Freistaat Thüringen

Thüringer Rechnungshof

Bericht

über die vergleichende Prüfung „Baubedarf an Schulen und Sporthallen bei staatlichen Schulträgern in den Haushaltsjahren 2016 bis 2020“

Rudolstadt, 11. Dezember 2024
3. Senat
Aktenzeichen: 1011-3.2-0784/132 (alt)
1090-3.2-0784/132 (neu)

Dieser Bericht ist urheberrechtlich geschützt. Eine Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nicht zulässig. Eine Weitergabe an Dritte ist nur bei dienstlicher Notwendigkeit gestattet. Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird auf die gleichzeitige Verwendung männlicher und weiblicher Sprachformen verzichtet. Sämtliche Personenbezeichnungen gelten für alle Geschlechter.

Thüringer Rechnungshof

Burgstraße 1	07407 Rudolstadt
Postfach 10 01 37	07391 Rudolstadt
Telefon:	03672/446-0
Fax:	03672/446-998
E-Mail:	poststelle@trh.thueringen.de
Internet:	http://www.rechnungshof.thueringen.de

Inhaltsverzeichnis

	Abkürzungsverzeichnis	5
	Abbildungsverzeichnis	7
	Tabellenverzeichnis	7
	Anlagenverzeichnis	7
0	**Zusammenfassung**	**9**
1	**Gegenstand, Ziel und Verlauf der Prüfung**	**11**
2	**Rechtsgrundlagen und Rahmenbedingungen für den Schulbau**	**12**
2.1	Zuständigkeit der Schulträger	12
2.2	Finanzhilfen für Schulbaumaßnahmen	12
2.3	Schulbau in der Schulnetzplanung	12
2.4	Planungsgrundlagen für den Schulbau	13
3	**Teil 1: Ergebnisse der Orientierungserhebung**	**14**
3.1	Vorbemerkungen	14
3.2	Zahl der Schulen und Entwicklung der Schülerzahlen	14
3.3	Baufachliche Aspekte in der Schulnetzplanung	16
3.4	Zustandserfassung und Bedarfsermittlung bei Schulbauten	17
3.4.1	Erfassung der Schulgebäude und Baubedarfe	17
3.4.2	Mittelfristiger Baubedarf	18
3.5	Verteilung der Baubedarfe auf die Schularten	18
3.6	Priorisierung und Vorbereitung umzusetzender Baumaßnahmen	19
3.7	Umsetzung von Baumaßnahmen	20
3.8	Finanzierung von Baumaßnahmen	21
3.9	Fazit	21
4	**Teil 2: Ergebnisse der vertiefenden Prüfung**	**22**
4.1	Vorbemerkungen	22
4.2	Bestands- und Zustandserfassung und Bedarfsermittlung	22
4.2.1	Bestandserfassung	22
4.2.2	Zustandserfassung und Bedarfsermittlung	23
4.3	Gebäudebestand	24
4.3.1	Alter und Sanierungsstand der Schulbauten	24
4.3.2	Baulicher Zustand der besichtigten Schulen	25
4.3.3	Sicherheit der baulichen und technischen Anlagen	27

4.3.4	Energieverbrauch und Einhaltung energetischer Vorgaben	27
4.3.5	Anforderungen an zukunftsfähige Schulbauten	29
4.3.6	Flächenbestand	31
4.3.7	Raumprogramm	32
4.4	Investitions- und Unterhaltungsbedarfe	33
4.5	Haushaltsansätze der Schulträger	35
4.6	Ausgaben der Schulträger	36
4.7	Inanspruchnahme von Fördermitteln	38
4.8	Personelle und fachliche Leistungsfähigkeit	39
4.8.1	Selbsteinschätzung	39
4.8.2	Personelle Ausstattung	40
4.8.3	Verwaltungsstruktur	42
5	**Fazit und Empfehlungen**	**43**

Abkürzungsverzeichnis

BGF	Brutto-Geschossfläche nach DIN 277:2021
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
KG	Kostengruppe nach DIN 276:2018
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
LK	Landkreis
NUF	Nutzungsfläche nach DIN 277:2021
SchulBauFR	Richtlinie für die Gewährung finanzieller Zuwendungen zur Förderung des Schul- und Sporthallenbaus (Schulbauförderrichtlinie)
ThürBKG	Thüringer Brand- und Katastrophenschutzgesetz
ThürGemHV	Thüringer Gemeindehaushaltsverordnung
ThürKDG	Thüringer Gesetz über die kommunale Doppik
ThürKO	Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung
ThürPrBG	Thüringer Prüfungs- und Beratungsgesetz
ThürSchFG	Thüringer Gesetz über die Finanzierung der staatlichen Schulen
ThürSchulG	Thüringer Schulgesetz
TMBJS	Thüringer Ministerium für Bildung, Jugend und Sport
TMIL	Thüringer Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft
VV	Verwaltungsvorschrift
VZÄ	Vollzeitäquivalente

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1	Anzahl der Schulen je Schulträger	14
Abbildung 2	Prognose zur Entwicklung der Zahl der Schüler	15
Abbildung 3	Angaben der Schulträger in den Schulnetzplanungen	16
Abbildung 4	Verfahren der Bedarfsermittlung	17
Abbildung 5	2016 bis 2020 vorbereitete, begonnene bzw. abgeschlossene Maßnahmen	19
Abbildung 6	Baubedarf 2016 bis 2020 je Schüler und Schulart	19
Abbildung 7	Kriterien für die Auswahl umzusetzender Baumaßnahmen	20
Abbildung 8	Anzahl der Gebäude nach Bauzeit und -typ	25
Abbildung 9	Schwerpunkte des Baubedarfs	26
Abbildung 10	Energiestandard der Gebäude	28
Abbildung 11	Durchschnittliches Flächenangebot je Schüler in m² BGF	31
Abbildung 12	Haushaltsansatz und Mittelabfluss für Investitionen und Bauunterhalt	37
Abbildung 13	Durchschnittliche Ausgaben der Schulträger 2016 bis 2020	37
Abbildung 14	Verhältnis besetzte Stellen zur verwalteten Gebäudefläche	41

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1	Planungsgrundlagen für den Schulbau	13
Tabelle 2	Zeitpunkt der letzten Sanierung	25

Anlagenverzeichnis

Anlage 1	Mittelfristiger Baubedarf der Schulträger
Anlage 2	Umgesetzte Mittel für den Schulbau (2016 bis 2020)
Anlage 3	Fotodokumentation der Schulbesichtigungen

0 Zusammenfassung

0.1 Der Thüringer Rechnungshof hat den Baubedarf an Schulen und Sporthallen der staatlichen Schulträger in den Haushaltsjahren 2016 bis 2020 vergleichend geprüft. Er führte zunächst bei allen 33 staatlichen Schulträgern eine Orientierungserhebung durch. Die Ergebnisse dieser Prüfung sind in Teil 1 des Prüfungsberichts dargestellt. Auf der Grundlage dieser Ergebnisse hat er bei elf staatlichen Schulträgern vertiefend geprüft (Teil 2).

0.2 Die Schulnetzpläne entsprachen nicht immer den Vorgaben des § 41 ThürSchulG. Dies betraf insbesondere die langfristige Zielplanung für Schulstandorte. Damit fehlten den Schulträgern teilweise wichtige Datengrundlagen für Investitionsentscheidungen. (Tn. 3.3)

0.3 Kein Schulträger verfügte über eine systematische und vollständige Bestands- und Zustandserfassung sowie Baubedarfsermittlung seiner Schulen und Sporthallen. Die Schulträger planten notwendige Maßnahmen überwiegend nicht vorausschauend, sondern wirkten erst bei auftretenden Mängeln oder Ausfällen auf eine Schadensbeseitigung hin. (Tn. 3.4, 4.2)

0.4 Der Rechnungshof stellte einen immensen Instandhaltungsstau an den besichtigten Schulgebäuden und Sporthallen fest. Bauliche Schäden führten zu Unfallgefahren, Sicherheitsrisiken und Nutzungseinschränkungen. (Tn. 4.3.2)

0.5 Die Schulträger gaben für 81 % der Schulgebäude und Sporthallen einen Investitionsbedarf zur Herstellung der Barrierefreiheit und für 72 % für die Digitalisierung an. Sie sind damit ihrer Aufgabe, die Schulen entsprechend den Anforderungen an Digitalisierung und Inklusion herzurichten, bislang noch nicht hinreichend nachgekommen. (Tn. 4.3.5)

0.6 Den Schulträgern waren zum 31. Dezember 2020 Investitions- und Unterhaltungsbedarfe von 1,26 Mrd. EUR bekannt. Diese Bedarfe waren nicht vollständig ermittelt. Im Ergebnis der Prüfung geht der Rechnungshof für ganz Thüringen für 2020 von einem Baubedarf an Schulen und Sporthallen von mindestens 4,5 Mrd. EUR aus. (Tn. 3.4.2, 4.4)

0.7 Die vertieft geprüften Schulträger setzten einen großen Teil der notwendigen Baumaßnahmen, deren Finanzierung bereits gesichert war, nicht um. Sie führten nur 53 % der investiven sowie 27 % der Unterhaltungsmaßnahmen durch, die zur Instandsetzung und zur ordnungsgemäßen Instandhaltung erforderlich gewesen wären. (Tn. 4.6)

1 Gegenstand, Ziel und Verlauf der Prüfung

Der Rechnungshof hat den Baubedarf an Schulen und Sporthallen in den Haushaltsjahren 2016 bis 2020 vergleichend geprüft. Grundlagen für die Prüfung bildeten § 4a Thüringer Prüfungs- und Beratungsgesetz (ThürPrBG)[1] i. V. m. § 84 Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (ThürKO)[2] bzw. § 23 Thüringer Gesetz über die kommunale Doppik (ThürKDG)[3].

Ziel der Prüfung war es, einen Überblick über den Bestand und baulichen Zustand der Schulen und den daraus abgeleiteten Unterhaltungs- und Investitionsbedarfen zu erhalten. Zudem sollte die Arbeitsweise der Verwaltungen bei der Bewirtschaftung der Schulgebäude betrachtet werden.

Die Prüfung untergliederte sich in zwei Stufen. Zunächst führte der Rechnungshof von April 2021 bis Dezember 2022 bei allen 33 staatlichen Schulträgern eine Orientierungserhebung durch (Teil 1). Im Anschluss hieran prüfte der Rechnungshof von März bis September 2023 bei elf Schulträgern vertiefend (Teil 2).

Der Rechnungshof ist insbesondere folgenden Fragen nachgegangen:

- Liegen gültige Schulnetzpläne vor und entsprechen diese hinsichtlich der baubezogenen Angaben den Anforderungen des Thüringer Schulgesetzes?
- Wie ist der Zustand der staatlichen Schulen und Sporthallen?
- Wie bestimmen die Schulträger den Baubedarf der Schulen?
- Wie hoch sind die baulichen Bedarfe der Schulträger insgesamt?
- Wie wählen die Schulträger Maßnahmen zur Umsetzung aus?
- Welche Finanzierungsmöglichkeiten nutzen die Schulträger?
- Welche personellen Voraussetzungen liegen vor?

Der Rechnungshof hatte die Schulträger am 18. Januar 2023 bereits über die wesentlichen Ergebnisse der Orientierungserhebung (Teil 1) informiert. Zudem waren die Feststellungen Gegenstand des Jahresberichts 2023 zur Überörtlichen Kommunalprüfung.

---

[1] Thüringer Gesetz zur überörtlichen Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung und zur Beratung der Gemeinden und Landkreise (Thüringer Prüfungs- und Beratungsgesetz – ThürPrBG) vom 25. Juni 2001 (GVBl. 66), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 3. Dezember 2015 (GVBl. S. 183).

[2] Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung – ThürKO) i. d. F. der Bekanntmachung vom 28. Januar 2003 (GVBl. S. 41), zuletzt geändert durch Gesetz vom 24. März 2023 (GVBl. S. 127).

[3] Thüringer Gesetz über die kommunale Doppik (ThürKDG) vom 19. November 2008 (GVBl. S. 381), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 5. Oktober 2022 (GVBl. S. 414), verkündet als Artikel 1 des Thüringer Gesetzes über das Neue Kommunale Finanzwesen (ThürNKFG).

2 Rechtsgrundlagen und Rahmenbedingungen für den Schulbau

2.1 Zuständigkeit der Schulträger

Die Sicherung und Förderung eines bedarfsgerechten öffentlichen Angebots an Bildungseinrichtungen ist eine Aufgabe des eigenen Wirkungskreises der Thüringer Kommunen.[4] Die Landkreise und kreisfreien Städte sind Träger der staatlichen Schulen.[5] Kreisangehörige Gemeinden können auf Antrag Schulträger staatlicher Grund-, Regel- und Gemeinschaftsschulen sein. Die Schulträger haben das notwendige Schulangebot und die erforderlichen Schulanlagen vorzuhalten. Sie sind für die Bereitstellung, Einrichtung, Ausstattung, Bewirtschaftung und Unterhaltung der Schulanlagen einschließlich der Sportstätten verantwortlich.[6]

2.2 Finanzhilfen für Schulbaumaßnahmen

Den Schulträgern werden nach Maßgabe des Landeshaushalts neben dem Schullastenausgleich u. a. Finanzhilfen für Schulbaumaßnahmen gewährt.[7] Das Thüringer Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft (TMIL) bewilligt Zuwendungen für den Schulbau nach der Richtlinie für die Gewährung finanzieller Zuwendungen zur Förderung des Schul- und Sporthallenbaus (Schulbauförderrichtlinie).[8] Bis 2022 erhielten die Schulträger außerdem Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Schulinfrastruktur finanzschwacher Kommunen[9], welche das Land kofinanzierte.

Bund und Land unterstützen die staatlichen Schulträger zudem bei Investitionen in die Vernetzung von Schulen und deren Ausstattung mit IT-Systemen im Rahmen des DigitalPakts.[10] Durch die Zuwendungen für den Ausbau der Infrastruktur soll die Zahl der digital vernetzten Thüringer Schulen signifikant erhöht werden.[11] Damit soll ein adäquater Einsatz von digitaler Informations- und Medientechnik in allen Schulen möglich sein.

2.3 Schulbau in der Schulnetzplanung

Die Schulträger haben in Abstimmung mit den betroffenen Kommunen ihres Gebiets Schulnetzpläne aufzustellen und fortzuschreiben.[12]

Ziel der Schulnetzplanung ist es u. a., die Grundlage für einen langfristig zweckentsprechenden Schulbau zu schaffen.[13]

---

4 § 2 Abs. 2 Thüringer Kommunalordnung (ThürKO).
5 § 13 Abs. 2 Satz 2 Thüringer Schulgesetz (ThürSchulG) vom 30. April 2003, i. d. F. vom 1. August 2013 (GVBl. S. 22).
6 § 3 Abs. 1, 2 Nr. 1 Thüringer Gesetz über die Finanzierung der staatlichen Schulen (ThürSchFG) i. d. F. der Bekanntmachung vom 30. April 2003 (GVBl. S. 238), zuletzt geändert durch Art. 9 des Gesetzes vom 6. November 2015 (GVBl. S. 151).
7 § 7 Abs. 1 Satz 1 ThürSchFG.
8 Richtlinie für die Gewährung finanzieller Zuwendungen zur Förderung des Schul- und Sporthallenbaus (SchulBauFR) vom 7. Februar 2018 (ThürStAnz 2018 S. 220) in der jeweils geltenden Fassung.
9 § 14 Thüringer Gesetz für kommunale Investitionen zur Förderung der Bildung, Kultur, Umwelt sowie der sozialen Infrastruktur (ThürKIFG) vom 14. Juni 2017 (GVBl. S. 151), zuletzt geändert am 10. Oktober 2019 (GVBl. S. 413). Ab 2023 sind unter Kapitel 10 04 Titel 883 53 keine Landesmittel mehr veranschlagt.
10 Vgl. Präambel zur Verwaltungsvorschrift des TMBJS zur Umsetzung des DigitalPakts Schule 2019 bis 2024 (DigitalPakt-Richtlinie) vom 17. Juli 2019, zuletzt geändert vom 25. März 2021 (ThürStAnz 2021 S. 707).
11 Vgl. Nr. 1 der DigitalPakt-Richtlinie vom 25. März 2021.
12 § 41 Abs. 1 Satz 1 ThürSchulG.
13 § 41 Abs. 3 Satz 1 ThürSchulG.

In den Plänen werden der gegenwärtige und zukünftige Schulbedarf sowie die Schulstandorte ausgewiesen. Sie müssen sowohl die langfristige Zielplanung als auch die notwendigen Maßnahmen unter Angabe der Rangfolge ihrer Verwirklichung enthalten.

Nach den Empfehlungen der kommunalen Spitzenverbände und des Thüringer Kultusministeriums sollen die Schulträger bei der Schulnetzplanung die langfristige Entwicklung der Zahl der Schüler und örtliche Gegebenheiten, wie beispielsweise das Netz des öffentlichen Nahverkehrs, den Sanierungsbedarf sowie die Auslastung von Raumkapazitäten berücksichtigen.[14]

Die Schulnetzplanung sowie ihre Fortschreibung bedürfen der Zustimmung des Thüringer Ministeriums für Bildung, Jugend und Sport (TMBJS). Seit 2020 sind Schulnetzpläne in der Regel alle fünf Jahre fortzuschreiben.[15]

2.4 Planungsgrundlagen für den Schulbau

Den Schulträgern stehen für den Schulbau die folgenden Planungsgrundlagen zur Verfügung:

Tabelle 1 Planungsgrundlagen für den Schulbau

Abkürzung	Bezeichnung des Regelwerkes	Verbindlichkeit
Schulbau-empfehlungen	Schulbauempfehlungen für den Freistaat Thüringen mit Raumprogrammempfehlungen für allgemeinbildende Schulen	bis 2024 verbindlich bei Neubauten i. V. m. Zuwendungen nach der Schulbauförderrichtlinie, sonst Empfehlung
ArbStättV	Verordnung über Arbeitsstätten	verbindlich
DIN 18040-1	Barrierefreies Bauen – Planungsgrundlagen Teil 1: Öffentlich zugängliche Gebäude	teilweise verbindlich[16]
DIN 58125	Schulbau – Bautechnische Anforderungen zur Verhütung von Unfällen	Empfehlung
DIN 18032	Sporthallen – Hallen und Räume für Sport und Mehrzwecknutzung	Empfehlung
DIN 18034	Spielplätze und Freiräume zum Spielen – Anforderungen für Planung, Bau und Betrieb	Empfehlung
GUV-V S 1	Unfallverhütungsvorschrift Schulen	verbindlich
GUV-SI 8070	Richtlinien zur Sicherheit im Unterricht	verbindlich[17]
VDI 6000 – 6	Ausstattung von und mit Sanitärräumen – Kindergärten, Kindertagesstätten, Schulen	Empfehlung

[14] Vgl. Gemeinsame Empfehlungen der kommunalen Spitzenverbände und des Thüringer Kultusministeriums zur Schulnetzplanung der allgemeinbildenden Schulen (Amtsblatt 1/2006 des Thüringer Kultusministeriums, Gz.: 3 5/51301).

[15] § 41 Abs. 1 ThürSchulG i. d. F. vom 2. Juli 2019 (GVBl. S. 210), gültig ab 1. August 2020.

[16] Verwaltungsvorschrift des Thüringer Ministeriums für Infrastruktur und Landwirtschaft zur Einführung Technischer Baubestimmungen (ThürVVTB) vom 16. September 2016 (ThürStAnz S. 1243), zuletzt geändert am 14. November 2022 (ThürStAnz S. 1387).

[17] Vgl. Thüringer Ministerium für Bildung, Jugend und Sport (Herausgeber): Fachliche Empfehlung Schutz vor gefährlichen Stoffen – Hinweise zur Einhaltung der Verordnung zum Schutz vor gefährlichen Stoffen (Gefahrstoffverordnung – GefStoffV) im naturwissenschaftlichen Unterricht in allgemeinbildenden und berufsbildenden Schulen (Stand: Dezember 2019).

3 Teil 1: Ergebnisse der Orientierungserhebung

3.1 Vorbemerkungen

Mit der Orientierungserhebung verschaffte sich der Rechnungshof zunächst einen Überblick über die von den Schulträgern verwalteten Schulen und Sporthallen. Darüber hinaus betrachtete er die Arbeitsweise der staatlichen Schulträger bei der Verwaltung des Gebäudebestands sowie die Höhe der den Schulträgern bekannten baulichen Unterhaltungs- und Investitionsbedarfe. Der Rechnungshof führte diese Erhebungen anhand eines standardisierten Fragebogens sowie einzelner Nacherhebungen durch. Zudem bezog er die Schulnetzpläne als Planungs- und Steuerungsinstrument für den Erhalt und die Entwicklung der Thüringer Schullandschaft ein.

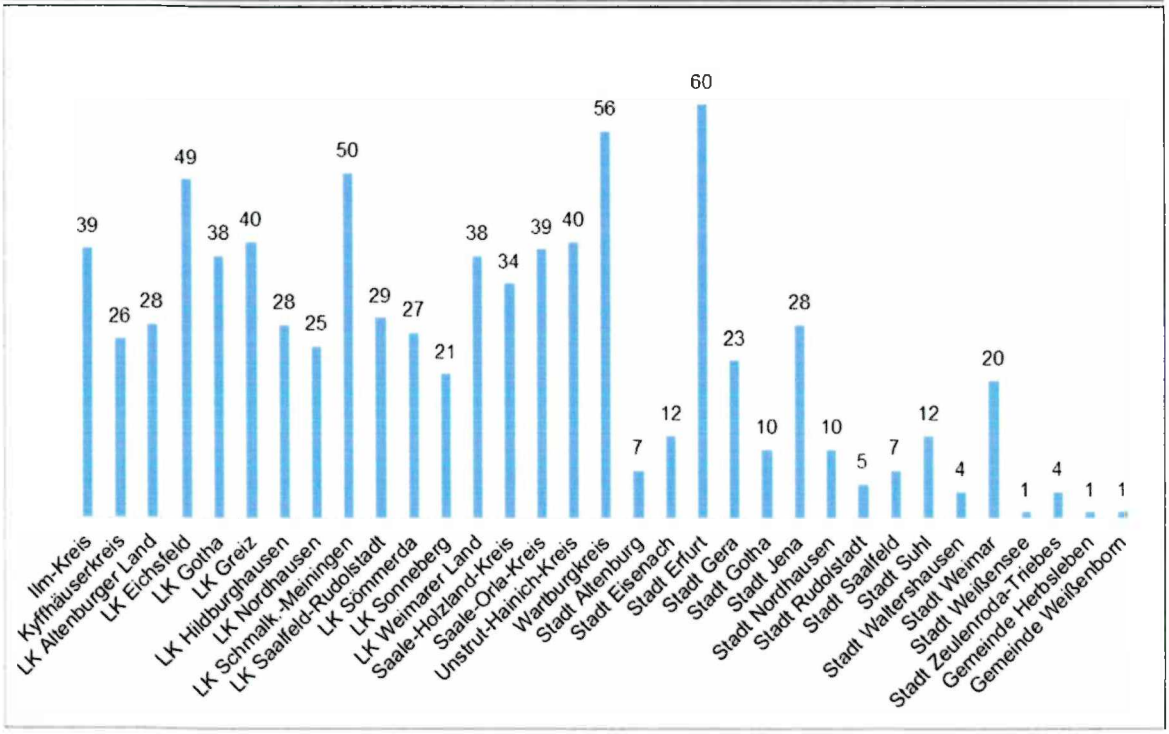
In die Betrachtung ist zudem die Entwicklung der Zahl der Schüler eingeflossen. Diese beeinflusst über die erforderlichen Flächen den Baubedarf direkt. Sie ist auch bei Investitionsentscheidungen zu berücksichtigen.

3.2 Zahl der Schulen und Entwicklung der Schülerzahlen

Der Rechnungshof hat bei allen 33 staatlichen Schulträgern die Anzahl der verwalteten Schulen abgefragt.

Nach den Angaben der Schulträger unterhielten diese 2020 insgesamt 812 Schulen einschließlich der zugehörigen Sporthallen. Dabei variierte die Zahl der je Schulträger unterhaltenen Schulen stark. Die Landkreise bewirtschafteten zwischen 21 und 56 Schulen, die kreisfreien Städte zwischen 20 und 60, die kreisangehörigen Städte und Gemeinden zwischen 1 und 23.

Abbildung 1 Anzahl der Schulen je Schulträger

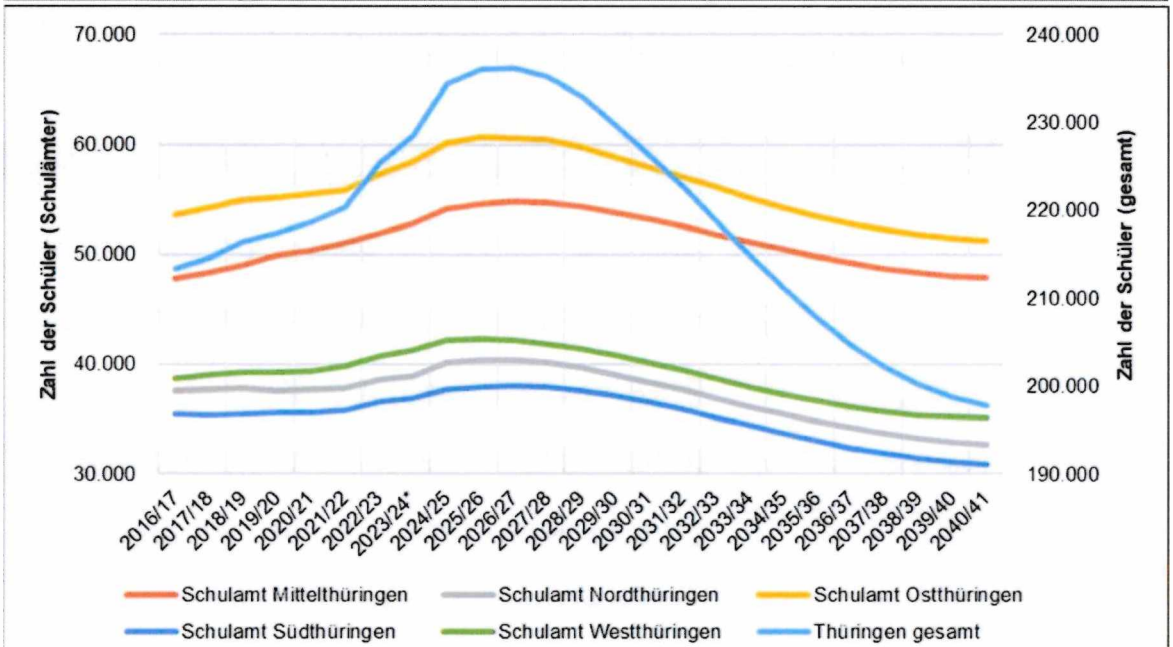


Der Rechnungshof hat zudem die Entwicklung der Schülerzahlen betrachtet.

Seit 2016/17 ist die Zahl der Schüler an staatlichen Schulen kontinuierlich gestiegen. Bis zum Schuljahr 2024/25 sind landesweit 15.760 Schülerinnen und Schüler hinzugekommen (+ 7,3 %)[18]. Dieser Trend wird sich voraussichtlich ab dem Schuljahr 2026/27 umkehren (vgl. Abbildung 2). Nach dieser Prognose wird die Zahl der Schüler an staatlichen Schulen bereits 2030/31 wieder unter dem Stand von 2023/24 liegen. Bis zum Schuljahr 2040/41 geht das TMBJS regional von einem Schülerrückgang um bis zu 17 %[19] aus.

Der Anteil der Schüler an Schulen in freier Trägerschaft ist zwischen 1992 und 2021 kontinuierlich von 0,5 % auf 11,5 % gestiegen. Er stagniert derzeit bei etwa 11,3 %.[20] Setzt sich die verstärkte Nachfrage nach privaten Schulplätzen fort, wird die Zahl der Schüler an staatlichen Schulen noch schneller sinken als prognostiziert.

Abbildung 2 Prognose zur Entwicklung der Zahl der Schüler



* Basisjahr der Prognose. Zur Darstellung der Zahl der Schüler an staatlichen Schulen ab dem Schuljahr 2024/25 hat der Rechnungshof mangels spezifischer Prognose die Zahl der Schüler (gesamt) um den derzeitigen Anteil der Schüler an Schulen in freier Trägerschaft reduziert (11,3 %).
Vgl. Statistisches Informationssystem Bildung: Schülerprognose nach Prognosejahr 2023/24 für Schulen in staatlicher und freier Trägerschaft, alle Schultypen und Klassenstufen, Quelle: https://www.schulstatistik-thueringen.de/, Abruf am 15. Juli 2024.

[18] Von 214.531 auf 230.291 an staatlichen Schulen, Quelle: Statistisches Informationssystem Bildung: Schülerzahl in Thüringen (https://www.schulstatistik-thueringen.de/) und TMBJS (https://bildung.thueringen.de/schule), Abruf am 26. November 2024.

[19] Der höchste Schülerrückgang wird in Südthüringen erwartet. Die Prognose der Gesamtschülerzahlen geht dort bis 2040/41 von einem Rückgang auf 34.766 Schüler (derzeit 41.674 Schüler) aus. Quelle: Statistisches Informationssystem Bildung: Schülerprognose nach Prognosejahr 2023/24 für Schulen in staatlicher und freier Trägerschaft, alle Schultypen und Klassenstufen (https://www.schulstatistik-thueringen.de/), Abruf am 15. Juli 2024.

[20] Quelle: Statistisches Informationssystem Bildung: Prozentualer Anteil der Schüler in freier Trägerschaft an der Gesamtschülerzahl, alle Schultypen und Klassenstufen (https://www.schulstatistik-thueringen.de/), Abruf am 15. Juli 2024.

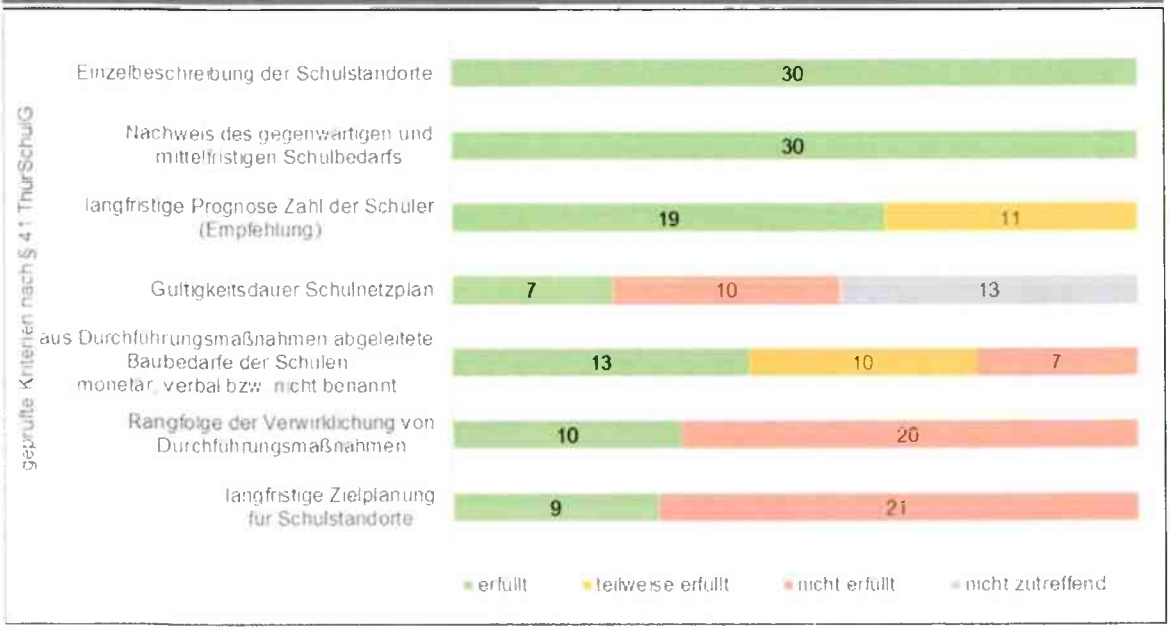
3.3 Baufachliche Aspekte in der Schulnetzplanung

Der Rechnungshof hat bei den Schulträgern die geltenden Schulnetzpläne abgefragt. Er hat geprüft, ob diese hinsichtlich der baubezogenen Angaben den Anforderungen des Thüringer Schulgesetzes entsprechen. Dem Rechnungshof lagen insgesamt 30 Schulnetzpläne zur vergleichenden Auswertung vor[21].

Die Angaben der Schulträger in den Schulnetzplänen zum Schulbedarf, den einzelnen Schulstandorten und Durchführungsmaßnahmen waren sehr verschieden (Abbildung 3). Die Schulträger untersetzten Durchführungsmaßnahmen überwiegend mit Baubedarfen. Beispielsweise beschrieben zehn Schulträger die Baubedarfe der einzelnen Schulen verbal und dreizehn Schulträger zusätzlich mit Kostenansätzen. Sieben Schulträger benannten den sich aus den Durchführungsmaßnahmen ergebenden Baubedarf nicht.

Insgesamt enthielten 21 Schulnetzpläne keine Angaben zur langfristigen Zielplanung, auch nicht zur zukünftigen Entwicklung der Schulstandorte. 20 Schulträger priorisierten die erfassten Durchführungsmaßnahmen nicht. 11 Schulnetzplanungen enthielten keine Angaben zur langfristigen Prognose der Schülerzahl mit einem Betrachtungszeitraum von mindestens zehn Jahren.

Abbildung 3 Angaben der Schulträger in den Schulnetzplanungen



Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Schulnetzpläne unter baufachlichen Aspekten nicht immer den Vorgaben des § 41 ThürSchulG entsprachen. Dies betraf insbesondere die langfristige Zielplanung für Schulstandorte. Damit fehlten den Schulträgern teilweise wichtige Datengrundlagen für Investitionsentscheidungen.

[21] 15 staatliche Schulträger verfügten im Dezember 2022 über eine gültige Schulnetzplanung. Weitere zwölf haben Entwürfe vorgelegt, für welche die Bestätigung durch Stadtrat, Kreistag oder TMBJS fehlte. Drei Schulträger legten eine abgelaufene und drei keine Schulnetzplanung vor. Von den drei letztgenannten hatten jedoch zwei kleine Schulträger ihre Schule in der Schulnetzplanung des zugehörigen Landkreises darstellen lassen.

Die Schulnetzplanung bildet u. a. die Grundlage für einen langfristig zweckentsprechenden Schulbau (vgl. Tn. 2.3). Sie ist damit ein wichtiges Steuerungsinstrument, um die pädagogischen und baulichen Anforderungen in Einklang zu bringen. Die Verlagerung, Schließung, Zusammenlegung oder Erweiterung von Schulen oder die Umsetzung neuer pädagogischer Konzepte[22] führt regelmäßig zu erheblichen Baubedarfen. Daher ist eine Abstimmung von baulichen und pädagogischen Anforderungen bei der Aufstellung der Schulnetzpläne unerlässlich. Für Planungsentscheidungen ist darüber hinaus der prognostizierte Rückgang der Schülerzahl um bis zu 17 %[23] bis zum Schuljahr 2040/41 zu berücksichtigen.

Der Rechnungshof empfiehlt den Schulträgern, spätestens zu jeder Aktualisierung der Schulnetzpläne Bauzustand und notwendige Baubedarfe zu erfassen, zu priorisieren und mit den pädagogischen Anforderungen in Einklang zu bringen. In der langfristigen Zielplanung ist die zukünftige Entwicklung der Schulstandorte darzustellen. Die hierzu erforderlichen Zuarbeiten und Abstimmungen sind so rechtzeitig anzustoßen, dass eine nahtlose Fortschreibung der Schulnetzpläne gesichert ist. Ändern sich vor Ablauf der Schulnetzpläne die zugrundeliegenden Parameter ist eine frühere Anpassung erforderlich.

3.4 Zustandserfassung und Bedarfsermittlung bei Schulbauten

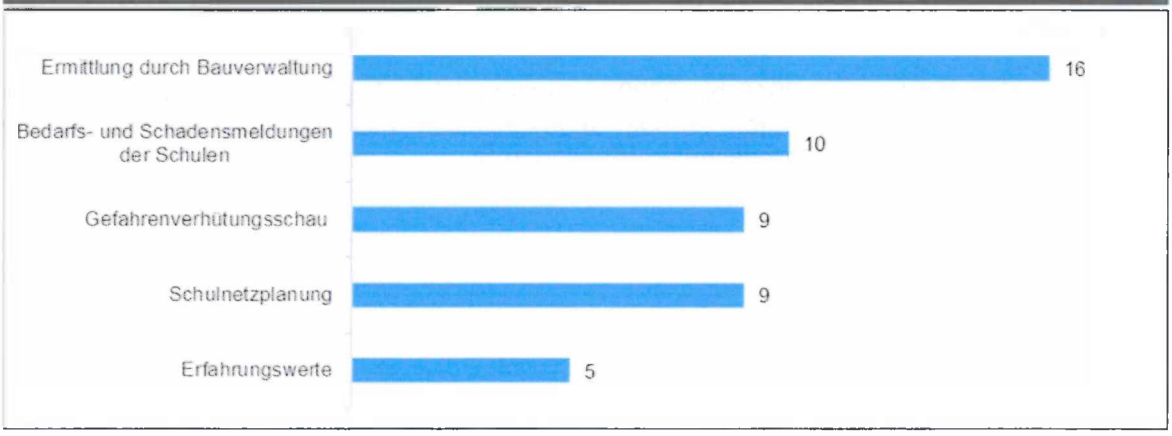
3.4.1 Erfassung der Schulgebäude und Baubedarfe

Der Rechnungshof untersuchte, ob und in welchem Umfang die Schulträger den baulichen Zustand ihrer Schulen und Sporthallen erfassten und wie sie daraus Baubedarfe ableiteten.

Acht Schulträger gaben an, über keine Zustandserfassungen oder Bedarfsermittlungen ihrer Schulen und Sporthallen zu verfügen.

Die übrigen Schulträger bezogen ihre Angaben auf die Bedarfsermittlung. Sie gaben an, den Baubedarf nach unterschiedlichen Verfahren und anhand unterschiedlicher Datengrundlagen zu ermitteln, zum Beispiel anhand von Bedarfsmeldungen der Schulen, Gefahrenverhütungsschauen, der Schulnetzplanung oder Erfahrungswerten. Eigene Bedarfsermittlungen führte nur jeder zweite Schulträger durch.

Abbildung 4 Verfahren der Bedarfsermittlung



Anzahl der Nennungen der Schulträger. Mehrfachnennungen waren möglich.

[22] Vgl. Drs. 7/5883 vom 7. Juli 2022 zum Investitionsstau an Thüringer Schulen.
[23] Vgl. Tn. 3.2.

Neben dem Verfahren zur Zustandserfassung und Bedarfsermittlung erhob der Rechnungshof die bedarfsauslösenden Gründe für bauliche Maßnahmen.

Die Schulträger gaben an, Baubedarfe[24] überwiegend aufgrund von Sicherheitsmängeln, einer veränderten Zahl der Schüler oder pädagogischen Anforderungen erfasst zu haben. Zustand und Alter der Schulgebäude benannten die Schulträger nicht als Gründe für Baubedarfe. 17 der 33 Schulträger begründeten die fehlende Bedarfsermittlung und Steuerung der Baumaßnahmen mit fehlendem Personal (15 Schulträger) sowie mit mangelnder Qualifikation des vorhandenen Personals (7 Schulträger).[25]

3.4.2 Mittelfristiger Baubedarf

Der Rechnungshof erfragte die mittelfristigen Investitionsbedarfe der Schulträger ab 2016 und ab 2020.

In den Angaben der Schulträger waren sowohl Unterhaltungs- als auch Investitionsbedarfe erfasst. Der Rechnungshof fasst daher Unterhaltungs- und Investitionsbedarfe unter dem Begriff „Baubedarfe" zusammen.

Insgesamt fehlten bei neun Schulträgern Angaben zum mittelfristigen Baubedarf[26] ab 2016 bzw. 2020. Die übrigen Schulträger bezifferten ihren mittelfristigen Baubedarf ab 2016 auf insgesamt knapp 794 Mio. EUR und ab 2020 auf knapp 965 Mio. EUR. Das entsprach einem jährlichen Bedarf von 977 EUR[27] bzw. 1.191 EUR[28] je Schüler.

Aufgrund der unvollständigen Angaben hat der Rechnungshof eine überschlägige Vergleichsberechnung aufgestellt. Dazu hat er den Durchschnitt der benannten Baubedarfe bezogen auf die Gesamtzahl der Schüler ermittelt.[29] Danach betrug der mittelfristige Baubedarf aller Schulträger für 2016 rund 1,05 Mrd. EUR sowie für 2020 rund 1,26 Mrd. EUR (vgl. Anlage 1). Allein aufgrund der bis 2022 gestiegenen Baupreise war für 2023 mindestens mit einem Baubedarf von rund 1,73 Mrd. EUR zu rechnen.[30]

3.5 Verteilung der Baubedarfe auf die Schularten

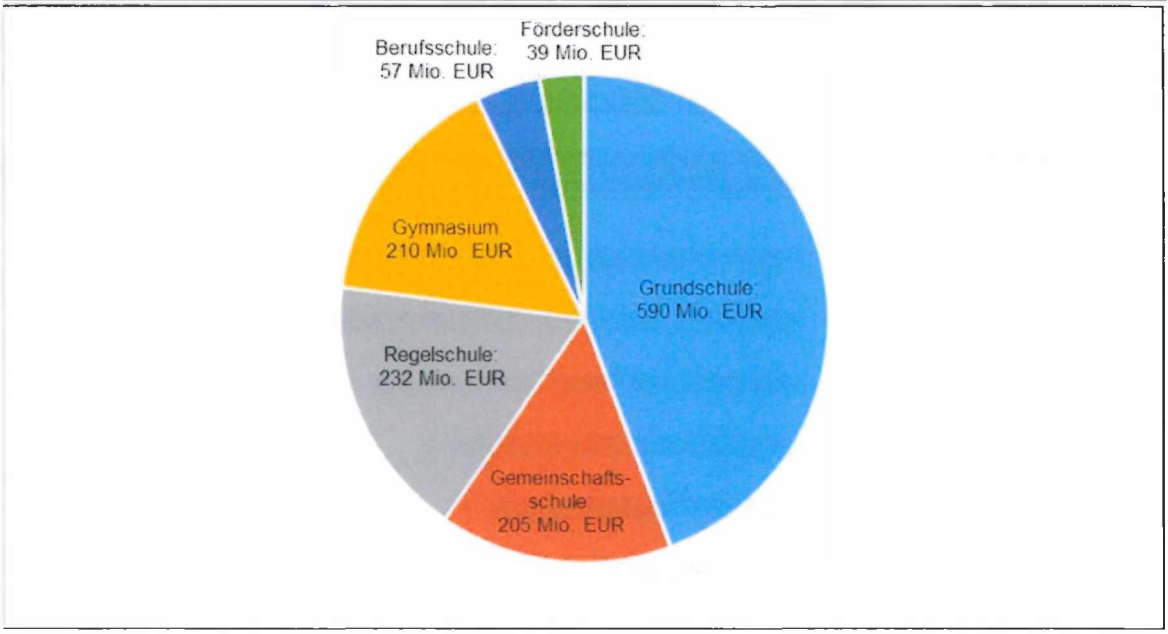
Der Rechnungshof hat untersucht, bei welchen Schularten die höchsten baulichen Bedarfe bestanden.

Die Schulträger hatten von 2016 bis 2020 insgesamt 1.233 Maßnahmen im Wert von rund 1,34 Mrd. EUR vorbereitet, begonnen oder abgeschlossen. Fast die Hälfte der Maßnahmen (590 Mio. EUR) entfiel auf Grundschulen (Abbildung 5).

---

[24] Der Begriff „Baubedarf" bezeichnet in diesem Bericht die Summe der Unterhaltungs- und Investitionsbedarfe.
[25] Mehrfachnennungen waren möglich.
[26] In den Angaben der Schulträger waren sowohl Unterhaltungs- als auch Investitionsbedarfe erfasst.
[27] Rechnung: 1.048.441.653 EUR / 214.531 Schüler / 5 Jahre.
[28] Rechnung: 1.301.995.870 EUR / 218.557 Schüler / 5 Jahre.
[29] Überdurchschnittlich hohe Baubedarfe bei den Schulträgern mit wenigen Schülern wurden bei der Ermittlung des Durchschnitts nicht berücksichtigt.
[30] Jahresbericht 2023 zur Überörtlichen Kommunalprüfung (Thüringer Rechnungshof): Ein weiter Weg bis zur Schule der Zukunft, S. 80, abrufbar unter: https://www.thueringer-rechnungshof.de/berichte/jahresberichte/.

Abbildung 5 2016 bis 2020 vorbereitete, begonnene bzw. abgeschlossene Maßnahmen



Die Auswertung der Angaben bezogen auf die Zahl der Schüler zeigt, dass der größte Bedarf hinsichtlich der im geprüften Zeitraum vorbereiteten, begonnenen bzw. abgeschlossenen Maßnahmen bei den Gemeinschafts-, Grund- und Förderschulen bestand.

Abbildung 6 Baubedarf 2016 bis 2020 je Schüler und Schulart



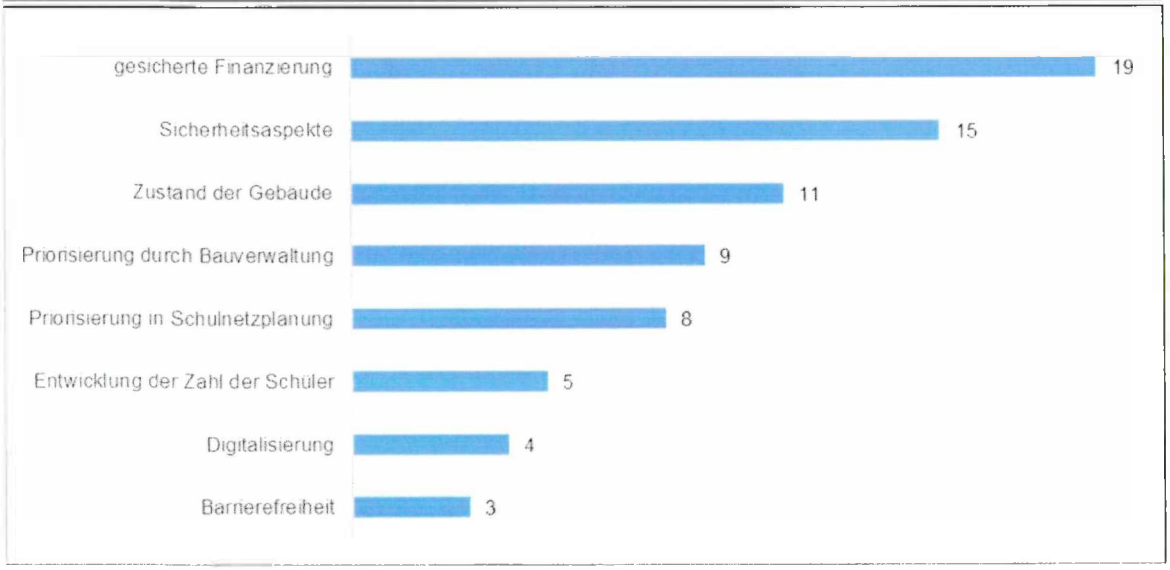
Grundlage der Auswertung ist die Verteilung der Schüler auf die Schularten im Schuljahr 2020/21.

3.6 Priorisierung und Vorbereitung umzusetzender Baumaßnahmen

Der Rechnungshof prüfte, wie die Schulträger die erforderlichen Baumaßnahmen priorisierten. Hierzu fragte er bei allen Schulträgern ab, nach welchen Kriterien sie Vorhaben zur Umsetzung auswählten. Er bat zudem um Informationen, ob vor den Baumaßnahmen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt wurden.

Die Schulträger gaben an, dass überwiegend eine gesicherte Finanzierung, Sicherheitsaspekte und der Zustand der Schulgebäude zur Auswahl umzusetzender Maßnahmen führte. Die Vielzahl unabwendbarer Baumaßnahmen habe die Planung und Koordinierung erforderlicher Maßnahmen erschwert. Neun Schulträger priorisierten die erfassten Bedarfe unter baufachlichen Gesichtspunkten (vgl. Abbildung 7).

Abbildung 7 Kriterien für die Auswahl umzusetzender Baumaßnahmen



Anzahl der Nennungen durch die Schulträger. Mehrfachnennungen waren möglich.

Die Schulträger führten nach eigenen Angaben zu 795 der 1.104[31] im geprüften Zeitraum durchgeführten Investitionen keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durch. Auch entstehende Folgekosten der Baumaßnahmen berücksichtigten sie in ihren Entscheidungen nicht. Nur zwei Schulträger gaben ab, für alle Investitionen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt zu haben.

3.7 Umsetzung von Baumaßnahmen

Der Rechnungshof hat die 2016 bis 2020 geplanten und umgesetzten Baumaßnahmen der Schulträger erfasst. Für diese Maßnahmen fragte er die Kostenschätzung, den Umsetzungsstand und das (vorläufige) Rechenergebnis ab.

Nach dem überschlägig ermittelten mittelfristigen Gesamtbedarf beabsichtigten die Schulträger, zwischen 2016 und 2020 Maßnahmen im Umfang von rund 1,05 Mrd. EUR umzusetzen (vgl. Tn. 3.5). Ihre Ausgaben für Investitionsmaßnahmen lagen im selben Zeitraum bei insgesamt 597,6 Mio. EUR. Damit gaben sie insgesamt 452,3 Mio. EUR weniger aus als geplant.

Zur Begründung führten die Schulträger an, sie seien personell nicht in der Lage gewesen, notwendige Baumaßnahmen durchzuführen. Beispielsweise konnte ein Schulträger die Bauleistungen nicht fristgerecht vergeben. In der Folge hob der Zuwendungsgeber den Bescheid über die Zuwendung für die Baumaßnahme auf.

[31] Zu 129 der 1.233 von 2016 bis 2020 vorbereiteten, begonnenen bzw. abgeschlossenen Baumaßnahmen konnten die Schulträger nicht angeben, ob sie Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt hatten.

3.8 Finanzierung von Baumaßnahmen

Der Rechnungshof untersuchte, welche Finanzierungsquellen die Schulträger zur Umsetzung von Baumaßnahmen nutzten.

Für die im geprüften Zeitraum realisierten Maßnahmen setzten die Schulträger insgesamt 289,9 Mio. EUR Eigenmittel und 307,8 Mio. EUR Zuwendungen des Landes ein. Der Anteil der Eigenmittel an der Finanzierung lag zwischen 12 % und 80 %. Zwei Schulträger hatten keine bzw. annähernd keine Eigenmittel eingebracht und die im geprüften Zeitraum umgesetzten Maßnahmen vollständig aus Zuwendungen bzw. Zuweisungen finanziert (vgl. Anlage 2).

In der Regel finanzierten die Schulträger abgrenzbare Unterhaltungsmaßnahmen selbst, während sie bei Grundsanierungen und Neu- bzw. Erweiterungsbaumaßnahmen auf Fördermittel zurückgriffen. Hohe Förderanteile nutzten sie insbesondere bei Neubaumaßnahmen und zur Deckung der Eigenanteile während der Haushaltskonsolidierung. Nur in Einzelfällen setzten Schulträger auch größere Baumaßnahmen ohne Fördermittel um. Einige Schulträger verließen sich bei der Finanzierung des Schulbaus vollständig auf Fördermittel.

3.9 Fazit

Die Auswertung der Orientierungserhebung hat gezeigt, dass

- keiner der 33 Schulträger über eine vollständige Übersicht des Zustands und der Baubedarfe seiner Schulen verfügte.
- die Schulträger notwendige Maßnahmen überwiegend nicht vorausschauend planten, sondern erst bei auftretenden Mängeln oder Ausfällen auf eine Schadensbeseitigung hinwirkten.
- nicht einmal jeder dritte Schulträger die umzusetzenden Maßnahmen anhand einer Priorisierung auswählte. Die Schulträger hatten somit überwiegend nicht alle Bedarfe untereinander abgewogen.
- jeder vierte Schulträger seinen mittelfristigen Baubedarf nicht angeben konnte.
- die Schulträger für mindestens 75 % aller Baumaßnahmen weder Handlungsalternativen untersuchten, noch den Vorteil der gewählten Varianten nachwiesen (Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen).
- die Schulträger im geprüften Zeitraum nur knapp 60 % der geplanten Maßnahmen tatsächlich durchführten.
- die Schulträger zur Umsetzung von Baumaßnahmen überwiegend auf eine Kofinanzierung aus Zuwendungen des Landes angewiesen waren. Sie nutzten die Möglichkeiten einer Förderung jedoch sehr unterschiedlich.

Der Rechnungshof verweist zu den oben genannten Feststellungen auf die Würdigungen und Empfehlungen in Teil 2 seiner Prüfung.

4 Teil 2: Ergebnisse der vertiefenden Prüfung

4.1 Vorbemerkungen

In der Orientierungserhebung hatte der Rechnungshof festgestellt, dass die staatlichen Schulträger über keinen vollständigen Überblick über den verwalteten Gebäudebestand und den daraus folgenden Baubedarfen verfügten. Er schloss daher bei elf ausgewählten Schulträgern eine vertiefende Prüfung an. In dieser vervollständigte er die Angaben der Schulträger durch eigene Erhebungen. Diese stützte er auf objektgezogene Angaben zu Größe, Bauzeit, baulichem Zustand und Baubedarfen. Er untersuchte ergänzend die Ursachen für die in der Orientierungserhebung festgestellten Mängel.

Er wählte Schulträger aller fünf Staatlichen Schulämter aus. In die Prüfung bezog er sowohl Landkreise und kreisfreie Städte als auch kreisangehörige Städte und Gemeinden ein. Weitere Kriterien für die Auswahl waren die Angaben der Schulträger zur Schulnetzplanung, zur Zahl der verwalteten Schulen sowie zum Baubedarf.

Die elf Schulträger verwalteten im Schuljahr 2020/2021 265 Schulen mit rund 75.000 Schülern. Dies entspricht rund einem Drittel der staatlichen Schulen Thüringens.

Die Unterlagen der Schulträger überprüfte der Rechnungshof bei der Besichtigung von 17 Schulstandorten. Dabei verschaffte er sich auch einen Überblick über den baulichen Zustand sowie Art und Umfang der Baubedarfe.

Um eine Prognose zur weiteren Entwicklung der Baubedarfe treffen zu können, bezog der Rechnungshof Haushaltspläne und -rechnungen ein.

Zudem untersuchte er die personelle Leistungsfähigkeit der Schulträger und deren Verwaltungsstruktur.

4.2 Bestands- und Zustandserfassung sowie Bedarfsermittlung

4.2.1 Bestandserfassung

Der Rechnungshof prüfte bei den elf ausgewählten Schulträgern die Unterlagen zum Gebäudebestand.

Zu den verwalteten Schulstandorten lagen den Schulträgern überwiegend Bestandspläne vor. Die Liegenschaftsdaten waren jedoch unterschiedlich detailliert und oftmals dezentral bzw. liegenschaftsbezogen abrufbar. Über eine Zusammenstellung, zum Beispiel in Form einer Liegenschaftsdatenbank, verfügten die Schulträger überwiegend nicht. Einige Schulträger hatten bereits Überlegungen zur Einführung einer digitalen Liegenschaftsdatenbank angestellt. Dies scheiterte bisher an unvollständigen Informationen zum Gebäudebestand sowie einer fehlenden Schnittstelle zur vorhandenen Software.

Nach § 66 Abs. 3 Satz 1 ThürKO sind Vermögensgegenstände pfleglich und wirtschaftlich zu verwalten und ordnungsgemäß nachzuweisen. Dies setzt voraus, dass die Schulträger eine vollständige Übersicht über den verwalteten Gebäudebestand besitzen (Bestandserfassung). Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Schulträger über keine übersichtlichen und vollständigen Bestandserfassungen verfügten.

Der Rechnungshof begrüßt die Bestrebungen der Schulträger, eine digitale Liegenschaftsdatenbank einzuführen. Mangels Regelungen auf kommunaler Ebene empfiehlt der Rechnungshof, sich zur Festlegung des erforderlichen Inhalts an den Regelungen der Richt-linien für die Durchführung von Bauaufgaben des Freistaats Thüringen (RLBau)[32] zu orientieren.

4.2.2 Zustandserfassung und Bedarfsermittlung

Der Rechnungshof hat bei den vertieft geprüften Schulträgern abgefragt, ob und in welchem Turnus sie den baulichen Zustand der verwalteten Schulgebäude und Schulsporthallen erfassen. Er bat die Schulträger um Informationen, wie sie das Verfahren gestalten und dokumentieren.

Turnus der Zustandserfassung und Bedarfsermittlung

Sechs der elf vertieft geprüften Schulträger gaben an, Zustandserfassungen und Bedarfsermittlungen ihrer Schulgebäude regelmäßig alle ein bis zwei Jahre durchzuführen. Drei Schulträger taten dies in Abständen zwischen drei und fünf Jahren anlässlich vorgeschriebener Begehungen, wie zum Beispiel Gefahrenverhütungsschauen. Zwei Schulträger führten Begehungen noch seltener durch. Sie begründeten dies mit Umstrukturierungen in der Verwaltung und personellen Engpässen. Nahezu alle Schulträger strebten eine mindestens jährliche Objektbegehung durch die verantwortlichen Objektbetreuer ihrer Bauverwaltungen an. Sie konnten dies jedoch aus personellen Gründen nicht immer gewährleisten.

Verfahren der Zustandserfassung und Bedarfsermittlung

Die Schulträger ließen sich regelmäßig zur Haushaltsaufstellung die Bedarfe der Schulen melden. Sie überprüften bzw. ergänzten diese dann teilweise. Oftmals verließen sie sich auf die Informationen der eingesetzten Hausmeister. Dadurch waren ihnen nur den Schulbetrieb beeinträchtigende Mängel bekannt.

Mehrere Schulträger wiesen darauf hin, dass ihre Haushaltssituation die Zustandserfassung und Bedarfsermittlung beeinflusst habe. So hatten vier Schulträger nur absehbar umsetzbare Baumaßnahmen erfasst, da der vollständige Baubedarf kurzfristig weder finanziell noch personell abgebaut werden könne.

Dokumentation der Zustandserfassung und Bedarfsermittlung

Die Ergebnisse der Zustandserfassung und Bedarfsermittlung sammelten die Schulträger schulbezogen oder in zusammengefasster Form. Übersichten zu den Unterhaltungsbedarfen an jedem Schulstandort führten sieben und zu den Investitionsbedarfen acht der elf Schulträger. Lediglich vier Schulträger pflegten liegenschaftsübergreifende Übersichten.

Positiv aufgefallen ist ein Schulträger, welcher jährlich eine „Ermittlung zum Investitionsrückstand“ zur Anlage zum Haushaltsplan gemacht hatte. In dieser hatte er erforderliche, jedoch nicht im Haushaltsplan berücksichtigte Maßnahmen dargestellt.

---

[32] Vgl. Abschnitt K 33 Nr. 1 Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Freistaats Thüringen (RLBau) vom 26. August 2011 (ThürStAnz S. 1275), i. d. F. vom 2. November 2021 (ThürStAnz S. 1907 ff.).

Eine pflegliche und wirtschaftliche Verwaltung der Schulgebäude und Sporthallen setzt voraus, dass die Schulträger den Zustand der Schulgebäude und Sporthallen regelmäßig überprüfen (Zustandserfassung) und daraus die notwendigen Erhaltungs- und Investitionsmaßnahmen ableiten (Bedarfsermittlung).[33]

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass kein Schulträger über eine systematische und vollständige Zustandserfassung und Bedarfsermittlung verfügte. Damit fehlte die Grundlage zur sparsamen und wirtschaftlichen Verwaltung und Entwicklung der Vermögensgegenstände.

Die vorgelegten Unterlagen beinhalteten keine umfassende Aufnahme des baulichen Zustands. Vielmehr erfassten die Schulträger oftmals lediglich die dringlichsten baulichen Bedarfe. Diese Methode vernachlässigt den nutzungs- und alterungsbedingten Wertverlust. Sie kann später unverhältnismäßig hohe und damit vermeidbare Mehrausgaben für die Sanierung zur Folge haben.[34] Die Schulträger nahmen originäre Aufgaben nicht selbst wahr, indem sie die Feststellung von Baubedarfen auf die Schulleitungen oder Hausmeister übertrugen.

Die Prüfung hat darüber hinaus gezeigt, dass die Schulträger ihre Erfassungen oftmals nicht regelmäßig, sondern erst in Verbindung mit gesetzlich vorgeschriebenen Begehungen durchführten. Diese Begehungen dienen der Überprüfung einzelner Aspekte der Sicherheit der Schulen und Sporthallen. Sie können nicht die ordnungsgemäße Feststellung baulicher Schäden und Mängel ersetzen. Für die Zustandserfassung sind sie grundsätzlich nicht geeignet.

Der Rechnungshof begrüßt die Absicht der Schulträger, regelmäßige eigene Objektbegehungen zu etablieren. Er empfiehlt, den Zustand der baulichen Anlagen i. d. R. jährlich[35] baufachlich zu beurteilen. Hierzu haben die Schulträger ausreichend fachlich ausgebildetes oder geschultes technisches Personal vorzuhalten. Zudem ist der Gebäudezustand vollständig zu erfassen. Dabei muss regelmäßig über das Erfassen von nur offensichtlichen oder dringendsten Unterhaltungsbedarfen hinausgegangen werden.

4.3 Gebäudebestand

4.3.1 Alter und Sanierungsstand der Schulbauten

Der Rechnungshof hat bei den Schulträgern Daten zum Baujahr der Schulbauten und zum Jahr der letzten grundhaften Sanierung erhoben.

Die vertieft geprüften Schulträger verwalteten an 265 Schulen insgesamt 649 Gebäude. Sie machten Angaben zu 329 Schulgebäuden, 111 Nebengebäuden und 209 Sporthallen mit einer Fläche von rund 1,3 Mio. m² Bruttogeschossfläche (BGF)[36].

Die Schulträger konnten zu 600 dieser Gebäude das Baujahr angeben (Abbildung 8). Rund ein Viertel[37] der Schulen ist älter als 68 Jahre. Der Anteil der ab 1991 entstandenen Bauwerke lag bei 23 %. Dabei war der Anteil der Neubauten bei den Sporthallen deutlich höher als bei den Schul- und Nebengebäuden.

---

[33] Vgl. § 66 Abs. 3 Satz 1 ThürKO.

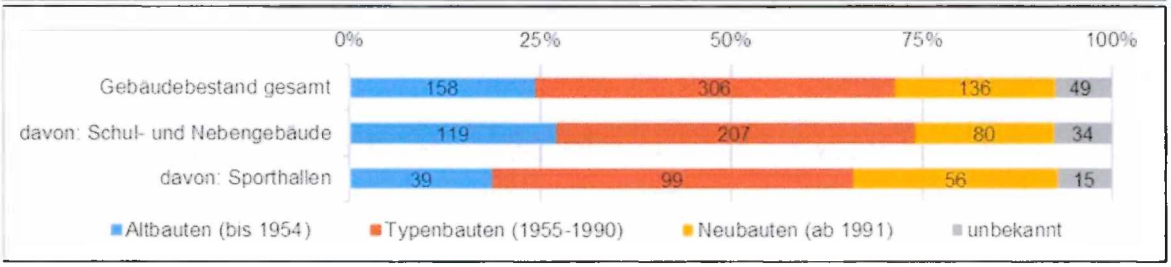
[34] Vgl. Arbeitskreis „Bau" der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder. Leitsätze zum Erhalt der Gebäude- und Straßeninfrastruktur vom 10. Mai 2023, veröffentlicht als „Saarbrücker Leitlinien zum Erhalt der Gebäude- und Straßeninfrastruktur (2023)".

[35] Vgl. Abschnitt C Nr. 3.1.1 RLBau.

[36] Die BGF beinhaltet nach DIN 277 neben der Nutzungsfläche (NUF) auch Verkehrs- und Technikflächen sowie die Konstruktionsgrundfläche.

[37] Rechnung: 158 von 600 Schulgebäuden und Schulturnhallen entspricht 26 %.

Abbildung 8 Anzahl der Gebäude nach Bauzeit und -typ



Die Schulträger gaben an, wann sie die Gebäude zuletzt in größerem Umfang saniert hatten (Tabelle 2). Dabei berücksichtigten sie jene Maßnahmen, bei denen verschiedene Bauteile und mehrere Gewerke betroffen waren. Im Durchschnitt lag die letzte Sanierungsmaßnahme 26 Jahre[38] zurück.

Tabelle 2 Zeitpunkt der letzten Sanierung

Zeitraum	Anzahl sanierte Gebäude	Anteil am Gebäudebestand
seit 2021	58	9 %
2016–2020	54	8 %
2011–2015	65	10 %
2006–2010	65	10 %
2001–2005	66	10 %
1996–2000	90	14 %
1991–1995	35	5 %
bis 1990	167	26 %
unbekannt	49	8 %

Auch Schulträger mit wenigen Sanierungen bzw. Neubauten hatten im geprüften Zeitraum Maßnahmen an ihren Schulbauten umgesetzt. Diese Maßnahmen bezogen sich punktuell auf bestimmte Gebäudebestandteile. Sie waren durch gesetzliche Vorgaben (Brandschutz, Barrierefreiheit), Nutzerforderungen (Fachkabinette hergerichtet) oder staatliche Förderungen (DigitalPakt und GanztagInvest) gesteuert. Sie verbesserten dabei jedoch nicht die Gebäudesubstanz.

4.3.2 Baulicher Zustand der besichtigten Schulen

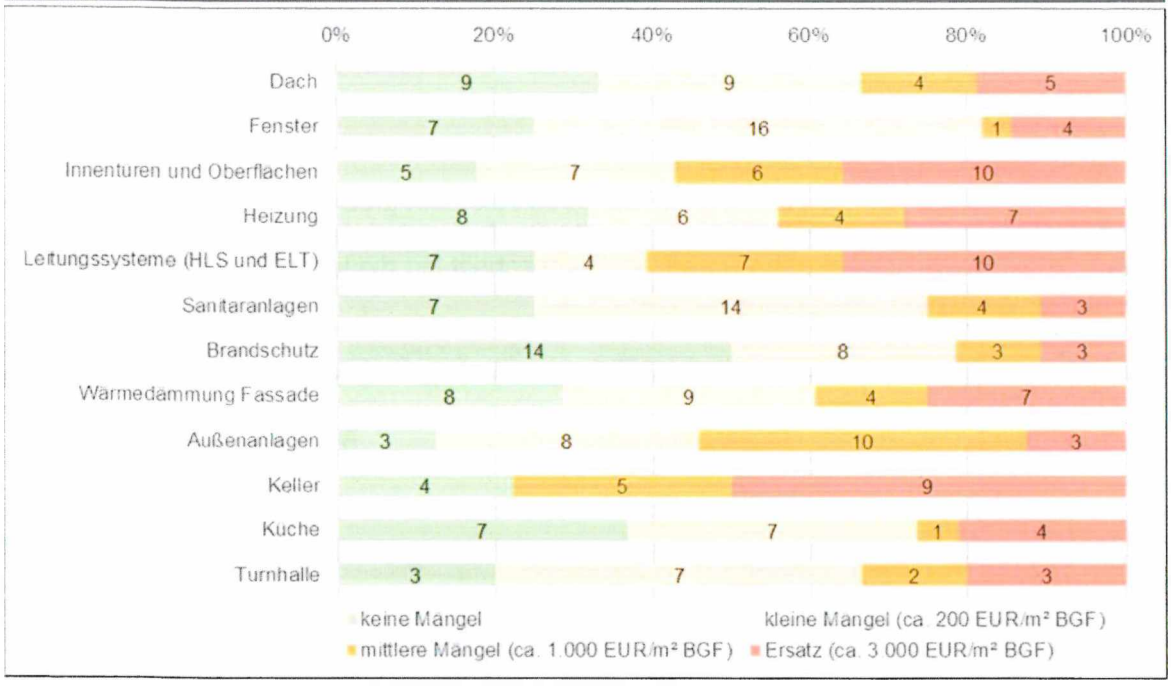
Der Rechnungshof besichtigte 17 Schulen mit 28 Gebäuden und insgesamt über 100.000 m² BGF. Der Rechnungshof berücksichtigte dabei Gebäude unterschiedlicher Schularten, Bauzeiten und Sanierungsstände.

Der Rechnungshof fand bei den Begehungen an allen Schulen einen Unterhaltungs- oder Investitionsbedarf vor (vgl. Fotodokumentation in Anlage 3). Die Schwerpunkte des Baubedarfs lagen bei den Innentüren und Oberflächen, den Leitungssystemen sowie bei den Kellern (Abbildung 9). Aufwölbungen von Bodenbelag und Türschwellen bargen Unfallgefahren in Verkehrs- und Rettungswegen. Keller waren durch Feuchteschäden wiederholt selbst als Lagerflächen nur eingeschränkt nutzbar. Auch bei den sanierten Schulgebäuden verblieb ein nicht unerheblicher Baubedarf, da die durchgeführten

[38] Mittelwert Jahr der letzten grundhaften Sanierung aller Objekte mit Angaben: 1997.

Maßnahmen oftmals nicht alle sanierungsbedürftigen Gebäudeteile und Gewerke umfassten. Wiederholt hatten die Schulträger beispielsweise Keller, Nebengebäude und Außenanlagen nicht mitsaniert. Bei den Außenanlagen bestanden Unfallgefahren durch ausgebrochene Betonstufen oder Fehlstellen im Belag der Sportanlagen.

Abbildung 9 Schwerpunkte des Baubedarfs



Die Zahlen geben die Anzahl der Feststellungen an den besichtigten Gebäudeteilen an (Stand Mitte 2023).

Teile der besichtigten Schulanlagen waren durch fehlende Instandhaltung bzw. Instandsetzung nicht mehr nutzbar. Beispielsweise waren an einer Schule die Außensportanlagen aufgrund fehlender Wartung nicht nutzbar. Ein Ersatzangebot bestand in einem anderen Stadtteil. Die langen Fahrzeiten führten zu Unterrichtsausfall. In einem anderen Fall mussten Klassenräume gesperrt werden, weil durch die Verformung der vorgespannten Deckenplatten i. V. m. einem Feuchteschaden die Lampen von der Decke fielen.

Nach § 3 Abs. 1, 2 Ziff. 1 ThürSchFG haben die Schulträger die erforderlichen Schulanlagen vorzuhalten. Sie sind für den ordnungsgemäßen Schulbetrieb (Schulaufwand) und somit für die Aufwendungen für die Bereitstellung, Einrichtung, Ausstattung, Bewirtschaftung und Unterhaltung der Schulanlagen verantwortlich.

Der Rechnungshof hat an den besichtigten Schulgebäuden und Sporthallen einen immensen Instandhaltungsstau festgestellt. Bauliche Schäden führten unter anderem zu Unfallgefahren, Sicherheitsrisiken und Nutzungseinschränkungen. Aus dem alten Gebäudebestand[39], der Bauweise und dem niedrigen Sanierungsgrad erwächst ein hoher Handlungsbedarf. Dieser stellt die Schulträger vor enorme finanzielle und personelle Herausforderungen.

Der Rechnungshof fordert die Schulträger auf sicherzustellen, dass ihre Liegenschaften einen ordnungsgemäßen Schulbetrieb ermöglichen.

[39] Im vierten Lebensjahrzehnt baulicher Anlagen ist ein deutlicher Anstieg der Instandhaltungskosten zu erwarten, vgl. Bahr, Carolin (2008): Realdatenanalyse zum Instandhaltungsaufwand öffentlicher Hochbauten – Ein Beitrag zur Budgetierung. Dissertation. Nr. 5.1, S. 112.

4.3.3 Sicherheit der baulichen und technischen Anlagen

Der Rechnungshof hatte im Vorfeld der Schulbegehungen die Protokolle der sicherheitsrelevanten Begehungen für die 17 Schulen abgefragt. Er hat zudem die Umsetzung der geforderten Maßnahmen vor Ort überprüft.

Die Schulträger gaben an, dass wiederholt Begehungen zu Arbeits-, Brand- und Katastrophenschutz während der Corona-Pandemie ausgefallen waren bzw. verschoben wurden. Beispielsweise konnte ein Schulträger für die besichtigte Schule keine Protokolle für eine Gefahrenverhütungsschau, Arbeitsschutz- oder Hygienebegehung vorlegen. Zudem fehlten für mehrere Schulen die Prüfbescheinigungen ortsfester elektrischer Anlagen. Darüber hinaus hatten die Fachkräfte für Arbeitssicherheit bei den sicherheitstechnischen Begehungen umfangreiche Mängel festgestellt, welche bis zur nächsten Begehung nicht behoben waren.

Der Rechnungshof hat zudem bei seinen Begehungen festgestellt, dass Flucht- und Rettungswegepläne nicht immer aktuell waren. In den unsanierten Typenbauten verfügen Klassenräume regelmäßig nur über einen baulichen Rettungsweg. Zwar hatten die Schulträger diesen überwiegend bereits brandschutztechnisch ertüchtigt. In Einzelfällen aber hatten sie Mängel trotz Forderung der zuständigen Feuerwehr über Jahre hinweg nicht behoben.

Gemäß Thüringer Brand- und Katastrophenschutzgesetz (ThürBKG)[40] unterliegen bauliche Anlagen, von denen erhebliche Brand-, Explosions- oder sonstige Gefahren ausgehen können, der Gefahrenverhütungsschau.[41] Schulen werden von dieser Regelung erfasst.[42] Eigentümer, Besitzer oder sonstige Nutzungsberechtigte von baulichen Anlagen sind verpflichtet, die bei der Gefahrenverhütungsschau festgestellten Mängel zu beseitigen.[43] Diese Verpflichtung besteht im Übrigen auch unabhängig von Feststellungen bei Gefahrenverhütungsschauen bei erheblichen Gefahren für Leben und Gesundheit.[44] Darüber hinaus sind auch bei anderen sicherheitsrelevanten Begehungen festgestellte Mängel zu beheben.[45] Diesen gesetzlichen Verpflichtungen kamen die Schulträger nicht immer nach.

Der Rechnungshof fordert die Schulträger auf, die vorhandenen baulichen Anlagen regelmäßig entsprechend der gesetzlichen Vorgaben zu prüfen und die festgestellten Mängel abzustellen.

4.3.4 Energieverbrauch und Einhaltung energetischer Vorgaben

Der Rechnungshof hat bei den Schulträgern die Jahresprimärenergiebedarfe und die verwendeten Energieträger abgefragt. Er hat zudem nachgefragt, wie die Schulträger ihren Energieverbrauch überwachen. Zudem prüfte er, ob den Schulträgern aktuelle Energieausweise für die betreuten Liegenschaften vorlagen.

---

[40] Thüringer Gesetz über den Brandschutz, die Allgemeine Hilfe und den Katastrophenschutz (Thüringer Brand- und Katastrophenschutzgesetz – ThürBKG) vom 5. Februar 2008 (GVBl S. 22), zuletzt geändert vom 23. November 2020 (GVBl. S. 559).

[41] § 21 Abs. 1 ThürBKG.

[42] § 1 Abs. 1 Ziffer 3 i. V. m. Ziffer 13 der Anlage – Objektliste – zur Thüringer Verordnung über die Gefahrenverhütungsschau.

[43] § 21 Abs. 3 ThürBKG.

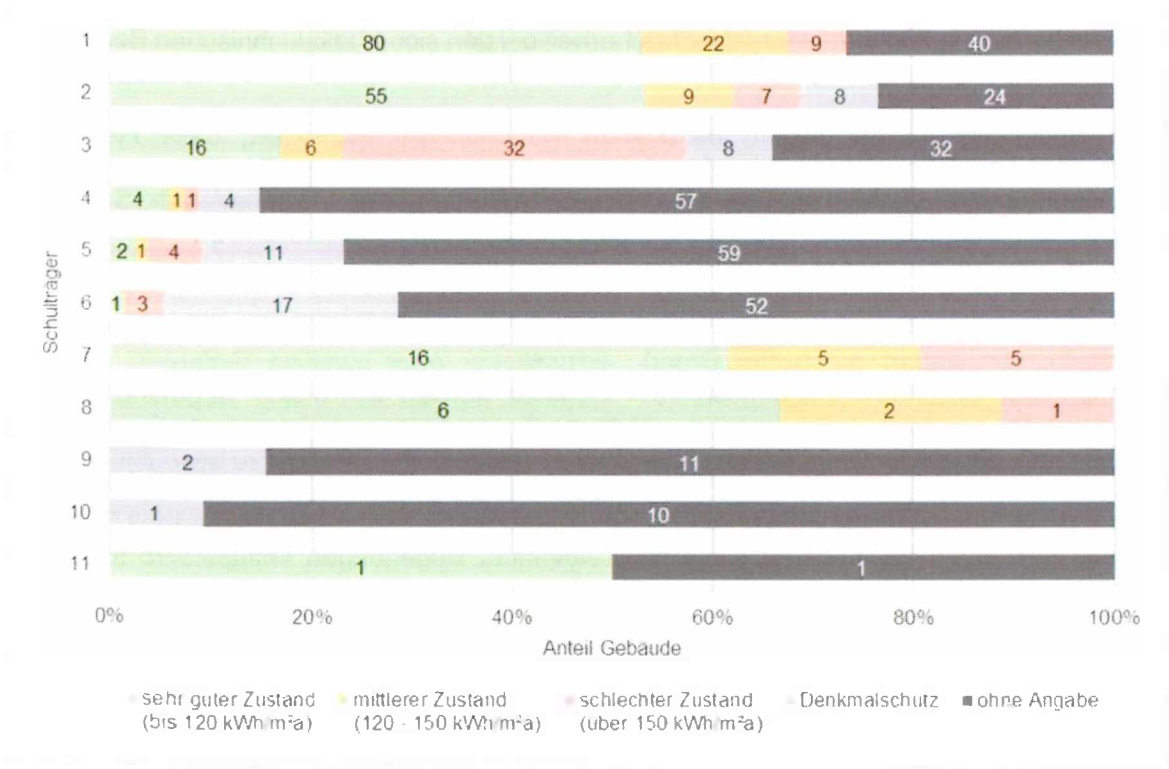
[44] Vgl. für Bestandsbauten Nr. 98.1.2 Satz 3 VollzBekThürBO vom 5. September 2024.

[45] Zum Beispiel nach § 12 Arbeitssicherheitsgesetz (ASiG) vom 12. Dezember 1973 (BGBl. I S. 1885), i. d. F. vom 20. April 2013 (BGBl. I S. 868).

Die Schulträger gaben für 289 von 626[46] Schulgebäuden und Sporthallen den Jahresprimärenergiebedarf an. Zu 268 weiteren Gebäuden (entspricht 46 %) machten sie keine Angaben.[47]

Der Jahresprimärenergiebedarf betrug durchschnittlich 131 kWh/m²a. Der Anteil energetisch sanierter Gebäude mit einem Jahresprimärenergiebedarf von unter 120 kWh/m²a lag bei etwa 29 %[48]. Dieser schwankte bei den Schulträgern zwischen 0 %[49] und 67 % (Abbildung 10).

Abbildung 10 Energiestandard der Gebäude



* Baudenkmale sind nach § 79 Abs. 4 GEG von der Pflicht zur Erstellung von Energieausweisen befreit.

Energieausweise hatten die Schulträger überwiegend nur im Zusammenhang mit Baumaßnahmen erstellt. Für unsanierte Gebäude lagen diese in der Regel nicht vor oder waren veraltet.

Sechs Schulträger gaben an, dass ihre Schulen überwiegend über Heizungsanlagen aus den 1990er Jahren verfügten. Ein Schulträger beheizte beispielsweise 40 % seiner Schulen mit Öl. Daneben nutzten die Schulträger vorrangig Fernwärme und Gasheizungen.

Die Schulträger nutzten unterschiedliche Verfahren zur Überwachung der Energieverbräuche. Fünf Schulträger hatten einen Energiemanager eingestellt, um eine Umstellung der Heizsysteme auf erneuerbare Energien zu prüfen. Weitere vier Schulträger beabsichtigten

[46] Die Abweichung der Summe zu den erfassten Schulgebäuden und Sporthallen begründet sich durch die teilweise gemeinsame energetische Beurteilung mehrerer Gebäudeteile.

[47] Weitere 51 Gebäude standen unter Denkmalschutz; hier ist die Erstellung eines Energieausweises nicht vorgeschrieben.

[48] Rechnung: 181 von 626 Gebäuden = 29 %.

[49] Insbesondere bei den Schulträgern, welche keine Angaben zum Primärenergiebedarf der verwalteten Schulgebäude und Sporthallen machen konnten.

dies. Die übrigen Schulträger überwachten die Energieverbräuche anhand eigener Übersichten.

Für Bauvorhaben, welche nach dem 1. November 2020 begonnen wurden, ist das Gebäudeenergiegesetz (GEG)[50] in der jeweils gültigen Fassung anzuwenden. Es verpflichtet Bauherren bei der Erneuerung einer Heizungsanlage grundsätzlich, 65 % der mit der Anlage bereitgestellten Wärme mit erneuerbaren Energien oder unvermeidbarer Abwärme zu erzeugen.[51] Für Schulen ab 250 m² Nutzfläche sind seit dem 1. November 2020 Energieausweise auszustellen und öffentlich auszuhängen.[52] Zwischen 2007 und 2020 galt dies nur für Schulen ab 1.000 m² Nutzfläche.[53]

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Schulträger ihre Gebäude in unterschiedlichem Maß energetisch ertüchtigt hatten. Bei vielen Schulträgern ergab sich aus dem schlechten Energiestandard ein erheblicher Baubedarf.

Für fast jede zweite Schule lag der gesetzlich vorgeschriebene Energieausweis nicht vor oder er war nicht aktuell. Die Schulträger verstießen in diesen Fällen nicht nur gegen das Gebäudeenergiegesetz. Mangels geeigneter Unterlagen war ihnen der sich aus den energetischen Anforderungen ergebende Baubedarf auch nicht hinreichend bekannt. Der hohe Anteil fossiler Energieträger widerspricht zudem der im Gebäudeenergiegesetz festgeschriebenen Vorbildwirkung der öffentlichen Hand.[54]

Der Rechnungshof empfiehlt den Schulträgern – neben der bau- und betriebstechnischen Nachrüstung ihrer Gebäude – den Aufbau bzw. die Weiterführung eines Energiemanagements. Die laufenden Ausgaben der Schulträger werden im Wesentlichen durch Bewirtschaftungskosten (unter anderem Gas, Wasser, Strom) und Personalausgaben bestimmt. Die Schulträger müssen diese Aufwendungen selbst finanzieren. Es liegt daher in ihrem eigenen Interesse, Bewirtschaftungskosten zu reduzieren. Der zu erwartende Anstieg der Energiekosten in den kommenden Jahren wird die Haushalte der Schulträger zunehmend stärker belasten. Mit einem umfassenden Energiemanagement könnten die Schulträger dieser Entwicklung entgegenwirken.

4.3.5 Anforderungen an zukunftsfähige Schulbauten

Der Rechnungshof hat zu allen Schulen der vertieft geprüften Schulträger den Umsetzungsstand von Inklusion und Digitalisierung erhoben. Er hat diese Angaben bei den Schulbegehungen überprüft.

Inklusion

Die Schulträger gaben für 81 % der Schulgebäude und Sporthallen an, es bestehe ein Investitionsbedarf zur Herstellung der Barrierefreiheit. Neben der rollstuhlgerechten Erschließung betraf dies beispielsweise auch die digitale Ausstattung, Akustik, Verschattung und Farbgestaltung. Die Schulträger erläuterten, dass viele Gebäude entweder bedarfsgerecht anhand der betreuten Schüler hergerichtet oder Barrieren grundsätzlich reduziert würden. Diese Maßnahmen seien jedoch nicht in vollem Umfang entsprechend der DIN 18040-1 umgesetzt worden. Einige Schulträger rüsteten jeweils eine Schule eines bestimmten Einzugsgebiets für Schüler mit einem speziellen Förderbedarf aus.

---

[50] Gebäudeenergiegesetz vom 8. August 2020 (BGBl. I S. 1728), in der Fassung vom 16. Oktober 2023 (BGBl. I Nr. 280) i. V. m. BT-Drs. 584/19 S. 123 vom 8. November 2019.

[51] § 71 Abs. 1 GEG, Ausnahmen gelten bei Bestandsgebäuden.

[52] § 80 Abs. 6 GEG.

[53] § 16 Abs. 3 Energieeinsparverordnung (EnEV), mit Wirkung zum 1. November 2020 außer Kraft getreten.

[54] Vgl. § 4 Abs. 1 GEG.

Digitalisierung

Für 72 % der Schulgebäude[55] gaben die Schulträger einen Investitionsbedarf für die Digitalisierung an. Dieser beinhaltete sowohl einen Breitband-Anschluss in der erforderlichen Bandbreite, die gebäudeinterne Verkabelung, ggf. zusätzliche WLAN-Zugänge sowie geeignete Hard- und Software. Alle Schulträger griffen auf die Mittel aus dem seit 2019 bestehenden sog. DigitalPakt zurück, um die Digitalisierung der Schulen voranzutreiben. Sie waren mit der Umsetzung jedoch unterschiedlich weit. Nicht überall reichten die bewilligten Mittel für alle Schulen bzw. die vollständige digitale Ausstattung der Schulgebäude aus. In diesen Fällen hatten die betroffenen Schulträger entweder vorrangig weiterführende Schulen ausgestattet, nur die Infrastruktur hergestellt oder lediglich punktuell Klassenzimmer für das digitale Lernen ertüchtigt.

Bei den besichtigten Schulen bestätigten sich die vorgenannten Defizite. Rund die Hälfte dieser Schulen hatte 2023 noch nicht die erforderliche Ausstattung, um digitale Lernkonzepte umzusetzen. An mehr als der Hälfte der Schulen fehlten Investitionen in Barrierefreiheit und Akustik, um Bildungs- und Teilhabeansprüche umzusetzen.

Gemäß § 3 Abs. 1, 2 Ziff. 1 ThürSchFG ist es Aufgabe der Schulträger, den ordnungsgemäßen Schulbetrieb und Unterricht zu gewährleisten. Hierzu zählen auch die barrierefreie Ausstattung sowie die Bereitstellung der digitalen Infrastruktur.

Nach dem Beschluss der Kultusministerkonferenz „Bildung in der digitalen Welt" sind durch die Länder bzw. Schulträger leistungsfähige Infrastrukturen bereit zu stellen bzw. auszubauen. Die technische Grundausstattung der Schulen ist Ausgangspunkt und Voraussetzung allen digitalen Lehrens und Lernens. Hierzu zählt insbesondere die Bereithaltung einer leistungsfähigen Netzinfrastruktur.[56] Bund und Land unterstützen die staatlichen Schulträger bei ihren Investitionen in die Vernetzung von Schulen und deren Ausstattung mit IT-Systemen.[57]

Bauliche Anlagen des Bildungswesens müssen in die dem allgemeinen Personenverkehr dienenden Teilen barrierefrei sein.[58] Das gilt insbesondere für Schulen. Die UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) hat Deutschland seit 2009 verpflichtet, ein inklusives Schulsystem zu errichten, welches die gemeinsame schulische Bildung und Erziehung von Kindern und Jugendlichen mit und ohne Behinderungen ermöglicht. Der daraus entwickelte „Entwicklungsplan Inklusion"[59] ist im Thüringer Schulgesetz verankert. Insbesondere sind Schüler mit und ohne sonderpädagogischen Förderbedarf vorrangig gemeinsam in den allgemein bildenden und berufsbildenden Schulen – mit Ausnahme der Förderschulen – zu unterrichten.[60]

Die Schulträger sind ihrer Aufgabe, die Schulen entsprechend der o. g. gesetzlichen und pädagogischen Anforderungen herzurichten, bislang noch nicht hinreichend nachgekommen. Der Rechnungshof fordert die Schulträger auf, den Abbau von Barrieren und die Digitalisierung stärker als bisher voranzutreiben. Zur Vorbereitung und Durchführung der notwendigen Baumaßnahmen sollten sie alle Fördermöglichkeiten des Bundes und des Landes nutzen.

---

55 Nur Schulen und dazugehörige Nebengebäude, jedoch keine Turnhallen.

56 Strategie der Kultusministerkonferenz, Beschluss vom 8. Dezember 2016 in der Fassung vom 7. Dezember 2017, S. 34–36.

57 Vgl. Präambel zu Verwaltungsvorschrift des TMBJS zur Umsetzung des DigitalPakts Schule 2019 bis 2024 (DigitalPakt-Richtlinie) vom 17. Juli 2019, zuletzt geändert vom 25. März 2021 (ThürStAnz S. 707).

58 § 53 Abs. 2 Ziff. 1 ThürBO.

59 Vgl. Thüringer Entwicklungsplan Inklusion 2021–2025 – Umsetzung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen an Thüringer Schulen (Herausgeber: TMBJS, 2021).

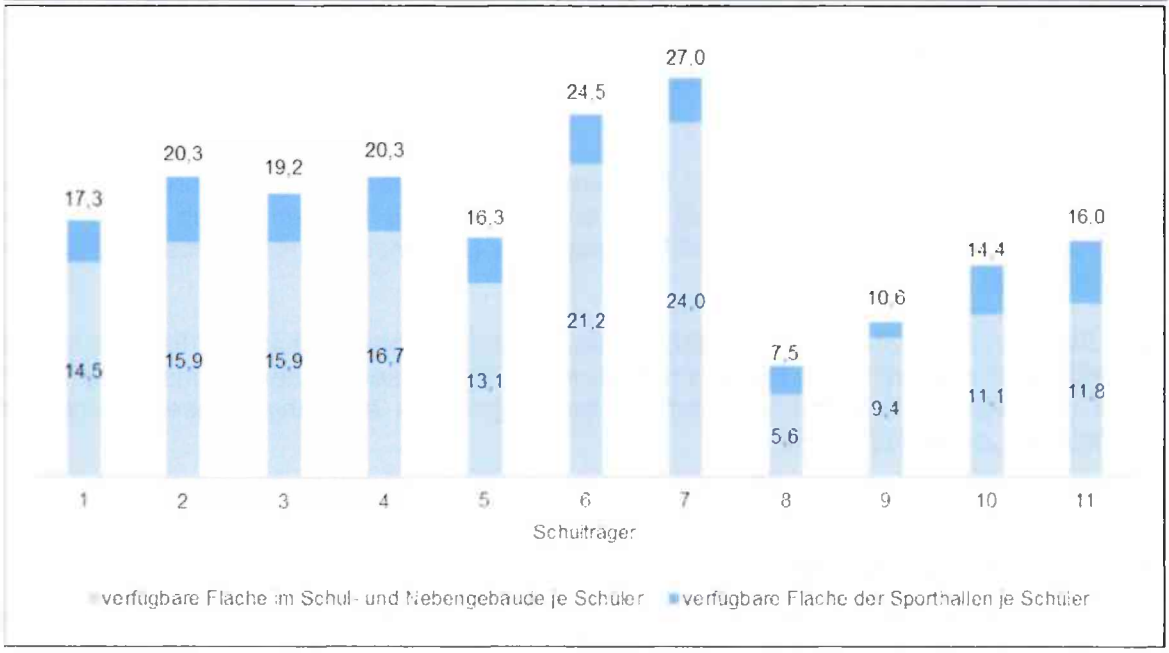
60 § 2 Abs. 2 Satz 3 ThürSchulG.

4.3.6 Flächenbestand

Der Rechnungshof hat die Flächen der von den Schulträgern bewirtschafteten Schulgebäude, Nebengebäude und Sporthallen abgefragt. Er hat geprüft, ob die vorhandenen Flächen sowohl ausreichend als auch bedarfsgerecht dimensioniert waren.

Die vertieft geprüften Schulträger verwalteten insgesamt einen Gebäudebestand von 1.297.791 m² BGF für 74.956 Schüler.[61] Das Flächenangebot je Schüler schwankte bei den Schulträgern zwischen 6,7 und 27 m² BGF je Schüler (Abbildung 11). Es lag im Mittel bei 17,5 m² BGF je Schüler. Davon entfielen 14,5 m² BGF auf die Schulen und Schulnebengebäude und 3 m² BGF auf die Sporthallen.

Abbildung 11 Durchschnittliches Flächenangebot je Schüler in m² BGF



Stand: 31. Dezember 2020.

Sechs der elf Schulträger gaben an, die verfügbaren Flächen seien nicht ausreichend. Ihren Erweiterungsbedarf bezifferten sie auf insgesamt etwa 60.000 m² BGF[62]. Dies entsprach knapp 5 %[63] der vorhandenen Flächen. Die übrigen Schulträger hatten keinen Erweiterungsbedarf erfasst. Insbesondere bei Schulträgern mit hohem Erweiterungsbedarf mussten außerschulische Angebote eingeschränkt werden, da die Flächen hierfür überbelegt oder nicht vorhanden waren. Weiter führte der zusätzliche Flächenbedarf dazu, dass die Schulträger Räume für Hort, Fachunterricht oder Veranstaltungen zu Klassenräumen umnutzten. Garderoben wurden wiederholt in die Verkehrswege verlagert. Dort verursachten sie eine Erhöhung der Brandlast innerhalb der Fluchtwege.

Demgegenüber benötigten die Schulträger an anderen Schulen Gebäudeteile teilweise nicht mehr. Aufgrund ihres schlechten Zustands konnten diese Gebäudeteile auch nicht anderweitig genutzt werden.

---

61 Stand Schuljahr 2020/21.
62 Rechnung: Angaben der Schulträger: 33.774 m² NUF * Faktor 1,755 = 59.273,37 m² BGF.
63 Rechnung: 60.000 m² BGF / 1.297.791 m² BGF = 4,62 %.

Nach § 41 Abs. 2 ThürSchulG sollen Schulen eine Größe haben, die eine Differenzierung des Unterrichts ermöglicht und einen zweckmäßigen und wirtschaftlichen Einsatz von personellen und sächlichen Mitteln sichert.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die vertieft geprüften Schulträger einen sehr heterogenen Flächenbestand bewirtschafteten. Die durchschnittlich vorhandenen Flächen entsprechen den aktuellen bundesweiten Flächenempfehlungen von 17,5 m² BGF je Schüler (vgl. Tn. 4.3.7). Lokal über- bzw. unterschritten die Schulträger diesen Richtwert jedoch um jeweils bis zu 10 m² BGF je Schüler. Dies entspricht einer Abweichung um bis zu 57 % von den Flächenempfehlungen.

Die Zahl der Schüler an staatlichen Schulen in Thüringen ist in den letzten 30 Jahren um 47 % gesunken.[64] Ein Flächenüberhang ist regional nicht auszuschließen. Ein Indiz dafür ist, dass teilweise Flächen stillgelegt waren. Der Rechnungshof verkennt nicht, dass die Zahl der Schüler aufgrund von außerplanmäßigen Zuzügen teilweise erheblich gestiegen ist. Diese Zuzüge werden den jahrelangen Bevölkerungsschwund jedoch voraussichtlich langfristig nicht ausgleichen.

Der Rechnungshof spricht sich für eine bedarfsgerechte und vorausschauende Flächenausstattung der Schulen aus. Die zu verwaltenden Flächen haben unmittelbaren Einfluss auf die Bewirtschaftungs- und Bauausgaben. Dauerhaft zu große Gebäude führen zu vermeidbaren Mehrausgaben.

Der Rechnungshof fordert die Schulträger deshalb auf, die bewirtschafteten Flächen kritisch zu prüfen und nicht benötigte Flächen zu reduzieren. Andererseits ist der regional vorhandene, nicht unerhebliche Erweiterungsbedarf zu befriedigen, um eine angemessene Lehr- und Lernqualität zu gewährleisten.

4.3.7 Raumprogramm

Der Rechnungshof hat untersucht, wie die Schulträger die erforderliche räumliche Ausstattung der Schulgebäude und Sporthallen bestimmen.

Als Planungsgrundlage stehen den Schulträgern die Schulbauempfehlungen für den Freistaat Thüringen mit Raumprogrammempfehlungen für allgemeinbildende Schulen[65] von 1997 zur Verfügung. Die vertieft geprüften Schulträger gaben übereinstimmend an, die erforderliche räumliche Ausstattung aufgrund der fehlenden Aktualität der Schulbauempfehlungen überwiegend individuell festzulegen. Sie müssten daher lange Vorlaufzeiten für die Abstimmung der Raumprogramme einplanen. Zwei Schulträger hatten eigene Raumprogramme erarbeitet.

Bei seinen Schulbegehungen fand der Rechnungshof große Unterschiede in der Raumausstattung und deren Qualität vor. Beispielsweise hatten Schulen ihre Horträume in Klassenräume integriert. An anderen Schulen nutzten je zwei Klassen einen gemeinsamen Hortraum. Unterschiede gab es auch bei außerunterrichtlichen Aktivitäten, wie Bibliothek, Schülerclub und Fahrradwerkstatt, die nicht an jeder Schule in vergleichbarem Umfang vorhanden waren.

---

[64] Von 430.410 Schülern im Schuljahr 1993/94 auf 228.541 Schülern im Schuljahr 2023/24. Quelle: Statistisches Informationssystem Bildung: Schüler an allgemein- und berufsbildenden Schulen in staatlicher Trägerschaft, alle Schultypen und Klassenstufen, Quelle: https://www.schulstatistik-thueringen.de/, Abruf am 15. Juli 2024.

[65] Vgl. Schulbauempfehlungen für den Freistaat Thüringen mit Raumprogrammempfehlungen für allgemeinbildende Schulen vom 10. Juli 1997.

Die Schulbauempfehlungen geben abhängig von Schulart und Zügigkeit einen Flächenbedarf je Schüler einschließlich Neben- und Gemeinschaftsflächen zwischen 3,8 und 6,3 m² Nutzungsfläche (NUF)[66] zuzüglich 1,5 bis 2 m² NUF je Schüler für Sporthallen vor. Neuere Raumprogrammempfehlungen anderer Bundesländer – wie Berlin[67], Hamburg[68] und Brandenburg[69] – empfehlen im Mittel 8,5 bis 10 m² NUF je Schüler einschl. der Sporthallen. Umgerechnet auf die in die Prüfung einbezogene BGF sind nach aktuellen bundesweiten Empfehlungen etwa 17,5 m² BGF je Schüler[70] vorzuhalten.

Die Schulbauempfehlungen von 1997 bilden aktuelle gesetzliche Bestimmungen und pädagogische Anforderungen nicht mehr ab. Die fehlenden einheitlichen Planungsgrundlagen führen zu sehr unterschiedlichen räumlichen Voraussetzungen für die Thüringer Schüler und Schülerinnen. Sie führen darüber hinaus zu langen Planungs- und Abstimmungsprozessen bei der Vorbereitung von Baumaßnahmen. Der Rechnungshof wird das Thüringer Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft (TMIL) auf die Notwendigkeit einer Überarbeitung der Empfehlungen hinweisen.

Mangels landesspezifisch verbindlicher Planungsgrundlagen empfiehlt der Rechnungshof den Schulträgern den Informationsaustausch untereinander zu Erfahrungswerten und den bereits erarbeiteten Planungshilfen. Außerdem können die Publikationen der Montag Stiftung mit ihren Praxisbeispielen dabei helfen, die Schulbauten an die aktuellen Anforderungen anzupassen.[71]

4.4 Investitions- und Unterhaltungsbedarfe

Die Schulträger verwiesen in der Orientierungserhebung auf hohe Baubedarfe. Aus diesem Grund hat der Rechnungshof in der Vertiefungsprüfung die notwendigen Investitions- und Unterhaltungsmaßnahmen näher untersucht. Er hat anhand der Einzelaufstellungen der verwalteten Schulgebäude und Sporthallen alle den Schulträgern bekannten Baubedarfe erhoben und diese in örtlichen Erhebungen überprüft.

Der Rechnungshof fragte die Baubedarfe unterteilt nach Investitions- und Unterhaltungsbedarfen ab. Die Schulträger informierten darüber, dass sie Unterhaltungsmaßnahmen in der Regel aufschoben bzw. sammelten und erst im Zusammenhang mit Investitionen bzw. komplexen Sanierungen durchführten. Die diesbezüglichen Ausgaben tätigten sie aus dem Vermögenshaushalt. Sie konnten die Investitions- und Unterhaltungsbedarfe daher nicht immer getrennt voneinander benennen. Der Rechnungshof hat diese im Folgenden gemeinsam als Baubedarf ausgewertet.

Der Rechnungshof hat den Baubedarf der Schulträger anhand deren objektbezogenen Angaben, der zur Prüfung vorgelegten Schulnetzpläne, Unterlagen zur Haushaltsaufstellung, Bedarfslisten und Schätzungen zusammengefasst. Der Baubedarf der vertieft geprüften Schulträger lag danach zum 31. Dezember 2020 bei insgesamt rund 1,08 Mrd. EUR. Der darin erfasste Bedarf von drei Schulträgern umfasste nur deren mittelfristige Investitionsplanung, da sie weder über Unterlagen noch Schätzungen zum vollständigen Baubedarf verfügten.

---

66 Die NUF ist nach DIN 277 die Gesamtfläche aller für die konkrete Nutzung des Gebäudes zweckbestimmten und vom Nutzer geforderten Teilflächen der BGF.

67 Weiterführende Informationen unter https://www.berlin.de/schulbau/.

68 Vgl. Brandenburger Ministerium für Bildung, Jugend und Sport (Hrsg.): Raumprogrammempfehlungen – Musterflächenprogramm für allgemeinbildende Schulen im Land Brandenburg, Stand August 2019.

69 Vgl. Brandenburger Ministerium für Bildung, Jugend und Sport (Hrsg.): Raumprogrammempfehlungen – Musterflächenprogramm für allgemeinbildende Schulen im Land Brandenburg, Stand August 2019.

70 Rechnung: 10 m² NUF pro Schüler * Faktor 1,755 = 17,55 m² BGF pro Schüler.

71 Weiterführende Informationen unter www.schulbauopensource.de.

Der Rechnungshof hat 17 Schulstandorte besichtigt und die Aufstellungen der Schulträger zu den erforderlichen Baumaßnahmen überprüft. Dabei zeigte sich, dass diese für zehn der 17 Schulen unvollständig waren. Der Rechnungshof stellte fest, dass die Schulträger rund 40 % der erforderlichen Maßnahmen nicht erfasst hatten.

Der Rechnungshof hat eine Vergleichsberechnung aufgestellt. Dazu hat er die angegebenen Baubedarfe von 1,08 Mrd. EUR um den an den besichtigten Schulen festgestellten Umfang unerkannter Baubedarfe von 40 % erhöht. Danach betrug der korrigierte Baubedarf der elf Schulträger insgesamt 1,51 Mrd. EUR zum 31. Dezember 2020.[72]

Bezogen auf die Zahl aller Schüler geht der Rechnungshof für ganz Thüringen für 2020 von einem Baubedarf aller Schulträger von insgesamt mindestens 4,5 Mrd. EUR[73] aus. Allein aufgrund der zwischenzeitlich gestiegenen Baupreise ist für 2024 mit einem Baubedarf von mehr als 6,3 Mrd. EUR[74] zu rechnen.

Die Prüfung hat gezeigt, dass die Schulträger die Investitions- und Unterhaltsbedarfe nicht vollständig ermittelten.

Der Rechnungshof empfiehlt, eine regelmäßig fortzuschreibende Investitions- und Unterhaltungsplanung aufzustellen. Darin sind alle Maßnahmen zu benennen, die erforderlich sind, um den SOLL-Zustand herzustellen oder beizubehalten. Sie sind nach Dringlichkeit bzw. Priorität zu gliedern. Für die Umsetzung ist ein Zeitplan festzulegen.

Zudem ist der Haushaltsplan in einen Verwaltungs- und einen Vermögenshaushalt zu gliedern.[75] Für Kommunen, die einen kameralen Haushalt führen, regeln die Zuordnungsvorschriften zum Gruppierungsplan (ZVGemGrPl)[76] die Abgrenzung zwischen Verwaltungs- und Vermögenshaushalt und damit zwischen Unterhalt und Investitionen. Das Verschieben von Unterhaltungsmaßnahmen in den Vermögenshaushalt widerspricht den Grundsätzen der Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit.

Der Rechnungshof fordert die Schulträger auf, Investitions- und Unterhaltungsbedarfe nach den o. g. Regelungen zu trennen.

---

[72] Rechnung: 1,08 Mrd. EUR * 140 % = 1,51 Mrd. EUR.
[73] Rechnung: 1,51 Mrd. EUR * 3 = 4,53 Mrd. EUR.
[74] Vgl. Statistisches Bundesamt: Der Baupreisindex für Nichtwohngebäude (Bürogebäude) ist von 90,6 im IV. Quartal 2020 auf 132,0 im III. Quartal 2024 gestiegen. Das entspricht einer Steigerung von 41,4 %. Rechnung: 4,5 Mrd. EUR * 1,414 = 6,36 Mrd. EUR.
[75] § 56 Abs. 3 Satz 1 ThürKO.
[76] Anlage 4 zu den VV GemHaushaltssyst vom 20. November 2013 (ThürStAnz S. 1931).

4.5 Haushaltsansätze der Schulträger

Der Rechnungshof hat bei den elf vertieft geprüften Schulträgern die Haushaltsansätze von 2016 bis 2020 für Unterhaltungsmaßnahmen und Investitionen betrachtet.

Die Schulträger veranschlagten im geprüften Zeitraum insgesamt Investitionen von rund 297 Mio. EUR und Unterhaltungsmaßnahmen von rund 75 Mio. EUR.

Um eine Vergleichbarkeit zwischen den Schulträgern herzustellen, setzte der Rechnungshof die geplanten Ausgaben der Schulträger ins Verhältnis zur verwalteten Gebäudefläche. Danach veranschlagten die Schulträger jährlich durchschnittlich 45,46 EUR je m² BGF[77] für Investitionen. Für den Unterhalt der Gebäudesubstanz sahen sie im Durchschnitt jährlich 11,54 EUR je m² BGF[78] vor.

Die übliche Gesamtnutzungsdauer von Schulen beträgt bei ordnungsgemäßer Instandhaltung rund 50 Jahre.[79] Regelmäßige Investitionen vorausgesetzt, ergibt sich ein durchschnittlicher jährlicher Haushaltsansatz für investive Maßnahmen von 2 % des Neubauwerts.[80] Nach der Empfehlung der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) liegt der jährliche Unterhaltungsaufwand für Gebäude im Durchschnitt bei rund 1,2 % des Neubauwerts.[81] Insgesamt sollten die Ausgaben für eine Weiterentwicklung und ordnungsgemäße Instandhaltung der Schulen jährlich rund 3,2 % ihres Neubauwerts betragen.

Der Rechnungshof hat eine Vergleichsberechnung zu den notwendigen Mitteln aufgestellt. Dazu hat er einen Kostenkennwert für den Neubauwert von 3.000 EUR je m² BGF herangezogen.[82] Danach sind für Investitionen im Mittel jährlich 60 EUR je m² BGF[83] einzuplanen. In diesem Betrag ist die Anpassung der Gebäude an geänderte rechtliche, technische und pädagogische Anforderungen noch nicht berücksichtigt. Für eine angemessene Bauunterhaltung und Wartung der baulichen Anlagen sind jährlich rund 36 EUR je m² BGF[84] aufzuwenden. Insgesamt sollte der Haushaltsansatz für Ersatzneubauten und für die Instandhaltung der Gebäude rund 100 EUR je m² BGF betragen.

Nach § 53 Abs. 2 ThürKO bzw. § 3 Abs. 2 ThürKDG i. V. m. § 66 Abs. 3 ThürKO haben die Gemeinden ihren Haushalt wirtschaftlich zu führen und Vermögensgegenstände pfleglich und wirtschaftlich zu verwalten. Hierzu zählen auch die ordnungsgemäße Instandhaltung, Wartung und Pflege von baulichen Anlagen.

---

77 Rechnung: 297 Mio. EUR (Summe der Haushaltsansätze für Investitionen 2016–2020) / 1,3 Mio. m² BGF (verwaltete Gebäudefläche) / 5 Jahre = 45,69 EUR/m² BGF*Jahr.

78 Rechnung: 75 Mio. EUR (Summe der Haushaltsansätze für Investitionen 2016–2020) / 1,3 Mio. m² BGF (verwaltete Gebäudefläche) / 5 Jahre = 11,54 EUR/m² BGF*Jahr.

79 Vgl. Bekanntmachung des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung: Richtlinie zur Ermittlung des Sachwerts (Sachwertrichtlinie – SW-RL) vom 5. September 2012 (BAnz AT 18. Oktober 2012 B1), hier Anlage 3: Orientierungswerte für die übliche Gesamtnutzungsdauer bei ordnungsgemäßer Instandhaltung.

80 Bei der angenommenen Gesamtnutzungsdauer müssten die Schulen alle 50 Jahre grundsaniert bzw. erneuert werden. Ein Schulträger mit 100 Schulen müsste kontinuierlich 2 Gebäude je Jahr erneuern, um eine Sanierung aller Schulen innerhalb dieses Zeitraums zu erreichen. Daraus ergibt sich der Ansatz von 2 % des Neubauwert für die jährlich durchschnittlich erforderlichen Investitionen.

81 KGSt (Hrsg.): Instandhaltung kommunaler Gebäude. Budgets ermitteln und Aufwand für Folgejahre planen, Bericht Nr. 7/2009.

82 Gesamtbaukosten. Quelle: Programm PLAKODA. Basis: Kostenkennwerte für allgemeinbildende Schulen zwischen 2000 und 2020, indiziert auf das I. Quartal 2023. Vgl. Informationsstelle Wirtschaftliches Bauen (IWB) Baden-Württemberg.

83 Rechnung: 3.000 EUR je m² BGF Neubauwert / 2 % = 60 EUR je m² BGF.

84 Rechnung: 3.000 EUR je m² BGF Neubauwert / 1,2 % = 36 EUR je m² BGF.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Haushaltsansätze der Schulträger im geprüften Zeitraum den Referenzwert von 100 EUR je m² BGF durchschnittlich um 43 EUR je m² BGF[85] unterschritten. Damit hatten die Schulträger nur 76 %[86] der investiven und 32 %[87] der Unterhaltungsmaßnahmen veranschlagt, die zur Instandsetzung und zur ordnungsgemäßen Instandhaltung erforderlich gewesen wären.

Die Gemeinden müssen sicherstellen, dass ihre Liegenschaften nachhaltig genutzt werden können und kein Wertverlust durch verspätete Instandhaltung und -setzung eintritt. Der Rechnungshof fordert, bei künftigen Haushaltsplanungen einen angemessenen Ansatz für den Werterhalt und die Weiterentwicklung der Schulgebäude und Sporthallen vorzusehen. Hierbei sind die künftigen jährlichen Steigerungen der Neubaukostenrichtwerte zu berücksichtigen. Dabei ist darauf zu achten, dass die Baukosten ausgeglichen werden und nicht durch gleichbleibende Veranschlagungen de facto ein Wertverlust eintritt. Der Rechnungshof empfiehlt, der Veranschlagung der Mittel für die Bauunterhaltung einen ausreichend hohen „Sockelbetrag" zugrunde zu legen. Zum Abbau des Instandhaltungsstaus (vgl. Tn. 4.4) sind zusätzlich Mittel bereitzustellen.

4.6 Ausgaben der Schulträger

Der Rechnungshof hat die Haushaltsansätze der elf vertieft geprüften Schulträger für Unterhaltungsmaßnahmen und Investitionen zwischen 2016 und 2020 den Mittelabflüssen gegenübergestellt.

Von den im geprüften Zeitraum insgesamt veranschlagten Investitionen von rund 297 Mio. EUR verausgabten die Schulträger 203,56 Mio. EUR. Bei den Unterhaltungsmaßnahmen waren es 63,38 Mio. EUR von rund 75 Mio. EUR.

Die nicht abgeflossenen Mittel begründeten sie mit der Verschiebung geplanter Maßnahmen wegen gestiegener Baukosten und mit Änderungen im Bauablauf. Insbesondere unvorhergesehene Bauschäden, die mangelnde Verfügbarkeit von Ingenieuren und Fachunternehmen, lange Vergabeverfahren und Rechtsstreitigkeiten sowie fehlende Fördermittel hätten oftmals zu längeren Umsetzungszeiten und höheren Kosten geführt. Außerdem wirkten sich fehlende personelle oder finanzielle Ressourcen sowie die mangelnde Verfügbarkeit von Ausweichquartieren verzögernd auf Baumaßnahmen aus.

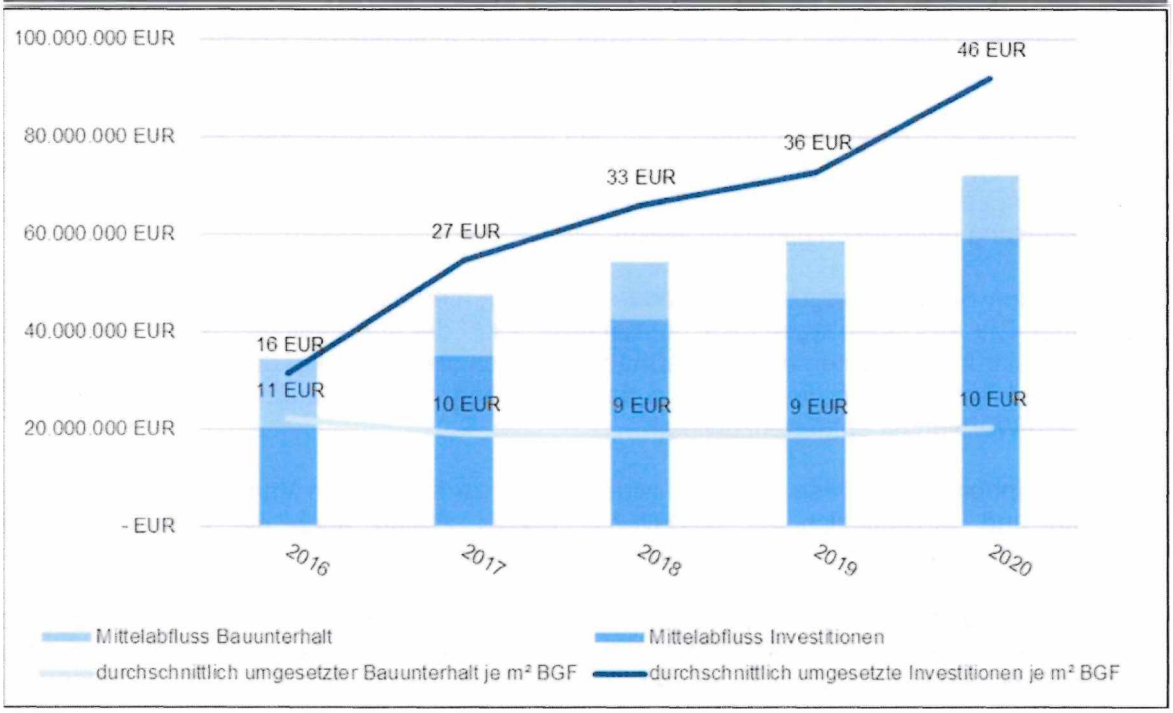
Die Auswertung der Ausgaben nach Jahresscheiben zeigt, dass die Schulträger ihre investiven Ausgaben im geprüften Zeitraum kontinuierlich erhöhten (vgl. Abbildung 12)

Ihre Ausgaben für den Bauunterhalt blieben hingegen auf einem gleichbleibenden Niveau. Im gleichen Zeitraum waren die Baukosten um etwa 15 %[88] gestiegen.

---

[85] Rechnung: 100 EUR je m² BGF – (45,69 EUR je m² BGF + 11,54 EUR je m² BGF) = 42,77 EUR je m² BGF.
[86] Rechnung: 45,69 EUR je m² BGF / 60 EUR je m² BGF * 100 % = 76,15 %.
[87] Rechnung: 11,54 EUR je m² BGF / 36 EUR je m² BGF * 100 % = 32,06 %.
[88] Statistisches Bundesamt: Baupreisindex für Nichtwohngebäude (Bürogebäude) von 78,5 im I. Quartal 2016 auf 94,1 im IV. Quartal 2020. Dies entspricht einer Steigerung um 15,6 %. Abrufbar unter: https://www-genesis.destatis.de/datenbank/online/statistic/.

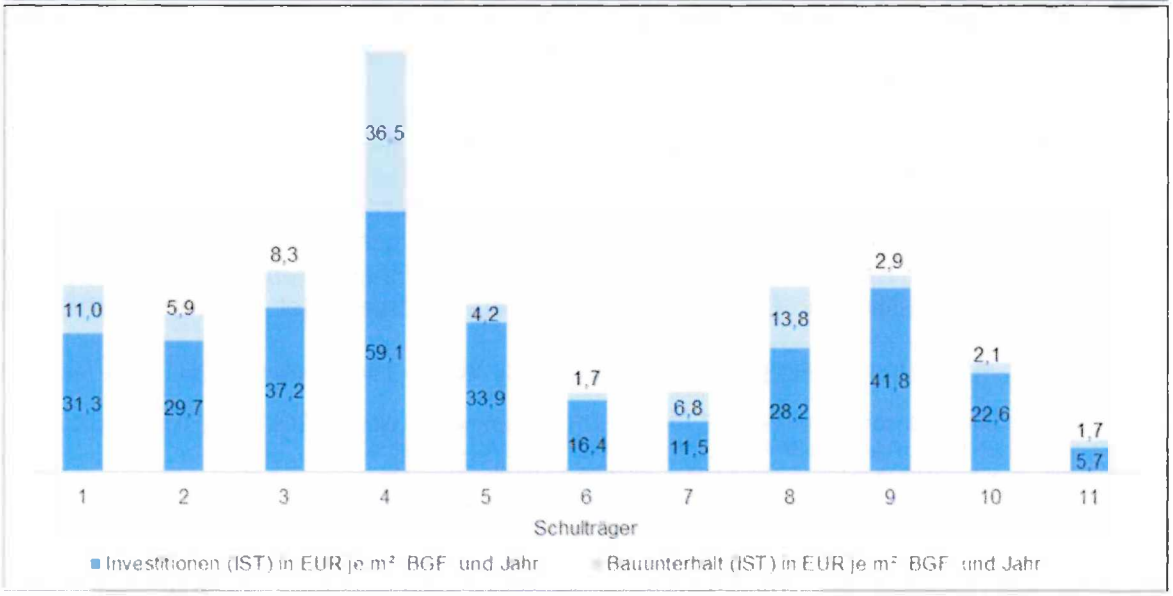
Abbildung 12 Haushaltsansatz und Mittelabfluss für Investitionen und Bauunterhalt



Die Schulträger hatten ihre Ausgaben für Investitionen bezogen auf die verwaltete Gebäudefläche im geprüften Zeitraum von rund 16 EUR je m² BGF (2016) auf rund 46 EUR je m² BGF (2020) fast verdreifacht. Die Ausgaben im Bauunterhalt lagen kontinuierlich bei etwa 10 EUR je m² BGF.

Die Ausgaben der Schulträger im geprüften Zeitraum waren lokal sehr unterschiedlich (vgl. Abbildung 13). Für Investitionen lagen sie zwischen 5,7 und 59,1 EUR je m² BGF. Die Ausgaben für Unterhaltungsmaßnahmen lagen zwischen 1,7 EUR und 36,5 EUR je m² BGF. Die Schulträger erläuterten, dass sie kleinere Unterhaltungsmaßnahmen teilweise durch Hausmeister, einen eigenen „Fachkräfte-Pool" oder die städtischen Bauhöfe durchführen ließen. Diese Maßnahmen sind in den Ausgaben für den Bauunterhalt nicht erfasst.

Abbildung 13 Durchschnittliche Ausgaben der Schulträger 2016 bis 2020



Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Schulträger von den verfügbaren Mitteln im geprüften Zeitraum nur 85 %[89] für die Bauunterhaltung und 61 %[90] für Investitionen verausgabten. Damit hatten sie einen großen Teil der notwendigen Baumaßnahmen, deren Finanzierung bereits gesichert war, nicht umgesetzt.

Setzt man die Ausgaben ins Verhältnis zu den tatsächlich erforderlichen Haushaltsansätzen (vgl. Tn. 4.5), führten die Schulträger nur 53 %[91] der investiven sowie 27 %[92] der Unterhaltungsmaßnahmen durch, die zur Instandsetzung und zur ordnungsgemäßen Instandhaltung erforderlich gewesen wären.

Damit hatten die Schulträger insbesondere der Bauunterhaltung zu wenig Aufmerksamkeit gewidmet. Die Ausgaben lagen lokal nur bei etwa 5 %[93] der erforderlichen Mittel. Selbst unter Berücksichtigung von Unterhaltungsmaßnahmen durch die Mitarbeiter der Bauhöfe oder eines „Mitarbeiter-Pools" waren die Ausgaben der Schulträger für die Bauunterhaltung zu niedrig, um einem Wertverlust entgegenzuwirken.

Die Gemeinden haben ihren Haushalt wirtschaftlich zu führen und Vermögensgegenstände pfleglich und wirtschaftlich zu verwalten.[94] Hierzu zählen auch die ordnungsgemäße Instandhaltung, Wartung und Pflege von baulichen Anlagen.

Die Schulträger stellten im Bauunterhalt nur dringlichste Mängel ab. Damit sind sie ihren gesetzlichen Verpflichtungen nicht hinreichend nachgekommen. Unterlassene oder verspätete Unterhaltung kann zu Schäden an der Bausubstanz und in der Folge zu zusätzlichem Unterhaltungs- oder vorzeitigem Erneuerungsbedarf führen. Ein solches Vorgehen ist weder wirtschaftlich noch nachhaltig. Bei einer nachhaltigen Bewirtschaftung ist der Substanzerhalt einem Wirtschaften auf Verschleiß mit anschließendem Ersatz vorzuziehen.[95]

Der Rechnungshof fordert die Schulträger auf, die Bauunterhaltung kontinuierlich durchzuführen. Dabei ist darauf zu achten, dass Baukostenerhöhungen ausgeglichen werden und nicht durch gleichbleibende Veranschlagungen de facto ein Wertverlust eintritt. Parallel muss die begonnene Erhöhung der Investitionen beibehalten und verstetigt werden, um den Wert der Schulen und Sporthallen zu erhalten. Hierbei ist durch eine gute Vorbereitung und Steuerung von Baumaßnahmen auf die vollständige Umsetzung der verfügbaren Mittel hinzuwirken.

4.7 Inanspruchnahme von Fördermitteln

Der Rechnungshof hat die Finanzierung erforderlicher Baumaßnahmen hinterfragt. Hierbei prüfte er auch die Gründe für die in der Orientierungserhebung festgestellte unterschiedliche Inanspruchnahme von Fördermitteln.

Alle vertieft geprüften Schulträger gaben an, zur Deckung ihrer Ausgaben auf Fördermittel zurückzugreifen. Allerdings stünden lange Wartezeiten auf eine Förderentscheidung kurzen Umsetzungsfristen gegenüber. Beispielsweise hätten die Schulträger durch das zweistufige Förderverfahren und die Fördervoraussetzungen der Schulbauförderrichtlinie in der Regel erst nach Beschluss der Haushaltssatzung Sicherheit über die Finanzierung. Dies erschwere die Planung von Investitionen. Damit keine verfügbaren Fördermittel verfallen, hätten die

---

89 Rechnung: Summe Instandhaltung IST 63,38 Mio. EUR zu Summe Instandhaltung SOLL 74,61 Mio. EUR = 85 %.
90 Rechnung: Summe Investitionen IST 195,10 Mio. EUR zu Summe Investitionen SOLL 319,70 Mio. EUR = 61 %.
91 Rechnung: 31,69 EUR je m² BGF / 60 EUR je m² BGF * 100 % = 52,82 %.
92 Rechnung: 9,87 EUR je m² BGF / 36 EUR je m² BGF * 100 % = 27,42 %.
93 Rechnung: 1,7 EUR je m² BGF / 36 EUR je m² BGF * 100 % = 4,72 %.
94 § 53 Abs. 2 ThürKO bzw. § 3 Abs. 2 ThürKDG i. V. m. § 66 Abs. 3 ThürKO.
95 Vgl. Arbeitskreis „Bau" der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder. Leitsätze zum Erhalt der Gebäude- und Straßeninfrastruktur vom 10. Mai 2023.

Schulträger wiederholt geplante Maßnahmen verschoben. Zudem verursache die Kleinteiligkeit der Förderprogramme hohen Verwaltungsaufwand. Der erforderliche Eigenanteil stelle Schulträger mit begrenzten Haushaltsmitteln vor Schwierigkeiten.

Zwei Schulträger gaben an, trotz wiederholter Anmeldungen nicht in ein Förderprogramm aufgenommen worden zu sein. Einige Vorhaben seien an der Zweckbindung vorheriger Förderungen gescheitert. Beispielsweise fand ein Schulträger keine Fläche für die erforderliche Schulerweiterung, da der Schulhof mit Fördermitteln hergerichtet worden war. Aufgrund deren Zweckbindung durfte er nicht überbaut werden.

Grundsätzlich waren die Schulträger bemüht, alle vorhandenen Förderprogramme auszuschöpfen und auch miteinander zu kombinieren. Bei den umgesetzten Maßnahmen zeigte sich eine Schwerpunktsetzung auf die jeweils aktuellen Förderprogramme. So war bei den Schulbegehungen ein deutlicher Fokus auf Investitionen aus den Förderprogrammen DigitalPakt und GanztagInvest erkennbar. Das Verlegen von Datenkabeln oder die Herrichtung von Räumen erfolgte dabei allerdings auch an Schulen, bei denen eine spätere Grundsanierung bereits absehbar war.

Nach § 53 Abs. 2 ThürKO ist die Haushaltswirtschaft sparsam und wirtschaftlich zu planen und zu führen.

Um dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu entsprechen, müssen die Schulträger zunächst anhand einer eigenen Priorisierung den tatsächlichen Bedarf feststellen. Zur Umsetzung größerer Maßnahmen sind Fördermittel oftmals erforderlich. Sie dürfen jedoch nicht allein entscheidungslenkend wirken. Fördermittel, wie beispielsweise für die Digitalisierung oder Umrüstung der Gebäudetechnik, können nur dann nachhaltig und wirtschaftlich eingesetzt werden, wenn die aufgewertete Gebäudesubstanz in sich funktionsfähig ist. Diese Nachrüstung muss daher im Zusammenhang mit einer grundhaften Instandsetzung geschehen. Ansonsten werden diese Förderschwerpunkte in absehbarer Zeit wieder „überbaut".

Der Rechnungshof fordert, dass die Schulträger die Verantwortung für den Schulbau wieder stärker selbst übernehmen. Hierzu haben sie der Auswahl umzusetzender Maßnahmen eine eigene Priorisierung zugrunde zu legen. Bei der Nutzung von Fördermitteln ist deren nachhaltiger Einsatz unter Berücksichtigung der Liegenschaftsentwicklung sicherzustellen.

4.8 Personelle und fachliche Leistungsfähigkeit

4.8.1 Selbsteinschätzung

Der Rechnungshof hat die vertieft geprüften Schulträger um Selbsteinschätzung ihrer Personalausstattung für die Verwaltung und bauliche Betreuung der Schulen gebeten. Er untersuchte, ob sich die Personalausstattung auf die Qualität der Aufgabenerledigung auswirkte.

Ein Schulträger bezeichnete die Personalausstattung als „sehr gut". Drei Schulträger bewerteten die personelle Situation mit „ausreichend". Sieben Schulträger gaben an, ihre Aufgaben mit dem vorhandenen Personal nicht in der gebotenen Qualität und im erforderlichen Umfang erfüllen zu können. Die unzureichende Personalausstattung begründeten die Schulträger mit einer wachsenden Arbeitsbelastung ohne korrespondierenden Personalzuwachs. Als Gründe für die wachsende Arbeitsbelastung nannten sie insbesondere

- den Mehraufwand durch fehlende Bestandsunterlagen,
- den Mehraufwand aufgrund des insgesamt schlechten baulichen Zustands der verwalteten Schulgebäude und Sporthallen,

- den Mehraufwand durch gestiegene gesetzliche Anforderungen bei Sanierungs- und Neubaumaßnahmen,
- den wachsenden Verwaltungsaufwand, insbesondere bei der Akquise und Inanspruchnahme von Fördermitteln sowie
- die Personalbindung für Sonderprojekte (bspw. Bundes- und Landesgartenschauen, Strukturreform Rettungsleitstellen, Wohnungsbeschaffung für Flüchtlinge).

Freie Stellen konnten aufgrund des Fachkräftemangels oftmals nicht zeitnah besetzt werden. Folglich mussten nach Aussagen der Schulträger Unterhaltungsmaßnahmen sowie größere Investitionen an den Schulen reduziert werden.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die vier Schulträger, die sich selbst eine sehr gute bzw. ausreichende Personalausstattung bescheinigten, regelmäßig Bedarfsermittlungen zu Baumaßnahmen vorgenommen hatten. Hingegen hatten sechs der sieben Schulträger mit nicht ausreichender Personalausstattung nur unregelmäßige Bedarfsermittlungen durchgeführt. Einer dieser Schulträger hatte die Haushaltsansätze für den Bauunterhalt seiner Schulen gekürzt, da er nicht über genügend Personal zur Umsetzung der bislang veranschlagten Mittel verfügte.

Die Erhebungen bestätigten die Aussage der Schulträger (vgl. Tn. 3.4.1), die nach ihrer Einschätzung unzureichende baubezogene Personalausstattung habe zu Mängeln in der Bedarfsermittlung geführt.

Der Rechnungshof zeigt in seinem Prüfungsbericht Möglichkeiten auf, wie die Arbeitsprozesse unterstützt und erleichtert werden können. Er verweist insoweit auf seine Empfehlungen hinsichtlich der Bestandserfassung, der Nutzung von Planungshilfen und dem Abbau des Investitionsstaus (Tn. 4.2.1, 4.3.7, 4.6). Diese können langfristig zu einer Reduzierung des Personalbedarfs führen.

4.8.2 Personelle Ausstattung

Der Rechnungshof hat abgefragt, wie viele Stellen den Schulträgern zur Pflege, Unterhaltung und Sanierung bzw. Neubau der verwalteten Schulgebäude und Sporthallen zur Verfügung stehen. Er erhob, wie viele dieser Stellen besetzt waren. Diese Daten verglich er mit der Selbsteinschätzung der Schulträger.

Insgesamt sahen die vertieft geprüften Schulträger in ihren Stellenplänen 446 Vollzeitäquivalente (VZÄ) für baufachliche Aufgaben vor. Hierin enthalten waren 289 Stellen für Hausmeister in den Schulen. Von den vorgesehenen Stellen waren 386 VZÄ besetzt, davon 289,44 VZÄ mit Hausmeistern und 96,57 VZÄ mit Mitarbeitern der Verwaltung. Die meisten Schulträger hatten mindestens 95 % ihrer Stellen besetzt. Bei einem Schulträger waren es nur etwa 70 % der Stellen.

Die Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt) hat 2010 je 10.000 m² BGF sowie 12.000 m² zu betreuende Außenfläche einen Hausmeister (VZÄ) empfohlen.[96] Die zu bewirtschaftende Fläche sollte unter anderem bei auseinanderliegenden Gebäuden, größerem Sanierungsbedarf, erhöhtem Reparaturbedarf bei Vandalismus, Bedienungsaufwand bei technischen Anlagen und außerschulischen Nutzungen reduziert werden.[97]

---

[96] Vgl. KGSt-Bericht Nr. 5/2010 – Hausmeisterdienste in Kommunen.

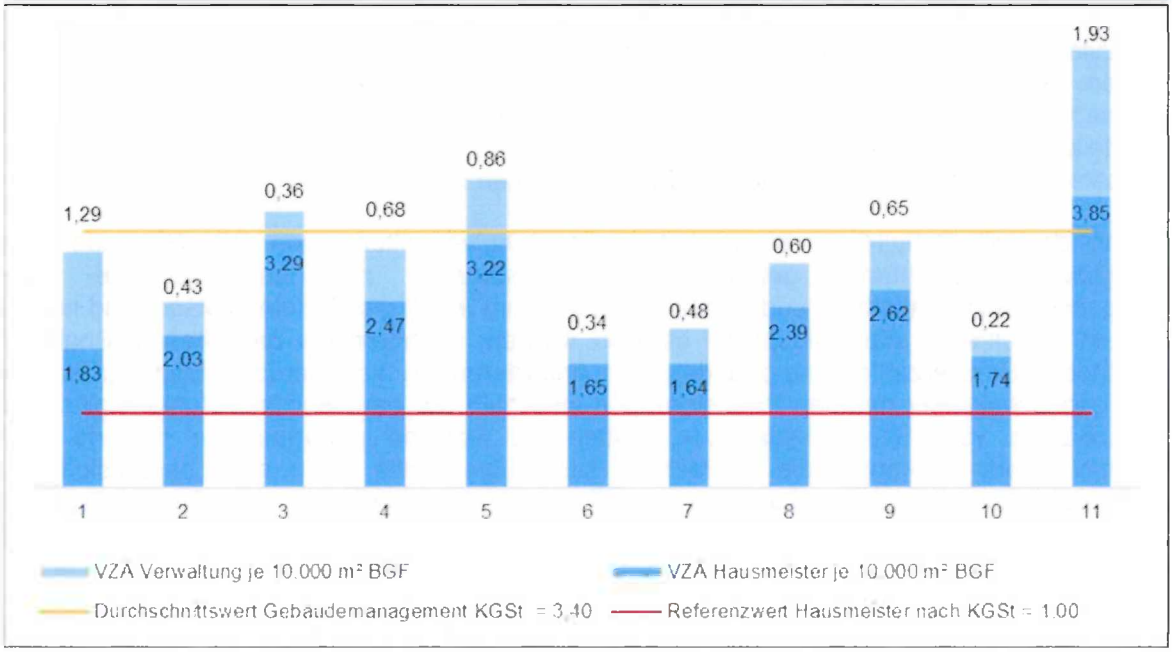
[97] Vgl. Bayerischer Kommunaler Prüfungsverband – Geschäftsbericht 2003, Quelle: https://www.bkpv.de/fileadmin/redaktion/Geschaeftsberichte/2003/Geschaeftsbericht_2003.pdf, Abruf am 8. November 2023.

2022 ergab eine bundesweite Vergleichsermittlung der KGSt zum Kommunalen Gebäudemanagement, dass bei 75 Vergleichsgemeinden ca. 10.700 Mitarbeiter eine Gebäudefläche von 31,5 Mio. m² BGF bewirtschafteten.[98] Damit verfügten sie durchschnittlich über 3,4 Mitarbeiter pro 10.000 m² BGF. Nicht alle dieser Vergleichsgemeinden waren auch Schulträger.

Der Rechnungshof hat die personelle Ausstattung der geprüften Schulträger mit der Brutto-Grundfläche der jeweils zu betreuenden Schulgebäude und Sporthallen verglichen (vgl. Tn. 4.3.6). Diese schwankte in der Verwaltung zwischen 0,22 und 1,93 VZÄ je 10.000 m² BGF. Bei den Hausmeistern lag sie zwischen 1,64 und 3,85 VZÄ je 10.000 m² BGF.

Die personelle Ausstattung für Hausmeister lag bei allen Schulträgern deutlich über der Empfehlung der KGSt (Abbildung 14, rote Linie). Dennoch stand den vertieft geprüften Schulträgern für die bauliche Betreuung der Schulen und Sporthallen insgesamt überwiegend weniger Personal zur Verfügung, als die Kommunen im bundesweiten Durchschnitt einsetzten (gelbe Linie). Dabei ist gerade an den Schulen aufgrund der hohen Nutzungsintensität und Technisierung im Vergleich zu anderen öffentlichen Gebäuden von einem erhöhten Personalbedarf auszugehen.

Abbildung 14 Verhältnis besetzte Stellen zur verwalteten Gebäudefläche



Die tatsächliche Personalausstattung der Schulträger stand nicht immer im Einklang mit deren subjektiver Wahrnehmung (vgl. Tn. 4.8.1). So gab der Schulträger mit einem Verhältnis von 1,29 VZÄ je 10.000 m² BGF an, die Aufgaben personell nicht bewältigen zu können. Ein anderer Schulträger hatte sich trotz einem Verhältnis von 0,68 VZÄ je 10.000 m² BGF eine sehr gute Personalausstattung attestiert.

Nach § 33 Abs. 1 bzw. § 49 Abs. 1 ThürKO müssen die Schulträger das fachlich geeignete Verwaltungspersonal anstellen, das erforderlich ist, um den ordnungsgemäßen Gang der Geschäfte zu gewährleisten. Die Schulträger haben daher, ggf. auch durch Umorganisation, für einen adäquaten Personaleinsatz zu sorgen.

---

[98] Quelle: https://www.kgst.de/dokumentdetails?path=/documents/20181/6773217/2022_Benchmarking-Bericht_Geb%C3%A4udemanagement.pdf/af8f9615-59f3-20c2-2c97-e2f8baba37cb?t=1684764557006, Abruf am 3. November 2023.

Der Rechnungshof fordert, die Fachämter personell so auszustatten, dass sie die ihnen obliegenden Aufgaben vollumfänglich erfüllen können. Für den Umfang des erforderlichen Personals gibt es keine landespezifischen Vorgaben. Gerade deshalb sollten sich die Schulträger an den Richtwerten der KGSt orientieren, ohne dabei die örtlichen Besonderheiten der zu verwaltenden Liegenschaften und der Bauaufgaben zu vernachlässigen.

4.8.3 Verwaltungsstruktur

Der Rechnungshof hat die Abläufe, Strukturen und Abstimmungsprozesse in den Verwaltungen der vertieft geprüften Schulträger untersucht.

Bei der baulichen Betreuung der Schulgebäude waren verschiedene Organisationseinheiten (zum Beispiel für die Bewirtschaftung, Ausstattung, Digitalisierung, Bauunterhaltung) beteiligt. Die Sporthallen und Freianlagen wurden zum Teil von einer anderen Organisationseinheit als die Schulgebäude betreut. Nach Beobachtung des Rechnungshofs wurden die einzelnen Organisationseinheiten zum Teil unabhängig voneinander und ohne Abstimmung mit dem Nutzer Schule jeweils für sich tätig.

Nach Einschätzung der Schulträger habe sich innerhalb der Schulbauverwaltung die „Clusterbildung" von Objektverantwortlichen etabliert. Hierbei betreuen die Mitarbeiter jeweils einen festen Gebäudebestand. Dies fördere eine strukturierte Baubetreuung und die Zusammenarbeit zwischen Schule und Bauverwaltung. Nachteilig hingegen habe sich die Aufteilung in mehrere Organisationseinheiten erwiesen, da dies zu langen Abstimmungsprozessen und unklaren Zuständigkeiten führe.

Zehn der elf Schulträger organisierten die Schulverwaltung von der Gebäude- und Liegenschaftsverwaltung getrennt. Ein Austausch zwischen Gebäude- und Liegenschaftsmanagement und Schulverwaltung zum Inhalt der Schulnetzpläne fand nur bei einem Schulträger statt. Dieser sei etabliert worden, nachdem bei baulichen Maßnahmen geänderte Schülerzahlen und pädagogische Anforderungen nicht berücksichtigt wurden. Die übrigen Schulträger nahmen Priorisierungen innerhalb der baufachlichen Zuständigkeit und unabhängig vom Schulnetzplan vor. Hatten die Schulen pädagogische Bedarfe nicht kommuniziert, so konnte die baufachlich zuständige Stelle diese nicht berücksichtigen. Beispielsweise war einem Schulträger ein Erweiterungsbedarf durch die Einführung einer gymnasialen Oberstufe an einer besichtigten Schule nicht bekannt. Die Schule hatte sich deshalb mit der Umnutzung der Aula in Klassenräume beholfen.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Zuständigkeit für die bauliche Betreuung der Schulgebäude und Sporthallen überwiegend nicht in einer Struktureinheit lag, sondern auf verschiedene Bereiche verteilt war.

Der Rechnungshof empfiehlt, die zum Teil auf mehrere Stellen beim Schulträger verteilten Aufgabenbereiche in einer zentralen Stelle zusammenzufassen. Bei getrennten Verwaltungseinheiten sind Zuständigkeiten und Schnittstellen klar zu regeln. Zudem sind regelmäßige Abstimmungen zwischen Schulverwaltungsamt und den Bereichen Hochbau sowie Gebäudemanagement notwendig, um baufachliche und pädagogische Anforderungen zu erfassen, aufeinander abzustimmen und in baulichen Maßnahmen zu berücksichtigen. In Anbetracht der großen Aufgabenfülle und des begrenzt verfügbaren Personals liegt es in der Verantwortung der Schulträger, den Personaleinsatz durch organisatorische und strukturelle Veränderungen zu optimieren. Dabei sind Parallelstrukturen zu vermeiden.

5 Fazit und Empfehlungen

Die Schulträger verfügten weder über einen vollständigen Überblick über den Zustand ihres Gebäudebestands noch konnten sie ihre Baubedarfe vollständig beziffern. Damit konnten sie nicht alle notwendigen Baumaßnahmen gegeneinander abwägen, sachgerecht vorbereiten und durchführen.

Die vertieft geprüften Schulträger erfüllten ihre Aufgabe, die Schulanlagen bedarfsgerecht bereitzustellen und zu unterhalten, nur ungenügend. Unterlassene Bauunterhaltung führte zu Unfallgefahren, Sicherheitsrisiken und Nutzungseinschränkungen. Auch aus dem schlechten Energiestandard der Schulbauten ergab sich ein erheblicher Baubedarf. An dem überwiegenden Teil der Schulen waren die baulichen Voraussetzungen für Digitalisierung und Inklusion nicht vollständig vorhanden.

Mit einem Baubedarf an den Thüringer Schulen und Sporthallen von mindestens 4,5 Mrd. EUR zum 31. Dezember 2020 liegt vor den Schulträgern eine überaus fordernde Aufgabe. Um ihr gerecht zu werden, müssen die Schulträger ihre Herangehensweise an den Schulbau optimieren und die Umsetzung der Baumaßnahmen intensivieren.

Der Rechnungshof fordert, dass die Schulträger ihre Verantwortung für den Schulbau stärker als bisher wahrnehmen. Hierzu sind insbesondere erforderlich:

- eine vollständige Bestands- und regelmäßige sowie systematische Zustandserfassung und Bedarfsermittlung,
- eine sachgerechte Priorisierung, Vorbereitung und Durchführung der notwendigen Investitionen und Unterhaltungsmaßnahmen,
- eine auskömmliche und zeitgerechte Veranschlagung der notwendigen Mittel unter Berücksichtigung von Fördermöglichkeiten sowie
- eine zur Aufgabenerfüllung ausreichende und ausreichend qualifizierte Personalausstattung unter Berücksichtigung organisatorischer Optimierungen.

Mario Lerch
Vorsitzender des Senats

Dr. Anja Nehrig
Mitglied des Senats

Beglaubigt:

S. Konrad

Susan Konrad
Tarifbeschäftigte

