

Bericht

des Schulausschusses

über die Drucksache

21/6007: Abschluss eines Abkommens mit dem Lande Schleswig-Holstein zum grenzüberschreitenden Schulbesuch (Gastschulabkommen) (Senatsmitteilung)

Vorsitz: **Dr. Stefanie von Berg**

Schritfführung: **Karin Prien**

I. Vorbemerkung

Die Drs. 21/6007 wurde auf Antrag der FDP-Fraktion durch Beschluss der Bürgerschaft am 13. Oktober 2016 an den Schulausschuss überwiesen. Der Ausschuss befasste sich in seiner Sitzung vom 13. Januar 2017 abschließend mit der Drucksache.

II. Beratungsinhalt

Die Senatsvertreterinnen und -vertreter berichteten, das neue Gastschulabkommen mit Schleswig-Holstein sehe künftig vor, dass Schülerinnen und Schüler auf beiden Landesseiten in den weiterführenden Schulen beider Bundesländer ohne jegliche Einschränkungen zur Schule gehen könnten. Dies bedeute qualitativ eine deutliche Weiterentwicklung und Verbesserung für viele Schülerinnen und Schüler. Das bisherige Gastschulabkommen sei bis auf sehr wenige Ausnahmen sehr restriktiv gewesen, sodass der Schulbesuch in einem der beiden Bundesländer mit allerlei Umständen, beispielsweise körperlichen, häufig auch nur formalen Wohnsitzänderungen, verbunden gewesen sei. Mit dem neuen Gastschulabkommen werde dazu beigetragen, dass die Zusammenarbeit zwischen den beiden Bundesländern moderner und zukunftsgerichteter sei. Die Neuregelung betreffe insbesondere die Stadtteilschulen und Gymnasien.

Ein Wechsel der Landesseite sei für die Schülerinnen und Schüler in Klasse 5 und in Klasse 10 möglich, fuhren die Senatsvertreterinnen und -vertreter fort. Zum Schutz der Hamburger Schülerinnen und Schüler sei damit eine sogenannte Landeskinderklausel verbunden, da es auf Hamburger Seite Schulen im Grenzbereich gebe, die bereits sehr stark angewählt würden. Dazu zähle beispielsweise die Julius-Leber-Schule, die möglicherweise aufgrund ihrer exponierten Lage für Schülerinnen und Schüler aus Schleswig-Holstein interessant sei. Durch die Landeskinderklausel solle sichergestellt werden, dass Hamburger Schülerinnen und Schüler – auch wenn sie weiter entfernt von der Schule wohnten als die Schülerinnen und Schüler aus Schleswig-Holstein – trotzdem die Möglichkeit hätten, diese Schulen zu besuchen.

Die neue Regelung sei Teil einer moderneren und gelasseneren Umgangsweise der beiden Bundesländer miteinander und korrespondiere zudem mit entsprechenden Vereinbarungen beider Bundesländer auf ganz anderen Gebieten. Hier zeige sich

Hamburg im Gastschulabkommen etwas großzügiger als in der Vergangenheit. Dies gelte umgekehrt für Schleswig-Holstein bei einer Reihe von ähnlichen, grenzübergreifenden Vereinbarungen, wie beispielsweise dem schwierigen Thema Hafenschlick. Hier sei es ebenfalls zu einer deutlichen Entspannung gekommen. Dennoch hätten sie darauf geachtet, dass Schleswig-Holstein weiterhin mit leichten Steigerungen rund 13 Millionen Euro zum Ausgleich der Schülerzahlen an Hamburg zahle. Es sei angedacht, sich zu gegebener Zeit mit der Entwicklung zu befassen. Ab dem Jahr 2019 bestehe dann die Möglichkeit, das Gastschulabkommen gegebenenfalls anzupassen.

Abschließend erklärten die Senatsvertreterinnen und -vertreter, insgesamt der Meinung zu sein, das neue Gastschulabkommen nütze beiden Seiten und überwinde auch die manchmal doch außerhalb der Politik schwer erklärbaren Besonderheiten der früheren Gastschulabkommen.

Die Abgeordnete der Fraktion DIE LINKE bemerkte vor dem Hintergrund der bereits erfolgten Debatte in der Bürgerschaft zur vorliegenden Drucksache, dass es aus ihrer Sicht besser gewesen wäre, wenn sich zuerst der Schulausschuss damit befassen hätte.

Des Weiteren interessierte sie, warum die Ausgleichszahlungen nunmehr mit 13,2 Millionen Euro – aufwachsend 13,4 Millionen Euro – festgelegt worden seien. Ursprünglich sei von einem Betrag in Höhe von 31 Millionen Euro die Rede gewesen.

Ferner wollte die Abgeordnete der Fraktion DIE LINKE zu der festgelegten Zahl von Schülerinnen und Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf wissen, ob es hier eine Warteliste gebe oder diese Zahl auch ungefähr den von Schleswig-Holstein angemeldeten Bedarfen entspreche.

Darüber hinaus begrüße sie die angesprochene Evaluation und die gegebene Möglichkeit der Nachsteuerung.

Die Senatsvertreterinnen und -vertreter führten aus, im Schuljahr 2009/2010 davon ausgegangen zu sein, dass die Beschulung von Schülerinnen und Schülern aus Schleswig-Holstein an den staatlichen und privaten Schulen Hamburgs insgesamt knapp 31 Millionen Euro kosten würde. Die zum damaligen Zeitpunkt von Schleswig-Holstein geleisteten Ausgleichszahlungen hätten sich auf ungefähr 12,4 Millionen Euro belaufen, sodass aus Sicht Hamburgs eine Mehrleistung der Stadt im Gegenwert von rund 18,5 Millionen Euro erfolgt sei. Diese Ausgangslage habe auch zu größerer Unzufriedenheit aufseiten Hamburgs geführt. Seitdem habe sich vieles entwickelt. Unter anderem sei die Zahl der Schülerinnen und Schüler aus Schleswig-Holstein an Hamburgs Schulen sowohl im Bereich der Privatschulen als auch im Bereich der staatlichen Schulen deutlich zurückgegangen, sodass Hamburg derzeit trotz steigender Kosten im Personalbereich nach groben Kalkulationen nicht mehr 31 Millionen Euro, sondern höchstens 24 Millionen Euro aufwenden müsse. Gleichzeitig habe Schleswig-Holstein seine Leistungen sukzessive angehoben. Aus ihrer Sicht bleibe jedoch immer noch ein Saldo zu Hamburgs Lasten, das jedoch gegenüber der früheren Ausgangsbasis 2009/2010 auf etwas mehr als die Hälfte der ursprünglichen 18,5 Millionen Defizit gesunken sei. Demzufolge habe sich die Lage zwar nicht im Kern komplett geändert, jedoch deutlich verbessert. Gemessen an den vorangegangenen Jahren sei die derzeitige Finanzbeziehung, zumindest was die Belastung Hamburgs angehe, so entspannt wie nie zuvor. Dies bedeute jedoch nicht, dass sie damit vollständig zufrieden seien.

Die Gruppe der Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf betreffend legten die Senatsvertreterinnen und -vertreter dar, dass es bisher keine Wartelisten und damit auch keine abzuweisenden Bedarfe gegeben habe.

Der FDP-Abgeordnete erklärte, grundsätzlich begrüße seine Fraktion das neue Gastschulabkommen und teile die Einschätzung des Senats zumindest in der Hinsicht, dass der Umgang nunmehr entspannter sei und ein Mehrwert für die betroffenen Eltern und Schülerinnen und Schüler entstanden sei.

Des Weiteren wies der FDP-Abgeordnete darauf hin, dass sich die aus den Ausgleichszahlungen zu erwartenden Einnahmen im Vergleich zum bisherigen Gastschulabkommen verringern würden. Einer Schriftlichen Kleinen Anfrage seiner Frakti-

on (Drs. 21/1249) könne entnommen werden, dass nach dem alten Gastschulabkommen noch mit 13,4 Millionen Euro für das Jahr 2016 gerechnet worden sei. In einer weiteren Schriftlichen Kleinen Anfrage (Drs. 21/5387) habe seine Fraktion danach gefragt, wie diese Aussage dazu passe, dass die Ausgleichszahlungen nach dem neuen Gastschulabkommen im Jahr 2016 13,3 Millionen Euro betragen hätten. Dazu habe der Senat ausgeführt, dass die nunmehr angedachte Steigerung der Ausgleichszahlungen um 100.000 Euro pro Jahr bereits ab 2016 gelte. Demzufolge gebe es ein Mehr an Leistungen, jedoch sanken die dafür zu leistenden Zahlungen seitens Schleswig-Holsteins und Hamburg erhalte durch das neue Gastschulabkommen weniger Geld als vorher. Er bat den Senat diesbezüglich um Erklärung, insbesondere vor dem Hintergrund, dass die für Hamburg anfallenden Kosten mittlerweile um ein Drittel auf 24 Millionen Euro haben gesenkt werden können und gleichzeitig von einer relativ hohen Dunkelziffer ausgegangen werde. Es stelle sich die Frage, wie valide die Kostendeckung von einem Drittel gesehen werde, wenn man gleichzeitig von einer hohen Dunkelziffer ausgehe.

Die Senatsvertreterinnen und -vertreter erläuterten, ein Problem bestehe darin, dass Schülerinnen und Schüler aus Schleswig-Holstein, die sich ihrer Bewertung nach im Bereich der Dunkelziffer befänden, formal keine Dunkelziffer darstellten, da sie über eine Meldeadresse in Hamburg verfügten. Es sei nicht leistbar, zu überprüfen, ob diese Schülerinnen und Schüler auch tatsächlich dort wohnten. Hier gelte es, ihre Wahrnehmung in Gesprächen auf Landesebene mit Beweisen zu unterfüttern. Aus diesem Grunde könnten sie sich nur auf die Fälle mit entsprechenden Meldeadressen konzentrieren. Hier sei die Zahl der Schülerinnen und Schüler aus Schleswig-Holstein deutlich zurückgegangen. Demzufolge hätte auch das alte Gastschulabkommen nicht mehr Einnahmen hervorgebracht, da Schleswig-Holstein nach dem alten Abkommen zum derzeitigen Zeitpunkt das Recht habe, über die Fortsetzung der Ausgleichszahlungen zu verhandeln und diese den sinkenden Schülerzahlen anzupassen, die Schleswig-Holstein sehr wohl bekannt seien. Die Senatsvertreterinnen und -vertreter wiesen darauf hin, dass dies insbesondere an den Privatschulen wichtig sei, an denen bereits eine freie Schulwahl gelte, die nunmehr erst bei den allgemeinen Schulen eingeführt werde. Demnach könne davon ausgegangen werden, dass die Schülerzahlen im Privatschulbereich, wo die Meldeadresse keine Rolle spiele, auch von Hamburg akzeptiert werden müssten und auch dort sei die Schülerzahl um ein Drittel gesunken. Da Schleswig-Holstein in den Vorgesprächen bereits angedeutet habe, das alte Gastschulabkommen auf dem bisherigen Niveau nicht weiterführen, sondern erhebliche Reduzierungen ihrer Ausgleichszahlungen um mehrere Millionen Euro vornehmen zu wollen, habe man das Gastschulabkommen an die tatsächliche Schülerzahlenentwicklung angepasst. Die neue Vereinbarung sei ein in sich durchaus schlüssiges Instrument, da die große Höhe der Ausgleichszahlungen mit etwas geringeren Steigerungsraten sogar weiter fortgeschrieben werde und Hamburg sich nicht darauf eingelassen habe, Beiträge deutlich abzusenken. Es bleibe ein Stückweit abzuwarten, ob die Schülerzahlen tatsächlich anstiegen oder sich dramatisch verschöben. Diese Unsicherheit bestehe auf beiden Seiten und müsse in Kauf genommen werden. Die Senatsvertreterinnen und -vertreter betonten, gemessen an der derzeitigen Schülerzahlenentwicklung stehe Hamburg in den Ausgleichszahlungen so günstig da wie nie zuvor.

Die CDU-Abgeordnete pflichtete bei, dass das neue Gastschulabkommen einen Fortschritt darstelle. Hier sei von Interesse, warum sich die freie Regelung nur auf die weiterführenden Schulen beziehe und wie der Senat die anderen Schulformen in der Perspektive sehe.

Ferner sprach sie die sogenannte Rucksackressource an. Das damalige, unter CDU-Regierung geschlossene Gastschulabkommen sei seinerzeit von der SPD dahingehend scharf kritisiert worden, dass doch eine Rucksackressource der richtige Weg sei, mit einem solchen Gastschulabkommen umzugehen. Nun liege erneut eine pauschale Regelung vor, deren qualitative, positive Entwicklung zwar erläutert worden sei, jedoch handle es sich um keine Rucksackressource. Die CDU-Abgeordnete fragte, ob eine Rucksackressource überhaupt Gesprächsgegenstand der Verhandlungen gewesen sei und wenn ja, warum es nicht möglich gewesen sei, dieses bessere Finanzierungssystem durchzusetzen.

Die Senatsvertreterinnen und -vertreter erklärten, eine Rucksackressource wäre nach wie vor das einfachste Mittel, auf allen Seiten entsprechende Berechnungen vorzunehmen. Schleswig-Holstein zeige, dass es auch ein probates Mittel sei. Dort seien die Kosten einer Schülerin oder eines Schülers sowohl auf Landesebene als auch auf kommunaler Ebene – die Kommunen seien für den Schulbau zuständig – vorhanden, weil nicht gewährleistet werden könne, dass es jede weiterführende Schulform in allen Gemeinden gebe. Somit zahlten betroffene Ortschaften entsprechende kommunale Ausgleichszahlungen an die benachbarten Gemeinden. Aus diesem Grunde hätten sie sich die Rucksackressource als Grundlage des Gastschulabkommens durchaus vorstellen können. Man könne jedoch nicht alles bekommen, was man sich wirklich wünsche. Betrachte man das Gesamtwerk, stehe Hamburg finanziell besser da als je zuvor. Gleichwohl verträten sie die Meinung, dass Hamburg immer noch mehr haben sollte, was auch begründbar sei. Dies hätte mit der Rucksackressource ausgeglichen werden können, jedoch habe Schleswig-Holstein dafür an anderer Stelle Zugeständnisse gemacht.

Bezüglich der anderen Schulformen verdeutlichten die Senatsvertreterinnen und -vertreter, auch auf Wunsch Schleswig-Holsteins zunächst in dem begrenzten Bereich der weiterführenden Schulen Erfahrungen mit dem neuen Gastschulabkommen sammeln zu wollen und die Grund- und Berufsschulen vorerst auszuklammern. Sie betonten, auf beiden Seiten gehe man ein gewisses Wagnis ein, da niemand die Entwicklung prognostizieren könne. Zudem gebe es aus Sicht Schleswig-Holsteins auch formal im Grundschul- und Berufsschulwesen deutliche Unterschiede, die es erschwerten, Wanderungsbewegungen zu kalkulieren. In Schleswig-Holstein sei beispielsweise das Ganztagsangebot im Grundschulbereich im Gegensatz zu Hamburg deutlich geringer und wenn es denn vorhanden sei, sei es zum Teil mit sehr hohen Gebühren belegt. Ferner befinde sich das Berufsschulwesen in Schleswig-Holstein dahin gehend in einer schwierigen Lage, dass die Berufsschulen aufgrund der dezentralen Landesstruktur als universelle Anbieter stärker gefordert und teilweise auch mit weiteren Wegen erst erreichbar seien. Aus diesem Grunde stellten Hamburgs Berufsschulen mit zum Teil kürzeren Wegen und entsprechend fachlicher Ausrichtung möglicherweise attraktive Alternativen dar, die dazu führen könnten, dass die Berufsschulen in Schleswig-Holstein in der Anwahl deutliche Einbußen zu verzeichnen hätten. Aufgrund dieser größeren Risiken und schlechteren Kalkulationsmöglichkeiten habe man sich entschieden, das Gastschulabkommen zunächst auf den Bereich der weiterführenden Schulen zu beschränken, die zudem auch den zentralen Bereich der bisherigen Wanderbewegungen darstellten. Im Jahr 2019 werde man die Entwicklungen auswerten und sich auch mit den anderen Schulformen befassen.

Die SPD-Abgeordneten bemerkten, mit dem neuen Gastschulabkommen sei insgesamt ein großer Fortschritt zu beobachten, und sicherlich werde man sich im Ausschuss zu gegebener Zeit mit der Entwicklung befassen. Darüber hinaus erkundigten sie sich, wie sich die Situation im benachbarten Niedersachsen darstelle.

Die Senatsvertreterinnen und -vertreter gaben grundsätzlich zu bedenken, dass die Berührungspunkte mit Schleswig-Holstein um vieles größer und die Wanderungsbewegungen erkennbar größeren Umfangs seien. Mit Niedersachsen gelte das *„Abkommen über die Verbürgung der Gegenseitigkeit und Gleichbehandlung für den öffentlichen Schulbesuch“* aus dem Jahr 1963, welches zuletzt am 13. Juni 1996 novelliert worden sei. Das Abkommen funktioniere offensichtlich sehr gut. Es beinhalte die Regelung, dass im Grunde genommen nur in Härtefällen niedersächsische Schülerinnen und Schüler Hamburger Schulen besuchen könnten. Hier erfolge die Begutachtung und Entscheidung im Einzelfall. Niedersachsen zahle für diese Schülerinnen und Schüler die an Hamburgs Schulen entstehenden Schülerjahreskosten. Für Schülerinnen und Schüler an Sonderschulen gebe es eine spezielle Regelung.

Der FDP-Abgeordnete sprach die bis zu 150 Plätze für Schülerinnen und Schüler aus Schleswig-Holstein mit den Förderschwerpunkten körperliche und motorische Entwicklung, Hören und Sehen an Sonderschulen an. Er wollte wissen, warum die anderen Förderschwerpunkte bisher ausgespart worden seien und ob seitens des Senats im Rahmen der Verhandlungen versucht worden sei, auch die anderen Schwerpunkte im Gastschulabkommen zu verankern.

Darüber hinaus bemerkte er, auch wenn eine Rucksackressource nicht möglich gewesen sei, wäre es dennoch überlegenswert gewesen, die Höhe der Ausgleichszahlungen von der Entwicklung der Gastschülerzahlen abhängig zu machen. Demzufolge würden die Zahlungen entsprechend ansteigen, wenn sich die Anzahl der Schülerinnen und Schüler aus Schleswig-Holstein an Hamburgs Schulen erhöhe. Sollte sich diese Zahl reduzieren oder gleichbleiben, müsste Schleswig-Holstein dann auch weniger oder gleich viel zahlen. Der FDP-Abgeordnete bat den Senat diesbezüglich um Stellungnahme.

Die Senatsvertreterinnen und -vertreter ergänzten hinsichtlich der Rucksackressource, dass es einzelne Bereiche gebe, wo ebenfalls nicht passgenau abgerechnet werde. Dies sei insbesondere in den Situationen der Fall, wo junge Menschen, die aufgrund ihrer sozialen Probleme in Hamburg keine Perspektive hätten, in entsprechende Unterkünfte, soziale Betreuung und Ähnliches nach Schleswig-Holstein geschickt würden. Zudem wiesen sie darauf hin, dass die Rucksackressource zwar eine gute Lösung sei, jedoch nicht unbedingt für Hamburg, da das Bildungssystem in Hamburg teuer als in Schleswig-Holstein sei und eine Schülerin oder ein Schüler in Hamburg durchschnittlich mehr Kosten verursache.

Die Sonderschülerinnen und -schüler betreffend führten die Senatsvertreterinnen und -vertreter aus, dass Schleswig Holstein beispielsweise keine eigenen Blinden- und Sehbehindertenschulen habe, die eine stationäre Betreuung ermöglichen. Dort gebe es vielmehr ein Beratungszentrum, das Regelschulen bei der inklusiven Betreuung und Bildung der betroffenen Schülerinnen und Schüler unterstütze. Hätten Eltern in Schleswig-Holstein den Wunsch, ihr Kind lieber an einer Blindenschule stationär betreuen zu lassen, hätten sie die Möglichkeit, ihr Kind in Hamburg zum Bildungszentrum für Blinde und Sehbehinderte in Hamburg (BZBS) zu schicken, wo es auch ein Internat gebe. Aus diesem Grunde sei im Gastschulabkommen die relativ geringe Zahl von bis zu 150 Plätzen vorgesehen. In den vergangenen Jahrzehnten sei die Zahl dieser Schülerinnen und Schüler relativ konstant geblieben.

III. Ausschussempfehlung

Der Schulausschuss empfiehlt der Bürgerschaft, von der Drs. 21/6007 Kenntnis zu nehmen.

Karin Prien, Berichterstattung