



Beschlussvorlage Schulverwaltungs- und Kulturamt Tagesordnungspunkt: 8		Drucksachen-Nr.: 2011-16/0310 Status: öffentlich Datum: 30.10.2012		
Termin	Beratungsfolge:	Abstimmungsergebnis		
		Ja	Nein	Enthalt.
08.11.2012	Schulausschuss			
22.11.2012	Kreisausschuss			
20.12.2012	Kreistag			

Bezeichnung:

Finanzierung der gemeindlichen Schulen durch den Landkreis

Sachverhalt:

Der Landkreis fördert Schulbaumaßnahmen der Samt- und Einheitsgemeinden aus der Kreisschulbaukasse. Außerdem haben die gemeindlichen Schulträger einen gesetzlichen Anspruch auf z. Zt. 60 % Schullastenausgleich für die „sonstigen Kosten“ (vereinfacht: laufenden Kosten) ihrer weiterführenden Schulen. Darüber hinaus bezahlt der Landkreis einzelnen Samtgemeinden bestimmte Gymnasialangebote freiwillig aufgrund von Verwaltungsvereinbarungen zu 100 %, obwohl das Schulgesetz im Schullastenausgleich einen Höchsterstattungssatz von 80 % vorsieht. Die Einzelheiten sind in anliegendem Grundsatzbeschluss des Kreistags sowie einer Reihe von – ebenfalls anliegenden – Verwaltungsvereinbarungen geregelt.

a) derzeitige Situation im Schullastenausgleich

Anliegender Tabelle ist die Spitzabrechnung des Schullastenausgleichs 2011 zu entnehmen. In den Haupt- und Realschulbereichen haben die Gemeinden demnach durchschnittlich **1.103 €** pro Schüler ausgeben, von denen sie 60 % vom Landkreis erstattet bekommen. Im Gymnasialbereich sind es **897 €** pro Schüler, die zu 100 % erstattet werden. Bei den kreiseigenen Gymnasien liegen die vergleichbaren Kosten hingegen bei nur lediglich **538 €** pro Schüler.

Dies zeigt, dass das bestehende System falsche Anreize setzt. Auch wer teure Lösungen wählt, wird im Haupt- und Realschulbereich mit 60 % Zuschuss belohnt. Im Gymnasialbereich muss er sich über Kosten sogar gar keine Gedanken machen. Lediglich Sottrum hat hier einen gewissen Eigenanteil zu leisten. Es überrascht nicht, dass gerade dieses Gymnasium unter den gemeindlichen Gymnasialangeboten am wirtschaftlichsten ist.

Umgekehrt muss, wer wirtschaftliche Lösungen anwendet oder beispielsweise seine Schulgebäude energetisch saniert, von dem Eingsparten 60 % an den Landkreis abgeben, im Gymnasialbereich sogar 100 %. Das kann auch nicht im Interesse der Gemeinden sein.

Die deutlich höheren Kosten der gemeindlichen Schulen waren bereits mehrfach Gegenstand der Haushaltsberatungen. Dabei wurde die Verwaltung aufgefordert, nach Lösungsmöglichkeiten für eine Begrenzung zu suchen. Auch die Niedersächsische Kommunalprüfungsanstalt hat in ihrem Bericht vom 14.12.2010 bemängelt, dass sich unterschiedliche Standards bei den Schulen entwickelt hätten.

Das derzeitige System der Spitzabrechnung ist nicht nur ungerecht zwischen den Gemeinden, sondern erzeugt auch einen erheblichen Verwaltungsaufwand bei allen Beteiligten. Grund ist u.a. eine nicht mehr zeitgemäße Verordnung von 1975, die im Einzelnen regelt, welche Kosten unter den Schullastenausgleich fallen und welche nicht. Dies führt nicht nur häufig zu Abgrenzungsproblemen, sondern ist für die Gemeinden auch unflexibel. So hat etwa eine Samtgemeinde ein Kopiergerät extra gekauft, obwohl Leasing günstiger gewesen wäre. Die Verordnung von 1975 schließt jedoch „Kosten für die Nutzung Anlagen Dritter“ aus, weshalb Leasing nicht vom Landkreis bezahlt wird, der unwirtschaftlichere Kauf hingegen schon.

Wie auch schon in vergangenen Jahren reichen auch im Haushaltsplan 2012 die veranschlagten – am Vorjahresvolumen orientierten – Mittel nicht aus, alle Ansprüche der Gemeinden vollständig zu begleichen. Deshalb müssen überplanmäßige Aufwendungen in Höhe von 470.000 Euro bereitgestellt werden.

b) gescheiterte Vereinbarung einer Pauschale

Sinnvoll wäre, das unzeitgemäße System mit seinen verfehlten Anreizen von einem Pauschalssystem abzulösen. Nur so würden die wirtschaftlich handelnden Kommunen belohnt werden, indem sie ihre Einsparungen zu 100 % behalten dürften und beispielsweise für sinnvolle Investitionen in den Schulen verwenden könnten.

Da das Gesetz keine Möglichkeit vorsieht, den Schullastenausgleich per Satzung zu regeln, kann eine Pauschale nur im Einvernehmen mit sämtlichen Samt- und Einheitsgemeinden vereinbart werden, wie es beispielsweise im Landkreis Diepholz gelungen ist.

Ich hatte deshalb den Hauptverwaltungsbeamten der Samt- und Einheitsgemeinden eine einheitliche Verwaltungsvereinbarung mit folgenden Eckpunkten vorgeschlagen:

- Dem Schullastenausgleich werden pauschal 1000 Euro laufende Kosten je Schüler und Jahr zugrunde gelegt.
- Hiervon erhalten die gemeindlichen Schulträger den jeweils geltenden gesetzlichen Mindestsatz von z. Zt. 60 %, mithin z. Zt. 600 Euro je Schüler und Jahr,
- für Gymnasialangebote (Gymnasium, Gymnasialzweig an KGS und Oberschule sowie entsprechende statistische Anteile einer IGS oder integrativ arbeitenden Oberschule) einen erhöhten Zuschussbetrag von 800 Euro.
- Die Schülerzahlen werden aus der amtlichen Schulstatistik zu Beginn des Haushaltsjahres entnommen (erscheint i. d. R. im November des Vorjahres).
- Auf einen Abzug für kreisauwärtige Schüler kann aus Vereinfachungsgründen verzichtet werden.

1000 Euro Kosten bzw. 600 Euro Schullastenausgleich im Haupt- und Realschulbereich sowie ein erhöhter Zuschussbetrag von 800 Euro im Gymnasialbereich können durchaus auskömmlich sein, wie einzelne Gemeinden beweisen. Im Vergleich mit den kreiseigenen Gymnasien wäre dies sogar eine sehr großzügige Pauschale.

Ziel war ein **einheitliches, einfaches** und insbesondere zwischen den Gemeinden **gerechtes** Finanzierungssystem, das

- innovativ und wirtschaftlich handelnde Schulträger belohnt,

- Schulträger mit eigenen Gymnasialangeboten zwar entlastet, aber auch ihr Eigeninteresse an dem Standortvorteil angemessen berücksichtigt,
- Landkreis und Gemeinden gleichermaßen Planungssicherheit gibt,
- den Verwaltungs- und Prüfaufwand minimiert sowie
- den Gemeinden größtmögliche Flexibilität bei der Mittelverwendung gibt.

Um deutlich zu machen, dass es dem Landkreis nicht primär um Kostensenkung geht, sondern vielmehr um Vereinfachung, Gerechtigkeit und Flexibilität, sollte das Angebot zusätzlich mit einem weiteren finanziellen Ausgleich für die Gemeinden verbunden sein, etwa einer weiteren Kreisumlagensenkung oder z. B. einem zusätzlichen einheitlichen Sockelbetrag von 50.000 Euro für jeden gemeindlichen Schulträger.

Obwohl in Vorgesprächen nicht wenige Hauptverwaltungsbeamte das neue Modell begrüßten, kam letztendlich ein Einvernehmen mit sämtlichen gemeindlichen Schulträgern nicht zustande.

c) übergesetzliche Mehrleistungen für Gymnasialzweige

Während Änderungen im Schullastenausgleich nur im Einvernehmen mit sämtlichen Samt- und Einheitsgemeinden möglich sind, gilt dies für die freiwillige 100-%-Finanzierung bestimmter Gymnasialangebote der Gemeinden nicht.

Angefangen hat diese mit dem Gymnasialzweig der KGS Tarmstedt und dem Gymnasium Sottrum, für die der Landkreis seit 01.01.2005 100 % der Kosten übernimmt. Man wollte damals die Alleinstellung dieser beiden Samtgemeinden als Träger eines Gymnasialangebots angemessen berücksichtigen. Bei Errichtung der Oberstufe in Sottrum hat man dann jedoch bereits einen Eigenanteil der Samtgemeinde vorgesehen, der sich aus dem Anteil der kreisfremden (Ottersberger) Schüler ergibt. Für Tarmstedt gilt dies nach wie vor nicht.

Mit Errichtung der KGS Sittensen zum 01.08.2010 wurde – schon allein aus Gleichbehandlungsgründen – hier ebenfalls eine 100-%-Finanzierung des Gymnasialzweigs vereinbart.

Mit gleichem Recht können jetzt auch die drei Schulträger von Gymnasialangeboten an Oberschulen Gleichbehandlung einfordern. Im Schullastenausgleich 2011 ist dies einstweilen in analoger Anwendung der Regelungen zu KGS und Gymnasium geschehen. Darüber hinaus streben mehrere Gemeinden Integrierte Gesamtschulen an, für deren statistischen Gymnasialanteil dann ebenfalls eine 100-%-Finanzierung anstehen würde.

Spätestens dann wäre der ursprüngliche Gedanke, die Sonderbelastung einzelner Kommunen auszugleichen ad absurdum geführt, zumal unter dem Eindruck der demografischen Entwicklung besondere Schulangebote heute nicht mehr als Sonderbelastung, sondern als Standortvorteil angesehen werden.

Hinzu kommt, dass die Regelungen in den einzelnen Verwaltungsvereinbarungen teilweise voneinander abweichen. So ist gegenüber der SG Sottrum eine Erstattung der Kosten für die kreisfremden Schüler der Oberstufe ausgeschlossen. Bei der SG Sittensen ist für kreisfremde (Mittelstufen-)Schüler keine Erstattung vorgesehen. Bei den Schülern der KGS Tarmstedt entfällt eine Unterscheidung zwischen kreisfremden Schülern und Schülern mit Wohnsitz im Landkreis Rotenburg (Wümme) gänzlich. In der Vereinbarung mit der SG Sittensen ist geregelt, dass die Kostenerstattung voraussetzt, dass die betreffenden Haushaltsmittel im Voraus einvernehmlich mit dem Landkreis abgestimmt wurden. In den Vereinbarungen mit den SGn Sottrum und Tarmstedt fehlt diese Regelung. Hier bedürfen Kostensteigerungen einer einvernehmlichen Regelung zwischen Landkreis und Samtgemeinde, soweit die Steigerungen nicht durch die allgemeine Kostenentwicklung bedingt sind. Dabei enthält die Vereinbarung mit der SG Sottrum zusätzlich die Regelung, dass der Landkreis Schulträger wird, wenn eine Einigung nicht zustande kommt. Schließlich ist zu beachten, dass § 118 Abs. 1 NSchG einen

Höchstsatz von 80 % im Schullastenausgleich vorsieht.

Um den Weg für Neuverhandlungen mit allen (!) gemeindlichen Schulträgern mit eigenen Gymnasialangeboten zu ebnen, sollen die drei bestehenden Vereinbarungen gekündigt werden. Ziel muss eine für alle gemeindlichen Gymnasialangebote einheitliche, einfache, gerechte und angemessene Finanzierungsregelung ab 2014 sein.

Während die zuletzt mit Sittensen abgeschlossene Verwaltungsvereinbarung bereits ausdrücklich eine Kündigungsfrist vorsieht (sechs Monate zum Ende eines Schuljahres, also zum 31.07.2013), fehlt diese in den älteren Vereinbarungen mit Sottrum und Tarmstedt. Unbefristete Dauerschuldverhältnisse können jedoch stets mit angemessener Frist gekündigt werden, wenn nichts anderes geregelt ist. Eine Frist von über einem Jahr dürfte in jedem Fall angemessen sein, lässt genug Zeit für Verhandlungen, sorgt aber auch für den notwendigen Druck, sich zu einigen. Deshalb sollen diese beiden älteren Vereinbarungen zum 31.12.2013 gekündigt werden.

In Abschnitt D des Grundsatzbeschlusses, der sich mit diesen besonderen Kostenfragen beschäftigt, müssten die Oberschul-Gymnasialangebote noch formell ergänzt werden. Bei dieser Gelegenheit kann der Abschnitt deutlich gekürzt werden, indem die – noch auszuhandelnden – Einzelheiten einer zukünftigen Finanzierungsregelung dem Kreisausschuss (nach Beratung im Schulausschuss) überlassen werden (vgl. d) im Beschlussvorschlag).

d) Redaktionelle Änderungen bei der Kreisschulbaukasse

Bei dieser Gelegenheit können einige redaktionelle Änderungen hinsichtlich der Kreisschulbaukasse im Grundsatzbeschluss vorgenommen werden:

Zu a) im Beschlussvorschlag:

Nach dem Wegfall des Schulentwicklungsplanes als Aufgabe der Landkreise kann Abschnitt A Nr. 1 Abs. 3 sprachlich zusammengefasst werden. Bei dieser Gelegenheit wird klargestellt, dass die förderfähigen Maßnahmen Investitionen im haushaltsrechtlichen Sinn sein müssen.

Zu b) im Beschlussvorschlag:

Zur Entbürokratisierung soll ein vorzeitiger Maßnahmenbeginn zukünftig immer möglich sein und muss nicht mehr extra beantragt werden.

Zu c) im Beschlussvorschlag:

Mit dem Querverweis auf Abschnitt A soll sichergestellt werden, dass nur solche Kosten im Schullastenausgleich geltend gemacht werden, die nicht nach den Regelungen des Grundsatzbeschlusses der Kreisschulbaukasse zuzuordnen sind.

Zu e) im Beschlussvorschlag:

Der einvernehmliche Verzicht auf eine Förderung aus der Kreisschulbaukasse, sofern dies aus einem anderen Programm mit mindestens gleich hohem Fördersatz möglich ist (z. B. Konjunkturpakete) soll zur besseren Übersicht aus den Schlussbestimmungen in den Abschnitt A verschoben werden, wo er inhaltlich hingehört.

Beschlussvorschlag:

1. Der Grundsatzbeschluss des Kreistags über die Beteiligung des Landkreises an den Schulbaukosten und den sonstigen Kosten der Schulen im Landkreis vom 28.05.2009, zuletzt geändert am 16.12.2010, wird folgendermaßen abgeändert:

a) Abschnitt A Nr. 1 Abs. 3 wird folgendermaßen gefasst:

„Alle Maßnahmen müssen mit mindestens 20.000 € als Investition wirksam im Haushaltsplan des Schulträgers veranschlagt sein.“

b) Abschnitt A Nr. 3 Abs. 4 Satz 2 wird folgendermaßen gefasst:

„Ein vorzeitiger Maßnahmenbeginn ist zulässig.“

c) Abschnitt B Abs. 1 wird folgendermaßen gefasst:

„(1) Zu den nicht unter Abschnitt A fallenden Kosten der Schulen der Sekundarbereiche gewährt der Landkreis den gemeindlichen Schulträgern Zuweisungen in Höhe von 50 %, sofern sich nicht gem. einer nach § 118 Abs. 2 NSchG erlassenen Verordnung ein höherer Mindestsatz ergibt (zur Zeit 60 %).“

d) Abschnitt C Abs. 1 bis 4 werden folgendermaßen gefasst:

„(1) Zum Ausgleich von Sonderbelastungen einzelner Samt- und Einheitsgemeinden als Schulträger von Gymnasialangeboten kann der Landkreis höhere Zuwendungen gewähren. Darunter fallen gemeindliche Gymnasien, Gymnasialzweige von Kooperativen Gesamtschulen oder Oberschulen sowie die statistischen Gymnasialanteile einer Integrierten Gesamtschule oder integrativ arbeitenden Oberschule. Näheres beschließt der Kreisausschuss.“

e) Abschnitt D Abs. 3 wird Abschnitt A Nr. 1 Abs. 6.

Die verbliebenen Absätze rücken jeweils auf.

2. Die bestehenden Verwaltungsvereinbarungen mit den Samtgemeinden Tarmstedt vom 26.03.2004 und Sottrum vom 14.04.2009 über die Finanzierung der dortigen Gymnasialangebote werden zum 31.12.2013 gekündigt. Die bestehende Verwaltungsvereinbarung mit der Samtgemeinde Sittensen vom 28.09.2010 wird zum 31.07.2013 gekündigt.

3. Die gemeindlichen Schulträger von Gymnasialangeboten ohne entsprechende Finanzierungsvereinbarung (z. Zt. Gnarrenburg, Zeven und Visselhövede) erhalten in den Jahren 2012 und 2013 sowie Sittensen für die Monate August bis Dezember 2013 für diese Angebote den gesetzlichen Höchstsatz im Schullastenausgleich von 80 %.

4. Mit sämtlichen Samt- und Einheitsgemeinden, die Träger von o. g. Angeboten sind, werden Verhandlungen über eine einheitliche, einfache, gerechte und angemessene Finanzierungsregelung für die Zeit ab 01.01.2014 aufgenommen.