

Die Gemeinde Hinte leistete mit 11,14 € den höchsten Zuschuss pro Mahlzeit.
Die Stadt Winsen (Luhe) wendete für ihre Schule 2 mit nur 0,06 € den geringsten Zuschuss auf.

In der Schule 1 der Gemeinde Hinte waren die Kosten pro Mahlzeit mit insgesamt 12,64 € am höchsten. Bei der Schule 5 der Hansestadt Uelzen lagen diese dagegen bei nur 3,41 €.

Tz. 48 Der Preis und der Zuschuss pro Mahlzeit ergeben in Summe die Kosten pro Mahlzeit. Dies stelle ich sortiert nach der unter Tz. 42 beschriebenen Gruppeneinteilung in der folgenden Abbildung dar:

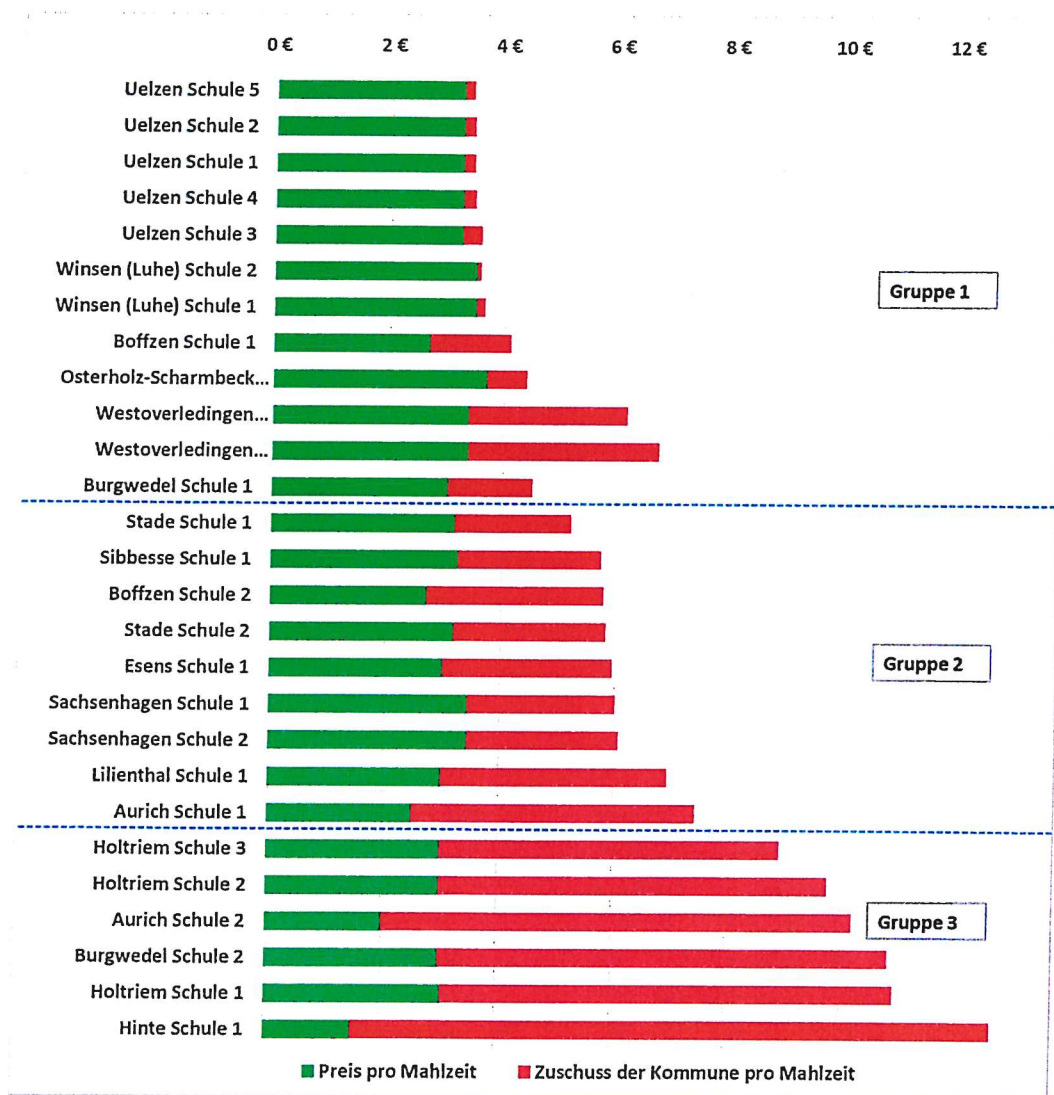


Abbildung 8: Kosten pro Mahlzeit

Tz. 49 Die Mittagsverpflegung in den Schulen der Gruppe 1 war mit Ausnahme der Schulen der Gemeinde Westoverledingen günstiger als in den Schulen der ande-

ren beiden Gruppen. Die Kommunen brachten sich bei diesen Schulen nur geringfügig mit eigenen Ressourcen ein. Der Gemeinde Westoverledingen entstand für die Ausgabe der Mittagsverpflegung durch einen Dritten (hier: Mitglied eines wohlfahrtspflegerischen Verbands) ein relativ hoher Sachaufwand.

Die Eltern der Schulen der Gruppe 1 (außer Schule 1 der Samtgemeinde Boffzen) hatten im Vergleich zu den Gruppen 2 und 3 einen höheren Preis pro Mahlzeit zu tragen. Das lag daran, dass der Caterer/Dritte in diesen Schulen sowohl die Herstellung als auch die Ausgabe der Mittagsverpflegung übernahm.

- Tz. 50 Die Schulen der Hansestadt Uelzen und der Stadt Winsen (Luhe) sind in der Gruppe 1 am günstigsten. Dort finanzierten die Caterer/Dritten die Ausgabe der Mittagsverpflegung durch den von den Eltern zu zahlenden Verkaufspreis (vgl. Tz. 45). Diese Vorgehensweise bewerte ich aus wirtschaftlicher Sicht positiv. Ich empfehle den anderen Kommunen der Gruppe 1 zu prüfen, ob mit ihren Caterern/Dritten eine daran angegliche Vereinbarung getroffen werden kann.
- Tz. 51 In den Schulen der Gruppe 2 gab das Personal der Kommune das Essen aus. Dadurch war die Mittagsverpflegung (mit Ausnahme der Schulen der Gemeinde Westoverledingen) teurer als in der Gruppe 1.
- Tz. 52 Die Kommunen der Gruppe 2 und die Gemeinde Westoverledingen sollten prüfen, ob die Ausgabe der Mittagsverpflegung über den Caterer/Dritten wirtschaftlicher abgewickelt werden kann.
- Tz. 53 Die Mittagsverpflegung in den Schulen der Gruppe 3 war am teuersten. Dies lag daran, dass das Personal der Kommunen das vorbereitete Essen nicht nur ausgab, sondern es auch erwärmte. Die Kommunen, die diese Art der Mittagsverpflegung wählten, begründeten dies mit der hohen Qualität der Mahlzeiten. Die Eltern hatten in diesen Schulen einen eher niedrigen Preis pro Mahlzeit zu zahlen. Bei der Samtgemeinde Holtriem kam hinzu, dass sie in allen drei Schulen Außenstellen unterhielt. Darüber hinaus finanzierte sie bei den Schulen 1 und 2 den Schülertransfer für den Mensabesuch. Bei der Schule 3 bot die Samtgemeinde an beiden Standorten Mittagsverpflegung an.
- Tz. 54 Ich betrachtete bei meinem Vergleich auch, ob die Höhe des Zuschusses für die Mittagsverpflegung abhängig war von der Anzahl der teilnehmenden Schülerin-

nen und Schüler. Diese Vermutung bestätigte sich nicht. Der erhebliche Unterschied bei den Kosten pro Mahlzeit war abhängig vom gewählten Verpflegungsmodell und vom freiwilligen Ressourceneinsatz durch die Kommune.

Tz. 55 Die Kommunen können durch die unterschiedliche Ausgestaltung der Mittagsverpflegung bewusst Einfluss auf den von ihnen zu leistenden Zuschuss nehmen. Daneben können die Kommunen ihren Zuschuss verringern, indem sie sich ihren Aufwand für die Mittagsverpflegung (sowohl Personal-, als auch Sachaufwand) ganz oder zumindest in Teilen erstatten lassen. Dies könnte über eine von den Eltern zusätzlich zu zahlende Pauschale erfolgen. Bisher nutzte nur die Samtgemeinde Holtriem diese Möglichkeit. Sie erhob ein Leistungsentgelt pro Mahlzeit, vom dem sie auch die Miete für die nicht gemeindeeigene Mensa bezahlte.

Tz. 56 Die Vorgehensweise der Samtgemeinde Holtriem bewerte ich positiv. Ich empfehle insbesondere den Kommunen der Gruppe 3, die Einführung einer Pauschale unter dem Aspekt der Kostenentlastung zu prüfen. Unabhängig davon, ob die Kommunen davon Gebrauch machen möchten oder nicht, sollten alle Kommunen die Kosten der Mittagsverpflegung transparent darstellen.

5.3 Zusammenspiel Hort und Ganztagschule

Tz. 57 Neben der Schule deckt das Hortangebot nach § 24 Sozialgesetzbuch, Achtes Buch¹⁹ (SGB VIII), Betreuungsbedarfe ab. In Grundschulen werden Kinder im Alter von ca. sechs bis zehn Jahren betreut, im Hort ab einem Alter von sechs Jahren. Es handelt sich um einen überwiegend deckungsgleichen „Kundenkreis“.

Tz. 58 In den geprüften Kommunen gab es vor Einführung der Ganztagschulen

- Horte in Gebäuden von Schulen, die unabhängig von diesen besucht werden konnten und
- Horte außerhalb von Schulen, die keiner Schule zugeordnet waren.

Im Einzelnen sah die Situation in den 14 geprüften Kommunen wie folgt aus:

- Bei drei Kommunen gab es weder vor noch nach der Einführung der Ganztagschulen ein Hortangebot (Gemeinden Hinte und Westoverledingen, Samtgemeinde Holtriem).

¹⁹ Vgl. Sozialgesetzbuch - Achtes Buch - Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII) - (Artikel 1 des Gesetzes v. 26. Juni 1990, BGBl. I, S. 1163); zuletzt geändert durch Art. 2 G v. 19.12.2018, BGBl. I, S. 2696.

- In fünf Kommunen verlagerten sich in den Horten mit Einführung der Ganztagschulen teilweise die Betreuungszeiten (Gemeinde Lilienthal, Samtgemeinde Esens, Städte Aurich und Winsen (Luhe), Hansestadt Stade). Dies wirkte sich finanziell aber nicht aus.
- In sechs Kommunen mit neun Horten führte die Einführung der Ganztagschulen zu Einsparungen durch Hortschließungen und/oder reduzierte Betreuungszeiten (Gemeinde Sibbesse, Samtgemeinden Boffzen und Sachsenhagen, Städte Burgwedel und Osterholz-Scharmbeck, Hansestadt Uelzen). Dies wirkte sich auf zwölf Schulen aus. Die Einsparungen waren ursächlich mit der Einführung der Ganztagschulen verbunden. Aus diesem Grund berücksichtigte ich sie bei der Berechnung des Ressourceneinsatzes für die zwölf Schulen.

Die Stadt Winsen (Luhe) teilte zudem mit, dass sich durch die Einführung von Ganztagschulen eine Ausweitung ihres Hortangebots erübrigte.

Tz. 59 In den Gesprächen vor Ort berichteten einige Kommunen über Schwierigkeiten im Genehmigungsverfahren für einen Hort in ihren Schulgebäuden. Diese ordnungsrechtliche Problematik war nicht Inhalt meiner Prüfung. Zu den Voraussetzungen einer Doppelnutzung verweise ich auf die Internetseiten des MK, wo sich „Hinweise zur gemeinsamen (Doppelnutzung) von Räumen durch Schule und Hort“ und hierzu das Muster einer Nutzungsvereinbarung finden.²⁰

5.3.1 Einsparungen Hort

Tz. 60 Mit Einführung der Ganztagschulen erzielten sechs Kommunen die nachfolgend dargestellten Einsparungen durch Veränderungen ihres Hortangebots:

²⁰ Vgl. https://www.mk.niedersachsen.de/startseite/fruehkindliche_bildung/traeger/gemeinsame_nutzung_von_raeumen_durch_schule_und_hort/gemeinsame-nutzung-von-raeumen-durch-schule-und-hort-168116.html.

Kommune	Anzahl Horte geschlossen	Anzahl Hortangebot reduziert	Auswirkungen auf	Jährliche Einsparungen
Samtgemeinde Boffzen ²¹	1	1	Schule 1 Schule 2	21.403 € 20.911 €
Stadt Osterholz-Scharmbeck	1	-	Schule 1	28.600 €
Samtgemeinde Sachsenhagen	2	-	Schule 1 Schule 2	45.843 € 50.678 €
Gemeinde Sibbesse	1	-	Schule 1	15.087 €
Hansestadt Uelzen	1	-	Schule 1 Schule 3 Schule 4 Schule 5	68.750 € 6.250 € 43.750 € 6.250 €
Stadt Burgwedel	-	2	Schule 1 Schule 2	55.786 € 71.867 €
Summe	6	3		435.175 €

Abbildung 9: Einsparungen Hort

Tz. 61 Wie aus der Abbildung ersichtlich, führten Veränderungen bei den Betreuungszeiten und/oder der Anzahl der Horte zu Einsparungen. Darüber hinaus könnten sich Erweiterungen des Hortangebots durch den Ausbau des Ganztagschulangebots erübrigen. Wenn Kommunen Ganztagschulen einrichten möchten, sollten sie in ihre Überlegungen daher auch ihre Hortsituation einbeziehen.

5.3.2 Besonderheit Stadt Osterholz-Scharmbeck

Tz. 62 Das Land Niedersachsen hatte ein Modellprojekt „Kooperativer Hort“²² nach § 11 Abs. 2 des Gesetzes über Tageseinrichtungen für Kinder (KiTaG)²³ gestartet. An diesem nahm u. a. auch die Stadt Osterholz-Scharmbeck mit der Schule 1 als vollgebundene Ganztagschule teil.

Tz. 63 Das Land Niedersachsen beteiligte sich neben der pädagogischen Begleitung auch finanziell, indem es die Aufwendungen für die 2. Kraft nach § 19 Abs. 1 KiTaG zu 100 % übernahm.

²¹ Erläuterung: Die Samtgemeinde Boffzen reduzierte bei der Schule 2 zunächst ihr Hortangebot. Sie schloss den Hort zum 01.01.2019.

²² Vgl. Aufruf des MK über den Niedersächsischen Städtetag, NST-Info-Beitrag Nr. 5.34 / 2015 v. 08.04.2015.

²³ Vgl. Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder (KiTaG) in der Fassung v. 7. Februar 2002, Nds. GVBl. 2002, 57; zuletzt geändert durch Artikel 6 des Gesetzes v. 18.12.2018, Nds. GVBl., S. 317.

Tz. 64 Mit Einführung des kooperativen Horts schloss die Stadt Osterholz-Scharmbeck einen Hort im Stadtgebiet, den zuvor auch Schülerinnen und Schüler der Schule 1 besuchten. Sie erzielte durch diese Hortschließung unter Abzug des Aufwands für den neuen kooperativen Hort eine jährliche Einsparung von 28.600 €.

Tz. 65 Die Stadt setzte pädagogisches Personal im Ganztagsschulbetrieb ein, ohne dafür zusätzliche Aufwendungen zu haben. Ich bewerte dieses Modellprojekt aus finanzieller Sicht positiv.

5.4 Schülerbeförderung

Tz. 66 Gemäß RdErl. „Die Arbeit in der Ganztagsschule“ Nr. 10.1 Abs.3 f ist für die Einführung der Ganztagsschule das Einvernehmen mit dem zuständigen Landkreis bzw. der Region Hannover als Träger der Schülerbeförderung herzustellen. Die Träger der Schülerbeförderung erklärten das Einvernehmen für die geprüften Schulen. Damit verpflichteten sie sich,

- die An- und Abfahrtzeiten zu den Zeiten der Ganztagsschule sicherzustellen und
- die hierfür anfallenden Aufwendungen zu tragen.

Tz. 67 In acht Kommunen mit 15 Schulen entstand höherer Aufwand für die Träger der Schülerbeförderung in Höhe von insgesamt 260.128 €. Die folgende Abbildung zeigt die Beträge je Kommune:

Schülerbeförderung		
Stadt Aurich	2 Schulen	33.100 €
Samtgemeinde Esens	1 Schule	8.544 €
Gemeinde Hinte	1 Schule	2.400 €
Samtgemeinde Holtriem	2 Schulen	10.830 €
Hansestadt Stade	2 Schulen	4.110 €
Gemeinde Sibbesse	1 Schule	22.755 €
Hansestadt Uelzen	5 Schulen	144.466 €
Gemeinde Westoverledingen	1 Schule	33.923 €
Gesamt	15 Schulen	260.128 €

Abbildung 10: Aufwand der Träger der Schülerbeförderung durch den Ausbau von Schulen zu Ganztagsschulen

- Tz. 68 Die geprüften Kommunen hatten unmittelbar keinen finanziellen Aufwand aufgrund der Schülerbeförderung. Diesen finanzierten sie jedoch über die Kreis-/Regionsumlage mit. Für eine umfassende Darstellung der durch den Ganztags-schulbetrieb entstehenden kommunalen Belastung berücksichtigte ich bei der folgenden Zusammenfassung auch den Aufwand der Träger der Schülerbeförderung.

5.5 Zusammenfassung

- Tz. 69 Das Ergebnis der Kommunen für den Ausbau von Schulen zu Ganztagsschulen setzte sich wie folgt zusammen:

	Teilergebnis für die sächliche Ausstattung von Ganztagsschulen
+	Teilergebnis für die pädagogische Betreuung im Ganztagsschulbetrieb und Koordinierung des Ganztagsschulbetriebs
+	Zuschuss zu den Kosten der Mittagsverpflegung
-	Einsparung durch Hortschließungen bzw. -reduzierungen
+	Aufwand für die Schülerbeförderung
=	Ergebnis

Die so ermittelte Gesamtbelastung ist das reine Mehrergebnis für den Ganztags-schulbetrieb (vgl. Anlage 2) gegenüber der vorherigen Halbtagschule. Für die vergleichende kostenmäßige Darstellung wählte ich hier als Maßstab den auf die am Ganztagsschulangebot teilnehmenden Schülerinnen und Schüler entfallenden Pro-Kopf-Aufwand:

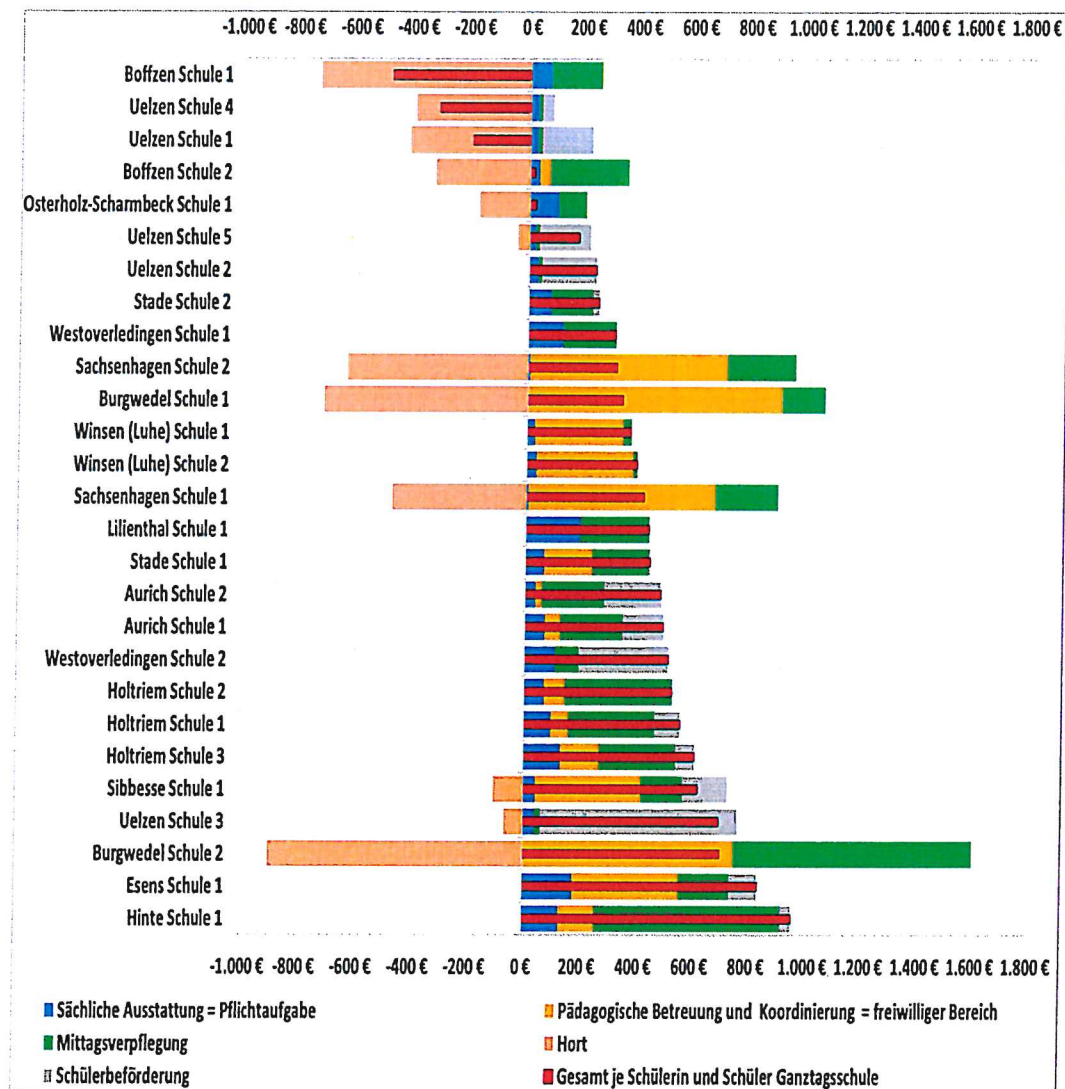


Abbildung 11: Ergebnis für die Ganztagsschulen je Schülerin und Schüler, die am Ganztagsschulangebot teilnehmen

Tz. 70

Das Ergebnis zeigt im Wesentlichen auf:

- Bei der Zusammenfassung des Ergebnisses für die Ganztagsschulen reichte die Bandbreite von - 487 € bis + 955 € je Schülerin und Schüler, die am Ganztagsschulangebot teilnahmen.
- Ein hoher Einsatz der Kommunen bei der pädagogischen Betreuung und Koordination war wesentlich für die Höhe des Ergebnisses. Dies relativierte sich bei den Schulen der Gemeinde Sibbesse, der Samtgemeinde Sachsenhagen und der Stadt Burgwedel durch Einsparungen im Hortbereich. Trotz teils erheblicher Einsparungen im Hortbereich konnte der erhöhte Aufwand für diese Schulen nicht kompensiert werden.
- Die Samtgemeinde Boffzen für ihre Schule 1 und die Hansestadt Uelzen für ihre Schulen 1 und 4 erzielten durch Hortschließungen für diese Schulen insgesamt eine Einsparung. Zudem reduzierte die Samtgemeinde Boffzen ihr

Hortangebot bei ihrer Schule 2. Sie konnte dadurch als einzige Kommune den Ausbau ihrer Schulen zu Ganztagsschulen ohne zusätzlichen Mittelaufwand realisieren.

- Die sechs Ganztagsschulen, in denen das Mittagessen nach dem Verfahren „Cook & Chill“ bzw. „Cook & Freeze“ hergestellt und angeliefert wurde, befinden sich unter den elf Ganztagsschulen mit dem höchsten Ergebnis. Die Wahl dieser Verfahren beeinflusste die Belastung der Kommunen wesentlich.
- Bei der Ganztagsschule Uelzen 3 war die Berücksichtigung des Aufwands für die Schülerbeförderung wesentliche Ursache für das Ergebnis.

Tz. 71 Insgesamt setzten die Kommunen unter Berücksichtigung der Horteinsparungen und des Aufwands für die Schülerbeförderung 883.856 € für den Ausbau ihrer Schulen zu Ganztagsschulen ein. Dieser Betrag verteilt sich wie folgt auf die Pflichtaufgaben und den freiwilligen Bereich der Kommunen:

Ergebnis der Kommunen für den Ausbau von Schulen zu Ganztagsschulen		
Ergebnis sächliche Ausstattung	= Pflichtaufgabe	151.008 €
Höherer Aufwand Schülerbeförderung ²⁴		260.128 €
Ergebnis Einsparung Hort	Realisierung der Einsparung	-195.914 €
Gesamtergebnis Ganztagsschule Pflichtaufgabe		215.222 €
Ergebnis pädagogische Betreuung und Koordinierung	= freiwilliger Bereich	489.605 €
Ergebnis Mittagsverpflegung		418.290 €
Ergebnis Einsparung Hort	Einsatz für den freiwilligen Bereich	-239.261 €
Ergebnis Ganztagsschule freiwilliger Bereich		668.634 €
Gesamtergebnis Ganztagsschule inkl. Hort und Schülerbeförderung		883.856 €

Abbildung 12: Ergebnis der Kommunen für den Ausbau von Schulen zu Ganztagsschulen

Tz. 72 Die Kommunen, die im Bereich der pädagogischen Betreuung sehr aktiv waren, waren finanziell deutlich höher belastet als die Kommunen, die sich bei dieser freiwilligen Aufgabe weniger engagierten. Ähnlich sieht es bei der Mittagsverpflegung aus. Die Kommunen, die die Verfahren „Cook & Chill“ bzw. „Cook & Freeze“ wählten, hatten durch die eigene Zubereitung und Ausgabe einen höheren Aufwand zu tragen als die anderen Kommunen.

²⁴ Vgl. Abschnitt 5.4, Tz. 66.

Tz. 73 Kommunen, die die Möglichkeit hatten, durch die Einführung von Ganztagschulen ihr Hortangebot zu verringern, erzielten Einsparungen. Die Gemeinde Sibbesse, die Samtgemeinden Boffzen und Sachsenhagen und die Stadt Burgwedel verglichen durch eine Folgekostenberechnung die Einrichtung von Ganztagschulen mit der Ausweitung des Hortangebots. Die Stadt Winsen (Luhe) teilte mit, dass sich durch die Einführung von Ganztagschulen eine Ausweitung ihres Hortangebots erübrigte. Eine ganzheitliche Betrachtung der Bereiche Schule und Hort kann sich somit positiv auf den Gesamthaushalt der Kommunen auswirken.

6 Investitionen

6.1 Darstellung der Investitionen

Tz. 74 Die geprüften Kommunen investierten für den Ausbau ihrer Schulen zu Ganztagschulen in den Jahren 2014 bis 2018 insgesamt 9,86 Mio. €. Im Weiteren behandle ich nur diese Investitionen. In der folgenden Abbildung stelle ich den Gesamtumfang an Investitionen für Bauten (insbesondere Mensen) und für „sonstige Investitionen“ dar:

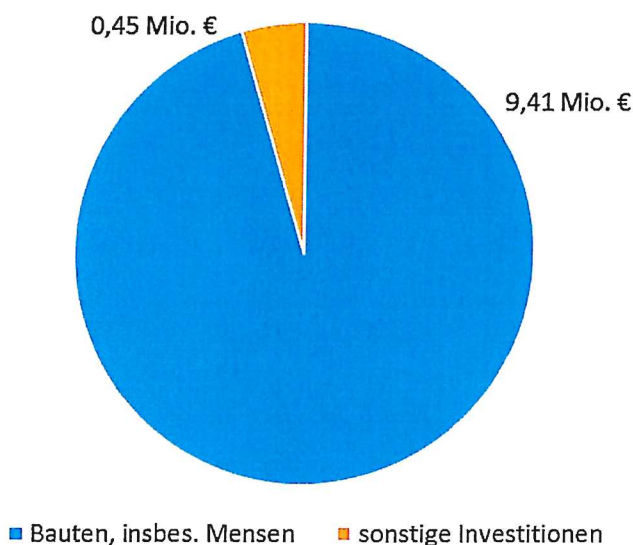


Abbildung 13: Gesamtinvestitionen für den Ausbau von Schulen zu Ganztagschulen

In der folgenden Abbildung sind die 19 Schulen dargestellt, in die die Kommunen für Bauten investierten:

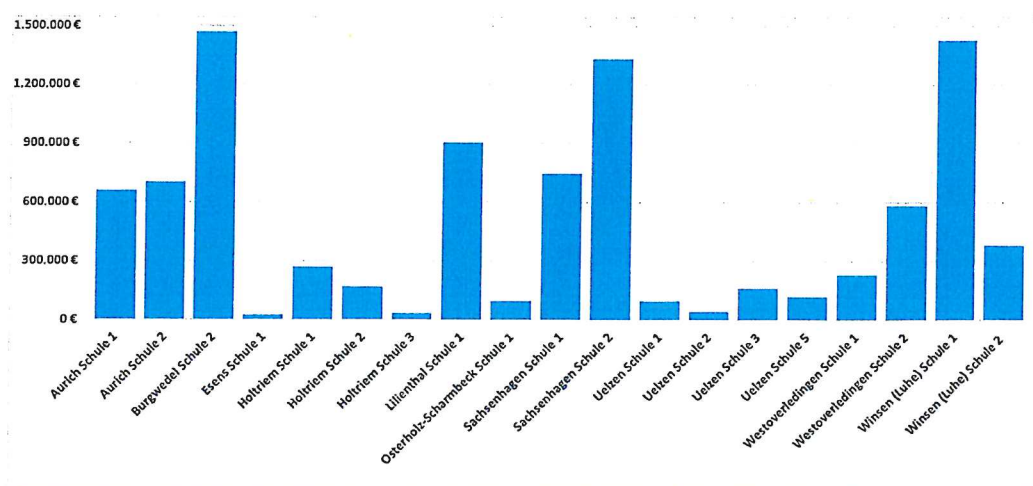


Abbildung 14: Investitionen in Bauten für den Ausbau von Schulen zu Ganztagschulen

Tz. 75 Die Gemeinden Hinte und Sibbesse, die Samtgemeinde Boffzen und die Hansestadt Stade mussten im Zuge des Ausbaus zu Ganztagschulen in keine ihrer insgesamt sechs Schulen investieren. Die Stadt Burgwedel und die Hansestadt Uelzen investierten in zwei von ihren insgesamt sieben Schulen nicht. In diesen Schulen waren aufgrund der vorhandenen Infrastruktur auch keine Investitionen erforderlich.

Die Samtgemeinde Sachsenhagen (Schule 2) sowie die Städte Burgwedel (Schule 2) und Winsen (Luhe) (Schule 1) hatten den höchsten Investitionsbedarf.

Tz. 76 Die folgende Grafik zeigt die 16 Schulen auf, in denen „sonstige Investitionen“ vorgenommen wurden:

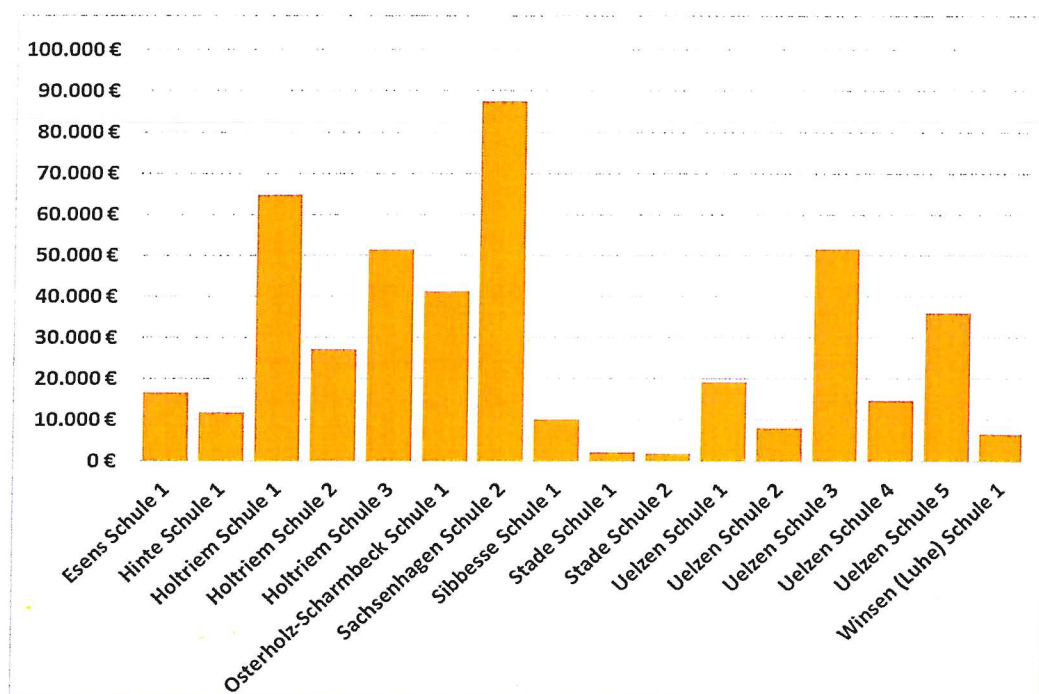


Abbildung 15: Sonstige Investitionen für den Ausbau von Schulen zu Ganztagschulen

- Tz. 77 Die Gemeinden Lilienthal und Westoverledingen, die Samtgemeinde Boffzen sowie die Städte Aurich und Burgwedel führten in keiner ihrer elf Schulen sonstige Investitionen durch. Bei der Samtgemeinde Sachsenhagen und der Stadt Winsen (Luhe) betraf dies je eine ihrer jeweils zwei Schulen.
- Tz. 78 Die Samtgemeinde Boffzen in ihren beiden Schulen und die Stadt Burgwedel in ihrer Schule 1 führten weder Investitionen in Bauten noch sonstige Investitionen durch.
- Tz. 79 Die Kommunen, die investierten, um ihre Schulen zu Ganztagschulen auszubauen, hatten bzw. haben in der Folgezeit einen erhöhten Aufwand bei den Abschreibungen. Diesen betrachtete ich, wie bereits in Abschnitt 1 beschrieben, nicht. Dennoch müssen die Kommunen die Abschreibungen zusätzlich berücksichtigen.

6.2 Wirtschaftlichkeitsvergleich und Folgekostenberechnung

- Tz. 80 Bevor Kommunen eine Investition von erheblicher finanzieller Bedeutung beschließen, sollen sie gem. § 12 Abs. 1 S. 1 KomHKVO²⁵ (§ 12 GemHKVO bis 31.12.2016)²⁶ die wirtschaftlichste Lösung ermitteln. Hierzu ist es erforderlich, mehreren in Betracht kommenden Möglichkeiten einem Wirtschaftlichkeitsvergleich zu unterziehen. In § 12 KomHKVO sind Regelungen für die Abgrenzung nicht ausdrücklich vorgeschrieben. Die Abgrenzung von Investitionen mit erheblicher und unerheblicher finanzieller Bedeutung obliegt den Kommunen, die hierzu eine Wertgrenze festlegen können. Liegen die Investitionen unter der festgelegten Wertgrenze haben sie damit keine erhebliche finanzielle Bedeutung. Vor Veranschlagung der Mittel müssen dann zumindest Folgekostenberechnungen vorliegen. Haben die Kommunen keine Wertgrenze festgelegt, müssen sie bei jeder Investition einen Wirtschaftlichkeitsvergleich und eine Folgekostenberechnung durchführen.

²⁵ Vgl. Verordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans sowie die Abwicklung der Kassengeschäfte der Kommunen (Kommunalhaushalts- und -kassenverordnung - KomHKVO -) v. 18. April 2017, verkündet als Artikel 1 der Verordnung zur Ausführung des kommunalen Haushaltsrechts v. 18. April 2017, Nds. GVBl., S. 130.

²⁶ Vgl. Verordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans sowie die Abwicklung der Kassengeschäfte der Gemeinden auf der Grundlage der kommunalen Doppik (Gemeindehaushalts- und -kassenverordnung - GemHKVO -) v. 22. Dezember 2005, letzte Änderung v. 01.02.2011, Nds. GVBl. S. 31, aufgehoben durch Artikel 4 Satz 2 der Verordnung v. 18. April 2017, Nds. GVBl., S. 130.