

16. Schulbau außerhalb kreisfreier Städte

Angesichts in der Vergangenheit häufig unterlassener Bauunterhaltung müssen die Schulträger hierfür zukünftig ausreichende finanzielle Mittel zur Verfügung stellen.

Da viele Schulträger bei der Wahrnehmung der Bauherrenfunktion an ihre Grenzen stoßen, bedürfen Schulträger ohne beruflich qualifiziertes Personal in Zukunft der Unterstützung des Kreises oder einer anderen größeren Kommunalverwaltung.

16.1 Prüfungsgegenstand

Der LRH hat den Schulbau außerhalb kreisfreier Städte geprüft. In die Querschnittsprüfung hat er 39 Baumaßnahmen für unterschiedliche Schularten (Grund-, Haupt-, Realschulen, Gymnasien, Förderschulen, Gesamtschulen) verschiedener Schulträger (Gemeinden, Städte, Zweckverbände, Private) aus allen 11 Kreisen einbezogen.

Die Prüfung erfasste Maßnahmen aus dem Zeitraum 2003 bis 2006. Die Finanzierung erfolgte über den Kommunalen Schulbaufonds gem. § 21 i. V. m. § 7 Abs. 1 Nr. 3 FAG¹ und der jeweils geltenden Schulbauförderrichtlinie sowie direkt über § 60 Abs. 4 des damals geltenden Schulgesetzes². Bei einem jährlichen Fördervolumen von rd. 30,7 Mio. € wurden Baumaßnahmen mit geplanten Baukosten von rd. 99 Mio. € geprüft. Förderfähig waren Kosten i. H. v. rd. 77 Mio. €. Die geprüften Zuwendungen betragen rd. 36 Mio. €. Insgesamt wurden in dem betrachteten Zeitraum 352 Maßnahmen gefördert.

16.2 Kommunaler Schulbaufonds

Die Mittel aus dem Schulbaufonds wurden mit dem Schulbauprogramm 2007 letztmalig auf die anerkannten Maßnahmen verteilt. Ab 2008 werden keine neuen Maßnahmen mehr gefördert. Da die Zuwendungen in mehreren Finanzierungsabschnitten und in mehreren Jahresraten bewilligt wurden, werden die Mittel aus dem Kommunalen Finanzausgleich noch bis 2012 in bisheriger Höhe zur Abwicklung der Programme benötigt.

¹ Gesetz über den Finanzausgleich in Schleswig-Holstein (Finanzausgleichsgesetz - FAG) i. d. F. d. Bekanntmachung vom 20.09.2007, GVOBl. Schl.-H. S. 433, zuletzt geändert durch Gesetz vom 19.02.2008, GVOBl. Schl.-H. S. 132.

² Schleswig-Holsteinisches Schulgesetz (Schulgesetz - SchulG) i. d. F. d. Bekanntmachung vom 02.08.1990, GVOBl. Schl.-H. S. 451, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 11.03.2008, GVOBl. Schl.-H. S. 148.

16.3 **Förderung der Schulbaumaßnahmen durch die Kreise**

Die Höhe der Förderquote der Kreise (vgl. § 79 SchulG) war unterschiedlich. Die von der Richtlinie vorausgesetzte Quote von 20 % wurde von einem Kreis leicht überschritten und von 6 Kreisen eingehalten. In 3 Kreisen wurde mit einer geringeren Quote gefördert. Ein Kreis stellte keine Mittel bereit. Dies hatte auf die Höhe der Förderung durch das Land jedoch keinen Einfluss.

16.4 **Förderung der Schulen in freier Trägerschaft**

Das Land förderte z. B. 2006 Baumaßnahmen der Träger von Ersatzschulen mit rd. 1,3 Mio. €. Die Förderung wurde unmittelbar im Bildungsministerium abgewickelt, Richtlinien bestehen nicht. Verwendungsnachweise, die dem Bildungsministerium vorgelegt werden müssen, lagen zur Prüfung nicht vor.

Das Bildungsministerium sollte sich auf die Förderentscheidung beschränken und von der weiteren Abwicklung des Förderverfahrens entlasten. Zur Begleitung der geförderten Maßnahmen sollte wie bei den kommunalen Schulbaumaßnahmen eine technische staatliche Verwaltung, z. B. die GMSH¹, eingebunden werden.

Das **Bildungsministerium** hat erklärt, es werde die Anregung des LRH prüfen.

16.5 **Einschaltung von Architekten und Ingenieuren**

Die kleineren Verwaltungen sind mangels eigenen technischen Personals sehr viel mehr als die größeren auf die Einschaltung von freiberuflich tätigen Architekten und Ingenieuren angewiesen. Bei deren Auswahl war eine erhebliche Unsicherheit in der Anwendung der vergaberechtlichen Regelungen festzustellen. Die Auswahl hat im Wettbewerb stattzufinden und ist in entsprechenden Vergabevermerken zu dokumentieren.

Die Schulträger haben die Bauherrenfunktion wahrzunehmen. Sie müssen der Auswahl, Vertragsgestaltung und Überwachung der eingeschalteten Architekten und Ingenieure deutlich mehr Augenmerk widmen und ihr Personal dafür qualifizieren.

¹ Gebäudemanagement Schleswig-Holstein (GMSH).

16.6 Ersatzbauten anstelle Sanierung

Die ungleichen Fördersätze für Neu-/Erweiterungsmaßnahmen und für Umbauten/Sanierungen haben mehrfach dazu geführt, dass intakte - in den zurückliegenden Jahren aber unzureichend unterhaltene - Schulbauten und Sporthallen abgerissen und durch neue Gebäude ersetzt wurden. So wurden Gebäude aus den 70er-Jahren, für die eine technische Nutzungsdauer von 50 bis 80 Jahren anzusetzen ist, bereits nach 25 bis 30 Jahren abgerissen. Dies war für Schulträger mit Erweiterungsbedarf und großem Instandhaltungsstau stets lukrativer, weil der Anteil der vom Schulträger aufzubringenden Eigenmittel deutlich niedriger ausfiel als für Umbauten mit Sanierung.

Damit haben sich die Schulträger zwar aus ihrer Sicht vorteilhaft verhalten, tatsächlich aber durch die unterlassene Bauunterhaltung gegen die Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verstoßen. Dieses Verhalten wurde zudem durch erneut aus Steuergeldern finanzierte Neubauten „belohnt“. Die Förderpolitik hat hier falsche Anreize gesetzt.

Der LRH fordert die Schulträger auf, der Unterhaltung und damit der Werterhaltung ihrer Gebäude deutlich mehr Augenmerk zu widmen und hierfür ausreichende Mittel zur Verfügung zu stellen.

Das **Bildungsministerium** schließt sich der Forderung des LRH an. Es weist darauf hin, dass es bei Erlass der Förderrichtlinie davon ausgegangen sei, dass die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung nicht primär von der möglichen Höhe der Zuschüsse abhängig gemacht werde, sondern vielmehr anhand der Gegenüberstellung der jeweiligen Baukosten erfolge.

16.7 Künftiger Schulbau

Im neuen Schulgesetz ist eine objektbezogene Schulbauförderung nicht mehr vorgesehen. Mit der letztmaligen Aufstellung des Schulbauprogramms 2007 und dem Auslaufen der geltenden Schulbauförderrichtlinie zum 31.12.2007 ist eine Neuaufnahme von Baumaßnahmen in den Schulbaufonds ab dem Jahr 2008 nicht mehr möglich.

Das **Bildungsministerium** vertritt die Auffassung, dass diese aus dem Vorwegabzug des Kommunalen Finanzausgleichs gespeiste Förderung kein ausreichendes Förderinstrument mehr darstelle. Sie werde auch von den kommunalen Landesverbänden nicht befürwortet. Das Instrument habe sich als schwerfällig und bürokratisch erwiesen, ohne dass damit nennenswerte Steuerungseffekte verbunden gewesen wären.

Das Auslaufen der objektbezogenen Förderung, dem die kommunalen Landesverbände zugestimmt haben, bedeutet für die Schulträger, dass sie in Zukunft bei der Abwicklung von Schulbaumaßnahmen auf sich gestellt sind.

Hier stellt sich die Frage, wie Schulträger ohne baufachlich qualifiziertes Personal in Zukunft Baumaßnahmen wirtschaftlich durchführen können. Es sollte geprüft werden, inwieweit durch interkommunale Zusammenarbeit mit dem Kreis - dieser in Wahrnehmung seiner Ergänzungsfunktion - oder mit einer anderen größeren Kommunalverwaltung die Planung und Durchführung von Baumaßnahmen sachgerecht gewährleistet werden kann.

Das **Bildungsministerium** erklärt hierzu, diese Problematik stehe in keinem ursächlichen Zusammenhang mit der Schulbauförderung. Vielmehr gehe es hier um die Frage nach hinreichend leistungsfähigen Schulträgerstrukturen bzw. einer fachlichen Zusammenarbeit von Kommunen untereinander und mit dem Kreis.

Der **LRH** teilt die Auffassung des Bildungsministeriums.

Die künftigen Schulbauvorhaben werden mit eigenen Haushaltsmitteln der Schulträger sowie über die ab 2013 erhöhten allgemeinen Schlüsselzuweisungen und die Beteiligung der Wohnortgemeinden über den neuen Schullastenausgleich zu finanzieren sein. Daneben wird der vom neuen Schulgesetz vorgesehene Zusammenschluss der Gemeinden zu Schulverbänden (§ 56 Abs. 1 SchulG) allerdings auch die Gemeinden in die finanzielle Verantwortung nehmen, die in der Vergangenheit mangels eigener Schulen keine Investitionsausgaben aufzubringen hatten. Ob diese Finanzierungsstruktur ausreichen wird, die anspruchsvollen Maßnahmen nach dem neuen Schulgesetz in geordneter Weise umzusetzen und zu finanzieren, bleibt abzuwarten.