



Der Präsident

Thüringer Rechnungshof · Postfach 10 01 37 · 07391 Rudolstadt

Thüringer Landtag
Ausschuss für Bildung,
Jugend und Sport
Jürgen-Fuchs-Straße 1
99096 Erfurt

Dr. Sebastian Dette

Durchwahl:
Telefon 03672 446-101
Telefax 03672 446-999

sebastian.dette@
trh.thueringen.de

Ihr Zeichen:
A61/ Drs. 6/6484

Ihre Nachricht vom:
18. Dezember 2018

Unser Zeichen:
(bitte bei Antwort angeben)
Präs – 010608-36/19
1011-4.1-0787/37-1-267/2019

Rudolstadt,
29. Januar 2019

Entwurf des „Thüringer Gesetzes zur Weiterentwicklung des Schulwesens“

Anhörung nach § 111 Abs. 4 der Geschäftsordnung des Thüringer Landtags

Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

Für die Übersendung des Entwurfs des „Thüringer Gesetzes zur Weiterentwicklung des Schulwesens“ und die Möglichkeit zur Äußerung bedanken wir uns.

Aus terminlichen Gründen kann seitens des Rechnungshofs keine Teilnahme am mündlichen Anhörungsverfahren ermöglicht werden. Der Rechnungshof nimmt zum Gesetzentwurf ausschließlich schriftlich Stellung.

Der Rechnungshof hatte bereits zum Referentenentwurf des Thüringer Ministeriums für Bildung, Jugend und Sport vom 23. Mai 2018 mit Schreiben vom 5. Juli 2018 Stellung genommen. Die dort gegebenen Empfehlungen wurden überwiegend nicht in den vorliegenden Entwurf übernommen. Der Rechnungshof hält an seinen seinerzeit gegebenen Empfehlungen fest und nimmt wie folgt Stellung:

Vorbemerkung

(1) Das Vorblatt des Gesetzentwurfs enthält unter „C. Alternativen“ die Angabe: „Keine“. Dies trifft nur insoweit zu, als die Änderungen durch einschlägige Rechtsprechung bedingt sind. Änderungen sind zudem keinesfalls alternativlos.

Thüringer
Rechnungshof
Burgstraße 1
07407 Rudolstadt

www.rechnungshof.thueringen.de

Materialien, aus denen sich eine Abschätzung konkreter Alternativen mit Vor- und Nachteilen entnehmen ließe, liegen dem Rechnungshof nicht vor. Nach § 7 Abs. 3 ThürLHO sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen von den für diese Maßnahmen jeweils Verantwortlichen durchzuführen, um mögliche Fehlentscheidungen zu vermeiden. Gesetzgebungsvorhaben sind – wie aufgeführt – finanzwirksame staatliche Maßnahmen¹. Ob die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bei der politischen Willensbildung berücksichtigt wurden, lässt die Gesetzesbegründung offen.

(2) Unter „D. Kosten“ werden die finanziellen Auswirkungen auf den öffentlichen Haushalt nicht ausreichend dargestellt. Dies betrifft vor allem

- die Kosten für den Ausbau der Förderschulen zu Förderzentren und Netzwerkschulen,
- die Kosten für Investitionen und bauliche Änderungen in Schulen und Kindertageseinrichtungen,
- die Kosten für Ganztagschulen in teilgebundener oder gebundener Form,
- die Kosten für die Ausstattung der Schulen mit moderner Datenkommunikation,
- die Kosten für die Berufliche Orientierung nach Auslaufen der ESF-Förderung ab 2020 sowie
- die mit den Änderungen verbundenen Personalkosten.

Daneben führt die im Entwurf der Neufassung des § 13 Abs. 3 ThürSchulG (ThürSchulG-E) enthaltene Regelung, wonach im Zuge der Einkreisung kreisfreier Städte die Schulträgerschaft auf Antrag zusätzlich auch für Gymnasien und Gesamtschulen übertragen werden kann, nicht lediglich zu „redaktionellen Anpassungen“ (Abschnitt A, S. 13 und Abschnitt D, S. 31 ThürSchulG-E) des Thüringer Finanzausgleichsgesetzes (ThürFAG). Vielmehr führt eine veränderte Schulträgerschaft zu veränderten finanziellen Sonderlastenausgleichen nach §§ 17 und 18 ThürFAG und kann sich damit auf den Landeshaushalt auswirken.

Nach der Neufassung von § 8 ThürSchFG und § 13 Abs. 10 ThürSchulG-E sollen die Schulträger künftig die zur Berechnung des Pflegebudgets notwendigen Grundlagen ermitteln. Der damit verbundene Aufwand wurde nicht benannt.

Den Ausführungen zu geringen Investitionskosten aufgrund der geringen Zahl der in Thüringen betroffenen Kinder (vgl. Abschnitt D, S. 23 und S. 25 ThürSchulG-E) kann nicht gefolgt werden. Diesbezüglich wird verkannt, dass kein direkter Zusammenhang zwischen der Zahl der Betroffenen und

¹ Nr. 2 der VV zu § 57 ThürLHO.

den Investitionskosten besteht. Selbst wenn in jedem Schulbezirk nur ein Schüler mit besonderem Förderbedarf betroffen wäre und entsprechend bauliche Maßnahmen erfordern, mag dies nur eine geringe Gesamtzahl sein. Gleichwohl werden dann in jedem Schulbezirk bauliche Maßnahmen erforderlich. Unbekannt ist zudem, welcher Anteil von Kindern mit einem solchen Förderbedarf künftig allgemeinbildende Schulen besuchen wird. Dies gilt ebenso für eine behindertengerechte Ausstattung in Kindertageseinrichtungen.

Soll – der UN-Behindertenrechtskonvention folgend – sichergestellt werden, dass niemand aufgrund einer Behinderung vom allgemeinen Bildungssystem ausgeschlossen wird, so müssten Bildungseinrichtungen grundsätzlich barrierefrei ausgestaltet werden und nicht nur „bei aktuellem Bedarf“.

Darüber hinaus sind nicht nur Umbaukosten als solche, sondern auch damit zusammenhängende Betriebs- und Unterhaltungskosten zu berücksichtigen (bspw. Betrieb von Aufzügen).

Im Übrigen nimmt der Rechnungshof aufgrund von Prüfungserfahrungen insbesondere zu folgenden geplanten Regelungen Stellung:

Zu Artikel 1 Nr. 14 lit. c) – Verwaltungsleitung (§ 12 Abs. 6 ThürSchulG-E)

Die Kommission „Zukunft Schule“ hatte empfohlen, Schulen und Schulverbänden mit gemeinsamer Leitung, deren Größe die von der Kommission empfohlene Mindestzügigkeit einhält, einen hauptamtlichen Verwaltungsleiter als Teil der Schulleitung zur Verfügung zu stellen. Damit sollen Schulleitung und Lehrkräfte von nichtpädagogischen Aufgaben entlastet werden.

Nach dem Thüringenplan soll für Schulen, die sich für eine Zusammenarbeit im Rahmen eines Kooperationsmodells entscheiden, ein hauptamtlicher Verwaltungsleiter als Teil der Schulleitung zur Verfügung gestellt werden. Das Pilotprojekt soll zum Schuljahr 2019/20 starten.²

Nach § 12 Abs. 6 Satz 3 ThürSchulG-E kann eine Verwaltungsleitung zur Unterstützung der Schulleitung zur Erprobung neuer Kooperationsmodelle eingesetzt werden.

Nicht geregelt ist, welche konkreten Aufgaben ein Verwaltungsleiter übernehmen und welche Qualifikation hierfür erforderlich sein sollen. Ebenso sind die Finanzierung und Zuständigkeit nicht geregelt.

² „Thüringenplan“, S. 62.

Zu Artikel 1 Nr. 15 – Option zur Übernahme der Schulträgerschaft für Gymnasien und Gesamtschulen
(§ 13 Abs. 3 ThürSchulG-E)

Künftig soll nach § 13 Abs. 3 ThürSchulG-E die Schulträgerschaft – abgesehen von der geltenden Regelung nach § 13 Abs. 2 S. 2 ThürSchulG – auch für Gymnasien und Gesamtschulen übernommen werden können, sofern dies in einem anderen Gesetz unmittelbar festgelegt wird. Auch wenn nach der Gesetzesbegründung damit die Möglichkeit der Übernahme der Schulträgerschaft im Zuge einer Einkreisung kreisfreier Städte besteht, kommen grundsätzlich sämtliche kreisangehörige Gemeinden in Betracht.

Zu Artikel 1 Nr. 28 – Schülerfirma
(§ 27 ThürSchulG-E)

Nach § 27 ThürSchulG-E haben die Schüler das Recht, mit dem Ziel einer aktiven Betätigung am Wirtschaftsmarkt eine Schülerfirma zu gründen oder an einer solchen mitzuwirken. Die Schülerfirma, die von einem Lehrer der Schule betreut wird, muss vom Schulleiter genehmigt werden. Offen bleibt, wie die wirtschaftliche Beteiligung am Markt erfolgen soll bzw. kann, d. h. auch in welcher Rechtsform. Da die Schülerfirma eine schulische Veranstaltung ist, sollten wesentliche Fragen, wie z. B. im Falle einer Haftung, eindeutig geregelt werden.

Zu Artikel 1 Nr. 33 lit. a) bb) – Honorarverträge
(§ 34 Abs. 1 Satz 2 ThürSchulG-E)

Mit der Regelung des § 34 Abs. 1 Satz 2 ThürSchulG-E soll die Grundlage dafür geschaffen werden, „angesichts des Lehrermangels und des damit zusammenhängenden Unterrichtsausfalls in Einzelfällen Personal über Gestellungsverträge zur Absicherung des Unterrichts zu gewinnen.“ Nach der Gesetzesbegründung ist damit der Einsatz von Lehrern der Schulen in freier Trägerschaft an den staatlichen Schulen, insbesondere in den Fächern Kunst und Musik, vorgesehen. Dies lässt sich jedoch nicht aus der Formulierung des Gesetzes (Entwurf) entnehmen.

Vielmehr ist die Formulierung so zu verstehen, dass Lehrer im Rahmen von Honorarverträgen für den Unterricht in allen Fächern eingesetzt werden können. Hier hat der Rechnungshof jedoch erhebliche Bedenken. Bereits in seiner Prüfung zur „*Personalbudgetierung an Schulen*“³ hat er insbesondere den Abschluss von Honorarverträgen kritisiert. Bei Honorarverträgen sieht der Rechnungshof die erhebliche Gefahr für das Land, Sozialversicherungsbei-

³ Jahresbericht des TRH 2014, Teil D Tz. VI, S. 208ff.

träge zahlen zu müssen. Denn soweit den Honorarverträgen tatsächlich nicht-selbstständige Tätigkeiten zugrunde liegen (inhaltliche und organisatorische Einordnung in den Unterrichtsablauf), sind sie als Arbeitsverhältnisse zu werten.

Zu Artikel 1 Nr. 34 – Verwaltungs- und Hauspersonal (§ 35 Abs. 1 ThürSchulG-E)

Nach § 35 Abs. 1 ThürSchulG-E ist der Schulträger für die Bereitstellung des erforderlichen Verwaltungs- und Hauspersonals zur Unterstützung des Schulleiters verantwortlich.

Zum Verwaltungs- und Hilfspersonal gehören u. a. die zur Erledigung der Verwaltungsgeschäfte der Schulleitung erforderlichen Bediensteten (§ 3 Abs. 3 ThürSchFG). In der Regel handelt es sich dabei um Schulsekretärinnen und Hausmeister.

Welche konkreten Aufgaben Schulsekretärinnen und Hausmeister übernehmen sollen, ist jedoch gesetzlich nicht geregelt. Eine derzeit noch laufende Prüfung des Rechnungshofs zu „*Schulleitungs- und Verwaltungsaufgaben an allgemeinbildenden staatlichen Schulen*“ zeigt dringenden Handlungsbedarf auf. Hierzu zählt etwa die bislang fehlende Festlegung von Personalkapazitäten für Schulsekretariats- und Hausmeisterdienste.

Zu Artikel 1 Nr. 34 – Mobiler Sonderpädagogischer Dienst (§ 36 ThürSchulG-E)

Der Mobile Sonderpädagogische Dienst soll künftig an den Staatlichen Schulämtern angesiedelt sein (§ 36 ThürSchulG-E). Die Stellen sollen dort als Planstellen geführt werden. Ob damit der Musterstellenplan der Schulämter nun endlich angepasst werden soll, ist der Gesetzesbegründung nicht zu entnehmen.

Zu Artikel 2 Nr. 1 und Nr. 2 – Schul- und Klassengrößen, Klassenbildung (§§ 41 Abs. 2 Satz 2, 41a und 41b ThürSchulG-E)

Der Rechnungshof begrüßt, dass für die berufsbildenden Schulen nun – wie in seiner Prüfung „*Berufsbildende Schulen in staatlicher und freier Trägerschaft*“⁴ gefordert – eine Ermächtigungsgrundlage für den Erlass einer Rechtsverordnung zu Mindest- und Höchstschülerzahlen (§ 41 Abs. 2 Satz 2 ThürSchulG-E) geschaffen werden soll. Er befürwortet auch die verbindliche

⁴ Jahresbericht des TRH 2017, Teil C III, S. 74ff.

Regelung von Schul- und Klassengrößen (§ 41a ThürSchulG-E) sowie für die Klassenbildung (§ 41b ThürSchulG-E) an allgemein bildenden Schulen.

Zu Artikel 4 Nr. 6 – Kalkulatorische Kosten
(§ 7 Abs. 2 ThürSchFG-E)

Die Kostenerstattung für Kosten nach § 7 Abs. 2 ThürSchFG-E soll nur noch tatsächliche finanzielle Aufwendungen und keine kalkulatorischen Kosten mehr erfassen.

Für den Rechnungshof ist nicht erkennbar, wie das Ziel der Erstattung des tatsächlichen Aufwandes sichergestellt werden kann, wenn die Zuweisungen als festgesetzte Pauschale erfolgt. Dies gilt vor dem Hintergrund, dass zur Verwaltungsentlastung nicht mehr jeder Einzelposten geprüft werden soll.

Unter Bezugnahme auf seine Empfehlungen im „Sonderbericht nach § 99 ThürLHO zum Unterrichtsausfall an staatlichen allgemeinbildenden Schulen“⁵ hält der Rechnungshof zusätzliche Maßnahmen zur Optimierung der Unterrichts- und Personalplanung für alle Schularten im Gesetz zur Weiterentwicklung des Schulwesens für erforderlich. Hierzu sollten vordringlich die Aufgaben und Belastungen der Schulen und Lehrkräfte analysiert und ggf. auf das Notwendige reduziert werden.

Im Übrigen sei zur Arbeitsvereinfachung für alle Beteiligten angeregt, dass künftig Änderungsentwürfen eine vollständige Synopse beigefügt wird.

Mit freundlichen Grüßen

Schwarze

⁵ Sonderbericht des Thüringer Rechnungshofs an den Thüringer Landtag und die Thüringer Landesregierung nach § 99 ThürLHO über die Prüfung „Unterrichtsausfall an staatlichen allgemeinbildenden Schulen“ vom 26. September 2013; abrufbar unter https://www.thueringer-rechnungshof.de/files/1584E80E375/2013_02_Sonderbericht_2609.pdf