleich des Gesamtwachstums an SchülerInnenzahlen mit dem Bevölkerungswachstum entsprechend den Angaben des Statistischen Landesamts Berlin-Brandenburg. Vier Jahre lang hatte man jedes Jahr deutlich zu hohe Wachstumsraten unterstellt, um sich dann von den tatsächlichen Zahlen korrigieren zu lassen.

7. Falsche Superlative anstelle seriöser Schätzungen

Am Ende der letzten Legislaturperiode, im Mai 2016, verkündete Bildungssenatorin Sandra Scheeres:

„Innerhalb der nächsten neun Jahre wächst die Zahl der Schülerinnen und Schüler in Berlin um ca. 25 Prozent. Zusammen mit den beruflichen Schulen sind dies rd. 86.000 zusätzliche Schülerinnen und Schüler, mit denen die Berliner Schulen bis zum Jahr 2024 zu rechnen haben.“³²

Ein so schneller Anstieg wäre nur bei einem exponentiellen Wachstum mit einer jährlichen Steigerung von 2,5 Prozent möglich gewesen. Solche Steigerungen gab es in den letzten Jahrzehnten weder in Berlin noch sonst irgendwo in Deutschland. Und sie sind auch künftig nicht zu erwarten, die offizielle

³¹ Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie (2021): Schlussbericht „Berechnungsmodell für die Schülerzahlenprognose“, rote Nummer 1189 AK, online unter <https://www.parlament-berlin.de/adosservice/18/Hauptvorgang/h18-1189.AK-v.pdf>

³² Senatsverwaltung für Bildung (2016): Pressemitteilung vom 31.05.2016, <https://www.berlin.de/rbmskz/aktuelles/pressemitteilungen/2016/pressemitteilung.482486.php>, abgerufen am 27.4.2021

Bevölkerungsprognose des Landesamts für Statistik sagt bis 2030 Steigerungen der Gesamtbevölkerung zwischen 0,2 und 1,0 Prozent voraus. Im November 2020 meldete die Bildungsverwaltung einen neuen Superlativ: Man habe „einen neuen Spitzenwert bei den Schülerzahlen“ erreicht:

„Im laufenden Schuljahr 2020/21 sind es insgesamt 331 049 Schüler und damit 5524 mehr als im Schuljahr davor. Die Verwaltung beruft sich dabei auf ihre jüngste Statistik. An den allgemeinbildenden Schulen gebe es damit so viele Schüler wie seit Jahrzehnten nicht mehr. »Vor zehn Jahren mussten wir wegen des Geburtenrückgangs noch Schulen schließen, jetzt haben wir einen neuen Spitzenwert bei den Schülerzahlen erreicht«, sagte Bildungssenatorin Sandra Scheeres (SPD). Damit seien neue Herausforderungen verbunden, etwa der Bedarf an zusätzlichen Schulplätzen.“³³

Die genannten Zahlen beinhalten die Zahl der Schülerinnen und Schülern an öffentlichen allgemeinbildenden Schulen in Berlin, SchülerInnen an Privatschulen sind in der Zahl nicht enthalten. Insgesamt hatte Berlin daher im November sogar 369.841 Schülerinnen und Schülern im laufenden Schuljahr 2020/21. Auch dieser Wert ist höher als der Vorjahreswert. Berlin hatte aber nach 1990 schon ein Jahrzehnt mit deutlich mehr Schülerinnen und Schülern. Nachfolgend die Entwicklung seit 1991 (rot: Jahre mit mehr Schülerinnen und Schülern als heute):

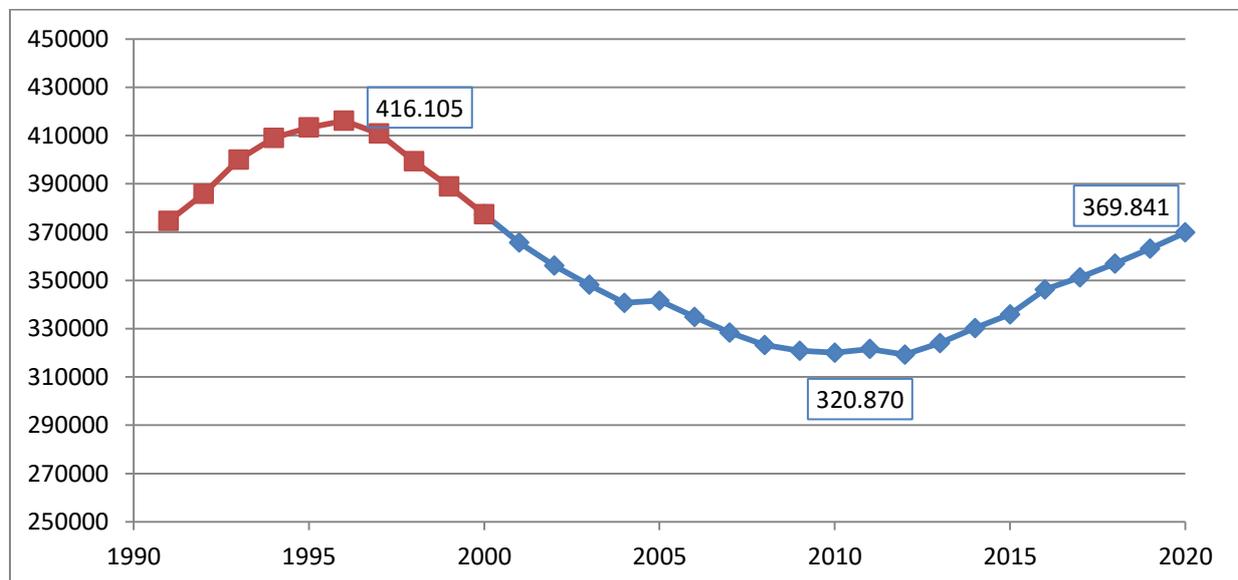


Diagramm 6: **Entwicklung der Zahl der Schülerinnen und Schüler an allgemeinbildenden Schulen in Berlin in den Schuljahren 1991/92 bis 2020/21 (inklusive Privatschulen)**

Im wirklichen Spitzenjahr 1996 waren es sogar 416.105 SchülerInnen, 46.264 mehr als heute. Der angeblich neue Superlativ verdeckt zum einen, dass der aktuelle Anstieg in der Entwicklung der Zahlen weit weniger dramatisch ist als zu Beginn der Berliner Schulbauoffensive vorausgesagt. Verdeckt wird dabei auch, dass Berlin seit 2000 in erheblichem Umfang Schulen verkauft oder abgerissen hat und dabei zehntausende Schulplätze vernichtet hat.

8. BSO-Basis-Schätzung extrapolierte die Willkommensklassen bis 2025

Während die Bildungsverwaltung ihre Prognose von 2016 zwei Jahre später stark nach unten korrigierte, behielt die Senatsverwaltung für Finanzen die Zahlen der wesentlich höheren BSO-Basis-Schätzung bis Herbst 2019 auf ihrer Internetseite – unter Berufung auf die Bildungsverwaltung. Nachfolgend das

³³ Berlin.de (2020): Schülerzahlen in Berlin gestiegen, online unter <https://www.berlin.de/aktuelles/berlin/6343740-958092-schuelerzahlen-in-berlin-gestiegen.html>, abgerufen am 26.4.2021

Originaldiagramm der Senatsverwaltung für Finanzen aus dem Jahr 2016 (Zahlenwerte von GiB entsprechend der Achsangaben abgelesen und ergänzt):

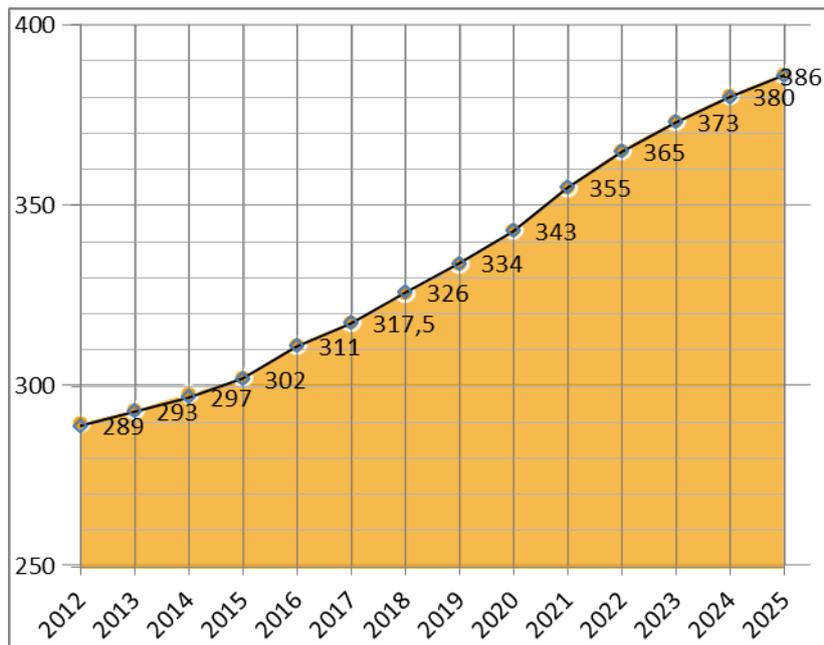


Diagramm 7: **BSO-Basis-Schätzung** der Zahl der Schülerinnen und Schüler an öffentlichen allgemeinbildenden Schulen in Tausend gemäß Senatsverwaltung für Finanzen Berlin 2016

Als die BSO-Basis-Schätzung von der Senatsverwaltung für Finanzen zum ersten Mal veröffentlicht wurde, stammte die letzte bekannte Schülerzahl aus dem Schuljahr 2015/16 (im Diagramm mit 2015 bezeichnet). Jede Prognose extrapoliert die vergangene Entwicklung. Die war in diesem Fall wie folgt:

- Bis 2011: Zahl der Schülerinnen und Schüler (SuS) rückläufig
- 2012 zu 2013: 3.480 SuS zusätzlich
- 2013 zu 2014: 4.676 SuS zusätzlich
- 2014 zu 2015: 4.619 SuS zusätzlich

Die offiziellen Zahlen für 2016 lagen zum Zeitpunkt der Koalitionsverhandlungen im Herbst 2016 noch nicht vor, allerdings wusste man, dass man mehr SchülerInnen als sonst hatte, es waren nämlich mit einigem Aufwand Willkommensklassen eingerichtet worden, in denen man geflüchtete Kinder beschulte. Zusammen mit den etwa 4.500 zusätzlichen SchülerInnen aus dem Bevölkerungswachstum ergab sich ein Zuwachs von circa 9.000 zusätzlichen SchülerInnen.

Die Finanzverwaltung ging davon aus, dass sich diese Entwicklung wie folgt fortsetzt:

- 2015 zu 2016: 9.000 zusätzliche SuS (tatsächlich: 9.062, Anstieg infolge der in die Willkommensklassen aufgenommenen geflüchteten Kinder)
- 2016 zu 2017: 6.500 SuS zusätzlich (tatsächlich 4.369, Fehlerquote: 49 %)
- 2017 zu 2018: 8.500 SuS zusätzlich (tatsächlich 4.565, Fehlerquote: 86 %)
- 2018 zu 2019: 8.000 SuS zusätzlich (tatsächlich 5.602, Fehlerquote: 43 %)
- 2019 zu 2020: 9.000 SuS zusätzlich (tatsächlich 5.524, Fehlerquote: 63 %)
- 2020 zu 2021: 12.000 SuS zusätzlich

Aus dieser Betrachtung wird deutlich, dass der BSO-Basis-Schätzung (mindestens) eine fundamentale Fehleinschätzung innewohnt: Es wurde der Sprung in der Zahl der Schülerinnen und Schüler in Berlin durch die Aufnahme geflüchteter Kinder und Jugendlicher fortgeschrieben. Mit dieser sehr unwahrscheinlichen Annahme kam die Senatsverwaltung für Finanzen auf exorbitante Steigerungsraten. Tat-

sächlich stiegen infolge der Willkommensklassen die SchülerInnenzahlen nur genau für ein Jahr und gingen im Folgejahr sofort wieder auf den Vorjahreswert zurück. Die Finanzverwaltung hat den singulär höheren Wert dennoch dazu genutzt, die Prognose für den gesamten 10-Jahres-Zeitraum nach oben zu treiben – und hatte sich auch drei Jahre später, als man mit der Howoge den Rahmenvertrag aushandelte noch nicht korrigiert. In den letzten vier Jahren kamen aber statt zusätzlicher 32.000 SchülerInnen nur 20.000 SchülerInnen zusätzlich in die öffentlichen Schulen Berlins, 12.000 weniger als angenommen. Das war nicht überraschend, es entspricht recht genau der Entwicklung, die sich ergibt, wenn man den vom Landesamt für Statistik angegebenen Wachstumsraten folgt.

9. Unzulässige Ausweitung des Bedarfszeitraums

Nachdem GiB 2019 in einer Studie den Screenshot der Grafik der Finanzverwaltung zu der überhöhten SchülerInnen-Prognose abgedruckt und problematisiert und auch auf den Widerspruch zur Prognose der Bildungsverwaltung von 2018 hingewiesen hatte, präsentierte die Finanzverwaltung neue Zahlen. In der neuen Prognose verlängerte die Finanzverwaltung den Prognosezeitraum um drei Jahre. So konnte man die Schülerzahl am Ende des Prognosezeitraums etwa bei dem Wert belassen, den man schon 2016 angegeben hatte, nur dass dieser Zeitraum nun 13 Jahre statt wie zuvor zehn Jahre betrug. Zuvor hatte man 386.000 SchülerInnen bis 2025/26 vorausgesagt, nun schätzte man, dass es 383.550 SchülerInnen im Schuljahr 2028/29 geben würde.³⁴

Entwicklung der Schülerinnen- und Schülerzahlen bis 2028

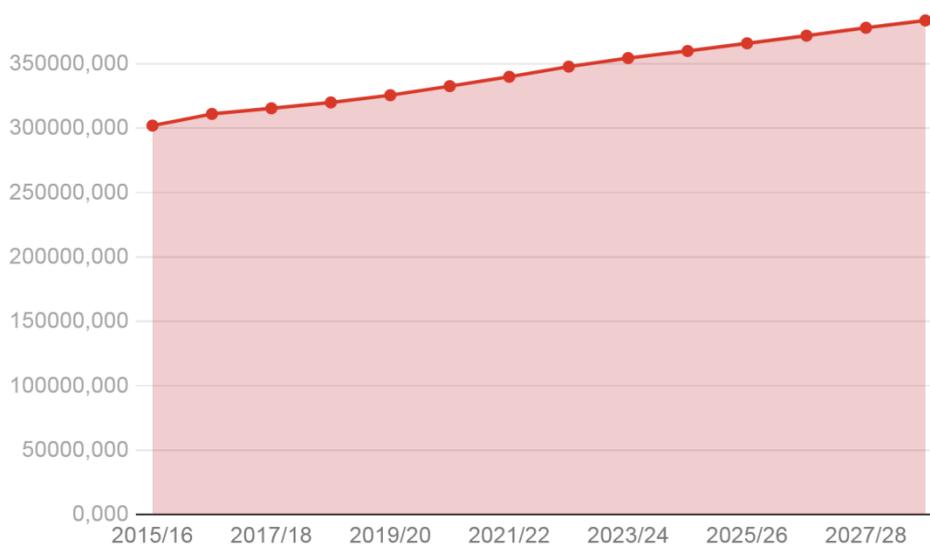


Diagramm 8: **BSO-Basis-Schätzung nach Aktualisierung 2021:** Zahl der Schülerinnen und Schüler gemäß Senatsverwaltung für Finanzen

Nur wer die vorige Grafik noch zur Verfügung hat, sieht den Unterschied: Bezogen auf den 10-Jahres-Zeitraum werden immerhin 20.107 SchülerInnen weniger prognostiziert. Legt man die beiden Diagramme skalengerecht übereinander, zeigt sich Folgendes: Der flache Anstieg der Jahre 2012 bis 2015 wurde gegenüber der vorigen Visualisierung gekappt, so dass es nun so aussieht, als wäre der dargestellte Anstieg natürlich. Tatsächlich geht die Finanzverwaltung weiterhin von einem beschleunigten Wachstum der Zahl an Schülerinnen und Schülern aus. Die grüne gestrichelte Linie zeigt, wie sich die Zahl bei linearem Anstieg entwickelt.

³⁴ Senatsverwaltung für Finanzen (2021): „Die Schulbauoffensive des Berliner Senats“, online unter <https://www.berlin.de/sen/finanzen/haushalt/schulbauoffensive/artikel.613867.php>, abgerufen am 26.04.2021

Als Quelle wird „SenBFJ“ angegeben. Tatsächlich hatte die Bildungsverwaltung aber bereits 2018 insgesamt 28.697 SchülerInnen weniger prognostiziert als SenFin im Jahr 2016. Seit März 2021 geht die Bildungsverwaltung sogar von einer um 29.803 SchülerInnen reduzierten Prognose aus.

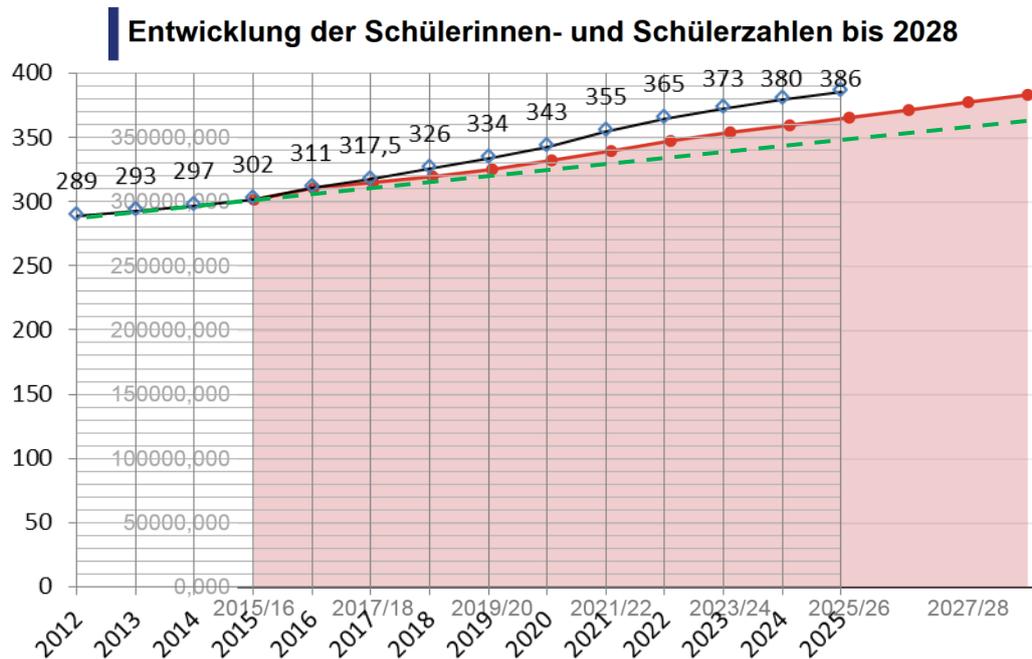


Diagramm 9: Vergleich **BSO-Basis-Schätzung 2016 und 2021**; Zahl der Schülerinnen und Schüler gemäß Senatsverwaltung für Finanzen, 2021 (rote Kurve) versus 2016 (blau-schwarze Kurve, Zahlen in Tausend), gegenüber einem linearen Anstieg ab 2016 (gestrichelte grüne Linie, GiB).

Es gibt gute Gründe für den Umstand, warum Bildungssenatorin Sandra Scheeres schnell zu realistischen Zahlen zurückgekehrt ist. Sie ist in erster Linie für den Schulbetrieb selbst zuständig und damit auch für eine ausreichende Zahl an Lehrerinnen und Lehrern. Ein Festhalten an der viel zu hohen Prognose von 2016 hätte sie verpflichtet, über tausend neue Stellen zu schaffen und zu besetzen.

In den Haushaltsverhandlungen werden die Bedarfe verschiedener Sektoren gewichtet. Das Parlament kann entscheiden, dem Erhalt von Brücken oder Krankenhäusern mehr Geld zuzuweisen als Schulen oder umgekehrt. Dabei sollte die Bedeutung des jeweiligen Bereichs einfließen, ebenso wie die Bedarfe, die sich aus der Bevölkerungszahl sowie aus baulichen Zuständen ergeben.

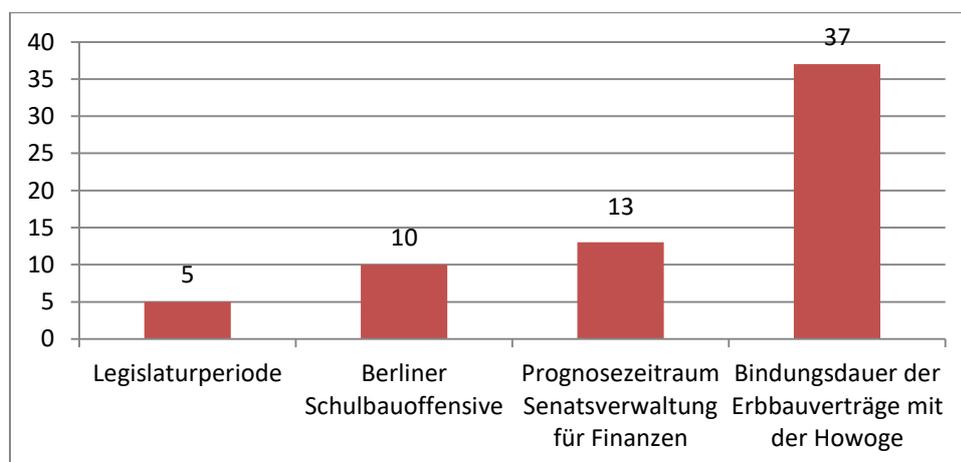


Diagramm 10: Bedarfszeiträume und politische Legitimation

Es ist zulässig und sogar geboten, bei öffentlichen Bauten hinsichtlich ihrer Dauerhaftigkeit viele Jahrzehnte im Voraus zu planen. Es ist allerdings unlauter, die Bedarfe dahingehend zu manipulieren, dass unterschiedlich lange Zeiträume miteinander verglichen werden. Man benötigt mehr Geld, um den

Verkehr in zehn Jahren sicher aufrecht zu erhalten als in fünf. Beim Schulbau hat sich Rot-Rot-Grün vom Mandatszeitraum von fünf Jahren gelöst und eine Summe über zehn Jahre gebildet. In der Grafik der Finanzverwaltung von 2020 ist schon ein 13-Jahreszeitraum dargestellt.

Solange nachfolgende Regierungen nachsteuern können, ist das legitim. Die Verträge mit der Howoge haben aber eine Bindungswirkung von 37 Jahren. Mit der Unterschrift unter diese Verträge verwendet die aktuelle Regierung Steuermittel, über die eigentlich folgende Regierungen zu entscheiden hätten.

10. Verdoppelung der SchülerInnenzahl an Privatschulen

Die Angaben der verschiedenen Senatsverwaltungen zu den Schülerzahlen in Berlin folgen keinerlei Standards. Als Senatorin Sandra Scheeres zu Beginn der Schulbauoffensive von 86.000 Schülerinnen und Schülern sprach, die im 10-Jahres-Zeitraum zusätzlich zu erwarten wären, waren in der Summe – anders als in allen späteren Angaben – die Berufsschulen enthalten. In den ans Statistische Bundesamt gemeldeten Zahlen sind regelmäßig nur die allgemeinbildenden Schulen ohne die Berufsschulen enthalten. Darin wird nicht nach Trägerschaft unterschieden, die Angaben erfolgen summarisch sowohl für öffentliche als auch für private Schulen. In den ans Abgeordnetenhaus abgelieferten Berichten fehlen hingegen die Schülerinnen und Schüler an Privatschulen regelmäßig. Dabei hat gerade diese Gruppe einen erheblichen Anstieg erlebt.

Gegenüber 2002 hat sich die Zahl der Schülerinnen und Schüler an Privatschulen demnach mehr als verdoppelt. Der Anteil an der gesamten SchülerInnenzahl ist von unter fünf Prozent auf 10,5 Prozent gestiegen. Seit dem Start der rot-rot-grünen Koalition 2016 haben Privatschulen 3.500 neue Schulplätze geschaffen. Das bedeutet für den Senat, dass er sich um 3.500 Schulplätze für zusätzliche Schülerinnen und Schüler in Berlin nicht kümmern musste.

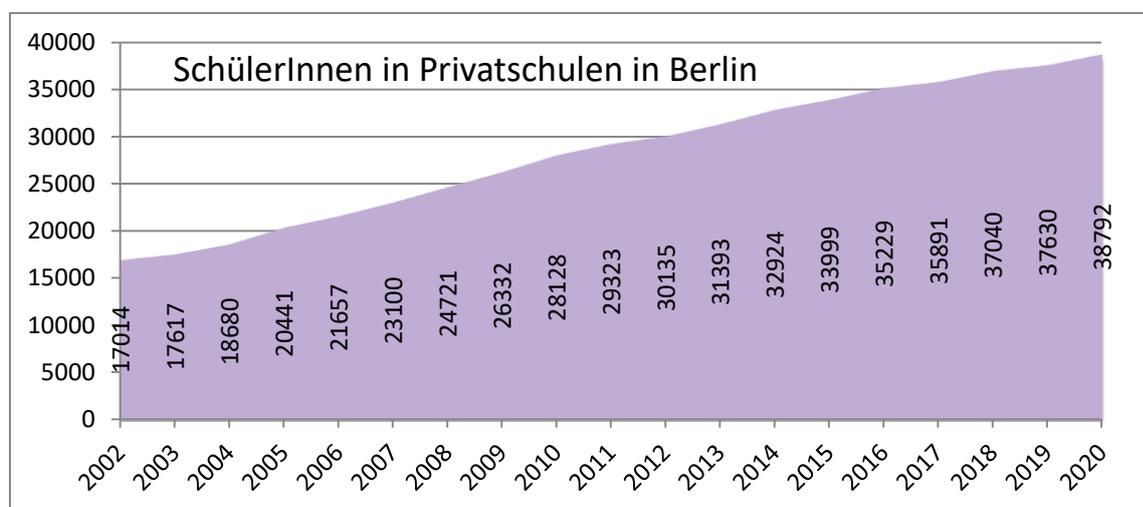


Diagramm 11: Schülerinnen und Schüler in Schulen in privater Trägerschaft in Berlin von 2002 bis 2020

In dem Anstieg zeigt sich eine Flucht aus dem öffentlichen Schulsystem, die der Berliner Schulpolitik kein gutes Zeugnis ausstellt. Gleichzeitig bleibt Berlin für die knapp 40.000 SchülerInnen in Privatschulen weiter verantwortlich, es ist nicht gerechtfertigt, sie immer wieder aus den Statistiken auszuklammern. Zum einen werden auch die Privatschulen ganz überwiegend mit öffentlichem Geld bezahlt, auch wenn die Schulen zusätzlich teilweise exorbitante Schulgelder verlangen und oft erhebliche Gewinne an die Eigentümer abführen, bei gleichzeitig schlechter Bezahlung der LehrerInnen. Die Verantwortung Berlins bleibt zum zweiten auch deswegen bestehen, weil es keine Garantie gibt, dass die Privatschulen den Schulbetrieb dauerhaft aufrechterhalten. In Hamburg hatte die Katholische Kirche vor einigen Jahren von einem Jahr zum nächsten den Betrieb von dreizehn Schulen aufgegeben. Vergleichbares ist auch in Berlin vorstellbar. Öffentliche Schulen müssen den Verwerfungen im Zuge der Pandemie und der für

Schulen geltenden Maßnahmen standhalten, Privatschulen sind dazu nicht verpflichtet und können sich aus dem Geschäft zurückziehen. Sofern sie Eigentümer der Schulgebäude sind, können sie diese ganz nach den eigenen Vorstellungen umnutzen oder veräußern.

11. Prognosefehler ist größer als die Zahl aller geplanten Howoge-Schulplätze

Die Drohkulisse der BSO-Basis-Schätzung mit 84.000 statt der realistischen 54.000 zusätzlichen Schülerinnen und Schüler wirkte. Niemand hinterfragte 2016 die Zahlen oder wunderte sich öffentlich, woher die Annahme stammt, dass der einjährige Trend infolge der Willkommensklassen zehn Jahre lang anhalten sollte. Elf Bezirke und Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen gaben unisono an, den Bedarf an zusätzlichen Schulbauten allein nicht decken zu können. Und so wurde die Howoge einbezogen. Im Jahr 2019, als mit der Howoge der Rahmenvertrag ausgehandelt wurde, sollte sie demnach 15.781 Schulplätze neu bauen und 992 Schulplätze im Zuge von Erweiterungen bestehender Schulen neu schaffen.³⁵ Das waren zusammen 16.773 Schulplätze. Bis 2020 wurde die Zahl der von der Howoge neu zu erstellenden Schulplätze sogar auf 21.047 erhöht, davon 20.293 Schulplätze in Neubauten:

„Die Howoge baue 17 neue Schulen mit insgesamt 14.493 Schulplätzen, saniere 13 Schulen mit 11.789 Schulplätzen und errichte 8 Holzmodulbauschulen mit 5.800 Schulplätzen.“³⁶

Nachdem spätestens seit 2018 bekannt war, dass 30.000 Schülerinnen und Schüler weniger zu erwarten sind als in der BSO-Basis-Schätzung angegeben, hätte man die Einbindung der Howoge sofort stoppen können und müssen, der komplette Howoge-Mehrbedarf war entfallen. Stattdessen wurde 2021 von der Senatsverwaltung für Finanzen sogar behauptet, die Schulplatzbedarfe hätten sich gegenüber der senatseigenen Prognose weiter erhöht:

„Aufgrund gestiegener Bedarfe an Schulplätzen hat sich die Anzahl der Schulen und in mehreren Fällen die Zügigkeit bei den zu bauenden Schulen nunmehr deutlich erhöht als es 2017 vorgesehen war.“³⁷

Ohne genauen Nachweis zum konkreten Schulplatzbedarf, jedoch mit der irreführenden und zahlenmäßig zu hohen Darstellung der Bedarfsentwicklung wurde mit dieser Aussage 2020 der Vorschlag zur Erhöhung des Kreditplafonds der Howoge auf 2,0 Milliarden Euro begründet. Zu diesem Zeitpunkt lagen mehrere Prognosen vor, nach denen nicht wie 2016 vorausgesagt 84.000 sondern 54.000 bis 60.000 zusätzliche SchülerInnen erwartet werden.

Der Bezirk Charlottenburg-Wilmersdorf hat übrigens darauf verzichtet, Amtshilfe für den Schulbau zu beantragen und die Unterstützung der Howoge in Anspruch zu nehmen, man baut und saniert dort seine Schulen selbst. Dort gibt es auch nicht signifikant mehr oder weniger SchülerInnen im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung. Der Umgang mit dem Schulbau in diesem Bezirk zeigt, dass die Auslagerung an die Howoge politischer Wille ist und keineswegs eine Notwendigkeit.

12. Durch die Einbindung der Howoge vervielfachen sich die Kosten

Mit den im Rahmen der Berliner Schulbauoffensive 2016 für Neubau und Erweiterung insgesamt vorgesehenen 2,8 Milliarden Euro sollten für 84.000 zusätzliche Schülerinnen und Schüler neue Schulplätze

³⁵ Dazu war 2019 die Sanierung von 11.399 Schulplätzen durch die Howoge vorgesehen.

³⁶ Abgeordnetenhaus von Berlin (2021): Senator Sebastian Scheel gemäß Inhaltsprotokoll der öffentlichen Sitzung des Ausschusses für Stadtentwicklung und Wohnen vom 21. April 2021, online unter <https://www.parlament-berlin.de/ad0s/18/StadtWohn/protokoll/sw18-071-1p.pdf>

³⁷ Senatsverwaltung für Finanzen (2020): Schreiben an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses vom 24.8.2020, rote Nummer 3089, online unter <https://www.parlament-berlin.de/ad0s/18/BildJugFam/vorgang/bif18-0363-v.pdf>

geschaffen werden – im Durchschnitt waren für jeden also 33.333 Euro vorgesehen. Seit 2018 ist offiziell bekannt, dass 28.700 Schülerinnen und Schüler weniger zu erwarten sind, entsprechend hätten die Gesamtkosten von 2,8 Milliarden Euro auf 1,84 Milliarden Euro sinken müssen. Stattdessen wurde offenbar implizit angenommen, dass das einmal veranschlagte Steuergeld für den Neubau nun auf die geringere Anzahl an Schulplätzen zu verteilen wäre, dass also 50.660 Euro pro zusätzlicher Schülerin und zusätzlichem Schüler beansprucht werden dürfen.

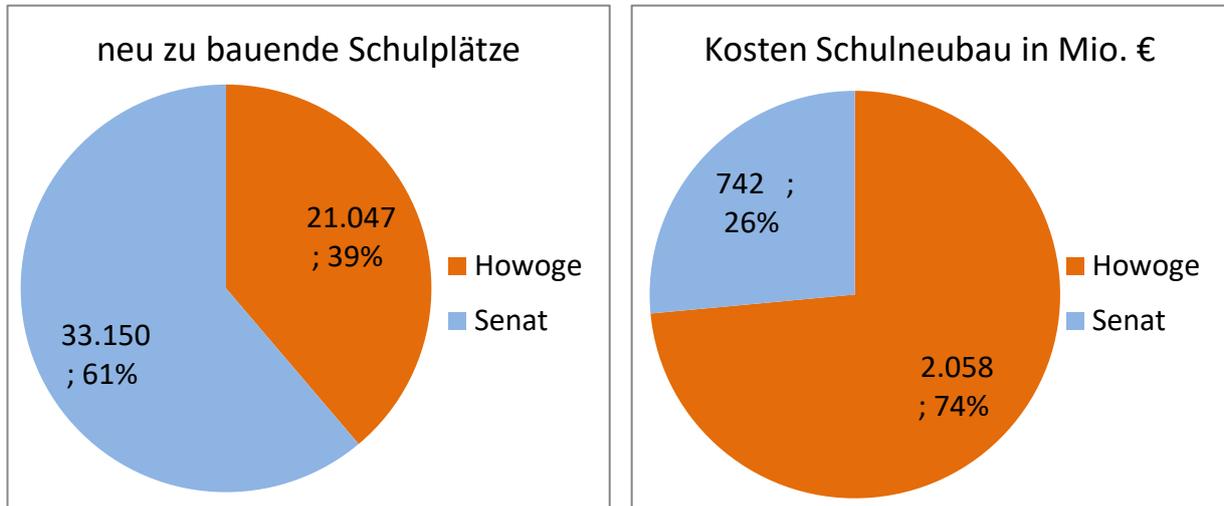


Diagramm 12: Anteile der Howoge-Schulplätze am Schulplatzbedarf sowie an den Kosten

Dazu passt, dass erhebliche Mehrkosten durch die Einbindung der Howoge entstehen. Die Howoge veranschlagt im Durchschnitt 97.635 Euro pro Schulplatz. Dabei liegen erst für 13.827 Schulplätze Kostenschätzungen der Howoge vor (Stand Finanzplanung des Senats 2021). Aber schon für diese Schulplätze wären insgesamt 1,35 Milliarden Euro zu bezahlen. Weitere 7.220 Schulplätze soll die Howoge ebenfalls neu bereitstellen, ohne dazu schon Kosten genannt zu haben. Bei denselben Kosten pro Schulplatz würden die Gesamtkosten für die Howoge über zwei Milliarden Euro betragen.

Von den 2,8 Milliarden für Neubau und Erweiterung würde die Howoge dann drei Viertel der Investitionsmittel in Anspruch nehmen, liefert dafür aber nicht einmal 40 Prozent der neuen Schulplätze.

Dieses enorme Missverhältnis kritisiert auch der Landesrechnungshof scharf:

„Die Senatsverwaltung [für Finanzen] hat die fehlenden Bedarfsuntersuchungen im Bereich Kapazitätsausbau und die widersprüchlichen Bedarfsangaben im Bereich Kapazitätserhalt hingenommen.“

„Aufgrund der mangelhaften und unvollständigen Bedarfsermittlung fehlte es den Senatsbeschlüssen zur BSO [gemeint ist die Berliner Schulbauoffensive] an belastbaren Bedarfsgrundlagen. Um das Schulbauprogramm in sachlicher, finanzieller und zeitlicher Hinsicht wirtschaftlich steuern zu können, ist es dringend erforderlich, den notwendigen Baubedarf nunmehr belastbar zu ermitteln und der weiteren Programmumsetzung zugrunde zu legen.“

„Die Senatsverwaltung [für Finanzen] hat mögliche Alternativen nicht im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ermittelt und bewertet. Die behauptete Alternativlosigkeit der für die BSO festgelegten Lösung ist nicht gegeben.“

In der Summe befürchtet der Landesrechnungshof, dass sich die Kosten verdoppeln werden. GiB hat die Kosten der Howoge-Schulen bereits 2019 detailliert untersucht.³⁸ Im bundesweiten Durchschnitt kostet

³⁸ Waßmuth, Carl, 2019, Studie zu den Kosten der Berliner Schulbauoffensive (BSO) und den Auswirkungen auf Beschäftigte in Berlin und Brandenburg, a. a. O.

ein Schulplatz inklusive Sporthalle 30.798 Euro (normiert auf das Preisniveau von 2015), die Kosten für einen Howoge-Schulplatz wurden 2019 im Durchschnitt mit 59.777 Euro angegeben und sollten somit fast doppelt so teuer werden. Nach aktuellem Stand kostet ein Howoge-Schulplatz bereits 73.397 Euro, zweieinhalb Mal so viel wie im Bundesdurchschnitt.³⁹ Und der Bau dieser exorbitant teuren Schulen hat weiterhin noch nicht einmal begonnen, weitere Kostensteigerungen sind möglich beziehungsweise wahrscheinlich.

Berlin kann statt (zu) spät und zu teuer auch zeitnah und günstig bauen, das zeigen mehrere Beispiele. Am Lehnitzplatz in Mahlsdorf-Süd wurden 300 Schulplätze zur Erweiterung der Kiekemal-Grundschule für knapp 5 Millionen Euro gebaut, das sind 16.667 Euro pro Schulplatz, wenn auch ohne Sporthalle.⁴⁰ Im nahe Berlin gelegenen Hohen Neuendorf kostete ein mehrfach prämiertes Schulbau pro Schulplatz 27.916 Euro (Angabe in Preisen von 2015).

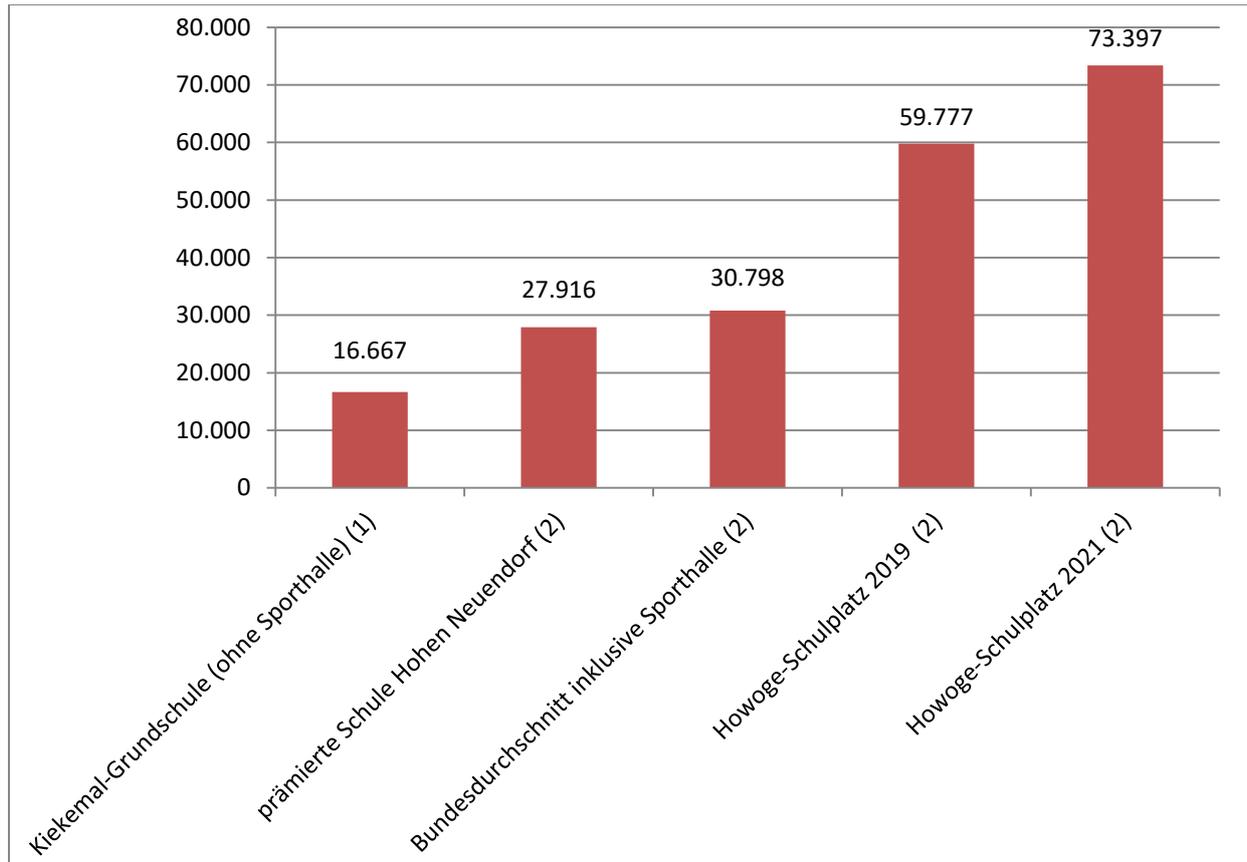


Diagramm 13: Neubaukosten pro Schulplatz in Euro, (1): in Preisen von 2020, (2): in Preisen von 2015

Bedauerlicherweise wird die exorbitant teure Einbindung der Howoge vom Senat weiter betrieben. Sofern nicht noch das Abgeordnetenhaus ein Veto einlegt oder die Bezirke die Unterschrift unter die zur Einbindung der Howoge vorgesehenen Erbbauverträge verweigern, drohen Verträge mit 37 Jahren Bindung zu enormen Kosten, die eine Leistung abrufen, die unverantwortlich teuer und in großen Teilen gar nicht mehr erforderlich ist. Die Bereitstellung dieser Leistung erfolgt derart langsam, dass die akut vorhandenen Bedarfe damit nicht gedeckt werden. Das Fazit: überfüllte Schulen durch die Prognose und Instrumentalisierung zu hoher Schülerzahlen.

³⁹ Die Kosten für den Neubau von 17 Schulen mit 13.827 Schulplätzen durch die Howoge wurden schon angegeben (1,35 Milliarden Euro). Damit betragen die Kosten pro Schulplatz 1,35 Mrd. Euro / 13.827 Schulplätze = 97.635 Euro / Schulplatz. Der Regionalfaktor beträgt für Berlin 1,036, der Faktor zur Anpassung an die Preise von 2015 beträgt 1,284. Damit beträgt der Vergleichswert für einen Howoge-Schulplatz 97.635 Euro / Schulplatz : 1,036 : 1,284 = 73.397 Euro / Schulplatz.

⁴⁰ Die Hellersdorfer (2020): Bezirksamt lud zur Informationsveranstaltung ein, Lehnitzplatz: Container-Schule findet bei Anwohnern recht hohe Akzeptanz, online unter <https://www.die-hellersdorfer.berlin/2020/09/16/schulcontainer-auf-dem-lehnitzplatz-akzeptanz-bei-anwohnern-recht-hoch/>