

12. Erheblicher Nachholbedarf bei der Unterhaltung von Sporthallen

Bei den kommunalen Sporthallen besteht ein erheblicher Sanierungs- und Modernisierungsbedarf.

Ziel sollte es sein, durch rechtzeitige Bauunterhaltung Vermögensverluste und große Sanierungsmaßnahmen zu vermeiden.

Für grundlegende Sanierungen und Modernisierungen ist eine Gesamtplanung aller erforderlichen Maßnahmen zu erstellen, einschließlich Alternativen und Folgekostenbetrachtungen. Nur so erhalten die Selbstverwaltungsgremien einen Überblick über die Gesamtmaßnahme und können die erforderlichen finanziellen Mittel zur Verfügung stellen.

Um eine professionelle und systematische Bewirtschaftung der Sporthallen sicherzustellen, sollten die Zuständigkeiten für die Hallen bei einem zentralen Gebäudemanagement zusammengeführt werden.

12.1 Prüfungsansatz

Der LRH hat die Unterhaltung von Sporthallen in Schleswig-Holstein geprüft. Ziel war es, den baulichen Zustand und den bestehenden Sanierungs- und Modernisierungsbedarf festzustellen. Besonders betrachtet wurden die Veranschlagung und Bereitstellung von Mitteln für die regelmäßige Bauunterhaltung. Geprüft wurde, ob die für den Werterhalt und die Nutzung der Sporthallen notwendigen Mittel bereitgestellt und verausgabt werden und ob dies bedarfsgerecht geschieht. Ein weiterer Schwerpunkt war die Umsetzung von Sanierungen und Modernisierungen. Dabei wurden auch die Auslastung der Sportstätten und nicht zuletzt der Bedarf an Sportstätten hinterfragt.

Der LRH hat zunächst die Basisdaten von 323 Sportstätten erhoben. Eingehend geprüft wurden 43 Sporthallen in 27 Kommunen, die vor 1990 gebaut und für die ein Sanierungs-/Modernisierungsbedarf von mehr als 250 T€ gemeldet worden war. In der vom Innenministerium 2006 vorgenommenen Sportstättenenerhebung wurde für diese 43 Sporthallen noch ein Investitionsbedarf von 6 Mio. € gemeldet; 2009 waren es bei der Erhebung des LRH bereits knapp 32 Mio. €.

12.2 **Daten bei einem zentralen Gebäudemanagement zusammenführen**

Die Kommunen hatten erhebliche Schwierigkeiten, Daten für die Sporthallen zu liefern. Dies hat verschiedene Gründe. Die überwiegende Anzahl der geprüften Hallen waren Schulsport halls. Die meisten Kommunen erklärten, deshalb für die einzelne Halle keine individuellen Kostenstellen eingerichtet zu haben. Unterhaltungs- und Betriebskosten könnten nur für die ganze Liegenschaft, das heißt, die gesamte Schule einschließlich Sporthalle, beziffert werden. Des Weiteren sind in einer kommunalen Verwaltung in aller Regel mehrere Stellen für eine Sporthalle zuständig. Daher werden Daten zu Nutzung, Unterhaltung, Betriebskosten etc. an vielen Stellen und nicht immer geordnet vorgehalten. Ein zentrales Gebäudemanagement, das alle Daten eines Gebäudes zusammenführt, auswertet und fortschreibt, war erst in 2 Städten im Aufbau.

Die Zersplitterung der Zuständigkeiten für dieselbe Halle sollte beseitigt und an einer Stelle zusammengeführt werden. Ein zentrales Gebäudemanagement kann vom Bau der Halle über die Bauunterhaltung, den Betrieb bis hin zur Reinigung und Gestellung von Hausmeisterdiensten aus einer Hand leisten. Die anderen „zuständigen“ Fachdienste (Schule, Sport etc.) müssen entsprechend beteiligt werden. Die Vergabe von Hallenzeiten sollte entweder beim Gebäudemanagement oder bei einem Fachdienst konzentriert werden.

12.3 **Erhaltungs- und Pflegezustand ist auch vom persönlichen Engagement abhängig**

Alle Verwaltungen waren bemüht, ihre Sporthallen zu unterhalten und ihre Funktionsfähigkeit zu gewährleisten. Dennoch waren Unterschiede erkennbar. Vandalismus oder Graffiti waren nur in Ausnahmefällen festzustellen. Der allgemeine Erhaltungs- und Pflegezustand war auch davon abhängig, ob bereits Teilsanierungen durchgeführt worden waren. Für den Pflegezustand ausschlaggebend sind nach Feststellungen des LRH neben einer ausreichenden Bauunterhaltung folgende Faktoren: Die Identifikation des Hausmeisters oder Hallenwarts mit „seiner“ Halle und sein persönlicher Einsatz. Sie tragen stark zu einem guten Erscheinungsbild bei. Die intensive Betreuung der Nutzer der Halle durch Lehrkräfte, Spartenleiter von Vereinen etc. ist ein weiterer wichtiger Faktor. Hierbei spielen auch die geordnete Übergabe der Halle von einem Nutzer an den Nächsten sowie die regelmäßige Kontrolle der Hallenbücher durch die Verwaltung eine Rolle.

12.4 **Bauunterhaltung dient dem Werterhalt**

Teilweise lagen die Mittel für die Bauunterhaltung für Sporthallen und Schulen zusammen unter 1 % des Wiederbeschaffungswerts der Sporthalle. Hingegen hält der LRH 1 % des Wiederbeschaffungswerts eines jeden Gebäudes für Bauunterhaltung für erforderlich. Auch hier sahen die Verwaltungen keine Notwendigkeit zur differenzierten Erfassung und Verarbeitung der Daten in einer Kostenrechnung. Das heißt, es wurden in der Regel Bauunterhaltungsmittel für die gesamte Schulliegenschaft zur Verfügung gestellt, die wegen fehlender Haushaltsmittel teilweise pauschal gekürzt wurden.

So verringerte eine Mittelstadt angemeldete Mittel für Bauunterhaltung von 2,1 Mio. € auf 500 T€. Damit standen nach Abzug bestehender Verpflichtungen für laufende (Wartungs-)Verträge in 2010 für alle städtischen Liegenschaften nur noch insgesamt 30 T€ zur Verfügung.

Eine ordnungsgemäße und kontinuierliche Bauunterhaltung ist für den Werterhalt eines jeden Gebäudes unerlässlich. Andernfalls besteht die Gefahr, dass sich progressiv ein Instandhaltungsstau aufbaut, dessen Abbau unverhältnismäßig hohe Investitionen auslöst. Die zur Prüfung ausgewählten Sporthallen sind ein Beispiel für diese im Ergebnis unwirtschaftliche Praxis.

Die Verwaltungen sollten dringend die für eine geordnete Bauunterhaltung erforderlichen Mittel differenziert für jedes Gebäude darstellen. Nur durch die so hergestellte Transparenz der Kosten können sie gegenüber den Selbstverwaltungsgremien die von ihnen benötigten Mittel nachweisen, die Folge unterlassener Bauunterhaltung darlegen und für auskömmliche Mittel werben. Die Selbstverwaltungsgremien sollten ausreichend Mittel für Bauunterhaltung zur Verfügung stellen, um nicht höhere Kosten in der Zukunft zu verursachen.

12.5 **Sanierung/Modernisierung: Nachhaltigkeit und eine umfassende Planung fehlen**

Die Kommunen planten Sanierungen und Modernisierungen überwiegend anlassbezogen. Auslöser waren die Schadhaftheit eines Bauteils oder die Möglichkeit, eine Förderung in Anspruch zu nehmen. Eine konzeptionelle Gesamtplanung war die Ausnahme. Alternativen zu vorgelegten Planungen oder gar Folgekostenberechnungen gab es nicht.

Viele Kommunen erklärten, die Gesamtmaßnahme im Blick zu haben. Wegen der knappen Haushaltsmittel sei es aber Erfolg versprechender,

den Selbstverwaltungsgremien nur finanzierbare Teilsanierungen zur Genehmigung vorzulegen.

Diese Sicht verkennt, dass Teilsanierungen nur scheinbar günstig sind. Unberücksichtigt bleiben dabei andere Maßnahmeteile, aufeinander aufbauende Sanierungsschritte, Schnittstellen zu anderen Bau- oder Anlagenteilen, weil sie derzeit nicht akut sind. Auch geänderte Nutzeranforderungen werden nicht berücksichtigt, Folgekostenbetrachtungen oder gar Wirtschaftlichkeitsberechnungen nicht angestellt.

Gerade bei anstehenden grundlegenden Sanierungen und Modernisierungen sollte eine Gesamtplanung aller erforderlichen Maßnahmen mit Alternativen und Folgekostenbetrachtung erstellt werden. Die Entscheidung über Abriss und Neubau einer Halle lässt sich ohne eine Wirtschaftlichkeitsberechnung nicht treffen. Auch wenn absehbar ist, dass die Gesamtmaßnahme derzeit nicht finanzierbar ist, lassen sich nur so aufeinander aufbauende Teilabschnitte nach Priorität bilden. Den Selbstverwaltungsgremien wird dadurch ein Gesamtüberblick über das Ausmaß aller Teilleistungen vermittelt. Auf diese Weise können die Gremien über die notwendigen finanziellen Mittel entscheiden. Im Übrigen ist eine Gesamtplanung deutlich günstiger als die Einzelplanung vieler Teilleistungen.

12.6 **Nutzung weiter optimieren**

Die überwiegende Zahl der Sporthallen war ausweislich der Belegungspläne gut genutzt. Trotzdem können die Nutzungszeiten weiter optimiert werden, indem z. B. schulisch nicht genutzte Stunden am Vormittag an Dritte vergeben werden, die tatsächliche Nutzung regelmäßig überprüft und ggf. nachgesteuert wird oder Reinigungszeiten außerhalb der für Sportnutzung attraktiven Zeiten gelegt werden. Auch hier gilt: Ein zentrales Gebäudemanagement vereinfacht das Hallenmanagement. Nutzungsfreie Zeiten werden offenbar, Reinigungszeiten lassen sich besser integrieren.

12.7 **Kosten feststellen und Nutzungsentgelte kalkulieren**

Die tatsächlichen Kosten einer Sporthalle konnte fast keine Kommune ausweisen. Gerade bei Schulsporthallen wurde die gesamte Liegenschaft nur auf einer Kostenstelle erfasst. So lassen sich Kosten für den Betrieb, wie Bauunterhaltung, Wartung und Inspektionen, Energiekosten, Reinigung und Winterdienst, Versicherungen, Personal, Hausmeister oder Hallenwart nicht differenziert ermitteln. Die Kosten für den Betrieb einer Immobilie übersteigen aber bei einer Lebenszyklusbetrachtung die Investitionskosten um ein Vielfaches. In der genauen Kenntnis sowie der sachgerechten Zuordnung aller Kosten liegt ein erhebliches Einsparpotenzial.

Die Kommunen sind daher aufgerufen, die Kosten für die einzelne Sporthalle zu erfassen. Nur so lassen sich Ausreißer bei einzelnen Kostenträgern und die Kosten einer Nutzungsstunde feststellen.

Nutzungsentgelte werden von den außerschulischen Nutzern in unterschiedlicher Weise, in keinem Fall kostendeckend erhoben. Der Großteil erhebt keine Entgelte. Im Übrigen wurden Entgelte zwischen 1 und 85 € pro Stunde verlangt, in aller Regel weniger als 5 €.

Die Kommunen sind aufgefordert, auf Basis der tatsächlichen Kosten pro Stunde realistische Nutzungsentgelte zu ermitteln und zu erheben. Die Haushaltsgrundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit fordern, dass Gemeinden die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Finanzmittel aus Entgelten für ihre Leistungen zu beschaffen haben.¹ Soweit den Nutzern diese Entgelte nicht zugemutet werden können, ist dies im Haushalt deutlich zu machen. Dort sind entsprechende Gegenbuchungen, z. B. als Sportförderung für Vereinssport oder Schulbetrieb, aufzunehmen. Nur so kann die Selbstverwaltung Schwerpunkte politischen Handelns setzen und ihre Entscheidungen auf Grundlage der tatsächlichen Kosten fällen.

12.8 **Sportstättenentwicklungspläne haben sich noch nicht durchgesetzt**

Ein Sportstättenentwicklungsplan führt die für eine Bedarfsplanung erforderlichen Daten strukturiert zusammen und hilft sich abzeichnende Veränderungen für den Hallensport festzustellen. Die Orientierung am Schulsportbedarf ist sinnvoll, da dieser planbar ist.

Tatsächlich lagen Sportstättenentwicklungspläne weitgehend nicht vor, obwohl sie sogar vom Land gefördert werden. Die hierfür erforderlichen Daten waren häufig, wenn auch verstreut, in den Verwaltungen vorhanden. Die meisten Gemeinden sahen keinen Bedarf für eine solche Planung. Sie bemaßen ihren Sportstättenbedarf anhand der vorhandenen Hallen. Der Hallenbedarf richtete sich nahezu ausschließlich nach dem Schulbedarf. Vereinssport musste sich deshalb dem Sporthallenangebot unterordnen.

Die Kommunen sollten zur bedarfsgerechten Fortentwicklung ihres Sporthallenangebots dieses Instrument nutzen.

¹ § 76 Abs. 2 Nr. 1 Gemeindeordnung.