

**Der Präsident des
Niedersächsischen Landesrechnungshofs**

- Überörtliche Kommunalprüfung -

Prüfungsmitteilung

Gemeinde Rhaderfehn

**Auswirkungen der demografischen
Entwicklung auf den Bestand von
Grundschulen**

Übersandt an

- Gemeinde Rhaderfehn
- Landkreis Leer
- Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport

Hildesheim, 08.04.2013
Az.: 6.2-10712-211/3-12



Niedersachsen

Inhaltsverzeichnis

1	Kurzfassung der Prüfungsergebnisse.....	4
2	Anlass, Ziel und Zweck der Prüfung.....	6
3	Planung der Grundschulstruktur – Handlungsverpflichtung der Schulträger	7
4	Wirtschaftlichkeitsgebot – Kleine Schulen sind teuer.....	12
5	Investitionen.....	13
6	Landesweite Grundschulstruktur	15
7	Individuelle Ergebnisse für die Gemeinde Rhaderfehn.....	17
7.1	Investitionen der Gemeinde Rhaderfehn	17
7.1.1	Grundschulen Burlage, Klostermoor und Konke-Oltmanns-Schule.....	17
7.1.2	Grundschule Rajen	18
7.2	Vorschläge zur künftigen Schulstruktur	19
7.2.1	Grundschulen Langholt, Burlage, Klostermoor und Konke-Oltmanns-Schule	20
7.2.2	Grundschulen Rajen, Rhadermoor und Sundermann-Schule	23
7.2.3	Fazit	25

Anlagenverzeichnis

Anlage 1	Entwicklung der Schülerzahlen
Anlage 2	Entwicklung der Klassen
Anlage 3	Entwicklung des ordentlichen Ergebnisses
Anlage 4	Investitionen
Anlage 5	Auslastungsgrad
Anlage 6	Berechnung der Einsparungen für die Vorschläge zur Schulstruktur

Abkürzungsverzeichnis

GemHKVO	Gemeindehaushalts- und –kassenverordnung
KP II	Konjunkturpaket II
MK	Niedersächsisches Kultusministerium
NKomVG	Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz
NSchG	Niedersächsisches Schulgesetz

1 Kurzfassung der Prüfungsergebnisse

- In sieben von acht geprüften Kommunen ging die Zahl der Grundschüler¹ zwischen den Jahren 2007 und 2011 zurück. In allen acht Kommunen wird sie bis zum Jahr 2016 zurückgehen. Keine Kommune reduzierte die Zahl der Grundschulstandorte bzw. plante dies zum Zeitpunkt der Erhebung im Frühjahr 2012 (vgl. Abschnitt 3).
- Einzügige Grundschulen und Grundschulen mit weniger als einer Klasse pro Jahrgang (maximal einzügige Grundschulen) wiesen im Jahr 2011 auf Basis des ordentlichen Ergebnisses einen Zuschuss² von 1.487 € pro Schüler aus. Mehrzügige Grundschulen lagen mit 874 € deutlich darunter (vgl. Abschnitt 4).
- Der Zuschuss pro Schüler wird sich bis zum Jahr 2016 im Vergleich zum Jahr 2011 um 25 % erhöhen, wenn die geprüften Kommunen ihre Schulstruktur nicht dem Schülerrückgang anpassen (vgl. Abschnitt 4).
- Die Kommunen C, D, E, F und H investierten in die Gebäude maximal einzügiger Grundschulen, ohne die Wirtschaftlichkeit dieser Investitionen zu betrachten. Sie berücksichtigten weder die Entwicklung der Schülerzahlen noch die Raumkapazitäten anderer Schulstandorte. Aufgrund der demografischen Entwicklung sind die Investitionen zum großen Teil nicht nachhaltig (vgl. Abschnitt 5).
- Die Kommunen A, C, E, F und H verstießen gegen die Vorschriften zum KP II, indem sie KP II-Mittel in Maßnahmen investierten, die nicht nachhaltig waren (vgl. Abschnitt 5 und Abschnitt 7.1 der Prüfungsmitteilung an die Kommune A).
- In den von mir geprüften Kommunen ist im Mittel eine Grundschule entbehrlich (vgl. Abschnitt 3). Schließen die Kommunen diese Schulen, ergibt dies pro Kommune eine jährliche Ersparnis von durchschnittlich rd. 76.100 € pro Schule (vgl. Abschnitt 6).
- 232 Kommunen, die in Niedersachsen mehr als eine Grundschule betreiben, wiesen einen Schülerrückgang von über 10 % auf und hatten bis zum Jahr 2010 keine

¹ Zur besseren Lesbarkeit des Berichts habe ich die männliche Form für beide Geschlechter verwendet.

² Ordentliche Erträge abzüglich ordentlicher Aufwendungen.

Grundschule geschlossen. Unter der Annahme, dass auch diese Kommunen jeweils mindestens eine Grundschule schließen, ergibt sich ein jährliches Einsparpotenzial von 17,7 Mio. € (vgl. Abschnitt 6).

2 Anlass, Ziel und Zweck der Prüfung

Die Schülerzahlen an Grundschulen³ in Niedersachsen gingen vom Jahr 2006 bis zum Jahr 2010 um 13 % zurück. Der höchste Rückgang in einer Kommune lag bei knapp 39 %. Bei weiteren 13 Kommunen betrug er mehr als 30 %. Im selben Zeitraum verringerte sich die Anzahl der Grundschulen in Niedersachsen um 2,74 %.

Ich habe acht Kommunen ausgewählt, bei denen die Schülerzahlen bis zu 30 % zurückgingen. Dies sind die Samtgemeinden Asse, Fürstenau, Lüchow (Wendland), Schöppenstedt und Tostedt sowie die Gemeinden Krummhörn, Rhaderfehn und Staufenberg.

Ich habe geprüft, ob und wie die Kommunen

- als Folge dieser Entwicklung gem. § 106 Abs. 1 Niedersächsisches Schulgesetz (NSchG) Schulen zusammengelegt oder geschlossen haben,
- über die Veränderung von Schulbezirken gem. § 63 Abs. 2 NSchG die Schülerströme steuerten,
- das Wirtschaftlichkeitsgebot gem. § 110 Abs. 2 Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz (NKomVG) beachteten,
- Investitionen nachhaltig in zukunftsfähige Schulstandorte tätigten und
- die Einsparpotenziale bei den Grundschulen für die Haushaltssicherung gem. § 110 Abs. 6 NKomVG nutzten.

Für die Prüfung erhob ich vorab Daten der Ergebnisrechnung für das Haushaltsjahr 2011 sowie die Investitionen der Haushaltsjahre 2007 bis 2011. Zudem fragte ich die Schülerzahlen und die Anzahl der Klassen der Jahre 2007 bis 2016 ab. Vor Ort besichtigte ich alle Grundschulen der geprüften Kommunen.

³ Zur besseren Lesbarkeit bezieht sich der Begriff Grundschulen auf öffentliche Grundschulen der reinen Schulform Grundschule und der Begriff Schüler auf Schüler dieser Schulform.

Mit der Prüfung will ich bisherige Fehlentwicklungen und Optimierungspotenziale aufzeigen sowie den Kommunen zukünftige Handlungsstrategien vorschlagen. Sofern ich vorschlage, dass die Kommunen Schulen zusammenlegen oder schließen sollen, beachte ich, dass die Schüler ihre neue Grundschule noch unter zumutbaren Bedingungen erreichen können.

In den Abschnitten 3 bis 5 dieser Prüfungsmitteilung stelle ich die Ergebnisse zu den vorstehenden Prüfungsschwerpunkten dar.

In Abschnitt 6 stelle ich ausgehend von den Erkenntnissen in den geprüften Kommunen die Auswirkung der demografischen Entwicklung auf die landesweite Grundschulstruktur dar.

Einzelfeststellungen und Empfehlungen zur Neustruktur der Grundschulen der jeweils untersuchten Kommunen enthält Abschnitt 7.

3 Planung der Grundschulstruktur – Handlungsverpflichtung der Schulträger

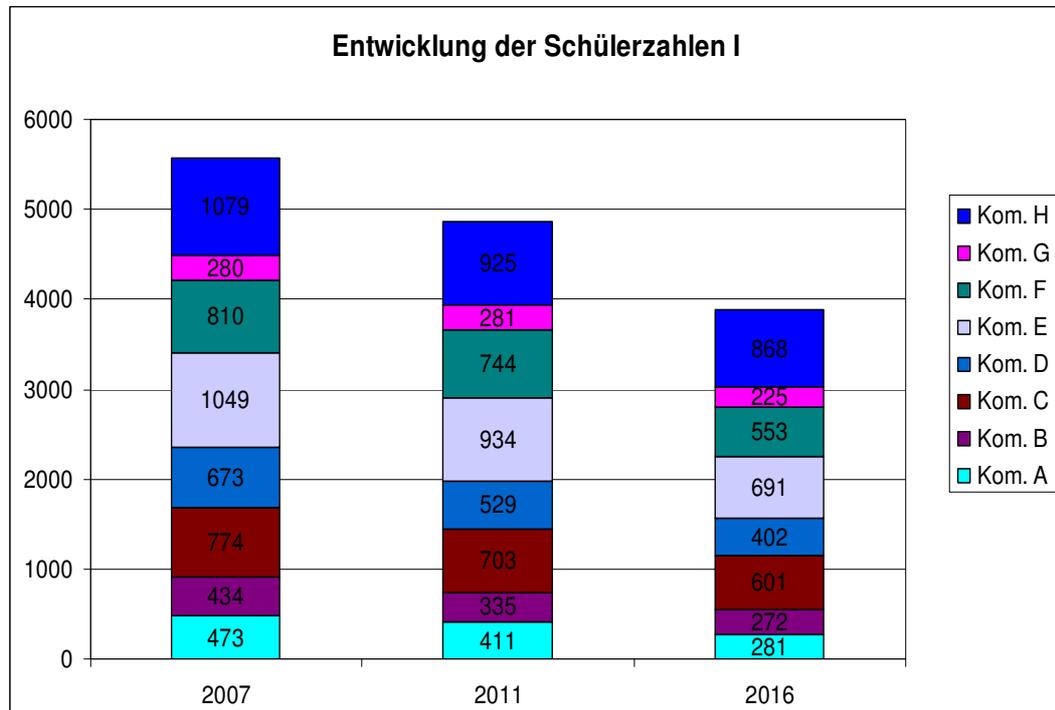
Die Schulträger von Grundschulen sind gem. § 106 Abs. 1 NSchG u. a. verpflichtet, Schulen zu errichten, zu erweitern, zusammenzulegen oder aufzuheben, wenn die Entwicklung der Schülerzahlen dies erfordert.

Nach § 106 Abs. 5 S. 1 Nr. 4 NSchG haben Schulträger bei schulorganisatorischen Entscheidungen nach den Absätzen 1 bis 3 u. a. zu berücksichtigen, dass schulorganisatorische Maßnahmen der Entwicklung eines regional ausgeglichenen Bildungsangebots nicht entgegenstehen sollen.

Mit der Streichung des § 26 NSchG zum 31.10.2009 entfiel die Pflicht zur Schulentwicklungsplanung, für die bis dahin die Landkreise zuständig waren. Nunmehr soll der Schulträger dem demografischen Wandel vorrangig mit der Durchführung von Maßnahmen gem. § 106 Abs. 1 NSchG begegnen.

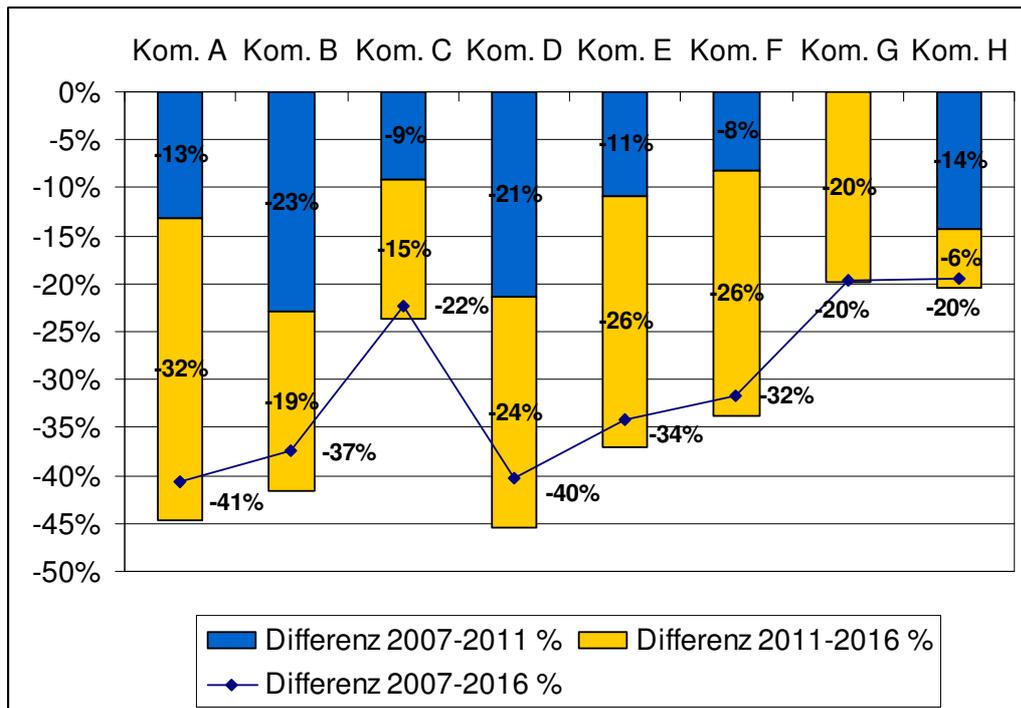
Die Kommunen führten Statistiken über die Entwicklung der Schülerzahlen. Grundlage hierfür waren die Statistiken der jeweiligen Einwohnermeldeämter. Die Zahl der Grundschüler in allen geprüften Kommunen betrug am 01.09.2007 insgesamt 5.572, am 01.09.2011 insgesamt 4.862 und soll nach den Prognosen der

Kommunen am 01.09.2016 insgesamt 3.893 betragen. Die bisherige und zukünftig erwartete Entwicklung für diese Kommunen zeigt die nachfolgende Grafik:



Übersicht 2: Entwicklung der Schülerzahlen absolut

Der Rückgang der Schülerzahlen beim Vergleich der Jahre 2007 bis 2011 entwickelt sich in den untersuchten Kommunen unterschiedlich und stellt sich im Einzelnen wie folgt dar:



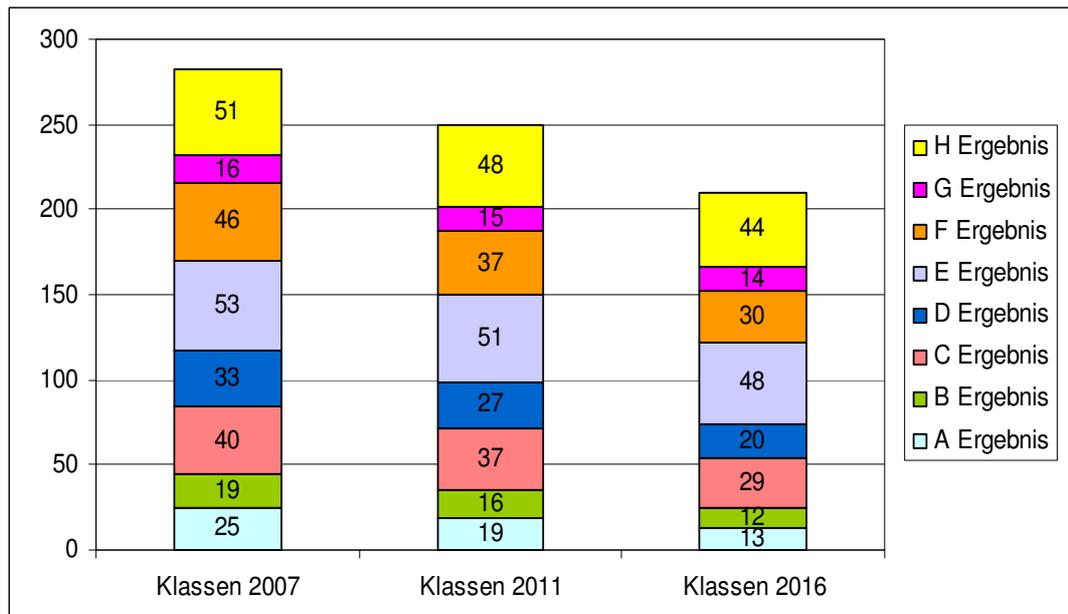
Übersicht 3: Entwicklung der Schülerzahlen in Prozent

In sieben von acht Kommunen gingen die Schülerzahlen in den Jahren 2007 bis 2011 zurück. Die Kommunen B und D wiesen einen Rückgang von mehr als 20 % aus, die Kommunen A, E und H zwischen 10 und 20 %, die Kommunen C und F unter 10 %. Bei der Kommune G gingen die Schülerzahlen bisher nicht zurück.

In den Jahren 2011 bis 2016 werden die Schülerzahlen bei allen Kommunen zurückgehen. Am deutlichsten bei der Kommune A mit 32 % und am geringsten bei der Kommune H mit 6 %.

Insgesamt gehen damit die Schülerzahlen in den Jahren 2007 bis 2016 um mindestens 20 % bis maximal 41 % zurück.

Die Anzahl der Grundschulklassen in den acht Kommunen betrug am 01.09.2007 insgesamt 282, am 01.09.2011 insgesamt 249 und soll nach den Prognosen der Kommunen am 01.09.2016 insgesamt 210 betragen.



Übersicht 4: Entwicklung der Klassenzahlen

Der Verlust von 33 Klassen vom Jahr 2007 bis zum Jahr 2011 entspricht bei acht Kommunen im Mittel dem Abbau einer einzügigen Grundschule je Kommune. Der Rückgang um weitere 39 Klassen bis zum Jahr 2016 bedeutet, dass im Mittel eine weitere einzügige Grundschule je Kommune entbehrlich wird.

Die von mir geprüften acht Kommunen betrieben zum Prüfungszeitpunkt insgesamt 41 Grundschulen:

Kommune	Anzahl der Grundschulen
Asse	3
Fürstenau	6
Krummhörn	4
Lüchow (Wendland)	10
Rhauderfehn	8
Schöppenstedt	2
Staufenberg	2
Tostedt	6 ⁴
Summe	41

Übersicht 1: Geprüfte Kommunen und Anzahl Grundschulen

Im Jahr 2007 waren bereits 17 Grundschulen bzw. 41 % aller geprüften Grundschulen einzügig. Dies betraf Grundschulen in den Kommunen B, C, E, F und H.

⁴ Die Gemeinde Tostedt betrieb ihre sechs Grundschulen an sieben Standorten.

Die Anzahl der Grundschulen veränderte sich vom Jahr 2007 bis zum Jahr 2011 nicht. Laut Aussagen der Kommunen planten sie bisher keine Reduzierung der Grundschulen.

Trotz des erkennbaren Rückgangs der Schülerzahlen in den Kommunen A, B, C, D, E, F und H seit dem 01.09.2007, passte keine dieser Kommunen bis zum Zeitpunkt der Prüfung ihre Grundschulstruktur über schulorganisatorische Maßnahmen an. Auch der sich fortsetzende Rückgang der Schülerzahlen bis zum Jahr 2016 veranlasste bisher keine der geprüften Kommunen zu alternativen Planungen. Keine Kommune beabsichtigte eine Schule zu schließen.

Wegen fehlender gesetzlicher Regelungen sind zwar die Kommunen in Art und Ausgestaltung ihrer Planung frei. Zur Einhaltung der Vorgaben gem. § 106 Abs. 5 NSchG in Verbindung mit § 101 NSchG sowie des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gem. § 110 NKomVG ist gleichwohl eine Planung erforderlich. Insofern müssen sie eigenverantwortlich die Entwicklung ihrer Schulen planen, um beispielsweise ein regional ausgeglichenes Bildungsangebot vorhalten zu können. Keine der geprüften Kommunen kam insofern der Intention des Gesetzgebers für § 106 NSchG nach.

Konkrete Vorschläge zur Anpassung der Grundschulstruktur für die jeweils geprüfte Kommune enthält Abschnitt 7 dieser Prüfungsmitteilung.

Gem. § 4 Verordnung für die Schulorganisation (SchOrgVO) sollen die Kommunen Grundschulen mindestens einzügig führen. Eine Schule die nicht einzügig geführt werden kann, darf ausnahmsweise fortgeführt werden, wenn andernfalls die Schulwege wesentlich ungünstiger würden. Zudem müssen die Schulträger gem. § 106 Abs. 5 NSchG berücksichtigen, dass u. a. schulorganisatorische Maßnahmen, wie Zusammenlegungen und Aufhebungen, der Entwicklung eines regional ausgeglichenen Bildungsangebots nicht entgegenstehen.

Vier Grundschulen der Kommunen C und E verfügten bereits im Jahr 2007 über weniger als eine Klasse pro Jahrgang. Im Jahr 2011 erhöhte sich die Anzahl der Grundschulen mit weniger als eine Klasse pro Jahrgang bei diesen sowie den Kommunen B und F auf sieben Grundschulen. Damit hatten zum Zeitpunkt der Erhebung 17 % der Grundschulen aller geprüften Kommunen weniger als eine Klasse pro Jahrgang. Die Schüler dieser Grundschulen konnten eine andere Grundschule unter zumutbaren Bedingungen erreichen. Die Entwicklung eines

regional ausgeglichenen Bildungsangebotes erforderte nicht, dass diese Grundschulen erhalten blieben, da die vier Kommunen weitere Grundschulen hatten. Es lagen folglich keine Tatbestände vor, die eine Fortführung dieser Schulen rechtfertigten.

Die Kommunen B, C, E und F kamen nicht ihrer gesetzlichen Verpflichtung gem. § 106 Abs. 1 NSchG nach. Sie führten keine schulorganisatorischen Maßnahmen durch, obwohl die Entwicklung der Schülerzahlen dies erforderte.

4 Wirtschaftlichkeitsgebot – Kleine Schulen sind teuer

Die Kommunen müssen das Wirtschaftlichkeitsgebot gem. § 110 Abs. 2 NKomVG auch bei Entscheidungen über Schulentwicklung wie den Erhalt ihrer Grundschulen beachten. Sie müssen als Schulträger ihre Grundschulstruktur an den sich verändernden Bedarf anpassen.

Nach den Jahresabschlüssen des Ergebnishaushalts für das Haushaltsjahr 2011 betrug der Zuschuss pro Schüler bei den geprüften Kommunen 1.011 € (siehe Anlage 3). Der Zuschuss ist stark von der Größe der Grundschule abhängig. Er lag bei 1.487 € für einzügige Grundschulen und Grundschulen mit weniger als einer Klasse pro Jahrgang (maximal einzügige Grundschulen). Mehrzügige Grundschulen wiesen einen Zuschuss von rd. 874 € pro Schüler aus. Der höchste Zuschuss einer einzügigen Grundschule lag bei rd. 3.200 € pro Schüler.

Die sechs Kommunen B, C, D, E, F und H betrieben maximal einzügige Grundschulen, obwohl sie weitere Grundschulen hatten. Bei den Kommunen D, E und F bestand im Haushaltsjahr 2011 kein Haushaltsausgleich.

Keine der sechs Kommunen beschäftigte sich bei der Ausrichtung ihrer Schulstruktur mit § 110 Abs. 2 NKomVG. Das Wirtschaftlichkeitsgebot ist jedoch auch dann zu beachten, wenn die Kommunen die Vorgaben des § 106 NSchG i. V. m. der SchulOrgVO erfüllen.

Der Zuschuss pro Schüler wird sich aufgrund des Schülerrückgangs bis zum Jahr 2016 um 25 % von 1.011 € auf 1.263 € (siehe Anlage 3) erhöhen. Bei einzelnen Grundschulen steigt der Zuschuss pro Schüler um mehr als 100 %.

Ich empfehle daher insbesondere den sechs Kommunen B, C, D, E, F und H, verstärkt auch das Wirtschaftlichkeitsgebot zu beachten. Dies gilt umso mehr, wenn kein Haushaltsausgleich besteht.

5 Investitionen

Bevor eine Gemeinde Investitionen von erheblicher finanzieller Bedeutung beschließt, soll sie gem. § 12 Abs. 1 GemHKVO durch einen Wirtschaftlichkeitsvergleich unter mehreren in Betracht kommenden Möglichkeiten die für sie wirtschaftlichste Lösung ermitteln. Dabei muss die Kommune nach dem Wirtschaftlichkeitsgebot gem. § 110 Abs. 2 NKomVG die Nachhaltigkeit beachten. Sie sollte zu Auslegungszwecken die Verwaltungsvorschriften zu § 7 Niedersächsische Landeshaushaltsordnung⁵ heranziehen.

Die acht geprüften Kommunen investierten in den Haushaltsjahren 2007 bis 2011 insgesamt rd. 11,7 Mio. € in ihre Grundschulen (vgl. Anlage 4). Davon entfielen rd. 10,3 Mio. € auf Investitionen in Schulgebäude. Die verbleibenden 1,4 Mio. € investierten die Kommunen in bewegliches Anlagevermögen und Medienausstattung.

Von den 10,3 Mio. €, die auf Schulgebäude entfielen, investierten die Kommunen C, D, E, F und H insgesamt rd. 2,3 Mio. € in die Gebäude kleiner Grundschulen. Dies sind maximal einzügige Grundschulen. Die nachfolgende Übersicht zeigt die Investitionen in kleine Grundschulen:

Kommune	Anzahl kleine Grundschulen mit Investitionen	Investitionen
C	3	232.400 €
D	1	18.100 €
E	7	930.000 €
F	4	340.800 €
H	2	777.500 €
Gesamt	17	2.298.800 €

Übersicht 5: Investitionen in kleine Grundschulen

Aufgrund der zurückgehenden Schülerzahlen war der Bestand der Grundschulen nicht gesichert. Die Kommunen betrachteten bei ihren Entscheidungen jedoch

⁵ RdErl. V. 11.7.1996, Verwaltungsvorschriften zur Niedersächsischen Landeshaushaltsordnung, Nds. MBl. 1996 Nr. 47, S. 1868, zuletzt geändert durch RdErl. v. 11. 11. 2010, Nds. MBl. 2010 Nr. 47, S. 1163.

nur, ob eine Investition am jeweiligen Standort erforderlich war. Keine berücksichtigte, wie sich die Schülerzahlen an ihren übrigen Standorten entwickelten. Keine prüfte, ob die Raumkapazitäten ihrer übrigen Standorte den Bedarf am Standort der Investition decken könnten.

Die genannten Investitionen sind nicht nachhaltig. Die Kommunen C, D, E, F und H verstießen insoweit gegen § 12 Abs. 1 GemHKVO i. V. m. § 110 Abs. 2 NKomVG.

Zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts unterstützte der Bund über das Konjunkturpaket II (KP II) zusätzliche Investitionen der Kommunen und der Länder. Die Förderung der Investitionen aus KP II knüpfte der Bund an Bedingungen. So waren gem. § 4 Abs. 3 Gesetz zur Umsetzung von Zukunftsinvestitionen der Kommunen und Länder (ZuInvG) Investitionen, wie z. B. für die Schulinfrastruktur, nur förderfähig, wenn deren längerfristige Nutzung auch unter Berücksichtigung der absehbaren demografischen Veränderungen vorgesehen war. Gem. § 6 Abs. 2 Verwaltungsvereinbarung zur Durchführung des ZuInvG waren bei der Mittelbewilligung und -verwendung die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit einzuhalten.

Die Kommunen erhielten für die zuvor genannten Investitionen insgesamt 910.800 € Mittel aus dem KP II. Diese Mittel verteilten sich wie folgt:

- Kommune C: 103.300 €
- Kommune E: 101.500 €
- Kommune F: 307.300 €
- Kommune H: 398.700 €

Mangels Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit der Investitionen verstießen die Kommunen C, E, F und H gegen die genannten Vorschriften des KP II.

6 Landesweite Grundschulstruktur

In Niedersachsen sind 413 Kommunen⁶ Schulträger von Grundschulen. Davon betrieben 358 Kommunen im Jahr 2010 mehr als eine öffentliche Grundschule. Bei 266 dieser 358 Kommunen ging die Zahl der Grundschüler vom Jahr 2006 bis zum Jahr 2010 um mehr als 10 % zurück. Von den 266 Kommunen handelten bereits 34 und schlossen Grundschulen. Somit verbleiben 232 Kommunen, die noch mehr als eine Grundschule betreiben, einen Schülerrückgang von über 10 % hatten und bis zum Jahr 2010 keine Grundschule geschlossen hatten.

Für die geprüften Kommunen habe ich das Einsparpotenzial für meine Vorschläge ermittelt (vgl. Abschnitt 7). Bei meinen Berechnungen gehe ich davon aus, dass die Kommunen die Gebäude der Schulen, die sie schließen, nicht mehr kommunal nutzen. Sofern ein Verkauf nicht möglich ist, unterstelle ich, dass die Kommunen keine weiteren Aufwendungen mehr für die Gebäude tätigen. Verkaufserträge, Abrissaufwendungen sowie ggf. entstehenden Aufwand für außerordentliche Abschreibungen habe ich nicht berücksichtigt.

Bei einem Verkauf oder Abriss müssen die Kommunen die Zuwendungen, die sie aus dem Konjunkturpaket II erhalten haben, anteilig gem. § 1 der Verordnung über die Forderungen des Landes bei der Aufgabe von Schulanlagen (SchulAAufgFoV)⁷ zurückzahlen. Die Höhe einer solchen Rückzahlung bemisst sich nach §§ 4 bis 7 SchulAAufgFoV und ist abhängig davon, was mit den Gebäuden tatsächlich geschieht. Da dies zum jetzigen Zeitpunkt nicht bekannt ist, gehe ich von einer hundertprozentigen Rückzahlung, also dem schlechtesten Fall, aus.

Ich minderte die Erträge um die wegfallenden Mieten von Dritten, wenn die Kommune die Räume von den zu erhaltenden Standorten künftig selbst benötigt.

Bei meiner Berechnung sparen die Kommunen die gesamten Personalaufwendungen für die Grundschulen ein, die sie nach meinem Vorschlag schließen sollten. Ich gehe davon aus, dass die Kommunen den Stellenbedarf für die Sekretärinnen nach den höheren Schülerzahlen neu bemessen und den aufneh-

⁶ Auswertung auf Basis Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen, Allgemeinbildende Schulen in Niedersachsen zum Schuljahresbeginn 2010, LSKN-Online: Tabelle K3001113.

⁷ Verordnung über die Forderungen des Landes bei der Aufgabe von Schulanlagen (SchulAAufgFoV) vom 29.05.1975, Nds. GVBl. 1975, S. 195.

menden Grundschulen einen Teil dieser Personalaufwendungen übertragen.
Dies habe ich nicht in meine Berechnungen mit einbezogen.

Die besonderen Verwaltungs- und Betriebsaufwendungen (Konto 4271) habe ich als schülerbezogene Aufwendungen auf die aufnehmenden Grundschulen übertragen. Die Höhe der Einsparung reduziert sich um diesen Betrag.

Ich habe die Rückzahlung der KP II-Mittel angerechnet und das außerordentliche Ergebnis der jährlichen Einsparung gegenübergestellt. Dieser einmalige Effekt wird in den folgenden Jahren nicht eintreten.

Kommune	Anzahl Schulen	Einsparung pro Kommune	Durchschnitt pro Schule
A	1	102.689 €	102.689 €
B	1	45.200 €	45.200 €
C	3	141.824 €	47.275 €
D	2	234.766 €	117.383 €
E	6	344.343 €	57.391 €
F	4	312.688 €	78.172 €
G	1	165.666 €	165.666 €
H	1	99.085 €	99.085 €
Gesamt	19	1.446.261 €	76.119 €

Übersicht 6: Jährliche Einsparung pro Kommune

Folgen die geprüften Kommunen meinen Vorschlägen für ihre künftige Grundschulstruktur, so können sie im Mittel pro Grundschule einen Betrag von rd. 76.100 € jährlich sparen.

Unter der Annahme, dass auch die 232 Kommunen jeweils mindestens eine Grundschule schließen können, ergibt sich ein jährliches Einsparpotenzial von 17,7 Mio. €. Dabei bin ich von einer Minimallösung ausgegangen, da die geprüften Kommunen durchschnittlich über zwei Grundschulen hätten schließen können (vgl. Abschnitt 3). Zudem könnten auch die 181 nicht berücksichtigten Schulträger Schulen schließen.

7 Individuelle Ergebnisse für die Gemeinde Rhaudefehn

Die Gemeinde Rhaudefehn

- traf bisher keine Maßnahmen gem. § 106 Abs. 1 NSchG (vgl. Abschnitt 3),
- plante auch für die Zukunft trotz rückläufiger Schülerzahlen keine Maßnahmen gem. § 106 Abs. 1 NSchG (vgl. Abschnitt 3),
- muss das Wirtschaftlichkeitsgebot gem. § 110 Abs. 2 NKomVG im Spannungsverhältnis zum Bildungsangebot stärker beachten (vgl. Abschnitt 4),
- beachtete bei Investitionen nicht die Nachhaltigkeit (vgl. Abschnitte 5 und 7.1) und
- verstieß gegen die KP II-Vorschriften (vgl. Abschnitte 5).

Die Gemeinde Rhaudefehn ist gem. § 110 Abs. 6 NKomVG verpflichtet, ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen. Auch hieraus ergibt sich die Pflicht, sämtliche Entscheidungen am Ziel eines ausgeglichenen Haushalts zu messen. Die Gemeinde wies im Jahr 2011 ein vorläufiges negatives Jahresergebnis von 349.100 € aus. Sie hatte den Jahresabschluss 2011 zum Zeitpunkt der Erhebung noch nicht abschließend erstellt.

7.1 Investitionen der Gemeinde Rhaudefehn

In Abschnitt 5 habe ich dargelegt, dass die von mir geprüften Kommunen nicht das Wirtschaftlichkeitsgebot gem. § 110 Abs. 2 NKomVG bei ihren Investitionen in kleine Grundschulen beachteten. In diesem Abschnitt konkretisiere ich meine Feststellungen für die Gemeinde Rhaudefehn.

7.1.1 Grundschulen Burlage, Klostermoor und Konke-Oltmanns-Schule

Die Gemeinde Rhaudefehn beschloss am 27.01.2009 die Grundschulen Burlage und Klostermoor zu erhalten. In der Vorlage DS-8-0522 stellte die Verwaltung fest, dass für diese beiden Standorte ein Investitionsbedarf bestehe. Die Vorlage

enthielt auch die Information, dass beide Standorte aufgrund der Entwicklung der Schülerzahlen gefährdet seien. Trotz dieser Information beschloss die Gemeinde Rhaudefehn, in beide Standorte zu investieren.

Im Jahr 2011 besuchten 144 Schüler die drei einzügigen Grundschulen Burlage, Klostermoor und Konke-Oltmanns-Schule. Im Jahr 2016 werden es noch 135 Schüler sein. Die Grundschule Langholt liegt maximal sieben Kilometer entfernt. Sie hatte im Jahr 2011 ohne die drei Sprachheilklassen insgesamt 148 Schüler bei einer Kapazität von 14 allgemeinen Unterrichtsräumen. Dieses entspricht einer maximalen Unterbringungsmöglichkeit von 364 Schülern (vgl. Anlage 5). Bei dieser Berechnung lege ich die zum 01.08.2012 gültige Erlasslage von maximal 26 Schülern pro Klasse zugrunde.⁸ Bis zum Jahr 2016 wird die Grundschule Langholt insgesamt 75 Schüler verlieren, wodurch noch 73 Schüler die Grundschule besuchen werden.

Dieser Standort bietet insofern schon jetzt die Möglichkeit, alle Schüler der vier Grundschulen aufzunehmen.

Trotz der ausreichenden Kapazität des Standorts Langholt investierte die Gemeinde an den drei anderen Standorten insgesamt rd. 282.600 € für die Erneuerung der Heizungsanlagen sowie die energetische Sanierung der Gebäude. Dafür erhielt die Gemeinde KP II-Mittel von rd. 263.000 €.

Die Gemeinde betrachtete den Standort Langholt bei ihren Investitionsentscheidungen nicht. Sie verstieß dabei gegen das Wirtschaftlichkeitsgebot.

In der Folge verstieß sie zudem gegen die KP II-Vorschriften (vgl. Abschnitt 5).

7.1.2 Grundschule Rajen

Im Jahr 2011 besuchten 86 Schüler die einzügige Grundschule Rajen. Im Jahr 2016 werden es noch 53 Schüler sein. Zwei weitere Grundschulen liegen nur rd. 3 Kilometer entfernt: Im Jahr 2011 besuchten insgesamt 108 Schüler die Grundschule Rhaudermoor. Sie bietet sieben allgemeine Unterrichtsräume für insgesamt maximal 182 Schüler. Die Sundermann-Schule besuchten insgesamt 109 Schüler. Sie bietet acht allgemeine Unterrichtsräume für maximal 208 Schü-

ler. Bis zum Jahr 2016 werden diese drei Grundschulen insgesamt 79 Schüler verlieren, 224 Schüler verbleiben.

Diese beiden Standorte bieten schon jetzt die Möglichkeit, die Schüler der Grundschule Rajen aufzunehmen. Die Gemeinde könnte ihre Schulbezirkssatzung ändern und so die Schüler der Grundschule Rajen den beiden benachbarten Grundschulen zuordnen.

Trotz der ausreichenden Kapazität in den Grundschulen Rhaudermoor und Sundermann-Schule investierte die Gemeinde in die Sanierung des Gebäudes der Grundschule Rajen rd. 58.200 €. Dafür erhielt sie KP II-Mittel von 44.300 €.

Sie betrachtete bei dieser Investitionsentscheidung nicht die Grundschule Rhaudermoor und die Sundermann-Schule. Damit verstieß sie gegen das Wirtschaftlichkeitsgebot.

7.2 Vorschläge zur künftigen Schulstruktur

Mit den nachfolgenden Empfehlungen zeige ich schulorganisatorische Maßnahmen auf, mit deren Umsetzung die Gemeinde Rhauderfehn die aufgezeigten Rechtsverstöße vermeiden kann. Zudem leisten die Empfehlungen einen Beitrag zum Abbau des negativen Jahresergebnisses.

Bei meinen Empfehlungen habe ich die folgenden Punkte zugrunde gelegt:

- Alle aufnehmenden Grundschulen verfügen über ausreichend Räume und ausreichend große Räume.
- Alle aufnehmenden Grundschulen sind für die neu zugeordneten Schüler unter zumutbaren Bedingungen im Sinne des NSchG zu erreichen.
- Meine Empfehlungen gehen vom derzeitigen Gebäudebestand aus.
- Unterrichtsräume, die die Schule oder Dritte anderweitig nutzen, habe ich in meine Berechnungen einbezogen.

⁸ RdErl. d. MK „Klassenbildung und Lehrerstundenzuweisung an den allgemein bildenden Schulen“ vom 07.07.2011, SVBl. 2011 Nr. 8, S. 268, geändert durch RdErl. d. MK v. 31.07.2012, SVBl. 2012 Nr. 9, S. 461.

Meine Vorschläge beziehen sich allein auf die künftige Schulstruktur, nicht auf pädagogische Modelle an den Schulen. Schulspezifischen Modelle wie die Eingangsstufe oder das Jahrgangübergreifende Lernen bleiben unberührt.

Den Aufwand für die zusätzliche Schülerbeförderung habe ich nicht quantifiziert.

Die Auswirkungen der Inklusion konnte ich bei dieser Prüfung nicht berücksichtigen, da die Gesetzesänderung erst zum 01.08.2012 in Kraft trat.

Für meine Empfehlungen legte ich die Schülerzahlen (Anlage 1), die Anzahl der Klassen (Anlage 2) und die Auslastung der Grundschulen (Anlage 5) zugrunde. Die Auslastung berechnete ich nach der Anzahl der möglichen allgemeinen Unterrichtsräume multipliziert mit 26 Schülern⁹. Dazu setzte ich die Schülerzahlen der Jahre 2011 und 2016 in Relation.

Da für Grundschulen weder nach den Schulbauhandreichungen noch nach dem Erlass „Die Arbeit in der Grundschule“ Fachunterrichtsräume vorgehalten werden müssen, liegen meinem Vorschlag die Anzahl der möglichen allgemeinen Unterrichtsräume zugrunde. Räume, die als Fachunterrichtsräume genutzt werden, der Größe nach aber als Klassenraum genutzt werden können, habe ich daher auch als mögliche allgemeine Unterrichtsräume gewertet.

Sofern möglich, schlage ich Nachnutzungen vor.

7.2.1 Grundschulen Langholt, Burlage, Klostermoor und Konke-Oltmanns-Schule

Die Grundschule Langholt liegt 7 km von der Grundschule Burlage, 6 km von der Grundschule Klostermoor und 2 km von der Konke-Oltmanns-Schule entfernt.

Die nachstehende Übersicht zeigt, wie die Auslastungsgrade der Grundschulen Burlage, Konke-Oltmanns-Schule und Langholt sinken werden. Der Auslastungsgrad der Grundschule Klostermoor wird sich nicht verändern.

⁹ RdErl. d. MK „Klassenbildung und Lehrerstundenzuweisung an den allgemein bildenden Schulen“ vom 07.07.2011, SVBl. 2011 Nr. 8, S. 268, geändert durch RdErl. d. MK v. 31.07.2012, SVBl. 2012 Nr. 9, S. 461.

Schule	Jahr 2011		Jahr 2016		Veränderung Schülerzahl
	Schüler	Auslastung	Schüler	Auslastung	
Burlage	39	37,5 %	33	31,7 %	-15 %
Klostermoor	37	35,6 %	37	35,6 %	0 %
Konke- Oltmanns-Schule	68	52,3 %	65	50,0 %	-4 %
Langholt	148	40,7 %	73	20,1 %	-51 %
Gesamt	292		208		-29 %

Übersicht 7: Schülerentwicklung und Auslastungsgrad der Grundschulen Burlage, Klostermoor, Konke-Oltmanns-Schule und Langholt

Dementsprechend werden die Zuschüsse pro Schüler der Grundschulen Burlage, Konke-Oltmanns-Schule und Langholt steigen. Der Zuschuss pro Schüler der Grundschule Klostermoor wird sich nicht verändern.

Schule	Zuschuss pro Schüler		
	2011	2016	Veränderung
Burlage	2.432 €	2.875 €	18%
Klostermoor	2.283 €	2.283 €	0%
Konke-Oltmanns-Schule	1.480 €	1.549 €	5%
Langholt	1.026 €	2.080 €	103%

Übersicht 8: Entwicklung Zuschuss pro Schüler von 2011 zu 2016

Die Grundschule Langholt verfügt über 14 allgemeine Unterrichtsräume und drei Fachunterrichtsräume. In der Summe ergibt dieses 17 mögliche allgemeine Unterrichtsräume. Drei davon nutzen spezielle Sprachheilklassen. Vier Unterrichtsräume sind an den Landkreis Leer für die Schule „Am Patersweg“ (Förderschule mit den Schwerpunkten Lernen und geistige Entwicklung) vermietet. Damit verfügt die Grundschule Langholt über ausreichend Kapazitäten, um die Schüler der anderen drei Schulen aufzunehmen.

Die Gemeinde könnte die Grundschulen Burlage und Klostermoor schließen und die Schüler der Grundschule Langholt zuordnen. Deren Schülerzahl würde sich auf 224 Schüler (Stand 2011) erhöhen. Diese ließen sich wie folgt den Klassen zuordnen:

01.09.2011	Schüler aus			Gesamt	Vorschlag neue Klassen		
	Burlage	Klostermoor	Langholt		A	B	C
1. Klasse	11	8	32	51	26	25	
2. Klasse	4	10	25	39	20	19	
3. Klasse	10	6	46	62	21	21	20
4. Klasse	14	13	45	72	24	24	24
Gesamt	39	37	148	224	91	89	44

Übersicht 9: Klassenbildung 2011

Die zehn neuen Klassen hätten eine durchschnittliche Stärke von 22,4 Schülern.

In einem zweiten Schritt könnten bis zum Jahr 2016 auch die Schüler der Konke-Oltmanns-Schule an die Grundschule Langholt wechseln. Dies setzt voraus, dass die Gemeinde Rhaudefehn das Mietverhältnis über die Räume für die Schule am Patersweg kündigt.

Mit den Schülern der Grundschulen Burlage und Klostermoor sowie der Konke-Oltmanns-Schule würden dann insgesamt 208 Schüler elf Klassen in der Grundschule Langholt besuchen. Die Gemeinde Rhaudefehn könnte die Schüler den Klassen wie folgt zuordnen:

01.09.2016	Schüler aus				Gesamt	Vorschlag neue Klassen		
	Burlage	Klostermoor	Konke-Oltmanns-Schule	Langholt		A	B	C
1. Klasse	6	9	10	12	37	19	18	
2. Klasse	8	7	17	23	55	18	18	19
3. Klasse	12	12	18	21	63	21	21	21
4. Klasse	7	9	20	17	53	18	18	17
Gesamt	33	37	65	73	208	76	75	57

Übersicht 10: Klassenbildung nach Zusammenlegung

Die elf neuen Klassen hätten eine durchschnittliche Stärke von 18,9 Schülern.

Die Gemeinde Rhaudefehn könnte die Liegenschaft der Grundschule Klostermoor beispielsweise dem Landkreis Leer zum Kauf oder zur Miete für die Förderschule „Am Patersweg“ anbieten. Das Gebäude ist ebenerdig und würde sich daher insbesondere für eine entsprechende Nutzung eignen. Es verfügt über vier

allgemeine Unterrichtsräume, mehrere Nebenräume, eine Sporthalle und ein 6.205 qm großes Schulgelände.

Die Gemeinde Rhauferfehne könnte jährlich rd. 172.400 € einsparen (vgl. Anlage 6 zu Abschnitt 7.2.1 – 1. Vorschlag), wenn sie die Grundschulen Burlage, Klostermoor und Langholt in Langholt zusammenlegt. Setzt sie den weiteren Schritt um und legt auch die Konke-Oltmanns-Schule mit der Grundschule Langholt zusammen, erhöht sich das Einsparpotenzial auf rd. 243.730 € pro Jahr (vgl. Anlage 6 zu Abschnitt 7.2.1 – 2. Vorschlag).

Die Gemeinde Rhauferfehne erhielt für die Investitionen in die Grundschulen Burlage, Klostermoor und Konke-Oltmanns-Schule KP II-Mittel von rd. 263.000 €. Davon entfielen auf die Grundschule Burlage 127.100 €, die Grundschule Klostermoor 58.600 € sowie auf die Konke-Oltmanns-Schule 77.300 €. Sofern die Gemeinde diese Schulen nicht mehr für öffentliche Zwecke nutzt, muss sie die KP II-Mittel zumindest anteilig zurückzahlen. Selbst bei einer Rückzahlung der gesamten Fördersumme aus dem Konjunkturpaket II amortisiert sich die Zusammenlegung nach rd. einem Jahr.

7.2.2 Grundschulen Rajen, Rhaufermoor und Sundermann-Schule

Die Grundschulen Rhaufermoor und Sundermann-Schule liegen jeweils 3 km von der Grundschule Rajen entfernt.

Die nachstehende Übersicht zeigt, wie die Auslastungsgrade der Grundschulen Rajen, Rhaufermoor und der Sundermann-Schule sinken werden.

Schule	Jahr 2011		Jahr 2016		Veränderung Schülerzahl
	Schüler	Auslastung	Schüler	Auslastung	
Rajen	86	66,15 %	53	40,77 %	-38 %
Rhaufermoor	108	59,34 %	84	46,15 %	-22 %
Sundermann-Schule	109	52,40 %	87	41,83 %	-20 %
Gesamt	303		224		-26 %

Übersicht 11: Schülerentwicklung der Grundschulen Rajen, Rhaufermoor und Sundermann-Schule

Dem Rückgang der Schülerzahlen entsprechend werden die Zuschüsse pro Schüler an den drei Grundschulen steigen:

Schule	Zuschuss pro Schüler		
	2011	2016	Veränderung
Rajen	839 €	1.361 €	62 %
Rhaudermoor	1.040 €	1.337 €	29 %
Sundermann-Schule	762 €	955 €	25 %

Übersicht 12: Entwicklung Zuschuss pro Schüler von 2011 zu 2016

Die Grundschule Rhaudermoor verfügt zurzeit über fünf, die Sundermann-Schule über sechs Klassenräume. Die Gemeinde Rhauderfehn könnte in beiden Grundschulen jeweils zwei weitere Räume als Klassenräume nutzen, so dass ausreichend Klassenräume zur Verfügung stünden. Damit verfügen sie zusammen über 15 Unterrichtsräume und somit über ausreichend Kapazitäten, um die Schüler der Grundschule Rajen aufzunehmen.

Die Gemeinde könnte die Grundschule Rajen ab dem Jahr 2016 schließen. Dazu müsste sie die Schüler aus dem Einzugsbereich der Grundschule Rajen durch eine Änderung der Schulbezirkssatzung den aufnehmenden Grundschulen Rhaudermoor und der Sundermann-Schule zuordnen. Dann würden 224 Schüler zwölf Klassen besuchen. Die beiden aufnehmenden Grundschulen blieben räumlich und organisatorisch getrennt. Die Gemeinde könnte die Schüler den Klassen wie folgt zuordnen:

01.09.2016	Schüler aus			Gesamt	Vorschlag neue Klassen		
	Rajen	Rhaudermoor	Sundermann-Schule		A	B	C
1. Klasse	14	19	19	52	18	17	17
2. Klasse	15	21	18	54	18	18	18
3. Klasse	9	27	20	56	19	19	18
4. Klasse	15	17	30	62	21	21	20
Gesamt	53	84	87	224	76	75	73

Übersicht 13: Klassenbildung nach Zusammenlegung

Die zwölf Klassen hätten eine durchschnittliche Stärke von 18,7 Schülern.

Die Gemeinde Rhauferhn könnte rd. 69.000 € einsparen (vgl. Anlage 6 zu Abschnitt 7.2.2), wenn sie die Grundschule Rajen schließt und die Schüler auf die Grundschule Rhaufermoor und die Sundermann-Schule verteilt.

Die Gemeinde Rhauferhn investierte in die Grundschule Rajen für die Sanierung des Gebäudes rd. 58.200 €. Dafür erhielt sie KP II-Mittel von rd. 44.300 €. Sofern die Gemeinde die Schule nicht für öffentliche Zwecke nutzt, muss sie die KP II-Mittel zumindest anteilig zurückzahlen. Selbst bei einer Rückzahlung der gesamten Förderung durch das Konjunkturpaket II amortisiert sich die Zusammenlegung nach einem Jahr.

Die Gesamtschülerzahl der Grundschule Rhaufermoor und der Sundermann-Schule im Jahr 2016 liegt – auch nach Zusammenlegung mit der Grundschule Rajen – unter dem Niveau des Jahres 2007. Somit liegt der Zuwachs an Schülern durch die Zusammenlegung im Rahmen der dortigen Kapazitäten.

7.2.3 Fazit

Meine Vorschläge sehen die Schließung von vier der bisherigen acht Grundschulen vor. Dadurch kommt es zu einer Bündelung der Schüler an den vier verbleibenden Grundschulen Overledinger Geest, Langholt, Rhaufermoor und Sundermann-Schule. Es bleibt der Gemeinde Rhauferhn unbenommen, Alternativen zu entwickeln und diese umzusetzen.

Wenn sie die vorgeschlagenen Maßnahmen umsetzt, könnte die Gemeinde jährlich rd. 338.300 € einsparen. Mit dieser Ersparnis könnte sie einen Beitrag zur Haushaltssicherung leisten. Zudem kann sie einen Teil der Ersparnis für eine Qualitätssteigerung an den verbleibenden Grundschulen einsetzen. Davon würden Schüler und Schulstandorte gleichermaßen profitieren.

Im Auftrag

F l a k e