

Förderung des Schulhausbaus

Zuwendungsverfahren und Sonderförderung waren schlecht ausgeführt. Ein Gesamtkonzept für die staatliche Förderung fehlt.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Die Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung zur Errichtung der Schulgebäude und Schulräume und deren Erhaltung in ordnungsgemä- Bem Zustand obliegt im Freistaat Sachsen den öffentlichen und privaten Schulträgern. Mit der Gewährung von Zuwendungen zur Schaffung und Erhaltung der schulischen Infrastruktur unterstützt der Freistaat Sachsen die Schulträger. Die Prüfung war auf die Kernfragen ausgerichtet, ob die Förderung effizient und zielgenau erfolgte sowie ob das Land die Schul- träger bei ihrer Aufgabe der Versorgung mit dem erforderlichen Unter- richtsraum bestmöglich unterstützte. Im Vordergrund standen dabei die Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände in den Hj. 2010 bis 2014.

Schulhausbau als Pflichtaufgabe der Schulträger

Staatliche Finanzhilfe

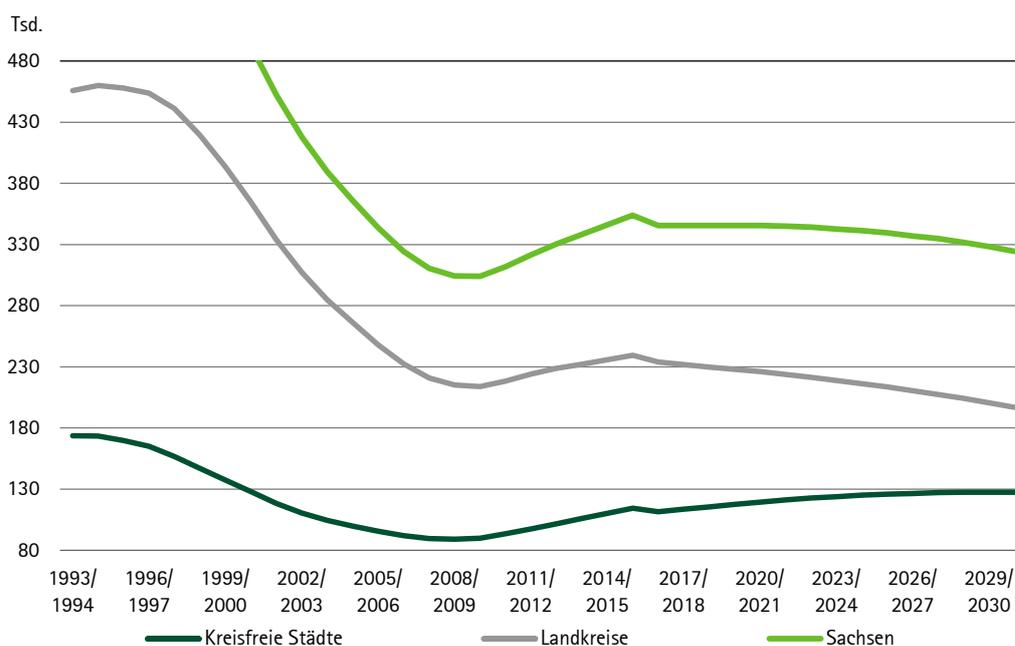
2 Prüfungsergebnisse

2.1 Schülerzahlen

- 2 Die Schüler- und Absolventenprognosen des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen aus den Jahren 2008 und 2011 sagten einen zeitweiligen Anstieg der Schülerzahlen bis zum Jahr 2016/2017 voraus mit anschließenden z. T. erheblichen Rückgängen. Die Entwicklung stellte sich jedoch für die Kreisfreien Städte und den kreisangehörigen Raum sehr unterschiedlich dar.

Bevölkerungsvorausberechnung und Schülerzahlen

Abbildung 1: Schüler an allgemeinbildenden Schulen und Schulen des zweiten Bildungsweges nach der amtlichen Schulstatistik und ihre Voraus- berechnung ab dem Schuljahr 2016/2017 nach der 2. Schüler- und Absolventenprognose für den Freistaat Sachsen bis zum Schuljahr 2030/2031 (Variante 1)



Regionale Unterschiede 3 Anhand der Geburtenzahlen war davon auszugehen, dass die Schülerzahlen in Leipzig und Dresden ansteigen und in Chemnitz stark sinken. Die Entwicklung unter den 3 Kreisfreien Städten verläuft insoweit nicht einheitlich.

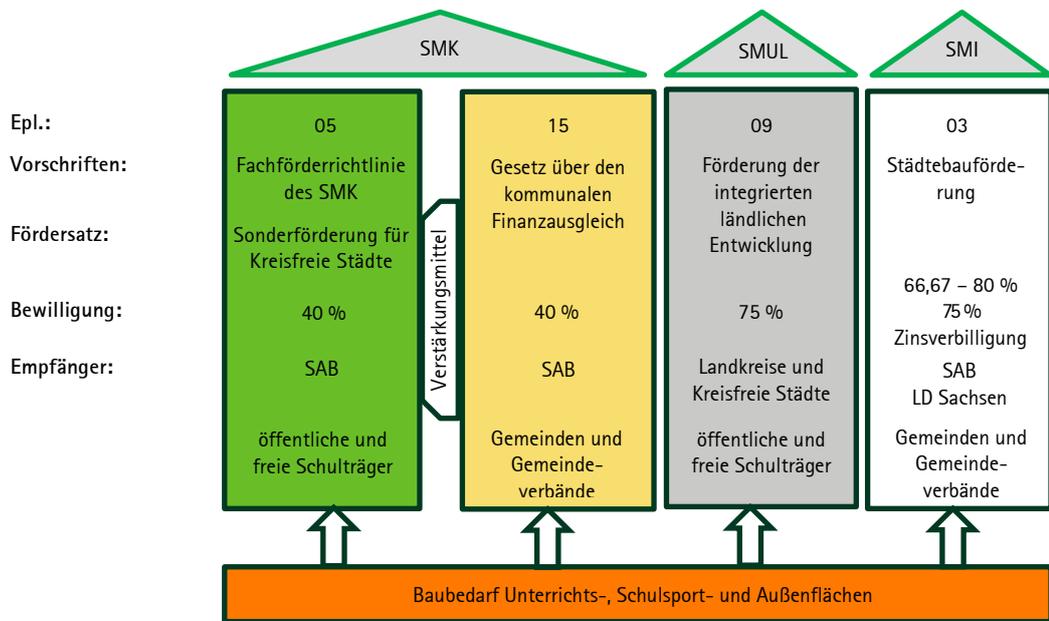
Vorübergehende Zunahme 4 Die neueste Vorausberechnung aus dem Jahr 2016 geht von steigenden Schülerzahlen bis zum Schuljahr 2028/2029 aus. Die Fortschreibung von Geburten- und Bevölkerungsentwicklung lässt aber auf längere Sicht erkennen, dass die Schülerzahlen für alle Gebietskörperschaften wieder zurückgehen werden. Auch dies erfolgt jedoch in unterschiedlichem Ausmaß in Stadt und Land.

5 Die Nutzung regionalisierter Vorausberechnungen von Schülerzahlen ist für die realistische Ermittlung des Schulraumbedarfs zwingend. Entsprechende Daten hatte das SMK lediglich bei der 2. Schüler- und Absolventenprognose im Jahr 2011 angefordert.

**2.2 Fördermöglichkeiten**

Vielfalt der Fördermöglichkeiten 6 Den Schulträgern standen Fördermöglichkeiten mit unterschiedlichen Förderbedingungen offen.

Abbildung 2: Fördermöglichkeiten (Übersicht zum 01.01.2013):



7 Die nachstehend näher betrachtete Fach- und Sonderförderung sowie die Finanzausgleichsmittel des SMF umfassten 2010 bis 2014 zwischen rd. 60,4 Mio. € und rd. 89,1 Mio. € im Haushaltsjahr.

**2.2.1 Gesamtkonzept**

Fehlende Gesamtkonzeption 8 Der Förderung des Schulhausbaus lag keine fachübergreifende Planung und Lenkung mittels einer Gesamtkonzeption zugrunde. Eine Gesamtkonzeption sorgt für eine Abstimmung in den Förderbedingungen und Schnittstellen und zeigt Synergien auf. Sie erleichtert die Zusammenarbeit der Fachministerien und erschwert Einflussnahmen von dritter Seite auf förderpolitische Entscheidungen.

Fördermitteldatenbank nur beschränkt einsetzbar 9 Dafür wäre eine einheitliche Datenbasis zur Beschreibung der Ausgangslage und des Förderzieles notwendig. Die landeseinheitliche Förderdatenbank FÖMISAX wies jedoch zahlreiche Beschränkungen für Recherche und Auswertungen auf. Das SMK musste sich zur Bereitstellung von Daten über das Fördergeschehen mit Arbeitslisten behelfen und war auf Arbeitslisten aufwendig

Zuarbeiten der anderen Ministerien angewiesen. Wegen abweichender ressorteigener Erfassungsmerkmale war selbst dann ein vollständiger Überblick über alle geförderten Schulobjekte nur mit unverhältnismäßigem Arbeitsaufwand möglich.

- 10 Ebenso lagen ein Gesamtüberblick über den Bestand an Schulraum einschließlich Nutzungsgrad, Tauglichkeit und baulichem Zustand und eine Prognose zum künftigen Bedarf nicht vor. Baubestands- und Bedarfsdaten
- 11 **Nur mit einem schlüssigen Gesamtkonzept können die Finanzhilfen für den Schulhausbau zielgerichtet verwendet werden.**
- 2.2.2 Kriterienkatalog**
- 12 Obwohl das Förderprogramm bereits vor dem geprüften Zeitraum mehrfach überzeichnet war, erstellte das SMK einen Kriterienkatalog zur Maßnahmenauswahl erst 2012 und wendete diesen nicht konsequent an. Es verfolgte zudem bei seiner Förderauswahl auch nach Bekanntwerden der abweichenden Entwicklung von kreisfreiem und -angehörigem Raum das Prinzip der annähernd gleichmäßigen regionalen Verteilung unter Berücksichtigung schulfachlicher Gesichtspunkte. Förderauswahl nicht gesteuert  
Räumliche Gleichverteilung angestrebt
- 13 Dennoch erhielt die Landeshauptstadt Dresden im Zeitraum von 2007 bis 2015 mit rd. 244 € je EW mehr als doppelt so viel Schulhausbauförderung aus den Mitteln des SMK wie der Landkreis Mittelsachsen mit rd. 102 € je EW. Die Kreisfreie Stadt Leipzig belegte mit rd. 125 € je EW den drittletzten Platz. Vergleich der Zuwendungen je EW
- 14 Das SMK selbst sah sich in seinen Steuerungsmöglichkeiten wesentlich beschränkt. Neben den fehlenden Datengrundlagen sei dafür auch das Antragsverhalten der Schulträger, das sich zwangsläufig der ministeriellen Einflussnahme entziehe, maßgeblich gewesen. SMK verneint Steuerungsmöglichkeit
- 15 Die Wahl eines von Dringlichkeit und Vorrang losgelösten Ermessensmaßstabs, der vorwiegend eine gleichmäßige Mittelstreuung vorsah, erwies sich als nachteilig in der Fachförderung. Im Ergebnis wurde auch die angestrebte Mittelverteilung deutlich verfehlt.
- 2.3 Vollzug der Fachförderrichtlinien des Sächsischen Staatsministeriums für Kultus**
- 2.3.1 Schulbau- und Raumprogramm**
- 16 Mit starken Anstiegen der Schülerzahlen gewannen für Schulträger in Kreisfreien Städten Neu- und Erweiterungsbauten zunehmend an Bedeutung. Verbindliche Schulbau- und Raumprogrammempfehlungen für Schulen des Freistaates waren außer Kraft gesetzt. Eine Orientierungshilfe zum bedarfsgerechten Bauen fehlte. Die Stadt Dresden entwarf deshalb eine eigene Schulbauleitlinie. Flächennormative für Schulen
- 17 **Der SRH empfiehlt dem SMK die Erarbeitung von Raumprogrammrichtlinien.**
- 2.3.2 Antragsrückstau**
- 18 Das Bewilligungsverfahren gestaltete sich beim SMK und bei der Bewilligungsstelle SAB langwierig und arbeitsaufwändig. Aufgelaufene, nicht berücksichtigte Zuwendungsersuchen der Vorjahre bewirkten einen hohen Antragsrückstau. Der daraus folgende Verlust an Aktualität der Antragsunterlagen band Bearbeitungszeit und Personal bei allen an den zuwendungsrechtlichen Prüfungen beteiligten Stellen. Antragsteller wurden mit fortschreitender Wartezeit von geplanten Förderzusagen überrascht und hatten inzwischen andere finanzielle und personelle Schwerpunkte gesetzt. Alte Anträge machen Arbeit  
Hoher Personalaufwand

Wegfall schulfachlicher Prüfung	19	Das SMK strich 2012 die schulfachliche Prüfung durch die Sächsische Bildungsagentur aus Gründen der Verfahrensbeschleunigung.
	20	Die ergriffenen Verfahrensvereinfachungen verfehlten ihr Ziel teilweise und führten mit dem Wegfall o. g. Fachprüfung zu neuen Nachteilen.
	21	Der Vollzug der Förderrichtlinie ohne umfassende schulfachliche Prüfung lässt das Staatsinteresse an der Förderung entfallen. Der SRH hat das SMK aufgefordert, die Maßnahmen zu Verfahrensvereinfachungen zu überprüfen.
		<b>2.3.3 Bewilligungszeitpunkte und Jahresscheiben</b>
Später Antragsschluss	22	Antragsschluss der Fachförderrichtlinie des SMK für das Folgejahr war jährlich am 01.09. Die SAB erließ Förderbescheide selbst gegen Ende des Jahres mit der vollständigen Bereitstellung der zugewendeten Mittel oder eines hohen Teilbetrages noch im gleichen Jahr. Die Bewilligungen waren oftmals nicht am technisch erforderlichen Zeitbedarf für die Bauausführung und den objektiv möglichen Zeitpunkten für den Vorhabenbeginn und -abschluss ausgerichtet. War in diesen Fällen zugleich eine hohe erste Jahresscheibe für das ablaufende Haushaltsjahr festgesetzt, konnten die Empfänger die Ausgaben nicht oder nur unzureichend bewirken.
Später Bewilligungszeitpunkt		
Hohe erste Jahresscheibe		
	23	Der SRH empfiehlt, das Fristende für die Antragstellung in das I. Quartal zu verschieben.
		<b>2.4 Baubedarf in den Kreisfreien Städten</b>
		<b>2.4.1 Brandschutz</b>
Schulträger Stadt Leipzig	24	Die Stadt Leipzig ist Trägerin von 66 Grundschulen, 25 Oberschulen, 16 Gymnasien, 15 Förder- und 10 berufsbildenden Schulen. <sup>1</sup>
Erhebliche Brandschutzmängel	25	Sie schätzte im Jahr 2011 den Sanierungsbedarf ihrer Schulen auf 570 Mio. €. <sup>2</sup> Allein Brandschutzmaßnahmen wären bis zum Jahr 2014 an mindestens 53 Schulen notwendig. Die Stadt Leipzig zog sogar Nutzungsbeschränkungen bis hin zur Sperrung von Schulen wegen Brandschutzmängeln in Erwägung. Demgegenüber berichtete das SMK in der Antwort auf eine kleine Anfrage an die Staatsregierung vom 14.07.2015, schwerwiegende Baumängel, welche für den Schulbetrieb sicherheitsrelevant sind, seien an Schulen im Bereich der Sächsischen Bildungsagentur, Regionalstelle Leipzig nicht festgestellt worden. <sup>3</sup>
Schulaufsicht hat keine Kenntnis		
	26	Die öffentlichen Schulträger sind gesetzlich verpflichtet, für die Errichtung der benötigten Schulgebäude zu sorgen. Sie haben diese in ordnungsgemäßem Zustand zu erhalten.
	27	In der Stadt Leipzig entstand ein gewaltiger Sanierungsstau, bedingt durch bauliche Mängel insbesondere beim Brandschutz. Der Zustand der Schulgebäude wurde in der Stadt und im SMK unterschiedlich bewertet. Das SMK hat im Rahmen der Aufsicht sein Augenmerk auch auf die Sicherheit der Schulgebäude zu richten.

<sup>1</sup> Stadt Leipzig, Dezernat Jugend, Soziales, Gesundheit und Schule, Schulentwicklungsplan der Stadt Leipzig, Fortschreibung 2016, S. 35, 146, 164, 182, 210.

<sup>2</sup> Stadt Leipzig, Vorlage „Investitionen in Schulen der Stadt Leipzig – eine zentrale Herausforderung an die Kommunalpolitik der nächsten Jahre“, RB V-744/11, DS V/1070 vom 23.03.2011.

<sup>3</sup> SLT, LT-DS 6/1893, S. 2.

## 2.4.2 Kapazitätserweiterung

28 In den Städten Dresden und Leipzig ermittelte das Statistische Landesamt für die Schuljahre 2011/2012 bis 2015/2016 folgende Schülerzahlen; vgl. Pkt. 2.1:

	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16
Leipzig	38.986	40.797	42.562	44.774	46.487
Dresden	41.200	43.096	45.319	46.950	48.801

- 29 Bis 2029/2030 waren weitere Zunahmen vorausgerechnet. Der Rechnungshof wies bereits 2007 auf sich abzeichnende Bevölkerungsgewinne in den Städten Dresden und Leipzig hin.<sup>4</sup> Hinweis des Rechnungshofs
- 30 Insbesondere bei der Stadt Leipzig traf, wie in Pkt. 2.4.1 dargestellt ist, der Schülerzuwachs auf eine stark sanierungsbedürftige Schulinfrastruktur. Steigerung des Problems in der Stadt Leipzig
- 31 Das für die Förderung zuständige Fachreferat nahm die im Ministerium bekannte Entwicklung nicht zum Anlass für eine Initiative zu förderprogramatischen Maßnahmen. Erst nachdem in den Verhandlungen zur Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs vom Mai 2012 die Entscheidung zur Bereitstellung von zusätzlichen 80 Mio. € an Schulhausbaumitteln für die Kreisfreien Städte in den Hj. 2013 und 2014 gefallen war, nahm das SMK seine Aufgabe als fachlich zuständiges Ministerium wahr. Im Februar 2013 erließ es eine VwV als Grundlage für die Bewilligung der Sonderförderung. Initiative bleibt aus  
Späte Aufgabenübernahme
- 32 Die Sonderförderung sollte dem durch die demografische Entwicklung verursachten Investitionsbedarf Rechnung tragen. Die Regelungen waren jedoch nicht ausdrücklich auf eine Erweiterung der Beschulungskapazität ausgerichtet und damit unzureichend zielorientiert. So förderte das SMK bei der Stadt Leipzig letztlich auch 35 Brandschutzmaßnahmen und in 21 Fällen die Sanierung genutzter Schulgebäude einschließlich Außenanlagen (Stand 25.03.2013). Förderziel zu wenig zugespitzt
- 33 Die Stadt Leipzig benötigt nach Presseberichten bis zum Jahr 2030 zusätzliche 31 Schulen.<sup>5</sup> Schulen fehlen
- 34 Entwicklungen, die Einfluss auf Bedarf und Nachfrage an Fördermitteln haben können, sind aus förderpolitischer Verantwortung heraus zu beobachten. Im Rahmen des politischen und finanziellen Spielraums sind geeignete Maßnahmen rechtzeitig zu ergreifen.

## 2.4.3 Vollzug der Regelungen über die Sonderförderung

35 Die nachstehenden Förderbedingungen waren von Einfluss auf die Wirksamkeit der Sonderförderung:

### Auswahlkriterien

36 Der Schülerzahlenaufwuchs zeichnete sich hauptsächlich in den Städten Leipzig und Dresden ab. In der Stadt Chemnitz waren dem SMK sogar Überkapazitäten im Grundschulbereich bekannt. Das Ministerium bestimmte dennoch eine Gleichbehandlung der drei Städte und setzte einwohnerzahlenabhängige Mittelkontingente an. Zuwendungen für Chemnitz

<sup>4</sup> Jahresbericht 2007 des SRH, Beitrag Nr. 36, S. 316.

<sup>5</sup> Leipziger Volkszeitung vom 04.05.2017, S. 13.

### Einfluss auf die Bauentscheidungen

- Probleme im Vollzug 37 Ungenügender Planungsvorlauf und damit verbundene Eilbedürftigkeit führten zu unausgewogenen und wenig tragfähigen Entscheidungen:
- Bewilligung nach Baubeginn 38 a) Die Stadt Dresden zog einen mehrjährig aufrecht gehaltenen Fördermittelantrag zum Bau des dringend benötigten Gymnasiums Bürgerwiese im Januar 2012 zurück und begann den Bau mit Abschluss verschiedener Bauverträge von Mai bis August 2012 ohne Landeszuschüsse. Mit Auflage des Sonderprogramms erklärte die Stadt Dresden, an der Antragsrücknahme nicht festhalten zu wollen. Sie erhielt Fördermittel für den längst begonnenen und selbst finanzierten Bau.
- Standort bedarfsfern 39 b) Bei der Stadt Leipzig sprach für die Standortwahl eines neuen Gymnasiums im Ortsteil Schönefeld, dass es sich um eine sofort zur Verfügung stehende Schulimmobilie in ausreichender Größe handelte. Dies habe, so die Stadt Leipzig, die Einrichtung eines Gymnasiums zügig ermöglicht. Demgegenüber wies der Schulentwicklungsplan dringenden Bedarf in anderen Stadtteilen auf.
- Grundstückssituation ungenügend 40 Der Altbestand aus mehreren Gebäuden befindet sich auf 2 Grundstücken. Diese teilt ein Friedhofsweg, der im Eigentum der nicht verkaufsbereiten Kirchgemeinde steht. Um den Schülern einen Gebäudeübergang dennoch zu ermöglichen, erwog die Stadt Leipzig die kostenintensive Querung des Weges per Tunnel oder Brücke.
- Späte Lösung für Gebäudeübergang 41 Die SAB bewilligte die Zuwendung am 05.09.2013. Erst im Mai 2015 erteilte die LD Sachsen eine Teilbaugenehmigung für eine Brücke. Die Grundbucheintragungen einer beschränkten persönlichen Dienstbarkeit für die Stadt Leipzig und einer Grunddienstbarkeit erfolgten im November 2015.

Abbildung 3: Bauzustand Gymnasium Schönefeld am 30.05.2017

Schule mit Brücke über den Friedhofsweg



- Schulsport nicht geklärt 42 Das begrenzte Flächenangebot der Liegenschaften in Leipzig-Schönefeld ließ den Bau von Schulsporteinrichtungen für das Gymnasium nicht zu. Erst 2016 konnte die Stadt Leipzig eine Fläche zum nachträglichen Bau einer Sporthalle finden. Bei Erlass des Zuwendungsbescheides bestand – ohne die Frage der Möglichkeiten für den Schulsport geklärt zu haben – jedoch keine Entscheidungsreife hinsichtlich der umfassenden nachhaltigen Nutzbarkeit des Fördergegenstandes.
- Mangels Nachhaltigkeit keine Entscheidungsreife

43 Der Vollzug der Regelung über die Sonderförderung führte zu einem Mehraufwand für die Beteiligten ohne klar erkennbaren Zeitvorsprung.

44 Der SRH forderte das SMK zur Nachprüfung der o. g. Förderfälle auf und empfiehlt, die Sonderförderung insbesondere hinsichtlich der Zielerreichung zu evaluieren.

### 3 Stellungnahme des Sächsischen Staatsministeriums für Kultus

45 Das SMK pflichtete der Auffassung des SRH bez. der Subsidiarität der staatlichen Förderung bei.

46 Die vom Ministerium festgelegten Förderauswahlkriterien beschrieb es als einheitlich, transparent und nachvollziehbar und betonte die regional ausgewogene Verteilung, z. B. anhand der Schülerzahlen. Auf demografische Entwicklungen ging das Ministerium in seiner Stellungnahme nicht ein. Der bislang verzeichnete Antragsrückstau sei bis zum Sommer 2017 abgearbeitet worden.

47 Eine direkte Einflussnahme auf die Ausgestaltung der landeseinheitlichen Förderdatenbank sei aufgrund der Zuständigkeitsverteilung nicht möglich. Die Anwendung relativ starrer Vorgaben für die Planung von Schulgebäuden in Form von Raumprogrammempfehlungen bezeichnete das Ministerium als nicht zeitgemäß.

### 4 Schlussbemerkung

48 Der SRH begrüßt den Abbau des Antragsrückstaus. Er sieht jedoch weiterhin erhebliche Defizite im Förderverfahren und hält insoweit an seiner Auffassung fest.