

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Vorsitzende des Bildungsausschusses
Frau Susanne Herold, MdL

Tel. 0431 - 57 00 50 30
Fax: 0431 - 57 00 50 35
e-mail: info@staedteverband-sh.de
Internet: www.staedteverband-sh.de

über Landeshaus

Vorab per Mail Herrn Ole Schmidt
Bildungsausschuss@landtag.ltsh.de

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 17/1634

Unser Zeichen: 40.00.00 zi
(bei Antwort bitte angeben)

Datum: 03.12.2010

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Schulgesetzes und des Mitbestimmungsgesetzes Schleswig-Holstein – LT-Drs. 17/858

Sehr geehrte Damen und Herren,

Der Städteverband Schleswig-Holstein bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme und nimmt die Gelegenheit wahr, im Vorgriff auf die mündliche Anhörung im Bildungsausschuss am 08. Dezember 2010 wesentliche Gesichtspunkte der Stellungnahme auch schriftlich darzulegen.

I. Vorbemerkung:

Das Schulsystem und die Schullandschaft ist durch die Schulgesetznovelle in der vorhergehenden Legislaturperiode in vielfältiger Weise betroffen worden. Aus Sicht des Städteverbandes ist es grundsätzlich notwendig, dass in die in der Schullandschaft betroffenen Akteure, insbesondere die Schülerinnen und Schüler, Schulleitungen, Eltern sowie die Schulträger und Lehrerinnen und Lehrer Planungssicherheit hinsichtlich der äußeren Rahmenbedingungen erhalten. Dies schließt es selbstverständlich nicht aus, dass Schulgesetz punktuell zu überarbeiten und mit Blick auf die Novelle der letzten Legislaturperiode nachzusteuern. Aufgrund der Vielfalt der betroffenen Akteure sollten systematische Änderungen behutsam vorgenommen werden und von dem Leitgedanken der Verlässlichkeit und Nachhaltigkeit getragen sein, die sich insbesondere dann in besonders hohem Maße verwirklichen lassen, wenn die in Betracht gezogenen Änderungen auf einem parteiübergreifenden politischen Konsens gründen.

II. Berücksichtigung der Schulträgerinteressen im Gesamtsystem Schule

Aus Schulträgersicht ergeben sich im Einzelnen folgende Anmerkungen:

1. Keine Stärkung des kommunalen Schulträgers im Bildungssystem

Der Regierungsentwurf hat nicht die Zielsetzung, die Kommunen in ihrer Gesamtverantwortung für die Aufgabe Bildung als Bestandteil der Daseinsvorsorge zu stärken. Es wird nicht die Gelegenheit wahrgenommen, äußere und innere Schulangelegenheiten zusammenzuführen und den Kommunen in ihrer Rolle als Schulträger, aber auch in ihrer Funktion als Aufgabenträger für den gesamten Bildungsbereich, neue Gestaltungsmöglichkeiten zu eröffnen, um die Schule nicht nur als Lern- und Lebensort, sondern auch als wichtige öffentliche Bildungseinrichtung in der Quartiers- und Stadtteilentwicklung fortzuentwickeln.

Besonders deutlich wird die fehlende Berücksichtigung der Schulträgerinteressen an den fehlenden schulgesetzlichen Regelungen zur Schulsozialarbeit und der Verantwortungsübernahme für die Kosten des pädagogischen Personals für die Gestaltung des Ganztagschulbetriebs. Aber auch im Bereich der Schulleiterwahl oder den Regelungen zur Kapazitätsbegrenzung von Schulen ergeben sich Möglichkeiten, den Schulträger in seiner Funktion zu stärken.

2. Unabsehbare Kostenfolgen und unangemessene Verantwortlichkeit

Stattdessen ist der Gesetzentwurf geeignet, punktuell neue Belastungen für die Schulträger zu definieren. Der Gesetzentwurf enthält unter dem Punkt Kosten- und Verwaltungsaufwand ebenso wie bei der vergangenen Schulgesetznovelle noch keine präzisen Angaben zu den Kostenfolgen für die kommunalen Schulträger. Es ist als allgemeiner Erfahrungssatz anzusehen, dass Gesetzesänderungen, die die inneren Schulangelegenheiten betreffen, regelmäßig Einfluss auf den Schulträger als Kostenträger für die Sachausstattung haben werden. Dies wird eindrucksvoll durch die vorangehende Schulgesetznovelle bestätigt. Im Übrigen liegt es auf der Hand, dass individuell abzurechnende Schulkostenbeiträge mehr Verwaltungsaufwand nach sich ziehen, als die Berechnung in pauschalisierter Form.

a) „Wer bestellt, bezahlt“

Unabhängig von den Ausführungen der Vorbemerkung und dem inhaltlichen bildungspolitischen Auseinandersetzung über die Einführung verstärkter äußerer Differenzierung in Gemeinschaftsschulen und der Wiedereinführung von G9-Gymnasien enthalten § 43 Abs. 3 SchulG-E und § 44 Abs. 3 SchulG-E den Vorbehalt der Genehmigungsversagung durch das Ministerium, wenn die Änderungen der inneren Schulangelegenheiten zusätzlichen Sach- oder Raumbedarf verursachen. Diese Re-

gelungen erweisen sich bildungs- und finanzpolitisch als nicht sach- und interessensgerecht.

Unter bildungspolitischen Gesichtspunkten muss der Schulträger davon ausgehen, dass diejenigen Gestaltungsoptionen, die durch den Gesetzgeber durch Aufnahme in das Schulgesetz als bildungspolitisch gewollt oder gewünscht skizziert werden, auch finanzierbar sind und – nach dem Verursacherprinzip - auch finanziert werden. Anders gewendet: Die bildungspolitischen Gestaltungsoptionen dürfen nicht durch die Finanzlage des Sachausstattungsträgers begrenzt sein. Ein Zusammenhang zwischen schulpädagogisch sinnvollen Regelungen und finanzieller Leistungsfähigkeit des Schulträgers besteht insbesondere mit Blick auf die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse nicht. Vielmehr ist der Landesgesetzgeber im Bewusstsein der Finanzlage von Land und Kommunen verpflichtet, nur diejenigen Regelungen gesetzlich zu verankern, die auch finanzierbar sind. Darüber hinaus besteht nach dem Konnexitätsprinzip („wer bestellt, bezahlt“) aus Art. 49 Abs. 2 LV die Verpflichtung, bei Aufgabenerweiterungen einen Kostenausgleich vorzusehen.

b) Verwaltungsaufwand beim Schullastenausgleich

Mit Blick auf die Neuregelung des Schullastenausgleichs wird hinsichtlich des Verwaltungsaufwandes festgestellt, dass die Schulträger sich auf ein verändertes Verfahren einzustellen haben, bei dem in der Umstellungsphase ein gewisser Mehraufwand nicht auszuschließen ist. Das geänderte Verfahren führe aber zu höheren Einnahmen. Die Veränderungen des Schullastenausgleichs werden zu erheblichen Mehraufwand bei den kommunalen Schulträgern führen. Die Regelungen sollten deshalb auch das Ziel verfolgen, den Verwaltungsaufwand zu minimieren. Eine Entlastung tritt allein beim Ministerium ein.

III. Einzelanmerkungen:

1. zu § 4 Abs. 8

Die Regelung wird grundsätzlich begrüßt, könnte aber auch noch weiter gefasst werden im Sinne einer umfassenden Verantwortlichkeit der Schulträger für die Ausnahmen vom Alkoholverbot.

2. zu § 24 Abs. 1

Positiv ist die Regelung, dass nun auch Gemeinschaftsschulen zuständige Schule sind und hier keinen Sonderstatus mehr haben. Der Städteverband Schleswig-Holstein ist der Auffassung, dass die Schulaufsicht die Aufnahmemöglichkeiten **nur im Einvernehmen mit dem Schulträger** unter Berücksichtigung der vorhandenen Raumkapazitäten festsetzen sollte. Ein informelles Abstimmungsverfahren wird von

allen Beteiligten grundsätzlich als notwendig angesehen. Es sollte dann auch Ausdruck in der gesetzlichen Regelung finden.

Im § 24 Abs. 1 (zuständige Schule) ist der neu hinzugefügte letzte Satz missverständlich: *„Eltern oder volljährige Schülerinnen und Schüler, die im Zuständigkeitsbereich einer Schule ihre Wohnung haben, sind nicht zur Anmeldung an dieser Schule verpflichtet.“*

Gemeint ist, dass sie sich auch an anderen Schulen anmelden können. Nicht gemeint sein kann, dass sie sich gar nicht anmelden müssen.

3. zu § 33 Schulleiterinnen und Schulleiter

Neu ist in Abs. 3 die Regelung, dass die Schulleiterinnen und Schulleiter auch gegenüber dem Verwaltungs- und Hilfspersonal des Schulträgers weisungsberechtigt sind. Hier kann sich ein Konflikt ergeben bei der Anweisung zu Aufgaben, die nicht Schulträgerangelegenheit sind und/oder nicht mit dem Aufgabenkatalog des Schulträgers übereinstimmen. Es muss daher die Klarstellung erfolgen, dass im Falle einer konkurrierenden Weisung letztendlich der Schulträger die vorrangige Entscheidung hat. Im Übrigen wird darauf hingewiesen, dass es fraglich ist, ob diese Regelung de lege lata für die an den Schulen eingesetzten Schulsozialarbeiter gilt, da aufgrund der unterschiedlichen Definitionsansätze und Zuständigkeiten (Schulsozialarbeit <-> Jugendsozialarbeit an Schulen) diese nicht eindeutig als Hilfspersonal zu qualifizieren sind. Hier sollte das Schulgesetz auch mit Blick auf die Frage der Einbeziehung der Kosten der Schulsozialarbeit in den Schullastenausgleich eindeutige Regelungen formulieren.

4. zu § 38 Schulleiterwahl

Der Städteverband Schleswig-Holstein tritt dafür ein, die Rechte des Schulträgers bei der Schulleiterwahl zu stärken. Die Schulträger sollten unter Mitwirkung der Schulkonferenz ein gebundenes Vorschlagsrecht für die Besetzung der/des Schulleiters/In erhalten.

5. zu § 40 Ausnahmen

Wie bisher gibt es Gründe, bei denen von einer Wahl abgewichen werden kann. Bisher wurde der Schulleiterwahlausschuss dann **vor** Bestätigung der Einsetzung gehört, nun **„ein Jahr nach Besetzung der Stelle“**. Eine Anhörung kann hier die Besetzung nicht mehr verhindern. Angesichts der Verwaltungsaufwands und der fehlenden Einflussnahme auf die Entscheidung wäre eine solche Regelung entbehrlich. Dieser Regelung wird nicht zugestimmt. Sie sollte ersetzt werden durch „nach Anhörung des Schulträgers“ vor der Einsetzung.

6. zu § 42 Regionalschule und § 43 Gemeinschaftsschule

Die Regelungen enthalten die stärkere Möglichkeit der äußeren Differenzierung.

Durch die Möglichkeit, in der Gemeinschaftsschule nicht nur binnendifferenziert, sondern in differenzierten Lerngruppen sowie in abschlussbezogenen Klassenverbänden zu unterrichten, wird de facto das dreigliedrige Schulsystem wieder eingeführt werden können. Als Schulträger wird hier die Gefahr gesehen, dass die Schulartenangebote in Schleswig-Holstein nicht hinreichend transparent sind, mit der Folge, dass die Eltern bei ihrer Wahlentscheidung die unterschiedlichen schulischen Ausprägungen nicht oder nur sehr schwer nachvollziehen können. Hinzu kommt, dass eine Differenzierung nach abschlussbezogenen Klassenverbänden und differenzierten Lerngruppen die Bereitstellung von zusätzlichen Kapazitäten erfordert. Es ist daher unumgänglich, die Art und Weise sowie den Umfang der Differenzierung mit den Schulträgern abzustimmen.

Es fehlen Regelungen, die den Willen der Schulträger auch zum Inhalt der pädagogischen Arbeit an den Gemeinschaftsschulen sichern. Diese Beschlüsse sind in der Vergangenheit auf der Basis des auch weiterhin zu erstellenden pädagogischen Konzeptes gefasst worden. Die Schulträger müssen erwarten, dass Änderungen der pädagogischen Arbeit dann auch nur wieder durch ein Konzept mit entsprechender Beschlussfassung erfolgen können. Änderungen dürfen nicht alleinige Entscheidung der Schule sein.

Insgesamt ist festzuhalten, dass die Bedingungen der Gemeinschaftsschule wieder in einer Weise verändert werden, die eine erhebliche Unruhe bis hin zu erheblichem Unmut bei den Schulträgern verursachen. Diese Änderungen der Rahmenbedingungen entsprechen nicht dem Bemühen der Schulträger, eine verlässliche und auf Kontinuität ausgerichtete Bildungsinfrastruktur im Schulbereich vorzuhalten. Insbesondere vor dem Hintergrund der vor kurzem getroffenen grundsätzlichen Entscheidungen zu den Schularten und den damit verbundenen Investitionen, erwarten die Schulträger, dass auf ihre Interessen ebenso wie die Interessen der kommunalpolitisch vertretenen Einwohnerschaft in besonderer Weise Rücksicht genommen wird. Es fehlen in diesem Zusammenhang auch Regelungen, die den Willen der Schulträger auch zum Inhalt der pädagogischen Arbeit an den Gemeinschaftsschulen sichern. Die Schulträger müssen erwarten, dass Änderungen der pädagogischen Arbeit dann auch nur wieder durch ein Konzept mit entsprechender Beschlussfassung durch den Schulträger erfolgen können. Die Änderungen dürfen nicht alleinige Entscheidung der Schule sein.

7. zu § 44 Gymnasium

Wir begrüßen, dass im Vergleich zum Referentenentwurf die Ausgestaltung des Gymnasiums im achtjährigen **oder** neunjährigen Bildungsgang an das Einvernehmen des Schulträgers gekoppelt wird.

Weil mit der Entscheidung für G9 im Vergleich zu G8 erhebliche und unterschiedliche bauliche Forderungen verbunden sein werden, bedarf es aber einer klaren Regelung über den Mehrbelastungsausgleich im Rahmen der Konnexitätsregelung des Art. 49 Abs. 2 LV (s.o.). Die Schulträger haben Raumprogramme beschlossen und schon baulich umgesetzt (bzw. erhebliche Planungsleistungen erbracht), die sich aus G8, Kontingentstundentafel und Profiloberstufe ergeben. Jede Veränderung wird Auswirkungen auf den Raumbedarf haben und kann vom Schulträger nicht erneut mit Umbauten umgesetzt werden. Abgesehen davon ist bisher vom Land bestritten worden, dass sich durch das Schulgesetz von 2007 überhaupt notwendige Investitionen für den Schulträger ableiten lassen. Problematisch ist, dass bereits getätigte Investitionen, wie z.B. die Einrichtung einer Mensa, die auf den bei G8 notwendigen Nachmittagsunterricht zurückzuführen ist, durch eine etwaige Umstellung auf G9 überflüssig wird. Bei G9 werden erheblich weniger Kapazitäten im Mensabereich benötigt – es werden Flächen nicht benötigt, die bei Investition und Unterhaltung Mittel dauerhaft binden.

8. § 48 SchulG

Im § 48 Abs. 2 Pkt. 1 (Umfang der Aufgaben des Schulträgers) sollen bei den Kosten für die Unterhaltung und Bewirtschaftung der Gebäude nun ausdrücklich die Mietzinsen bei eigenen Gebäuden durch den Nachsatz

„... sowie Mietzinsen oder vergleichbare regelmäßig wiederkehrende Zahlungen für die Nutzung von Schulgebäuden und –anlagen im Eigentum Dritter.“

ausgeschlossen werden. Das widerspricht dem Ziel, Schulkostenbeiträge (die sich auf § 48 beziehen) kostendeckend berechnen zu können. Eine „Vollkostenrechnung“ wird so nicht erreicht.

9. zu § 111 Schulkostenbeiträge

Die Ziele einer transparenten und gerechten Kostenbeteiligung sowie die Betrachtung der Schule als kostenrechende Einrichtung einer Kommune weisen grundsätzlich in die richtige Richtung. Ein Vollkostenausgleich wäre die gerechteste Alternative.

Sollte der Landesgesetzgeber an dem Ziel des Vollkostenausgleichs festhalten, so ergeben sich aus Gründen der Verwaltungspraktikabilität strukturelle Mindestanforderungen für die Umsetzbarkeit auf kommunaler Ebene.

Die Anforderungen an den Schullastenausgleich lassen sich wie folgt skizzieren:

- a) **Die Regelung muss Rechtssicherheit vermitteln**, d.h. die Vollkostenrechnung darf nicht zu einer Vielzahl von interkommunalen Streitfällen vor den Verwaltungsgerichten führen.
- b) **Eine gleichmäßige Verwaltungspraxis muss gewährleistet sein**. Hierzu ist es notwendig, dass untergesetzlich durch Rechtsverordnung geregelt wird, welche Kosten in den Schullastenausgleich einfließen.
- c) **Der Schullastenausgleich muss umfassend sein**. Hierzu ist es notwendig, dass alle durch den Schulbetrieb beim Schulträger ursächlich entstandene Kosten (einschließlich Investitionen, Kosten der Schulsozialarbeit usw.) abgerechnet werden können.
- d) **Der Schullastenausgleich darf nicht zu erheblichem Verwaltungsmehraufwand bei dem Schulträger führen**. Hierzu ist es notwendig, dass Vereinfachungsregelungen getroffen werden (Bsp. keine individuelle Abrechnung einzelner Schulen eines Schulträgers).
- e) **Der Schullastenausgleich muss ein gesetzlich definiertes in sich geschlossenes und transparentes System sein**. Dies schließt gesetzliche Regelungen über anderweitige Vereinbarungen den Schullastenausgleich betreffend aus.

Richtig ist, dass die höheren Aufwendungen für integrativ beschulte Schülerinnen und Schüler sich im Gastschulbeitrag niederschlagen müssen. Die Regelung zur Berechnung erweist sich indessen als wenig verwaltungspraktikabel. So erfährt der Schulträger in der Regel nicht, bei welchen Schülerinnen und Schülern und in welchem Umfang ein Förderzentrum am Unterricht „mitwirkt“. Die jeweiligen Schüler sind in der Regel an der allgemein bildenden Schule gemeldet und werden dort in der Statistik geführt. Daher können sie von den Kosten des Förderzentrums auch nicht abgezogen werden. Die Formulierung „der dem prozentualen Anteil der Schülerinnen und Schüler entspricht, die zu dem Förderzentrum ein Schulverhältnis begründet haben“ ist nicht ganz klar. Sie wird auch im Abs. 6, der die Berechnung (erneut) regelt, nicht wiederholt. Gemeint sein kann nur der Anteil der Schülerinnen und Schüler, die das Förderzentrum in anderen Schulen betreut, im Verhältnis zu allen Schülerinnen und Schülern, die das Förderzentrum (einschließlich derjenigen mit einem Schulverhältnis zu dem Förderzentrum) überhaupt betreut. Auch das ist jedoch noch nicht angemessen, weil die „Betreuung“ weniger Mittel erfordert, als die „Beschulung“. Teure Hilfsmittel werden ohnehin von der allgemein bildenden Schule bezahlt oder vom Schulträger der Schule zugeordnet, bei der der Schüler ein Schulverhältnis begründet hat.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Joch. von Allwörden', with a long horizontal flourish extending to the right.

Jochen von Allwörden

Geschäftsführendes Vorstandmitglied