



S.-H. Gemeindetag • Reventlouallee 6 • 24105 Kiel  
Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Bildungsausschuss  
Die Vorsitzende  
Postfach 7121  
24171 Kiel

vorab per Mail: bildungsausschuss@landtag.ltsh.de

24 105 Kiel, 16.12.10

Reventlouallee 6/ II. Stock  
Haus der kommunalen Selbstverwaltung  
Telefon: 0431 570050-50  
Telefax: 0431 570050-54  
E-Mail: info@shgt.de  
Internet: www.shgt.de

Aktenzeichen: 40.00.00

## Anhörungsverfahren zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Schulgesetzes und des Mitbestimmungsgesetzes – Drucksache 17/858

Sehr geehrte Damen und Herren,

**Schleswig-Holsteinischer Landtag**  
**Umdruck 17/1677**

für die Gelegenheit, zum Gesetzentwurf Stellung zu nehmen, möchten wir uns herzlich bedanken.

Schule ist in den Gemeinden mehr als eine staatliche Bildungseinrichtung. Sie ist oftmals kulturelles und soziales Zentrum, Kristallisationspunkt gemeindlichen Lebens und prioritäre Aufgabe für die Kommunalpolitik, d. h. die kommunale Selbstverwaltung.

Der SHGT vertritt fast 2/3 aller Schulträger in Schleswig-Holstein.

### Teil A: Das Wichtigste in Kürze:

- Die Änderung der Berechnung der Schulkostenbeiträge wird für ausgleichspflichtige Kommunen zu erheblichen Kostensteigerungen führen, bei allen Beteiligten einen enormen bürokratischen Mehraufwand verursachen und die interkommunale Konfliktlage verschärfen.
- Die Einschränkung bei der Schaffung einer gymnasialen Oberstufe an Gemeinschaftsschulen benachteiligt den ländlichen Raum, zerstört Vertrauen und die Bereitschaft zukünftigen persönlichen und finanziellen Engagements der Schulträger, Lehrer und Eltern.
- Eine Angleichung von Regional- und Gemeinschaftsschule führt zu einem Profilverlust der Schulen, mit unbekanntem Auswirkung auf die Existenz einzelner Schulen.
- Die Entscheidung G8/G9 an Gymnasien muss in erster Linie eine Entscheidung des Schulträgers sein, dieser trägt das finanzielle Risiko der Entscheidung. Durch

den Verlauf der Diskussion (Zwang G9, Y-Modell) wurde unnötig Unruhe in die Schulen gebracht und Zeit verschenkt, statt die ersten Erfahrungen aus den G8 Jahrgängen zu nutzen und für eine ausreichende Entfrachtung des Lernstoffes zu sorgen.

- Das Bildungsministerium hat es versäumt, das drängende Problem der Finanzierung von Schulsozialarbeit mit der Gesetzesänderung zu lösen. Aktuell finanzieren kommunale Schulträger freiwillig fast flächendeckend Schulsozialarbeit an den Schulen. Der Bedarf ist flächendeckend, unabhängig von sog. „klassischen“ sozialen Brennpunkten.
- Die Rückkehr zu verlässlichen Schuleinzugsbereichen - und somit eine verlässliche Schulplanung - ist vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung und der Haushaltssituation der Kommunen dringender denn je angeraten. Andernfalls wird sich der begonnene, ruinöse Verdrängungswettbewerb der Schulträger weiter verschärfen.
- Der Gesetzentwurf wird der Rolle der Schulträger nicht gerecht.

### **Teil B: Vorbemerkung: Problematik der Schulsozialarbeit bleibt ungelöst**

Auch wenn gegenüber dem Referentenentwurf Verbesserungen in einigen Sachfragen zu erkennen sind, so versteht es auch der Kabinettsentwurf nicht, der Verantwortung der Kommunen für Bildung gerecht zu werden. So wird unter anderem immer noch versäumt, sich dem dringenden Problem der Schulpädagogik / Schulsozialarbeit zu widmen, mit dem die Kommunen nach wie vor alleingelassen werden. Dass aktuell Schulträger die Kosten für schulpädagogische Arbeit übernehmen, um Schüler noch „beschulbar“ zu erhalten, ist eine pädagogische und bildungspolitische Notwendigkeit, die aber eigentlich in der Verantwortung des Landes für das pädagogische Personal liegt. Dies hat auch der Landesrechnungshof bestätigt und in seinem Schulbericht 2009 eine starke Beteiligung des Landes an diesen Kosten angemahnt.

Stattdessen erzeugt der Gesetzentwurf neue Belastungen, Rechtsunsicherheiten und Potential für Rechtskonflikte zwischen den Schulträgern. Die Kostenfolgeeinschätzung ist aus Sicht des SHGT unvollständig. Besonders alarmierend ist, dass es keinerlei Musterrechnungen zum neuen Modell des Schullastenausgleichs gibt. Keine einzige Musterrechnung kann belegen, ob die geplanten Absichten mit dem Gesetzentwurf erreicht werden bzw. umsetzbar sind. Wie also Gemeinden und Schulträger dieses umsetzen sollen, ist in vielen Punkten unklar – mit allen Risiken bei den Gemeinden und Schulträgern.

### **Teil C: Zu den einzelnen Regelungen nehmen wir wie folgt Stellung:**

#### **I. Zu § 4 Abs. 8; Rauchverbot an Schulen, Alkoholverbot**

Einer Aufhebung des Rauchverbots an Schulen im Außenbereich für außerschulische Veranstaltung kann entsprochen werden, wenn die Veranstalter dafür Sorge tragen, dass keine Verunreinigungen zurückbleiben. Eine kontrollierte Alkoholabgabe aus Anlass eines besonderen Ereignisses („Abiturssekt“) sollte möglich sein.

#### **II. Zu § 10 Abs.2; Bezeichnung und Name**

Die Übertragung der Entscheidung über den Namen der Schule auf den Schulträger wird begrüßt.

### III. Zu § 24 Abs. 1; Zuständige Schule - Aufnahmemöglichkeit

Es wird angeregt, die Aufnahmemöglichkeiten durch die Schulaufsichtsbehörde **nur mit Zustimmung des Schulträgers** festzulegen. Nur so kann dem hohen finanziellen Risiko eines Schulträgers ausreichend Rechnung getragen werden.

Begrüßt wird die Regelung, dass nun auch die Gemeinschaftsschulen zuständige Schule sind und hier keinen Sonderstatus mehr haben.

### IV. Zu § 24 Abs. 2; Zuständige Schule - Schulgebiet

Die Regelungen für die Aufnahme an den Schulen sind weiterhin für die Schulträger unbefriedigend.

Der Schulträger kann weder Kapazitäten festlegen, noch anders die Aufnahme begrenzen und hat andererseits keinen verlässlichen Zustrom von Schülern. Schulträgern fehlt damit eine wesentliche Grundlage für die Investitionen.

Der Zuspruch zu einer Schule hängt zum einen im Wesentlichen von dem Lehrkörper vor Ort ab, ein Wettbewerbsumstand, auf den der Schulträger keinen Einfluss hat. Die Gefahr von Fehlinvestitionen wächst, die Auslastung von Schulen ist von teilweise unwägbar, teilweise vom Schulträger nicht beeinflussbaren Faktoren abhängig. So kann eine sich als unwahr herausstellende Pressemeldung über Drogenaktivitäten an einer Schule während der Anmeldephase zu erheblichen Anmeldeverschiebungen führen.

Das im Gesetzentwurf beschriebene Verfahren greift zu spät, nämlich erst dann, wenn die Anmeldezahlen den Beteiligten bekannt sind. Eine effektive Lenkung der Schülerzahlen zu diesem späten Zeitpunkt des Verfahrens ist so nicht möglich. Der SHGT fordert weiter, dass Schulkapazitäten nur im Einvernehmen mit dem Schulträger festgelegt werden können.

#### 1. Regelungslücken

Mit Bedenken sehen wir, dass es in dem Bereich der zuständigen Schule große Regelungslücken gibt. Schüler, die in einer Gemeinde wohnen, welche kein Schulträger ist, haben nach dem Wortlaut des Gesetzes **keine zuständige Schule**. Schüler deren Wohnsitzgemeinden einem Schulträger angehören, können nach erfolglosem Wahlrecht auf ihre zuständige Schule zurückgreifen. Schülern aus Wohnsitzgemeinden ohne Träger fehlt diese zuständige Schule. Diese müssen dann zu einem späten Zeitpunkt des Anmeldeverfahrens zusehen, wo sie „unterkommen“, bzw. untergebracht werden. So ist eine vernünftige Schuljahrplanung für den Träger kaum möglich.

Wenn es die Absicht des Gesetzgebers ist, „schulträgerfreie“ Wohnsitzgemeinden über den Druck der Eltern in Schulverbände zu „zwingen“, so ist dieses Vorgehen mehr als bedenklich, schafft dies doch zunächst eine „Zweiklassenschülerschaft“.

#### 2. Vorteile geordneter Schülereinzugsbereiche

Sinnvoller und konsequenter wäre es hier, über geordnete Schuleinzugsbereiche – vergleichbar dem alten § 44 SchulG – verlässliche Schülerströme für die Schulträger und die Schüler sicherzustellen. Die Abschaffung der festen Schuleinzugsgebiete hatte auch direkte Auswirkungen auf das Engagement der Kommunen in Schulverbänden. Durch den festen Einzugsbereich konnte die Kommune durch den Beitritt zum Schulverband auch etwas für „ihre“ Schüler tun. Insoweit war die Bereitschaft sich in einem Schulverband zu engagieren sehr hoch. Dieses hat sich mit der Einführung der freien Elternwahl geändert. Es gab somit nicht mehr die „eine“ Schule. Damit war ein wichtiges Argument, um sich in einem Schulverband zu engagieren, für eine Kommune verloren gegangen. Ein möglicher Ausgleich wäre denkbar über die Einschränkung der freien Schulwahl der Eltern für den Fall, dass die

Wohnsitzgemeinde in einem entsprechenden Schulverband Mitglied ist. Auch wäre es überlegenswert, eine Kommune die sich als Mitglied eines Schulträgers z.B. bei einer Grundschule engagiert, von der Verpflichtung zur Zahlung des Schullastenausgleichs zu befreien, wenn ein Gemeindeglied eine auswärtige Grundschule besucht. So wird eine Doppelbelastung der Kommune vermieden, die vielerorts die finanzielle Schmerzgrenze erreicht hat. Dadurch würden auch die Aufwendungen für Schülerbeförderung und Schulkostenbeiträge an andere Schulträger sich verringern. Eltern hätten frühzeitig und transparent eine Orientierung, welche Schule für „ihr“ Kind zuständig ist. Der Schulträger kann mittelfristig planen und die demographische Entwicklung vorausschauend berücksichtigen.

### **3. Fazit**

Nur feste Schuleinzugsbereiche können einen ruinösen Wettbewerb der Schulträger, einen „Kampf um den goldenen Schüler“ sinnvoll verhindern. Diese Einzugsbereiche verhindern Investitionen in teure Überkapazitäten und geben den Verantwortlichen Planungssicherheit.

## **V. Zu § 43 Abs.1 Satz 2; Gemeinschaftsschule**

Der Gesetzesentwurf eröffnet die Möglichkeit, sowohl eine binnendifferenzierte Form des Unterrichts zu wählen, als auch eine nach Lerngruppen differenzierte Form. Sollte sich eine Gemeinschaftsschule dazu entschließen, den Unterricht in differenzierten Lerngruppen oder in abschlussbezogenen Klassenverbänden zu erteilen, so führt dies zwangsläufig zu einem erhöhten Bedarf an Klassenräumen.

### **1. Änderung der Unterrichtsform nicht ohne Zustimmung des Schulträgers**

Eine solche Entscheidung der Unterrichtsform bedarf somit nach unserer Ansicht der vorherigen ausdrücklichen Zustimmung des Schulträgers. Sollte das Bildungsministerium die Auffassung vertreten, eine solche Einführung von Unterricht in differenzierten Lerngruppen oder in abschlussbezogenem Unterricht sei eine pädagogische Angelegenheit und somit dem Kompetenzbereich des Schulträgers entzogen, so hat das Land unter Beachtung der Konnektivität dann jedoch den finanziellen Ausgleich für die dem Schulträger entstandenen Investitionskosten an neuen Klassenräumen zu leisten.

### **2. Aufhebung der Unterschiede der Schulformen verunsichert die Schulträger, Eltern und Schüler**

Die Möglichkeit der Angleichung der Gemeinschaftsschule an die Regionalschule über die nun mögliche Außendifferenzierung ist ein direkter Eingriff in den vom Bildungsministerium immer propagierten sog. „Wettbewerb“ der Schulformen. Schulträger, die den Unterschied zwischen einer Gemeinschaftsschule und einer Regionalschule im „Wettbewerb“ bewerben konnten, sehen sich nun durch den Eingriff des Gesetzes einer „Wettbewerbsverzerrung“ ausgesetzt. Die Investitionsbereitschaft der Schulträger von Gemeinschaftsschulen und Regionalschulen ist dadurch beeinträchtigt, wenn so massiv in die Schulform eingegriffen wird.

### **3. Folgen der Angleichung**

Die Träger von Gemeinschaftsschulen empfinden die geplanten Änderungen als „Angriff“ auf eine Schulform, die sie gemeinsam mit Eltern und Lehrern mit großem Engagement aufgebaut haben. Das Profil der Gemeinschaftsschule würde verwischt, die Außendarstellung der Gemeinschaftsschule und damit möglicherweise auch die Bestandsaussichten einzelner Gemeinschaftsschulen würden beeinträchtigt.

Als Beeinträchtigung der Erfolgsaussichten von Gemeinschaftsschulen wird auch empfunden, -wie uns berichtet wird- die neuen Pflichtstundenregelungen, die es für Gymnasiallehrer unattraktiv machen, an Gemeinschaftsschulen zu unterrichten.

Der Gesetzentwurf lässt unklar, ob die Öffnungsklausel auch für bestehende Gemeinschaftsschulen gelten soll, deren Konzepte eine reine binnendifferenzierte Ausrichtung haben. Der SHGT fordert, dass ein solcher Konzeptwechsel dann nur mit Zustimmung des Schulträgers erfolgen kann.

## **VI. Zu § 43 Abs.3 Satz 2; Gemeinschaftsschule – gymnasiale Oberstufe**

Der Gesetzentwurf verschlechtert deutlich die Chancen, an einer Gemeinschaftsschule eine gymnasiale Oberstufe einzuführen. Insbesondere wird nun im Gesetz gefordert, dass ein entsprechendes öffentliches „**Bedürfnis besteht, das nicht durch Aufnahmemöglichkeiten an der Oberstufe einer anderen Schule gedeckt werden kann.**“

### **1. Neue gesetzliche Genehmigungshürde bei gymnasialer Oberstufe**

Diese Erweiterung des Gesetzestextes dient entgegen der Begründung nicht der Klarstellung. Sie ist eine neue Genehmigungshürde, die laut der Begründung dazu dienen soll, das von Schulträgern der Beruflichen Gymnasien geschaffene Bildungsangebot exklusiv zu schützen. So wird ein Schuleinzugsgebiet exklusiv für Berufliche Gymnasien geschaffen. Eine schlüssige Begründung für diese Sonderstellung bleibt der Entwurf schuldig. Der Schutz der getätigten Investitionen muss für alle Schulen im Land gelten, hierzu die Anmerkungen unter Punkt IV Nr.2. Eine solche Sonderstellung ist abzulehnen.

### **2. Vertrauensverlust in Zusagen des Bildungsministeriums**

Die Schaffung der neuen Zulassungshürde wird von den betroffenen Schulträgern als „Schlag“ gegen den ländlichen Raum empfunden. Viele Schulträger haben mit großem Engagement und hohem finanziellem Einsatz die vom Land geforderten Gemeinschaftsschulen seit 2007 aufgebaut (landesweit 136 – geplant waren 40), auch weil die Landesregierung selbst dies Schulmodell als Chance zur Erweiterung des Bildungsangebotes angepriesen hat. Damit war vor allem auch die von konkreten Aussagen der damaligen Bildungsministerin und des Ministerpräsidenten genährte Erwartung verbunden, eine realistische Chance auf Einrichtung einer Oberstufe und damit eines Weges zum Abitur zu erhalten. Die Zusage vielerorts lautete, dass eine gymnasiale Oberstufe dann möglich ist, wenn der erste Gemeinschaftsschuljahrgang die 8.Jahrgangsstufe erreicht hat und die Anmeldezahlen des neuen 5.Jahrgangs ausreichend sind. Dies soll nun offenbar nicht mehr gelten, was von den Schulträgern als Vertrauensbruch empfunden wird. Das hohe Engagement von Eltern, Lehrern und Schulträgern, die Investitionsbereitschaft der Schulträger und das Vertrauen in die politische Verlässlichkeit der Schulpolitik des Landes würden dauerhaft beschädigt.

### **3. Weitere Unklarheiten**

Außerdem schafft der Entwurf neue Unklarheiten:

- Ist eine geplante G9 Oberstufe an einer Gemeinschaftsschule von der Aufnahmemöglichkeit eines benachbarten G8 Gymnasiums berührt?
- Wie weit ist der Kreis einer „anderen Schule“ zu ziehen? Welche Entfernungsmaßstäbe (zeitlich oder räumlich) werden hier dafür angesetzt, dass eine vergleichbare Schule nicht mehr hinzugezogen werden kann? Die in der Begründung genannten „anderen Schulen in der Region“ die nicht betroffen sein dürfen, stellen die Betroffenheit willkürlich in das Ermessen der Schulaufsichtsbehörde. Ein solcher unbestimmter Rechtsbegriff dient weder der Planungssicherheit der Schulträger, noch ist er geeignet, Rechtsfrieden im Rahmen einer Entscheidung zu garantieren.

## **VII. Zu § 44; Gymnasium, G8 / G9**

Dem Gesetzentwurf nach entscheiden nun Schulleiter und Schulkonferenz im Einvernehmen mit dem Schulträger über den Bildungsgang. Dies ist eine Verbesserung gegenüber dem Referentenentwurf, demzufolge nur das Benehmen mit dem Schulträger erforderlich war.

### **1. Wer wirklich über G8/G9 entscheiden sollte**

Aufgrund der Bedeutung der Entscheidung für das Außenbild des Schulstandortes und des hieraus resultierenden hohen finanziellen Risikos, muss die Entscheidung G8/G9 in erster Linie in der Hand des Schulträgers liegen. Dabei halten wir die Schulkonferenz für ungeeignet in der Sache über G8/G9 zu entscheiden, da 2/3 der Mitglieder der Schulkonferenz von dieser Entscheidung nicht betroffen sind. Die Besetzung der Schulkonferenz mit 1/3 Lehrer, 1/3 Schüler ab 8.Jahrgangsstufe und zu 1/3 Eltern macht dies deutlich. Da eine Entscheidung G8 oder G9 lediglich den aufwachsenden 5.Jahrgang betreffen würde, würden zu 2/3 Unbeteiligte bzw. nicht Betroffene diese Entscheidung maßgeblich beeinflussen können. Betroffen von dieser Entscheidung sind der Schulträger, Lehrer und die zukünftigen Schüler. Die Akzeptanz/Ablehnung der G8/G9 Entscheidung können den Schulträger nicht nur finanziell belasten, sondern auch den Schulstandort in seiner Existenz bedrohen. Solche existenziellen Entscheidungen muss in erster Linie der Schulträger treffen.

### **2. Folgekosten der G8/G9 Entscheidung**

Entgegen der Annahme in der Begründung des Entwurfs löst eine solche Entscheidung massive Investitionen und Folgekosten bei den Schulträgern aus. Die im Entwurf genannte Investition in eine Mensa ist hierfür ein gutes Beispiel. Eine solche (ausgelastete) Investition macht i.d.R. für ein Gymnasium nur Sinn im Rahmen der Unterrichtsstruktur G8 bzw. mit einem Ganztagsangebot. Eine Rückkehr zu G9 würde aufgrund der sich ändernden Unterrichtsstruktur – u. a. weniger Nachmittagsunterricht - die Auslastung einer Mensa beeinflussen. Für Umbaumaßnahmen bei Klassenräumen im Rahmen der G8 Umwandlungen gilt das Gleiche.

### **3. Probleme eines Sonderweges in Schleswig-Holstein**

Die Beliebigkeit von G8 / G9 hat aber auch andere, landesweite Konsequenzen: Die Flexibilität der Eltern, ihre Umzugsbereitschaft, ist in Gefahr. Das Kind könnte möglicherweise seinen Bildungsgang G8 oder G9 an dem neuen Wohnort nicht mehr fortführen. Da immer mehr Bundesländer auf G8 setzen, besteht zusätzlich die Gefahr, bundesweit ins Hintertreffen zu gelangen. Nicht zielführend ist in diesem Zusammenhang das in die Diskussion eingebrachte Y-Modell, die Zusammenführung beider Bildungsgänge in eine Oberstufe. Außenstehende könnten dies als zwei Klassen von Abiturienten wahrnehmen. Bei gleichen Prüfungsinhalten hat eine Gruppe die Abitursreife im „Schlafwagentempo“ - G9 - geschafft, während die andere es im „ICE- Tempo“ - G8 - erlangt.

Sinnvoller wäre es aus Sicht des SHGT, die ersten Erfahrungen aus den G8 Jahrgängen zu nutzen und für eine ausreichende Entfrachtung des Lernstoffes zu sorgen.

Auch unsere Gremienmitglieder sind um die sehr hohe Belastung der Schüler bei G8 besorgt. Gleichwohl sprechen wir uns im Ergebnis dagegen aus, durch die G9 geprägte Diskussion neue Verunsicherungen und abermalige Reformbelastungen für die Schulen zu schaffen.

## **VIII. Zu §§ 56 und 60; Grundschulen und organisatorische Verbindung**

Begrüßt wird die Möglichkeit, dass ein Schulverband gegründet wird, welcher nur die Trägerschaft von Grundschulen beabsichtigt.

Der SHGT wendet sich strikt gegen jede verschärfte Anwendung der MindGrVO bei der Verbindung zweier Grundschulen.

Eine Verbindung soll nach dem Entwurf nur noch möglich sein, wenn eine der Grundschulen die Mindestgröße erfüllt. Diese Verschärfung stellt den im Schulgesetz 2007 gefundenen Kompromiss in Frage. Sie ist ersatzlos zu streichen.

Wenn so grundsätzliche Normen wie der § 56 und § 60 SchulG derartig kurzlebig sind, steht es dem Bildungsministerium nicht zu, einigen Gemeinden den Vorwurf zu machen, diese zögen es vor „keine Verantwortung für die Bewirtschaftung der Schulen im Nahbereich zu übernehmen...“. Nicht mangelnde Verantwortung hindert die Kommunen daran, die Bewirtschaftung zu übernehmen, sondern das mangelnde Vertrauen in die Verlässlichkeit der Zusagen des Gesetzgebers.

Es ist weiter klarzustellen, dass ein reiner (Grund-) Schulverband auch der Träger nur einer Grundschule sein kann (§ 56 Abs.1 Satz 3 SchulG).

Der § 60 Abs. 4 des Referentenentwurfs ist von einer „Sollvorschrift“ in eine „Kann-Bestimmung“ zu ändern.

## **IX. Zu § 111; Schulkostenbeiträge**

Die im Entwurf vorgesehene „Vollkostenabrechnung“ wird durch den SHGT abgelehnt. Der Gesetzesvorschlag ist weder sachgerecht noch durchführbar, erzeugt einen riesigen Verwaltungsaufwand, hebt Teile des kommunalen Finanzausgleichs aus und vertieft die Probleme des jetzigen Systems des Schullastenausgleichs.

### **1. Verfehlung der drei selbst gesetzten Ziele für die Reform des Schullastenausgleichs nach § 111 SchulG**

#### **Folgende Ziele wurden benannt:**

- a) Verringerung der Differenz zwischen Schulverbandsumlage und Schullasten  
Ausgleich
- b) Deregulierung und Bürokratieabbau
- c) Abrechnung nach aktuellen Kostensätzen

Die nachfolgenden Erläuterungen werden darlegen, dass auch nach dem Modell der Vollkostenabrechnung des neuen § 111 SchulG diese Ziele gar nicht, nicht verlässlich oder teilweise sogar schlechter erreicht werden.

#### **a) Verringerung der Differenz zwischen Schulverbandsumlage und Schullastenausgleich**

Auch nach einer „Vollkostenabrechnung“ gelingt es nicht, eine Kostendeckung für Schulträger zu realisieren.

Der Unterschied zwischen der Schulverbandsumlage und der Höhe des Schullastenausgleichs wird im Wesentlichen von zwei Faktoren bestimmt, zum einen

- aa) die Kosten für schulpädagogische Arbeit (Schulsozialarbeit) und
- bb) Fehlerhafte Annahmen zur Abschreibungspraxis bei Investitionen in Schulgebäude

Zu aa) Kosten für schulpädagogische Arbeit (Schulsozialarbeit):

Die neue „Vollkostenabrechnung“ greift auf den „alten“ Katalog der laufenden Kosten zurück. Kostenfaktoren eines Schulträgers werden auf diesen Katalog begrenzt. Faktoren die nicht in diesen Katalog fallen, können somit nicht abgerechnet werden.

Diese Kosten verbleiben wie bisher beim Schulträger, z.B. Kreditkosten und Kosten für schulpädagogische Arbeiten (Schulsozialarbeit) da dieses „freiwillige“ Mehrausgaben des Schulträgers sind, dieser aber nur pflichtige Aufgaben umlegen kann.

Die Lösung des Problems liegt nicht im Schullastenausgleich. So fordert der LRH eine starke Beteiligung des Landes an schulpädagogischer Arbeit. Diese Personalkosten sind vom Land zu tragen bzw. die Lehrkräfte im Rahmen der demographischen Dividende dieser Verwendung zuzuführen. Auch der heutige Bildungsminister hatte am 12.02.2008 mit einem Gesetzentwurf (Landtagsdrucksache 16/1875) seiner Fraktion erkannt, dass die Schulträger diese Kosten nicht alleine tragen können und forderte ein Engagement des Landes in dieser Sache. Diese Forderung gilt es heute einzulösen.

bb) Fehlerhafte Annahmen zur Abschreibungspraxis bei Investitionen in Schulgebäude

Die geplante Änderung des § 111 Abs.1 SchulG zeigt ein fehlerhaftes Verständnis von der Haushaltsführung der Schulträger, wenn dort ein Ansatz von Schulinvestitionen nach den „steuerrechtlichen Vorschriften zur Abschreibung von gewerblich genutzten Gebäuden“ festgeschrieben wird.

Zukünftig sollen Schulträger das gleiche Gebäude nach zwei unterschiedlichen Vorgaben abschreiben, einmal nach Gemeindehaushaltsrecht und einmal nach Schulrecht.

Nach § 43 GemHVO-Doppik ist zur Bewertung von Schulen die Tabelle der VV-Abgaben aus dem Runderlass des Innenministeriums vom 16.August 2007 (ABI.Schl.-H. S.900) zu verwenden. Gemäß § 11 Abs.3 GemHVO für das kamerale System, sind Schulen wie kostenrechnende Einrichtungen zu führen. In der Begründung zu Abs.3 führt das Innenministerium umfassend aus, wie Abschreibungen auszuweisen sind: „ Zur Bewertung wird auf die Regelung der GemHVO-Doppik...sowie auf die Verwaltungsvorschrift über Abschreibungen von abnutzbaren Vermögensgegenständen des Anlagevermögens der Gemeinden (VV-Abschreibungen) verwiesen.“ Diese Abschreibungstabelle ist gemäß § 135 Abs.4 Nr.5 GO auch **verbindlich**. Für Schulen ist ein Abschreibungszeitraum von 80 Jahren angesetzt -also 1,25% pro Jahr -, welcher auch umfänglich begründet ist. Schulen sind gerade keine Gewerbeimmobilien mit deutlich kürzeren Zeiträumen und somit höheren jährlichen Abschreibungsraten.

Bei Gewerbeimmobilien können diese je nach Baujahr bis zu 10% pro Jahr betragen (§ 7 EStG). Schulen sind längerfristige Investitionsgüter und entsprechend der verbindlichen Abschreibungstabelle auf Abschreibungszeiträume von 80 Jahren festgelegt. Der Vorschlag des MBK würde sich nicht nur gegen den Runderlass stellen, die Abschreibungskostenanteile würden sich mindestens verachtfachen (10% statt 1,25%), er würde auch eine zweite gesonderte Berechnung für diese Abschreibungen nötig sein. Dies führt dazu, dass für dasselbe Gebäude zwei Rechnungen parallel geführt werden müssen: für den eigenen Haushalt wird der Erlass des Innenministerium beachtet mit einer Abschreibung über 80 Jahre, für den Schullastenausgleich wird parallel ein zweite, sehr umfangreichere Berechnung mit dem Abschreibungszeiträumen für Gewerbeimmobilien geführt.



## **b) Deregulierung und Bürokratieabbau – Absenkung des Verwaltungsaufwandes**

Die Behauptung, dass durch die Vollkostenabrechnung der Verwaltungsaufwand reduziert wird, hält einer Überprüfung nicht stand. Zwar wird im Ministerium der Aufwand etwas geringer, dafür explodiert dieser bei den Schulträgern sowie den ausgleichspflichtigen Kommunen: Jeder Schulträger muss für jede Schule die Kosten bestimmen, offenkundig jährlich neu. Dann muss für jede ausgleichspflichtige Kommune der entsprechende Betrag festgesetzt werden. Das ist ein gewaltiges Bürokratievermehrungsprogramm.

Der Schulträger muss zukünftig der ausgleichspflichtigen Kommune eine detaillierte, nachvollziehbare und nachprüfbar Abrechnung aller umlagefähigen Kosten vorlegen. Daneben müssen zusätzlich die Abschreibungen für Investitionskosten nachvollziehbar ausgewiesen werden. Hierzu muss im Einzelnen zunächst bestimmt und begründet werden, ob es sich bei der Maßnahme um eine Reparatur oder eine umlagefähige Investition handelt (z.B. beim Austausch von Fenstern). Bei Gebäuden bedarf es nach dem EStG der Aufschlüsselung bzw. Einordnung in eine Bauperiode. Daraus wird ermittelt, in welchem Abschreibungsjahr der Periode sich das Gebäude befindet, wonach sich die Höhe der Abschreibung in diesem Jahr festsetzt. Da sich die Abschreibungsansätze über die Abschreibungsjahre verändern, muss dies auch jedes Jahr umfänglich überwacht und gepflegt werden. Hinzu kommen Unklarheiten der Bestimmung bei An- und Umbauten, welche Orientierungsgröße hier gilt (Baujahr Grundgebäude oder Anbau).

Der SHGT gibt weiter zu bedenken, dass zur Berechnung des Schulbeitrags z.B. für den Schulbesuch an einer dänischen Schule, das MBK immer noch eine Berechnung der Höhe des Schullastenausgleichs durchführen muss. Deshalb wird das MBK nur scheinbar entlastet. Weiter hat der Landesrechnungshof dem MBK eine wirksame Entlastung bereits vorgeschlagen. Aufgrund der geringen Schülerwechsel sollte eine einmalige Erhebung pro Schuljahr reichen. Dies wäre eine Entlastung für alle Beteiligten um 50 %!

## **c) Abrechnung auf Grundlagen von aktuellen Kostensätzen:**

Das Ministerium erhofft sich durch die Gesetzesänderung, dass die Abrechnungen auf Grundlage einer aktuelleren Kostenbasis erfolgen und somit Planungssicherheit für die Haushalte darstellen. Konkret sollen nicht die Zahlen des Vorjahres, wie es das MBK aktuell nutzt, sondern die des Vorjahres dienen.

Dieses Ziel scheitert an den zeitlichen Abläufen bei der Haushaltsaufstellung und – Abrechnung der Kommunen. Der Haushalt wird in der Regel im IV. Quartal beschlossen. Zu diesem Zeitpunkt müssten die Schullastenbeiträge des Schulträgers vorliegen. Da aber z.B. Nebenkostenabrechnungen erst später erstellt werden, liegen beim Erstellen z.B. des Haushalts 2011 nur die Abrechnungen des Jahres 2009 vor - des Vorjahres.

Auch hier erfüllt das neue SchulG seinen in der Begründung angestrebten Zweck nicht!

Weiter kommt hinzu, dass ständig unabhängig von der Schülerzahl schwankende Schulkostenbeiträge zu einer mangelnden Planungssicherheit für den Haushalt bei allen Beteiligten führen. Insbesondere auf Seiten der ausgleichspflichtigen Kommune beeinträchtigt der Gesetzesvorschlag erheblich die Finanzplanung.

Der neue § 111 SchulG verfehlt nicht nur seine selbst gesetzten Ziele, er ist auch aus weiteren Gründen höchst problematisch:

## **2. Begründung des Gesetzentwurfes**

Schulen sind neben der identitätsstiftenden Funktion immer auch Standortfaktoren für Gemeinden. Die Schulträgerschaft spielt sowohl im zentralörtlichen System mit seinen Vorgaben für Siedlungs- und Gewerbeentwicklung als auch im kommunalen Finanzausgleich eine wichtige Rolle. Insoweit war es seit jeher systemgerecht, dass die Schulkostenbeiträge aufgrund der landesweit einheitlichen Pauschalierung bis zu einem gewissen Grad (je nach Schule) nicht deckend waren, oder über die Kosten hinausgingen.

Dass die Gesetzesbegründung auf einen Wunsch des Schleswig-Holsteinischen Landkreistages als einen von vier kommunalen Landesverbänden abhebt, ist unverständlich. Es sei darauf verwiesen, dass die Landkreise nur noch eine einstellige Zahl allgemeinbildender Schulen in eigener Trägerschaft haben, wenn überhaupt. Darunter gibt es Fälle, bei denen die Ausgaben des Kreises schon bisher unter denen des eingenommenen Schulkostenbeitrages lagen, also Schulen „mit Gewinn“ geführt wurden. Dies wird umso deutlicher, da es aktuell genügend Beispiel gibt, bei denen die von den Kreisen abgegebenen Schulen erhebliche Renovierungsstaus aufweisen.

## **3. Akzeptanz und kommunalpolitische Folgen**

Als Ergebnis des § 111 SchulG-E dürfte es für jede Schule unterschiedliche Beiträge geben, die periodisch stark schwanken. Das zwingt die Wohnsitzkommunen geradezu, in den Fällen eine Überprüfung anzustreben, in denen die Beiträge als zu teuer empfunden werden oder stark von anderen abweichen. Zahllose Auseinandersetzungen zwischen Schulträgern und Ausgleichspflichtigen wären die Folge.

Soweit Schulkostenbeiträge in Folge der Regelung stark ansteigen oder sich die Beiträge von Schulen gleicher Schulart mehrerer benachbarter Träger einer Wohnsitzgemeinde deutlich voneinander abweichen wird es dann aus Kostengründen zu einer kommunalpolitischen Frage, wo die Eltern ihre Kinder anmelden und wie die Schulträger ihre Schulen bewirtschaften. Der Gesetzgeber würde kein Miteinander sondern Auseinandersetzungen provozieren.

## **4. Wettbewerb zwischen Schulen wird verfehlt**

Die Einführung der Vollkostenabrechnung trägt auch nicht zu einem sachgerechten Wettbewerb unter den Schulträgern bei. Wettbewerb setzt eine Vergleichbarkeit des Verhältnisses von Preis und Leistung voraus. An einer solchen Vergleichbarkeit mangelt es jedoch, wenn wie hier der Personenkreis der Leistungsempfänger (Eltern/Schüler) und der Geldzahler (Wohnsitzkommunen) auseinander fällt. Zu den Problemen im Zusammenhang mit den Schuleinzugsbereichen und Wettbewerbsfaktoren außerhalb des Einflusses des Schulträgers wird auf die Ausführungen unter IV. verwiesen.

## **5. Mangelnde Rechtssicherheit**

Rechtsunsicherheit wird durch den Begriff der „erforderlichen“ Verwaltungskosten (§ 111 Abs.1 Satz 4) hineingebracht. Hier wird vielerorts erst eine verwaltungsgerichtliche Entscheidung klären – und somit Gelder fließen lassen - was erforderlich ist.

## **6. Finanzausgleich und Konnexität, Förderung von Schulverbänden**

### **a) Auseinanderfallen von Finanz- und Entscheidungsverantwortung**

Der Gesetzentwurf greift in den kommunalen Finanzausgleich ein und führt dazu, dass Finanz- und Entscheidungsverantwortung auseinanderfallen. Denn die ausgleichspflichtigen Kommunen finanzieren eine Aufgabe voll, über deren Erfüllung sie keinerlei Mitentscheidung haben. Den Wohnsitzgemeinden wird eine neue Aufgabe zugewiesen (nämlich die Vollfinan-

zierung von Schulen, deren Trägerschaft sie gar nicht selbst übernehmen dürften), die in ihren Schlüsselzuweisungen aus dem Finanzausgleich nicht berücksichtigt sind.

#### **b) Unausgewogene Betrachtung der Einnahme- und Ausgabenseiten der Schulträger**

Bei den Schulträgern wiederum entsteht die Gefahr der Doppelfinanzierung. Denn in den Schlüsselzuweisungen der zentralen Orte ist die Aufgabe der Schulträgerschaft berücksichtigt, wie die gesonderten Finanzausgleichszuweisungen für die nicht zentralen Träger von Realschulen etc. belegen. Eine zusätzliche Vollkostenabrechnung würde zu einer Überkompensation führen.

Der Gesetzentwurf belastet einseitig die ausgleichspflichtige Kommune mit massiven Ausgabensteigerungen, verhindert aber die Anrechnung von bestimmten Einnahmen des Schulträgers, was zu einer Entlastung führen würde.

So werden die rechnerischen (Schul-)Anteile der Schlüsselzuweisung nach dem Finanzausgleichsgesetz für übergemeindliche Aufgaben des Trägers nicht als Einnahmen des Trägers aufgeführt. Eine wirkliche Vollkostenabrechnung müsste dieses aber berücksichtigen, um nicht eine Überkompensation der Kosten zu erreichen.

#### **c) keine Mithaftung für Wartungsversäumnisse**

Eine nachvollziehbare Vollkostenabrechnung darf nur solche Investitionskosten berücksichtigen, welche nicht aufgrund unterlassener notwendiger fortlaufender Unterhaltung entstanden sind. Eine Mithaftung ausgleichspflichtiger Kommunen für Wartungsversäumnisse des Trägers aus der Vergangenheit muss das Gesetz ausschließen.

#### **d) keine zusätzliche Verordnungsermächtigung außerhalb des Gesetzes**

Die in § 111 Abs.6 Satz 4 SchulG-E neu aufgenommene Verordnungsermächtigung des MBK „*weitere Einzelheiten zu den Berechnungen des Schulkostenbeitrages berücksichtigungsfähigen Aufwendungen durch Verordnung zu regeln*“ ist abzulehnen. Mit der Aufnahme der Verordnungsermächtigung widerspricht sich das MBK in seiner Gesetzesbegründung. Dort behauptet es zunächst, dass die laufenden Kosten hinreichend beschrieben sind. Dies schließt aber den Bedarf nach einer Verordnungsermächtigung für weitere berücksichtigungsfähige Aufwendungen aus. Aus Gründen der Transparenz und einer einheitlichen Rechtsgrundlage darf der Aufwendungskatalog nicht in Tatbestände aus dem SchulG und Tatbestände aus einer Verordnung auseinanderfallen. Das Verlangen des MBK nach einer Ermächtigungsverordnung macht deutlich, dass es seiner eigenen Einschätzung nicht traut, dass eine Vollkostenabrechnung hinreichend eindeutig und rechtssicher ist. Wie uns in ersten Gesprächen mit dem Bildungsministerium bestätigt wurde, gibt es für diese grundsätzliche Änderung des Schullastenausgleichs **nicht eine** Musterberechnung. Die Schulträger würden bei der Umstellung mit allen ihren Risiken alleine gelassen.

#### **e) Gesetzentwurf verhindert Schulverbandseintritte**

Zur Begründung des Gesetzentwurfes wird häufig angeführt, Wohnsitzkommunen sollen veranlasst werden, Schulverbänden beizutreten. Dies würde aber nur dort greifen, wo Schulverbände vorhanden sind. Es gibt aber auch viele Fälle, wo der Schulträger gar nicht bereit ist, seine Schule in einen Schulverband einzubringen und die Mitentscheidung mit den anderen Kostenträgern zu teilen. In diesen Fällen führt der Gesetzentwurf nicht zur Förderung von Schulverbänden, sondern bewirkt das Gegenteil, weil auch ohne Schulverband eine gemeinsame Vollfinanzierung erreicht wird.

### **7. Durchführbarkeit nicht gegeben**

Der Gesetzentwurf ist schon deswegen nicht durchführbar, weil die Kommunen auch über 2012 hinaus mit unterschiedlichen Rechnungssystemen arbeiten werden. Insofern geht die Gesetzesbegründung von einer fehlerhaften Grundüberlegung aus. So wird in der Begründung behauptet, dass mit Einführung der Doppik 2012 eine Vergleichbarkeit der Schulkosten

gegeben sei. Diese Annahme ist falsch. Zwar sind Schulen als kostenrechnende Einrichtungen zu betrachten, einen Zwang zur Einführung der Doppik gibt es jedoch nicht und ist nach bisherigen Aussagen der Landesregierung auch nicht vorgesehen. Dies wäre angesichts der gewaltigen Umstellungskosten auch nicht zu verantworten. Je nach Rechnungsstil könnten die Schulträger unterschiedliche Kosten ausweisen. Dies hat aber dann direkte Auswirkungen auf die umlegbare Höhe der Kosten. Insoweit liegt dann keine Vergleichbarkeit vor.

#### **8. Alternative: Schulkostenausgleichsfonds**

Das bisherige System der Schulkostenbeiträge wurde bis zur Verabschiedung des Schulgesetzes von 2007 sowohl vom Land als auch von allen kommunalen Landesverbänden wegen des hohen Abrechnungsaufwandes für ablösungsbedürftig gehalten. Daher hatte eine Arbeitsgruppe unter Leitung des damaligen Referatsleiters bis 2006 viel Arbeit in die Entwicklung eines Schulkostenausgleichsfonds investiert, der das System der Einzelabrechnung durch pauschalisierte Zuweisungen aus einer zentralen Kasse ablösen sollte. Die gefundene Lösung war noch in Details verbesserungsbedürftig, im Grundsatz aber machbar. Gleichwohl wurde sie vom Bildungsministerium nicht mehr weiterverfolgt. Wir halten es für notwendig, die Arbeit an einem solchen Modell wieder aufzunehmen.

#### **9. Erprobung des neuen Schullastenausgleichs erforderlich**

Der SHGT fordert daher vor einer grundlegenden Veränderung die Administrierbarkeit der Bestimmung der Schulkostenbeiträge und die finanziellen Folgen musterhaft mit verschiedenen Schulträgern unter Einbeziehung der kommunalen Landesverbände zu prüfen.

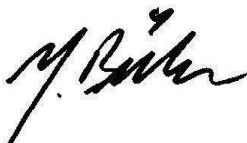
#### **Teil D: Schlussbetrachtung:**

Die kommunalen Schulträger müssen auch künftig in der Lage sein, über die Schulen in ihrem Bereich maßgebend zu bestimmen und für ihre Schulen zu sorgen. Der Gesetzentwurf ist nicht nur ein schulpolitisches, sondern in Kernbereichen ein kommunalpolitisches Gesetz von erheblicher Bedeutung. Daher ist es unerlässlich, die kommunalrechtlichen und kommunalpolitischen Folgen sorgfältig zu prüfen und zu berücksichtigen. So hat der Gesetzentwurf auf jetzigem Stand einschneidende Konsequenzen für den interkommunalen Finanzausgleich, für das zentralörtliche System und für das Selbstverwaltungsrecht vieler Gemeinden.

Es erfolgt eine massive Verschiebung von Finanzmitteln zugunsten einer kleinen Zahl von Kommunen, insbesondere Kreisen, kreisfreien Städten und Mittelzentren. Viele Gemeinden bluten finanziell aus, ohne dass ihnen zusätzliche Einnahmequellen ermöglicht werden.

Fehlende geordnete Schuleinzugsgebiete, mangelnde Abgrenzungen zwischen Regional- und Gemeinschaftsschulen, die verwaltungsaufwendige Vollkostenabrechnung der Schulkostenbeiträge zwischen Kommunen und Schulträger, der Verdrängungswettbewerb der Schulen werden die interkommunalen Konfliktlagen verschärfen.

Mit freundlichen Grüßen



Jörg Bülow  
Geschäftsführendes Vorstandsmitglied