

18. Wahlperiode

Antrag

der Fraktion der CDU

Sprinter-Paket Schulsanierung und Schulneubau

Das Abgeordnetenhaus wolle beschließen:

Der Abbau des Sanierungsstaus und ein schneller Neubau von Schulen sind für die Zukunftsfähigkeit Berlins von überragender Bedeutung. Nur in einer gemeinsamen Anstrengung aller Beteiligten kann diese Aufgabe bewältigt werden. Die mit den Bezirken gefundene Lösung zur Schaffung von Synergieeffekten mithilfe von Regionalgeschäftsstellen kann ein Weg sein. Inwiefern diese Lösung geeignet ist, um den akuten wie auch mittelfristigen Bedarfen gerecht zu werden, muss sich noch erweisen. Den Bezirken als Schulträgern kommt dabei eine zentrale Rolle zu, der sie nur gerecht werden können, wenn sie durch eine zeitnah umgesetzte und dauerhaft wirkende Verbesserung der Rahmenbedingungen und der personellen Ausstattung hierzu in die Lage versetzt werden. Sicher aber ist, dass zusätzliche Maßnahmen notwendig sind, damit das Land Berlin nicht noch einmal in eine derartig prekäre Situation kommt und vor allem auch langfristig funktionierende Strukturen für Schulneubau und Schulsanierung erhält.

Der Senat hat kurzfristige Sofortmaßnahmen vorgelegt. Was die CDU-Fraktion fordert, dient hingegen der grundlegenden und beständigen Steigerung der Effizienz des Berliner Schulbaus. Daher wird der Senat aufgefordert, bis zum 01.05.2018 ein dauerhaft funktionierendes Konzept vorzulegen, in dem die zur Umsetzung der nachfolgenden Eckpunkte verbindlichen Schritte gesetzlicher und untergesetzlicher Art benannt und festgelegt sowie entsprechende Vorschläge für erforderliche Rechtsänderungen auf Landesebene für das Sprinter-Paket Schulsanierung und Schulneubau konkretisiert werden:

1. Kennziffersystem für Personalausstattung einführen, bezirkliche Bau- und Schulämter nachhaltig und nachvollziehbar angemessen personell und qualitativ ausstatten

Dem zu Beginn des vergangenen Jahrzehnts begonnenen Personalabbau in den Landes- und Bezirksverwaltungen wurde angesichts der seit Jahren wachsenden Bevölkerung Berlins nicht rechtzeitig entgegengesteuert. Dies gilt es nachhaltig und nachvollziehbar zu ändern. Die als Schulträger für Schulbau rechtlich zuständigen Bezirke sollen künftig wieder finanziell und personell ausreichend ausgestattet werden, um ihre Aufgaben erfüllen und ihre Kompetenzen nutzen zu können. Ein verlässliches Kennziffersystem wird eingeführt und gibt Orientierung bei der Bemessung des Personalbedarfs entsprechend den tatsächlichen Erfordernissen. Die Berechnung der Personalausstattung sollte, wie bis zur Einführung der Kosten-Leistungs-Rechnung (KLR) in den Bezirken üblich, auf Grundlage der zu verbauenden Jahresvolumina erfolgen. Hierzu werden der Gebäudebestand entsprechend der Bauwertbestandsliste und die daraus zur Verfügung gestellten Bauunterhaltungsmittel und Mittel aus Sonderprogrammen sowie die tatsächliche Baurate des jährlichen Investitionsvolumens zugrunde gelegt. Die KLR funktioniert hierbei als Kontrollinstrument; als Zuweisungsinstrument ist sie jedoch ungeeignet. So führt ein hoher Bestandswert, der auf eine hohe Investitionstätigkeit in der Vergangenheit hinweist, zu einer geringeren Zumessung von Bauunterhaltungsmitteln – der Bezirk wird über die KLR für seine Investitionen somit bestraft. Daher wird ein Kennziffersystem erforderlich, für das der Senat bis zum 01.05.2018 dem Parlament und dem Rat der Bürgermeister ein schlüssiges Modell zur Beschlussfassung vorzulegen hat.

2. Attraktivität der Bezirke als Arbeitgeber stärken

Für die Berliner Bezirke gilt im Gegensatz zu fast allen anderen Kommunen die Besonderheit, dass sie vor Ort in unmittelbare Konkurrenz zu zwei Landesregierungen und zu den Einrichtungen des Bundes treten, die ihrerseits den Fachkräften der Bau- und Ingenieursbranche etwa durch landes- oder bundesspezifische Gehaltseinstufungen oder Tarifvereinbarungen attraktive Arbeitsangebote unterbreiten können. Damit die Bezirke der unter Punkt 1 genannten Forderung, mehr Personal einzustellen, auch nachkommen können, müssen notwendigerweise die Voraussetzungen geschaffen werden, dass in der Stadt Berlin auf allen drei Ebenen – Bezirke, Land, Bund – für gleiche Arbeit auch gleicher Lohn gezahlt wird: Die Bezirke als kommunale Ebene müssen gegenüber Land und Bund konkurrenzfähig gemacht werden. Hierzu gilt es, Tarifeinheit zu schaffen wo möglich, wo nicht, müssen entsprechende besoldungsabhängige Prämien oder Zuschläge an die Mitarbeiter gezahlt werden. Außerdem sind die Einstellungsverfahren ohne qualitativen Verlust bei den Auswahlkriterien der Stellenbewerber durch entsprechende Änderungen im Personalvertretungsgesetz Berlin zu beschleunigen.

3. Klares Rollenverständnis durch klare Zuständigkeitsregelungen schaffen

Einhergehend mit der Stärkung der bezirklichen Kompetenzen und mit Blick auf ein effizientes Vorankommen bei Schulbau und Schulsanierung, ist es notwendig, dass zu Beginn des jeweiligen Planungsprozesses für jedes Neubau- oder Sanierungsprojekt individuell, von Anfang an klar und für die Öffentlichkeit nachvollziehbar die Zuständigkeit von Bezirk oder Land eindeutig festgelegt wird. Starre Zuständigkeitsfestlegungen anhand von Bauvolumina eignen sich hierzu nicht. Wichtiger als die Festlegung einer bestimmten Kostengrenze für die Zuständigkeit von Bezirken oder Land ist die Regelung zur Gewährleistungsverfolgung: Zur Gewährleistung heranzuziehen ist derjenige Bauträger, der die Immobilie gebaut hat. Die Be-

zirke erhalten auf diese Weise nicht nur ausreichende Autonomie, um innerhalb dieses Rahmens Schulbau- und Schulsanierungsprojekte in eigener Regie planen und umsetzen zu können, sondern auch ausreichende Sicherheit hinsichtlich möglicherweise aufkommender Fragen der Gewährleistung.

4. Einheitliche und verbindliche Baustandards einführen

Das Prinzip der Standardisierung beim Schulneubau zeigt in anderen Kommunen bereits erste Erfolge: So ist am Beispiel der Münchner Lernhäuser zu sehen, dass sich Individualität im Schulbau und Standardisierung in Planung und Bau nicht ausschließen müssen. Ebenso zeigt das Beispiel der Frankfurter Schnellbauschule – von der Planung bis zur Eröffnung etwas mehr als ein Jahr! –, dass die ästhetisch fragwürdigen Modulare Ergänzungsbauten (MEB) längst nicht mehr als Alternative für den Lückenschluss der baulichen Versäumnisse herangezogen werden müssen. Daher kann der Bau von MEB keine dauerhafte Lösung sein.

Ergänzend hierzu müssen im Bereich der Schulsanierung bestehende Standards überdacht und ggf. neu geregelt werden: Dies gilt vor allem für bestehende Bestimmungen des Denkmalschutzes und des Brandschutzes. Grundsätzlich soll in Zukunft die Schaffung von Schulplätzen Vorrang vor dem Denkmalschutz haben. Die für den Denkmalschutz zuständigen Bereiche müssen ihren Vorrang in Ausnahmefällen darlegen.

Die bislang geltenden, oftmals sich entgegenstehenden Vorgaben behindern ein zügiges Fortkommen bei Planung und Ausführung von Sanierungsprojekten. Pädagogische Belange zeitgemäßen Lernens und Unterrichtens müssen gleichberechtigt in die Überlegungen einfließen. Hierzu sind klare und verbindliche Festlegungen für einheitliche Abwägungen bei unterschiedlichen Akteuren zu treffen.

Der Senat muss außerdem verbindliche Bau-Leitlinien für Schulgebäude im Land Berlin aufstellen. Die darin formulierten baulich-technischen Standards sollen im Wesentlichen berücksichtigen:

- gesetzliche Einzelregelungen des Bundes, etwa Energieeinspargesetz (EnEG), gegebenenfalls zukünftig Gebäudeenergiegesetz, Arbeitsschutzgesetz;
- Vorschriften und Empfehlungen der gesetzlichen Unfallversicherung (Unfallkasse Berlin);
- eingeführte anerkannte Regeln der Technik DIN und etwa VoB Teil C;
- Gesetzliche Einzelregelungen des Landes, etwa BlnDSG;
- Landesverwaltungen bindende Regelungen, etwa von Versorgungs- und Entsorgungsbetrieben;
- landespolitische Zielsetzungen, etwa zum Energiestandard;
- die Verwaltung bindende Regelungen über Rundschreiben und Erlasse von Fachverwaltungen, etwa zu Beschaffung und Umwelt – VwVBU,
- Empfehlungen von Bundesfachverwaltungen zur Übernahme durch die Länder in diversen Fachdisziplinen, etwa Regelungen nach dem Bewertungssystem nachhaltiges Bauen für Bundesgebäude (BnB),
- Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen, etwa LHO.

5. Ausschreibungsfristen verkürzen, Regelwerke entschlacken sowie Bau- und Planungsprozesse entbürokratisieren

Die bau- und verwaltungsrechtlichen Regelwerke müssen grundlegend überarbeitet und entschlackt werden, um einen effizienten Verlauf der Planungs- und Ausführungsphasen eines Neubau- oder Sanierungsprojekts zu gewährleisten. So ist zum einen von der Senatsbauverwaltung und den Bezirken innerhalb eines halben Jahres eine Liste über die zu vereinfachen oder außer Kraft zu setzenden Vorschriften zur Beschleunigung von Bauvorhaben zu erarbeiten, die dann parlamentarisch umgesetzt wird. Zum anderen sind die guten Erfahrungen mit dem Konjunkturpaket II zu nutzen. Dieses erlaubte vereinfachte und verkürzte Vergabeentscheidungen, denen zufolge bspw. Ausschreibungsfristen von knapp 90 Tagen auf 1 Monat reduziert werden konnten.

Zur Entbürokratisierung zählt auch, nach Abschluss der Planungsphase das jeweilige Projekt nur noch einmal bei der Hauptverwaltung vorlegen zu müssen. Da es im Planungsverlauf im Zuge weiterer Konkretisierungen zwischen der Genehmigung der erweiterten Vorplanungsunterlage und der im nächsten Schritt erfolgenden Vorlage der Bauplanungsunterlage erfahrungsgemäß zu Kostensteigerungen kommen kann, soll zum Vermeiden weiterer zeitlicher Verzögerungen – wie bislang durch Wiedervorlagepflicht verursacht – ein Landesfonds eingerichtet werden, mit dessen Hilfe ein Kostenzuwachs aufgefangen wird. Die Fondseinlage ist stets aus den Erfahrungswerten der Planungs- und Bauprozesse zu errechnen.

Entgegen der bisherigen Kostengrenze von 5,5 Mio. Euro gilt die einmalige Vorlagepflicht künftig bis zu einem Bauvolumen von 10 Mio. Euro. Bei baukonjunkturellen Kostensteigerungen oder Kostensteigerungen infolge gestörter Bauabläufe (wie etwa durch Schadstofffunde) von bezirkseigenen Schulbauvorhaben innerhalb dieses Wertes ist der Hauptausschuss nicht erneut einzubeziehen. Wird dieser Wert infolge der weiteren Bauplanung jedoch überschritten, ist dem betroffenen Bezirk innerhalb von zwei Monaten eine Entscheidung mitzuteilen.

Die Erfahrungen aus der Hamburger oder Münchner Schulbaupraxis haben gezeigt, dass die rund ein halbes Jahr dauernde, dem eigentlichen Planungsprozess vorgelagerte sog. „Phase 0“ der Konsultation und Beteiligung der Schulbaunutzer entscheidend zum reibungslosen Verlauf der Planungs- und späteren Umsetzungsphase beiträgt und soll daher in Berlin dauerhaft Anwendung finden.

6. Bedingungslose Übertragbarkeit der Mittel zulassen

Benötigt wird nicht nur ein zwischen den Kalenderjahren, sondern auch zwischen Sanierungs- und Neubaumaßnahmen übertragbares Budget, das den Bezirken Planungssicherheit und darüber hinaus auch den ausführenden Firmen Arbeitssicherheit bietet. Wenn es an einer Stelle klemmt, muss sofort in die nächste Baumaßnahme investiert werden können. Hierzu sind sämtliche für Schulsanierung und Schulneubau vorgesehenen Einzelprogramme in einem festen Gesamtbudget zusammenzufassen und den Bezirken für Schulsanierung und Schulneubau zweckgebunden als Sockelbetrag zur Verfügung zu stellen. Angesichts der Dringlichkeit der im Berliner Schulbau zu lösenden Probleme ist dieses Prinzip ähnlich wie bei Sonderprogrammen aufzufassen. Nur so gelingt es, Paketausschreibungen tatsächlich zu ermöglichen oder aus Rahmenverträgen andere Projekte abzurufen, wenn eine Baumaßnahme ins Stocken geraten sollte.

7. Abschlagszahlungen für die Handwerksbetriebe ermöglichen sowie Prämien für schnelles Bauen gewähren

Die Baubranche freut sich über volle Auftragsbücher, die öffentliche Hand hingegen – teils durch ihre Zahlungspraxis selbstverschuldet – besitzt als Auftraggeber längst keinen Bonus mehr, um Handwerksbetriebe für sich zu gewinnen. Neben einem partnerschaftlichen Umgang mit Unternehmen durch die verantwortlichen Verwaltungen und Stellen des Landes Berlin einschließlich der Bezirke ist es zwingend erforderlich,

- a) Abschlagszahlungen an Betriebe (ähnlich wie bei Baumaßnahmen in der privaten Wirtschaft) zu ermöglichen,
- b) schnellere Zahlung und frühzeitige Bauabnahme zu veranlassen sowie
- c) Prämien für vorzeitigen Bauabschluss bei ordnungsgemäßer Bauabnahme zu gewähren.

Begründung:

Berlin steht im Schulbereich vor gewaltigen organisatorischen Herausforderungen: Es müssen nicht nur bis zum Jahr 2025 Schulplätze für rund 85.000 Schüler geschaffen, sondern auch der über Jahrzehnte hinweg ignorierte Sanierungsstau bei Schulgebäuden ohne Zeitverzug behoben werden. Mit zeitaufwändigen Planungs- und Genehmigungsverfahren, personell unterausgestatteten Behörden und ineffizienten Regelwerken ist diese Mammutaufgabe nicht zu bewerkstelligen – und bislang ist nicht zu erkennen, dass der Senat eine effektive Strategie entwickelt hat, um diese komplexe Aufgabe umfassend und schnell zu lösen. Um den bisherigen Fehlentwicklungen und Versäumnissen effektiv entgegenzutreten und Berlin auf seine Aufgaben als wachsende Stadt auszurichten, ist ein breit aufgestelltes Konjunkturprogramm zur Schulsanierung und zum Schulneubau erforderlich, zu dem dieser Antrag die notwendigen Eckpunkte beschreibt.

Berlin, 16. Januar 2018

Graf Bentele Czaja
und die übrigen Mitglieder
der Fraktion der CDU