

SÄCHSISCHES STAATSMINISTERIUM DER JUSTIZ
Hospitalstraße 7 | 01097 Dresden

Sächsisches Staatsministerium
für Kultus
poststelle@smk.sachsen.de

- Vorab per E-Mail -

Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung des Schulwesens im Freistaat Sachsen

hier: Stellungnahme des Sächsischen Normenkontrollrates gem. § 6 Abs. 1 des Sächsischen Normenkontrollratsgesetzes

Der Sächsische Normenkontrollrat hat den oben genannten Entwurf geprüft.

1. Zusammenfassung

Am 12. Januar 2016 wurde im Kabinett die Freigabe zur Anhörung des oben genannten Entwurfs beschlossen. Eine Darstellung des Erfüllungsaufwandes durch das Staatsministerium für Kultus war entgegen Ziffer II Nummer 1 Satz 1 der Verwaltungsvorschrift zum Sächsischen Normenkontrollratsgesetz nicht enthalten. Es wurde jedoch beschlossen, dass das Staatsministerium für Kultus dem Sächsischen Normenkontrollrat sowie den Anhörungsberechtigten die Darstellung des Erfüllungsaufwandes nachreicht. Der Sächsische Normenkontrollrat weist ausdrücklich darauf hin, dass dies keinen Präzedenzfall für die Zukunft darstellt.

Das Ressort hat den Gesetzentwurf nach der öffentlichen Anhörung überarbeitet und dabei auch Änderungen am Erfüllungsaufwand vorgenommen, wobei es verkannt hat, dass der Normenkontrollrat gemäß Ziffer II Nummer 5 Satz 1 der Verwaltungsvorschrift zum Sächsischen Normenkontrollratsgesetz bei wesentlichen Änderungen durch das

Ihre Ansprechpartnerin
Frau Silke Schlosser

Durchwahl
Telefon +49 351 564-1704
Telefax +49 351 564-1799

nkr@smj.justiz.sachsen.de

Ihr Zeichen
31-6400.40/378/261

Ihre Nachricht vom
25. Februar 2016

Aktenzeichen
(bitte bei Antwort angeben)
1240/1-II.NKR-76/16

Dresden,
28. April 2016



WANDEL HINTER GITTERN
300 Jahre Gefängnis Waldheim
300 Jahre sächsische Vollzugsgeschichte

Hausanschrift:
Sächsisches Staatsministerium
der Justiz
Hospitalstraße 7
01097 Dresden

Briefpost über Deutsche Post
01095 Dresden

www.justiz.sachsen.de/smj

Verkehrsverbindung:
Zu erreichen mit
Straßenbahnlinien
3, 6, 7, 8, 11

Parken und behinderten-
gerechter Zugang über
Einfahrt Hospitalstraße 7

*Zugang für elektronisch signierte sowie
für verschlüsselte elektronische Doku-
mente nur über das Elektronische
Gerichts- und Verwaltungspostfach;
nähere Informationen unter
www.egvp.de

federführende Ressort erneut zu beteiligen ist. Dem Normenkontrollrat wurde erst verspätet und auf eigenes Insistieren die Möglichkeit zu einer sehr kurzfristigen neuerlichen Stellungnahme eingeräumt.

Haushaltsauswirkungen	ohne	gering – nicht quantifizierbar
Erfüllungsaufwand		
Erfüllungsaufwand Bürger		
jährlicher Zeitaufwand:		26.000 Stunden
Erfüllungsaufwand Wirtschaft		
jährlicher Personalaufwand:	130.000 Euro	
jährlicher Sachaufwand:	20.000 Euro	
zusätzlicher jährlicher Zeitaufwand:		5.800 Stunden
einmaliger Personalaufwand:	100.000 Euro	
Erfüllungsaufwand Verwaltung		
davon Freistaat		
Stellen	406	
jährlicher Personalaufwand:	690.000 Euro	
jährlicher Sachaufwand:	60.000 Euro	
einmaliger Personalaufwand:	400.000 Euro	
einmaliger Sachaufwand:	2,81 Mio. Euro	
davon Kommunen		
jährlicher Personalaufwand:	480.000 Euro	
jährlicher Sachaufwand:	215.000 Euro	
zusätzlicher jährlicher Zeitaufwand:		5.800 Stunden
einmaliger Personalaufwand:	60.000 Euro	
einmaliger Sachaufwand:	150.000 Euro	
Weitere Wirkungen		gering – nicht quantifizierbar
<p>Das Ressort hat den zu erwartenden Erfüllungsaufwand nur teilweise methodengerecht und nachvollziehbar dargestellt. Dem Ressort ist eine Quantifizierung nach eigener Aussage in vielen Fällen nicht möglich. Damit ergibt sich ein lückenhaftes Bild der zu erwartenden Gesetzesfolgen. Insbesondere aufgrund der Vielzahl von Verordnungsermächtigungen erhält der Gesetzentwurf erhebliche Kostenrisiken.</p>		

Deshalb empfiehlt der Sächsische Normenkontrollrat die Evaluation des Gesetzentwurfes und fordert die Staatsregierung auf, dies zum Anlass zu nehmen, die fehlenden Angaben zum Erfüllungsaufwand nachzuerheben. Nur so kann Transparenz über die tatsächlich anfallenden Kosten hergestellt werden.

2. Im Einzelnen

2.1 Regelungsinhalt

Mit dem Regelungsvorhaben will das Staatsministerium für Kultus:

- das Schulnetz im ländlichen Raum sichern,
- die Oberschule weiterentwickeln,
- verfassungsgerichtliche und oberverwaltungsgerichtliche Rechtsprechung umsetzen,
- völkerrechtliche Vorgaben des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen umsetzen,
- zusätzliche Mitwirkungsrechte und -pflichten gesetzlich verankern und
- die Eigenverantwortung der Schulen stärken

Wesentliche Maßnahmen zur Sicherung des Schulnetzes im ländlichen Raum sind:

- Ausnahmeregelung für bestehende Grundschulen außerhalb von Mittel- und Oberzentren von der gesetzlichen Mindestschülerzahl
- jahrgangsübergreifender Unterricht an Grundschulen
- Ausnahmeregelung von der Zweizügigkeit für bestehende Oberschulen außerhalb von Mittel- und Oberzentren

Wesentliche Maßnahmen zur Umsetzung verfassungsgerichtlicher und oberverwaltungsgerichtlicher Rechtsprechung sind:

- Mitentscheidungsrecht der kreisangehörigen Gemeinden bei der Schulnetzplanung auf Kreisebene für die Grund- und Hauptschulen
- Konkretisierung der Lernmittelfreiheit

Wesentliche Maßnahmen zur Umsetzung völkerrechtlicher Vorgaben des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen sind:

- Abschaffung der Förderschulpflicht
- Schaffung bzw. Ausbau eines Netzes von Schulen, an denen die Voraussetzungen für eine inklusive Unterrichtung gegeben sind
- lernzieldifferente Unterrichtung an Oberschulen und Abendoberschulen

Wesentliche Maßnahmen zur Verankerung zusätzlicher Mitwirkungsrechte und -pflichten sind:

- Erweiterung der Mitwirkenden sowie der Akteure mit beratender Stimme in der Schulkonferenz
- gesetzliche Verankerung der Mitwirkungsrechte von Schülern und Eltern an Schulen in freier Trägerschaft im Kreisschüler- bzw. Kreiselternrat sowie im Landesschüler- bzw. Landeselternrat
- Überwachung der Schulpflicht bei den Schulen in freier Trägerschaft mittels Schulverwaltungssoftware SaxSVS

Wesentliche Maßnahmen zur Stärkung der Eigenverantwortung der Schulen sind:

- Gewährung zweckgebundener pauschalisierter Finanzaufweisungen des Freistaates an die Schulträger
- Übertragung der Mittelbewirtschaftung vom Freistaat auf die Schulen

2.2 Darstellung des Staatsministeriums für Kultus

Das Ressort führt zu zahlreichen im Gesetz enthaltenen neuen Vorgaben aus, dass der Erfüllungsaufwand nicht quantifizierbar oder nur geringfügig ist.

2.2.1 Erfüllungsaufwand für die Bürger

Verankerung zusätzlicher Mitwirkungsrechte und -pflichten

Das Ressort ging zunächst davon aus, dass für die Bürger Erfüllungsaufwand im Umfang von 7.044 Stunden für die Teilnahme an Schulkonferenzen

(Schulfördervereine) und im Umfang von 5.800 Stunden für die Mitwirkung in verschiedenen Gremien wie dem Kreiselternrat, dem Kreisschülerrat und dem Landesschülerrat entsteht. Im Nachgang der Anhörung wurde in § 43 Abs. 3 Satz 3 E-SächsSchulG neben einem Vertreter der Schulfördervereine je ein Vertreter der Interessenvertretung der Sorben als Vertreter in der Schulkonferenz ergänzt. Für die Bürger entsteht damit Erfüllungsaufwand im Umfang von nunmehr 7.176 Stunden für die Teilnahme an Schulkonferenzen.

Erfüllungsaufwand entsteht zudem im Umfang von 1.600 Stunden für die bei Anmeldung eines Kindes an einer freien Schule erforderliche Mitteilung an die Grundschule in öffentlicher Trägerschaft im Schulbezirk.

Sonstiges

Erfüllungsaufwand entsteht den Bürgern im Umfang von 11.525 Stunden für die Einwilligung zur Datenübermittlung an die Agenturen für Arbeit, damit diese die Schüler der Abgangsklassen beraten können.

2.2.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Verankerung zusätzlicher Mitwirkungsrechte und -pflichten

Das Ressort geht davon aus, dass für die Wirtschaft als Träger der Horte und Schulsozialarbeiter Erfüllungsaufwand im Umfang von 11.568 Stunden für die Teilnahme an Schulkonferenzen entsteht.

Für die Erweiterung des Landesbildungsrates um einen Vertreter der Kindertageseinrichtungen in freier Trägerschaft entsteht jährlicher Personalaufwand im Umfang von 3.250 Euro und jährlicher Sachaufwand im Umfang von 78,35 Euro.

Jährlicher Personalaufwand entsteht den Schulen in freier Trägerschaft im Umfang von 5.252,80 Euro für die bei Anmeldung eines Kindes an einer freien Schule erforderliche Mitteilung an die Schulaufsichtsbehörde.

Zur Überwachung der Schulpflicht erfolgt künftig auch bei den Schulen in freier Trägerschaft ein Abgleich der Daten der schulpflichtigen Kinder aus dem Einwohnermelderegister mit der Schulverwaltungssoftware SaxSVS. Den Schulen in freier Trägerschaft entstehen hierfür jährliche Sachkosten in Höhe von 17.544 Euro für Internetnutzung und Rechentechnik, einmalige Personalkosten in Höhe von 97.669,25 Euro für das Anlegen der Schülerdaten in SaxSVS sowie jährliche Personalkosten in Höhe von 120.655,72 Euro für die Pflege der Schülerdaten.

2.2.3 Erfüllungsaufwand für die Verwaltung

2.2.3.1 Freistaat

Sicherung des Schulnetzes im ländlichen Raum

Mit dem Gesetzentwurf werden zum Erhalt der Schulstandorte im ländlichen Raum insgesamt 106 Stellen benötigt.

Umsetzung völkerrechtlicher Vorgaben des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen

Zur Umsetzung des Gesetzentwurfes werden für den sonderpädagogischen Förderbedarf insgesamt 300 Stellen benötigt. Das Ressort hat in seiner ursprünglichen Darstellung des Erfüllungsaufwandes dargelegt, dass die Einrichtung eines Schulnetzes für inklusive Unterrichtung einmaligen Sachaufwand in Höhe von 2,7 Mio. Euro verursacht. Damit sollten 270 Schulen eine Anschubfinanzierung von 10.000 Euro für Ausstattung, Lehr- und Lernmittel erhalten. Im nach der Anhörung überarbeiteten Gesetzentwurf finden sich diese 2,7 Mio. Euro Erfüllungsaufwand nicht mehr. Der Normenkontrollrat hält jedoch daran fest, dass mit der Schaffung bzw. mit dem Ausbau eines Netzes von Schulen, an denen die Voraussetzungen für eine inklusive Unterrichtung gegeben sind, diese Kosten für Sachmittel (Ausstattung, Lehr- und Lernmittel) entstehen werden.

Die Umbenennung der Förderschulen verursacht nach Ansicht des Ressorts einmalige Personalkosten in Höhe von 395.160 Euro. In der ursprünglich dem Normenkontrollrat

übersandten Darstellung des Erfüllungsaufwandes war noch von Kosten von 461.020 Euro ausgegangen (27 öffentliche Träger von 152 Förderschulen und 18 freier Träger mit 23 Förderschulen).

Verankerung zusätzlicher Mitwirkungsrechte und -pflichten

Die Verankerung zusätzlicher Mitwirkungsrechte für Bürger und Wirtschaft führt beim Freistaat zur Erstattung von Fahr- und Sachkosten in Höhe von 53.500 Euro/jährlich sowie zu jährlichen Personalkosten für den Abrechnungsaufwand in Höhe von 7.570,90 Euro.

Zur Überwachung der Schulpflicht erfolgt künftig auch bei den Schulen in freier Trägerschaft ein Abgleich der Daten der schulpflichtigen Kinder aus dem Einwohnermelderegister mit der Schulverwaltungssoftware SaxSVS. Dem Freistaat entstehen hierfür Sachkosten für die Entwicklung, den Betrieb und den Support eines Moduls für die Schulen in freier Trägerschaft in Höhe von einmalig 100.000 Euro und jährlich 10.000 Euro. Zudem entsteht nach Angaben des Ressorts ein jährlicher Personalaufwand für Support und Schulung in Höhe von 32.245,06 Euro.

Sonstiges

Die Neuorganisation und Umstrukturierung der Schulaufsichtsbehörden verursacht einmalige Sachkosten für die Änderung von Beschilderungen und Formularen in Höhe von 8.000 Euro sowie einmalige Personalkosten hierfür in Höhe von 1.100 Euro. Zudem entstehen für die Änderung von im öffentlichen Verkehrsraum befindlichen Richtzeichen und Wegweisern einmalige Sachkosten die insgesamt eine vierstellige Summe nicht überschreiten.

Das Ressort geht davon aus, dass die Einflussnahme der Schulaufsichtsbehörde auf die Schulbezirksbildung jährliche Personalkosten von 21.058,68 Euro verursacht. Dabei unterstellt das Ressort den günstigsten Fall – alle Schulträger im Freistaat schneiden die Schulbezirke optimiert zu, so dass es nicht zu einer vermehrten Anzahl von Klassenbildungen kommt. Im ungünstigsten Fall würden jährliche Personalkosten in Höhe von 496.552,16 Euro entstehen.

Erfüllungsaufwand entsteht dem Freistaat zudem im Umfang von 41.365,35 Euro jährlichen Personalkosten für das Einholen und die Prüfung der Einwilligung der Eltern/Schüler zur Datenübermittlung an die Agenturen für Arbeit, damit diese die Schüler der Abgangsklassen beraten können.

Auf Nachfrage des Sächsischen Normenkontrollrates hat das Ressort dargelegt, dass hinsichtlich einer Überführung des Schulversuchs zum gestreckten Berufsvorbereitungsjahr (§ 8 Abs. 4 Satz 2 E-SächsSchulG) in die Regelausbildung mit max. 15 Standorten (derzeit 11) an Berufsschulzentren mit max. 20 Klassen (derzeit 13) geplant wird. Der zusätzliche Unterricht im Wahlpflichtbereich einschließlich Förderunterricht beträgt 560 Stunden pro Klasse über zwei Jahre. Bei bis zu sieben Klassen zusätzlich ergäben sich 3.920 Stunden für eine Lehrkraft. Bei Ansatz der Personalkosten für den Freistaat nach Ziffer IV. der Anlage 2 zur VwV SächsNKRK für einen Bediensteten der ersten Einstiegsebene der Laufbahngruppe 2 ergäben sich Personalkosten in Höhe von 182.632,80 Euro/jährlich. Aufgrund der an Berufsschulen generell jährlich schwankenden Klassenzahlen wird davon ausgegangen, dass keine zusätzlichen Stellen benötigt werden. Zudem war das Ressort in seiner ursprünglichen Stellungnahme noch davon ausgegangen, dass pro Schule zudem ein Praxisbegleiter zum Einsatz kommt. Bei vier zusätzlichen Standorten hätte dies einen Mehrbedarf von jährlich 174.700,00 Euro ergeben. Diese Kosten sollten vom Freistaat getragen werden (Kostenerstattung an die Kommunen). Der Normenkontrollrat hält am Ansatz dieser Kosten fest, da diese aufgrund der Überführung des Schulversuchs in die Regelausbildung mit der Gesetzesänderung anfallen werden. Die Begründung des Ressorts, dass das Wort "Praxisbegleiter" nicht im Gesetzentwurf vorkommt und die Kosten somit nicht aufgrund der Gesetzesänderung anfallen, ist insofern unzutreffend. Zusätzliche Sachkosten sind nicht zu erwarten, da die Unterrichtung lediglich zeitlich gestreckt in bestehenden Einrichtungen erfolgt.

2.2.3.2 Kommunen

Umsetzung verfassungsgerichtlicher und oberverwaltungsgerichtlicher Rechtsprechung

Der Neuregelung der Lernmittelfreiheit kommt nach Auffassung des Ressorts nur klarstellende Bedeutung zu, aufgrund des allgemeinen Interesses wurden die Kosten aber hilfsweise ermittelt. Danach könnten den Schulträgern jährliche Sachkosten von 1 Mio. Euro sowie jährliche Personalkosten für die Inventarisierung in Höhe von 49.738,26 Euro entstehen.

Umsetzung völkerrechtlicher Vorgaben des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen

Die Umbenennung der Förderschulen verursacht nach Ansicht des Ressorts einmalige Personalkosten in Höhe von 55.908 Euro sowie einmalige Sachkosten in Höhe von 150.000 Euro. In der ursprünglich dem Normenkontrollrat übersandten Darstellung des Erfüllungsaufwandes wurde noch von einmaligen Personalkosten in Höhe von 65.226 Euro sowie einmaligen Sachkosten in Höhe von 175.000 Euro ausgegangen (27 öffentliche Träger von 152 Förderschulen und 18 freier Träger mit 23 Förderschulen).

Verankerung zusätzlicher Mitwirkungsrechte und -pflichten

Das Ressort geht davon aus, dass für die Kommunen als Träger der Horte und Schulsozialarbeiter Erfüllungsaufwand im Umfang von 11.568 Stunden für die Teilnahme an Schulkonferenzen entsteht. Hinzu kommt jährlicher Personalaufwand im Umfang von 462.048,18 Euro für die Teilnahme von Vertretern des Schulträgers an Schulkonferenzen. In der nach der Anhörung überarbeiteten Darstellung des Erfüllungsaufwandes geht das Ressort nunmehr davon aus, dass die in § 23a Abs. 4 E-SächsSchulG enthaltene Herstellung des Einvernehmens der Schulträger mit den Regionalen Planungsverbänden im Bereich der Schulnetzplanung – Teilplan berufsbildende Schulen – Erfüllungsaufwand in Höhe von 12.390 Euro/jährlich verursacht. In der ursprünglichen Darstellung des Erfüllungsaufwandes durch das Ressort konnten nähere Aussagen zur Höhe noch nicht getroffen werden.

Sonstiges

Bei der Schulnetzplanung hat künftig eine Abstimmung der Landkreise und Kreisfreien Städte mit der Jugendhilfeplanung sowie untereinander zu erfolgen, dies ist in den Planungsdokumenten offenzulegen. Hierfür rechnet das Ressort mit Personalkosten alle zwei Jahre in Höhe von 5.376,31 Euro.

Für den erstmals an Fachschulen durchzuführenden Religionsunterricht entstehen einmalige Sachkosten in Höhe von 3.000 Euro.

Die Neuorganisation und Umstrukturierung der Schulaufsichtsbehörden verursacht einmalige Sachkosten für die Änderung von im öffentlichen Verkehrsraum befindlichen Richtzeichen und Wegweisern die insgesamt eine vierstellige Summe nicht überschreiten.

In der ursprünglich dem Sächsischen Normenkontrollrat übermittelten Darstellung des Erfüllungsaufwandes hatte das Ressort auf Nachfrage des Normenkontrollrates zu § 38 Abs. 2 Satz 1 E-SächsSchulG dargelegt, dass bei den Fachschulen Erfüllungsaufwand entsteht, da auch bei diesen Schulbücher künftig leihweise überlassen werden. Im Rahmen der Zertifizierung von Bildungsgängen wurden die Sätze für die Schulbücher für Fachschulen errechnet. Demnach betragen die Kosten für einen Satz Schulbücher zwischen 220,00 und 240,00 Euro. Bei einer Annahme von Kosten in Höhe von 250,00 Euro und einer Abschreibungsdauer von fünf Jahren, ergibt sich ein Satz von 50,00 Euro pro Schüler und Jahr. Derzeit besuchen in allen Organisationsformen (Voll- und Teilzeit) ca. 4.300 Schüler die Fachschulen in öffentlicher Trägerschaft. Öffentliche Träger werden somit mit 215.000,00 Euro/jährlich belastet. Im nach der Anhörung überarbeiteten Gesetzentwurf finden sich diese 215.000 Euro Erfüllungsaufwand nicht mehr. Der Normenkontrollrat hält jedoch am Ansatz dieser Kosten fest, da diese faktisch erstmals mit der Gesetzesänderung anfallen werden.

2.3 Haushaltsauswirkungen ohne Erfüllungsaufwand

Die Erhöhung des Höchstsatzes der Geldbuße von 1.250 Euro auf 3.000 Euro, kann zu höheren Einnahmen führen.

2.4 Erfüllungsaufwand

Umsetzung verfassungsgerichtlicher und oberverwaltungsgerichtlicher Rechtsprechung

Der Sächsische Normenkontrollrat geht mit dem SMK davon aus, dass unabhängig von der Aufnahme des grafikfähigen Taschenrechners in die gemäß § 38 Abs. 4 E-SächsSchulG geplante Rechtsverordnung die meisten Kommunen für ihre Gymnasien, beruflichen Gymnasien und Fachoberschulen spätestens ab dem Schuljahr 2015/2016 Taschenrechner ohne CAS-Funktion – in der Regel leihweise – zur Verfügung gestellt haben. Die Bürger werden damit um Kosten in Höhe von 1 Mio. Euro/jährlich regelmäßig bereits aufgrund der Umsetzung der oberverwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung durch die Schulträger entlastet, nicht erst mit Inkrafttreten der geplanten Rechtsverordnung.

Umsetzung völkerrechtlicher Vorgaben des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen

Der Sächsische Normenkontrollrat hat erhebliche Zweifel an der Darstellung der Kostenfolgen der inklusiven Unterrichtung durch das Ressort. Durch die Schaffung paralleler Systeme von einerseits inklusivem Unterricht für Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf und andererseits Förderschulunterricht für Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf wird in der Eingliederungshilfe, der Jugendhilfe und der Schülerbeförderung ein deutlich höherer Erfüllungsaufwand für die Träger dieser Leistungen entstehen. So fehlen mit der Verankerung der Inklusion im Schulgesetz einhergehende Personalkosten, welche zusätzlich entstehen beziehungsweise derzeit u.a. noch anderweitig finanziert werden. Es ist zum Beispiel davon auszugehen, dass der Bedarf an Einzelhilfen im Rahmen der Eingliederungshilfe bei einer inklusiven Beschulung zunehmen wird. Auch die Annahme des Ressorts, dass durch die Schaffung eines Netzes von Schulen für eine inklusive Unterrichtung bei den Kommunen keine Kosten für Um- und Ausbau anfallen, wird nicht geteilt. Das würde voraussetzen, dass auf Kreisebene für jede Form der Behinderung bzw. des sonderpädagogischen Förderbedarfs in zumutbarer Entfernung für die betreffenden Schüler Schulen bereitstehen, die den jeweiligen Anforderungen an einen inklusiven

Unterricht genügen. Das ist sehr unwahrscheinlich. Mangels Erkenntnissen über die bauliche Umsetzung der Inklusionsanforderungen können die Kosten im Bereich Bau jedoch nicht quantifiziert werden.

Verankerung zusätzlicher Mitwirkungsrechte und -pflichten

Der bei der Wirtschaft und bei den Kommunen als Träger der Horte und Schulsozialarbeiter entstehende Erfüllungsaufwand im Umfang von 11.568 Stunden für die Teilnahme an Schulkonferenzen ist jeweils nur hälftig anzusetzen.

Im Gegensatz zur Einschätzung des SMK, in der ursprünglichen Darstellung des Erfüllungsaufwandes, ist die Herstellung des Einvernehmens der Schulträger mit dem Regionalen Planungsverband im Bereich der Schulnetzplanung – Teilplan berufsbildende Schulen – nicht nur eine niedrige zeitliche und finanzielle Belastung. Es ist davon auszugehen, dass intensive Vorgespräche zwischen dem kommunalen Träger der Schulnetzplanung und dem Planungsverband erforderlich werden, um Gremienunterlagen im Planungsverband zu erstellen. Der Planungsverband selbst muss sich wiederum mit den benachbarten Trägern der Schulnetzplanung im Verbandsgebiet abstimmen. Inhaltlich kann der Regionale Planungsverband sein Einvernehmen jedoch nur bei Verstößen gegen bestimmte Rechtsnormen versagen, ihm kommt also lediglich eine eingeschränkte Rechtmäßigkeitskontrolle zu. Diese Rechtmäßigkeitskontrolle findet ohnehin im Rahmen des Genehmigungsverfahrens durch die oberste Schulaufsichtsbehörde statt, so dass die Einbeziehung der Regionalen Planungsverbände in das Genehmigungsverfahren zur Schulnetzplanung im Teilplan berufsbildende Schulen als Verzögerung und Bürokratisierung des Genehmigungsverfahrens erscheint. Nunmehr kalkuliert das Ressort den Erfüllungsaufwand mit 12.390 Euro/jährlich.

Stärkung der Eigenverantwortung der Schulen

Im Rahmen der Stärkung der Eigenverantwortlichkeit der Schulen sollen die Schulträger zur Erleichterung der Mittelbewirtschaftung für die Schulen kommunale Schulkonten einrichten. Der zeitliche Einrichtungsaufwand wird vom Ressort als einmalig und gering eingeschätzt. Sofern Buchungsvorgänge, die in den

Aufgabenbereich des Schulträgers fallen, von der Schule erledigt werden, stehen dem – so das SMK – Entlastungen in anderen Verwaltungsbereichen beim kommunalen Schulträger gegenüber.

Dabei wird verkannt, dass für die kommunalen Aufgabenbereiche kein Schulkonto benötigt wird, weil die Schulleiter eigenverantwortlich die im Rahmen des doppelten Haushaltsplans zur Verfügung gestellten Budgets bewirtschaften können. Etwas anderes gilt für innerschulische Aufgabenbereiche wie etwa die in der Gesetzesbegründung genannten „Wettbewerbspreise, Gelder von eigenen Verkaufsaktionen wie Kuchenbasar ..., Schulfahrten und Exkursionen.“ Insoweit lässt das geltende Recht keine kommunalen Schulgirokonto zu. Die Einrichtung von Girokonten ist für die kommunalen Schulträger aufgrund der haushaltsrechtlichen Vorgaben mit einem beträchtlichen Verwaltungsaufwand verbunden, da sämtliche Girokonten im Rahmen des Tagesabschlusses berücksichtigt werden müssen und sich daraus zusätzliche Prüfungs- und Dokumentationspflichten ergeben.

Sonstiges

Der Sächsische Normenkontrollrat vermisst bei einem zukunftsfähigen Gesetz, welches die Medienbildung als besondere Erziehungs- und Bildungsaufgabe der Schule in § 1 Abs. 3 E-SächsSchulG verankert, Aussagen zu möglichen künftigen Kostenbelastungen der Schulträger durch IT-Infrastruktur als Lehr- und Lernmittel.

Hinsichtlich der in § 17 Abs. 2 E-SächsSchulG erfolgten Ergänzung der Betreuungslehrer für Schüler mit Migrationshintergrund rechnet das Ressort auf Nachfrage nicht mit einer Erhöhung des Erfüllungsaufwandes. Den Ausführungen des Ressorts, wonach der Einsatz von Betreuungslehrern bereits gängige Praxis ist und es sich deshalb um Sowieso-Kosten handelt, ist zwar zu zustimmen. Angesichts der aktuellen Flüchtlingszahlen ist jedoch mit absehbar steigenden Kosten zu rechnen. Die Betreuungslehrer stehen insoweit nur exemplarisch für einen höheren Personalaufwand; auch andere Integrationsleistungen im „System Schule“ werden zu Mehrkosten führen.

Die durch die Neuorganisation und Umstrukturierung der Schulaufsichtsbehörden für die Änderung von im öffentlichen Verkehrsraum befindlichen Richtzeichen und Wegweisern entstehenden einmaligen Sachkosten sind in Höhe von 4.999 Euro jeweils beim Freistaat und bei den Kommunen anzusetzen.

Bei den durch die künftige Einflussnahme der Schulaufsichtsbehörde auf die Schulbezirksbildung entstehenden jährlichen Personalkosten beim Freistaat ist, entgegen der Annahme des Ressorts, nicht vom günstigsten Fall auszugehen. Die Kosten sind vielmehr in Höhe von 248.449,76 Euro bei angenommenen 38 Schulträgern, mit denen das aufwändige Verfahren durchzuführen ist, anzusetzen. Bei den Kommunen erwartet das SMK demgegenüber keinen erhöhten Personalaufwand. Dabei wird nicht berücksichtigt, dass die Bildung der Grundschulbezirke zukünftig nicht mehr durch einfachen Beschluss des Gemeinderates, sondern durch kommunale Satzung zu erfolgen hat. Das Genehmigungsverfahren setzt einen kommunalen Genehmigungsantrag voraus und das Abstimmungsverfahren erzeugt auf beiden Seiten spiegelbildlich zusätzlichen Personalaufwand.

2.5 Weitere Wirkungen

Die Erhöhung des Höchstsatzes der Geldbuße von 1.250 Euro auf 3.000 Euro, kann bei Bürgern zu höheren Geldbußen führen.

3. Bewertung durch den Sächsischen Normenkontrollrat

Das Ressort hat den Erfüllungsaufwand sehr umfangreich jedoch nur teilweise methodengerecht dargestellt.

Der Gesetzentwurf enthält eine Vielzahl von Verordnungsermächtigungen für das Staatsministerium für Kultus bei denen mangels konkreter Vorstellungen zur inhaltlichen Ausgestaltung eine Bezifferung des Erfüllungsaufwandes nicht stattfindet (§ 3b Absatz 2 Satz 3, § 4a Absatz 1 Satz 2 und Absatz 2 Satz 3, § 7 Absatz 6, § 13 Absatz 4 Satz 2, § 16a Absatz 3, § 23 Absatz 4 und 5, § 23a Absatz 7, § 26a Absatz 7, § 38 Absatz 4, § 38a Absatz 3, § 38b Absatz 2, § 40 Absatz 3 bis 5, § 44 Absatz 3, § 50, § 56, § 59 Absatz 4 Satz 3, § 60 Absatz 1, § 62, § 63 Absatz 5, § 63a Absatz 1

Satz 3 und § 63b Absatz 4 E-SächsSchulG). Dies kritisiert der Sächsische Normenkontrollrat, da der Gesetzentwurf somit erhebliche Kostenrisiken enthält. Das betrifft insbesondere die Festlegung von Mindeststandards wie zum Beispiel bei der Ausstattung der Schulen mit Verwaltungspersonal und Lehrmitteln nach § 23 Abs. 5 E-SächsSchulG oder bei der Schülerbeförderung nach § 23 Abs. 4 E-SächsSchulG. Hinsichtlich der Verankerung einer Verordnungsermächtigung zur Regelung der näheren Voraussetzungen für die notwendige Beförderung der Schüler auf dem Schulweg sieht der Sächsische Normenkontrollrat die Gefahr, dass zusätzlicher Erfüllungsaufwand „versteckt“ wird. Sachsenweit einheitliche Vorgaben für die Schülerbeförderung und die Kalkulationsgrundlagen für die Elternbeiträge werden den Erfüllungsaufwand sowohl der Bürger als auch der Kommunen verändern. Der Normenkontrollrat ist der Auffassung, dass die Entscheidung über derart grundlegende Festlegungen, die auch den Charakter der von den Trägern der Schülerbeförderung übernommenen Aufgabe erheblich beeinflussen, vom formellen Gesetzgeber selbst getroffen werden sollte.

Schließlich ist dem Sächsischen Normenkontrollrat eine Prüfung der konkreten Rechtsverordnungen nicht möglich, weil es sich um Ressortverordnungen handeln wird. So regelt z.B. nach § 38 Absatz 4 E-SächsSchulG die oberste Schulaufsichtsbehörde im Einvernehmen mit dem Staatsministerium der Finanzen die Einzelheiten der Ausgestaltung der Lernmittelfreiheit durch Rechtsverordnung. Bisher handelte es sich um eine Rechtsverordnung der Staatsregierung. Folge dieser Änderung – und das wird kritisch gesehen – ist, dass die neu zu erlassende Verordnung dem Normenkontrollrat nicht vorgelegt werden muss, was bei einer Rechtsverordnung der Staatsregierung jedoch der Fall gewesen wäre. Der Normenkontrollrat sieht hierin eine Umgehung des Sächsischen Normenkontrollratsgesetzes.

Hinsichtlich der im Gesetzentwurf normierten "Kann"-Bestimmungen ist festzustellen, dass das Ressort Schätzungen zu Fallzahlen anhand bisheriger Erfahrungswerte oder Erfahrungswerte in anderen Bundesländern hätte vornehmen müssen. Entsprechende Überlegungen finden sich in den Darlegungen des Staatsministeriums für Kultus jedoch nicht in allen Fällen.

Das Ressort ist zudem darauf hinzuweisen, dass beim Erfüllungsaufwand lediglich die Kostenseite betrachtet wird. Es findet keine Saldierung mit dem Nutzen einer Regelung statt. Dies trifft insbesondere auf die Angaben zu § 59 E-SächsSchulG zu.

Hinsichtlich der im Gesetzentwurf enthaltenen Antrags- und Einwilligungsverfahren regt der Sächsische Normenkontrollrat die Einführung von Online-Antrags-/Einwilligungsverfahren an, um das Vereinfachungspotenzial auszuschöpfen. In diesem Zusammenhang sei auch auf den Abbau von Schriftformerfordernissen hingewiesen.

Letztendlich empfiehlt der Sächsische Normenkontrollrat die Evaluation des Gesetzentwurfes und die Vorlage eines Evaluationsberichtes in fünf Jahren, um zu untersuchen, inwieweit die mit dem Gesetz verfolgten Ziele erreicht worden sind. So könnte beispielsweise die Inanspruchnahme zweckgebundener pauschalisierter Finanzaufweisungen als Indikator zur Messung der Zielerreichung bei der Stärkung der Eigenverantwortung der Schulen herangezogen werden. Zudem sollten die tatsächlichen Kosten für die Umsetzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen erfasst werden. Eine Evaluation ist insbesondere erforderlich, um zukünftig über eine bessere Datengrundlage zu verfügen und um eine größere Vergleichbarkeit mit Erfahrungswerten anderer Bundesländer als in den aktuellen Ausführungen des Ressorts zum Erfüllungsaufwand zu gewährleisten.

gez.
Czupalla
Vorsitzender

gez.
Leimkühler
Berichterstatter