

# DIE KOMMUNALEN SPITZENVERBÄNDE IN BAYERN

Bayerischer Gemeindetag  
Bayerischer Städtetag  
Bayerischer Landkreistag

**Per E-Mail**

[Herbert.Puels@stmbw.bayern.de](mailto:Herbert.Puels@stmbw.bayern.de)

CC: [Ulrich.Ossig@stmbw.bayern.de](mailto:Ulrich.Ossig@stmbw.bayern.de)

Herrn Ministerialdirektor  
Herbert Püls  
Bayerisches Staatsministerium für Bildung und Kultus,  
Wissenschaft und Kunst  
80327 München

12. Juni 2017

**Gesetzentwurf zur Einführung des neuen neunjährigen Gymnasiums;  
Konnexitätsfolgen**

- Ihr Schreiben vom 02.06.2017, Az. V.9-BS5640.0/179/8 -

Sehr geehrter Herr Püls,

wir bedanken uns für das Konsultationsgespräch am 29.05.2017 und die Übersendung des kurzfristig um die Konnexitätsaussagen aktualisierten Gesetzentwurfs. Da bis zum Ablauf der vorgegebenen Frist 12.06.2017 eine Behandlung in unseren Entscheidungsgremien teilweise nicht möglich ist, können wir nur eine **vorläufige** Stellungnahme – vorbehaltlich einer abschließenden Befassung in unseren Gremien – abgeben.

Unter Berücksichtigung dieses Gremienvorbehalts äußern wir uns im Rahmen des Konsultationsverfahrens zu den Kostenfolgen des Gesetzentwurfs in der Fassung vom 02.06.2017 vorläufig wie folgt:

**1. Schulaufwandsträgerschaft (Gesetzesvorblatt Ziffer 3.1)**

Wir würdigen positiv, dass in Übereinstimmung mit dem Wortlaut der Verfassung (Art. 83 Absatz 3 Satz 1 „gleichzeitig“) in § 2 des Gesetzentwurfs ein gesetzlicher Anspruch aufgenommen wird, der explizit vorsieht, dass die bei den Sachaufwandsträgern nach dem Konnexitätsprinzip notwendig anfallenden Kosten erstattet werden. Korrekterweise sollten sowohl im Gesetzesvorblatt als auch im Gesetz selbst die Begriffe Schulaufwand bzw. Schulaufwandsträger verwendet werden. Ebenso begrüßen wir, dass die in einer nachgelagerten Bekanntmachung zu regelnden Details im Einvernehmen mit den Kommunalen Spitzenverbänden näher um-

geschrieben werden sollen. Wir gehen dabei davon aus, dass sich darin auch das Abstellen auf die Gesamtkosten unter Berücksichtigung von Baupreisentwicklung und Regionalisierung der Baupreise über den BKI-Index wieder finden wird (so Abschnitt D Ziff. 3.1 des Gesetzesvorblatts).

Im Gesetzesvorblatt auf Seiten 8f werden die der Abschätzung zu Grunde zu legenden Annahmen näher dargelegt. Positiv hervorheben möchten wir hierzu die Klarstellung, dass diese Annahmen nicht zu einem Ausschluss von Rechtsansprüchen von Kommunen im Einzelfall führen.

Zur Vermeidung von Missverständnissen über den Umfang der Kostenerstattung zu einem späteren Zeitpunkt sehen wir uns gehalten, auch unsere Bedenken gegen die der Abschätzung zu Grunde gelegten Annahmen zum Ausdruck zu bringen. So kann die für den Schulbau grob geschätzte einmalige Investitionssumme von rund 500 Mio. Euro aus unserer Sicht nur einen unteren Rahmen abbilden. Da weder Staat noch Kommunen zum jetzigen Zeitpunkt die tatsächlichen Ausgaben vorhersehen können, sollte auch ein oberer Rahmen (ohne Kostendeckelung) enthalten sein, der nach unserer (ebenfalls nur groben Schätzung) mit mindestens 800 Mio. Euro beziffert werden könnte. Wir halten dies aus folgenden Gründen für angezeigt:

- Nach dem in der Verfassung verankerten Rechtsstaats- und Konnexitätsprinzip ist bei dem Vorher-Nachher-Vergleich nicht auf das Schuljahr 2010/11 abzustellen, sondern auf den heutigen Ist-Stand, zu dem das neue G9-Gesetz erlassen wird. Für uns ist zwar nachvollziehbar, dass das Kultusministerium (vermeintliche) „Raumreserven“ aus der Vergangenheit des früheren G9 anrechnen möchte, da bestehende „Reserven“ keine Neubautätigkeit auslösen oder jedenfalls keine Notwendigkeit einer weiteren Bautätigkeit begründen. Wichtig ist dabei, dass sich die (spätere) Abrechnung der konnexitätsbedingten Mehrkosten – soweit vom jeweiligen Sachaufwandsträger geltend gemacht – nach der konkreten Bedarfslage an jedem einzelnen Gymnasium richtet. Aufgrund der Rückmeldungen aus unserem Mitgliederbereich müssen wir allerdings darauf hinweisen, dass vielfach keine Raumreserven an den Gymnasien bestehen. Ursächlich hierfür sind verschiedene Faktoren. So wurden etwa notwendige Raumerweiterungen vor der G8-Einführung mit dem Argument einer geringeren Schülerzahl im G8 nicht durchgeführt. Sie wären im Hinblick auf das G8 auch nicht mehr förderfähig gewesen. Der damalige Stand an (Unter-) Kapazitäten kann nunmehr nicht als Bemessungsgrundlage für die Rückkehr zum G9 herangezogen werden. Ebenso wurden im letzten Jahrzehnt kontinuierlich Klassenstärken mit der Folge eines entsprechend höheren Raumbedarfs verringert. Nicht zuletzt wurden durch spezifisch G8-bedingte Entwicklungen (Intensivierungsstunden, Nachmittagsunterricht, aber auch Ausweitung der Ganztagsangebote etc.) neue Raumbedarfe ausgelöst. Im Übrigen entstehen Raumbedarfsauswirkungen schon vor 2025/26, da in Klasse 5 und 6 kein Nachmittagsunterricht mehr stattfinden darf, eine Entzerrung des Unterrichts somit nicht mehr möglich ist und die Eltern obendrein mehr Ganztagsbetreuung beanspruchen werden.

Wir verkennen nicht, dass durch die pauschalen Abschläge von zweimal 5 Prozent diesem Umstand in der staatlichen Gesamtschätzung Rechnung getragen werden soll. Allerdings wurde dieser Abschlag nicht durchgängig bei den kreisspezifischen Probeberechnungen zum Abzug gebracht, wie etwa bei der Landeshauptstadt München. Zudem ist unklar, ob und inwieweit dieser Abzug auch im Rahmen einer späteren Einzelfallbetrachtung pauschaliert zum Tragen kommt.

- Die demographische Vorausberechnung der bayernweiten Bevölkerungszahlen auf den Schülerzuwachs ist unseres Erachtens für sich gesehen allein nicht ausreichend, um die tatsächliche Entwicklung des Baubedarfs hinreichend verlässlich abzubilden. Wir geben zu bedenken, dass auch ein verändertes Übertrittsverhalten (welches durch die positiven Aussagen zur Qualitätsverbesserung des neuen G9 gegenüber dem alten G8 befördert wird) oder Schülerwanderungen im Umfeld von Schulstandorten Gastschülerbewegungen) sich maßgeblich auf den künftigen Schulraumbedarf auswirken und bei der Abschätzung einer Gesamtsumme Berücksichtigung finden müssten.
- Eine kostenmäßige Differenzierung zwischen Erweiterungs- und Neubauten, wie sie der staatlichen Gesamtschätzung zugrunde liegt, ist nicht gerechtfertigt. Die vom Staat angesetzte Preisspanne zwischen 13.337 Euro für Anbauten und 42.461 Euro für Neubauten widerspricht den offiziellen Kostenvergleichswerten des Baukosteninformationszentrums Deutscher Architektenkammern, die von annähernd gleichen Baukostenwerten für Anbauten und Neubauten ausgehen. Im Rahmen einer konnexitätsrechtlich notwendigen Vollkostenbetrachtung muss deshalb auf einen einheitlichen Baukostenwert von 42.461 Euro, ergänzt um Baupreisentwicklung und Regionalfaktor BKI-Index, abgestellt werden.

Im Rahmen eines konnexitätsrechtlichen Vollkostenersatzes könnten wir zudem nicht akzeptieren, dass der Staat auf Kostenrichtwerte nach den FAZR abstellt. Eine Beschränkung des Kostenersatzes auf „förderfähige“ Kosten darf ebenso wenig erfolgen wie die Begrenzung durch – staatlich einseitig vorgegebene – Höchstwerte.

- Keinen Niederschlag in der Kostenfolgenabschätzung haben bislang Grundstückskosten und Kosten für Interimsbauten (Container) gefunden. Wenn und soweit bei den Kommunen auch hierfür notwendigerweise Kosten anfallen, müssen auch diese konnexitätsbedingt erstattet werden.

Bei Grundstücken sind wir bereit, dem staatlichen Argument eines Wertzuwachses Rechnung zu tragen. Ein Grundstück könnte, falls es zu einem späteren Zeitpunkt nicht mehr für schulische Zwecke benötigt wird, dem Staat zurück übertragen werden. Alternativ käme für uns auch im Falle eines staatlichen Kostenersatzes eine sofortige Eigentumsübertragung an den Staat mit gleichzeitiger Einräumung eines Nießbrauchs für die Zeit der schulischen Nutzung in Betracht. Keinesfalls können wir jedoch akzeptieren, dass die Immobiliengesellschaft des Freistaats Bayern den Kommunen für den Bau von staatlichen Schulen benötigte Grundstücke nur zu Markthöchstpreisen übereignen will und gleichzeitig vom Staat eine Verpflichtung zum Kostenersatz der Grundstückskosten grundsätzlich verweigert wird.

Als notwendig nach dem Konnexitätsprinzip zu erstattende Mehrkosten betrachten wir des Weiteren die Kosten für den laufenden Unterhalt und die Bewirtschaftung von Gymnasien, soweit diese Kosten durch das neue G9 (Schülerzahlmehring) bedingt sind. Der von den Kommunen zu tragende Aufwand nach Art. 3 BaySchFG umfasst auch den Unterhalt und die Bewirtschaftung der Schulanlage. In einer Vorfassung des Gesetzentwurfs war dieser Hinweis noch explizit im Gesetzentwurf enthalten. Die zwingende konnexitätsrechtliche Folge ist dann aber, dass auch die insoweit anfallenden Schulaufwandsmehrkosten, u.a. die Bereitstellung,

Einrichtung, Bewirtschaftung und Unterhaltung der Schulanlage, vom Freistaat Bayern in vollem Umfang dauerhaft erstattet werden müssen. Nach Rückmeldungen aus unserem Mitgliederbereich ist insoweit mit durchschnittlichen Kosten pro Klasse und Jahr zwischen 20.000 und 25.000 Euro zu rechnen. Eine Kostenfolgenabschätzung, die die notwendig zu erstattenden Mehrkosten bei Unterhalt und Bewirtschaftung nicht berücksichtigt, ist mit dem Konnexitätsprinzip unvereinbar.

Angesichts der Entscheidung des Freistaats für die Neukonzeption des bayerischen Gymnasiums sehen wir kein sog. „Kommunales Eigeninteresse“, das bei der Konnexität zu Lasten der Kommunen gegengerechnet werden kann.

Im gemeinsamen Interesse der Planungssicherheit möchten wir aus dem Konsultationsgespräch am 29.05.2017 in Erinnerung rufen, dass zwischen anfragenden Kommunen und dem Freistaat Bayern binnen Jahresfrist – auf Wunsch/Antrag von Kommunen – als Planungsgrundlage eine verbindliche Vereinbarung zu den zum Schuljahr 2025/26 G9-bedingten zusätzlichen Schüler- und Klassenzahlen getroffen werden soll. Dabei sind die Prognosedaten abzugleichen und die Abschlüsse zu berücksichtigen.

## **2. Schülerbeförderung (Gesetzesvorblatt Ziffer 3.2)**

Nach den Rückmeldungen aus unserem Mitgliederbereich werden die unter D Ziff. 3.2 angesetzten Berechnungen der konnexitätsrelevanten Schülerbeförderungskosten nicht geteilt. Das Gesetzesvorblatt geht von einer Schätzung für die Gesamtmehrkosten für das G 9 von „sehr grob“ 5,2 Mio. € aus und rechnet 4,5 Mio. € dagegen, die wegen des Nachmittagsunterrichts bei der Einführung des achtjährigen Gymnasiums zu einem erhöhten Aufwand von 4,5 Mio. € geführt hätten.

Dem ist zum einen entgegenzuhalten, dass Städte bei der Einführung des G8 keine Zusatzkosten für die Schülerbeförderung erhielten und diesbezüglich jetzt auch keine Gegenrechnung möglich ist. Bei den Mehrkosten schlagen nach Auskunft unserer Mitglieder insbesondere auch die Ausnahmefälle ohne Eigenbeteiligung (Kindergeld für mehr als drei Kinder, Bezug von Leistungen nach SGB II oder SGB XII, vgl. Art. 3 Absatz 2 SchKfrG) zu Buche. Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass insbesondere auch die sehr differenzierten Zeitmodelle an den Gymnasien (Stichworte: Ganztagsangebote, Intensivierungsstunden der Überholspur) den Beförderungsaufwand erhöhen bzw. die derzeitigen Beförderungskosten wegen Wegfall des Nachmittagsunterrichts in der Unter- und Mittelstufe nicht wie prognostiziert reduzieren. Systematisch zeigt sich daher ein Bild wie bei der vermeintlich freien Raumkapazität aus 2010/2011: das Einsparpotenzial ist nicht mehr vorhanden oder erheblich geschrumpft. Schließlich können im Ergebnis zwar auch einzelne Busse geringer besetzt sein, eine Streichung nennenswerter Buslinien ist allerdings nicht zu erwarten. Dies ist einerseits auf den hohen Prozentsatz der Beförderung im ÖPNV zurückzuführen (§ 3 Absatz 2 SchBefV), andererseits auf die Mitbenutzung der Busse durch andere Schularten (Realschule), bei denen keine Reduzierung des Nachmittagsunterrichts erfolgt. Insgesamt ist daher aufgrund der unsicheren Prognose der Entwicklung der Schülerbeförderungskosten durch das G 9 eine Revision auch für diese Kostengruppe vorzusehen.

### **3. Aufwendungen für Lernmittel (Gesetzesvorblatt Ziffer 3.3)**

Unter Abschnitt B. Ziff. 5 und Ziff. 7 des Gesetzesvorblatts wird auf die Ausweitung der Digitalisierung, der digitalen Bildung und der Informatik bei der Einführung des neunjährigen Gymnasiums hingewiesen. Die hierdurch entstehenden, erheblichen Mehrkosten sind den Sachaufwandsträgern voll zu ersetzen. Im Gesetzgebungsverfahren ist zu klären, durch welche Rechtsakte diese zunehmende Digitalisierung des Unterrichts verbindlich wird (z. B. durch Einführung des G 9 oder z. B. durch Änderung der jeweiligen Schulordnungen). Wir halten es rechtlich für nicht zulässig, dass seitens des Kultusministeriums diesen erhöhten Kosten durch Hinweise auf Förderprogramme, sei es des Bundes oder des Freistaats, begegnet wird.

### **4. Lehrpersonalkosten (Gesetzesvorblatt Ziffer 3.4)**

Die Annahmen zur Kostenfolgenabschätzung der Lehrpersonalkosten sind für uns nicht konsensfähig.

Bereits die Annahme eines Mehrbedarfs an kommunalen Gymnasien von 86 StÄ ist für uns nicht hinreichend nachvollziehbar. Erhebliche Zweifel bestehen daran, dass die Nachfrage an der „institutionalisierten Überholspur“ mit den hierfür vorgesehenen und nach Einschätzung unserer Mitglieder zu niedrig angesetzten Wochenstunden zu einer vollständigen Einsparung dieser Stunden in der Jahrgangsstufe 11 führen. Laut Gesetzesvorblatt sollen zudem „Schulen, an denen die Lernzeitverkürzung erfolgreich umgesetzt wird, (...) zusätzliche Unterstützung erhalten.“ Unklar ist jedoch, woran sich die erfolgreiche Umsetzung bemisst und worin konkret diese zusätzliche Unterstützung besteht. Unserer – inzwischen mehrfach geäußerten – Bitte, hierzu entsprechend der Konsultationsvereinbarung die Berechnungsgrundlagen offen zu legen, wurde bislang leider nicht Rechnung getragen. Wir können deshalb an dieser Stelle nur darauf hinweisen, dass wir nach den Berechnungen unserer Mitglieder von einem um bis ca. 30 Prozent höheren Lehrpersonalbedarf ausgehen. Die tatsächliche Entwicklung wird zeigen, welche Annahme sich letztlich als richtig herausstellt und gegebenenfalls im Rahmen einer Revision auszugleichen ist. Im Rahmen der heutigen Kostenabschätzung sollte allerdings zumindest der von uns prognostizierte höhere Bedarf als oberer Rahmen aufgenommen werden.

Auch die Annahme eines Kostenwerts von 80.700 Euro pro kommunaler Lehrkraft ist für uns ein Dissenspunkt. Die tatsächlichen Personalvollkosten einer kommunalen Lehrkraft liegen bei Betrachtung der tatsächlichen IST-Ausgaben bei durchschnittlich rund 120.000 Euro. Bei einer Differenz von rund 40.000 Euro pro Lehrkraft und Jahr kann von einem Personalvollkostenerersatz nicht mehr gesprochen werden. Eine Orientierung an der Pauschalierungsregelung des Art. 17 BaySchFG kommt nicht in Betracht, da dessen Vorgaben ebenfalls nicht der tatsächlichen Kostensituation Rechnung tragen. Wie von uns im Rahmen der Konsultationsgespräche dargelegt, werden bei den staatlicherseits angesetzten Kosten von 80.700 Euro zahlreiche Ausgaben nicht (Beihilfe, Gemeinkosten oder Kosten für Aushilfen) oder nicht ausreichend (Versorgungslasten) berücksichtigt.

Zur Revisionsklausel bitten wir um redaktionelle Klarstellung, dass diese nicht nur dem Themenfeld „3.4 Personalkosten an kommunalen Gymnasien“ zuzuordnen ist, sondern sich auf alle G9-bedingten Mehraufwände zu beziehen hat.

Mit Blick auf das weitere Gesetzgebungsverfahren möchten wir abschließend zum Ausdruck bringen, dass wir nach wie vor für Verhandlungen zur Verfügung stehen und hoffen, dass die derzeit noch bestehenden Dissenspunkte im weiteren Gesetzgebungsverfahren überwunden werden können.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Franz Dirnberger

Geschäftsführendes  
Präsidialmitglied  
BAYERISCHER GEMEINDETAG



Bernd Buckenhofer

Geschäftsführendes  
Vorstandsmitglied  
BAYERISCHER STÄDTETAG



Emil Schneider

Stv. Geschäftsführer  
BAYERISCHER LANDKREISTAG