



Beschlussvorlage Schulverwaltungs- und Kulturamt Tagesordnungspunkt: _____		Drucksachen-Nr.: 2011-16/1028/1 Status: öffentlich Datum: 27.11.2015		
Termin	Beratungsfolge:	Abstimmungsergebnis		
		Ja	Nein	Enthalt.
12.11.2015	Schulausschuss	7	9	0
09.12.2015	Kreisausschuss			
11.12.2015	Kreistag			

Bezeichnung:

Weiterentwicklung der Kreisschulbaukasse

Sachverhalt:

Nach § 117 des Niedersächsisches Schulgesetzes haben die Landkreise ihren kreisangehörigen Gemeinden, Samtgemeinden und deren Zusammenschlüssen im Primarbereich Zuwendungen in Höhe von mindestens einem Drittel der notwendigen Schulbaukosten und in den Sekundarbereichen Zuwendungen in Höhe von mindestens der Hälfte dieser Kosten zu gewähren. Dies kann nach dem Gesetz wahlweise als Zuweisung („verlorener Zuschuss“) oder als zinsloses Darlehen geschehen. Der Grundsatzbeschluss des Kreistages vom 28.05.2009 in der Fassung vom 20.12.2012 bestimmt, dass die Zuwendungen in Höhe der gesetzlichen Mindestbeteiligungen als Zuweisungen, im Primarbereich jedoch bereits heute zu 20% als zinsloses Darlehen ausbezahlt sind.

1. Zur Notwendigkeit einer Umstellung der Kreisschulbaukasse

Die gesetzlichen Regelungen zur Kreisschulbaukasse entstammen aus einer Zeit starker Schülerzahlen, als kleine Schulträger mit ihren Schulbaumaßnahmen ein Sonderopfer für die Kreisgemeinschaft erbrachten.

Heute haben sich die Rahmenbedingungen grundlegend geändert. Die Aussicht auf stark sinkende Schülerzahlen haben in den letzten Jahren zu einem nicht unerheblichen Wettbewerb zwischen den Schulen um genügend Schülerinnen und Schüler geführt. Bis zu einem gewissen Grad ist ein gesunder Wettbewerb für die Schullandschaft förderlich. Das jetzige Finanzierungssystem mit 50%-Zuschüssen für Baumaßnahmen an weiterführenden Schulen verfälscht jedoch Wirtschaftlichkeitsvergleiche auf der Suche nach der besten Lösung. Da zudem für verbindliche Vorgaben an die einzelnen Schulträger zur Schulorganisation eine Rechtsgrundlage fehlt, bleibt als einzige Lösungsmöglichkeit, die finanzielle Eigenverantwortung des Schulträgers zu stärken, der auch die Investitionsentscheidung trifft.

Dabei soll die Kreisschulbaukasse auch in Zukunft helfen, Investitionsspitzen abzufangen, indem sie langfristige zinslose Darlehen gewährt oder wahlweise eine kleinere Zuweisung („verlorener Zuschuss“), die mindestens den entgangenen Zinsvorteil ersetzt. Ausgeschlossen werden soll allerdings in Zukunft, was bislang die Regel ist, nämlich dass ein Schulträger für seine Investitionsentscheidung 50% verlorenen Zuschuss erhält und die anderen 13 Schulträger automatisch mitbezahlen, ohne selbst mitentscheiden zu können. Dies kann ordnungspolitisch nicht gewollt sein.

In seiner Sitzung am 07.05.2015 hat der Kreisausschuss u. a. folgenden Beschluss gefasst:

„Die Kreisschulbaukasse soll grundsätzlich in Richtung zinsloser Darlehen entwickelt werden, ggf. verbunden mit einer Entschädigung, wenn auf das zinslose Darlehen verzichtet wird. Darüber werden weitere Gespräche mit den gemeindlichen Schulträgern geführt.“

2. Wahlrecht zwischen zinslosem Darlehen und geringerem verlorenen Zuschuss

In mehreren Gesprächen mit Vertretern der gemeindlichen Schulträger ist deshalb ein Modell entwickelt worden, das ein Wahlrecht zwischen einem zinslosen Darlehen oder einer kleineren Zuweisung („verlorener Zuschuss“) vorsieht, die mindestens den entgangenen Zinsvorteil ersetzt. Konkret geht es um folgende Fördersätze:

Sekundarbereiche: 50 % zinsloses Darlehen oder 15 % Zuweisung

Primarbereich: 33,3 % zinsloses Darlehen oder 10 % Zuweisung

Die Fördersätze für das zinslose Darlehen entsprechen der gesetzlichen Mindestbeteiligung der Kreisschulbaukasse von der Hälfte bzw. einem Drittel der notwendigen Schulbaukosten, wobei sich die Landkreise aussuchen können, ob sie diese gesetzliche Mindestbeteiligung als zinsloses Darlehen oder als verlorenen Zuschuss leisten möchten. In diesem Fall würde sich der Landkreis Rotenburg (Wümme) grundsätzlich für zinslose Darlehen entscheiden.

Zugleich soll den Schulträgern aber angeboten werden, auf das zinslose Darlehen freiwillig zu verzichten und stattdessen als Ausgleich eine Zuweisung in Höhe von 15 bzw. 10 % der notwendigen Baukosten aus der Kreisschulbaukasse zu erhalten. Bei dem derzeit sehr geringen Zinsniveau kann davon ausgegangen werden, dass die Schulträger lieber die kleinere Zuweisung wählen werden als das größere zinslose Darlehen. Dies hat eine schnelle und deutliche Absenkung der zuletzt stark gestiegenen Beiträge der 14 Schulträger an die Kreisschulbaukasse zur Folge und spart zudem den Aufwand für die Verwaltung der Darlehen. Gleichwohl mag es in der Zukunft Schulträger geben, für die zumindest bei einem höheren Zinsniveau auch das zinslose Darlehen attraktiv sein kann.

3. Inkrafttreten / weicher Übergang durch „Restguthaben“

Die Neuregelung soll zum 01.01.2016 in Kraft treten. Ab diesem Zeitpunkt sind Förderanträge nach dem neuen Grundsatzbeschluss zu bescheiden.

Zur Vermeidung von Ungerechtigkeiten zwischen Schulträgern, die gerade noch eine 50%-Zuweisung erhalten haben, und anderen, die zukünftig nur noch ein zinsloses Darlehen in gleicher Höhe oder eine geringere Zuweisung erhalten, soll der Übergang zwischen den beiden Systemen weich ausgestaltet werden. Dazu soll für jeden Schulträger grundsätzlich ein „Restguthaben“ gebildet werden, das er individuell innerhalb 10 Jahren für verlorene Zuschüsse anstelle von Darlehen aufbrauchen kann. Bis zum Verbrauch des Restguthabens kann er also „verlorene Zuschüsse“ in Höhe von 50 bzw. 33,3 % in Anspruch nehmen, anschließend nur noch zinslose Darlehen in gleicher Höhe oder wahlweise „verlorene Zuschüsse“ in geringerer Höhe von 15 bzw. 10 %.

Die Höhe der Restguthaben ist abhängig von den jeweiligen Schülerzahlen nach der letzten amtlichen Schulstatistik von November 2014 (500 € pro Schüler/-in, insgesamt knapp 11 Mio. €). Hinzu kommt ein einheitlicher Sockelbetrag von 500.000 € je Schulträger (insgesamt 7 Mio. €). Von den so gebildeten Restguthaben für die 14 kommunalen Schulträger werden dann allerdings die in den letzten Jahren erhaltenen Zuweisungen degressiv abgesetzt, konkret in 2015 beschiedene Zuweisungen zu 80 %, in 2014 beschiedene zu 60 %, in 2013 beschiedene zu 40 % sowie in 2012 beschiedene zu 20 %. Wer in den letzten Jahren also besonders hohe Zuweisungen erhalten hat, kommt nach dieser Formel auf ein Restguthaben von null. Wer wenig erhalten hat, bekommt ein entsprechend hohes Restguthaben, allerdings auch in Abhängigkeit von den Schülerzahlen.

Die vorläufige Berechnung der einzelnen Restguthaben (in der Summe ca. 6,3 Mio. €) kann der beigefügten Tabelle entnommen werden. Nach Schlussabrechnung der letzten anzurechnenden Zuweisungen können sich einzelne Zahlen noch leicht verändern.

Das System der Restguthaben erscheint mir von den Zahlen her ausgewogen und gut begründet, so dass ich vor dem Hintergrund des Gleichbehandlungsgrundsatzes davon ausgehe, dass es rechtmäßig ist. Außerdem ist es gemeinsam mit Vertreterinnen und Vertretern der Gemeinden entwickelt worden. Sollten dennoch nachträglich Bedenken aufkommen, bliebe immer noch die Möglichkeit, einen harten Schnitt ohne Restguthaben vorzunehmen. Die vorgeschlagene Lösung mit Restguthaben ist jedoch die gerechtere, da sie sowohl die Größe der einzelnen Schulträger als auch die zuletzt erhaltenen Zuweisungen angemessen berücksichtigt.

4. Zum konkreten Entwurf eines neuen Grundsatzbeschlusses

Zum beigefügten Entwurfstext eines neuen „Grundsatzbeschlusses des Kreistags zur Ausgestaltung der Kreisschulbaukasse und des Schullastenausgleichs im Landkreis Rotenburg (Wümme)“ können noch die folgenden Erläuterungen gegeben werden.

zu Abschnitt A. Kreisschulbaukasse (§ 117 NSchG)

Abs. 1 regelt die förderfähigen Maßnahmen. Neben der gesetzlich zwingend geforderten Förderung von „Neu-, Um- und Erweiterungsbauten, zum Erwerb von Gebäuden für schulische Zwecke und für Erstausrüstungen“ sollen auch zukünftig „größere Instandsetzungen“ (gesetzliche Kann-Vorschrift) gefördert werden, soweit es sich dabei um Investitionen im haushaltsrechtlichen Sinn handelt. Die Förderung von „besonderen Einrichtungen“ (schwer abgrenzbar und in der Praxis kaum beantragt) sowie „Fahrzeugen für die Schülerbeförderung“ (nur Landkreis) soll hingegen entfallen. Bestimmte im Gesetz genannte Leasingkosten sollen im weitesten Sinn unter den „Erwerb von Gebäuden“ fallen.

Die Abgrenzung zwischen Kreisschulbaukasse und Schullastenausgleich wird damit aus Vereinfachungsgründen an die haushaltsrechtliche Unterscheidung zwischen Investition und Aufwand angelehnt. Die Bagatellgrenze soll dabei unverändert bei 20.000 € liegen.

Sportstätten werden nicht mehr erwähnt, sollen aber selbstverständlich auch weiterhin gefördert werden, soweit und in dem Umfang sie (auch) schulischen Zwecken dienen.

Der bisherige Abzug Leistungen Dritter von den förderfähigen Kosten soll entfallen. Bei dem bisherigen System hoher verllorener Zuschüsse war die Anrechnung von Drittmitteln geboten. Nach der Umstellung wird die Kreisschulbaukasse jedoch nur noch einen vergleichsweise geringen Beitrag leisten, so dass der Verzicht auf die Anrechnung von Drittmitteln einen durchaus gewollten Ausgleich für die geringere Förderung darstellt. Zudem wird dadurch Verwaltungsaufwand reduziert und die Einwerbung von Drittmitteln noch attraktiver.

Abs. 2 fasst das Antragsverfahren zusammen. Als Grundlage für die Bewilligung reicht zukünftig eine überschlägige Kostenberechnung aus.

Abs. 3 regelt die Höhe des zinslosen Darlehens bzw. die Möglichkeit, bei einem freiwilligen Verzicht auf das Darlehen eine kleinere Zuweisung („verlorener Zuschuss“) zu erhalten.

Abs. 4 regelt die Auszahlung der Mittel, die Endabrechnung und mögliche Mehrkosten, die auf maximal 25 % begrenzt werden.

Die Laufzeit der zinslosen Darlehen wurde in Abs. 5 auf 20 Jahre vereinheitlicht. Hier ist auch die vorzeitige Rückzahlung von Zuwendungen (Darlehen und Zuweisungen) vorgesehen, wenn die Zweckbindungsfrist unterschritten wird. Die Zweckbindungsfristen richten sich jetzt nach der haushaltsrechtlichen Abschreibungsdauer (höchstens jedoch 20 Jahre, d.h. solange wie auch die Darlehen laufen).

Abs. 6 konkretisiert schließlich die gesetzlich vorgesehene Beitragserhebung sowie mögliche Überschüsse der Kreisschulbaukasse. Die Regelung soll u.a. zur Verstetigung der Beiträge beitragen.

zu Abschnitt B. Schullastenausgleich (§ 118 NSchG)

In diesem Abschnitt wird das zwischenzeitlich gesondert beschlossene Pauschalssystem in den Grundsatzbeschluss übernommen. Abs. 1 verdeutlicht nochmals die Kompliziertheit der gesetzlichen Regelung mit zwei Ausführungsverordnungen des Kultusministeriums aus den 1970er Jahren, Abs. 2 stellt dem die einfache Pauschallösung gegenüber und Abs. 3 enthält schließlich ein Spitzabrechnungsrecht eines jeden Schulträgers im Rahmen der gesetzlichen Ansprüche.

zu Abschnitt C. Übergangs- und Schlussbestimmungen

Nach Abs. 1 soll die Umstellung jetzt zum 01.01.2016 erfolgen. Ab diesem Zeitpunkt sind Förderanträge nach dem neuen Grundsatzbeschluss zu bescheiden. Außerdem wird klargestellt, dass frühere Bewilligungen selbstverständlich unberührt bleiben und auch weiterhin nach den dort festgesetzten Bestimmungen abgewickelt werden.

Abs. 2 regelt das oben angesprochene „Restguthaben“. Der einheitliche Sockelbetrag von 500.000 € für jeden kommunalen Schulträger begünstigt dabei die Gemeinden, da der Landkreis als Schulträger trotz seiner neun Kreisschulen ebenfalls nur 500.000 € als Sockel erhält. Hinzu kommt ein Betrag von 500 € je Schülerin und Schüler zu einem bestimmten Stichtag. Die Teilzeitschüler an den Berufsbildenden Schulen des Landkreises werden dabei hälftig angerechnet. Aufgrund der degressiven Absetzung der erhaltenen Zuweisungen der letzten Jahre kommt der Landkreis als Schulträger allerdings ohnehin auf ein Restguthaben von „null“.

Abs. 3 greift die letzten noch auslaufenden Finanzierungsvereinbarungen mit einzelnen Gemeinden für bestimmte gymnasiale Schulangebote auf.

Abs. 4 stellt auch weiterhin klar, dass Schulen in freier Trägerschaft gefördert werden können, aber kein Rechtsanspruch darauf besteht. Historisch gewachsen betrifft dies (nur) die Eichenschule in Scheeßel sowie einige wenige Förderschulen für Förderbedarfe, die im Landkreis sonst nicht angeboten werden. Eine Ausweitung ist nicht geplant.

Abs. 5 beinhaltet schließlich eine allgemeine Rückzahlungsklausel.

5. Abschließende Beteiligung der Gemeinden

Der Text des zuvor erläuterten Grundsatzbeschlusses nebst einer Berechnungsgrundlage für übergangsweise aufzubrauchende Restguthaben wurde in mehreren Sitzungen zusammen mit einem von den Hauptverwaltungsbeamten gebildeten Ausschuss entwickelt, in dem Kommunen unterschiedlicher Größenordnung und Interessenlagen vertreten waren. Bei einer anschließenden unverbindlichen Probeabstimmung unter sämtlichen 13 Hauptverwaltungsbeamten der Gemeinden, sprachen sich acht für und zwei gegen den neuen Grundsatzbeschluss aus. Drei Hauptverwaltungsbeamte enthielten sich.

Mit Datum vom 01.10.2015 wurden die 13 gemeindlichen Schulträger nochmals abschließend schriftlich angehört. Bis zum Versand der Unterlagen für die Sitzung des Schulausschusses vorliegende Stellungnahmen der Gemeinden werden dieser Vorlage beigelegt, später eingehende nachgereicht.

Anlagen:

- Entwurf neuer Grundsatzbeschluss
- Tabelle Restguthaben
- alter Grundsatzbeschluss von 2009
- Synopse aus beiden Texten
- zeitlicher Ablauf zur Umstellung der Kreisschulbaukasse
- vorliegende schriftliche Stellungnahmen von Gemeinden

Beschlussvorschlag:

Der im Entwurf vorliegende "Grundsatzbeschluss des Kreistags zur Ausgestaltung der Kreisschulbaukasse und des Schullastenausgleichs im Landkreis Rotenburg (Wümme)" wird beschlossen.

6. Beratung im Schulausschuss

Der Schulausschuss hat in seiner Sitzung am 12.11.2015 meinen Beschlussvorschlag (s.o.) mit 9 zu 7 Stimmen abgelehnt und stattdessen mit 10 Ja- zu 5 Nein-Stimmen bei einer Stimmenthaltung eine um eine Bedingung ergänzte Fassung empfohlen. Der im Entwurf vorliegende Grundsatzbeschluss zur Ausgestaltung der Kreisschulbaukasse und des Schullastenausgleichs soll demnach beschlossen werden „unter der Voraussetzung, dass mit der Stadt Rotenburg (Wümme) eine einvernehmliche Lösung analog der Samtgemeinde Zeven und der Stadt Bremervörde gefunden wird.“

Die Samtgemeinde Zeven und die Stadt Bremervörde hatten beide fristgerecht vor dem 15.02.2015 Förderanträge eingereicht und entsprechende Mittel in ihre jeweiligen Haushalte eingestellt (teilweise als Verpflichtungsermächtigungen), wie es der geltende Grundsatzbeschluss verlangt. Beide Förderanträge wurden bzw. werden nach intensiver Prüfung und unter nicht unerheblichen Kürzungen bei den notwendigen Schulbaukosten im Laufe dieses Jahres bewilligt. Ebenso hatte auch die Stadt Rotenburg bereits im letzten Jahr Bewilligungen für den Umbau der Theodor-Heuss-Schule und den Neubau einer Sporthalle für die IGS bekommen.

Mit Datum vom 24.11.2015 beantragte die Stadt Rotenburg eine weitere Förderung aus der Kreisschulbaukasse zum weiteren Umbau der Theodor-Heuss-Schule sowie der Realschule für die IGS Rotenburg. Die Stadt argumentiert, dass es sich bei den verschiedenen Förderanträgen aus 2014 und 2015 letztendlich um eine Gesamt-Maßnahme handele, die deshalb dem Grunde nach insgesamt fristgerecht beantragt worden sei. Hinreichende Haushaltsmittel wolle man mit dem Haushalt 2016 der Stadt bereitstellen.

Der Antrag der Stadt ist zur Zeit nicht entscheidungsreif, da es zumindest in 2015 an einer wirksamen Mittelbereitstellung fehlt. Außerdem muss der Antrag noch inhaltlich geprüft werden. Die Stadt Rotenburg wäre mit einer Entscheidung in 2016 einverstanden, wenn diese noch nach dem bestehenden Grundsatzbeschluss erfolgte.

Luttmann

(Hinweis: Die Anlagen zu dieser Vorlage sind allen Abgeordneten mit der Einladung zur Sitzung des Schulausschusses am 12.11.2015 zugegangen und über das Kreistagsinformationssystem im Internet abrufbar. Lediglich der Entwurf des neuen Grundsatzbeschlusses ist erneut beigelegt.)