



// Finanzpolitisches Arbeitspapier der GEW Hessen Nr. 4 //

# **BAUINVESTITIONEN UND INSTANDHALTUNGS-AUSGABEN IM SCHULBEREICH – EIN VERGLEICH DER LANDKREISE UND DER KREISFREIEN STÄDTE IN HESSEN**

Kai Eicker-Wolf

GEW Hessen  
Zimmerweg 12  
60325 Frankfurt

069 – 971293 0  
[info@gew-hessen.de](mailto:info@gew-hessen.de)

| Juni 2019

ISSN 2569-2062

## 1. Einleitung <sup>1</sup>

In der jüngeren Vergangenheit ist in den Medien immer wieder über den schlechten Zustand der deutschen Bildungsinfrastruktur berichtet worden, wobei Hessen mit Schulen in Kassel und in Neukirchen (Schwalm-Eder-Kreis) für besondere Schlagzeilen sorgte:

*„Einsturzgefahr: Stadt Kassel sperrt Trakt der Reuter-Schule.“<sup>2</sup>*

*„Wegen Steinschlag geschlossen. Risse in der Fassade, Hohlräume in den Wänden: Im hessischen Neukirchen mussten kurz vor den Ferien fünf Schulgebäude geschlossen werden – wegen Einsturzgefahr.“<sup>3</sup>*

Öffentliche Schulen, Kindertageseinrichtungen und Hochschulen sind Teil der staatlichen Infrastruktur – hierzu zählen alle dauerhaften Wirtschaftsgüter wie Straßen, Schulen, Rathäuser, Feuerwehrautos usw., die sich im Besitz der öffentlichen Hand befinden. Substantielle Ausgaben für Erhalt und Erweiterung der staatlichen Infrastruktur werden als staatliche Investitionen bezeichnet. Die Zuständigkeit für die Schulgebäude und die Tageseinrichtungen für Kinder liegt bei der kommunalen Ebene, diejenige für die Hochschulen bei den Bundesländern.

Der vorliegende Text wirft einen Blick auf die Entwicklung der Bauinvestitionen und Instandhaltungsausgaben im Bereich der Schulgebäude in Hessen. Dabei erfolgt eine Auswertung auf der Ebene der Landkreise und der kreisfreien Städte. Im 2. Abschnitt werden bundesweite Befunde zum Investitionsrückstand im Schulbereich, die auf Befragungen basieren, vorgestellt. Abschnitt 3 erläutert die Datengrundlage der aktuellen Untersuchung ausführlich. Die Ergebnisse werden im Abschnitt 4 dargestellt. Abschnitt 5 liefert ein Fazit.

Die vorgenommene Auswertung zu den Investitions- und Instandhaltungsausgaben im Schulbereich beruht zum einen auf einer Sonderauswertung des Hessischen Statistischen Landesamtes. Für die Bereitstellung der Daten, für die Beantwortung von Rückfragen und für Anregungen sei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Statistischen Landesamtes herzlich gedankt. Zum anderen wurden alle 33 Schulträger in Hessen kontaktiert, um Auskünfte zu Eigenbetrieben und über Bauprojekte in Form von Öffentlich-Privaten Partnerschaften im Schulbereich zu erhalten. So gut wie alle in diesem Zusammenhang angerufenen oder per E-Mail angeschriebenen Personen waren ausgesprochen kooperativ und haben mit ihren Auskünften die Ergänzung der Daten des Statistischen Landesamtes ermöglicht.<sup>4</sup> Auch Ihnen gilt Dank für Ihre Hilfe.

## 2. Befragungen und Hochrechnungen zur Schulinfrastruktur

Im Sommer 2018 hat die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) die Ergebnisse einer repräsentativen Onlinebefragung unter ihren Mitgliedern zur Gebäudesituation vorgestellt (GEW 2018). Befragt wurden Mitglieder, die in einer Bildungseinrichtung (Kindertagesstätte, allgemein- und berufsbildende Schule, Hochschule, Erwachsenen- und Weiterbildungseinrichtung) arbeiten. Im

---

<sup>1</sup> Für Korrekturen und Änderungsvorschläge danke ich Roman George und Katja Rietzler.

<sup>2</sup> HNA vom 20.04.2018, <https://www.hna.de/kassel/nord-holland-ort304156/einsturzgefahr-stadt-kassel-spaert-trakt-reuter-schule-9800747.html>.

<sup>3</sup> DER SPIEGEL vom 28.06.2018, <https://m.spiegel.de/lebenundlernen/schule/neukirchen-in-hessen-schulen-wegen-einsturzgefahr-gesperrt-a-1215138.html>.

<sup>4</sup> Ausnahmen bildeten hier lediglich die Landkreise Bergstraße und Darmstadt-Dieburg. Hierauf wird im Kapitel 3 noch einmal eingegangen.

Rahmen der als Online-Befragung durchgeführten Studie wurden rund 15.000 Personen angeschrieben – an der Umfrage beteiligten sich hiervon 2.720 Personen. Dies entspricht einem Ausschöpfungsgrad von 18,2 Prozent.

Während gut ein Viertel der Befragten mit dem Zustand der Gebäude sehr zufrieden (fünf Prozent) oder zufrieden (23 Prozent) ist, nehmen 38 Prozent eine ambivalente Haltung ein. Dem steht ein gutes Drittel gegenüber, das mit dem Zustand der Gebäude unzufrieden (24 Prozent) oder sehr unzufrieden (zehn Prozent) ist. In der Summe überwiegen damit die kritischen Einschätzungen um rund sechs Prozentpunkte.<sup>5</sup> Dabei wird der Gebäudezustand in Abhängigkeit vom Tätigkeitsbereich sehr unterschiedlich eingeschätzt (Tabelle 1).

Während die Beschäftigten aus den Tätigkeitsbereichen Hochschule sowie Erwachsenen- und Weiterbildung den baulichen Zustand ihrer Bildungseinrichtung überdurchschnittlich positiv sehen, und sich an den berufsbildenden Schulen die Zahl der Zufriedenen und Unzufriedenen ausgewogen darstellt, überwiegen bei den Befragten in den Kitas und den allgemeinbildenden Schulen die kritischen Stimmen.

**Tabelle 1: Bewertung des Gebäudezustands durch Mitglieder der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft, differenziert nach Tätigkeitsbereichen**

Tätigkeitsbereich	sehr zufrieden	zufrieden	unzufrieden/ sehr unzufrieden	Differenz zwischen positiver und negativer Bewertung
Erwachsenen-/Weiterbildung	14%	32%	24%	+ 22%-Punkte
Hochschule	3%	38%	21%	+ 20%-Punkte
berufsbildende Schule	6%	28%	33%	+1%-Punkt
Kindertagesstätte	6%	22%	33%	- 5%-Punkte
allgemeinbildende Schule, Sonderschule/Förderzentrum	5%	21%	35%	- 9%-Punkte

Quelle: GEW 2018, S. 10.

Insgesamt zeigt sich in der GEW-Umfrage eine recht hohe Unzufriedenheit mit dem Zustand der Bildungseinrichtungen, wobei sich hinter dem deutschen Durchschnitt erhebliche regionale Unterschiede verbergen. Einen hohen Investitionsrückstand bei beträchtlichen regionalen Disparitäten weist auch das KfW-Kommunalpanel regelmäßig aus.

Das KfW-Kommunalpanel ist eine seit dem Jahr 2009 vom Deutschen Institut für Urbanistik (Difu) im Auftrag der KfW Bankengruppe durchgeführte Studie, die auf einer jährlichen Befragung der Kämmereien von Landkreisen, Städten und Gemeinden beruht. Das KfW erkundigt sich in diesem Rahmen auch nach dem Investitionsrückstand auf der kommunalen Ebene – dieser Investitionsrückstand beschreibt das erforderliche Investitionsvolumen, um die kommunale Infrastruktur auf das gegenwärtig erforderliche quantitative und qualitative Niveau zu bringen. Der ermittelte Wert basiert auf einer nach Einwohnergröße, Region und Zuständigkeit gewichteten

<sup>5</sup> Auch GEW-Mitglieder in Hessen bewerten den Zustand ihrer Gebäude uneinheitlich – es besteht jedoch ein Übergewicht bei denjenigen, die sich kritisch äußern. So zeigen sich zwar 28 Prozent mit der Gebäudeinfrastruktur, in der sie arbeiten, zufrieden. Dem stehen aber 41 Prozent gegenüber, die mit dem Zustand ihrer Schulen, Kitas und Hochschulen unzufrieden bzw. sogar sehr unzufrieden sind. Rund 30 Prozent äußerten sich ambivalent (Vgl. Eicker-Wolf 2018).

bundesweit repräsentativen Hochrechnung. Dem aktuellen KfW-Kommunalpanel zufolge beläuft sich der ausgewiesene Investitionsrückstand im Schulbereich auf 42,8 Milliarden Euro (KfW Research 2019). Damit weisen die Schulen den höchsten Investitionsstau aller ausgewiesenen Bereiche auf – der Anteil beträgt 31 Prozent am gesamten von den Kommunen wahrgenommenen Investitionsdefizit in Höhe von 138,4 Milliarden Euro. Als Investitionshemmnisse werden – wie bereits in den Vorjahren – die hohe Kapazitätsauslastung in der Baubranche sowie Kapazitätsengpässe in der kommunalen Verwaltung genannt.<sup>6</sup>

Aufgrund des hohen Investitionsstaus auf der kommunalen Ebene hat der Bund seit 2015 gleich zwei Kommunalinvestitionsförderprogramme im Umfang von bundesweit je 3,5 Milliarden Euro beschlossen. Ein Teil des ersten Investitionsprogramms kam dem Schulbereich zu Gute, während das zweite Programm – verabschiedet im Sommer 2017 – finanzschwachen Kommunen ausschließlich zur Sanierung ihrer Schulen zufließt. Angesichts des bestehenden Investitionsstaus ist dies ersichtlich zu wenig Geld.

Selbst in Überlastungsanzeigen von Lehrkräften, von denen die GEW Hessen eine große Zahl ausgewertet hat (Eicker-Wolf/Freiling 2019), wird häufig auf erhebliche bauliche Mängel aufmerksam gemacht – die Zustände werden zum Teil mit dem Urteil „unerträglich“ versehen. Bemängelt werden unter anderem gesperrte Sporthallen und dass aufgrund nicht gegebener Barrierefreiheit „Exklusion statt Inklusion stattfindet“. Geklagt wird über Schimmel, Toiletten „in desolatem Zustand“, stark renovierungsbedürftige und zu kleine Klassenräume, über lange Zeiträume beschädigte Spielgeräte auf dem Pausenhof sowie den fehlenden räumlichen Rahmen zur Umsetzung einer vernünftigen Ganztagsbeschulung. Auch über veraltete Heizungen sowie einen fehlenden Schutz vor starker Sonneneinstrahlung und einer damit einhergehenden Überhitzung der Klassenräume im Sommer wird Beschwerde geführt.

### **3. Fragestellung und Datengrundlage**

In Hessen ist der Investitionsstau im Schulbereich immer wieder Thema in den Medien gewesen.<sup>7</sup> Leider sind nur sehr wenige Zahlen für einzelne Kommunen zum Investitionsrückstand verfügbar;<sup>8</sup> ein entsprechender Wert für Hessen insgesamt ist bisher nicht ermittelt worden.

Um einen Eindruck zur Bauinvestitionstätigkeit, den Instandhaltungsausgaben sowie den Miet- und Pachtausgaben im Schulbereich auf der Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte zu erhalten, hat die GEW Hessen beim Hessischen Statistischen Landesamt eine Sonderauswertung in Auftrag gegeben. Diese Auswertung wurde in Form von zwei Datenlieferungen im März und im April 2019 zur

---

<sup>6</sup> Dies stimmt mit Ergebnissen von Gornig/Michelsen (2017) überein: In den 20 Jahren von 1991 bis 2010 ist die Zahl der mit Baufragen befassten Personen im Öffentlichen Dienst der Kommunen deutschlandweit um rund 35 Prozent gesunken, und auch im darauf folgenden Zeitraum bis 2015 ist die entsprechende Beschäftigtenzahl noch einmal um annähernd zehn Prozent zurückgegangen.

<sup>7</sup> Vgl. z.B. Nils Kreimeier: Warum Schulen ein Sanierungsfall sind, in Capital, 14. November 2017, <https://www.capital.de/wirtschaft-politik/investitionsstau-warum-schulen-ein-sanierungsfall-sind>; Ruth Herberg: Genug Geld für marode Schulen?, in: FR vom 02.03.2018, <https://www.fr.de/rhein-main/bertelsmann-stiftung-org26398/genug-geld-marode-schulen-10987029.html>; Matthias Trautsch: Investitionsbedarf an Schulen: Gewerkschaften fordern mehr Geld für Schulbauten, FAZ vom 13.07.2018, <https://www.faz.net/aktuell/rhein-main/investitionsbedarf-hessische-schultraeger-sind-unterfinanziert-15686968.html>.

<sup>8</sup> Vgl. Eicker-Wolf/Truger (2018): 5.

Verfügung gestellt – sie enthalten die entsprechenden Angaben für die Kern- und Extrahaushalte der hessischen Kommunen für die Jahre von 1992 bis 2017 (Investitionen bis 2018).<sup>9</sup>

Die Finanzstatistik steht seit den 1980er Jahren durch vermehrte Ausgliederungen von Aktivitäten aus den Kernhaushalten vor einem Erfassungsproblem (Schmidt 2011). Parallel zu den Ausgliederungen erfolgt häufig die Neugründung von öffentlichen *Fonds, Einrichtungen und Unternehmen* (FEUs), die diese Aufgaben übernehmen. Diese Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, an denen die Kernhaushalte mit mehr als 50 Prozent des Stimmrechts bzw. des Nennkapitals beteiligt sind, werden wiederum in zwei Gruppen unterschieden. Zusammen mit den Kernhaushalten zählen die Extrahaushalte zum Staatssektor bzw. zum öffentlichen Gesamthaushalt. *Extrahaushalte* zeichnen sich dadurch aus, dass ihr Eigenfinanzierungsgrad durch Umsatzerlöse weniger als 50 Prozent beträgt. Ist der Eigenfinanzierungsgrad hingegen höher als 50 Prozent, dann gilt die entsprechende Institution als Marktproduzent und zählt zu den *sonstigen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen* (sonstige FEUs). Lediglich dann, wenn mehr als 80 Prozent des Umsatzes mit den öffentlichen Haushalten getätigt werden, zählt auch ein Unternehmen mit einem Eigenfinanzierungsgrad von mehr als 50 Prozent zu den Extrahaushalten. Die sonstigen FEUs werden nicht zum Öffentlichen Gesamthaushalt gerechnet. Sie bilden mit den Kern- und Extrahaushalten den öffentlichen Bereich.

Ausgliederungen in Extrahaushalte und sonstige FEUs haben verschiedene Ursachen. Zu nennen sind etwa ein stärker betriebswirtschaftlich orientiertes Verständnis von Verwaltungsarbeit, die Flucht aus den Arbeits- und Entlohnungsstrukturen des öffentlichen Dienstes sowie – angesichts der finanziellen Krise der kommunalen Kernhaushalte – die besseren Möglichkeiten der Kreditfinanzierung von staatlichen Investitionen. Für die hier aufgeworfene Frage sind die Ausgliederungen aus den kommunalen Kernhaushalten relevant, da auf der Gemeindeebene auch Schulen und Kindertageseinrichtungen in den Bereich der sonstigen FEUs ausgegliedert worden sind. In diesem Falle werden sie als privatwirtschaftlich erfasst und nicht mehr zum Staatssektor gezählt – das heißt, die Einnahmen und Ausgaben werden nicht mehr in der Finanzstatistik abgebildet.

Um die Sonderauswertung um die Ausgliederungen in sonstige FEUs und um Schulbauten in Form von so genannten Öffentlich-Privaten Partnerschaften (ÖPP)<sup>10</sup> zu ergänzen, sind sämtliche Schulträger in Hessen kontaktiert worden. Hessen ist neben Thüringen das einzige Bundesland, dessen öffentliche Schulträger im Wesentlichen die 21 Landkreise und die fünf kreisfreien Städte sind. Hinzu kommen in Hessen die fünf größten Sonderstatusstädte<sup>11</sup> sowie die kreisangehörigen Städte Kelsterbach (Kreis Groß-Gerau) und Oestrich-Winkel (Rheingau-Taunus-Kreis), so dass sich insgesamt 33 Schulträger ergeben.

---

<sup>9</sup> Auszahlungen der Kernhaushalte der Gemeinden und Gemeindeverbände für Bauinvestitionen im Schulbereich auf Ebene der Gesamtkreise (kreisfreie Städte bzw. Kreisverwaltung und kreisangehörigen Gemeinden) sowie Auszahlungen der Kernhaushalte der Gemeinden und Gemeindeverbände für Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen im Schulbereich. Instandhaltungsausgaben (Unterhaltungsausgaben) haben das Ziel, bauliche Anlagen und Grundstücke in einem ordnungsgemäßen Zustand zu erhalten. Investitionen hingegen sind dadurch gekennzeichnet, dass etwas Neues bzw. bisher nicht Vorhandenes gebaut wird.

<sup>10</sup> Vgl. dazu grundlegend und kritisch Eicker-Wolf/Schreiner (2017).

<sup>11</sup> Sonderstatusstädte haben mehr als 50.000 Einwohner. Sie haben mehr Aufgaben und Rechte als andere kreisangehörige Gemeinden, gehören aber zu einem Landkreis. Von den sieben Sonderstatusstädten in Hessen sind fünf Schulträger: Hanau, Gießen, Marburg, Fulda und Rüsselsheim.

Die folgenden Schulträger haben oder hatten ihre Schulen in Eigenbetriebe ausgelagert: die Städte Darmstadt und Hanau sowie die Landkreise Bergstraße, Darmstadt-Dieburg, Odenwald, Limburg-Weilburg, Waldeck-Frankenberg und der Werra-Meißner-Kreis. Die Stadt Offenbach hat die Instandhaltung der Schulgebäude schon vor 1992 an einen Eigenbetrieb übertragen.

In Form von ÖPP wurde in den folgenden Kreisen und kreisfreien Städten gebaut: Frankfurt, Stadt Offenbach, Landkreis Offenbach, Landkreis Groß-Gerau, Lahn-Dill-Kreis, Vogelsbergkreis, Landkreis Kassel.

Zu den Eigenbetrieben wurden von den Landkreisen Bergstraße und Darmstadt-Dieburg die angefragten Daten verweigert. Der Kreis Waldeck-Frankenberg hat es aus zeitlichen Gründen nicht geschafft, die erfragten Zeitreihen in der gewünschten Frist zur Verfügung zu stellen – sie können erst nach Veröffentlichung dieses Textes nachgereicht werden.

Von Relevanz ist in diesem Kontext auch die Antwort auf eine Kleine Anfrage des Abgeordneten Jan Schalauske (DIE LINKE) im Hessischen Landtag vom 06.03.2019 zur Ausgliederungen von Schulen in sonstige FEUs und zu ÖPP-Projekten im Schulbereich – gefragt wurde hier auch nach den entsprechenden Investitions- und Instandhaltungsausgaben.<sup>12</sup> Zumindest der Landkreis Darmstadt-Dieburg hat im Rahmen der Anfrage unzutreffend geantwortet. So ist z.B. auf Seite 4 (Anlage 1) der Kleinen Anfrage die Antwort der Landkreise Darmstadt-Dieburg und Bergstraße zusammengefasst wiedergegeben. Dort steht wörtlich: „Der Kreis Darmstadt-Dieburg und der Kreis Bergstraße meldeten, dass das Gebäudemanagement der Schulgebäude in einen Eigenbetrieb ausgegliedert sei. Beide Landkreise gehen davon aus, dass diese Form der Ausgliederung im Zusammenhang mit der Kleinen Anfrage nicht relevant ist.“ Es gibt eine Liste aller sonstigen FEUs in Deutschland, die das Statistische Bundesamt kurz vor Weihnachten des vergangenen Jahres veröffentlicht hat (Statistisches Bundesamt 2018).<sup>13</sup> In dieser Liste findet sich auf Seite 88 der Eintrag „Da-Di Werk Eigenbetrieb für Gebäude- und Umweltmanagement des Landkreises Darmstadt-Dieburg“.<sup>14</sup> Der Eigenbetrieb Da-Di-Werk gehört mithin zu den sonstigen FEUs und hätte die Investitions- und Instandhaltungsausgaben für seine Schulen dem Hessischen Ministerium des Innern und für Sport, das die Kleine Anfrage bearbeitet hat, melden müssen.

Aufgrund der fehlenden Zahlen für Investitionen und Instandhaltung müssen die drei oben genannten Landkreise bei der im folgenden Kapitel präsentierten Auswertung außen vor bleiben. Immerhin konnten durch die hier erfolgte Untersuchung 23 von 26 kreisfreien Städten bzw. Landkreisen berücksichtigt werden – das entspricht einer Quote von fast 90 Prozent.

Im Gegensatz zu den Eigenbetrieben konnten zu allen ÖPP-Projekten ausführliche Informationen eingeholt werden. Wenn die Investitionsausgaben, wie etwa im Falle des Landkreises Groß-Gerau, nicht bereits in den Investitionsausgaben des Kernhaushalts berücksichtigt waren, dann ist das gesamte im Rahmen des jeweiligen ÖPP-Projektes verausgabte Investitionsvolumen zu den

---

<sup>12</sup> Drucksache 20/291, zu finden unter <http://starweb.hessen.de/cache/DRS/20/1/00291.pdf>.

<sup>13</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt (2018b).

<sup>14</sup> Der Eigenbetrieb des Landkreises Bergstraße ist ein Extrahaushalt, dies geht aus der entsprechenden Liste des Statistischen Bundesamtes hervor: auf S. 88 der aktuellen Liste findet sich der Eintrag „Schule und Gebäudewirtschaft Kreis Bergstraße“ (vgl. Statistisches Bundesamt 2018a). Die Zahlen für diesen Eigenbetrieb hätten also folglich in der Sonderauswertung des Statistischen Landesamtes enthalten sein müssen. Dies ist aber nicht der Fall, da Werte für Extrahaushalte lediglich für den Main-Kinzig-Kreis ausgewiesen werden. Hier liegt ganz offensichtlich ein Fehler bei der statistischen Erfassung vor.

Investitionen der öffentlichen Haushalte hinzuaddiert worden – und zwar auf Basis von Angaben der jeweiligen Städte/Landkreise in den entsprechenden Jahren der Sanierung bzw. des Neubaus.

Ein Problem besteht bei der Stadt Frankfurt: Hier wurden mehrere ÖPP-Projekte verwirklicht, wobei mit Ausnahme einer Schule zwei größere „Pakete“ geschnürt wurden. In diesen beiden „Paketen“ sind auch nicht-schulische Bildungseinrichtungen (Volkshochschule, Bibliothek usw.) enthalten, die nicht herausgerechnet werden können. Deshalb enthält die im Folgenden dargestellte Auswertung für Frankfurt zwei Werte (mit und ohne die beiden ÖPP-Pakete).

Eine gewisse Unschärfe ist dadurch gegeben, dass zum Teil Schulgebäude von Dritten auf Dauer angemietet werden, dies ist etwa in der Stadt Marburg bei einer Schule der Fall. Im Rheingau-Taunus-Kreis werden sogar fünf Schulen bei den Miet- und Pachtausgaben im Schulbereich erfasst. Miet- und Pachtverhältnisse bleiben bei der im Folgenden präsentierten Auswertung unberücksichtigt.

#### **4. Bauinvestitions- und Instandhaltungsausgaben im Vergleich**

Tabelle 2 enthält die Ergebnisse einer Vergleichsberechnung zu den Investitions- und Instandhaltungsausgaben im Schulbereich auf der Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte in Hessen. Dabei handelt es sich um reale jahresdurchschnittliche Werte je Schülerin/je Schüler. Diese wurden wie folgt ermittelt.

Das Hessische Statistische Landesamt hat wie bereits erwähnt für die GEW Hessen eine Sonderauswertung vorgenommen, die für den Zeitraum von 1992 bis 2017 die Bauinvestitions- und Instandhaltungsausgaben sowie die Ausgaben für Mieten und Pachten im Schulbereich auf der Ebene der Kreise und kreisfreien Städte enthält. Dabei handelt es sich um jährliche Angaben jeweils für die Kern- und Extrahaushalte.<sup>15</sup> Die Miet- und Pachtausgaben spielen für die Auswertung keine unmittelbare Rolle und werden hier nicht weiter behandelt. Außerdem hat das Hessische Statistische Landesamt die jährliche Zahl der Schülerinnen und Schüler (öffentliche allgemeinbildende Schulen und Berufsschulen) zur Verfügung gestellt.

Die Zahlenreihen des Statistischen Landesamtes wurden um die entsprechenden Werte der in Eigenbetriebe ausgegliederten Schulen und um die Investitionsausgaben im Rahmen von ÖPP-Projekten ergänzt. Um hier einen lückenlosen Überblick zu erhalten, wurden alle 33 Schulträger in Hessen kontaktiert. Da die Auswertung hier auf der Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte erfolgt, sind bei den Kreisen auch jene kreisangehörigen Städte enthalten, die Schulträger sind.

Auf Basis dieser Daten konnten die jährlichen Investitions- und Instandhaltungsausgaben pro Schülerin/pro Schüler für die Jahre von 1992 bis 2017 errechnet werden. Aus Gründen der Vergleichbarkeit wurden die Jahreswerte um Preisveränderungen bereinigt und in Preise des Jahres 2010 umgerechnet. Auf dieser Basis ist dann für den genannten Zeitraum ein *realer jahresdurchschnittlicher Pro-Kopf-Wert* ermittelt worden.

---

<sup>15</sup> Werte für Extrahaushalte waren in geringem Umfang nur beim Main-Kinzig-Kreis relevant.

**Tabelle 2: Durchschnittliche reale Bauinvestitions- und Instandhaltungsausgaben im Schulbereich pro Schülerin/pro Schüler<sup>1</sup> (1992-2017)**

Landkreis, kreisfreie Stadt	Bauinvestitionen pro Schülerin/pro Schüler in Euro	Instandhaltung pro Schülerin/pro Schüler in Euro	Summe in Euro
Landkreis Darmstadt-Dieburg <sup>2</sup>	<i>Antwort verweigert</i>		
Landkreis Bergstraße <sup>3</sup>	<i>Antwort verweigert</i>		
Landkreis Waldeck-Frankenberg <sup>4</sup>	<i>Daten konnten nicht rechtzeitig zusammengestellt werden (werden nachgereicht)</i>		
Kassel, documenta-Stadt	171	75	246
Vogelsbergkreis	289	69	358
Schwalm-Eder-Kreis	275	139	414
Landkreis Hersfeld-Rotenburg	298	118	415
Landkreis Gießen	343	73	417
Wetteraukreis	335	103	438
Landkreis Fulda	298	155	453
Darmstadt	376	84	460
Main-Kinzig-Kreis	382	106	488
Landkreis Limburg-Weilburg	414	86	501
Landkreis Marburg-Biedenkopf	420	91	511
Odenwaldkreis	414	113	527
Stadt Offenbach	528	7	535
Wiesbaden	404	156	561
Werra-Meißner-Kreis	463	106	569
Landkreis Offenbach	428	162	590
Lahn-Dill-Kreis	446	156	601
Landkreis Kassel	563	73	635
Rheingau-Taunus-Kreis	480	195	675
Frankfurt	460 (540)	293	753 (833)
Landkreis Groß-Gerau	642	163	805
Main-Taunus-Kreis	663	204	867
Hochtaunuskreis	1136	163	1299
<b>Durchschnitt</b>	<b>445</b>	<b>126</b>	<b>570</b>

<sup>1</sup> durchschnittlicher Jahreswert, real in Preisen von 2010. Abweichungen bei der Summe rundungsbedingt.

<sup>2</sup> Seit dem Jahr 2008 werden die Schulen im Landkreis Darmstadt-Dieburg im Dadi-Werk (Eigenbetrieb für Gebäude- und Umweltmanagement des Landkreises Darmstadt-Dieburg) verwaltet. Der Landkreis hat ohne plausible Angabe von Gründen die Herausgabe der benötigten Daten für seinen Eigenbetrieb verweigert.

<sup>3</sup> Seit dem Jahr 2006 werden die Schulen des Landkreises Bergstraße durch den Eigenbetrieb Schule und Gebäudewirtschaft verwaltet. Auch der Kreis Bergstraße hat ohne eine plausible Angabe von Gründen die Herausgabe der erbetenen Daten für seinen Eigenbetrieb verweigert.

<sup>4</sup> Der Landkreis Waldeck-Frankenberg hatte seine Schulen von 2003 bis 2017 in den Eigenbetrieb Gebäudemanagement ausgegliedert. Aus organisatorischen Gründen war die rechtzeitige Lieferung der benötigten Daten nicht möglich – eine Nachlieferung ist zugesagt.

<sup>5</sup> Der Kreis Vogelsberg hat von 2011 bis 2013 eine Schule als ÖPP-Projekt in Höhe von 16 Millionen Euro gebaut (nicht im Kernhaushalt enthalten).

<sup>6</sup> Die Stadt Darmstadt hat ihre Schulen im Jahr 2008 in das Immobilienmanagement Darmstadt (IDA) ausgegliedert.

<sup>7</sup> Die Stadt Hanau als Sonderstatusstadt im Main-Kinzig-Kreis hat ihre Schulen ab dem Jahr 2007 in das Immobilien- und Baumanagement (IBM) der Stadt Hanau ausgegliedert.

<sup>8</sup> Der Landkreis Limburg-Weilburg hat seine Schulen ab dem Jahr 2009 in den Eigenbetrieb Gebäudewirtschaft Limburg-Weilburg ausgegliedert.

<sup>9</sup> Der Odenwaldkreis hat seine Schulen ab dem Jahr 2007 in den Eigenbetrieb Bau- und Immobilienmanagement ausgegliedert.



<sup>10</sup> Die Stadt Offenbach hat die Instandhaltung der Schulen ab 1992 weitestgehend in den Eigenbetrieb GBM Gebäudemanagement GmbH ausgegliedert. Die Zahlen für die 1990er Jahre und für die erste Zeit nach der Jahrtausendwende sind nicht verfügbar, so dass die Instandhaltungsausgaben des Eigenbetriebs hier nicht berücksichtigt werden können. Damit fällt der Wert der Stadt Offenbach zu gering aus.

<sup>11</sup> Die Stadt Wiesbaden hat drei Schulen durch die WiBau GmbH (100% Tochter der Stadt) gebaut und an das Schulamt vermietet. Die Investitionssummen für die drei Schulen sind enthalten.

<sup>12</sup> Der *Werra-Meißner-Kreis* hatte seine Schulen im Zeitraum von 1999 bis 2014 in den Eigenbetrieb Gebäudemanagement Werra-Meißner-Kreis ausgegliedert.

<sup>13</sup> Das Facility Management der Schulen im Kreis Offenbach wurde im Rahmen einer ÖPP ausgegliedert. Allerdings finden sich die Aufwendungen für die Schulen weiterhin im Kernhaushalt des Kreises Offenbach (Zahlungen erfolgen an die ÖPP-Gesellschaften, die die Abwicklung durchführen).

<sup>14</sup> Der Lahn-Dill-Kreis hat in den Jahren 2007/08 zwei Schulen in Wetzlar über ÖPP-Projekte saniert bzw. neu gebaut (Investitionsvolumen: 27 Millionen Euro).

<sup>15</sup> Im Landkreis Kassel sind mehrere Schulen in Form von ÖPP gebaut worden, die Instandhaltung liegt aber beim Kreis. Die Investitionsausgaben beliefen sich in den Jahren 2006 bis 2012 auf insgesamt 210 Millionen Euro.

<sup>16</sup> Im Rahmen des ÖPP-Projekts „Bildungszentrum Ostend“ (Investitionsvolumen 54.640.871 Euro) wurden im Zeitraum von 2003 bis 2005 neben Räumen für ein Konservatorium, die Volkshochschule und die heutige Frankfurt School of Finance and Management auch Räume für mehrere Schulen errichtet.

In einem weiteren ÖPP-Projekt wurden Sanierung/Umbau, Neubau/Erweiterung weiterer städtischer Schulen mit den angeschlossenen Einrichtungen Bildungs- und Kulturzentrum sowie einiger städtischer Einrichtungen (Stadtbücherei u.a.m.) realisiert. Das Investitionsvolumen betrug 109.118.264 Euro (Bauphase 2007 bis 2009).

Auch der Bau der IGS West mit einem Investitionsvolumen von 27.289.656 Euro erfolgte im Rahmen eines ÖPP-Projekts (gebaut 2014/15).

Der Wert für Frankfurt ohne Klammer enthält die IGS West, der Wert in der Klammer die beiden anderen ÖPP-Pakete – eine Trennung der Investitionsvolumen für die Schulen in diesen beiden Paketen war leider nicht möglich. Deshalb ist der Klammerwert zu hoch, der Wert ohne Klammern allerdings zu klein.

<sup>17</sup> Im Landkreis Groß-Gerau ist die erste in Form von ÖPP gebaute Schule im Jahr 2005 fertiggestellt worden. Seitdem sind bis August 2017 insgesamt 13 Schulen auf diese Art gebaut worden. Die so gebauten Schulen sind im Kernhaushalt bei den Investitionen bzw. der Instandhaltung erfasst.

#### **Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt (Sonderauswertungen), Angaben von Stadt- und Kreisverwaltungen, eigene Berechnung.**

Bei der Auslegung der Zahlen sind Einschränkungen zu machen – das heißt, sie sollten vorsichtig interpretiert werden. So sagen sie nicht unbedingt etwas über den Zustand der Schulgebäude im jeweiligen Kreis bzw. der kreisfreien Stadt aus. So muss bedacht werden, dass der Gebäudezustand zu Beginn des hier analysierten Zeitraums ganz unterschiedlich ausgefallen sein kann. Außerdem spielt natürlich auch die Entwicklung der Zahl der Schülerinnen und Schüler eine Rolle. Zu bedenken ist auch, dass es sich um einen Durchschnittswert handelt, in den alle öffentlichen Schulen eingehen. Auch kann man nicht ohne Weiteres Investitionen und Instandhaltungsaufwendungen addieren. Trotz dieser Einschränkungen lassen sich aus den Daten Schlussfolgerungen ableiten. Auffällig ist zunächst einmal der vergleichsweise sehr hohe Wert des Hochtaunuskreises und die große Spannweite, die die Werte aufweisen – so hat der Landkreis Hochtaunus pro Jahr und pro Schülerin/Schüler real fünfmal so viel für Investitionen und Instandhaltung seiner Schulgebäude aufgewandt wie das Schlusslicht, die Stadt Kassel. Und auch die Landkreise Main-Taunus und Groß-Gerau weisen immerhin noch einen dreimal so hohen Pro-Kopf-Wert wie die Stadt Kassel auf.

Wenig überraschend ist, dass im hier präsentierten Vergleich mit der Stadt Kassel und dem Schwalm-Eder-Kreis zwei Gebietskörperschaften ganz am Ende gelandet sind, die im vergangenen Jahr aufgrund von einsturzgefährdeten Schulen in den Medien waren – entsprechende Schlagzeilen finden sich in der Einleitung dieses Papiers.

Die Stadt Frankfurt weist einen vergleichsweise hohen Pro-Kopf-Wert bei den Investitionen und insbesondere bei der Instandhaltung auf. Allerdings dürfte Frankfurt unter den hessischen Städten auch den mit Abstand größten Investitionsrückstand im Schulbereich haben – so ist in der

Öffentlichkeit im Jahr 2015 der Betrag von einer Milliarde Euro genannt worden.<sup>16</sup> Dabei ist aber zu berücksichtigen, dass die Zahl der Schülerinnen und Schüler in Frankfurt stark zunimmt. Außerdem dürfte in Frankfurt im Vergleich zu anderen Kommunen ein hoher Bestand recht alter Schulgebäude bestehen.

## 5. Schlussfolgerungen

Die hier aufbereiteten und errechneten Werte – die pro Schülerin/pro Schüler im langjährigen Durchschnitt verausgabten realen Bauinvestitionen und Instandhaltungsaufwendungen für Schulgebäude – weisen eine sehr große Spannweite auf. Auch wenn die Aussagekraft von Vergleichen gewissen Einschränkungen unterliegt, und eine vorsichtige Interpretation angeraten ist: Die Zahlen sind zumindest ein deutlicher Hinweis darauf, dass Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene in Hessen in baulich sehr unterschiedlich guten Schulräumen unterrichtet werden. Damit aber stellt sich bereits innerhalb eines Bundeslands die Frage nach der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse – ein im Hochtaunuskreis geborenes Kind dürfte eine sehr viel höhere Chance auf den Besuch einer Schule mit einem guten Gebäude haben als ein Kind in der Stadt Kassel. Ferner muss hinterfragt werden, ob Investitionsförderprogramme für die Kommunen nicht gezielter ausgerichtet werden müssten. Vorrangig muss es darum gehen, die ausgeprägten regionalen Disparitäten zu überwinden. Der hohe bestehende Investitionsstau, den das KfW-Kommunalpanel jährlich für den Schulbereich ausweist, legt zudem eine deutlich bessere finanzielle Ausstattung der Kommunen nahe.

Ganz generell ist ein Vergleich der Investitionstätigkeit auf der kommunalen Ebene im Schulbereich durch Ausgliederungen und ÖPP deutlich erschwert.<sup>17</sup> Deshalb wäre eine speziell hierauf ausgerichtete Statistik wünschenswert, die Kern- und Extrahaushalte sowie sonstige FEUs und ÖPP-Projekte erfasst. Ergänzt werden müsste eine solche Statistik durch Daten zum Gebäudebestand und zum Investitionsrückstand. Auf dieser Grundlage könnten dann gezielt Maßnahmen in Angriff genommen werden, um die Schulinfrastruktur in einen angemessenen Zustand zu versetzen.

---

<sup>16</sup> Vgl. Matthias Trautsch: *So viel könnten Frankfurts Schulen kosten*, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 11.03.2015, <http://www.faz.net/aktuell/rhein-main/Frankfurt/schulentwicklungsplan-veroeffentlicht-eine-milliarde-euro-fuer-frankfurter-schulen-13475790.html>.

<sup>17</sup> Dieses Problem hat auch Auswirkungen auf Vergleiche zwischen den Bundesländern, da nicht bekannt ist, in welchem Umfang Ausgliederungen von Schulen in sonstige FEUs stattgefunden und ÖPP-Projekte im Schulbereich umgesetzt worden sind. Hilfsweise kann auf die Miet- und Pachtausgaben im Schulbereich zurückgegriffen werden, da viele Kommunen über die Kernhaushalte die Schulen von ihren Eigenbetrieben mieten. Zum Teil erfolgt die Finanzierung der Eigenbetriebe allerdings auch über Zuweisungen aus den Kernhaushalten, so dass ein Einbezug der Miet- und Pachtzahlungen letztlich mit großen Unsicherheiten behaftet ist.

## Literatur

Eicker-Wolf, Kai (2018): Bildung braucht gute Räume, in: HLZ 12/2018, S. 20-21.

Eicker-Wolf, Kai/Freiling, Harald (2019): Kollegien am Limit. Eine Auswertung der Überlastungsanzeigen von hessischen Schulen, in: HLZ 5/2019, S. 22-23.

Eicker-Wolf, Kai/Schreiner, Patrick (2017): Mit Tempo in die Privatisierung, Köln.

Eicker-Wolf, Kai/Truger, Achim (2018): Wie notwendig sind kommunale Investitionsprogramme in Hessen? Arbeitspapier Nr. 2 der GEW Hessen, Frankfurt.

GEW (2018): Gebäudequalität von Bildungseinrichtungen. Ergebnisse der GEW-Mitgliederbefragung 2018. Durchgeführt von Mauss Research im Auftrag der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft. Berlin.

Gornig, Martin/Michelsen, Claus (2017): Kommunale Investitionsschwäche: Engpässe bei Planungs- und Baukapazitäten bremsen Städte und Gemeinden aus, DIW Wochenbericht 11/2017, S. 211-219.

KfW Research (2019). KfW-Kommunalpanel 2019. Frankfurt am Main.

Schmidt, Nora (2011): Ausgliederungen aus den Kernhaushalten: öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen. In: Wirtschaft und Statistik (2), S. 154-163.

Statistisches Bundesamt (2018a): Finanzen und Steuern – Liste der der Extrahaushalte, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2018b): Finanzen und Steuern – Liste der sonstigen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, Wiesbaden.