

Vorblatt zum Gesetzentwurf

A Problem

Die Landesregierung hat am 6. März 2018 den Entwurf des Gesetzes zur Neuregelung der Dauer der Bildungsgänge im Gymnasium (13. Schulrechtsänderungsgesetz) beim Landtag eingebracht (LT-Drs. 17/2115).

Artikel 2 des Gesetzentwurfs bestimmt, ein notwendiger finanzieller Ausgleich der wesentlichen Belastungen der Schulträger werde in einem Belastungsausgleichsgesetz zu diesem Gesetz geregelt. In der Begründung zum Gesetzentwurf heißt es, bei der Einführung von „G 9“ finde das Konnexitätsprinzip Anwendung.

B Lösung

Der erforderliche finanzielle Ausgleich wird gesetzlich geregelt.

C Alternativen

Keine

D Kosten

Durch dieses Gesetz erfährt der Landeshaushalt in den Haushaltsjahren ab 2022 vorbehaltlich einer sich aus den vorgesehenen späteren Überprüfungen der Kostenfolgeabschätzung ergebenden Veränderungen und unter Berücksichtigung von Einsparungseffekten in den Jahren 2024 bis 2026 folgende Belastungen:

Jahr	Investive Kosten	Wiederkehrende Kosten	Summe
2022	51,8 Mio. €	-	51,8 Mio. €
2023	103,6 Mio. €	-	103,6 Mio. €
2024	103,6 Mio. €	4,048 Mio. €	107,648 Mio. €
2025	103,6 Mio. €	4,048 Mio. €	107,648 Mio. €

2026	155,4 Mio. €	4,048 Mio. €	159,448 Mio. €
Ab 2027 jährlich	-	21,557 Mio. €	21,557 Mio. €

Ein entlastender Effekt in Höhe von derzeit ca. 6,2 Mio. Euro jährlich ergibt sich mit Ablauf des Schuljahres 2023/2024 durch den Wegfall von Zahlungen aufgrund der Ausgleichsregelung nach § 21 Schülerfahrkostenverordnung (SchfkVO). Mit der Rückkehr zum neunjährigen Bildungsgang und zur sechsjährigen Sekundarstufe I am Gymnasium erübrigt sich die schülerfahrkostenrechtliche Gleichstellung von Schülerinnen und Schülern der Einführungsphase des „G 8“-Gymnasiums mit den Schülern der 10. Jahrgangsstufe der Sekundarstufe I.

E Zuständigkeit

Zuständig ist das Ministerium für Schule und Bildung des Landes Nordrhein-Westfalen. Beteiligt sind das Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration, das Ministerium der Finanzen, das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung und das Ministerium für Kultur und Wissenschaft.

F Auswirkungen auf die Selbstverwaltung und die Finanzlage der Gemeinden und Gemeindeverbände

Die Leistungen aufgrund dieses Gesetzes kommen unmittelbar den Gemeinden und Kreisen zugute. Es erhält die Selbstverwaltung und die Finanzkraft der Gemeinden, da ihnen die infolge der Verlängerung des Bildungsgangs an öffentlichen Gymnasien entstehenden wesentlichen Belastungen ausgeglichen werden. Auf den unter D dargestellten Wegfall der Ausgleichszahlung gem. § 21 SchfkVO wird verwiesen.

G Finanzielle Auswirkungen auf die Unternehmen und privaten Haushalte

Das Gesetz dient im Schwerpunkt dem finanziellen Ausgleich von baulichen Investitionen der Kommunen. Damit kommt es auch den Unternehmen, insbesondere der mittelständischen Bauwirtschaft zugute. Auf die privaten Haushalte hat es keine Auswirkungen.

H Geschlechterdifferenzierte Betrachtung der Auswirkungen des Gesetzes

Der Gesetzentwurf bietet keinen Anlass für Regelungen zum Gender-Mainstreaming-Ansatz.

I Befristung von Vorschriften

Die Leistungen des Landes nach diesem Gesetz unterliegen der Überprüfung im Rahmen des Konnexitätsausführungsgesetzes.

**Gesetz zur Regelung des Kostenausgleichs zum Gesetz zur Neuregelung der Dauer der
Bildungsgänge im Gymnasium
(Belastungsausgleichsgesetz G 9 - BAG-G 9)**

Vom X. Monat 2018

Der Landtag hat das folgende Gesetz beschlossen, das hiermit verkündet wird:

§ 1

Belastungsausgleich

- (1) Für wesentliche Belastungen der Gemeinden und Kreise als Schulträger infolge des 13. Schulrechtsänderungsgesetzes vom [einsetzen: Ausfertigungsdatum und Fundstelle] gewährt diesen das Land einen finanziellen Ausgleich.
- (2) Wesentliche Belastungen im Sinne des Absatzes 1 ergeben sich für die kommunalen Schulträger aus ihrer Kostentragungspflicht gemäß § 92 Absatz 3 des Schulgesetzes NRW vom 15. Februar 2005 (GV. NRW. S. 102), das zuletzt durch Gesetz vom 6. Dezember 2016 (GV. NRW. S. 1052) geändert worden ist.
- (3) Der finanzielle Ausgleich umfasst die einmaligen investiven Kosten für die Schaffung und Ausstattung von Schulraum und die jährlich wiederkehrenden Kosten der Schulträger als Folge der Einführung einer zusätzlichen Jahrgangsstufe in der Sekundarstufe I der Gymnasien. Er wird pauschaliert.
- (4) Der finanzielle Ausgleich für die investiven Kosten beträgt 518 Millionen Euro.
- (5) Der finanzielle Ausgleich für die jährlich wiederkehrenden Kosten beträgt in den Jahren 2024 bis 2026 jeweils 4,048 Millionen Euro, danach jährlich 21,557 Millionen Euro.

§ 2

Verteilschlüssel

- (1) Die Mittel für den Ausgleich der investiven Kosten gemäß § 1 Absatz 4 werden verteilt nach der Zahl der Schülerinnen und Schüler, die am 15. Oktober 2023 die Sekundarstufe I eines Gymnasiums oder der Gymnasien mit neunjährigem Bildungsgang in Trägerschaft der

Gemeinden und Kreise besuchen, abzüglich der Zahl der Schülerinnen und Schüler, die am 15. Oktober 2017 die Sekundarstufe I desselben Gymnasiums oder derselben Gymnasien mit achtjährigem Bildungsgang in Trägerschaft der Gemeinden und Kreise besuchten. Diese Schülerzahl (Schülerzuwachs) wird mit den jeweiligen Baukosten-Regionalfaktoren gemäß BKI Objektdaten S1 - Sonderband Schulen in der für das Jahr 2022 geltenden Fassung, herausgegeben von der BKI Baukosteninformationszentrum Deutscher Architektenkammern GmbH, zu beziehen über den Verlag Rudolf Müller Mediengruppe, multipliziert. Das Produkt hieraus ist mit 518 zu multiplizieren. Dieses Produkt ist durch die Summe der Produkte aller betroffenen Schulträger zu dividieren. Der Quotient daraus ergibt den Anteil eines Schulträgers am Belastungsausgleich.

(2) Die Mittel für den Ausgleich der jährlich wiederkehrenden Kosten gemäß § 1 Absatz 5 werden verteilt nach der Zahl der Schülerinnen und Schüler der Klasse 10 der Gymnasien mit neunjährigem Bildungsgang in Trägerschaft der Gemeinden und Kreise am 15. Oktober des jeweils vorletzten Jahres.

(3) Die Schülerinnen und Schüler von öffentlichen Gymnasien, die am Schulversuch „Abitur an Gymnasien nach zwölf oder 13 Jahren“ teilnehmen, bleiben beim Verteilschlüssel nach Absatz 1 und 2 unberücksichtigt.

§ 3

Fälligkeiten

(1) Das für Schule zuständige Ministerium leistet den finanziellen Ausgleich für die investiven Kosten

1. in Höhe von 10 Prozent bis spätestens 1. März 2022,
2. in Höhe von 20 Prozent bis spätestens 1. März 2023,
3. in Höhe von 20 Prozent bis spätestens 1. März 2024,
4. in Höhe von 20 Prozent bis spätestens 1. März 2025 und
5. in Höhe von 30 Prozent bis spätestens 1. März 2026.

Die Leistungen in den Jahren 2022 bis 2024 werden auf der Grundlage einer Schülerzahlprognose ausgezahlt. Über- oder Unterzahlungen werden mit den Leistungen in den Jahren 2025 und 2026 verrechnet.

(2) Das für Schule zuständige Ministerium leistet den finanziellen Ausgleich für die jährlich wiederkehrenden Kosten ab dem Jahr 2024 jährlich bis spätestens 1. März. Absatz 1 Satz 3 gilt entsprechend.

§ 4

Überprüfung des Belastungsausgleichs

Das für Schule zuständige Ministerium überprüft den Belastungsausgleich gemäß § 4 Absatz 5 des Konnexitätsausführungsgesetzes vom 22. Juni 2004 (GV. NRW. S. 360) in der jeweils geltenden Fassung.

§ 5

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am 1. August 2019 in Kraft.

Düsseldorf, den X. Monat 2018

Die Landesregierung
Nordrhein-Westfalen

Der Ministerpräsident

Armin Laschet

Der Minister
für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration

Dr. Joachim Stamp

Der Minister der Finanzen

Lutz Lienenkämper

Die Ministerin
für Schule und Bildung

Yvonne Gebauer

Die Ministerin
für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung

Ina Scharrenbach

Die Ministerin
für Kultur und Wissenschaft

Isabel Pfeiffer-Poensgen

Gesetzesbegründung

Allgemeiner Teil

Die Landesregierung hat ihren Entwurf des Gesetzes zur Neuregelung der Dauer der Bildungsgänge im Gymnasium (13. Schulrechtsänderungsgesetz) am 6. März 2018 beim Landtag eingebracht (LT-Drs. 17/2115).

Artikel 2 des Gesetzentwurfs bestimmt, ein notwendiger finanzieller Ausgleich der wesentlichen Belastungen der Schulträger werde in einem Belastungsausgleichsgesetz zu diesem Gesetz geregelt. In der Begründung heißt es, bei der Einführung von „G 9“ finde das Konnexitätsprinzip Anwendung, da das Land den kommunalen Trägern von Gymnasien veränderte Anforderungen an die Erfüllung bestehender Aufgaben stelle (Einrichtung und Ausstattung einer zusätzlichen Jahrgangsstufe). Konnexitätsrelevant sei dabei die durch Einführung eines neunjährigen gymnasialen Bildungsgangs bedingte wesentliche Belastung bei den Kosten, deren Trägerschaft den kommunalen Schulträgern nach den schulgesetzlichen Regelungen der §§ 92 ff. Schulgesetz oblägen. Hierfür sei ein entsprechender finanzieller Ausgleich aufgrund einer Kostenfolgeabschätzung zu schaffen.

Der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen hat entschieden, das Gebot der gleichzeitigen Belastungsausgleichsregelung in Art. 78 Absatz 3 Satz 1 LV NRW setze eine enge rechtliche Verklammerung mit dem Aufgabenübertragungsakt voraus. Die Belastungsausgleichsregelung müsse in unmittelbarem zeitlichem Zusammenhang mit der Aufgabenübertragung getroffen werden. Dieser unmittelbare zeitliche Zusammenhang sei noch gewahrt, wenn die Aufgabenübertragung und die Belastungsausgleichsregelung zeitgleich in Kraft träten (VerfGH NRW, Urteil vom 10.1.2017 - VerfGH 8/15).

Mit den Kommunalen Spitzenverbänden (KSV) hatte das Ministerium hierzu vereinbart, die Kostenfolgeabschätzung nach § 3 Konnexitätsausführungsgesetz (KonnexAG) parallel zum Gesetzgebungsverfahren gutachterlich klären zu lassen. Die Landesregierung hat angekündigt, den Landtag so rechtzeitig über die von ihr ermittelte Höhe des Belastungsausgleichs zu unterrichten, dass dieser - vorbehaltlich seiner eigenen abschließenden Entscheidung über den Belastungsausgleich - in Kenntnis aller maßgeblichen Folgen über das 13. Schulrechtsänderungsgesetz beschließen könne.

Das Gutachten „Entwicklung und Erprobung einer Methode zur Abschätzung der kommunalen Kosten der Einführung eines neunjährigen Bildungsgangs an öffentlichen Gymnasien in Nordrhein-Westfalen im Rahmen des 13. Schulrechtsänderungsgesetzes“ des Wuppertaler Instituts für bildungsökonomische Forschung der Bergischen Universität Wuppertal und von Prof. em. Dr. Klaus Klemm vom 7. Mai 2018 ist im Bildungsportal allgemein zugänglich:

https://www.schulministerium.nrw.de/docs/Schulpolitik/G8-G9/Kontext/Gutachten_G9_Schneider_Makles_Klemm.pdf

Die Ministerin für Schule und Bildung hat den Landtag am 9. Mai 2018 darüber informiert (Vorlage 17/777).

Das Gutachten unterscheidet zwischen konnexitätsrelevanten einmaligen Bau- und Ausstattungskosten (investive Kosten) und jährlich wiederkehrenden Kosten.

Bei den Baukosten stellt das Gutachten zwei Ansätze zur Abschätzung vor, die die Gutachter verfolgt haben: einen regional nicht differenzierten Ansatz (NRW-Ansatz) und einen von den Schulträgern ausgehenden regionalen Ansatz (Schulträger-ansatz), der auf einer Erhebung bei den Schulleitungen aller öffentlichen Gymnasien und den Schulträgern dieser Schulen beruht (Seite 29 f.).

Der NRW-Ansatz stellt die gesamte Aufnahmekapazität der bestehenden „G 8“ - Gymnasien der Nachfrage nach Schulplätzen nach der Umstellung auf „G 9“ gegenüber. Er unterstellt, dass sich Überkapazitäten in einzelnen Regionen des Landes (etwa in Folge der Demografie) mit fehlenden Räumen in anderen Regionen (vor allem in Ballungsräumen mit Bevölkerungszuwachs) verrechnen lassen.

Der Schulträgeransatz geht vom Raumbestand („kapazitative Ausstattung“) der öffentlichen Gymnasien je Schulträger aus. Bei diesem Ansatz würden regionale Unterschiede berücksichtigt und bei öffentlichen Gymnasien verschiedener Schulträger bestehende freie Raumkapazitäten nicht miteinander verrechnet. Von diesem Ansatz seien deutlich präzisere und belastbarere Schätzungen der theoretischen Reserven und der damit verbundenen konnexitätsrelevanten Schulbaukosten für ganz Nordrhein-Westfalen zu erwarten. Für den Schulträgeransatz kommt das Gutachten in der empfohlenen Berechnungsvariante B zu einem Bedarf von 1.016 Räumen und von Kosten i.H. von rd. 518 Mio. € (Seiten 70 und 74), für den NRW-Ansatz

i.H. von 78,8 Mio. € (Seite 74). Die Gutachter verwerfen den NRW-Ansatz und sprechen sich für die Anwendung des Schulträgeransatzes aus.

Neben den Kosten für den Bau und die Ausstattung von Schulräumen haben die Gutachter die jährlich wiederkehrenden konnexitätsrelevanten Kosten auf insgesamt jeweils 30,7 Mio. € geschätzt (Seite 71).

Die Höhe des Belastungsausgleichs und der Verteilschlüssel sind gesetzlich zu regeln. Der Ausgleich wird als Kostenpauschale festgesetzt (§ 4 Absatz 1 Satz 2, Absatz 3 Satz 3, Absatz 4 Satz 1 KonnexAG).

Die Überprüfung des Belastungsausgleichs richtet sich nach § 4 Absatz 4 und 5 KonnexAG.

Besonderer Teil

Zu § 1

Zu Absatz 1

Der Begriff der wesentlichen Belastung ist aus § 1 Absatz 1 Satz 1 KonnexAG übernommen.

Zu Absatz 2 und Absatz 3

Kosten der kommunalen Schulträger sind insbesondere die Kosten für die Errichtung, Ausstattung, Bewirtschaftung und Unterhaltung der erforderlichen zusätzlichen Schulräume, für das schulische nicht pädagogische Fachpersonal, insbesondere Schulsekretärinnen und Hausmeister und für Lernmittel und für Schülerfahrkosten.

Zu Absatz 4

Die Höhe des Belastungsausgleichs folgt der von den Gutachtern empfohlenen Berechnungsvariante des Schulträgeransatzes in der Bauvariante B.

Zu Absatz 5

Die Höhe des Belastungsausgleichs ergibt sich - abweichend vom Gutachten - aus folgender Übersicht:

Kostenansatz	WIB-Gutachten	Gesetzentwurf	Differenz
Schulsekretariats- und Hausmeisterstellen	4.395.028 €	3.077.000 €	-1.318.028 €
Schülerfahrkosten	6.753.846 €	5.950.000 €	-803.846 €
Lernmittel	865.880 €	2.598.000 €	+1.732.120 €
Sachkostengrundpauschale	3.623.406 €	3.262.000 €	-361.406 €
Bewirtschaftungskosten	8.336.989 €	6.670.000 €	-1.666.989 €
Abschreibungen	6.762.866 €	-	-6.762.866 €

Summe	30.738.015 €	21.557.000 €	-9.181.015 €
--------------	---------------------	---------------------	---------------------

Hierzu im Einzelnen:

a) Pauschaler Kostenansatz Verwaltungspersonal (Sekretariats- und Hausmeisterstellen)

Die Zuständigkeit der kommunalen Schulträger für die übrigen Personalkosten im Sinne des § 92 Absatz 3 Schulgesetz ist im Kontext mit den Aufgaben zu sehen, wie sie insbesondere in den §§ 78, 79 Schulgesetz geregelt sind. Demgemäß bezieht sich die Regelung vorwiegend auf das unmittelbar für den Betrieb, die Unterhaltung und die Verwaltung der Schule notwendige Fachpersonal, d.h. Kräfte in Schulsekretariaten und Hausmeister. Beim Verwaltungspersonal werden Gemeinkostenzuschläge berücksichtigt; außer Ansatz bleiben jedoch sonstige Overheadkosten, da nicht erkennbar ist, inwieweit eine zusätzliche Jahrgangsstufe erfassbaren zusätzlichen Personal- und Sachaufwand in der Schulverwaltung verursacht (vgl. insoweit die Begründung zu § 3 KonnexAG, LT-Drs. 13/4424, Seite 16).

Das Schulgesetz enthält keine Vorgaben für die kommunalen Schulträger, in welchem Umfang Schulsekretariatsstellen zu schaffen oder bereitzustellen sind. Da es sich um das zur Aufgabenerfüllung notwendige Personal handelt, muss es sich jedoch um einen im Einzelfall stellen- oder stundenmäßig angemessenen Umfang handeln.

Zur Bestimmung des „G 9“- bedingten zusätzlichen Bedarfs greift das Gutachten daher - wie auch an anderer Stelle - auf Regelungen der Ersatzschulfinanzierung nach § 107 Absätze 4 und 5 Schulgesetz in Verbindung mit § 4 Absatz 1 Ersatzschulfinanzierungsverordnung - FESchVO - zurück. Wegen der Besonderheiten der Ersatzschulfinanzierung ist dies bei den einzelnen pauschalen Kostenansätzen nicht uneingeschränkt möglich, da diese Pauschalen für Haus- und Verwaltungspersonal in ihrer historisch gewachsenen Form mangels hinreichend valider Referenzwerte aus dem öffentlichen Schulbereich fortgeschrieben worden sind. Darüber hinaus wurden die in den §§ 105 ff. Schulgesetz vorgesehenen Pauschalen aufgrund ersatzschulrechtlicher Besonderheiten so bemessen, dass sie auch für kleine oder unwirtschaftliche Schulen auskömmlich sind.

Dass es eine für die Bemessung des Belastungsausgleichs erhebliche Diskrepanz zwischen der tatsächlichen Personalausstattung öffentlicher Gymnasien einerseits und der ersatzschulfi-

nanzrechtlichen Zuschussparameter andererseits gibt, indiziert auch folgende vergleichende Betrachtung:

Die Schülerzahl eines durchschnittlichen öffentlichen Gymnasiums beträgt rd. 850 (vgl. WIB-Gutachten Seite 5); bei einer vergleichbaren genehmigten Ersatzschule wären danach bis zu drei Vollzeitstellenäquivalente für Verwaltungskräfte refinanzierbar. Bei Überschreitung eines Schwellenwertes von 1.000 Schülerinnen und Schülern erhöht sich dieser Anteil auf 3,75-Stellenanteile bzw. Vollzeitäquivalente.

Hinsichtlich der Stellenanteile für Hausmeister sieht die FESchVO (Anlage 4 zu § 107 Absätze 4 und 5 Schulgesetz in Verbindung mit § 4 Absatz 1 FESchVO) eine „Grundausstattung“ von einer Vollzeitstelle für anerkannte Ersatzschulen mit einer anerkannten schulisch genutzten Fläche ab 1.001 m² sowie Stellenzuschläge bei Überschreiten bestimmter Flächenwerte vor (10.001 m² bis 11.999 m²: 0,25; 12.000 m² bis 14.999 m²: 0,5, ab 15.000 m²: 1).

Eine repräsentative, am 30. Mai 2018 erhobene Stichprobe an 50 öffentlichen Gymnasien (je zehn pro Regierungsbezirk) hat ergeben, dass ein Gymnasium danach im Durchschnitt 890 Schülerinnen und Schüler hat und über eine durchschnittliche Ausstattung im Umfang von 1,53 Sekretariats- und 1,37 Hausmeisterstellen verfügt. Mit Blick auf den entsprechenden „Vergleichswert“ der FESchVO (s. o.) wären diese Gymnasien hinsichtlich der Ausstattung der Schulsekretariate bereits heute als deutlich unterversorgt anzusehen. Hierüber liegen der Landesregierung allerdings keine belastbaren Angaben vor.

Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass die Pauschalen nach der Anlage 3 zu § 107 Absatz 4 und 5 Schulgesetz in Verbindung mit § 4 Absatz 1 FESchVO bezogen auf die Verhältnisse an vergleichbaren öffentlichen Gymnasien als übersetzt anzusehen sind. Dies gilt umso mehr, als nach § 3 KonnexAG auf eine „durchschnittlich wirtschaftende und sparsame Gemeinde“ (vgl. LT-Drs. 13/4424, Seite 14) abzustellen ist. Vor diesem Hintergrund indiziert die in der Stichprobe vom 30. Mai 2018 ermittelte spürbar niedrigere Ausstattung mit Sekretariatsstellen auch eine Absenkung des Ansatzes bei Hausmeisterstellen, obwohl dieser im Grundsatz nutzflächenbezogen zu erheben gewesen wäre.

Insgesamt ist daher hier ein um drei Zehntel niedrigerer pauschaler Kostenansatz in Höhe von 3.077.000 Mio. € gewählt worden. Fällig wird der Ausgleich zusätzlicher Personalkosten,

wenn der erste von „G 9“ umfasste Jahrgang (die Klasse 6 des Schuljahres 2019/2020) die Jahrgangsstufe 13 erreicht, also im Schuljahr 2026/2027.

Die weitere tatsächliche Entwicklung der Kosten ist im Rahmen der vorgesehenen Evaluierungen zu betrachten.

b) Pauschaler Kostenansatz Schülerfahrkosten

Der „G 9“-bedingte zusätzliche Sachaufwand der kommunalen Schulträger entsteht hier, wie beim Schulraum und den Lernmitteln, aufgrund der Unterbringung und Ausstattung einer zusätzlichen Klasse 10 in der Sekundarstufe I im Schuljahr 2023/2024. Die gymnasiale Oberstufe umfasst auch in einem „G 8“-Gymnasium drei Jahrgangsstufen; dass die Schülerinnen und Schüler der bisherigen Jahrgangsstufe 11 gemäß § 21 SchfkVO derzeit schülerfahrkostenrechtlich wie Schülerinnen und Schüler der Klasse 10 einer anderen Schulform mit Sekundarstufe I behandelt werden, ändert daran nichts. Für die den kommunalen Schulträgern aufgrund der dafür geltenden niedrigeren Schulweglänge (3,5 bis 5 km) entstehenden wesentlichen Belastungen wird ihnen bereits ein jährlicher Belastungsausgleich in Höhe von derzeit rd. 6,2 Millionen Euro gewährt. Die dazu mit den KSV seinerzeit abgestimmten Berechnungsparameter hinsichtlich des schülerfahrkostenrechtlich relevanten Anteils der Schülerinnen und Schüler (30%) sowie des betragsmäßigen kommunalen Sachaufwandes (aktuell: 397 €) sind auch hier zugrunde zu legen.

Daher ist auch im Zuge von „G 9“ auf die voraussichtliche Schülerzahl der Klasse 10 im Schuljahr 2023/2024 abzustellen. Ausgehend von einer voraussichtlichen Schülerzahl in Höhe von 49.955 (vgl. Gutachten Seite 36) ergibt sich danach folgende Berechnung:

$$49.955 \text{ Schüler} \times 30\% \times 397 \text{ €} = 5.949.641 \text{ € (gerundet: 5.950.000 €).}$$

Diese Mehrbelastung ist jedoch in den Jahren 2024 bis 2026 gemäß § 3 Absatz 5 und 6 KonnexAG um entstehende Entlastungen zu mindern. Letztere ergeben sich daraus, dass bei den kommunalen Schulträgern in diesen Jahren Schülerfahrkosten entfallen, weil die gymnasiale Oberstufe - abgesehen von den verbleibenden „G 8“-Gymnasien - in diesem Zeitraum jeweils nur zwei Jahrgangsstufen umfasst. So fehlen im Schuljahr 2023/2024 aufgrund der zusätzlichen Klasse 10 die Jahrgangsstufe 11, im Schuljahr 2024/2025 die Jahrgangsstufe 12 und im

Schuljahr 2025/2026 die Jahrgangsstufe 13. Erst zum Schuljahr 2027/2028 befindet sich ein „G 9“-Gymnasium im Vollausbau.

Die relevante Schülerzahl der gymnasialen Oberstufe in diesen Schuljahren kann nur geschätzt werden. Aufgrund des Kostenansatzes im WIB-Gutachten ist von rd. 17.000 Schülerinnen und Schülern in einer „fiktiven“ Jahrgangsstufe 11 und von einer durchschnittlichen Gesamtschülerzahl von rd. 57.000 je Jahrgangsstufe auszugehen. Nach der aktuellen Prognose des MSB für die gymnasiale Oberstufe der öffentlichen Gymnasien („G 8“ und „G 9“ insgesamt) beträgt die Gesamtschülerzahl durchschnittlich 168.000, d.h. pro Jahrgang durchschnittlich 56.000 Schülerinnen und Schüler. Daher wird der Berechnung des Entlastungseffektes ein Mittelwert von 56.500 zugrunde gelegt. Des Weiteren ist zu berücksichtigen, dass schülerfahrkostenrechtlich für Schülerinnen und Schüler der gymnasialen Oberstufe eine größere Schulweglänge von 5 km maßgeblich ist. Da mit steigender Entfernung zur Schule die anspruchsberechtigte Schülergruppe sinken dürfte, wird hier von einem Anteil von 20% einer Jahrgangsstufe ausgegangen. Danach ergibt sich folgende Berechnung:

$$56.500 \text{ Schüler} \times 20\% \times 397 \text{ €} = 4.486.100 \text{ € (gerundet: 4,5 Mio. €).}$$

Somit stehen in den Jahren 2024 bis 2026 den Mehrbelastungen in Höhe von jeweils rd. 5.950.000 € Einsparungen in Höhe von jeweils rd. 4.500.000 € gegenüber. Ein Belastungsausgleich hierfür ist daher nur in Höhe von 1.450.000 € jährlich zu leisten. Die Einsparung fällt im Jahr 2027 aufgrund der dann wieder „vollständigen“ gymnasialen Oberstufe weg, so dass der Betrag ab diesem Zeitpunkt ungemindert zu leisten ist.

c) Pauschaler Kostenansatz Lernmittel

Der kommunale Sachaufwand für anzuschaffende Lernmittel erhöht sich durch die neue Klasse 10 in der Sekundarstufe I erstmals im Schuljahr 2023/2024. Bei einer voraussichtlichen maßgeblichen Schülerzahl von 49.955 (vgl. Gutachten Seite 36) und dem kommunalen Anteil am Durchschnittsbetrag in Höhe von derzeit 52 € je Schülerin und Schüler gemäß § 1 Absatz 1 und 2 in Verbindung mit § 2 Nr. 2 der Verordnung über die Durchschnittsbeträge und den Eigenanteil nach § 96 Absatz 5 Schulgesetz ergibt sich folgende Berechnung:

$$49.955 \text{ Schüler} \times 52 \text{ €} = 2.597.660 \text{ € (gerundet: 2.598.000 €).}$$

Die Festsetzung von Durchschnittsbeträgen für die Beschaffung von Lernmitteln im Sinne von § 30 Schulgesetz soll eine angemessene Lernmittelausstattung in den Schulen sichern. Der abzüglich des Eigenanteils der Eltern und der volljährigen Schülerinnen und Schüler zu erhebende Durchschnittsbetrag bestimmt die Schulträgerkosten, die zusätzlich zu dem vorhandenen Bestand einer Schule an wieder auszuleihenden Lernmitteln in einem Schuljahr durchschnittlich entstehen. Unabhängig von einer bei pfleglicher Behandlung erfahrungsgemäßen Nutzungsdauer eines ausgeliehenen Lernmittels von durchschnittlich drei Jahren ist ab dem Schuljahr 2023/2024 jede Klasse 10 (erneut) mit den erforderlichen Lernmitteln auszustatten. Eine Drittelung des pauschalen Kostenansatzes, wie sie die Gutachter vorgesehen haben (vgl. Gutachten Seiten 43 und 54), ist damit nicht vereinbar.

Der von den Gutachtern hier vorgeschlagene Ansatz ist um den Faktor 3 zu mehrern.

d) Pauschaler Kostenansatz Sachkostengrundpauschale

Neben den Ausgaben der öffentlichen Schulträger für investive Maßnahmen fallen Sachkosten insbesondere für die Bewirtschaftung und Unterhaltung der erforderlichen Schulgebäude und Schulanlagen sowie die Ausstattung der Schulen an. Maßgeblich hierfür ist der Sachkostenbegriff des § 94 Schulgesetz. Aufgrund der schulgesetzlich geregelten, zwischen Land und kommunalen Schulträgern aufgeteilten Kostenträgerschaft nach §§ 92 ff. Schulgesetz verfügt die Landesregierung über keine Instrumente und Kenntnisse, wie hoch der „G 9“-bedingte zusätzliche Aufwand der öffentlichen Schulträger zu bemessen ist.

Daher wird hierzu - soweit möglich - auf die Bestimmungen über die Sachkosten-Grundpauschale gemäß § 108 Absatz 1 Schulgesetz in Verbindung mit § 5 Absatz 1 bis 4 FESchVO zurückgegriffen. Insoweit ist dem WIB-Gutachten grundsätzlich zu folgen. Allerdings sind Bestandteil der Sachkostengrundpauschale auch Kosten des privaten Ersatzschulträgers, die bei öffentlichen Gymnasien in die Kostenträgerschaft des Landes fallen. Dies gilt insbesondere für die erforderlichen Reisekosten von Lehrkräften aufgrund von Maßnahmen der Lehrerfortbildung. Nach §§ 92 Absatz 2, 93 Absatz 1 Schulgesetz handelt es sich hierbei um Personalkosten der Lehrkräfte, die das Land trägt. Bei der Berechnung des zusätzlichen Aufwandes für öffentliche Gymnasien ist daher von geringeren fortdauernden Aufwendungen auszugehen.

Des Weiteren ist zu sehen, dass alle den Ersatzschulträgern zur Refinanzierung der fort dauernden Sachausgaben gewährten Kostenpauschalen gegenseitig deckungsfähig sind (§ 106 Absatz 4 Satz 1 Schulgesetz): Ein Ersatzschulträger kann auch Mittel aus dem gesonderten Budget für die Lehrerfortbildung nach § 108 Absatz 5 Schulgesetz zur Finanzierung anderer fort dauernder Sachausgaben, z. B. Reparaturkosten für Ausrüstungs- und Ausstattungsgegenstände, verwenden und umgekehrt. Im Bereich der öffentlichen Schulen ist dies aufgrund der getrennten Sachkostenträgerschaft nicht möglich.

Diesen unterschiedlichen Entstehungszusammenhängen und Systematiken der jeweiligen Regelungen wird dadurch Rechnung getragen, dass hier ein um rd. ein Zehntel niedrigerer pauschaler Kostenansatz in Höhe von 3.262.000 € angesetzt wird.

Die fort dauernden Sachausgaben fallen mit dem ersten Abiturjahrgang im „G 9“ erstmalig zum Schuljahr 2026/2027 an.

e) Pauschaler Kostenansatz Bewirtschaftungskosten

Mit dem ebenfalls in Anlehnung an Bestimmungen der Ersatzschulfinanzierung (Bewirtschaftungspauschale gemäß §§ 108 Absatz 2, 115 Absatz 3 Schulgesetz) orientierten pauschalen Kostenansatz sollen nahezu alle anderen Sachausgaben des Schulträgers für den laufenden Schulbetrieb im Zuge von „G 9“ erfasst werden, sofern sie nicht bereits in der Sachkosten-Grundpauschale enthalten sind. Hierfür wird ein Pauschalbetrag je Quadratmeter anerkannter schulisch genutzter Fläche und Jahr festgelegt.

Die im Rahmen des WIB-Gutachtens hierfür angesetzte Pauschale in Höhe von 38 € orientiert sich an der entsprechenden Regelung in § 14 FESchVO. Dabei ist zu sehen, dass es sich hierbei um eine spezifische Regelung innerhalb des Systems der Ersatzschulfinanzierung handelt, die eine Abweichung vom Grundprinzip darstellt, wonach eine Bezuschussung von Ersatzschulen nur bis zur Höhe der Kosten vergleichbarer öffentlicher Schulen zulässig ist. Vielmehr erfolgt hier ausnahmsweise eine Orientierung an tatsächlichen Bewirtschaftungsausgaben. Ziel des ursprünglich (2005) auf 33 € festgelegten landesweiten Durchschnittswertes ist zum einen, eine Vergleichbarkeit der Ersatzschulen untereinander herzustellen. Zum anderen war es erforderlich, der extremen Bandbreite von Bewirtschaftungsausgaben selbst bei gleich großen Ersatzschulen derselben Schulform durch Setzung eines angemessenen, gleichwohl

limitierenden Kostenrahmens entgegenzuwirken und erkennbar unwirtschaftliches Ausgabeverhalten des Ersatzschulträgers bei den Bewirtschaftungskosten nicht mehr über das Defizitdeckungsprinzip zu „honorieren“.

Der Kostenfolgeabschätzung der „G 9“-Einführung sind, wie oben schon ausgeführt, nach § 3 KonnexAG die bei wirtschaftlicher Verwaltungstätigkeit entstehenden notwendigen, durchschnittlichen Kosten zugrunde zu legen. Nach den Vorstellungen des Gesetzgebers in der Gesetzesbegründung zum Konnexitätsausführungsgesetz ist dabei auf eine durchschnittlich wirtschaftende und sparsam arbeitende Gemeinde abzustellen. Zwar kann nicht ausgeschlossen werden, dass öffentliche Schulträger im Einzelfall deutlich höhere Bewirtschaftungsausgaben haben können. Eine solch geartete Sondersituation einzelner Kommunen ist jedoch im Rahmen des KonnexAG unbeachtlich. Vielmehr hat sich die Betrachtung der wesentlichen Belastungen an der Gesamtheit der betroffenen Kommunen zu orientieren.

Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass die im WIB-Gutachten zugrunde gelegte Bewirtschaftungspauschale in Höhe von derzeit 38 € bezogen auf das Ausgabeverhalten öffentlicher Schulträger als übersetzt anzusehen ist.

Daher ist es sachangemessen, eine Minderung des pauschalen Kostenansatzes im Umfang von zwei Zehnteln vorzunehmen, so dass die Pauschale auf rd. 6.670.000 € festzusetzen ist.

Die Bewirtschaftungskosten fallen dann an, wenn der erste vom „G 9“ umfasste Jahrgang (die Klasse 6 des Schuljahres 2019/2020) die Jahrgangsstufe 13 erreicht, also im Schuljahr 2026/2027.

f) Pauschaler Kostenansatz Abschreibungen

Grundsätzlich beruht der Belastungsausgleich gem. § 4 Absatz 1 KonnexAG auf einem Vollkostenersatz (vgl. LT-Drs. 13/4424, Seite 16). Demgemäß sind auch Abschreibungen auf Investitionen grundsätzlich ausgleichsfähig (vgl. ebda.). Trotz der methodischen Vorgaben des Konnexitätsausführungsgesetzes verbleibt dem Gesetzgeber jedoch aufgrund der jeweils besonderen Umstände der zu regelnden Fallgestaltung eine Einschätzungsprärogative (a.a.O., Seite 14). Davon ausgehend ist hier zu bedenken, dass es sich bei den von den Gutachtern bemessenen Abschreibungen um andere handelt als die, die das Konnexitätsausführungsgesetz ursprünglich im Blick hatte. Im Rahmen der Umstellung auf „G 9“ wird es nämlich sehr unterschiedliche Maßnahmen der Schulträger an den betroffenen Schulgebäuden geben, ange-

fangen von der bloßen Umwidmung über die vergleichsweise geringfügige bauliche Anpassung oder (Wieder-)Ertüchtigung von Räumen bis hin zu umfangreicheren Erweiterungs- oder sogar Neubauten.

Hierfür eine adäquate Kostengröße für die darauf basierenden linearen Abschreibungen belastbar zu schätzen, erscheint kaum möglich. Die von den Gutachtern auf Landesebene aggregierten Ansätze lassen sich auch durch eine differenzierende Schlüsselung zum jetzigen Zeitpunkt nicht derart zuweisen, dass dies den dargestellten Unterschieden - auch bei Zugrundelegung der Zulässigkeit einer Pauschalierung - gerecht wird. Es scheint daher zielführender, die Ergebnisse der vorzunehmenden regelmäßigen Evaluationen nach § 4 Absatz 5 KonnexAG zu nutzen, um im Nachgang festzustellende Baukostenbedarfe zu eruieren und als Basis einer erforderlichen Nachsteuerung des Belastungsausgleichs heranzuziehen.

Als Folge dessen bleiben die im WIB-Gutachten ermittelten jährlich wiederkehrenden Kosten in Höhe von rd. 6,76 Mio. € zunächst unberücksichtigt.

Zu § 2

Die Festsetzung eines Verteilschlüssels folgt den Vorgaben in § 4 Absatz 1 KonnexAG.

Da die durch „G 9“ bedingten wesentlichen (Mehr)Belastungen für die kommunalen Schulträger in ihrer Gesamtheit ermittelt werden, ist es erforderlich, den danach zu leistenden Ausgleich auf die einzelnen betroffenen Kommunen aufzuteilen. Ergebnis dieser Aufteilung ist eine pauschalierende Kompensation; eine individuelle „Spitzabrechnung“ ist vom KonnexAG nicht vorgesehen und findet daher nicht statt.

Allerdings ist der Verteilschlüssel in sachlich angemessener Weise aus dem spezifischen Regelungsgehalt des Aufgabenänderungsgesetzes abzuleiten. Im Kontext des 13. Schulrechtsänderungsgesetzes ist für die entstehende Belastung der kommunalen Schulträger die Verlängerung der Dauer des Bildungsgangs im öffentlichen Gymnasium um eine Jahrgangsstufe maßgeblich. Diese erfordert Maßnahmen der kommunalen Schulträger zur räumlichen Unterbringung und Ausstattung eines zusätzlichen Jahrgangs, erstmalig im Schuljahr 2023/2024, so dann wenn der erste von „G 9“ umfasste Jahrgang (die Klasse 6 des Schuljahres 2019/2020) die Jahrgangsstufe 13 erreicht, also im Schuljahr 2026/2027.

Der Ermittlung der landesweiten durchschnittlichen wesentlichen Belastung im Rahmen der gutachterlichen Kostenfolgeabschätzung folgend wird die Aufteilung des Belastungsausgleichs an die kommunalen Schulträger im Wesentlichen nach Maßgabe der Schülerzahlentwicklung in den öffentlichen „G 9“-Gymnasien eines kommunalen Schulträgers vorgenommen. Diese Vorgehensweise trägt zum einen dem Partizipationsinteresse aller Schulträger Rechnung, da sich ein Schülerzuwachs durch eine zusätzliche Jahrgangsstufe vermutlich allerorten ergibt. Er berücksichtigt darüber hinaus aber auch die Gesamtentwicklung der Schülerzahl in der Sekundarstufe I und nimmt damit bei der Verteilung der Ausgleichsmasse gemäß § 1 in Höhe von 518 Mio. € zusätzlich Rücksicht auf die besonderen Belastungen derjenigen Schulträger, die sich mit einer überproportionalen Entwicklung der Schülerzahl konfrontiert sehen.

Um dem regional unterschiedlichen Baukostenniveau Rechnung zu tragen, werden die Schülerzahlen der einzelnen Schulträger mit einem Faktor gewichtet. Hierzu werden die vom Baukosteninformationszentrum Deutscher Architektenkammern (BKI) jährlich ermittelten Regionalfaktoren aller deutschen Land- und Stadtkreise herangezogen (vgl. BKI Objektdaten S1 - Sonderband Schulen, herausgegeben von der BKI Baukosteninformationszentrum Deutscher Architektenkammern GmbH, zu beziehen über den Verlag Rudolf Müller Mediengruppe). Darin werden statistische Kostenkennwerte realisierter Schulbau-Projekte ausgewiesen, unterteilt in verschiedenen Gebäudearten [u.a. allgemeinbildende Schulen (Neubau), Erweiterungen Schulen (Altbau), Umbauten Schulen (Altbau) und Modernisierungen Schulen (Altbau)]. Diese werden auf Grundlage von Daten aus den statistischen Landesämtern gebildet, die wiederum den Angaben der Antragsteller von Bauanträgen entstammen. Die Faktoren geben Aufschluss darüber, inwiefern die Baukosten in einer bestimmten Region über oder unter dem Bundesdurchschnitt liegen. Sie dienen dazu, die Baukosten an das spezifische Baupreisniveau einer Region anzupassen.

Zur Berechnung des Anteils des jeweiligen kommunalen Schulträgers wird die mit den zum 15. Oktober erhobenen Amtlichen Schuldaten - ASD – des Schuljahres 2017/2018 (letztes Jahr mit einer vollständigen Sekundarstufe I im „G 8“) je Schulträger ermittelte Schülerzahl der öffentlichen „G 8“-Gymnasien für jeden betroffenen Schulträger von den entsprechenden Werten der zum 15. Oktober erhobenen ASD des Schuljahres 2023/2024 (erstes Jahr mit einer vollständigen Sekundarstufe I im „G 9“) abgezogen.

Ein so ermittelter Faktor Schülerzahlzuwachs ist mit dem für den jeweiligen betroffenen Schulträger maßgeblichen regionalen Baukostenfaktor nach BKI zu multiplizieren. Das sich hieraus ergebende Produkt ist mit der zu verteilenden Ausgleichsmasse (518 Mio. €) des Belastungsausgleichs zu multiplizieren und sodann durch die Summe der Produkte aller betroffenen Schulträger aus Schülerzahlzuwachs und regionalem Baukostenfaktor zu dividieren. Der sich daraus ergebende Quotient ergibt den Anteil eines betroffenen Schulträgers an dem gem. § 1 zu verteilenden Belastungsausgleich.

Zu § 3

Die Staffelung der Fälligkeiten beruht, soweit die investiven Kosten betroffen sind, auf der zeitlichen Nachzeichnung einer typisierten Bauinvestition, die zum Schuljahr 2026/2027 umgesetzt sein muss. Dabei war zusätzlich zu bedenken, dass aufgrund der Notwendigkeit, die endgültige Berechnung des einzelnen Schulträgeranteils auf die ASD 2023/2024 zu stützen, alle bis dahin zu leistenden Zahlungen Abschlagscharakter haben müssen. Die Fälligkeit der Leistungen des Landes zur Abgeltung der laufenden Kosten folgt der Überlegung, dass der abzugeltende Aufwand mit Vollendung des Aufwuchses auf neun Jahrgangsstufen schuljahresbezogen entsteht und daher etwa zur Mitte des Schuljahres auszugleichen ist. Die Staffelung der Fälligkeiten ist mit den KSV abgestimmt.

Zu § 4

Die Kostenfolgeabschätzung ist aufgrund dieser Vorschrift spätestens bis 31. Juli 2024 zu überprüfen.

Zu § 5

Das Gesetz tritt am 1. August 2019 in Kraft. Die Leistungen des Landes werden aufgrund von § 3 erst später fällig.