

An den

Vorsitzenden des Hauptausschusses

über

den Präsidenten des Abgeordnetenhauses von Berlin

über Senatskanzlei – G Sen –

1603 D

Finanzierung temporär unterausgelasteter Schulstandorte

Rote Nummer: 1603 A, 1603 B, 1603 C
Vorgang: 71. Sitzung des Hauptausschusses vom 14.01.2015
24. Sitzung des Unterausschusses Bezirke vom 08.10.2014

Ansatz des abgelaufenen Haushaltsjahres:	entfällt
Ansatz des laufenden Haushaltsjahres:	entfällt
Ansatz des kommenden Haushaltsjahres:	entfällt
Ist des abgelaufenen Haushaltsjahres:	entfällt
Verfügungsbeschränkungen:	entfällt
Aktuelles Ist:	entfällt

Gesamtkosten: ./.

Der Hauptausschuss hatte in seiner o.g. Sitzung im Zuge der Behandlung des Berichts „Reaktivierung von aufgegebenen Schulstandorten“ der SenBildJugWiss - II B 1.2 - (RN 1603 A) folgendes beschlossen:

„SenBildJugWiss wird gebeten, dem Hauptausschuss rechtzeitig zur Sitzung am 25.03.2015 den bereits im UA Bezirke zugesagten Bericht zu einem Finanzierungsmodell bei der Vorhalteproblematik von Schulgebäuden (vorläufiger Leerstand) in den Bezirken vorzulegen und zu den genannten Standorten Kostenschätzung, Zeitplan und vermögensrechtliche Stellung für eine Reaktivierung darzustellen.“

Der Unterausschuss Bezirke des Hauptausschusses hatte hierzu in seiner 24. Sitzung am 08.10.2014 folgendes beschlossen:

„SenFin wird gebeten, dem UA Bezirke zum 15.03.2015 einen Bericht zu möglichen Instrumenten einer Vorhaltepolitik bei Schulgebäuden vorzulegen. In diesem Zusammenhang ist eine beispielhafte Gegenüberstellung der Kosten für folgende beiden Varianten vorzulegen:

- a) Aktuelle Kosten eines Bezirks für eine nicht vollständig ausgelastete Schule;*
- b) Abgabe einer nicht vollständig ausgelasteten Schule an die BIM und Anmietung der benötigten Flächen durch den Bezirk.“*

Zu den Liegenschaften und leerstehenden ehemaligen Schulgebäuden, die nicht mehr Bestandteil der Schulprodukte der KLR sind und i.d.R. bereits seit Jahren nicht mehr schulisch genutzt werden, hat die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft (SenBJW) dem Hauptausschuss bereits einen gesonderten Bericht (RN 1603 B) vorgelegt.

Hinsichtlich der Finanzierung temporär unterausgelasteter Schulstandorte (Vorhalteflächen) hatte der HauptA am 25.03.2015 Fristverlängerung bis zur Sitzung am 06.05.2015 gewährt.

Mit der Bitte um Kenntnisnahme wird hierzu wie folgt berichtet:

1. Behandlung von Vorhalteflächen in der Budgetierung

Mit der Frage der Finanzierung von temporären Auslastungsunterschieden bei Schulgebäuden infolge schwankender Schülerzahlen hat sich bereits im Jahr 2010 eine Experten-AG unter der Leitung der Senatsverwaltung für Finanzen beschäftigt. In der AG „Budgetierung Schulprodukte“ waren dabei für die Bezirke zwei Finanzstadträte sowie Leitungskräfte der SE Finanzen und der Schulämter vertreten. Neben der SenFin war senatsseitig auch die SenBJW vertreten.

Im Abschlussbericht der AG, der vom Hauptausschuss am 16.02.2011 zur Kenntnis genommen wurde (vgl. RN 16/1430 F), wird unter Tz. 4 ausführlich auf diese Thematik eingegangen. Ich habe daher die entsprechenden Ausführungen auszugsweise als Anlage beigefügt. Die Ergebnisse und Erkenntnisse der AG lassen sich dabei wie folgt zusammenfassen:

Die mit temporären Überkapazitäten/ Vorhalteflächen verbundenen Kosten gehen – wie alle Infrastrukturkosten – in die KLR ein und werden dort auf den Schulprodukten ausgewiesen. Da aus den im Bericht ausgeführten Gründen nahezu alle Bezirke solche Kosten aufweisen, kann davon ausgegangen werden, dass deren Mittelwert auch im Median der Produkt-Stückkosten enthalten ist. Damit werden die Kosten der mittleren Überkapazität regelmäßig in der Budgetberechnung über den Zuweisungspreis für alle Bezirke refinanziert. Die Produktbudgetierung geht also nicht von einer 100%igen Auslastung der Schulen aus sondern berücksichtigt immer auch räumliche Überkapazitäten.

Sofern es in einzelnen Bezirken temporär zu einer überdurchschnittlichen Belastung kommt, steht dieser regelmäßig eine temporäre Kompensation gegenüber. Ein Ausgleich erfolgt spätestens über den Ergebnisübertrag der Jahresabschlussergebnisse. Im System der Produkt-Budgetierung und der Bezirksfinanzierung erfolgt damit i.d.R. eine adäquate Berücksichtigung von Auslastungsunterschieden bei schwankenden Schülerzahlen.

2. Temporär leergezogene Schulgebäude

Vollständig leergezogene Gebäude des Fachvermögens, die mittelfristig wieder für Fachzwecke benötigt werden, können übergangsweise dem bezirklichen Finanzvermögen zugeordnet werden. Für den Zeitraum der Zuordnung zum Finanzvermögen lösen sie keine kalkulatorischen Kosten aus. Dieser Zusammenhang, der insbesondere für Schulgebäude einschlägig ist, ist den Bezirken u.a. aus dem Bericht der von den Finanzstadträten und der Senatsverwaltung für Finanzen gegründeten „AG Kal-

kulatorische Kosten“ vom 12.01.2010 bekannt. Die AG hatte damals festgestellt, dass damit das drängendste Kostenproblem der betroffenen Bezirke beseitigt ist.

Im Rahmen der neuen Liegenschaftspolitik unterliegen Grundstücke des Finanzvermögens nunmehr der Clusterung durch den Portfolioausschuss. Dabei wird entschieden, ob das Grundstück als Grundstück der Daseinsvorsorge I oder der Daseinsvorsorge II zur Fachnutzung vorgehalten werden kann. Grundstücke der Daseinsvorsorge I werden im Zeitraum der nächsten 5 Jahre zur Fachnutzung benötigt. Sie verbleiben im Finanzvermögen. Grundstücke der Daseinsvorsorge II werden einen Zeitraum von 10 Jahren vorgehalten. Sie werden in das SILB übertragen oder verbleiben im Finanzvermögen. (Bei einer Übertragung in das SILB muss der Bezirk u.U. nicht gedeckte Bewirtschaftungsausgaben erstatten.) Im Ergebnis bleibt festzustellen, dass die Bezirke bei *beiden* Daseinsvorsorgekategorien weiterhin von den kalkulatorischen Kosten entlastet werden. Die o.g. Aussagen der „AG Kalkulatorische Kosten“ gelten also auch unter den Bedingungen der neuen Liegenschaftspolitik.

3. Entwicklung von Schülerzahlen und Schulraumkapazitäten

Aufgrund der in den letzten Jahren deutlich gesunkenen Schülerzahlen stehen rechnerisch mehr Schulraumkapazitäten zur Verfügung als zurzeit benötigt werden. Allerdings werden diese Überkapazitäten durch die steigende Nachfrage Jahr für Jahr abgebaut werden.

Die Modellrechnung zur Schülerzahlenentwicklung der SenBJW setzt auf die Bevölkerungsprognose der SenStadtUm auf und weist entsprechende Zuwächse bei der Schulplatznachfrage aus. Während im Primarbereich die Schülerzahlen bereits zum jetzigen Zeitpunkt steigen, wird im Sekundarbereich I aufgrund der altersstrukturellen Zusammensetzung der Schülerschaft der Tiefpunkt der Nachfrageentwicklung erst im Schuljahr 2015/16 erreicht sein, um dann bis zum Prognoseendpunkt im Jahr 2026/27 kontinuierlich zu steigen.

Die SenBJW geht davon aus, dass trotz rechnerisch ermittelbarer Schulplatzüberhänge ein realer Kapazitäts-Überschuss im Primarbereich schon aktuell nicht mehr vorhanden ist, da aufgrund der notwendigen Wohnortnähe Schulplatzkapazitäten nicht immer optimal genutzt werden können. Die Überhänge im Bereich der Integrierten Sekundarschule werden (bei einer durchschnittlichen Klassenfrequenz von 25 als Planungsparameter) bis zum Schuljahr 2017/18 abgebaut sein.

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklung ist es einerseits geboten, keine weiteren Schulstandorte aus dem Netz zu nehmen. Andererseits wird deutlich, dass sich die Problematik von Vorhalteflächen an Schulen in naher Zukunft aufgrund der anwachsenden Bevölkerungszahl erledigt haben wird, da die Schulen für den Schülerzuwachs vollständig benötigt werden. Zeitlich befristete Überkapazitäten können zudem für die Unterbringung der ebenso ansteigenden Anzahl von Willkommensklassen oder anderer Nutzungen verwendet werden.

4. Zur Möglichkeit einer zusätzlichen finanziellen Unterstützung im Einzelfall

Die Ausführungen unter Tz. 1 bis 3 verdeutlichen, dass die Finanzierung räumlicher Überkapazitäten im Regelverfahren der Budgetierung hinreichend gesichert ist und die „Vorhalteproblematik von Schulgebäuden“ angesichts der Schülerzahlenentwicklung

lung im Land Berlin stark an Bedeutung verlieren wird. Eine Notwendigkeit zur Änderung des bestehenden Finanzierungsmodells wird daher nicht gesehen.

Es ist jedoch grundsätzlich denkbar, dass in einem standortbezogenen Ausnahmefall auch eine befristete zusätzliche finanzielle Unterstützung seitens des Senats erfolgt. Diese wäre dann zu prüfen, wenn ein Bezirk einen Schulstandort aufgeben will, dies aber aus gesamtstädtischen Versorgungsgründen vom Senat abgelehnt werden muss.

Voraussetzung wäre in jedem Fall ein begründeter und inhaltlich nachvollziehbarer formeller Schließungsbeschluss des Bezirks, dem senatsseitig nach entsprechender Prüfung aus den o.g. Gründen nicht entsprochen werden kann. (SenFin ist an dieser Prüfung zu beteiligen, sofern eine zusätzliche finanzielle Unterstützung im Rahmen der Zuweisung gewährt werden soll.) Zudem müsste der Bezirk die hieraus unabweisbar resultierenden temporären Mehrkosten, die über die unter Tz. 1 dargestellten Kosten der mittleren Überkapazität hinausgehen, gegenüber der SenFin glaubhaft belegen.

5. Ergänzende Hinweise zur Variante b) aus der Fragestellung des UA Bezirke

Die im Berichtsauftrag enthaltene Variante einer Abgabe „nicht vollständig ausgelasteter Schulen an die BIM GmbH und Anmietung der benötigten Flächen durch den Bezirk“ ist kein denkbare Instrument einer Vorhaltepolitik bei bezirklichen Schulgebäuden. Derartige Fälle gibt es bisher nicht und sind auch nicht vorgesehen.

Die Umsetzung der Variante würde bedeuten, die nur noch teilweise ausgelasteten bezirklichen Schulobjekte nach entsprechender Beschlussfassung im Abgeordnetenhaus dem Sondervermögen Immobilien des Landes Berlin (SILB) zuzuweisen und von der BIM GmbH bewirtschaften zu lassen. Hierzu müsste dann nachgewiesen werden, dass die Überführung der Immobilie ins SILB wirtschaftlicher ist, als der Verbleib beim Bezirk. Ob ein solcher Transfer wirtschaftlich ist, ist fraglich. Durch eine derartige Zuweisung von nicht vollständig genutzten Immobilien ins SILB würden die Leerstandskosten vom Bezirk ins SILB verlagert.

Die hier betroffenen bezirklichen Schulen fallen grundsätzlich in die Zuständigkeit der Bezirke. Die mit dem Betreiben der Schulen verbundenen Kosten sind von den Bezirken zu tragen. Eine Verschiebung dieser Kosten in das SILB ist nicht sinnvoll und wird deshalb abgelehnt.

In Vertretung

Klaus Feiler
Senatsverwaltung für Finanzen

Anlage: Auszug aus dem Abschlussbericht der AG „Budgetierung Schulprodukte“ vom 27.08.2010

(...)

4. Temporäre Auslastungsunterschiede bei Schulgebäuden infolge schwankender Schülerzahlen - Sprungfixe Kosten

Diese Thematik wurde von der AG Kalkulatorische Kosten wegen der schulspezifischen Aspekte in die AG Budgetierung Schulprodukte verwiesen. Insbesondere geht es hier um die Frage, ob stärker schwankende Schülerzahlen gegenüber geringer schwankenden Schülerzahlen zu strukturellen Vor- bzw. Nachteilen führen können. Wie in den folgenden Darstellungen ausgeführt wird, geht die bisherige Budgetierung nicht von einer 100%-igen Auslastung der Schulen aus, sondern berücksichtigt auch räumliche Überkapazitäten.

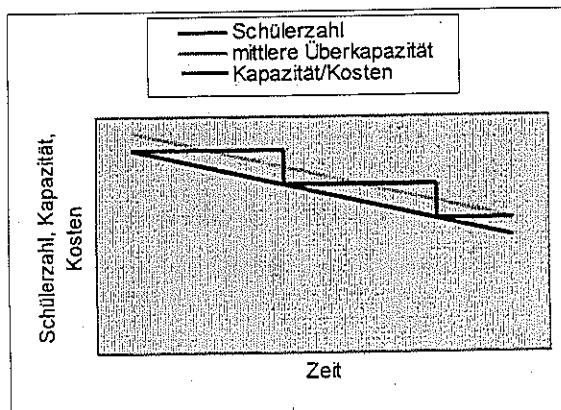
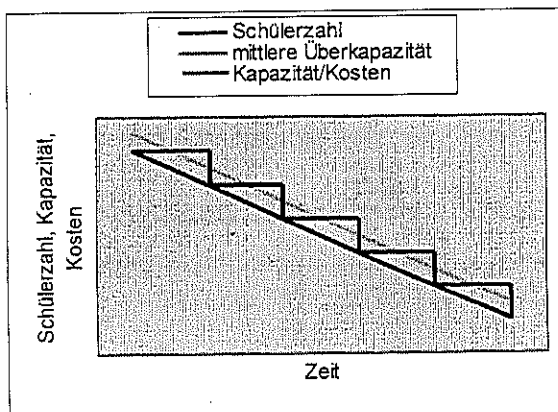
Die Schulplatzkapazitäten der Bezirke orientieren sich an den (aktuellen bzw. prognostizierten) Schülerzahlen. Im Idealfall sind sie identisch. Da die Schülerzahlen schwanken, tritt dieser Idealfall aber nur temporär auf. Im Folgenden sind die Auswirkungen von sprunghaften Kosten bei temporärer Unter-Auslastung von Schulgebäuden auf Grund schwankender Schülerzahlen modellhaft anhand von Graphiken dargestellt (vorgestellt vom fachlich zuständigen Bereich der SenFin).

a) Rückgang der Schülerzahlen:

Ein Bezirk muss so lange Kapazitäten (hier: Schulgebäude) vorhalten, bis die Schülerzahlen so weit gesunken sind, dass er die Schule schließen kann. Das heißt, die Gebäudekosten für den Bezirk fallen erst dann, wenn er eine gesamte Schule schließen kann (sprunghafte Kosten). Dieser Zusammenhang wird in den nachfolgenden Graphiken durch den treppenförmigen Kapazitätsverlauf (grün) sowie die lineare Schülerzahl-/Mengenentwicklung (blau) dargestellt.

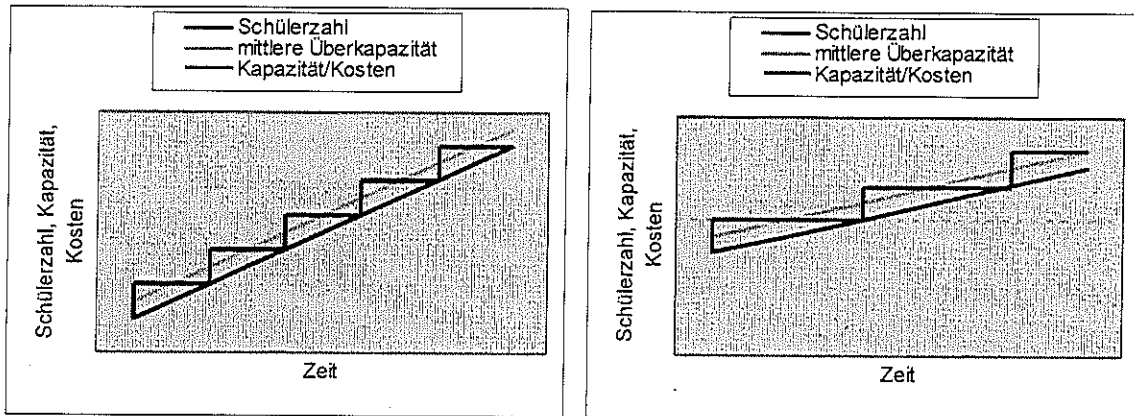
Bei kontinuierlichem Schülerzahlrückgang wechseln sich demnach Phasen der Vollauslastung mit Phasen der Unterauslastung von Standorten ab. Über die Jahre hinweg ergibt sich dabei eine *mittlere Überkapazität* (= Unterauslastung), die genau in der Mitte der treppenförmigen Kapazitäts-/Kostenkurve verläuft (gelb). Der Bezirk durchläuft dabei abwechselnd gleichlange Phasen, in denen die tatsächliche Kapazität zunächst unterhalb und danach oberhalb der mittleren Kapazität liegt.

Dieser Effekt gilt für alle Bezirke, die von einem Schülerzahlrückgang betroffen sind – und zwar unabhängig davon, ob die Schülerzahl schnell oder langsam sinkt. (Graphisch kommt dies dadurch zum Ausdruck, dass die Entfernung zwischen der blauen (Schülerzahl) und der gelben Kurve (mittlere Überkapazität) in beiden Abbildungen identisch ist.) Auch im Falle eines langsameren Schülerzahlrückgangs sind die Phasen überdurchschnittlicher und unterdurchschnittlicher Überkapazität identisch; sie dauern allerdings jeweils länger an (in der Graphik doppelt so lange).



b) Anstieg der Schülerzahlen

Im umgekehrten Fall, nämlich des Mengenzuwachses (hier: Steigerung der Schülerzahl) stellt sich die Situation vergleichbar dar. Da bei Vollauslastung neue Standorte eröffnet werden, die erst mit der Zeit vollausgelastet sind, müssen die Bezirke auch bei steigenden Schülerzahlen Überkapazitäten vorhalten. Es kommt also gleichermaßen zum treppenförmigen Kapazitätsverlauf (grün), aus dem sich die mittlere Überkapazität ableiten lässt. Auch hier ist die mittlere Überkapazität identisch – unabhängig davon wie stark der Mengenanstieg ausfällt. Das Prinzip ist dasselbe wie bei Rückgang der Schülerzahlen.



c) Kosten der Überkapazität

Bei Schülerzahlschwankungen entwickeln sich die Gebäudekosten analog dem dargestellten treppenförmigen Kapazitätsverlauf (sog. sprungfixe Kosten). Dies bedeutet, dass in die KLR immer auch die Kosten der Überkapazitäten der Bezirke eingehen. Da nahezu alle Bezirke solche Überkapazitäten aufweisen, kann davon ausgegangen werden, dass deren Mittelwert auch im Median der Produkt-Stückkosten enthalten ist. Damit werden die Kosten der mittleren Überkapazität regelmäßig *für alle Bezirke* über die Produkt-Budgetierung refinanziert.

Für den einzelnen Bezirk bedeutet dies, dass er – abhängig von seiner jeweiligen „Position auf der Treppenkurve“ – abwechselnd finanziell günstige und ungünstige Phasen durchläuft. Da die Phasen gleichlang sind (s.o.), steht einer temporären Belastung (überdurchschnittliche Überkapazität) immer auch eine temporäre Kompensation (unterdurchschnittliche Überkapazität) gegenüber. Jeder Bezirk ist damit grundsätzlich in der Lage, im Rahmen seiner Globalsummenverantwortung finanziell günstige und ungünstige Zeiträume auszugleichen.

Gleichzeitig besteht ein Anreiz für jeden Bezirk, große Überkapazitäten zu vermeiden und die Zahl der Schulstandorte regelmäßig an die Schülerzahlentwicklung anzupassen. Langfristige Ungleichgewichte entstehen lediglich, wenn Bezirke nicht rechtzeitig Entscheidungen, bspw. zur Aufgabe von Schulen, treffen.

d) Ergebnis

1. Die mittlere Überkapazität ist identisch – unabhängig davon, wie stark die Mengen sinken oder steigen.
2. Die Kosten der Überkapazität gehen in die Stückkosten der Bezirke und damit in den Median ein.
3. Im Zuweisungspreis ist damit regelmäßig die mittlere Überkapazität refinanziert.
4. Einer temporären Belastung steht immer eine temporäre Kompensation gegenüber. Ein Ausgleich erfolgt spätestens über den Ergebnisübertrag der Jahresabschlussergebnisse.
5. Das Verfahren setzt Anreize, große Überkapazitäten zu vermeiden und die Zahl der Schulstandorte regelmäßig an die Schülerzahlentwicklung anzupassen.

Im System der Produkt-Budgetierung und der Bezirksfinanzierung erfolgt i.d.R. eine adäquate Berücksichtigung von Auslastungsunterschieden bei schwankenden Schülerzahlen.

(...)