



┌ Städte- und Gemeindebund Brandenburg, Stephensonstr. 4, 14482 Potsdam

Ministerium der Finanzen
zu Hd. Herrn Köhler-Apel

ausschließlich per Mail:
stefan.koehler-apel@mdf.brandenburg.de

└

└

Der Geschäftsführer

Stephensonstraße 4
14482 Potsdam

Telefon: 03 31 / 7 43 51-0
Telefax: 03 31 / 7 43 51-33

E-Mail: mail@stgb-brandenburg.de
Internet: <http://www.stgb-brandenburg.de>

Datum: 2011-07-31

Aktenzeichen: 916-02 ; 200-02

Auskunft erteilen: Joachim Grugel (BbgFAG)
Bianka Petereit (BbgSchulG)

**Referentenentwurf eines Haushaltsbegleitgesetzes 2012 (HBeglG 2012);
Ihr Schreiben vom 29.06.2011, Gesch-Z.: 21-H1120.HBeglG; 2012-1/11**

Sehr geehrter Herr Köhler-Apel,

vielen Dank für die Übermittlung des oben genannten Referentenentwurfs und die gleichzeitig gegebene Gelegenheit zur Stellungnahme, die wir nachfolgend gerne wahrnehmen:

Einleitung:

Mit dem beabsichtigten Gesetz sollen insbesondere die Voraussetzungen für die Gewährung von Betriebskostenzuschüssen für Träger von Ersatzschulen nach dem BbgSchulG verändert und die finanzielle Förderung der Landeshauptstadt Potsdam nach dem BbgFAG abgeschafft werden.

Nach den Ausführungen im Vorblatt des Gesetzentwurfs sollen die beabsichtigten Änderungen strukturell wirkende Maßnahmen mit dem Ziel sein, die haushalterische Verschuldung des Landes von 18,7 Milliarden Euro (Stand 31.12.2011) abzubauen und die Nettoneuverschuldung bis 2020 auf Null abzusenken. Wir erkennen hierzu vom Grundsatz her an, dass das Land dem anhaltenden und künftig zunehmenden Konsolidierungsdruck auch durch einen Abbau von Förderungen Rechnung tragen will. Wir vermissen in den Erläuterungen jedoch Hinweise auf ein ressortübergreifendes Gesamtkonsolidierungskonzept, das nachvollziehbar abbildet, wie und mit welchen Eckdaten die Reduzierung der Nettoneuverschuldung auf Null finanzwirtschaftlich denn überhaupt bis 2020 erreichbar sein kann. Diese Frage drängt sich vorliegend für uns auf, weil wir davon ausgehen, dass die erwarteten Einsparungen von jährlich rund 20 Mio. € unter gesamtwirtschaftlicher Betrachtung nicht eintreten werden. Insoweit teilen wir auch nicht die im Vorblatt ausgeführte Auffassung, nach der dem Bürger mittelfristig Zinskosten erspart bleiben oder die Wirtschaft verstärkte Planungssicherheit hinsichtlich der Schulausbildung der nachwachsenden Fachkräfte erhält.

Wir gehen vielmehr davon aus, dass die beabsichtigten Mittelkürzungen im Schulbereich insbesondere

- eine Veränderung der Schullandschaft mit finanzwirtschaftlich aufwendigen Folgen für die öffentlichen Schulen und damit für die öffentlichen Haushalte sowohl auf Landes- als auch auf kommunaler Ebene bewirken,
- die Träger von Ersatzschulen im Wettbewerb beim Erhalt und bei der Gewinnung von Personal schwächen

und damit

- die Bedingungen der so genannten weichen Standortfaktoren in Brandenburg sowohl für die Schülerinnen und Schüler und deren Eltern und als auch für die Wirtschaft verschlechtern

werden.

Bezogen auf die beabsichtigten Mittelkürzungen für die Landeshauptstadt Potsdam gehen wir sogar von direkt bezifferbaren Rückgängen im allgemeinen Steueraufkommen aus. Denn bekanntermaßen lösen öffentliche Investitionen im nachfolgenden Wirtschaftskreislauf das Achtfache an Folgeinvestitionen aus, worauf wir verweisen, weil die Förderung ganz überwiegend für geplante Investitionen vorgesehen ist, die durch den Wegfall der Förderung unterbleiben werden.

Das Gesetz wird mithin nach unserer Einschätzung die genannten rund 20 Mio. € an jährlichen Einsparungen bei gesamtwirtschaftlicher Betrachtung nicht bewirken. Das Gesetz ist vielmehr geeignet, Standortentscheidungen der Bürgerschaft und der Wirtschaft zugunsten des Landes Brandenburg zu verschlechtern.

Aus diesen Gründen können wir aus dem Gesetzentwurf lediglich diejenigen schulgesetzlichen Regelungen begrüßen, die mit neuen Finanzierungsparametern (Formelverfahren für Pauschalen) Transparenz und Abbau von Arbeit im Verwaltungsvollzug schaffen sollen. Allerdings müssen diese Parameter so ausgestaltet sein, dass die bisher aufgebaute Schullandschaft nicht beeinträchtigt wird. Insoweit sehen wir die mit den gewählten Formeln gleichzeitig vorgesehenen Kürzungen als nicht hinnehmbar an.

Zusammenfassend regen wir deshalb an, in Artikel 1 die Formeln mit dem Ziel einer dauerhaften Sicherung der Trägerstruktur nachzubessern und auf den Artikel 3 des Gesetzentwurfs zu verzichten. Zu Artikel 2 des Gesetzentwurfs, der die Landeshaushaltsordnung der Rechtsentwicklung anpassen soll, haben wir keine Anmerkungen.

In diesem Sinne geben wir für das weitere Verfahren folgende Hinweise:

Zu Artikel 1 – Änderung des Schulgesetzes

Wir bedauern, dass es der Landesregierung trotz der erheblichen Konsequenzen der beabsichtigten Änderungen für die brandenburgische Schullandschaft nicht gelungen ist, ein Beteiligungsverfahren außerhalb der Sommerferien vorzusehen. Hiermit wurde eine Chance vertan, der in einigen Städten, Gemeinden und Ämtern eingetretenen Verunsicherung entgegen zu wirken und all jene angemessen in die Diskussion einzubeziehen, die sich für solide lokale Bildungslandschaften engagieren. Das mit den Änderungen verbundene Konfliktpotential wird durch die Volksinitiative „Schule in Freiheit“ deutlich, die sich gegen die Kürzungen der Landeszuschüsse wendet und bislang ca. 15.000 Unterschriften gesammelt hat. Auch vor diesem

Hintergrund plädieren wir für ein Bemühen um ein konsensfähiges Finanzierungssystem. Der Städte- und Gemeindebund Brandenburg hat ein vornehmliches Interesse daran, dass Neuregelungen gefunden werden, die auf ein gewisses Maß an Akzeptanz stoßen und somit über diese Legislatur hinaus Planungssicherheit gewährleisten können.

Wir halten es nicht für sachgerecht, demografische Entwicklungen, die gleichermaßen den Betrieb der Ersatzschulen verteuern, bei Ersatzschulen unberücksichtigt zu lassen. Insofern halten wir die Begründung, nach der sinngemäß die Ersatzschulen mit freien Bedingungen arbeiten können, nicht für überzeugend. An zahlreichen Standortgemeinden gewährleisten die Ersatzschulen das einzig bestehende Schulangebot. Es gibt Kooperationen mit der jeweiligen Stadt oder Gemeinde, die in Zukunft auch für die interkommunale Zusammenarbeit gesichert bleiben müssen. Ersatzschulen würden unter Außerachtlassung der demografischen Entwicklung quasi zur Aufgabe oder Einschränkung des schulischen Angebotes gezwungen, wenn deren Kosten nicht tatsächlich vergleichbar den öffentlichen Schulen anerkannt werden.

Wir halten daher eine differenzierte Betrachtungsweise vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Rahmenbedingungen in den Standortgemeinden der Ersatzschulen für erforderlich. Insofern vermischen wir eine Analyse der Entwicklung des Verhältnisses von freien und öffentlichen Schulen im Land Brandenburg, der – unterschiedlichen - Funktion der Ersatzschulen in der brandenburgischen Bildungslandschaft, der Gründe für die vergleichsweise hohe Anzahl an Anträgen auf Errichtung von Ersatzschulen und der diesbezüglichen Genehmigungspraxis des Bildungsministeriums für Bildung, Jugend und Sport. Die Finanzierungsverantwortung der Landesregierung kann unseres Erachtens nur unter Berücksichtigung dieser Aspekte sachgerecht beurteilt werden. Sie sollten daher die Grundlage des gesetzgeberischen Ermessensspielraums gemäß Art. 7 Abs. 4 Grundgesetz bilden.

Es wird zu berücksichtigen sein, dass der mittlerweile hohe Anteil an Ersatzschulen auch darauf zurückzuführen ist, dass seitens der Landespolitik auf den starken Schülerrückgang nicht mit dem gebotenen Augenmaß reagiert wurde. Trotz der massiven Intervention von Kommunen, Eltern und Verbänden hat die Landesregierung die Schließung von Schulen in einem Maße vollzogen, die einem erheblichen Schüleranteil keine wohnortnahe Beschulung mehr ermöglicht hat. Forderungen nach mehr Flexibilität im öffentlichen Schulsystem, insbesondere durch Einzügigkeit der Schulen und erheblich geringere Klassenfrequenzen, wurde nicht entsprochen. Zahlreiche Gründungen von Ersatzschulen in ländlichen Regionen waren mithin absehbare Reflexe auf die strukturpolitischen Fehlentscheidungen der Landesregierung.

Bemerkenswert in diesem Zusammenhang ist, dass der Gesetzgeber es nicht als ausgeschlossen betrachtet, dass ein Angebot von Schulen in öffentlicher Trägerschaft nicht in ausreichendem Umfang vorhanden ist. Diese besondere Situation wird in der gegenwärtigen Regelung des § 124 Abs. 6 BbgSchulG ausdrücklich benannt. Unter dieser Voraussetzung zieht das Gesetz eine Förderung investiver Maßnahmen von Ersatzschulträgern in Betracht.

In allen Fällen mit dem beschriebenen Ursachenzusammenhang zwischen Schließung öffentlicher Schulen und anschließender Errichtung von Ersatzschulen halten wir einen Rückzug der Landesregierung aus der Finanzierungsverantwortung für nicht vertretbar. Dies gilt insbesondere für jene Fälle, in denen die Ersatzschule das einzige wohnortnahe Schulangebot sicherstellt. Wir sprechen uns daher für eine differenzierte Finanzierung für diese Schulen aus und plädieren dafür, diesen Schulen Bestandsschutz hinsichtlich der Finanzierung zu gewähren.

Insofern halten wir es auch für sinnvoll, in den Neuregelungen über diesen Aspekt hinaus eine generelle Unterscheidung zwischen Bestandsschulen (Zurückhaltung bei Rechtsänderungen) und Neugründungen (ggf. stärkere Restriktionen der Landeszuschüsse) vorzusehen.

Mit großer Besorgnis betrachten wir, dass der Gesetzentwurf hinsichtlich der Kürzungen der Landeszuschüsse ein erhebliches Gefälle zwischen den Schulformen dokumentiert, ohne dass ein diesbezügliches Problembewusstsein erkennbar ist. Während die geringsten Kürzungen bei den Gymnasien erfolgen sollen (ca. 1,5 Prozent; 0,4 Mio. €), stehen den Grundschulen die stärksten Kürzungen (ca. 20 Prozent; 5,6 Mio. €) bevor. Wir halten es für unverzichtbar, dass in die Formel zur Berechnung der künftigen Landeszuschüsse Parameter aufgenommen werden, die eine für alle Schulformen vergleichbare Belastung sicherstellen.

Darüber hinaus decken aus unserer Sicht die Formeln die Personalkosten nicht ausreichend ab. Wir halten es für geboten, die Kosten der Schulleitung mit zu berücksichtigen; des Weiteren einen Faktor für Querschnittskosten der Personalwirtschaft. Denn diese Kosten fallen auch für öffentliche Schulen an und wir hielten es für ermessensfehlerhaft, diese bei der Veränderung des Finanzierungssystems auszublenden.

Die Pauschalierung auf Entgeltgruppen halten wir vom Grundsatz her für tragfähig. Allerdings erachten wir es nicht für sachgerecht, in Grundschulen, Oberschulen und Gesamtschulen Sek I ausschließlich die E 11 zu verwenden. Denn in öffentlichen Schulen ist für verbeamtete Lehrkräfte von A 12 auszugehen. Ersatzschulen können Lehrkräfte nicht als Beamte einstellen und entwickeln vergleichbare Stellen mit Kostenfolgen deshalb im Angestelltenbereich. Hierzu regen wir deshalb einen Mischwert aus E 11 und E 12 an. Und schließlich weisen wir darauf hin, dass die pauschal verwandte Entwicklungsstufe 4 unter Berücksichtigung der tatsächlichen Altersstruktur zu niedrig sein kann, wovon wir ausgehen.

Wir betrachten die ersatzlose Streichung von Zuschüssen für notwendige bauliche Investitionen (§ 124 Abs. 6 BbgSchulG) kritisch. Inwieweit die gegenwärtig durch § 124 Abs. 8 BbgSchulG gewährten Zuschüsse für Lernmittel tatsächlich durch den vorgesehenen Sachkostenzuschlag kompensiert werden, erschließt sich aus der Gesetzesbegründung nicht.

Aus der Gesetzesbegründung erschließt sich ferner die konkrete Funktion des sog. Zuschussfaktors als Bestandteil der neuen Formel für die Berechnung des Schülerausgabensatzes nicht (§ 124 a Abs. 2 des Entwurfes). Es besteht die Gefahr, dass dieser unter Heranziehung wenig greifbarer Aspekte künftig zu weiteren Absenkungen der Landeszuschüsse herangezogen wird.

Für den Fall der Berücksichtigung unserer Hinweise wären die beabsichtigten Übergangsregelungen in § 140 BbgSchulG entbehrlich. Ansonsten regen wir dringend an, weitaus mittelfristigere Strukturen mit einer wesentlich geringeren Spreizung der Zuschussdifferenzen festzulegen, damit den Ersatzschulen ein Fortbestehen gewährleistet wird. Mit den im Gesetz vorgesehenen Übergangsregelungen sehen wir dies nicht als gesichert an. Diese Regelungen sind allenfalls geeignet, den Widerstand gegen die beabsichtigten Veränderungen noch zu erhöhen.

Wir bedauern, dass sich der Gesetzentwurf zu den Möglichkeiten der Träger der Ersatzschulen ausschweigt, den Bestand der Schulen zu sichern. In der Begründung heißt es lediglich, die Übergangszeit ermögliche den Trägern der freien Schulen durch geeignete Maßnahmen den Bestand der Schulen zu sichern. Wir betonen, dass die Städte, Gemeinden und Ämter die Kürzung der Landeszuschüsse nicht werden kompensieren können. Eine andere Erwartungshaltung ginge an der Realität der Kommunalfinanzen vorbei. Die Kommunen sehen sich nicht in der Rolle eines Reparaturbetriebes für eine verfehlte Landespolitik.

Der Entwurf sieht hinsichtlich der Rechtsverordnungsermächtigung kein Einvernehmen mit dem für Bildung zuständigen Ausschuss des Landtages mehr vor (§ 124 Abs. 9 BbgSchulG

bzw. § 124 a Abs. 8 des Entwurfes). Angesichts der Bedeutung der Regelungen für das Schulsystem sprechen wir uns für den Erhalt der parlamentarischen Mitwirkung aus.

Ungeachtet der vorstehenden Ausführungen halten wir fest, dass die freizügige Genehmigungspraxis der Landesregierung zu einem ineffizienten Einsatz von öffentlichen Mitteln in parallel laufenden Systemen sowie zu einer Beeinträchtigung der Schulentwicklungsplanung geführt hat. Vor diesem Hintergrund wird eine restriktivere Genehmigungspraxis sowie die Angleichung der Rahmenbedingungen (Einzügigkeit) für erforderlich erachtet.

Die Städte, Gemeinden und Ämter haben die Erfahrung machen müssen, dass die zunehmende Gründung von freien Schulen zu Konkurrenzsituationen geführt hat, die mit einem fairen Wettstreit um die pädagogische Qualität von Schule nicht mehr gerechtfertigt werden konnten. Verlässliche Schulentwicklungsplanungen sind durch die zahlreichen Gründungen von freien Schulen erheblich erschwert worden. Ferner werden die Nachhaltigkeit von kommunalen Investitionsentscheidungen und das Gebot der sparsamen Mittelverwendung konterkariert.

Diese Entwicklung ist für die Städte, Gemeinden und Ämter insbesondere deshalb nicht vertretbar, da hinsichtlich der von ihnen getragenen Schulen nach wie vor ein erheblicher Sanierungsstau zu verzeichnen ist. Aus wirtschaftlicher Sicht ist es insoweit nicht nachvollziehbar, wenn Träger von Ersatzschulen die Nachnutzung aufwendig sanierter öffentlicher Schulgebäude ohne nachvollziehbare Erwägungen ablehnen.

Die Städte, Gemeinden und Ämter haben aus diesen Gründen ein gewichtiges Interesse an einer Stärkung ihrer Steuerungs- und Planungskompetenz. Nach unserer Auffassung sollte der Gesetzgeber Regelungen schaffen, die dem öffentlichen Interesse an verlässlicher Bildungsplanung und einer effizienten Verwendung von Bildungsausgaben im Rahmen von Genehmigungsverfahren stärkeres Gewicht verleihen. Hierbei sollte geprüft werden, inwieweit die beantragte Errichtung einer Ersatzschule zu einer Erosion der bestehenden Schullandschaft führen könnte. In diesem Sinne regen wir auch differenzierte Finanzierungsmodelle für die Träger von Ersatzschulen an, die die jeweilige Funktion der Schule innerhalb der Bildungslandschaft berücksichtigt.

Abschließend werben wir dafür, die öffentlichen Schulen durch geeignete Maßnahmen in jenen Bereichen zu stärken, die von Eltern oft als Gründe für die Abkehr von einer öffentlichen Schule genannt werden. Hierzu zählen die hohen Klassenfrequenzen sowie der hohe Unterrichtsausfall. Insoweit bedauern es die Städte, Gemeinden und Ämter, in ihrer Funktion als Schulträger auf diese Parameter keinen Einfluss nehmen zu können. Da Qualität von Schule von der Schulleitung maßgeblich beeinflusst wird, erneuern wir unsere Forderung, den Schulleiter nur im Einvernehmen mit dem Schulträger auszuwählen.

Zu Artikel 2 – Änderung der Landeshaushaltsordnung

Hinweise unsererseits sind entbehrlich.

Zu Artikel 3 – Änderung des Finanzausgleichsgesetze

Der Hauptstadtvertrag und dessen Fortschreibung sind fester Bestandteil der Finanzierung der Aufgaben, die die Stadt Potsdam als Landeshauptstadt erfüllt. Die Aufgaben sind zeitkontinuierlich zwischen dem Land und der Landeshauptstadt Potsdam abgestimmt. Aus dem bisherigen Verfahren ist eine finanzielle Planungssicherheit gewachsen, die nicht nur Gegenstand der mittelfristigen Haushaltsplanung, sondern auch Gegenstand mehrerer laufender Fachplanungsverfahren ist. Das turnusmäßige Auslaufen des Vertrages zum 31.12.2011 kann deshalb aus

unserer Sicht kein begründeter Anlass dafür sein, zum jetzigen Zeitpunkt das BbgFAG zu ändern. Vielmehr müsste ein, gegebenenfalls auch längerfristiger, Vertrag die bereits in Aussicht genommenen Vorhaben und zusätzlich die seitens des Landes noch erwarteten Vorhaben berücksichtigen beziehungsweise aufgreifen. Ob sich dann zu einer späteren Zeit die Abschaffung der Sonderförderung im BbgFAG rechtfertigen lässt, mag heute dahinstehen. Jedenfalls aus heutiger Sicht regen wir dringend an, die beabsichtigte Regelung zu unterlassen und dafür den Artikel 3 im Gesetzentwurf zu streichen. Dabei gehen wir davon aus, dass der gleich hohe Betrag im Landeshaushalt verbleibt. Denn ansonsten würde sich das Land einseitig aus seiner Finanzverantwortung zurückziehen und die Hauptstadtförderung vollständig auf die Kommunen verlagern. Dem widersprechen wir an dieser Stelle rein vorsorglich.

Darüber hinaus sollte aus unserer Sicht diesbezüglich dringend bedacht werden, dass für eine Änderung des BbgFAG eine vorherige Befassung im Finanzausgleichsbeirat geboten ist. Insoweit besteht derzeit zum einen Einvernehmen zur Überprüfung von Symmetrie und Verteilungsgrundsätzen. Hierzu ist eine Begutachtung beauftragt, deren erste Ergebnisse am 9.8. 2011 vorgestellt werden sollen. Auch aus dieser Sicht regen wir ein Unterlassen der beabsichtigten Rechtsänderung zum jetzigen Zeitpunkt an. Für den Fall eines Verbleibs sehen wir allerdings im weiteren Verfahren das Aufgreifen auch der übrigen Finanzausgleichsregelungen für dringend geboten an. Wir verweisen insoweit auf den Bedarf zur Abschaffung der Vorwegabzugsregelung und den Bedarf auf Erhöhung der Verbundquote zur Kompensation der SoBEZ-Verrechnungen. Auf diesbezügliche Einzelheiten werden wir erneut hinweisen, wenn die Landesregierung ihre Vorstellung zur Abschaffung der Hauptstadtförderung im Gesetzentwurf aufrechterhalten sollte.

Aufgrund der Fristsetzung zur Stellungnahme innerhalb der Ferien- und Urlaubszeit hatten wir keine Gelegenheit zur Befassung unserer Mitgliedschaft und unserer Gremien. Wir behalten uns deshalb eine ergänzende Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Landesregierung nach der Kabinettbefassung ausdrücklich vor.

Mit freundlichen Grüßen

In Vertretung

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Gordes', with a large, stylized initial 'G'.

Gordes