



# **BAUINVESTITIONEN UND UNTERHALTUNGSAusGABEN IM SCHULBEREICH IN Thüringen**

**Kai Eicker-Wolf**

**DGB Hessen-Thüringen**

**August 2021**

## **Einleitung**

Öffentliche Schulen, kommunale Kindertageseinrichtungen und staatliche Hochschulen sind Teil der öffentlichen Infrastruktur. Zu letzterer zählen alle dauerhaften Wirtschaftsgüter, die sich im Besitz der öffentlichen Hand befinden. Substanzielle Ausgaben für Erhalt und Erweiterung der staatlichen Infrastruktur werden als staatliche Investitionen bezeichnet. Die Zuständigkeit für die Schulgebäude und die Tageseinrichtungen für Kinder liegt auf der kommunalen Ebene, diejenige für die Hochschulen bei den Bundesländern. Für alle Bereiche der öffentlichen Bildungsinfrastruktur sind erhebliche Investitionsrückstände auszumachen (vgl. Eicker-Wolf 2020).

Der vorliegende Text wirft einen Blick auf die Entwicklung der Bauinvestitionen und Unterhaltungsausgaben im Bereich der Schulgebäude in Thüringen. Dabei orientiert sich die im Folgenden dargestellte Untersuchung methodisch an einer vergleichbaren Auswertung für das Bundesland Hessen, deren Ergebnisse im letzten Jahr publiziert worden sind (Eicker-Wolf 2020b und Eicker-Wolf/Rietzler 2020a).

Die vorgenommene Auswertung zu den Investitions- und Unterhaltungsausgaben im Schulbereich in Thüringen beruht zum einen auf einer Sonderauswertung des Thüringer Landesamtes für Statistik. Für die Bereitstellung der Daten und für die Beantwortung von Rückfragen sei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Statistischen Landesamtes herzlich gedankt.

Zum anderen wurden alle 33 Schulträger in Thüringen kontaktiert, um Auskünfte zu möglichen Ausgliederungen aus dem Kernhaushalt 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 mit einer Ausnahme ausgesprochen kooperativ und haben mit ihren Auskünften die Ergänzung der Daten des Statistischen Landesamtes ermöglicht.<sup>1</sup> Auch Ihnen sei nochmals Dank für Ihre Hilfe ausgesprochen.

## **Fragestellung, Datenlage und Probleme**

Um einen Eindruck zur Bauinvestitionstätigkeit, den Unterhaltungsausgaben sowie den Miet- und Pachttausgaben im Schulbereich auf der Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte zu erhalten, hat der DGB Hessen-Thüringen wie einleitend schon erwähnt beim Thüringer Landesamt für Statistik eine Sonderauswertung in Auftrag gegeben. Diese Auswertung wurde in Form von mehreren Datenlieferungen zur Verfügung gestellt – sie enthalten die entsprechenden Angaben für die Kernhaushalte der Kommunen in Thüringen für die Jahre von 1995 bis 2018 (Extrahaushalte spielen in Thüringen anders als in Hessen dabei überhaupt keine Rolle).

Ursprünglich angefragt waren wie in der ebenfalls schon angesprochenen Studie zu Hessen Daten ab dem Jahr 1992. Diese liegen dem Thüringer Landesamt für Statistik allerdings für die Jahre 1992-1994 nicht vor. Dies ist bedauerlich, da damit Jahre mit hohen Investitionen in Thüringen nicht berücksichtigt werden können.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Ausnahmen bilden hier lediglich die Städte Gera, Weimar und Eisenach. Hierauf wird im Kapitel 2 noch einmal eingegangen.

<sup>2</sup> Auf der Landesebene sind diese Zahlen für die Jahre 1992-1994 verfügbar, aber nicht für die regionale Ebene. Zu den Ausgaben für Bauinvestitionen, Unterhalt sowie Mieten und Pachten im Schulbereich in Thüringen ab 1992 vgl. Eicker-Wolf (2020b: 16) und Eicker-Wolf/Rietzler (2020).

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.<sup>3</sup> 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 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>4</sup> zu ergänzen, sind alle Schulträger in Thüringen kontaktiert worden. Thüringen ist neben Hessen das einzige Bundesland, dessen öffentliche Schulträger im Wesentlichen die Landkreise und die kreisfreien Städte sind.

Die Schulträger Jena, Gera und Weimar haben – oder hatten zwischenzeitlich – ihre Schulen bzw. den Unterhalt der Schulen ganz oder teilweise in Eigenbetriebe ausgelagert. Die Stadt Eisenach hat die Unterhaltung der Schulgebäude seit Mitte der 2000er Jahre einem optimierten Regiebetrieb mit eigenem Wirtschaftsplan übertragen.

In Form von ÖPP wurde in den folgenden Kreisen und kreisfreien Städten gebaut: Landkreis Nordhausen, Unstrut-Hainich-Kreis, Landkreis Saalfeld-Rudolstadt, Saale-Orla-Kreis, Landkreis Altenburger Land und Stadt Eisenach.

Leider fehlen Daten in erheblichem Umfang für die Städte Gera und Eisenach, die deshalb nicht bzw. zum Teil nicht berücksichtigt werden können. Das Fehlen der Daten für Gera geht auf sehr früh erfolgte Ausgliederungen Ende der 1990er Jahre zurück. Die Stadt Eisenach sah sich außer Stande, die Daten für die ausgegliederte Unterhaltung der Schulgebäude zur

---

<sup>3</sup> Zu Entwicklung und Bedeutung von Ausgliederungen auf der kommunalen Ebene vgl. z.B. Kilian u.a. (2006) Reichard/Röber (2019).

<sup>4</sup> Vgl. dazu grundlegend und kritisch Eicker-Wolf/Schreiner (2017).

Verfügung zu stellen. Hier erfolgten aber zumindest die gewünschten Angaben zu ÖPP. Für Eisenach ist generell zu beachten, dass die Stadt bis 1998 zum Wartburgkreis gehörte, und die Angaben zu den Investitionen erst ab diesem Zeitpunkt beginnen. In den Jahren vor 1998 sind die entsprechenden Zahlen zu Eisenach beim Wartburgkreis erfasst.

### **Bauinvestitions- und Unterhaltungsausgaben im Schulbereich in Thüringen**

Die folgende Tabelle enthält die Ergebnisse einer Vergleichsberechnung zu den Investitions- und Unterhaltungsausgaben im Schulbereich auf der Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte in Thüringen. Dabei handelt es sich um reale jahresdurchschnittliche Werte je Schülerin/je Schüler für den Zeitraum 1995-1998. Diese wurden wie folgt ermittelt.

Das Thüringer Landesamt für Statistik hat wie erläutert eine Sonderauswertung vorgenommen, die für den Zeitraum von 1995 bis 2018 die Bauinvestitions- und Unterhaltungsausgaben im Schulbereich auf der Ebene der Kreise und kreisfreien Städte liefert. Außerdem hat das Thüringer 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 ausgegliederten Schulen und um die Investitionsausgaben im Rahmen von ÖPP-Projekten ergänzt. Um hier einen lückenlosen Überblick zu erhalten, wurden alle 33 Schulträger in Thüringen 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 Unterhaltungsausgaben pro Schülerin/pro Schüler für die Jahre von 1995 bis 2018 errechnet werden. Aus Gründen der Vergleichbarkeit wurden die Jahreswerte um Preisveränderungen bereinigt und in Preise des Jahres 2015 umgerechnet. Auf dieser Basis ist dann für den genannten Zeitraum ein *realer jahresdurchschnittlicher Pro-Kopf-Wert* ermittelt worden.

## Durchschnittliche reale Bauinvestitions- und Unterhaltungsausgaben im Schulbereich pro Schülerin/pro Schüler<sup>1</sup> (1995-2018)<sup>2</sup>

Landkreis/kreisfreie Stadt	Investitionen	Unterhaltung	Summe
Gera	Zahlen konnten nicht zur Verfügung gestellt werden.		
Eisenach	310	unvollständig, da Daten nicht zur Verfügung gestellt wurden.	
Suhl	243	91	334
Unstrut-Hainich-Kreis	313	54	367
Erfurt	274	99	373
Landkreis Eichsfeld	383	71	454
Landkreis Weimarer Land	439	53	492
Landkreis Altenburger Land	442	59	502
Saale-Holzland-Kreis	461	42	503
Landkreis Greiz	439	71	509
Landkreis Nordhausen	431	91	522
Schmalkalden-Meiningen	491	56	547
Saale-Orla-Kreis	515	36	551
Landkreis Sonneberg	488	85	573
Ilm-Kreis	464	126	589
Wartburgkreis	537	66	604
Landkreis Saalfeld-Rudolstadt	531	78	609
Landkreis Gotha	502	108	609
Weimar, Stadt	571	67	638
Jena	568	120	688
Landkreis Hildburghausen	608	105	713
Kyffhäuser-Kreis	683	32	716
Landkreis Sömmerda	676	76	752
<b>Gesamt</b>	<b>461</b>	<b>78</b>	<b>539</b>

<sup>1</sup> Für Eisenach Angaben ab 1998, vorher war die Stadt Eisenach nicht kreisfrei und gehörte zum Wartburgkreis.

<sup>2</sup> In Preisen von 2015. Abweichungen bei Summe von den Werten in den Spalten davor aufgrund von Rundungen.

**Quelle: Thüringer Landesamtes für Statistik (Sonderauswertungen), Angaben von Stadt- und Kreisverwaltungen, eigene Berechnung.**

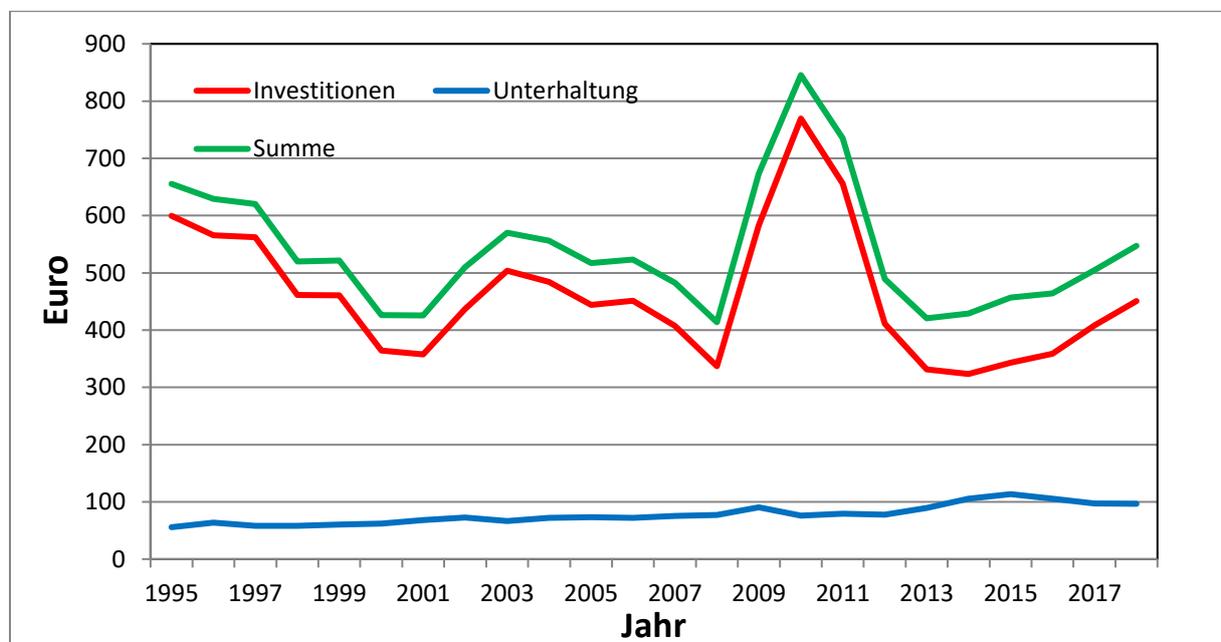
Mit Blick auf den Vergleich zwischen den Kommunen fällt der große Unterschied zwischen der Spitzengruppe, die rund 700 Euro oder mehr für Investitionen und Unterhalt ausgegeben hat (Jena, Landkreis Hildburghausen, Kyffhäuser-Kreis, Landkreis Sömmerda) und den Schlusslichtern (Eisenach, Suhl, Unstrut-Hainich-Kreis, Erfurt) auf. Letztere kommen sowohl bei den Investitionen als auch bei Summe aus Investitionen und Unterhaltung höchstens auf den halben Betrag des Spitzenreiters, dies ist der Landkreis Sömmerda.

Interessant ist in diesem Zusammenhang ein Vergleich zu der erwähnten Untersuchung in Hessen (Eicker-Wolf 2020b und Eicker-Wolf/Rietzler 2020). In Hessen war die Spannweite zwischen den Kommunen deutlich größer: Hier beliefen sich die Gesamtausgaben (Investitionen und Unterhaltung) beim Hochtaunuskreis als „Spitzenreiter“ pro Kopf auf gut

1.440 Euro, während die Stadt Kassel als Schlusslicht auf einen Wert von gerade einmal 270 Euro kam. Mit dem Landkreis Groß-Gerau und dem Main-Taunus-Kreis kamen zwei weitere Kommunen auf Pro-Kopf-Werte von mehr als 900 Euro. Zu beachten ist allerdings, dass die hessischen Zahlen Durchschnittswerte für die Jahre ab 1992 sind.

Die folgende Abbildung enthält die reale Entwicklung der jahresdurchschnittlichen Pro-Kopf-Ausgaben in den Jahren 1995-2018 für die Bauinvestitionen und die Unterhaltung im Schulbereich für Thüringen insgesamt. Auffällig ist hier der rückläufige Trend bis zum Jahr 2014, der allerdings durch einen starken Anstieg der Investitionsausgaben aufgrund der Konjunkturfördermittel im Zuge der Weltwirtschaftskrise 2009-2011 unterbrochen wird. Ab dem Jahr 2014 ist eine moderate Aufwärtsentwicklung zu verzeichnen, die auf die konjunkturbedingt gute Einnahmeentwicklung der Kommunen zurückzuführen sein dürfte.

### Die realen<sup>1</sup> Pro-Kopf-Ausgaben für Investitionen und Unterhaltung im Schulbereich in Thüringen 1995-2018



<sup>1</sup> In Preisen von 2015.

**Quelle: Thüringer Landesamtes für Statistik (Sonderauswertungen), Angaben von Stadt- und Kreisverwaltungen, eigene Berechnung.**

Bei der Auslegung insbesondere der regionalen 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. Es 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 Unterhaltungsaufwendungen addieren. Zudem fehlen

wie eingangs erwähnt mit den Jahren 1992-1994 Jahre, in denen in Thüringen vergleichsweise viel Geld in den Schulbau geflossen ist. Wie sich diese Mittel regional verteilen, ist wie erläutert nicht bekannt.

Trotz dieser Einschränkungen dürften die ermittelten Unterschiede bei den Ausgaben für die Schulbauten doch Zweifel an der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse wecken. Es besteht in Deutschland auf der kommunalen Ebene ein massiver Investitionsstau. Laut einer aktuellen repräsentativen Umfrage (KfW Research 2021) beläuft sich dieser auf 149 Milliarden Euro – davon entfallen alleine 46,5 Milliarden Euro auf den Schulbereich und 33,6 Milliarden Euro auf den Bereich Straßen und Verkehrsinfrastruktur. Es wäre in jedem Falle wünschenswert, den aktuellen Investitionsbedarf im Schulbereich in regionaler Abgrenzung für Thüringen zu ermitteln – und dann schnellstmöglich zu beseitigen. Die dargestellte Entwicklung der Investitions- und Unterhaltungsausgaben im Bereich der Schulgebäude legt zumindest die Vermutung nahe, dass der Zustand der Schulgebäudeinfrastruktur unterschiedlich gut ausfällt.

### **Literatur**

Eicker-Wolf, Kai (2020a): Investitions- und Sanierungsstau im Bereich der Bildungsinfrastruktur – Ein Überblick, in: Käßlinger, Bernd (Hrsg.), Neue Häuser der Erwachsenenbildung 1959 und 2019. Bleibt alles anders, Berlin/Bern/Bruxelles/New York/Oxford/Warszawa/Wien.

Eicker-Wolf, Kai (2020b): Bauinvestitionen und Unterhaltungsausgaben im Schulbereich in Hessen und im Bundesländervergleich, Finanzpolitisches Arbeitspapier der GEW Hessen Nr. 5, Frankfurt.

Eicker-Wolf, Kai/Rietzler, Katja (2020): Regionale Disparitäten bei Schulbauinvestitionen: Zur Bedeutung von Ausgliederungen am Beispiel Hessen, in: Junkernheinrich, Martin /Korioth, Stefan/Lenk, Thomas/Scheller, Henrik/Woisin, Matthias, Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2-2020: Finanzföderalismus im ersten Jahr der Pandemie-Krise, Berlin.

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

KfW Research (2021): KfW-Kommunalpanel 201. Frankfurt am Main.

Kilian, Werner/Richter, Peter/Trapp, Jan Hendrik (Hg.) (2006): Ausgliederung und Privatisierung in Kommunen, Berlin.

Reichard, Christoph/Röber, Manfred (2019): Organisationspolitische Optionen für öffentliche Aufgaben – Verselbständigung, Auslagerung und Privatisierung, in: Veit, Sylvia/Reichard, Christoph/Wewer, Göttrik (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, Wiesbaden.

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