



Mitteilungsvorlage Schulverwaltungs- und Kulturamt Tagesordnungspunkt: 8		Drucksachen-Nr.: 2006-11/1104		
		Status: öffentlich		
		Datum: 28.03.2011		
Termin	Beratungsfolge:	Abstimmungsergebnis		
		Ja	Nein	Enthalt.
06.04.2011	Schulausschuss			

Bezeichnung:

Anregungen der Niedersächsischen Kommunalprüfungsanstalt im Schulbereich

Sachverhalt:

Gemäß §§ 2 bis 4 des Niedersächsischen Kommunalprüfungsgesetzes (NKPG) führt die Niedersächsische Kommunalprüfungsanstalt (NKPA) überörtliche Prüfungen der 37 niedersächsischen Landkreise und der Region Hannover durch. Die überörtliche Prüfung hat festzustellen, ob das Haushalts- und Kassenwesen der zu prüfenden Einrichtung ordnungsgemäß und wirtschaftlich geführt wird.

Die überörtliche Prüfung des Landkreises Rotenburg (Wümme) wurde in der Zeit vom 02.11.2009 bis 17.12.2010 durchgeführt. Geprüft wurden die Haushaltsjahre 2006 bis 2008. Schwerpunkt bei dieser überörtlichen Prüfung war unter anderem auch der Bereich Schulwesen.

Gemäß § 4 Abs. 4 NKPG ist der wesentliche Inhalt des Prüfungsberichts unverzüglich dem Hauptorgan der kommunalen Körperschaft, hier also dem Kreistag, bekannt zu geben, was zur Sitzung des Kreistags am 24.03.2011 erfolgte. Im Rahmen der Beratung im Kreistag wurde besprochen, dass eine ergänzende Beratung der Anregungen der NKPA im Anschluss in den Fachausschüssen erfolgen solle.

Für die Mitglieder des Schulausschusses sind im Folgenden die Aussagen der NKPA zum Bereich Schulwesen zusammengefasst (in kursiver Darstellung). Soweit die Ausführungen der NKPA aus Sicht der Kreisverwaltung einer Stellungnahme bedurften, ist diese jeweils der entsprechenden Passage angehängt:

1. Schulen in der Trägerschaft des Landkreises

„Für die Schulen konnte der Zuschussbedarf nahezu konstant gehalten werden.“

2. Schullastenausgleich

„Einen hohen Anteil der Ausgaben/Aufwendungen machte der Schullastenausgleich aus (etwa 30 % bei 5,2 Mio. € jährlich). Der Landkreis verfolgte bei der Finanzierung der Schulen in übertragener Trägerschaft eine strikte Linie. Er zahlte lediglich den gesetzlich geregelten Mindestsatz, der sich auf 60 % der laufenden Kosten belief. Bei 13 gemeindlichen Schulträgern waren die Steuerungsmöglichkeiten des Landkreises auch im Rahmen des Schullastenausgleichs begrenzt.“

Die gemeindlichen Schulträger haben einen Rechtsanspruch auf den Mindestsatz.

3. Schulträgerschaften

„Die Übertragung der Schulträgerschaften außerhalb der Mittelzentren erschwerte die Schulplanung für den Landkreis insgesamt. Der Landkreis Rotenburg (Wümme) wird auch nach Wegfall der rechtlichen Verpflichtung im NSchG geeignete Planungsgrundlagen für die weitere schulische Entwicklung im Landkreis schaffen müssen. Der drastische Rückgang der Schülerzahlen bei den Hauptschulen und die demografische Entwicklung, die sich in absehbarer Zeit auf alle anderen Schulbereiche auswirken werden, machen eine vorausschauende Gesamtplanung notwendig. U. U. standen in den Hauptschulen bereits Räume leer, während bei den Gymnasien noch Bedarf bestand.

Die NKPA begrüßt die zum Prüfungszeitpunkt beabsichtigten Untersuchungen zur demografischen Entwicklung im Landkreis. Hierbei sollten die Schulbereiche besonders berücksichtigt werden.“

§ 26 des Niedersächsischen Schulgesetzes (Schulentwicklungsplanung) wurde ersatzlos gestrichen, die Verordnung für die Schulorganisation (SchOrgVO) - ohne berufsbildenden Bereich - erst vor kurzem erlassen. Die Entwicklung bei den allgemeinbildenden Schulen befindet sich im gesetzlichen Wandel (z.B. Regionales Integrationskonzept, Oberschulen).

4. Kostendeckende Beiträge

„Die NKPA regt an, nach Einführung der Doppik in allen Landkreisen, kostendeckende Beiträge für auswärtige Schüler der kreiseigenen berufsbildenden Schulen zu erheben (§ 105 Abs. 4 NSchG). Der Landkreis Rotenburg (Wümme) würde davon profitieren, da er mehr auswärtige Schüler beschult als aus seinem Kreisgebiet Schüler auswärtige Schulen besuchen. Die angewandten Pauschalsätze dürften nicht kostendeckend gewesen sein, da sie seit Jahren unverändert blieben. Ferner empfiehlt die NKPA, zur besseren Steuerung grundlegende Daten zum jährlichen Stichtag der Schülerstatistik zu erheben (z. B. die Anzahl der jeweiligen abzurechnenden Gastschüler).“

Die kostendeckenden Beiträge werden - bei gegenseitiger Anerkennung - weitestgehend pauschaliert abgerechnet, wobei die Pauschalen zum Schuljahr 2008/09 einvernehmlich um 10 % erhöht wurden.

5. Schülerbeförderung

„Für die Schülerbeförderung sollte der Landkreis grundlegende Daten erheben, wie die Zahl der beförderten Schüler im ÖPNV und in den einzelnen Freistellungsverkehren (Behindertenbeförderungen u. a.). Solche Daten wären eine Grundlage für die Steuerung des Produkts „Schülerbeförderung“, zu dem noch Kennzahlen zur Zielerreichung fehlten.“

Eine umfassendere, detailliertere Erhebung von Daten im Bereich der Schülerbeförderung, wie sie im Prüfbericht angeregt wird, ist derzeit aufgrund der Erfassung der Daten in einer - inzwischen veralteten - Access-Datenbank („Schulbus“) nur begrenzt möglich. So ist zur Erstellung der jährlichen Fahrschülerstatistik derzeit noch eine aufwändige Auszählung von Schülerlisten nötig. Hier werden mit Beginn des Schuljahres 2011/12 bessere Auswertungsmöglichkeiten gegeben sein, da voraussichtlich zu diesem Schuljahr die bereits von Landkreis beschaffte neue Schülerbeförderungssoftware „EIAiSa KSE“ im Echtbetrieb eingeführt sein wird. Hiermit werden dann wesentlich bessere Möglichkeiten zur Erfassung von Kennzahlen gegeben sein.

„Der Landkreis Rotenburg (Wümme) sollte die Wirtschaftlichkeit einer verstärkten Einbindung der Schülerbeförderung in den ÖPNV prüfen und die wirtschaftlichste Lösung umsetzen.“

Die verstärkte Einbindung reiner Schülerverkehre in den ÖPNV ist als Ziel im Nahverkehrsplan des Landkreises für die Jahre 2008-12 enthalten. Zum 01.07.2010 konnten freigestellte Schülerverkehre im Bereich der Samtgemeinde Selsingen und der Gemeinde Gnarrenburg in ÖPNV-Linienverkehr überführt werden. Darüber hinaus wurden Schüleronderlinien im Bereich der Samtgemeinde Geestequelle in allgemeinen ÖPNV-Linienverkehr überführt.

„Ab dem Schuljahr 2007/2008 bestand ein Anspruch auf Schülerbeförderung bei Teilnahme an

freiwilligen Ganztagsangeboten. Die NKPA empfiehlt die Überprüfung der Beförderungsleistungen bei Teilnahme an freiwilligen Ganztagsangeboten mit dem Ziel der Kostensenkung. Die Stundenpläne und Ganztagsangebote sollten auch in Zusammenarbeit mit den Schulen unter Kostengesichtspunkten auf die Schülerbeförderung abgestimmt werden.“

Die Regelung in der Schülerbeförderungssatzung des Landkreises, wonach Leistungen der Schülerbeförderung auch für die freiwillige Teilnahme an schulischen Ganztagsangeboten erbracht werden, geht auf entsprechende einstimmige Beschlüsse des Fachausschusses und des Kreistages aus dem Jahr 2006 zurück. Bis zu dieser Satzungsänderung hat der Landkreis die Sicherstellung derartiger Beförderungsleistungen abgelehnt.

Trotz eines entsprechenden Erlasses des MK vom 20.08.2005 gestaltet sich die Zusammenarbeit mit den Schulen im Kreisgebiet, was eine (bessere) Rücksichtnahme auf - wirtschaftliche - Belange des Trägers der Schülerbeförderung angeht, als schwierig. Nach verschiedenen Hinweisen des Landkreises auf diesen Erlass und infolge eines allgemein gewachsenen Kostenbewusstseins beziehen zwar die Schulleitungen inzwischen häufiger auch die Beförderungsbelange bei ihren Schulzeitplanungen ein. Oftmals stehen derlei Überlegungen aber immer noch gänzlich hinten an. Eine Verweigerungshaltung des Landkreises als Träger der Schülerbeförderung unter Hinweis auf die Missachtung der Erlassvorgaben ist hierbei regelmäßig keine Option.

„Die Leistungen im freigestellten Schülerverkehr wurden mit Ausnahme der Beförderung zu den Sprachheilklassen in Zeven seit mindestens 2001/2002 nicht mehr in einem förmlichen Verfahren nach der VOL/A bzw. im Wettbewerb vergeben. Die NKPA empfiehlt eine Gesamtüberprüfung der Beförderungsleistungen im freigestellten Schülerverkehr und darauf aufbauend ggf. eine Neustrukturierung. Die unbefristeten bzw. jährlich verlängerten Verträge sollten zu einem einheitlichen Termin gekündigt werden. Je nach Auftragsvolumen sollten die Leistungen in einem förmlichen Verfahren für einen ein- bis fünfjährigen Zeitraum ausgeschrieben werden.“

Die Gesamtüberprüfung der Beförderungsleistungen im freigestellten Schülerverkehr läuft bereits. Es ist nunmehr zunächst das Bestreben des Landkreises (s.o.), möglichst viele Leistungen des freigestellten Schülerverkehrs in allgemeinen ÖPNV zu überführen bzw. bislang gesondert abgerechnete Zusatzfahrten in den örtlichen Linienverkehr einzubinden. In der Folge ist geplant, die verbleibenden Freistellungsverkehre neu auszuschreiben. Eine erste - europaweite - Ausschreibung (Beförderungsleistungen zur Lindenschule in Rotenburg) wurde zwischenzeitlich veröffentlicht.

Weitere Erläuterungen zur Auslastung der Buskapazitäten im Bereich der Schülerbeförderung

Wie oben dargestellt, nutzt der weit überwiegende Teil der anspruchsberechtigten Schüler derzeit den öffentlichen Buslinienverkehr, um die Schule zu erreichen. In vielen Bereichen des Landkreises wird der Linienverkehr daher zu den klassischen Schulzeiten derzeit zu ca. 95 % von Schülern genutzt. Dieses Bild führt oftmals dazu, dass öffentliche Linienbusse (fälschlicher Weise) als „Schulbusse“ bezeichnet werden und dass (ebenfalls fälschlicher Weise) davon ausgegangen wird, der Landkreis als Träger der Schülerbeförderung „miete diese Busse an und habe demnach die Beförderungsbedingungen zu bestimmen“. Dieses ist jedoch nicht der Fall. Die Beförderungen im ÖPNV laufen nach den hierfür maßgeblichen rechtlichen Vorgaben. Die Linienunternehmen sind mit einer Konzession ausgestattet, die von der Landesnahverkehrsgesellschaft (LNVG) erteilt wird. Auch die Änderung von Fahrplänen oder die (Neu-) Festsetzung von Haltestellen bedarf der Genehmigung der LNVG.

Die Durchführung des Linienverkehrs erfolgt nach den Vorgaben des Personenbeförderungsrechts. Hiernach sind im öffentlichen (Bus-) Linienverkehr Stehplätze ausdrücklich zugelassen (verbunden mit einer Geschwindigkeitsbeschränkung auf 60 km/h, soweit auf einer Fahrt Stehplätze in Anspruch genommen werden).

Für die im öffentlichen Linienverkehr eingesetzten Busse wird - individuell für jedes Fahrzeug -

die Anzahl der zulässigen Sitz- und Stehplätze genehmigt. Ein großer Gelenkbus hat z.B. ca. 65 Sitzplätze und ca. 70 Stehplätze, ein 15m-Bus kommt auf ca. 58 Sitzplätze und ca. 58 Stehplätze und ein Bus mit Normalgröße weist ca. 50 Sitzplätze und ca. 46 Stehplätze auf. Da die Schüler regelmäßig relativ große Schulranzen mit sich führen, wird die Anzahl der zulässigen Stehplätze im Normalfall weder erreicht noch gar überschritten (was auch von Zeit zu Zeit durchgeführte Stichproben durch die Polizei regelmäßig bestätigen). Gleichwohl wirkt ein Bus, in dem im gesamten Bereich des Ganges Stehplätze genutzt werden, allein vom äußeren Anblick her „überfüllt“. Die Verkehrsunternehmen haben die Entwicklung der Fahrgastzahlen auf den einzelnen Linien bzw. Fahrten im Blick und reagieren mit der Bereitstellung zusätzlicher Kapazitäten, soweit die Bedingungen dies notwendig erscheinen lassen. So wird beispielsweise bei der EVB reagiert, soweit auf einzelnen Linienfahrten regelmäßig über 80 % der verfügbaren Stehplätze genutzt werden. Hierbei ist neben einer Kapazitätsausweitung durch die Bereitstellung eines zusätzlichen Fahrzeugs immer auch der Einsatz eines größeren Fahrzeugs eine Option (sofern nicht bereits ein Gelenkzug eingesetzt wird).

Auch wenn die Anzahl der zulässigen Stehplätze regelmäßig nicht überschritten wird, wird gleichwohl von Seiten der Eltern hin und wieder der Wunsch geäußert, der Landkreis möge eine „Sitzplatzgarantie“ für Linienbusbeförderungen zu den Schulen gewährleisten. Hierzu ist zunächst festzustellen:

Der Landkreis ist - wie auch die Verkehrsunternehmen - an die Vorgaben des Personenbeförderungsrechts gebunden und es besteht keine Handhabe, die Unternehmen zu verpflichten, ihre Kapazitäten dergestalt auszuweiten, dass auch auf den Fahrten zu den Spitzenzeiten morgens und mittags jeder Fahrgast einen Sitzplatz angeboten bekommt. Wenn man dieses Ziel verfolgen möchte, wären den Unternehmen folglich die Kosten für die notwendigen Kapazitätsausweitungen (Fahrzeugbeschaffungen) zu erstatten. Dann stellte sich allerdings auch die Frage, für wen die „Garantie“ gelten soll. Man wird diese ja nicht auf anspruchsberechtigte Schüler oder auf Schüler allgemein beschränken können (sonst müsste im Zweifelsfall ein Berufspendler aufstehen, damit ein Schüler sitzen kann). Dann wäre auch nicht zu verhindern, dass es trotz regelmäßig ausreichender Sitzplatzkapazitäten immer wieder zu erheblichen Schwankungen der Fahrgastzahlen kommt (z.B. kurzfristiger Unterrichtsausfall, Schulveranstaltungen). Ein weiteres Problem besteht darin, dass bereits jetzt viele (teure) Busse im Wesentlichen nur beschafft werden, um zu den Spitzenzeiten morgens zur ersten und mittags nach der sechsten Stunde die notwendige Kapazität zu gewährleisten. Wenn man hier gewährleisten wollte, dass auf allen Verbindungen zu allen Zeiten jedem Fahrgast ein Sitzplatz zur Verfügung steht, bedeutete dieses eine weitere erhebliche Ausweitung der Anzahl der nur für die Spitzenzeiten beschafften Fahrzeuge, verbunden mit der Schwierigkeit, immer knapper werdendes Fahrpersonal für diese einzelnen Fahrten zu finden.

Auf die Anfrage des **Abg. Bruns** aus der Schulausschusssitzung vom 23.11.2010 zur durchschnittlichen Auslastung der Busse in den verschiedenen Bereichen des Landkreises wurde eine Erhebung bei den sieben derzeit im Landkreis tätigen ÖPNV-Linienunternehmen durchgeführt, um einen Überblick zu erhalten, auf wie vielen Verbindungen derzeit regelmäßig 50 % oder mehr der verfügbaren Stehplätze in Anspruch genommen werden. Im Ergebnis ist festzustellen, dass zu den Spitzenzeiten (zum Unterrichtsbeginn und zum Schulschluss nach der sechsten bzw. siebten Stunde) derzeit kreisweit auf ca. **35 Fahrten** regelmäßig über die Hälfte der verfügbaren Stehplätze genutzt werden. Dieses Ergebnis bedeutet zweierlei:

- Berücksichtigt man, dass morgens und mittags derzeit kreisweit 68 Schulen regelmäßig im ÖPNV-Linienverkehr bedient werden, ist zunächst festzustellen, dass die Ausnutzung einer markanten Zahl von Stehplätzen derzeit kein regelmäßiges, flächendeckendes Problem im Landkreis ist. Schon bei Zugrundelegung von Fahrten aus nur drei verschiedenen Richtungen zur jeweiligen Schule ergeben sich - nur die Fahrten morgens und mittags zusammengezählt - 408 Fahrten. Zu berücksichtigen ist weiter, dass viele Schulen aus mehr als drei Richtungen bedient werden und dass - insbesondere durch die Fahrtenausweitung im Nachmittagsbereich - sehr viel mehr Fahrten angeboten werden als nur zwei pro Tag.

- Wollte der Landkreis den ÖPNV-Unternehmen im Rahmen einer - freiwilligen - Zuschussgewährung eine Kapazitätsausweitung für die ermittelten ca. 35 Fahrten leisten, bedeutete dies einen finanziellen Mehraufwand von ca. 1 Mio € pro Schuljahr (für ein zusätzliches Fahrzeug incl. Fahrer sind z.Zt. knapp oberhalb 50.000 € Kosten pro Jahr zu kalkulieren). Voraussetzung wäre hierbei dann aber auch, dass die zusätzlichen Fahrzeuge immer die Spitzen am Morgen und am Mittag abfangen können = nur ca. 18 zusätzliche Fahrzeuge).

Es ist damit festzustellen, dass es bereits zu einer Abfederung der stärker ausgelasteten Fahrten eines freiwilligen Zuschusses des Landkreises im 7-stelligen Bereich bedürfte. Hiermit wäre dann allerdings noch keine weitestgehende „Sitzplatzgarantie“ geschaffen. Da auch auf anderen Verbindungen - wenn auch in geringerem Umfang - regelmäßig Stehplätze in Anspruch genommen werden, wird eine solche „Garantie“ nicht zu finanzieren sein. Soweit im Einzelfall Beförderungssituationen entstehen, die - wenngleich im Rahmen des Zulässigen - gleichwohl Bedenken im Hinblick auf die Zumutbarkeit der regelmäßigen Beförderungssituation nahelegen, wird der Landkreis hier - im Rahmen seiner bestehenden Kooperation mit den ÖPNV-Unternehmen - weiterhin vermittelnd darauf hinwirken, dass angemessene Problemlösungen gefunden werden. Eine „Sitzplatzgarantie“ wird sich allerdings weder praktisch umsetzen noch finanzieren lassen.

In Vertretung

Dr. Lühring