



Landesrechnungshof Postfach 3180 24030 Kiel

Vorsitzende des
Bildungsausschusses des
Schleswig-Holsteinischen Landtages
Frau Anke Erdmann, MdL
Landeshaus
24105 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 18/1956

Ihr Schreiben vom
26.09.2013/L 213

Unser Zeichen
2

Telefon 0431 988-0
Durchwahl 988-8950

Datum
7. November 2013

Stellungnahme des Landesrechnungshofs zu den Änderungen am Schleswig-Holsteinischen Schulgesetz

- I. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Schulgesetzes (Landtagsdrucksache 18/1124)**
- II. Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetzes 2014 - Artikel 6, Änderung des Schulgesetzes (Landtagsdrucksache 18/942)**

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,

der Landesrechnungshof dankt für die Gelegenheit, zu den Gesetzentwürfen zur Änderung des Schleswig-Holsteinischen Schulgesetzes Stellung zu nehmen.

Die wesentlichen Neuregelungen sind:

- Der Wegfall der Schulart Regionalschule und damit die Umwandlung der jetzigen Regionalschulen in Gemeinschaftsschulen. Daneben soll es nur noch die Schulart Gymnasium im Bereich der Sekundarstufe I geben. Ehemalige Regionalschulen sollen, anders als die jetzigen Gemeinschaftsschulen, auch mit einer Mindestgröße von 240 Schülerinnen und Schülern dauerhaft betrieben werden können.
- Die Gemeinschaftsschule wird nur noch binnendifferenziert unterrichten. Ausnahmen sind ab der 7. Jahrgangsstufe in einzelnen Fächern und in den Flex-Klassen möglich.

- Gemeinschaftsschulen ohne eigene Oberstufe können Kooperationen mit Schulen mit Oberstufe eingehen, um ihren Schülerinnen und Schülern einen vorgegebenen Weg zum Abitur zu garantieren.
- Der Wegfall der Möglichkeit, einen G9-Bildungsgang am Gymnasium einzurichten. Bis auf die bestehenden G9-Gymnassen wird der G8-Bildungsgang als alleiniger Bildungsgang verbindlich.
- Die Neuregelung der Ersatzschulfinanzierung:
 - Mit der Berücksichtigung einer Sozialversicherungspauschale anstelle der Entwicklung von Pensionsleistungen und Beihilfeaufwendungen des Landes soll ein unangemessenes Partizipieren der Ersatzschulen an den steigenden Versorgungslasten des Landes verhindert werden.
 - Die Berechnungsverfahren der Schülerkostensätze von Schulen der dänischen Minderheit und den sonstigen Ersatzschulen sollen mit der Basis des vorvergangenen Jahres vereinheitlicht und damit aktueller und transparenter werden.
 - Künftig sollen auch Bildungsgänge an Gymnasien oder Gemeinschaftsschulen bezuschusst werden, die zu einem nach dem Schleswig-Holsteinischen Schulgesetz nicht vorgesehenen Abschluss mit Hochschulzugangsberechtigung führen.

Bildung und damit der „richtige“ Weg für ein effizientes Schulsystem wird in der Öffentlichkeit oft kontrovers und mit viel Engagement aller Beteiligten diskutiert. Dies zeigt, welchen gesellschaftlichen Stellenwert dieser für unsere Zukunft so wichtige Bereich hat. Es führt allerdings auch dazu, dass eine Vielzahl von Überzeugungen in die Diskussion gelangt, die in ihrer Folgerichtigkeit nicht immer nachvollziehbar sind. Es ist eine Binsenwahrheit, dass die Ressourcen des Landes begrenzt sind. Vor diesem Hintergrund ist es umso wichtiger, dass Mittel effizient und wirtschaftlich eingesetzt werden. Jeder für den schulischen Erfolg der Schülerin oder des Schülers unnötig ausgegebene Euro fehlt sonst an einer anderen Stelle. Der **demografische Wandel muss als Chance verstanden werden**, damit Aufgaben der Zukunft, wie beispielsweise die Inklusion, finanziert werden können.

Der **Landesrechnungshof** hat aufgrund seiner Prüferkenntnisse **Grundsätze für ein wirtschaftliches Schulsystem** dargelegt. Insbesondere dem Schulbericht 2009 können diese Grundsätze entnommen werden, sie haben weiterhin Gültigkeit. Eine zentrale Erkenntnis zum Schulsystem lautet: *„Eine konsequent wirtschaftliche Lösung wäre die Schaffung einer Schule für alle Schülerinnen und Schüler der Sekundarstufe I und die Bildung von Oberstufenzentren. Zumindest sollte es neben dem Gymnasium nur eine weitere Schulform geben.“* Vor diesem Hintergrund ist es

richtig, dass die Schulgesetzänderung zur **Straffung der Schulstruktur** genutzt wird.

Genauso erfreulich ist die **Abkehr vom unwirtschaftlichen parallelen Betrieb von G8 und G9** an den Gymnasien. Der Landesrechnungshof erinnert hierbei daran, dass dies keinesfalls eine Schülerin oder einen Schüler daran hindert, weiterhin das Abitur nach 9 Jahren - an der Gemeinschaftsschule - anzustreben.

Die **Neuregelung der Ersatzschulfinanzierung** wurde im Vorwege in einer Arbeitsgruppe mit Vertretern von Trägern der freien Schulen abgestimmt. Die gefundenen Regelungen enthalten Ansätze, die auf Anregungen von Prüfungsfeststellungen des Landesrechnungshofs zurückzuführen sind. Zu nennen sind die weitergehende Pauschalierung und Dynamisierung der Schülerkostensatzberechnung und damit eine Vereinfachung des Verfahrens. Die grundsätzliche Gleichbehandlung von Schulen der dänischen Minderheit und sonstigen Ersatzschulen gehört ebenso dazu wie die Berücksichtigung von alternativen Abschlüssen in der Förderung.

Der Landtag hat zur Neuregelung der Ersatzschulfinanzierung u. a. beschlossen (Landtagsdrucksache 18/116 mit Beschluss vom 23.08.2012): *„Darüber hinaus soll der Gesetzentwurf Regelungen beinhalten, die die **Einhaltung des Sonderungsverbot**es sicherstellen.“* Bisher ist die Ausgestaltung des Sonderungsverbots bei der Anwendung durch die Schulaufsicht auszulegen. Obwohl es höchstrichterliche Urteile hierzu gibt, ist das Ergebnis in den Bundesländern unterschiedlich. Eine Normierung böte den Vorteil, dass erweiterte Spielräume für die Träger festgelegt werden können. In jedem Fall bleibt die Problematik, dass jahrzehntelang die Einhaltung des Sonderungsverbots versäumt wurde und damit auch ein Bestandsschutz besteht. Sollte das Land den erklärten politischen Willen haben, dass es auch freie Schulen mit höheren Elternbeiträgen geben soll, empfiehlt sich eine Initiative auf Bundesebene, um das Sonderungsverbot im Grundgesetz auf den Prüfstand zu stellen.

Der Landesrechnungshof benennt **Handlungsfelder**, die bisher noch nicht angegangen wurden:

- Der **Bestandsschutz der G9-Bildungsgänge** an den Gymnasien ist unwirtschaftlich. Erst wenn keine G9-Bildungsgänge an Gymnasien mehr vorhanden sind, kann die Verknüpfung von Oberstufen an Gemeinschaftsschule und Gymnasium - die alle Schulen dieser Schularten betrifft - aufgelöst werden. Erst dann lassen sich effektiv die Belastungen durch die G8-Bildungsgänge durch Verschiebung in die Oberstufe verringern. Konsequenz wäre die vollständige Lösung vom Y-Modell.

- Schulen mit Schülerzahlen nah an der wirtschaftlichen Mindestgröße müssen die Ausnahme in dünn besiedelten Gebieten bleiben. Rahmen und **Zielgrößen** müssen vom Bildungsministerium benannt und rechtzeitig Handlungsbedarf aufgezeigt werden. Die Festlegung von Mindestgrößen von Schulen bei zurückgehenden Schülerzahlen reicht nicht aus. Die **Schulentwicklungsplanung** muss darüber Auskunft geben, welche Standorte langfristig eine Zukunft haben. Dies kann nur gelingen, wenn auch Ziele benannt werden und Planungssicherheit geschaffen wird. Die Alternative ist ein Verdrängungswettbewerb, bei dem sich nicht zwangsläufig die sinnvollste Lösung durchsetzt. Durchsetzen werden sich solche Standorte, deren Träger den längeren Atem haben - auf Kosten öffentlicher Mittel. Dieser Prozess ist bereits erkennbar.
- Die Schulträger sollten die Möglichkeit erhalten, **Oberstufenzentren** einzurichten. Gerade in Ballungszentren ist das Potenzial für größere Einheiten vorhanden. Die Umstellung auf die Profioberstufe macht eine Zusammenführung von Schülerinnen und Schülern mehrerer Schulen einer Region in der Sekundarstufe II noch sinnvoller: Nur in größeren Einheiten ist ein über das Pflichtangebot hinausgehendes Profilanangebot wirtschaftlich umsetzbar.
- Im Bereich der **Ersatzschulfinanzierung** sind neben dem Sonderungsverbot (s. o.) weitere Handlungsfelder auszumachen:
 - Die freien Schulen (ohne Schulen der dänischen Minderheit) sind in ihrem Wesen angelegt als Alternative zum öffentlichen Schulsystem. Die Orientierung am öffentlichen Schulsystem sorgt daher in der Finanzierung immer für Unschärfen. Für die allgemein bildenden Schulen wäre bei der Finanzierung die Orientierung an den **Schulstufen** eine konsequente Lösung.
 - Bei den allgemein bildenden Schulen, deren Einzugsbereich über Schleswig-Holstein hinausreicht, wirkt sich die **Landeskinderklausel** negativ auf die finanzielle Situation aus. Eine Vereinbarung über die Erstattung von Schulkostenbeiträgen ist nur mit der Freien und Hansestadt Hamburg geschlossen worden. Bei einigen Schulen führt dies dazu, dass sie für fast ein Viertel der Schülerinnen und Schüler keine Zuschüsse vom Land erhalten. Der Schulträger steht in dem kaum lösbaren Konflikt, entweder keine Schülerinnen und Schüler aus anderen Ländern mehr aufzunehmen oder (noch) höhere, gegen das Sonderungsverbot verstoßende Schulgelder zu erheben, um dadurch die Einnahmefälle zu kompensieren. Im Gegensatz zu den Fällen von auswärtigen Studentinnen und Studenten verneint das Land einen gesamtwirtschaftlichen Vorteil bei der Zuwanderung von Schülerinnen und Schülern an privaten Schulen nach Schleswig-Holstein. Die Klage über „Kleinstaaterei“ im Bildungsbereich sollte sich nicht nur auf divergierende Organisationsstrukturen beziehen. Auch die Landeskinderklausel ist ein Beispiel.

- Die Berücksichtigung einer **Investitionskostenpauschale** von 250 € pro Schülerin/Schüler stellt eine Verwaltungsvereinfachung dar. Es muss jedoch berücksichtigt werden, dass die zukünftigen Zahlungen für Investitionen damit höher sein werden als die Zuwendungen für Investitionen der Ersatzschulen in den vergangenen Jahren. Auch besteht keine Möglichkeit mehr, neu aufwachsende Schulen bei anfänglich hohen Investitionsbedarfen gezielt zu fördern.
- Die sonstigen privaten Schulen teilen sich hinsichtlich ihrer Finanzstärke in „alt-eingesessene“ und „neue“ Schulen. Schulen, welche die Wartefrist innerhalb der letzten 15 Jahre durchlaufen haben, tragen noch immer schwer an den fehlenden Zuschüssen der ersten Jahre. Erst über einen langen Zeitraum kann eine Schule ihre Finanzen ins Gleichgewicht bringen. Eine Möglichkeit ist die Verkürzung der **Wartefrist** auf ein Jahr. Wenn die Finanzierung zukünftig rückwirkend ohne vorherige Abschläge erfolgt, setzt die Bezuschussung erstmals nach dem 2. Jahr des Schulbetriebs auf Grundlage der tatsächlichen Schülerzahlen ein. Damit wäre auch das Finanzierungsverfahren für die weiteren Jahre stark vereinfacht und vorhersehbarer gestaltet. Die Belastung des Haushalts setzt wie bisher erst nach dem 2. Jahr des Schulbetriebs ein. Die Überbrückungszeit ist für die Schule gleich, es erfolgt daher keine Sinnentleerung der Wartefrist (Vorschlag des Landesrechnungshofs siehe Umdruck 17/1642 und Umdruck 17/1723).

Zu den konkreten Änderungen ist in der Reihenfolge der Ziffern des Artikels 1 des Entwurfs des Gesetzes zur Änderung des Schulgesetzes Folgendes festzustellen:

Ziff. 4 g):

Zu § 4 SchulG - Pädagogische Ziele

Durch die Änderungen wird die Schule angehalten, die Sprache der friesischen Volksgruppe zu schützen und zu fördern. Diese zusätzliche Aufgabe kann nur mit einem Mehraufwand an Lehrerstunden bzw. einer Verschiebung von Ressourcen erfüllt werden. Die Kosten werden nicht beziffert.

Ziff. 7 c):

Zu § 9 Abs. 3 SchulG - Schularten

Mit der Modifizierung dieses Absatzes wird festgelegt, dass nur noch das Gymnasium eine Orientierungsstufe in den Jahrgangsstufen 5 und 6 beinhaltet. Es ist die Frage zu stellen, ob dieses „Überbleibsel“ des 3-gliedrigen Schulsystems in dieser Form (siehe OStVO) noch erforderlich ist. Die klammerbildende Funktion (§ 5 OStVO) über die verschiedenen Schularten hinweg ist jedenfalls obsolet und das Konstrukt somit nach seinem ursprünglichen Sinne hinfällig.

Ziff. 18:

Zu § 30 SchulG - Erhebung und Verarbeitung von Daten

Zum Schutz der Datenschutzrechte von Schülern sind im § 30 Abs. 1 SchulG die personenbezogenen Merkmale, die die Schule erheben darf, gesetzlich fixiert. Im Hinblick auf die im Jahr 2015 auslaufende Vereinbarung mit der Freien und Hansestadt Hamburg zum Ausgleich von Schülerkosten (Gastschulabkommen) ist es nicht allein zwingend zu wissen, wie viele Schüler ihren Hauptwohnsitz in Hamburg haben. Genauso wichtig ist die Information, wie viele Hamburger Jugendliche in einer sozialen Einrichtung in Schleswig-Holstein betreut werden. Dies war ein Problem bei den Verhandlungen im Jahr 2010 und hat die Verhandlungsposition des Landes geschwächt. Der Merkmalkatalog im Schulgesetz sollte hierzu um die entsprechende Angabe erweitert werden.

Die vom Landesrechnungshof bereits gegenüber dem Bildungsministerium geäußerten Bedenken hinsichtlich der eingeschränkten Möglichkeiten zur Auftragsdatenverwaltung in den Schulen sind nun auch in der Stellungnahme des ULD (Umdruck 18/1906) treffend beschrieben. Der Landesrechnungshof schließt sich dessen Formulierungsvorschlag für § 30 Abs. 2 SchulG an.

Ziff. 24:

Zu § 42 SchulG - gestrichen (Regionalschule)

Die Streichung der Schulart Regionalschule hat der Landesrechnungshof bereits im Schulbericht 2009 (S. 23) gefordert.

Ziff. 25 aa):

Zu § 43 Abs. 1 SchulG - Gemeinschaftsschule

Mit dieser Änderung wird der binnendifferenzierte Unterricht in der Gemeinschaftsschule für verbindlich erklärt. Damit geht die Formulierung in ihrer Absolutheit sogar über die von 2007 hinaus („... vor allem durch Formen binnendifferenzierenden Unterrichts.“). Ausnahmen können ab der Jahrgangsstufe 7 in einzelnen Fächer durch Differenzierung nach Leistung und Neigung erfolgen. Die Schulartstruktur wird hierdurch erheblich vereinfacht und entspricht damit der vielfach geäußerten Forderung des Landesrechnungshofs.

Ziff. 25 e):

Zu § 43 Abs. 6 SchulG - Gemeinschaftsschule

Nunmehr gesetzlich geregelt wird die Möglichkeit von Kooperationsvereinbarungen - durch Anzeige beim Bildungsministerium - zwischen Gemeinschaftsschulen ohne

eigene Oberstufe und Schulen mit Oberstufe (einschließlich Berufliches Gymnasium). Ziel ist insbesondere die verbindliche Übernahme von Abiturienten. In der Stellungnahme zum Vorschaltgesetz (Einrichtung von neuen Oberstufen an Gemeinschaftsschulen) hat der Landesrechnungshof (Umdruck 18/678) u. a. festgestellt: *„Es muss Ziel sein, jedem Schüler und jeder Schülerin entsprechend der individuellen Leistungsfähigkeit einen obligatorischen Abschluss bis hin zum Abitur anzubieten.“* Die Regelung ist jedoch so ausgestaltet, dass es in das Ermessen der Gemeinschaftsschulen gestellt ist, ob sie eine Kooperation eingehen wollen. Dies greift zu kurz. In der Gemeinschaftsschule ohne eigene Oberstufe sollte die Kooperation mit einer Schule mit Oberstufe nicht nur optional, sondern verpflichtend sein.

Ziff. 26 a):

Zu § 44 Abs. 2 SchulG - Gymnasium

Das Gymnasium wird wieder auf den 8-jährigen Bildungsgang festgelegt. Die Regelungen zur Einführung eines 9-jährigen Bildungsgangs werden ersatzlos gestrichen. In den Bemerkungen 2012 (Nr. 13) hat der Landesrechnungshof festgestellt: *„Der parallele Betrieb von G8- und G9-Bildungsgängen an einer Schule ist unwirtschaftlich.“* Mit den vorgelegten Änderungen sind zumindest keine weiteren parallelen Bildungsgänge an einer Schule möglich.

Ziff. 29):

Zu § 48 Abs. 1 Ziff. 1 SchulG - Umfang der Aufgaben (der Träger)

Die Erweiterung dieser Vorschrift stellt sicher, dass schon bei der Aufstellung der Schulentwicklungspläne der Schulträger die Belange der umliegenden Träger Berücksichtigung finden.

Mit der beabsichtigten Aufhebung des Landesentwicklungsgrundsatzgesetzes entfallen wichtige Grundsätze für den Bildungsbereich. So sieht beispielsweise § 12 Abs. 2 LEntwGrSG bisher vor: *„Die Bildungsangebote sind in einer pädagogisch sachgerechten und ökonomisch vertretbaren Größe sowie ihrer räumlichen Verteilung so zu erhalten oder auszubauen, dass regionale und soziale Unterschiede in den Bildungschancen abgebaut werden. Die Zusammenarbeit benachbarter Bildungseinrichtungen trägt hierzu bei und soll ausgebaut werden.“*

Es ist sinnvoll, dass Grundsätze staatlicher Planung auch zukünftig als verbindliche Rechtsnorm vorhanden sind. Hierzu lediglich im Landesentwicklungsplan Aussagen zu treffen, ist nicht ausreichend.

Es wird vorgeschlagen, § 51 SchulG neu zu fassen:

„Die Kreise sind verpflichtet, eine Schulentwicklungsplanung unter Berücksichtigung der Jugendhilfeplanung und der Schulen in freier Trägerschaft aufzustellen und fortzuschreiben. Die Schulentwicklungsplanung hat das Ziel, Bildungsangebote in einer pädagogisch sachgerechten und ökonomisch vertretbaren Größe sowie in ihrer räumlichen Verteilung so zu erhalten oder auszubauen, dass regionale und soziale Unterschiede in den Bildungschancen abgebaut werden. Die Zusammenarbeit benachbarter Bildungseinrichtungen trägt hierzu bei und soll ausgebaut werden. Die Schulentwicklungsplanung ist mit den Schulträgern im Kreis und kreisübergreifend abzustimmen.“

Ziff. 68:

Zu § 146 Abs. 2 SchulG - Fortgeltende Rechte und Bestimmungen

Hier wird der Bestandsschutz vorhandener G9-Zweige an Gymnasien geregelt. Gleichzeitig wird die Möglichkeit zur Rückkehr zu G8-Bildungsgängen festgelegt. Der Landesrechnungshof hat in seinen Bemerkungen 2012 (Nr. 13) gefordert: *„Um ein Mindestmaß an wirtschaftlichen Organisationsgrößen zu erhalten, dürfen keine parallelen G8- und G9- Bildungsgänge mehr genehmigt werden.“* Die Änderung des Schulgesetzes erfüllt somit die Mindestforderung des Landesrechnungshofs. Konsequenter wäre das Auslaufen der G9-Bildungsgänge (Y-Modell) und die Rückkehr zum G8 in der Form, wie es in 2007 festgelegt war. Dies böte die Gelegenheit, die erhöhten (Stunden-)Belastungen der Schüler nicht nur in die Sekundarstufe I, sondern auch in die Sekundarstufe II zu legen. Welche Folgen im Schulbetrieb bei der Vermischung der G8- und G9-Angebote entstehen, zeigt der letzte Satz: Wiederholer können evtl. nicht mehr in ihrem Bildungsgang unterrichtet werden.

Ziff. 69:

Zu § 147 Abs. 1 SchulG - Übergangsbestimmungen für im Schuljahr 2013/2014 bestehende Regionalschulen

Hiernach können ehemalige Regionalschulen als Gemeinschaftsschulen mit 240 Schülerinnen und Schülern weitergeführt werden. Laut MindGrVO sind für den Betrieb einer Gemeinschaftsschule mindestens 300 Schülerinnen und Schüler in der Sekundarstufe I nötig. Durch den binnendifferenzierten Unterricht ergeben sich darunter evident unwirtschaftliche Systeme. Zumindest sollte diesen Schulen eine Übergangsfrist für das Erreichen von 300 Schülerinnen und Schülern auferlegt werden. Noch 2010 hat das Bildungsministerium in einer Stellungnahme (Umdruck 17/1534) zum Schulbericht 2009 des Landesrechnungshofs festgestellt: *„Die Mindestgröße von 300 Schülerinnen und Schülern bei Gemeinschaftsschulen (...) sind dabei nicht als Normgröße anzusehen, sondern als absolute Untergrenze.“* Mit der Festlegung auf 240 Schülerinnen und

Schüler für ehemalige Regionalschulen wird somit ein politisch motivierter, aber aus wirtschaftlicher Sicht ungeeigneter Wert gesetzlich fixiert.

Fazit:

Die Schulgesetzänderungen greifen zum großen Teil die vom Landesrechnungshof seit Jahren vorgetragene Prüfungsergebnisse und Empfehlungen auf. Allerdings wird bei einigen Lösungen noch nicht konsequent genug nach den Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit vorgegangen.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Dr. Eggeling