

10. Schulkostenbeiträge

Die Schulträgerschaft ist ein bedeutender und kostenträchtiger Aufgabenbereich der kommunalen Körperschaften in Schleswig-Holstein. Dies äußert sich insbesondere in der vom Schulträger bereitzustellenden sächlichen und personellen Ausstattung.

Die kommunalen Schulträger haben eine hohe Bereitschaft zur interkommunalen Zusammenarbeit im schulischen Bereich und nehmen daher regelmäßig auswärtige Schüler in ihren Schulen auf. Damit werden die Wohnortgemeinden bzw. -kreise der auswärtigen Schüler im Regelfall spürbar entlastet.

Die Wohnortgemeinden bzw. -kreise der Gastschüler werden nach dem SchulG an den Kosten beteiligt, die dem Schulträger entstehen. Der Umfang der hierin einzubeziehenden Ausgaben ist jedoch unzureichend und sollte insbesondere um die den Schulträgern entstehenden investiven Kosten erweitert werden. Ferner wird empfohlen, die auswärtigen Schüler im Teilzeitbereich der berufsbildenden Schulen (außerhalb der Bezirksfachklassen und Landesberufsschulen) in den Kreis der abzurechnenden Gastschüler einzubeziehen.

10.1 Ausgangslage und Entwicklung der Schulkostenbeiträge

Der LRH hat im Zuge seiner überörtlichen Prüfungen wiederholt Hinweise kommunaler Schulträger erhalten, wonach die für Gastschüler zu zahlenden Schulkostenbeiträge nach dem Schulgesetz (SchulG)¹ im Hinblick auf die tatsächlichen Kosten der Beschulung eindeutig zu gering bemessen seien. In der Folgezeit hat der LRH Stichproben angestellt und dabei die Ansicht der Schulträger teilweise bestätigt gefunden. Dies war Anlass für die Querschnittsprüfung „Schulkostenbeiträge“. Einbezogen wurden die der unmittelbaren Prüfung des LRH unterliegenden 11 Kreise, 4 kreisfreien Städte und 16 Städte über 20.000 Ew (Mittelstädte). Diese Schulträger halten in ihren allgemein- und berufsbildenden Schulen sowie den Sonderschulen erhebliche Kapazitäten für auswärtige Schüler vor, wie die Statistik des Schuljahres 2002/03 in folgender Tabelle aufzeigt:

¹ Schleswig-Holsteinisches Schulgesetz (SchulG) i. d. F. d. Bekanntmachung vom 02.08.1990, GVOBl. Schl.-H. S. 451, zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 15.02.2005, GVOBl. Schl.-H. S. 168.

Kommunale Schulträger (nur Gebietskörperschaften)	Gastschüler	Quote der Gastschüler
Kreisfreie Städte	17.422	19 %
Kreise	28.136	38 %
Mittelstädte	18.817	27 %

Die rechtliche **Entwicklung der Schulkostenbeiträge** erstreckt sich über einen längeren Zeitraum. Da die Schulträgerschaft zu den aufwändigsten und kostenträchtigsten kommunalen Aufgaben gehört, setzte sich Ende der 80er-Jahre der Gedanke einer gerechteren Lastenverteilung zwischen den beteiligten Schulträgern durch. Durch das Änderungsgesetz zum SchulG vom 12.12.1990¹ wurde der Schullastenausgleich mit Wirkung von 1991 auf das Verursacherprinzip umgestellt und berechnete von nun an die Träger der Grundschulen, der weiterführenden allgemein bildenden Schulen, der Landesberufsschulen, der Bezirksfachklassen und der Förderschulen, von der Wohnortgemeinde bzw. dem Wohnortkreis der Schüler einen Schulkostenbeitrag zu verlangen; dies ist unabhängig davon, ob die Wohnortgemeinde eine Schule gleicher Art unterhält. Zur Abmilderung der mit der Neuregelung verbundenen Verschiebung der finanziellen Lasten zwischen den kommunalen Körperschaften sah eine Übergangsbestimmung eine stufenweise Umsetzung vor. Eine weitere Änderung des SchulG verbreiterte den Kreis der Schüler, für den die Wohnortgemeinden bzw. -kreise einen Schulkostenbeitrag zu leisten haben. Nun wurden u. a. auch die Schüler mit Vollzeitunterricht an berufsbildenden Schulen in die Schulkostenbeiträge einbezogen.

Die Rechtsprechung hatte in den folgenden Jahren verschiedentlich Gelegenheit, die Rechtmäßigkeit der Forderungen nach Schulkostenbeiträgen zu überprüfen. Dabei hat das Oberverwaltungsgericht Schleswig² deutlich formuliert, dass es für Ansprüche aus dem Gastschulverhältnis nur auf die tatsächlichen Verhältnisse ankomme, nicht jedoch auf eine formal ordnungsgemäße Zuweisung nach § 44 Abs. 5 SchulG. Schulkostenbeiträge sind somit auch für jene auswärtigen Schüler zu zahlen, die von der Schulleitung z. B. ohne vorherige Zustimmung des abgebenden Schulträgers oder ohne schulaufsichtliche Zuweisung aufgenommen wurden.

¹ Art. 2 des Gesetzes zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes, des Schleswig-Holsteinischen Schulgesetzes und des Gesetzes zur Ausführung des Bundessozialhilfegesetzes vom 12.12.1990, GVOBl. Schl.-H. S. 615.

² Oberverwaltungsgericht (OVG) Schleswig, Urteil vom 23.02.1996 - Az. 3 L 10/95, in: Die Gemeinde 1996, S. 156 ff.

10.2 Feststellungen

Für die **Berechnung der Schulkostenbeiträge** wird von der obersten Schulaufsichtsbehörde für jedes Haushaltsjahr im Voraus ein pauschalierter Richtwert für jede Schulart festgesetzt. Die Höhe des Richtwertes bestimmt sich gem. § 76 Abs. 5 SchulG nach den laufenden Kosten, die im Landesdurchschnitt für einen Schüler der jeweiligen Schulart aufzuwenden sind. Gegenstand der Querschnittsprüfung war der Umfang der laufenden Kosten, die in die Abrechnung einbezogenen Schülergruppen und der in den kommunalen Körperschaften entstehende Verwaltungsaufwand.

- 10.2.1 Die **laufenden Kosten** sind in § 53 Abs. 1 Satz 2 SchulG festgelegt. Danach bilden die Aufwendungen für das vom Schulträger zu stellende Verwaltungs- und Hilfspersonal (z. B. die Schulsekretärin und der Hausmeister) sowie für den Sachbedarf des Schulbetriebs zusammen die laufenden Kosten. Der Sachbedarf für den Schulbetrieb wird in § 53 Abs. 2 SchulG definiert. Dazu gehören alle im Schulbetrieb anfallenden laufenden Kosten, z. B. von der Gebäudeunterhaltung und -bewirtschaftung über die Bereitstellung von Lehr- und Lernmitteln bis zu den notwendigen Schülerbeförderungskosten, Versicherungen und Aufwendungen für Ganztagsbetreuungen. Diese Kosten werden vom Schulträger im Verwaltungshaushalt veranschlagt und verbucht; bei den Lehr- und Lernmitteln werden darüber hinaus auch die vermögenswirksamen Beschaffungen (Gruppierung 9350) berücksichtigt. Die aus den laufenden Kosten berechneten Richtwerte betragen für das Haushaltsjahr 2005:

Grund- und Hauptschulen	807 €
Realschulen	722 €
Gymnasien	743 €
Berufliche Schulen	492 € bis 2.000 €
Förderschulen	1.668 €
Schulen für geistig Behinderte	5.985 €
Gesamtschulen	886 €

Nicht zu den laufenden Kosten gehören

- der Anteil des Schulträgers an den investiven Ausgaben für die Schulgebäude¹,
- die für die eigentliche Schulverwaltung erforderlichen Sach- und Personalausgaben und
- Kostenbeiträge für Leistungen zugunsten der Schulen, die innerhalb der Verwaltung des Schulträgers erbracht werden; diese Leistungen

¹ Der Begriff „Schulgebäude“ umfasst neben dem eigentlichen Schulgebäude auch Sport- und Turnhallen sowie weitere Nebengebäude.

werden als sog. innere Verrechnungen im kommunalen Haushalt ausgewiesen.

10.2.2 Der **Kreis der Gastschüler**, deren Schulbesuch gegenüber der Wohnortgemeinde bzw. dem Wohnortkreis abgerechnet wird, ist im Laufe der Jahre weiter gezogen und im Wesentlichen vervollständigt worden. Eine Schülergruppe aus dem Bereich der Beruflichen Schulen fehlt jedoch noch. In die Abrechnung der Schulkostenbeiträge werden bisher lediglich die Teilzeitschüler in einer Bezirksfachklasse oder einer Landesberufsschule bzw. die Vollzeitschüler (Fachgymnasien, Fachoberschulen) einbezogen (§ 77 SchulG); die Ausgaben für die bedeutendste Gruppe der Berufsschüler, und zwar die **Teilzeitberufsschüler in den Ausbildungsklassen**, können nicht umgelegt werden. Dies stellt aufgrund der hohen Anzahl dieser Schüler eine Belastung für die kreisfreien Städte und die Kreise dar; sie sind die Träger der beruflichen Schulen (§ 70 SchulG). Die Ausgaben je Berufsschüler sind in dieser Prüfung mit durchschnittlich 400 bis 600 €/Schüler für die laufenden Ausgaben berechnet worden. Im Ergebnis werden die kreisfreien Städte stärker belastet als die Kreise, denn von den insgesamt rund 12.000 Gastschülern im Teilzeitbereich an den Beruflichen Schulen werden bei ihnen etwa 9.000 beschult.

10.2.3 Der von den Schulträgern kritisierte **Verwaltungsaufwand** zur Berechnung der Schulkostenbeiträge ist nicht durch die gesetzlichen Vorgaben bedingt, sondern resultiert aus der örtlichen Organisation der praktischen Bearbeitung. Bei etlichen Schulträgern sind unnötige Mehrfachprüfungen und -erfassungen der Schülerlisten ebenso zu kritisieren wie unvollständige Rechnungsangaben oder eine fehlende Sorgfalt bei der Ermittlung der Herkunftsangaben der Gastschüler. Darüber hinaus gibt es nach Ansicht des LRH keine Notwendigkeit für die je Schuljahr üblichen 2 eigenständigen Abrechnungen zum Beginn eines Schuljahres und zum 15.02. des Folgejahres. Denn die während der Prüfung vorgenommenen Stichproben haben einen nur geringen Umfang von Veränderungen der Schülerströme während des Schuljahres aufgezeigt.

10.3 **Empfehlungen**

Das gegenwärtige Schulkostenbeitragsrecht benachteiligt die Schulträger in finanzwirtschaftlicher Hinsicht, weil der Begriff der laufenden Kosten zu eng definiert ist und der Kreis der Gastschüler eine bedeutende Schülergruppe nicht erfasst. Der LRH empfiehlt daher aus Gründen der interkommunalen Finanzgerechtigkeit, die Vorschriften zu den Schulkostenbeiträgen zu ergänzen. Ferner sollte die Häufigkeit der Abrechnungen reduziert werden, um den kommunalen Aufwand herabzusetzen. Außerdem wird empfohlen, das zwischen den kommunalen Schulträgern praktizierte aufwändige Verwaltungsverfahren zu vereinfachen.

- 10.3.1 Die Eigenanteile an den **investiven Gebäudekosten** fallen höher aus, als sich dies aus den Schulbaurichtlinien ergibt. Zwar liegt der Fördersatz für Neu- und Erweiterungsbauten zwischen 40 % und 55 % und wird für kreisangehörige Schulträger um weitere 20 % durch den Kreis aufgestockt. Die Berechnung dieser Anteile erfolgt jedoch nicht vom Investitionsvolumen, sondern von den als zuwendungsfähig anerkannten Baukosten. Die Differenz zwischen dem Investitionsvolumen und den anerkannten Baukosten lag einer Erhebung des LRH zufolge für die Jahre 1995 bis 2002 bei durchschnittlich 23 %, in der Spitze bis zu 31 %; sie muss neben dem ohnehin vorgesehenen Eigenanteil zusätzlich vom jeweiligen Schulträger aufgebracht werden. Insgesamt tragen die kommunalen Schulträger etwa 45 % bis 60 % der Schulbauinvestitionen aus eigener Kraft. Die Eigenanteile haben damit eine so bedeutende Größenordnung erreicht, dass eine Korrektur des Schullastenausgleichs dringend erforderlich erscheint. Die investiven Ausgaben des Schulträgers¹ betragen je (Gast-)Schüler pauschaliert beispielsweise rd. 500 bis 600 € bei den allgemein bildenden Schulen, 250 € bei den beruflichen Schulen und 1.000 € bei den Förderschulen. Der LRH hält es aus Gründen der interkommunalen Finanzgerechtigkeit für geboten, die Eigenanteile an den Investitionskosten bei der Berechnung der Schulkostenbeiträge zu berücksichtigen und schlägt vor, das SchulG entsprechend zu ergänzen. Aus Verwaltungsvereinfachungsgründen wäre statt der konkreten Berechnung auch ein pauschaler Zuschlag für die Schulkostenbeiträge in Anlehnung an die ermittelten Werte denkbar.
- 10.3.2 Die **Ausgaben für die Schulverwaltung** und für die weiteren **innerhalb der Verwaltung des Schulträgers** zugunsten der Schulen erbrachten Leistungen, die als innere Verrechnungen ausgewiesen werden, sollten ebenfalls in die Schulkostenbeiträge einbezogen werden. Diese Leistungen stellen jeweils keine „Buchwerte“ dar, sondern werden tatsächlich erbracht und in Anspruch genommen. Die Berücksichtigung der damit entstehenden Ausgaben entspricht übrigens auch dem Grundgedanken der seit Anfang der 90er-Jahre laufenden Reformbestrebungen zur Einführung der neuen Steuerungsmodelle in den kommunalen Körperschaften. Teil dieser Reform ist die Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung (KLR), um entstandenen Aufwand zweifelsfrei und verursachungsgerecht den Leistungsempfängern zuordnen zu können. Die Forderung nach einer Berücksichtigung der hier beschriebenen Ausgabengruppen gilt allerdings entsprechend auch für Einnahmen, die dem schulischen Bereich über innere Verrechnungen gutgeschrieben werden.

¹ Die Kennzahlen der investiven Gebäudekosten wurden nach vereinfachten Wiederbeschaffungswerten berechnet (Gebäudeversicherungssummen mit aktuellem Baukostenindex bei einer kalkulatorischen Abschreibung von 2 % und kalkulatorischen Zinsen von 4 %). Grundstücke wurden nicht einbezogen.

- 10.3.3 Der LRH regt an, künftig den Kreis der den Schulkostenbeiträgen unterliegenden Gastschüler um die **Teilzeitberufsschüler in den Ausbildungsklassen** zu erweitern. Die fehlende Berücksichtigung der Teilzeitschüler entspricht nicht mehr den heutigen Erfordernissen. Die Kreise und kreisfreien Städte haben erhebliche Vorleistungen erbracht, ihre Verwaltungsleistungen auf das Verursacherprinzip umzustellen. So sind KLR in weiten Teilen der Verwaltung inzwischen ein übliches Instrument zur betriebswirtschaftlichen Steuerung. Die kommunalen Körperschaften könnten durch die Einführung von Schulkostenbeiträgen darin unterstützt werden, aus diesen Grundlagen Erkenntnisse zu ziehen und sich die Ergebnisse nutzbar zu machen. Mit Schulkostenbeiträgen für Teilzeitberufsschüler würden die Kreise und kreisfreien Städte die Berufsschullasten in dem Umfang tragen, wie es zur schulischen Versorgung der Schüler aus ihren Bereichen erforderlich ist. Zugleich würden die Berufsschulträger angeregt werden, verstärkt über die Gründung von Bezirksfachklassen nachzudenken. Aus systematischen Gründen wird ferner empfohlen, auch die verhältnismäßig kleine Gruppe der Teilzeitberufsschüler in Vollzeitklassen in die Gastschulbeiträge einzubeziehen.
- 10.3.4 Der LRH hat dem Bildungsministerium und den kommunalen Schulträgern ferner eine Reihe von Vorschlägen für ein **vereinfachtes Verwaltungsverfahren** zur Ermittlung der Gastschüler, zur Berechnung der Schulkostenbeiträge und deren Rechnungsstellung unterbreitet. Dazu gehören u. a. die Aufforderung an die kommunalen Schulträger, aufwändige Mehrfachprüfungen künftig zu vermeiden, um die Bearbeitungszeit spürbar zu reduzieren sowie die sorgfältigere Ermittlung der Umschüler an den Beruflichen Schulen. Zusätzlich wurde angeregt, die Bestimmung des § 43 Abs. 6 SchulG dahingehend zu ergänzen, dass neben Trägern der Umschulungsmaßnahme bzw. dem Umschulungsbetrieb auch der Umschüler selbst zur Zahlung des Schulkostenbeitrags herangezogen werden kann.
- 10.3.5 Zur weiteren Verwaltungsvereinfachung wird schließlich empfohlen, die bislang erforderlichen 2 aufwändigen Abrechnungen je Schuljahr durch **eine Rechnungsstellung** am Schuljahresbeginn zu ersetzen. Der 2. Stichtag sollte nur noch für Veränderungsmeldungen genutzt werden. Dieser Vorschlag sollte möglichst zügig umgesetzt werden, denn damit könnte der Arbeitsaufwand der kommunalen Schulträger nahezu halbiert werden.
- 10.4 Bei einer Veränderung des Schulkostenbeitragssystems würden die **Schlüsselzuweisungen für übergemeindliche Aufgaben** (§ 15 FAG), soweit sie sich auf schulische Zwecke beziehen, nicht mehr erforderlich

sein bzw. nicht mehr ausgewiesen werden müssen. Die Orte¹, die nicht zentrale Orte sind, erhalten Schulzuweisungen i. H. v. 10 bis 20 T€/Schule für ihre Real- und Förderschulen. Diese Schulzuweisungen sind im Haushaltsjahr 2003 an 15 kommunale Schulträger geflossen; die gesamte Fördersumme entsprach einem Anteil von lediglich 0,38 % der insgesamt für übergemeindliche Aufgaben zur Verfügung stehenden Finanzmasse. Die Schlüsselzuweisungen für übergemeindliche Aufgaben an zentrale Orte sind allgemeine Zuweisungen. Diese Finanzhilfen können für die Finanzierung von Schulbauinvestitionen eingesetzt werden; für die Finanzierung von laufenden Ausgaben für Schulen bleibt regelmäßig schon wegen der Schulkostenbeiträge der Gemeinden des Verflechtungsbereichs kein Raum.

Wenn die Schulkostenbeiträge entsprechend den Vorschlägen des LRH weiter entwickelt und insbesondere die investiven Gebäudekosten in die Schulkostenbeiträge einbezogen werden, sollten die bisherigen anteiligen Zentralitätsmittel für schulische Aufgaben für andere übergemeindliche Aufgaben eingesetzt werden. Dies würde automatisch deren Deckungsgrad erhöhen und damit auch die Stadt-Umland-Problematik mildern. Folgerichtig könnten dann auch die Bagatellbeträge für die nichtzentralen Orte entfallen und der Finanzmasse entweder für übergemeindliche Aufgaben oder für Gemeindeschlüsselzuweisungen zugeschlagen werden.

- 10.5 Der **Städteverband Schleswig-Holstein** hat auf seine Stellungnahme zur Querschnittsprüfung verwiesen. Darin bescheinigt er dem LRH eine umfassende und zutreffende Mängelanalyse; die gegebenen Empfehlungen wiesen in die richtige Richtung und seien geeignet, einen wichtigen Anstoß in der notwendigen Diskussion über die Neuregelung des Schullastenausgleichs zu geben. Hinsichtlich der Einbeziehung der investiven Gebäudekosten in die Schulkostenbeiträge spricht sich der Städteverband aus Gründen der Verwaltungspraktikabilität für pauschalierte Zuschläge statt einer konkreten Berechnung aus.

Nach Auffassung des **Bildungsministeriums** stellt der LRH die Ausgangslage und Entwicklung der Schulkostenbeiträge zutreffend dar. Die in den Feststellungen geübte Kritik an den gegenwärtigen Regelungen und dem hohen Verwaltungsaufwand werden seitens des Ministeriums geteilt. Alle vom LRH aufgezeigten Mängel sollen im Rahmen der Neuordnung des Schulkostenausgleichs behoben werden. Der ins Auge gefasste Ausgleichsfonds, Bestandteil der Koalitionsvereinbarung vom 16.04.2005, sehe eine Grundfinanzierung der Schulträgerkosten (Betriebs- und Investitionskosten) auf Basis einer Kommunalumlage vor, die sich nach der An-

¹ Vgl. Gesetz zur Neufassung des Landesentwicklungsgrundsatzgesetzes vom 31.10.1995, GVOBl. Schl.-H. S. 364.

zahl der Menschen im Alter von 6 bis 20 Jahren in den Wohnorten richte. Die verwaltungsaufwändigen Gastschulbeiträge und der kommunale Schulbaufonds bisheriger Art würden gänzlich entfallen, die Schulträgerkosten bei den Schlüsselzuweisungen für übergemeindliche Aufgaben nicht mehr berücksichtigt. Für die nach wie vor erforderliche Berechnung der tatsächlichen Schulträgerkosten würden die Anregungen des LRH berücksichtigt.

Der **LRH** wendet sich nicht grundsätzlich gegen die beabsichtigte Neuordnung des Schullastenausgleichs; er begrüßt insbesondere die Einbeziehung der Investitionskosten in die Berechnungen. Er befürchtet jedoch durch den grundsätzlichen Wandel von einer weitgehend zielgenauen Gastschülerabrechnung zu einem pauschalierten System auf Basis der seit 1987 fortgeschriebenen Bevölkerungsstatistik mit ihren Ungenauigkeiten erhebliche Akzeptanzprobleme im kommunalen Bereich. Sollte die beabsichtigte Neuordnung in der vorgesehenen Form nicht umgesetzt werden können, verweist der LRH noch einmal auf seine Vorschläge für die Berechnung der Richtwerte der Schulkostenbeiträge und zur erheblichen Reduzierung des Aufwands beim bisherigen Verfahren. Weiter regt er an, unabhängig von der Umstellung auf das neue System für die nach wie vor erforderliche Berechnung der Schulträgerkosten auf bereits vorhandene Statistiken zurückzugreifen. Alternativ käme auch in Betracht, die bisherige alljährliche Totalerhebung der Schulträgerkosten in einem mehrjährigen Rhythmus durchzuführen. Beide Anregungen würden den Verwaltungsaufwand zusätzlich reduzieren.