

La educación no es una mercancía

Hannelore Weimar, directora jubilada de escuela secundaria integrada, delegada sindical de la iniciativa popular “Nuestras escuelas” en la Cámara de Representantes.



También a la vista de los debates actuales sobre política educativa en Berlín, en el año electoral 2021 conviene abordar uno de los principales proyectos del actual Senado en materia de educación, la muy publicitada Berlin School Building Offensive (**BSO**).

La promesa antes de las últimas elecciones era que, en vistas de la acumulación de reformas arquitectónicas y de la falta de plazas escolares, se construirían decenas de escuelas o los edificios existentes serían reparados durante el período legislativo actual y el próximo. Para ello se presupuestaron

5.500 millones de euros. Para que el proyecto sea más rápido y efectivo, según la información proporcionada por el Senado (rot-rot-grün, SPD-Die Linke-Los Verdes), la coalición involucró a la asociación de vivienda estatal pero de regulación según la normativa privada HOWOGE en la construcción y renovación de escuelas. La tarea de HOWOGE, una GmbH (sociedad limitada), debería consistir en al menos 30 nuevos proyectos de construcción y diez reformas importantes, para las que quiere recaudar dinero en el mercado de capitales libre. Quienes se oponen a la construcción lo ven como una privatización oculta de los edificios de las escuelas.



Para evitar la amenaza de privatización de las escuelas de Berlín a través de la campaña de construcción de escuelas de Berlín, la asociación Gemeingut in BürgerInnenhand (GiB) presentó más de 30.000 firmas a favor de la iniciativa popular "Nuestras escuelas" en 2018 y así tuvo la oportunidad de plantear sus inquietudes en la Cámara de Representantes. Esto no ha cambiado nada en los planes del Senado.

En octubre del año pasado, la Oficina de Auditoría del Estado abordó en detalle una revisión de la Ofensiva de Edificios Escolares de Berlín (BSO) en su informe anual de 2020 de al menos 34 páginas. "El Departamento de Finanzas del Senado no preparó adecuada y económicamente las decisiones fundamentales para este extenso programa de inversión estructural" y no tuvo en consideración ni planteó ninguna solución alternativa. Como resultado, creó "considerables riesgos materiales, financieros y temporales" para la implementación y existe la amenaza de más "considerables brechas de financiamiento y retrasos".

¿Cuáles fueron las promesas del Senado, y cómo se implementarán?

Promesas y declaraciones del Senado	Implementación
Debido a la normativa sobre control de la deuda, algunos de los costos y la implementación deben subcontratarse.	El constructo Sociedad público-privada (ÖPP) fue difundido por el Senador de Finanzas del SPD y apoyada por los Verdes y la Izquierda. La inclusión de HOWOGE y los diversos contratos a largo plazo asociados a él hacen que los préstamos que deben contratarse para el proyecto de construcción no estén en el presupuesto estatal de Berlín, sino como deudas en el balance de HOWOGE GmbH. Para que la empresa pueda obtener más de mil millones de euros en préstamos en el mercado de capitales como HOWOGE bajo derecho privado, los distritos deben transferir legalmente sus terrenos escolares a la GmbH (sociedad limitada) como garantía con contratos de entre 30 y 37 años. <u>Las oficinas de auditoría hablan en tales casos de "presupuestos paralelos".</u> HOWOGE recibe derechos de construcción transferibles. Luego, las escuelas le pertenecen durante 37 años y los distritos deben alquilarlas. Además de los aumentos de costos, GIB ha señalado brechas en los acuerdos de arrendamiento, y arrendamiento entre los distritos y HOWOGE, que en casos extremos pueden conducir a privatizaciones reales. En última instancia, por lo tanto, no se puede descartar que las escuelas que construye HOWOGE en nombre del estado puedan algún día caer bajo el martillo.
Es más rápido.	Solo como consecuencia de la relación con HOWOGE, se desperdiciaron cuatro años. Ya ha sido necesario tres años para cubrir los puestos necesarios para la construcción. Solo un proyecto asignado a la empresa está en construcción, en las propias instalaciones de la empresa en Adlershof, y es previsible que, por el momento, no todos los proyectos se puedan implementar dentro de la fase de proyecto, que en realidad está programada para ejecutarse hasta 2027. Se supone que uno de los proyectos ni siquiera comenzará hasta 2031. Otros que ya estaban en la lista de planificación de inversiones se han pospuesto. Según la Oficina de Auditoría del Estado, el calendario previsto para la Ofensiva de construcción de escuelas (Schulbauoffensive) hasta 2026 ya es papel mojado. De hecho las escuelas que se construirán bajo la dirección del Senado van ya con retraso. Los proyectos han sido adjudicados a un contratista general que construirá las primeras escuelas primarias en construcción modular. Todavía no es posible prever cuándo estarán listas las primeras 22 escuelas primarias que se necesitan con urgencia, porque hasta ahora, después de grandes dificultades, solo se ha adjudicado el contrato para seis a doce de las escuelas primarias más grandes.

Promesas y declaraciones del Senado	Implementación
Es más barato.	Se estimó en 5.500 millones de euros. A partir de ahora, los costes se duplicarán hasta al menos once mil millones de euros. Se pueden ver enormes aumentos de costos de más del 30%, por ejemplo, en la construcción de la nueva escuela primaria en Chausseestrasse en Mitte o en la escuela Jeanne-Barez en Pankow (42,7%). La nueva construcción de una escuela primaria que incluirá un pabellón deportivo en Friedrichshain devoró un 57,7% más de lo previsto. Según el informe de la Oficina de Auditoría del Estado, la larga duración de los contratos de alquiler de 25 años, el alquiler previsto por colegio de 3 a 4 millones de euros y los costes de construcción de 50 millones de euros por colegio dan como resultado un aumento de los alquileres a causa de los costos de construcción de 1,5 a 2 veces el coste original. Finalmente, en comparación con la construcción tradicional de escuelas directamente por los distritos o las administraciones del Senado, el modelo de arrendamiento incurre en costos de transacción adicionales en forma de impuestos a la propiedad, impuestos a la transferencia de la propiedad y alquiler del terreno. El Tribunal de Cuentas estima los costes de esto en otros 80 millones de euros. Las autoridades fiscales intentan minimizar el problema mediante, por ejemplo, la reducción de las especificaciones de aula por alumno con el fin de ahorrar dinero.
Es más efectivo.	Para acompañar la Ofensiva de construcción de escuelas (BSO), se crearon muchas publicaciones nuevas, por ejemplo para relaciones públicas y comités, y se creó un grupo directivo de Taskforce School Construction. Además, están involucradas en el proyecto las autoridades de construcción de universidades y escuelas, así como las asociaciones regionales, las Administraciones del Senado para la Construcción, las Escuelas y las Finanzas, HOWOGE y la Berliner Immobilienmanagement GmbH para las escuelas profesionales. Según el informe de la Oficina de Auditoría del Estado, el número de nuevas medidas de construcción consideradas necesarias aumentó de 42 a 88 en los dos años posteriores al inicio de la BSO, la mayoría de las cuales serán ejecutadas por los distritos. Depender de contratistas generales y tipo de construcción no garantiza una construcción efectiva y en la década de 1970 no funcionó cuando se construyeron los centros de clase media en ese momento. El Tribunal de Cuentas también criticó la participación de HOWOGE en la renovación de los edificios escolares, ya que esto aumentaría los costos para los distritos. Aquí a menudo se requieren soluciones de construcción individuales, de las cuales los distritos tienen un mejor conocimiento.
Es más transparente.	El hecho de que HOWOGE sea de propiedad estatal no cambia el hecho de que tiene la forma legal de una GmbH (sociedad limitada) y, por lo tanto, el parlamento berlinés tiene poca información sobre las finanzas. Si el terreno de la escuela se transfiere a esta GmbH (según el derecho privado) mediante contratos secretos y opacos, la única "ventaja" es que los préstamos para la renovación de la escuela no son visibles en el presupuesto estatal.

La renovación de la escuela es una tarea pública. Las escuelas y los edificios escolares están en manos públicas. Los contribuyentes pagan la renovación, independientemente de que el préstamo se contemple en el presupuesto estatal de la ciudad de Berlín, u oculto fuera del mismo.

Bildung ist keine Ware

Auch angesichts der momentanen Debatten über die Bildungspolitik in Berlin lohnt es, sich im Wahljahr 2021 mit einem der wesentlichen Vorhaben des jetzigen Senats zum Thema Bildung, der hoch propagierten Berliner Schulbauoffensive (BSO), zu beschäftigen.

Das Versprechen vor der letzten Wahl lautete, dass angesichts des Sanierungsrückstaus und fehlender Schulplätze Dutzende Schulen in der laufenden und der kommenden Legislaturperiode entweder neu errichtet oder bestehende Gebäude instandgesetzt würden. Dafür waren 5,5 Milliarden Euro veranschlagt. Um nach Angaben des rot-rot-grünen Senats das Vorhaben schneller und effektiver zu machen, wurde durch die Koalition die landeseigene, aber privatrechtlich geführte Wohnungsbaugesellschaft HOWOGE in den Bau und die Sanierung von Schulen eingebunden. Aufgabe der HOWOGE, einer GmbH, sollen mindestens 30 Neubauvorhaben und zehn Großsanierungen sein, wozu sie sich Geld auf dem freien Kapitalmarkt beschaffen will. Gegner*innen des Konstrukts sehen darin eine versteckte Privatisierung des Schulbaus.

Um eine drohende Privatisierung der Berliner Schulen durch die Berliner Schulbauoffensive abzuwenden, reichte daher der Verein „Gemeingut in BürgerInnenhand (GiB) e.V.“ (www.gemeingut.org) 2018 über 30.000 Unterschriften für eine Volksinitiative „Unsere Schulen“ ein und bekam dadurch die Möglichkeit, seine Bedenken im Abgeordnetenhaus vorzutragen. Geändert an den Plänen des Senats hat sich dadurch nichts.

Im Oktober letzten Jahres hat sich nun der Landesrechnungshof in seinem Jahresbericht 2020 mit einem Verriss mit der Berliner Schulbauoffensive (BSO) ausführlich auf immerhin 34 Seiten beschäftigt. „Die Senatsverwaltung für Finanzen hat die grundlegenden Entscheidungen zu diesem umfangreichen baulichen Investitionsprogramm nicht ordnungsgemäß und wirtschaftlich vorbereitet“ und keinerlei alternative Lösungsmöglichkeiten geprüft. Dadurch habe sie „erhebliche sachliche, finanzielle und zeitliche Risiken“ für die Umsetzung begründet und es drohen weitere „erhebliche Finanzierungslücken und Verzögerungen.“

Wie sahen nun die Versprechen des Senats aus und wie werden sie umgesetzt?

Verspreche und Aussagen des Senats	Umsetzung
Wegen der Schuldenbremse müssen ein Teil der Kosten und der Umsetzung ausgelagert werden.	Das ÖPP- Konstrukt wurde vom SPD Finanzsenator propagiert und von Grünen und Linken mitgetragen. Die Einbeziehung der HOWOGE und die damit verbundenen vielfältigen und langfristigen Verträge ermöglichen, dass die Kredite, die für die Bauvorhaben aufgenommen werden müssen, nicht im Landeshaushalt Berlins, sondern als Schulden in der Bilanz der HOWOGE GmbH stehen. Dafür, dass die Gesellschaft im privaten Recht HOWOGE über 1 Mrd. € Kredite am Kapitalmarkt aufnehmen kann, müssen die Bezirke ihre Schulgrundstücke als Sicherheiten mit über 30 bis-37 Jahre laufenden Verträge rechtlich auf die GmbH übertragen. <u>Die Rechnungshöfe sprechen in solchen Fällen von „Schattenhaushalten“</u> Die HOWOGE erhält Erbbaurechte. Die Schulen gehören dann für 37 Jahre ihr und müssen von den Bezirken zurückgemietet werden. Neben den Kostensteigerungen hat <u>GIB</u> auf Vertragslücken in den Miet- und Erbbaurechtspachtverträgen zwischen den Bezirken und der HOWOGE hingewiesen, die im Extremfall zu echten Privatisierungen führen können. Somit ist letztlich nicht auszuschließen, dass die Schulen, die die HOWOGE im Landesauftrag baut, eines Tages unter den Hammer kommen könnten.
Es geht schneller.	Allein durch die HOWOGE-Einbindung wurden vier Jahre verschenkt. Es dauerte schon mal drei Jahre, um überhaupt die für das Konstrukt benötigten Stellen zu besetzen. Lediglich ein einziges der Gesellschaft zugeteiltes Projekt befindet sich im Bau – auf firmeneigenem Gelände in Adlershof - und es ist absehbar, dass sich bei weitem nicht alle Vorhaben innerhalb der eigentlich bis 2027 terminierten Projektphase realisieren lassen. Mit einem Vorhaben soll es sogar erst 2031 losgehen. Andere, die bereits auf der Liste der Investitionsplanungen standen, wurden nach hinten verschoben. Laut Landesrechnungshof sei der anvisierte Zeitplan der Schulbauoffensive bis 2026 bereits jetzt Makulatur. Doch auch die Schulen, die unter der Regie des Senats gebaut werden sollen, sind in Zeitverzug. Die Projekte sind an einen Generalunternehmer vergeben worden, der die ersten Grundschulen in Modulbauweise errichten soll. Noch ist nicht absehbar, wann die ersten dringend benötigten 22 Grundschulen fertig sein werden, denn bisher ist nach großen Schwierigkeiten erst der Auftrag für sechs bis zwölf größere Grundschulen vergeben worden.

Verspreche und Aussagen des Senats	Umsetzung
Es ist billiger.	Veranschlagt waren 5,5 Mrd. €. Stand jetzt werden sich die Kosten auf mindestens elf Milliarden Euro verdoppeln. Riesige Kostensteigerungen von über 30 Prozent sind zum Beispiel beim Neubau der Grundschule in der Chausseestraße in Mitte zu verzeichnen oder bei der Jeanne-Barez-Schule in Pankow (42,7 Prozent). Die Neuerrichtung einer Grundschule samt Sporthalle in Friedrichshain verschlang 57,7 Prozent mehr Geld als vorgesehen. Laut Bericht des Landesrechnungshofes ergeben sich durch die lange Laufzeit der Mietverträge von 25 Jahren, der geplanten Miete pro Schule von 3 bis 4 Mio. Euro und Baukosten von 50 Mio. Euro pro Schule eine Übersteigerung der Mieten gegenüber den Baukosten um das 1,5 bis 2fache. Schließlich fallen gegenüber dem traditionellen Bau von Schulen direkt durch die Bezirke oder Senatsverwaltungen durch das Erbbaupachtmodell zusätzliche Transaktionskosten in Form von Grundsteuern, Grunderwerbsteuern und Erbbauzinsen an. Die Kosten hierfür werden vom Rechnungshof auf weitere 80 Mio. Euro geschätzt. Die Finanzverwaltung versucht das Problem zu minimieren, indem sie z. B. die Raumvorgaben pro Schüler*in herunterrechnet, um Geld zu sparen.
Es ist effektiver.	Um die Schulbauoffensive zu begleiten, wurden viele neue Posten z. B. für die Öffentlichkeitsarbeit und Gremien, z. B. eine Steuergruppe Taskforce Schulbau geschaffen. Daneben sind die Hoch- und Schulbauämter sowie die Regionalverbünde, die Senatsverwaltungen für Bauen, für Schule und für Finanzen, die HOWOGE sowie die Berliner Immobilienmanagement GmbH für die Berufsschulen mit dem Projekt beschäftigt. Laut Bericht des Landesrechnungshofes hat sich binnen zwei Jahren nach BSO-Start die Zahl der für notwendig erachteten Neubaumaßnahmen von 42 auf 88 erhöht, wovon die meisten in Zuständigkeit der Bezirke erfolgen sollen. Dabei auf Generalunternehmer und Typenbauweise zu setzen, bietet keine Garantie für effektives Bauen und hat in den 70er Jahren schon einmal beim Bau der damaligen Mittelstufenzentren nicht funktioniert. Weiterhin bemängelt der Rechnungshof die Einbeziehung der HOWOGE in die Sanierung von Schulgebäuden, da dadurch für die Bezirke die Kosten steigen würden. Hier seien vielfach individuelle Baulösungen erforderlich, für die die Bezirke die besseren Kenntnisse besäßen.
Es ist transparenter.	Die Tatsache, dass die HOWOGE in Landesbesitz ist, ändert nichts daran, dass sie die Rechtsform einer GmbH hat und somit das Parlament wenig Einblick in die Finanzen erhält. Werden die Schulgrundstücke per geheimen Verträgen auf diese GmbH (im privaten Recht) übertragen, besteht der einzige „Vorteil“ darin, dass die Kredite für die Schulsanierung <u>nicht</u> im Landeshaushalt sichtbar sind.

Schulsanierung ist eine öffentliche Aufgabe. Schulen und Schulgebäude gehören in öffentliche Hand. Die Sanierung bezahlen die Steuerzahler*innen, egal ob der Kredit im Haushalt steht oder außerhalb versteckt wird.

(Hannelore Weimar, Schulleiterin einer Integrierten Sekundarschule im Ruhestand, Vertrauensfrau der Volksinitiative „Unser Schulen“ im Abgeordnetenhaus).