

Beschlussvorlage	Vorlage Nr.: 00/021/2023 Datum: 29.11.2023 Fachbereich I - Zentrale Dienste und Bildung Sachbearbeiter/in: Jens Giesker		
	Öffentlich-rechtliche Vereinbarung über die Erstattung von Schulsachkosten und das Aussetzen der Kreisschulbaukasse		
Beratungsfolge Gremium	Datum	Sitzungsart	Zuständigkeit
Verwaltungsausschuss	07.12.2023	nicht öffentlich	Vorberatung
Rat	12.12.2023	öffentlich	Entscheidung

Beschlussvorschlag:

1. Die bisherige Praxis zur Schulsachkostenerstattung und zum Aussetzen der Kreisschulbaukasse soll fortgeführt werden. Aus diesem Grund wird der Bürgermeister ermächtigt die als Anlage 1 beigefügte öffentlich-rechtliche Vereinbarung über die Erstattung von Schulsachkosten und das Aussetzen der Kreisschulbaukasse sowie die als Anlage 2 beigefügte dazugehörige Erstattungsregelung zur Zahlung eines Sachkostenzuschusses gem. § 118 Niedersächsisches Schulgesetz (NSchG) mit dem Landkreis Osnabrück zu schließen.

2. Die bisherigen Richtlinien für die Förderung aus der Kreisschulbaukasse vom 14.12.1981 werden zum 12.12.2023 aufgehoben. Die aufzuhebenden Richtlinien sind dieser Vorlage als Anlage 3 beigefügt.

3. Die Ermächtigung aus Ziffer 1 gilt auch für dann, wenn die genannte Vereinbarung nur für einen verkürzten Zeitraum abgeschlossen werden soll.

4. Der Gemeinderat nimmt zur Kenntnis, dass für den Fall, dass die Vereinbarung unter 1. in Folge der Nicht-Zustimmung einzelner Kommunen nicht zu Stande kommt, vom Landkreis Osnabrück eine Neufassung der Richtlinien für die Förderung aus der Kreisschulbaukasse erarbeitet wird. Wesentliche Eckpunkte sollen sein:

- a) Aus der Kreisschulbaukasse werden nur zinslose Darlehen gewährt, Zuweisungen sind nicht möglich.
- b) Die Darlehen werden nur in der in § 117 I NSchG genannten Mindesthöhe gewährt.
- c) Notwendige Schulbaukosten im Sinne von § 117 I NSchG sind nur Kosten für die Schaffung von zusätzlichem Schulraum. Insbesondere sind größere Instandsetzungen und die Ausstattung von Schulen mit besonderen Einrichtungen nicht förderfähig.
- d) Für Ausstattung der Kreisschulbaukasse werden vom Landkreis und von den kreisangehörigen Kommunen möglichst geringe Beiträge erhoben.

Die Neufassung der Richtlinien für die Förderung aus der Kreisschulbaukasse soll nur durch den Kreistag beschlossen werden, wenn einzelne Kommunen die unter 1.

genannte Vereinbarung sowie die dazugehörige Erstattungsregelung nicht unterzeichnen.

5. Der Gemeinderat nimmt zur Kenntnis, dass wenn die Kreisschulbaukasse aufgrund des Nicht-Zustandekommens dieser Vereinbarung ab dem 01.01.2024 wieder aktiviert werden sollte, nach Auffassung des Landkreises die unter § 2 der Erstattungsregelung benannte finanzielle Kompensation für das Aussetzen der Kreisschulbaukasse von derzeit rd. 1,05 Mio. € kein Bestandteil der künftig spitz abzurechnenden Schulsachkosten sein kann.

Sachverhalt:

I. Wesentliche Aspekte eines Systemwechsels

Die bisherige Praxis ist aus Sicht des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport sowie des Niedersächsischen Kultusministeriums rechtmäßig, so dass auch der Landkreis von absoluter Rechtssicherheit ausgeht.

Die Pauschalierung der Schulsachkosten und das Aussetzen der Kreisschulbaukasse (KSBK) sind langjährige Praxis im Landkreis Osnabrück. Eine Änderung des Verfahrens und somit die Spitzabrechnung der Schulsachkosten sowie die Einführung der KSBK hätte folgende wesentliche Auswirkungen:

- Es entsteht eine massive Gerechtigkeitslücke: Schulträger, die in den letzten Jahren Maßnahmen auf eigene Kosten umgesetzt haben, sind benachteiligt. Die Kommunen und der Landkreis müssen die Förderung für nun anstehende Maßnahmen mitfinanzieren – auch, wenn sie die Kosten für die eigenen Maßnahmen in den letzten Jahren selbst getragen haben.
- Die Spitzabrechnung der Schulsachkosten führt sowohl bei der Erhebung der Kosten in den Kommunen als auch im Rahmen der Überprüfung der Kosten beim Landkreis zu einem erheblichen bürokratischen Mehraufwand.
- Durch eine Reaktivierung der KSBK würden erhebliche bürokratische Mehraufwände in den Kommunen und auch beim Landkreis entstehen, da sämtliche Maßnahmen beantragt, geprüft und bewertet werden müssen.
- Die KSBK enthält derzeit keine finanzielle Ausstattung. Insofern wäre die finanzielle Ausstattung jährlich neu zu kalkulieren und es müssten entsprechende Umlagen eingezahlt werden.
- Die KSBK führt zu keinen zusätzlichen Finanzmitteln, weder für den Landkreis noch für die Kommunen. Diese Umlagen müssten durch die Kommunen und den Landkreis eingezahlt werden. Der Anteil des Landkreises würde indirekt durch die Kreisumlage von den kreisangehörigen Kommunen finanziert.
- Im Ergebnis würden eine Spitzabrechnung der Schulsachkosten und die Reaktivierung der KSBK bei den Verwaltungen zu einem erheblichen Stellenzuwachs und entsprechenden Mehrkosten führen.

- Es ist weder für die Landkreisebene noch für eine einzelne Kommune seriös kalkulierbar, ob sich aus der Einführung der KSBK und der Spitzabrechnung der Schulsachkosten finanzielle Vor- oder Nachteile ergeben.
- Es besteht erhebliche Unsicherheit über den jeweiligen finanziellen Aufwand bei den beteiligten Kommunen, obwohl Finanzmittel lediglich anders verteilt werden.
- Die bisher vereinbarte Pauschalierung der Schulsachkosten bietet den Kommunen finanzielle Planungssicherheit.
- Die bisher gewährte Kompensation an die kreisangehörigen Kommunen für das Aussetzen der KSBK im Umfang von ca. 1,05 Mio. € entfällt ersatzlos.
- Die Zuweisungen in die KSBK sind von Kommunen mit angespannter Haushaltslage möglicherweise kreditfinanziert.
- Die Prioritätensetzung über die beantragten Vorhaben liegt auf Ebene der Kreispolitik.
- Es besteht ein Streitpotenzial zwischen der beantragenden Kommune und dem bewilligenden Landkreis, wenn der Landkreis im Rahmen der Ausübung des pflichtgemäßen Ermessens über Maßnahmen und die Reihenfolge der Zuschussung entscheidet. Schwierige Abgrenzungsfragen rund um die Klärung notwendiger Schulbaumaßnahmen sind zu erwarten.

Zu einigen Punkten sind nachstehend weitere Erläuterungen aufgeführt.

II. Rechtliche Grundlagen der Schulsachkosten nach § 118 Niedersächsisches Schulgesetz (NSchG) und Förderungen aus der Kreisschulbaukasse nach § 117 NSchG

Gemäß § 118 Abs. 1 NSchG ist der Landkreis verpflichtet, den kreisangehörigen Kommunen Zuweisungen in Höhe von mindestens 50 % und höchstens 80 % zu den nicht unter § 117 NSchG fallenden Kosten der Sekundarbereiche (nicht Primarbereich!) zu gewähren. Die Höhe des jährlichen Zuschusses und die Abrechnungsmodalitäten waren in einer Vereinbarung zwischen dem Landkreis und den kreisangehörigen Kommunen geregelt, die zum 31.12.2022 ausgelaufen ist.

Die Rahmenbedingungen für die Sachkostenzuschüsse ab 2023 sind vom Landkreis Osnabrück mit den Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern einvernehmlich abgestimmt. Eine neue Vereinbarung ab dem 01.01.2023 konnte aufgrund offener Rechtsfragen bisher nicht abgeschlossen werden. Um die Liquidität der kreisangehörigen Kommunen für die „laufenden“ Kosten für die Unterhaltung und Bewirtschaftung der Schulen zu gewährleisten, hat der Landkreis mit den kreisangehörigen Kommunen eine Vereinbarung über Abschlagszahlungen für das Jahr 2023 vereinbart.

Die Rahmenbedingungen für die Beteiligung des Landkreises an den Schulbaukosten der kreisangehörigen Kommunen sind in § 117 NSchG geregelt. Hiernach gewähren die Landkreise den kreisangehörigen Gemeinden, Samtgemeinden und deren Zusammenschlüssen im Primarbereich Zuwendungen in Höhe von mindestens einem

Drittel der notwendigen Schulbaukosten für Neu-, Um- und Erweiterungsbauten, zum Erwerb von Gebäuden für schulische Zwecke und für Erstausrüstungen und in den Sekundarbereichen Zuwendungen in Höhe von mindestens der Hälfte dieser Kosten. Die Zuwendungen können Zuweisungen, zinslose Darlehen oder beides sein.

Zwischen dem Landkreis Osnabrück und allen kreisangehörigen Kommunen wurde mit Wirkung zum 01.01.2005 eine Vereinbarung geschlossen, die KSBK ab dem 01.01.2005 mit keinen weiteren finanziellen Mitteln auszustatten. Diese Vereinbarung wurde insbesondere aufgrund rechtlicher Bedenken durch die Gemeinde Bissendorf und die Stadt Georgsmarienhütte zum 31.12.2023 gekündigt. Somit läuft die Vereinbarung auch für alle anderen Vertragspartner zu diesem Datum aus.

Die offenen Rechtsfragen konnten zwischenzeitlich in Abstimmung mit dem Niedersächsischen Ministerium für Inneres und Sport sowie dem Niedersächsischen Kultusministerium geklärt werden, sodass ab dem 01.01.2024 eine Nachfolgeregelung zwischen dem Landkreis Osnabrück und den kreisangehörigen Kommunen vereinbart werden kann.

Hinsichtlich der offenen Rechtsfragen ist in der Bürgermeisterkonferenz vereinbart worden, die aktuelle Praxis in Bezug auf Rechtmäßigkeit bewerten zu lassen. Die offenen Fragen sind dem Niedersächsischen Kultusministerium und dem Niedersächsischen Ministerium für Inneres und Sport gestellt worden.

Mit Schreiben vom 20.01.2023 und vom 28.04.2023 hat das Kultusministerium mitgeteilt, dass § 117 NSchG weder ein kategorischer Einrichtungszwang noch ein Zwang zum Dauerbetrieb für eine KSBK zu entnehmen ist. Auch eine Pauschalierung der Schulsachkosten nach § 118 NSchG könne zwischen Landkreisen und gemeindlichem Schulträgern vereinbart werden. Der Gesetzeswortlaut stehe der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung nicht entgegen. Die Grundlagen für eine rechtmäßige Vereinbarung ist die Einigung zwischen den beteiligten Parteien und die Tatsache, dass kein Bedarf am Betrieb der KSBK besteht. Weiterhin wurde mitgeteilt, dass klarstellende Regelungen zu den §§ 117, 118 NSchG zu den Materialien einer künftigen Schulgesetznovelle genommen werden.

Das Niedersächsische Ministerium für Inneres und Sport hat mit Schreiben vom 18.08.2023 auf die vorgenannten Schreiben des Kultusministeriums verwiesen und zu den Darlegungen Bezug genommen. Im Ergebnis sieht das Ministerium keinen kommunalaufsichtlichen Beanstandungsbedarf. In einer ergänzenden Mitteilung des zuständigen Referatsleiters wird Bezug auf das Schreiben des Kultusministeriums vom 28.04.2023 genommen, in dem ausgeführt wird, dass ein Aussetzen der KSBK zum Beispiel dann denkbar und zulässig wäre, wenn erkennbar ist, dass eine Finanzierung umfangreicher Schulbauvorhaben in absehbarer Zeit nicht ansteht. Die beispielhafte Nennung macht an dieser Stelle deutlich, dass andere Konstellationen grundsätzlich möglich sind. Einen kategorischen Errichtungszwang oder einen Dauerbetrieb der KSBK sieht das Gesetz nicht vor.

III. Vertragliche Nachfolgeregelung ab dem Jahr 2024

Aufgrund der geklärten Rechtssituation soll eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung geschlossen werden, in welcher die grundsätzliche Gewährung der Zuwendungen für Schulsachkosten nach § 118 NSchG geregelt sowie das weitere Aussetzen der KSBK

ab dem 01.01.2024 vereinbart werden. Die Budgethöhe für die Schulsachkosten wird in einer ergänzenden Erstattungsregelung vereinbart.

Die Verträge sollen unter Berücksichtigung folgender Eckpunkte geschlossen werden:

- a) Das für das Jahr 2023 festgesetzte Budget für Schulsachkostenzuschüsse in Höhe von 8.800.000,- € wird ab dem Jahr 2024 jährlich um den Durchschnittswert der jährlichen Veränderung des Verbraucherpreisindex des Statistischen Bundesamtes für Deutschland der dem Abrechnungsjahr jeweils vorhergehenden 3 Jahre (Jahresindex) angepasst. Das Gesamtbudget wird entsprechend der amtlichen Zahl der Schülerinnen und Schüler des Vorjahres auf die kreisangehörigen Kommunen verteilt und in zwei Teilabschlägen zum 15. April und 15. Oktober eines jeden Jahres ausgezahlt.
- b) Zusätzlich stellt der Landkreis einen Pro-Schüler-Betrag in Höhe von 104,00 € für die Instandhaltung bzw. -setzung der Schulgebäude im Sekundarbereich I der Gemeinden im Sinne des § 118 NSchG zur Verfügung, der jährlich um den unter 1. beschriebenen Faktor angepasst wird. Der Gesamtbetrag je Schulträger wird in zwei Teilbeträgen zum 15. April und 15. Oktober eines jeden Jahres ausgezahlt.
- c) Es wird vereinbart, dass die KSBK weiterhin ausgesetzt und nicht mit Finanzmitteln ausgestattet wird.
- d) Die öffentlich-rechtliche Vereinbarung tritt zum 01.01.2024 in Kraft und gilt für unbestimmte Zeit.
- e) Die Erstattungsregelung tritt zum 01.01.2024 in Kraft und gilt bis zum 31.12.2027.

Die Entwürfe der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung sowie der dazugehörigen Erstattungsregelung zur Zahlung eines Sachkostenzuschusses gem. § 118 NSchG und das Aussetzen der KSBK sind als Anlage 1 und 2 beigefügt.

IV. Richtlinien für die Förderung aus der KSBK

Sollte die unter III. dargestellte vertragliche Nachfolgeregelung nicht von allen kreisangehörigen Kommunen unterzeichnet werden, ist die Kreisschulbaukasse ab dem 01.01.2024 wieder mit finanziellen Mitteln auszustatten und es können wieder Förderanträge gestellt werden.

Der sich aus § 117 NSchG ergebende Gestaltungsspielraum der Landkreise wird in der Regel auf der Grundlage von verwaltungsinternen Richtlinien oder Grundsatzbeschlüssen vergeben. Für den Fall des soeben dargestellten Szenarios sollten die bisher geltenden Richtlinien des Landkreises für die Förderung aus der KSBK aktualisiert werden. Hierzu sollen die Richtlinien für die Förderung aus der KSBK vom 14.12.1981 aufgehoben und durch neue Richtlinien ersetzt werden, die insbesondere folgende Änderungen und Klarstellungen vorsehen:

- Die aktuellen Richtlinien sehen vor, dass die Zuwendungen in der Form von Zuschüssen gewährt werden.
Ab dem 01.01.2024 sollen Zuwendungen nur noch als zinslose Darlehen gewährt werden.

- Die aktuellen Richtlinien sehen vor, dass im Primarbereich sowie in den Sekundarbereichen I und II Zuweisungen in Höhe von 50 % der zuschussfähigen Schulbaukosten gewährt werden.
Künftig soll der Umfang der Zuwendungen auf den gesetzlichen Mindestförderanteil begrenzt sein. Im Primarbereich werden daher nur noch 33,33 % gewährt.
- Notwendige Schulbaukosten im Sinne von § 117 I NSchG sind nur Kosten für die Schaffung von zusätzlichem Schulraum. Insbesondere sind größere Instandsetzungen und die Ausstattung von Schulen mit besonderen Einrichtungen nicht förderfähig.
- Für die Ausstattung der KSBK werden vom Landkreis und von den kreisangehörigen Kommunen möglichst geringe Beiträge erhoben.

V. Weitere Folgen eines möglichen Nicht-Zustandekommens einer einvernehmlichen Lösung zum Ruhen der KSBK und zur pauschalen Abrechnung der Schulsachkosten

Ein mögliches Nicht-Zustimmen einzelner Kommunen würde den Vertragsschluss in Gänze unmöglich machen.

Dann wären hinsichtlich der Schulsachkosten diese nicht mehr wie bisher über einvernehmlich verhandelte Pauschalen abzurechnen, sondern spitz auf Basis einer dazu erlassenen Verordnung aus den 1970er Jahren. Da die dort aufgeführten Berechnungswege deutlich von dem seit 2012 anzuwendenden doppelhaushaltlichen Haushaltsrecht abweichen, führen sowohl die Erhebung der Kosten in den Kommunen vor Ort als auch die Überprüfung der Kosten im Kreishaus zu einem erheblichen bürokratischen Aufwand, der derzeit nicht vorhanden ist.

Hinsichtlich der KSBK würden ebenfalls erhebliche bürokratische Aufwände entstehen. Die Notwendigkeit einzelner Maßnahmen müssten vor Ort detailliert begründet werden, vom Landkreis wären diese fachlich zu bewerten, auf gleichwertige Standards zu überprüfen und hinsichtlich der Richtlinie zu subsumieren. Die anschließend wahrscheinlich notwendige Priorisierung unter Einbeziehung der Kriterien „Dringlichkeit“ und „Leistungsfähigkeit“ wäre ebenfalls ausführlich zu begründen. Im Ergebnis ist nicht ausgeschlossen, dass Schulträger über Jahre auf eine Zusage aus der KSBK warten müssten.

Nicht zuletzt wäre das Wieder-Aufleben einer KSBK unfair gegenüber all denjenigen Schulträgern, die in den vergangenen Jahren bereits Leistungen aus einer KSBK hätten beziehen können. Diese haben sodann „ihre“ Schulbauten eigenständig finanziert und zahlen künftig für die Vorhaben anderer Schulträger mit.

Eine Vorhersage dazu, ob eine einzelne Kommunen oder der Landkreis von einem Wiederaufleben der KSBK sowie einer Spitzabrechnung der Schulsachkosten profitieren würde oder mit finanziellen Verlusten leben müsste, kann nicht verlässlich getroffen werden. Sicher ist nur, dass nicht „mehr Geld“ ins System käme – mangels anderer Finanzierungsalternativen wären evtl. höhere Beträge bei der Bemessung der Kreisumlage zu berücksichtigen.

Finanzielle Auswirkungen / Stellungnahme Referat Finanzen: