



Der Präsident

Thüringer Rechnungshof • Postfach 10 01 37 • 07391 Rudolstadt

Dr. Sebastian Dette

Mitglieder des
Ausschusses für Bildung, Jugend und Sport
des Thüringer Landtags
Jürgen-Fuchs-Str. 1
99096 Erfurt

Zweites Gesetz zur Änderung des Thüringer Schulgesetzes

Gesetzentwurf der Fraktion der CDU

- Drucksache 7/2039 –

hier: Äußerung nach § 111 Abs. 4 der GO des Thüringer Landtags

Ihre Nachricht vom
18. Februar 2021

Unser Zeichen
(bitte bei Antwort angeben)

Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

Rudolstadt
12. März 2021

wir nehmen zu o. g. Gesetzentwurf sowie den Fragen des Ausschusses wie folgt Stellung:

– **Vorgesehene Bereiche für den Zahlungsverkehr über Schulkonten** (§ 40b Abs. 1a Satz 1 ThürSchulG-E)

Der Gesetzentwurf sieht einen relativ weit gefassten Verwendungszweck „Zahlungsverkehr in schulischen Angelegenheiten“ für Schulgirokonten vor. Sowohl aus dem Vorblatt Teil A – letzter Absatz (vgl. im Weiteren unter a. bis d.) als auch aus der Gesetzesbegründung (vgl. im Weiteren unter a. und e.) gehen die folgenden, vorgesehenen Nutzungsmöglichkeiten von Schulkonten hervor:

- a. Sammeln von Eltern- bzw. Schülerbeiträgen für schulische Veranstaltungen/ Abwicklung von Maßnahmen des Lernens am anderen Ort,
- b. Überweisung an Dritte (z. B. Busunternehmen),
- c. Verwaltung der Mittel aus dem Bildungs- und Teilhabepaket,
- d. Bündelung der Mittel des TMBJS und eigenständige Umsetzung der jeweils geförderten Maßnahmen an den Schulen (Schulbudget etc.) und
- e. Erwerb von Schulbüchern, Lernsoftware, speziellen Applikationen (Apps) und Lizenzen.

Gegen die Nutzung des Schulkontos für Zahlungsvorgänge von a. bis c. hat der Rechnungshof grundsätzlich keine Vorbehalte. Hierbei handelt es sich um Mittel Dritter, für die eine geordnete Zahlungsmöglichkeit über Schulgirokonten geschaffen werden soll. Für die Einrichtung und Führung von Schulkonten für Drittmittel sind gesonderte Verwaltungsvorschriften zur einheitlichen Handhabung der Schulkonten zu treffen.

Thüringer
Rechnungshof
Burgstraße 1
07407 Rudolstadt

www.rechnungshof.thueringen.de

Bei den unter d. und e. genannten Mitteln handelt es sich hingegen um Landesmittel. Diese dürfen nach § 70 ThürLHO¹ ausschließlich von Kassen und Zahlstellen angenommen und geleistet werden. Die haushaltsrechtlichen Vorschriften des Landes gelten, soweit keine Ausnahmen zu Zahlungen, Buchführung oder Rechnungslegung zugelassen werden.

Die Notwendigkeit der Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln über Schulgirokonten ist nicht ersichtlich. Eine Ausnahmeregelung für den Schulbereich bzw. einzelne Bereiche der Mittelbewirtschaftung wird zudem vom Rechnungshof aus folgenden Gründen nicht befürwortet:

Die betragsmäßig hohen jährlichen Etat- bzw. Budgetzuweisungen² des Landes an Schulen lassen erwarten, dass Schulkonten mit erheblichem Finanzvolumen bewirtschaftet werden könnten. Landesmittel würden über Schulkonten – außerhalb des Rechnungswesens des Landes – ohne taggenaue Kontrollmöglichkeit der Zahlungsvorgänge für die aufsichtsführenden Stellen (Staatliche Schulämter, Thüringer Ministerium für Bildung, Jugend und Sport) und buchmäßige Erfassung abgewickelt werden.

Die Ermächtigung der Schulleitungen zur Einrichtung und Nutzung von Schulkonten wird deshalb vom Rechnungshof lediglich für solche Zahlungsvorgänge befürwortet, die nicht mit Haushaltsmitteln des Landes bzw. der Kommunen getätigt werden. Dies entspricht im Übrigen den Regelungen hierzu in den meisten anderen Ländern.

Der Rechnungshof schlägt deshalb vor, klarstellend das Vorblatt und die Begründung anzupassen (*Streichung der Nutzungsmöglichkeit unter d. und e.*) und wie folgt zu ergänzen: „*Es dürfen keine staatlichen oder kommunalen Haushaltsmittel über das Schulkonto abgewickelt werden.*“

Mit Blick auf die ohnehin schon hohe administrative Belastung von Schulleitern³ schlägt der Rechnungshof überdies vor, Schulkonten für Drittmittel durch die zuständigen Staatlichen Schulämter einrichten zu lassen. Hierdurch wäre sichergestellt, dass zentral alle Informationen über die eingerichteten Konten vorliegen. Gegenüber der Bank käme den Schulämtern hier eine Bündelungsfunktion zu. Die Verhandlung über die Konditionen der Konten würde nicht mehr jedem einzelnen Schulleiter obliegen. Die Bewirtschaftung der Konten könnte anschließend vom Schulamt auf die Schulen (Direktoren, Lehrkräfte) geordnet übertragen werden.

¹ I. V. m. den Verwaltungsvorschriften für Zahlungen, Buchführung und Rechnungslegung zu den §§ 70-72,75-80 ThürLHO (VV-ZBR), Thüringer Finanzministerium vom 11. November 2015 (Az.: H 1007-§70-72 und 75 bis 80 -33.3), ThürStAnz 2015, S. 2303 – 2337).

² Die Landesmittel für die Lernmittel (Schuletat) für alle Schulen in staatlicher Trägerschaft belaufen sich auf jährlich rund 7 Mio. EUR.

Die Landesmittel für das sog. Schulbudget für alle Schulen in staatlicher Trägerschaft belaufen sich auf jährlich rund 6,6 Mio. EUR.

Neben dem Schulbudget werden u. a. noch das sog. Hortbudget und das Fortbildungsbudget vom Land in vergleichbarer Größenordnung zur eigenverantwortlichen Bewirtschaftung an die Schulen zugewiesen.

³ Prüfung „Schulleitungs- und Verwaltungsaufgaben an staatlichen allgemeinbildenden Schulen“, abschließende Prüfungsmitteilung vom 22. Oktober 2019, veröffentlicht im Jahresbericht 2020 des Thüringer Rechnungshofs zu Teil C Tn. V, S. 93 ff.

– **Beauftragung des Verwaltungspersonals vom Schulträger**
(§ 40b Abs. 1a Satz 2 ThürSchulG-E)

Der Schulleiter soll auch das im Dienst des Schulträgers stehende Verwaltungspersonal mit der Kontoführung beauftragen können.

Innerhalb der Schulleitungen an staatlichen Schulen werden die Aufgaben durch Schulleiter und Verwaltungspersonal der Schulträger (sog. Unterstützungspersonal) erledigt. Nach Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofs bestehen hierbei große Unterschiede zwischen den Schulen in der Aufgabenverteilung. Ursächlich hierfür ist, dass einheitliche und verbindliche Festlegungen zu den jeweiligen Zuständig- und Verantwortlichkeiten innerhalb von Schulleitungen fehlen. Ebenso wenig liegen Kriterien zur Ermittlung des erforderlichen Personalbedarfs für das Unterstützungspersonal vor.

Insbesondere mit Blick auf die abzugrenzende Finanzierungsverantwortung für Aufgaben und Personal zwischen Land und Kommunen hatte der Rechnungshof deshalb

- die verbindliche Zuordnung der Aufgaben für Schulleiter und Unterstützungspersonal ggf. über einen Mindestkatalog sowie
- aufgabenbezogene und vergleichbare Festlegungen zur Personalbemessung für erforderliches Unterstützungspersonal

gefordert.⁴

Die Landesregierung ist dieser Empfehlung allerdings nicht gefolgt.

Die Kontoführung zur Abwicklung von Zahlungen für Klassenfahrten etc. über Schulkonten kann nicht dem originären Aufgabenbereich der Schulträger zugeordnet werden. Insofern wird die individuell vom Schulleiter vorzunehmende Beauftragung von Unterstützungspersonal durch die Schulleiter vom Rechnungshof kritisch gesehen.

– **Alternativen zu Schulkonten und Feststellungen des Rechnungshofs**

Der Rechnungshof macht – ausweislich seiner Feststellungen in mehreren Prüfungen⁵ – auf aktuell bestehende Schwierigkeiten bei der Zahlungsabwicklung von Landesmitteln zwischen den Schulen und Staatlichen Schulämtern (SSÄ) bzw. dem Ministerium aufmerksam.

⁴ Prüfung „Schulleitungs- und Verwaltungsaufgaben an staatlichen allgemeinbildenden Schulen“, abschließende Prüfungsmittteilung vom 22. Oktober 2019, veröffentlicht im Jahresbericht 2020 des Thüringer Rechnungshofs zu Teil C Tn. VI, S. 97 ff.

⁵ Prüfung „Schulleitungs- und Verwaltungsaufgaben an staatlichen allgemeinbildenden Schulen“, abschließende Prüfungsmittteilung vom 22. Oktober 2019, Prüfung „Auswahl, Finanzierung, Beschaffung und Ausleihe von Lernmitteln an Gymnasien in staatlicher und freier Trägerschaft“ – Teil 1 bis Teil 3.

Die Etat- bzw. Budgetverwaltung durch die Schulen war durch

- bürokratische Abläufe in der Zusammenarbeit mit SSÄ und Ministerium,
- teilweise unnötige Mehrfacherfassungen einhergehend mit einer hohen Fehlerquote und
- unzureichende Transparenz und Kontrollmöglichkeiten

geprägt.

Der Rechnungshof hatte deshalb vorgeschlagen, dass jede Schule für die eigenständig zu bewirtschaftenden Budgets einen Zugang zum automatisierten Haushaltsmanagementsystem HAMASYS erhalten soll. Wie alle Dienststellen des Freistaats Thüringen könnten Schulen somit die ihnen zugewiesenen Haushaltsmittel im Landessystem bewirtschaften. Über Unterkonten könnten – transparent und jederzeit nachvollziehbar – Zahlungsvorgänge abgewickelt werden. Für Drittmittel (z. B. Elterngelder für Klassenfahrten) kämen Abrechnungskonten in Betracht.⁶

Sowohl das TMBJS als auch das für Finanzen zuständige Ministerium lehnten allerdings diesen Vorschlag – wegen des hohen Umstellungsaufwands und der dadurch zu erwartenden Kosten – als unwirtschaftlich und nicht zielführend ab.

Der Rechnungshof räumt ein, dass die Anbindung an HAMASYS für die derzeit 815 staatlichen Schulen und erforderliche Fortbildungen der Zahlungsverantwortlichen zwar zunächst mit einem hohen Aufwand einhergehen würden. Auch der Bearbeitungsaufwand an den Schulen durch vorzunehmende Zahlungen würde zunächst steigen. Jedoch entfielen mittelfristig zahlreiche administrative Aufgaben an den Schulen⁷ und Schulleitungen würden dadurch entlastet. Bei den Prüfungen haben sich deshalb Schulleiter ausdrücklich für eine eigenständige Zahlungsverantwortung bei budgetierten Landesmitteln ausgesprochen. Personal für Buchungsaufgaben an den SSÄ und am Ministerium könnte so für andere Aufgaben eingesetzt oder abgebaut werden.

Auch mit Schulgirokonten wird auf die Schulleiter und Zahlungsverantwortliche Mehrarbeit zukommen. Da für die Schulgirokonten das Haushaltsrecht anzuwenden ist, werden – ebenso wie bei der Nutzung von HAMASYS – neben zeitlichen Ressourcen auch haushaltsrechtliche Kompetenzen an den Schulen vorausgesetzt.

Der Rechnungshof bekräftigt deshalb erneut seinen Vorschlag, Schulen den Zugang zum HAMASYS zu ermöglichen, um so den Zahlungsverkehr sowohl von budgetiert zugewiesenen Landesmitteln als auch von Drittmitteln abzuwickeln.

⁶ Vgl. Arbeitsanleitung HAMASYS des Landesamtes für Finanzen, Fach XII: Verwahrung/Vorschüsse/Abrechnungskonten, Kapitel 1: Abrechnungskonten, S. 480 ff.

⁷ Z. B. Dokumentationspflichten oder zeitaufwendige Abstimmungen mit den Buchungsstellen an den SSÄ und dem Ministerium.

– Kosten – Kontoführungsgebühren und anfallende Kosten und Steuern

(Vorblatt zum Gesetzentwurf zu D.)

Im Vorblatt zum Gesetzentwurf werden „keine“ zu erwartenden Kosten benannt. Kontoführungsgebühren und andere anfallende Kosten für Schulkonten sollen demnach nicht vom Land übernommen werden.

Davon, dass Schulleitungen kostenlos Girokonten bei Bankinstituten nutzen können, ist nicht auszugehen. Kontoführungsgebühren und andere anfallende Kosten müssten demnach über eigene Mittel der Schulen beglichen werden. Die jährliche Größenordnung scheint bei geschätzten durchschnittlichen Kontoführungsgebühren einschließlich anfallender Kosten pro Monat von 10 EUR zunächst vernachlässigbar. Würde allerdings jede Schule ein Schulkonto einrichten, entstünden den Schulen und letztlich dem Land hierfür jährliche Ausgaben von rund 100.000 EUR.⁸

Der Rechnungshof empfiehlt, darauf hinzuwirken, dass durch eine Rahmenvereinbarung o. Ä. eine möglichst kostengünstige Lösung für Schulgirokonten gefunden werden kann. Sollten Gebühren nicht vermieden werden können, sind Regelungen über die Deckung der Kosten zu treffen.

Bei der Steuerverwaltung wäre außerdem bei der Einrichtung von Schulgirokonten eine Nicht-Veranschlagungsbescheinigung für die Kapitalertragsteuer zur Eintragung bei dem Kreditinstitut zu erwirken. Da der Kontoinhaber der Freistaat Thüringen ist, dürften die Voraussetzungen des § 44a Abs. 4 Einkommensteuergesetz gegeben sein.

Der Rechnungshof macht auf entstehende Kosten für Schulkonten aufmerksam. Diese Ausgaben wären im Übrigen vermeidbar, wenn die Schulen ihren Zahlungsverkehr über HAMASYS abwickeln könnten. (vgl. Abschnitt zuvor).

Frage 1: Bedarf es aus Ihrer Sicht neuer Regelungen zur Haftung im Umgang mit den Geldern, die über ein Schulgirokonto abgewickelt werden sollen und wie könnten diese gestaltet werden?

Schulleiter oder die mit der Kontoführung beauftragten Personen handeln bei der Kontoführung in Ausübung eines öffentlichen Amtes. Für schuldhaft Pflichtenverletzungen gegenüber Dritten (Eltern, Schüler), die in Ausübung eines öffentlichen Amtes begangen werden, haftet der Dienstherr (Art. 34 GG i. V. m. § 839 BGB). Bei Vorsatz oder grober Fahrlässigkeit kann der Dienstherr Rückgriff gegen den Bediensteten nehmen (Art. 34 S. 2 GG).

Gegenüber dem Land sind der in der Regel verbeamtete Schulleiter und Lehrkräfte nach den beamtenrechtlichen Grundsätzen schadensersatzpflichtig (§ 48 BeamStG, §§ 46 - 48 ThürBG). Lehrkräfte im Angestelltenverhältnis haften gegenüber dem Land ggf. wegen arbeitsvertraglicher Pflichtenverletzungen nach den Grundsätzen des TV-L (§ 3 Abs. 7 TV-L). Danach finden die beamtenrechtlichen Haftungsregelungen Anwendung.

⁸ 815 Schulen (im Schuljahr 2019/2020 – lt. TLS) x 10 EUR x 12 Monate = 97.800 EUR.

Zusammenfassend gilt demnach, dass kontoführende Bedienstete für Pflichtverletzungen bei der Kontoführung gegenüber dem Dienstherrn nur bei Vorsatz oder grober Fahrlässigkeit haften. Gegenüber Dritten sind sie von der Haftung vollumfänglich freigestellt.

Bei vorsätzlichem Handeln käme zusätzlich noch eine Strafbarkeit nach §§ 263, 266 StGB in Betracht.

Der Rechnungshof hält daher keine zusätzlichen Haftungsregelungen für erforderlich.

Frage 2: Wie bewerten Sie die Alternative, Transaktionen wie sie beispielsweise in der Planung von Klassenfahrten anfallen, über verpflichtende Schulträgerkonten abzuwickeln?

Gegen eine schulrechtliche Verpflichtung der Schulträger zur Einrichtung von Schulgirokonten bestehen wegen § 13 Abs. 2 ThürSchulG Bedenken. Hierbei handelt es sich nicht um eine originäre Aufgabe der Schulträger.

Frage 3: Wären aus Ihrer Sicht neue Regelungen zur Rechtsfähigkeit von Schulen oder Schulleitungen notwendig, um die im Gesetzentwurf beschriebenen Schulgirokonten und die dafür vorgesehenen Transaktionen rechtssicher abwickeln zu können?

Die Regelungen zur Rechtsfähigkeit der Schulen (§ 13 Abs. 1 ThürSchulG) sowie zu Vertretungsbefugnissen nach außen und Aufgaben der Schulleiter (§ 33 Abs. 1 ThürSchulG) sind ausreichend und bedürfen aus der Sicht des Rechnungshofs keiner Änderung.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Dr. Sebastian Dette
(Ohne Unterschrift, da elektronisch erstellt)