



Landesrechnungshof Postfach 3180 24030 Kiel

Vorsitzende des
Bildungsausschusses des
Schleswig-Holsteinischen Landtages
Frau Susanne Herold, MdL
Landeshaus
24105 Kiel

Nachrichtlich:

Ministerium
für Bildung und Kultur
des Landes Schleswig-Holstein
Brunswiker Straße 16 - 22
24105 Kiel

Ihr Schreiben vom

Unser Zeichen
2

Telefon 0431 6641-3
Durchwahl 6641-8950

Datum
2. Dezember 2010

**Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Schulgesetzes und
des Mitbestimmungsgesetzes (Landtagsdrucksache 17/858)**

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,

der Landesrechnungshof nimmt zum Entwurf des Schleswig-Holsteinischen Schulgesetzes i. d. F. vom 14.09.2010 (Landtagsdrucksache 17/858) wie folgt Stellung:

Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gelten auch für Maßnahmen bei der Organisation von Schule. Es fehlen bei der vorgelegten Schulgesetzänderung eine Ist- bzw. Bedarfsanalyse, eine Zieldefinition, eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und eine belastbare Kosten-Nutzen-Analyse ebenso wie eine Evaluation der bisherigen Regelungen und deren Dokumentation. Diese Grundvoraussetzungen für sinnvolles staatliches Handeln sind insbesondere bei der Umsetzung der G8/G9-Modelle und der Ausgestaltung von Regionalschule/Gemeinschaftsschule nicht gegeben.

Die Schulgesetzänderungen führen nur bedingt zu wirtschaftlichen Lösungen. Zur Verringerung der Belastungen durch G8 werden keine Wege aufgezeigt, es soll lediglich zusätzlich G9 angeboten werden.

Mit der Umsetzung der geplanten Maßnahmen läuft das Land Gefahr, in der Schulstruktur einen Sonderweg in der Bundesrepublik einzuschlagen.

Zu den wirtschaftlich relevanten Änderungen ist in der Reihenfolge der Ziffern des Änderungsgesetzes Folgendes festzustellen:

Ziffer 8:

§ 9 Schularten

Eine organisatorische Verbindung mehrerer Schularten spart in der Regel Personal und berücksichtigt zeitgemäße pädagogische Gesichtspunkte. Unter dem Aspekt, dass gemäß § 24 SchulG nunmehr auch die Gemeinschaftsschule zuständige Schule sein kann, und zur sparsamen Verwendung von Haushaltsmitteln schlägt der Landesrechnungshof vor, § 9 Abs. 2 Satz 1 wie folgt zu formulieren: „Allgemein bildende Schulen und Förderzentren können organisatorisch miteinander verbunden werden.“

Die Gemeinschaftsschule ist gemäß § 24 SchulG zuständige Schule. Daher wird vorgeschlagen, § 9 Abs. 3 Satz 5 um die Gemeinschaftsschule zu erweitern und wie folgt zu formulieren: „Die Regionalschule oder die Gemeinschaftsschule weist mit Zustimmung der Eltern die Schülerin oder den Schüler der nächsten Jahrgangsstufe des Gymnasiums zu, wenn zu erwarten ist, dass sie oder er den Anforderungen dieser Schulart gerecht wird.“

Ziffer 14:

§ 24 Zuständige Schule

Die Erweiterung der Möglichkeiten für die Festlegung der zuständigen Schule, jetzt auch die Gemeinschaftsschule, kann für eine wirtschaftlichere Organisation der Schulen genutzt werden. Die aufgenommene Konkretisierung, dass für die abweichende Zuweisung einer Schülerin oder eines Schülers auch die angemessene Nutzung vorhandener Schulen ein wichtiger Grund sein kann, ist folgerichtig.

Die Anwendung dieser Regelung ohne eine vorherige Ist- bzw. Bedarfsanalyse, eine Zieldefinition, eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und eine belastbare Kosten-Nutzen-Analyse führt dazu, dass die Standorte einer Region gerade noch ausreichende Schülerzahlen nach der MindGrVO haben. Es sind Vorkehrungen zu treffen, dass kleine und unwirtschaftliche Standorte aufgelöst und nicht lediglich durch eine künstliche Verteilung am Leben erhalten werden. Auch im Zusammenhang mit der zuständigen Schule muss das „Zentrale-Orte-Prinzip“ Anwendung finden. Nur so ist eine flächendeckend effektive Verteilung der Schülerinnen und Schüler möglich.

Die Schulangebote sollten so platziert werden, dass eine unmittelbare Konkurrenz nur soweit zugelassen wird, wie sie die Grundkonzeption einer Schulform und die Wirtschaftlichkeit der Klassenbildung sowie der äußeren Differenzierung nicht erheblich beeinträchtigt. Das bedeutet, dass eine unmittelbare Nachbarschaft der Schularten Regional - und Gemeinschaftsschule zu vermeiden ist.

Bisher war zuständige Schulart die Regionalschule. Wenn die Gemeinschaftsschule dies ebenfalls sein und auch die Ausgestaltung der Schulart entsprechend der Regionalschule erfolgen kann, stellt sich die Frage nach dem Alleinstellungsmerkmal der Regionalschule. Eine konsequent wirtschaftliche Lösung wäre die Schaffung einer Schule für alle Schülerinnen und Schüler der Sekundarstufe I und die Bildung von Oberstufenzentren. Im europäischen Ausland ist diese Schulstruktur die Regel. Zumindest sollte es neben dem Gymnasium nur eine weitere Schulart geben, um das Entstehen einer „Restschule“ zu vermeiden (vgl. Schulbericht 2009, Nr. 6.6, S. 108 „Fazit Schulreform“).

Ziffer 19:

§ 43 Gemeinschaftsschule

Eine wesentliche Änderung betrifft den Wegfall des grundsätzlich gemeinsamen Unterrichts. Damit verliert die Schulart ihren Wesenskern, die verbindliche gemeinsame binnendifferenzierte Unterrichtung der Schüler. Die Schule entscheidet künftig, welchen Unterricht sie anbieten will: Abschlussbezogen im Klassenverband (wie in der Regionalschule), in leistungsbezogener Form mit differenzierten Lerngruppen (äußere Differenzierung) oder wie bisher in binnendifferenzierter Form. Dabei muss die Schule sich nicht für eine Form entscheiden, alle Kombinationen sind möglich. Das führt zu unwirtschaftlicher Klassenbildung.

Die neue Regelung des § 43 Abs.3 Satz 6 verhindert die Bildung von zu kleinen und damit unwirtschaftlichen Oberstufen. Das ist ein richtiger Schritt.

Ziffer 20:

§ 44 Gymnasium

Die Wahlfreiheit für die Gymnasien zwischen G8 und G9 ist ein Kernpunkt der Gesetzesänderung. Es werden parallele Bildungsgänge G8 und G9 festgeschrieben. Die Schulen sollen entscheiden, ob an der Schule ein 8- oder ein 9-jähriger Bildungsgang oder beide Bildungsgänge angeboten werden. Dies ist faktisch die Einführung einer weiteren Schulart am Gymnasium. Das Bildungsministerium hat einen Genehmigungsvorbehalt, der sich auch auf die Anzahl der Lerngruppen bezieht, die

in der Jahrgangsstufe 5 gebildet werden können. Näheres kann durch Verordnung festgelegt werden. Dadurch entsteht auch im Bildungsministerium ein hoher administrativer Aufwand. In jedem Fall entstehen kleinteilig gegliederte und damit kostspielige Systeme (vgl. Bemerkungen 2008 des LRH, Nr. 10, S. 93 ff. „Kombinierte Systeme an öffentlichen allgemein bildenden Schulen“).

Die Frage der Genehmigungsfähigkeit der Bildungsgänge stellt sich jedes Jahr aufs Neue, wenn das Anmeldeverfahren abgeschlossen ist. Sollte zudem die angekündigte Mindestgrößenverordnung für Lerngruppen ähnlich großzügig gehandhabt werden wie die bestehende für Schulen, werden weitere Ressourcen verbraucht.

Bei der Frage der zukünftigen Schulstandorte in der Sekundarstufe I dürfen die Gymnasien nicht ausgeklammert werden. Auch hier gehen die Schülerinnen und Schülerzahlen deutlich zurück. Die Schließung von Gymnasien bzw. deren Umwandlung in Gemeinschaftsschulen darf nicht zum Tabu erklärt werden. Im Schuljahr 2008/09 haben 5 Gymnasien die zukünftige Mindestgröße von 300 Schülerinnen und Schülern in der Sekundarstufe I nicht (Trave-Gymnasium, Gymnasium Sylt, Gymnasium Insel Föhr) bzw. gerade noch erreicht (Nordsee-Gymnasium St. Peter, Nordsee-Gymnasium Büsum); vgl. Schulbericht 2009, Nr. 8.2, S. 147 „Regionalschulen - Gemeinschaftsschulen - Gymnasien“ und Schulbericht 2004 - Prüfung der Unterrichtsversorgung, des Lehrerbedarfs sowie der Schulentwicklung der öffentlichen allgemein bildenden Schulen des Landes Schleswig-Holstein bis zum Schuljahr 2009/10, Nr. 6.4.2, S. 80 „Vorgaben zur Schulentwicklungsplanung, Schulstandorte“.

Ziffer 26:

§ 56 Schulverband und öffentlich-rechtliche Verträge

Den Gemeinden wird freigestellt, sich in Schulverbänden zusammenzuschließen. Aus der Soll-Regelung wird eine Kann-Bestimmung. Es ist kostspielig, auf Schulverbände zu verzichten, wenn dadurch kleine unwirtschaftliche Schulstandorte erhalten bleiben.

Positiv ist die Regelung zu den Schulverbänden allein für Grundschulen. Das ist ein erster richtiger Schritt. Durch die Regelung wird zumindest sichergestellt, dass sich nicht Träger von Grundschulen, die jeweils die Mindestgröße nicht erfüllen, zusammenschließen und somit unwirtschaftliche Standorte erhalten bleiben.

Ziffer 27:

§ 60 Organisatorische Verbindung

§ 60 Abs. 1 Satz 4 regelt den Übergang des vorhandenen Lehrpersonals bei organisatorischen Verbindungen. Damit werden Versetzungen im Sinne des Landesbeamtengesetzes nicht mehr notwendig. Dies dient der Verwaltungsvereinfachung.

Nennenswerte Synergieeffekte und damit eine bessere Wirtschaftlichkeit der Schulstruktur werden durch organisatorische Verbindung von 2 oder mehr Grundschulen unterhalb der Mindestgröße nicht erreicht. Allerdings handelt sich nur um eine Sollvorschrift.

Durch die Regelungen des § 60 Abs. 2 können im Ausnahmefall organisatorische Verbindungen von Grundschulen entstehen, auch wenn die betreffenden Schulen jeweils unterhalb der Mindestgröße von 80 Schülerinnen und Schülern liegen. Das ist unwirtschaftlich (vgl. Schulbericht 2009, Nr. 8.1.7, S. 143 „Wirtschaftlichkeit der Bildung von Außenstellen“).

Daher wird vorgeschlagen, § 60 Abs. 2 Satz 2 wie folgt zu formulieren: „Werden nur Grundschulen organisatorisch miteinander verbunden, haben sie jeweils die nach § 52 festgelegte Mindestgröße zu erfüllen.“

Ziffer 44:

§ 111 Schulkostenbeiträge für den Besuch von allgemein bildenden Schulen und von Förderzentren

Der Landesrechnungshof begrüßt, dass die dem Schulträger entstandenen Investitionskosten und die Kosten der Schulverwaltung durch den Schullastenausgleich ausgeglichen werden sollen.

Die in § 111 Abs. 6 Satz 1 des Entwurfs enthaltene Möglichkeit, abweichende Vereinbarungen über die Höhe des Schullastenausgleichs treffen zu können, sollte gestrichen werden. Grundsätzlich muss über den Schullastenausgleich die Finanzierung der Lasten des Schulträgers aus dieser Aufgabe abgesichert werden. Deswegen sollte eine sachwidrige Verknüpfung mit anderen kommunalen Aufgabenfeldern und Problembereichen der interkommunalen Zusammenarbeit vermieden werden.

Nicht ausgeschlossen werden kann, dass kommunale Körperschaften aktiv um Schüler konkurrieren und dabei benachbarte Schulstandorte beeinträchtigen. Es muss jedoch vermieden werden, dass Schulträger mit der Höhe des Schulkostenbeitrags in einen finanziellen Wettbewerb eintreten. Durch abweichende Vereinbarungen kön-

nen monetäre Einbrüche bei den Schulträgern entstehen, die im Vertrauen auf die Beschulung der Kinder aus Umlandgemeinden für ihre Schulen investive Ausgaben getätigt haben und diese Ausgaben - bezogen auf die auswärtigen Schüler - nicht mehr ersetzt bekommen. Auch deswegen sollte eine gesetzliche Regelung abweichender Vereinbarungen nicht erfolgen. Der Wettbewerb darf nur über die Qualität und die Leistung der pädagogischen Arbeit der Schulen erfolgen.

Fazit zum Gesetzentwurf:

Der demografische Wandel wird die Schulen noch auf Jahre beschäftigen. Die Herausforderungen sind nicht nur mit Reformen der Schulstruktur zu bewältigen, es wird dauerhaft den Zwang zur Anpassung geben. Mit dem Rückgang der Schülerzahlen ist eine Reduzierung von Schulstandorten zwingend verbunden. Das Land trägt mit den Personalausgaben 80 % der Kosten einer Schule. Es ist bedenklich, dass in dem Prozess der Schulentwicklung die Träger weitgehend allein gelassen werden. Eine landesweite Planung ist erforderlich. Klare Vorgaben des Bildungsministeriums sind notwendig. Es muss Zielgrößen benennen und deren Umsetzung strikt verfolgen. Die Leitvorstellungen und Instrumente der Raumordnung müssen berücksichtigt werden. Diese Anforderungen werden mit der vorgelegten Schulgesetzänderung nicht aufgegriffen.

Der Landesrechnungshof erwartet die konsequente Anwendung von § 52 i. V. m. der MindGrVO. Es werden zunehmend Schulen mit kleinen Außenstellen genehmigt. Die Bildung von Außenstellen ist unwirtschaftlich und grundsätzlich nicht erforderlich. In der Regel sind genügend Raumkapazitäten an aufnehmenden Schulen vorhanden. Unzumutbare Fahrzeiten ergeben sich nur im Ausnahmefall. Die Größe der Schule ist für den Lernerfolg nicht entscheidend. Mehrfach wird im geänderten SchulG (§§ 56, 60) davon ausgegangen, dass ein Unterlaufen des § 52 i. V. m. der MindGrVO möglich ist und in der Planung entsprechend zu berücksichtigen ist. Dies führt zum Festhalten an kleinen Standorten.

Die geplante Ausgestaltung der Schulart Gemeinschaftsschule lässt die Frage nach dem Sinn der Regionalschule aufkommen. Das Festschreiben paralleler Strukturen mit einem nahezu gleichen Angebot verschärft weiter den vom Landesrechnungshof in seinem Schulbericht 2009 monierten ruinösen Wettbewerb (vgl. Schulbericht 2009, Nr. 8.2, S. 146 „Regionalschulen - Gemeinschaftsschulen - Gymnasien“). Eine wirtschaftliche Lösung ist die Schaffung einer Schule neben dem Gymnasium für alle Schüler der Sekundarstufe I und die Bildung von Oberstufenzentren. Die Gemeinschaftsschule verliert ihren Wesenskern mit dem Verzicht auf den grundsätzlich gemeinsamen Unterricht.

Das Modell G9 an der Schulart Gymnasium ist im Bundesvergleich eine Insellösung. Für die Schülerinnen und Schüler dieses Bildungsgangs entstehen große Probleme bei einem Wohnortwechsel, sogar innerhalb des Landes. Der Bildungsgang G8 muss entfrachtet werden. Damit wird die Nachfrage nach G9 geringer. Je geringer die Nachfrage nach G9 sein wird, umso unwirtschaftlicher wird ein Mischangebot. Das Modell G9 an der Schulart Gymnasium schwächt zusätzlich die Gemeinschaftsschule.

Der Landesrechnungshof hat Zweifel an der Wirtschaftlichkeit der vorliegenden Teilnovellierung des Schulgesetzes. Unberücksichtigt bleiben folgende Handlungsfelder, die ebenfalls in der 17. Wahlperiode aufgegriffen werden sollten:

- Lehrerarbeitszeit,
- Lehrerbesoldung,
- Lehrerausbildung,
- Lehrerfortbildung,
- Schulsozialarbeit,
- Privatschulfinanzierung.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Eggeling