

Städtetag NRW · Postfach 51 06 20 · 50942 Köln

Ministerium für Schule und Weiterbildung
des Landes Nordrhein-Westfalen

40190 Düsseldorf

Marienburg
Lindenallee 13 - 17
50968 Köln

22.02.06/ayd

Telefon +49 221 3771-0
Durchwahl 3771-2 65
Telefax +49 221 3771-1 77

E-Mail

Klaus.hebborn
@staedtetag.de

Bearbeitet von
Klaus Hebborn

Aktenzeichen
40.20.04 N

Zweites Gesetz zur Änderung des Schulgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen (2. Schulrechtsänderungsgesetz)

Ihr Schreiben vom 25.01.2006; Az.: 221.2.02.01-29657/06

Sehr geehrte Damen und Herren,

für die Übersendung des o. a. Gesetzentwurfes und die Gelegenheit zur Stellungnahme danken wir Ihnen.

Wir kritisieren mit Nachdruck die eingeräumte kurze Frist zur Stellungnahme von lediglich vier Wochen. Wenngleich mit Blick auf das geplante Inkrafttreten des novellierten Schulgesetzes zum Schuljahresbeginn 2006/07 das Interesse der Landesregierung an einem zügigen Gesetzgebungsverfahren nachvollzogen werden kann, erscheint eine derart kurze Frist angesichts der komplexen Änderungen des Schulgesetzes nicht akzeptabel. Sie lässt eine geordnete Beratung der zahlreichen Detailänderungen in unseren Verbandsgremien jedenfalls kaum zu.

Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich vorrangig auf die in Art. 1 des Referententwurfes aufgeführten Änderungen des Schulgesetzes NRW. Dabei beschränken sie sich weitgehend auf diejenigen Regelungen, denen besondere kommunale Relevanz zukommt. Unter Ziffer III. werden notwendige Neuregelungen behandelt, die im vorliegenden Gesetzentwurf nicht bzw. nicht ausreichend vorgesehen sind.

I. Allgemeine Anmerkungen

1. Unterstützung des Ziels eines chancengleichen Schulwesens

Der Städtetag Nordrhein-Westfalen unterstützt im Grundsatz die mit der Gesetzesnovellierung angestrebte Modernisierung des Schulwesens. Dies gilt insbesondere für das in der allgemeinen Begründung zum Gesetzentwurf formulierte Ziel, das Schulwesen in Nordrhein-Westfalen im Hinblick auf individuelle Förderung und Chancengleichheit für jedes Kind bzw. Jugendlichen unabhängig von der sozialen Herkunft weiter zu entwickeln.

2. Keine Aushöhlung kommunaler Rechte im Schulwesen

Zur Erreichung der bildungspolitischen Ziele der Schulgesetznovellierung sollen die Schulen ihr eigenes pädagogisches Profil entwickeln und in ihrer Selbständigkeit und Eigenverantwortung gestärkt werden. Die Rolle des Staates soll auf die Vorgabe von Standards, Lernzielen und Rahmenvorgaben beschränkt werden. Diesem Anspruch wird der vorliegende Gesetzentwurf aus kommunaler Sicht nicht gerecht. Er sieht in einer Reihe von Punkten Änderungen vor, die erhebliche Auswirkungen auf die kommunale Schulträgerschaft haben.

Insgesamt ist festzustellen, dass kommunale Gestaltungsmöglichkeiten und Entscheidungsrechte in erheblichem Umfang eingeschränkt werden. Die Rolle der Kommunen droht auf die Finanzierungszuständigkeit und den bloßen Gesetzesvollzug reduziert zu werden. Besonders deutlich wird dies bei der geplanten Abschaffung der Schulbezirke sowie bei der vorgesehenen Neuregelung der Schulleiterwahl. Auch die Möglichkeiten der Kommunen zur bedarfsgerechten Organisation des Schulangebotes vor Ort werden eingeschränkt. Gleichzeitig sollen den Kommunen jedoch zusätzliche finanzielle Lasten aufgebürdet werden.

Dies ist ein Rückschritt gegenüber der in den letzten Jahren zwischen Land und Kommunen entwickelten Zusammenarbeit und wird entschieden abgelehnt.

Diese vorgesehenen Maßnahmen widersprechen nicht nur der Aussage des Ministerpräsidenten, die kommunale Selbstverwaltung zu stärken und Zuständigkeiten möglichst ortsnah in den Kommunen anzusiedeln. Sie tragen auch nicht dem Umstand Rechnung, dass in den vergangenen Jahren vielfach ein Paradigmenwechsel im Hinblick auf die Wahrnehmung der Schulträgerrolle stattgefunden hat: An die Stelle vorrangiger Sachaufwandsträgerschaft ist in vielen Städten und Gemeinden das Bestreben getreten, auf eine zukunftsfähige Schulentwicklung vor Ort und die Qualität der Schulen stärker hinzuwirken. Kommunale Schulträgerschaft im herkömmlichen Sinne wandelt sich zunehmend zu einer ganzheitlichen Sichtweise von Schulpolitik. Der Wechsel des kommunalen Aufgabenverständnisses im Schulbereich ist nicht nur als Beitrag zur Qualitätsverbesserung nach dem schlechten Abschneiden deutscher Schüler/innen bei der Pisa-Studie zu sehen; er resultiert vielmehr aus der Erkenntnis, dass ein modernes und funktionierendes Schulwesen sowie entsprechend qualifizierte Bürger/innen im Hinblick auf die örtliche Struktur- und Wirtschaftsentwicklung eine zentrale Bedeutung zukommt.

Das veränderte Selbstverständnis der Städte wird häufig mit dem Begriff der „erweiterten Schulträgerschaft“ umschrieben. Erweiterte Schulträgerschaft meint dabei nicht die Übernahme von Aufgaben des Landes im Schulwesen ohne entsprechenden Kostenausgleich. Der Begriff bezeichnet vielmehr ein neues, auf Gestaltung, Vernetzung und Unterstützung angelegtes Verständnis von Schulträgerschaft. Ein derart definiertes Schulträgerverständ-

nis ist gleichzeitig die Brücke zur Überwindung der schematischen und praxisfremden Zuständigkeitsaufteilung zu Gunsten einer konstruktiven und kontinuierlichen Zusammenarbeit von Land und Kommunen auf der örtlichen Ebene. Voraussetzung für ein entsprechendes Engagement der Kommunen sind jedoch Gestaltungsspielräume und Entscheidungsrechte.

Die mit der Novellierung des Schulgesetzes vorgesehene Einschränkung kommunaler Rechte bei gleichzeitiger Übertragung zusätzlicher finanzieller Lasten entspricht somit nicht der Entwicklung der letzten Jahre. Anstatt kommunale Rechte einzuschränken, sollte das Land den notwendigen rechtlichen und finanziellen Rahmen setzen und Qualitätsstandards einschließlich deren Evaluation sicherstellen. Die lokalen Akteure, d. h. Schulen, Schulträger und Schulaufsicht, müssen konsequent im Hinblick auf eine bedarfsgerechte und kooperative Gestaltung des örtlichen Schulangebotes gestärkt werden. Der vorliegende Gesetzentwurf trägt diesen Anforderungen nicht Rechnung und bedarf daher hinsichtlich der Schulträgerrolle einer grundlegenden Änderung.

3. Notwendigkeit von Unterstützungsstrukturen auf der örtlichen Ebene

Der Gesetzentwurf sieht weitergehende Schritte zur Ausweitung von Eigenverantwortung und Selbständigkeit der Schulen vor. Diese werden befürwortet und grundsätzlich unterstützt.

Damit die zusätzlichen Kompetenzen und Verantwortlichkeiten der Schulen auch tatsächlich umgesetzt werden können, ist eine ortsnahe Unterstützungsstruktur unverzichtbar. Ansonsten läuft das Ziel stärkerer Selbständigkeit und Eigenverantwortung der Schulen in die Leere. Insbesondere im Hinblick auf weitergehende Aufgaben und Kompetenzen der Schulen in den Bereichen Personalbewirtschaftung und -entwicklung benötigen die Schulen Unterstützung und Beratung auf der örtlichen Ebene.

Eine entsprechende Unterstützungsstruktur kann aus unserer Sicht nur durch eine Reform der Schulaufsicht effektiv und effizient mit vertretbarem Kostenaufwand realisiert werden. Die Schulaufsicht muss künftig dezentral organisiert und mit der Kompetenz für alle Schulformen vor Ort ausgestattet sein, um die Schulen umfassend in allen rechtlichen und pädagogischen Fragen zu beraten oder Fehlern entgegen zu wirken. Darüber hinaus sind neue Formen dezentraler Steuerung und Unterstützung der Schulen in Kooperation von Schulaufsicht und Schulträgern auf der örtlichen Ebene zu entwickeln.

Der Gesetzentwurf lässt offen, wie die Unterstützungsstruktur organisiert und wie bzw. von wem sie zu finanzieren ist. Die diesbezüglich eingeleiteten Reformen der früheren Landesregierung werden lediglich zurückgenommen. Ein Konzept für eine nachhaltige Reform der Schulaufsicht im o. a. Sinne enthält der Gesetzentwurf hingegen bisher nicht.

Wir halten daher eine Ergänzung des Gesetzentwurfes dahingehend für notwendig, die Schulaufsicht dezentral bei den örtlichen Schulämtern mit der Zuständigkeit für alle Schulformen anzusiedeln. Weitergehende Ausführungen hierzu werden unter Ziffer II. 16. unserer Stellungnahme getroffen.

4. Ausgleich zusätzlicher kommunaler Belastungen

Der Gesetzentwurf weist im Hinblick auf die Finanzierung der verschiedenen, auch aus kommunaler Sicht unterstützenswerten bildungspolitischen Ziele erhebliche Mängel auf. Der Referentenentwurf, seine Begründung und auch die bisher bekannten Eckpunkte für den Landeshaushalt 2006 lassen nicht erkennen, dass seitens des Landes die zur Realisie-

rung der bildungspolitischen Zielsetzungen und Neuregelungen erforderlichen Ressourcen im bedarfsgerechten Umfang zur Verfügung gestellt werden. Dies gilt beispielsweise für die Einführung von Sprachtests im vorschulischen Bereich und die Ausweitung von Sprachfördermaßnahmen sowie für die angesprochene Weiterentwicklung von Eigenverantwortung und Selbständigkeit der Schulen. Es ist davon auszugehen, dass bei der Organisation und Durchführung dieser Maßnahmen auf der kommunalen Ebene im Bereich des Verwaltungspersonals und des Verwaltungsaufwands insgesamt zusätzliche Belastungen in erheblichem Umfang für die Schulträger entstehen werden.

Besonders zu kritisieren ist in diesem Zusammenhang, dass die vorgesehene Gleichstellung von ALG II-Empfängern mit Sozialhilfeempfängern bei der Lernmittelfreiheit ohne die zwingend vorgeschriebenen Verfahrensregelungen nach dem Konnexitätsausführungsgesetz (Kostenfolgeabschätzung) und ohne materielle Belastungsausgleichsregelung in den Referentenentwurf aufgenommen worden ist.

Insgesamt lässt der Gesetzentwurf im Hinblick auf die Kostenauswirkungen und den sich daraus ergebenden Ausgleichsbedarf klare Aussagen vielfach vermissen. Die Landesregierung wird daher aufgefordert, belastbare Aussagen zu den verschiedenen Maßnahmen und Neuerungen, soweit sie kommunale Zuständigkeiten und Ressourcen betreffen, unter Beachtung des Konnexitätsprinzips sowie des Konnexitätsausführungsgesetzes zu machen. Andernfalls sehen sich die Städte außer Stande, diese umzusetzen. Weitere Ausführungen, insbesondere zur gesetzlichen Neuregelung der Eigenanteile bei Lernmittelfreiheit und Schülerfahrkosten, werden im Kontext der Anmerkungen zu den Einzelregelungen des Gesetzentwurfes unter Ziffer II. getroffen.

Über die Einzelregelungen hinaus erscheint eine grundsätzliche Neuregelung der Finanzverantwortung zwischen Kommunen und Land aus kommunaler Sicht erforderlich. Entsprechende Ausführungen enthält Ziffer III. unserer Stellungnahme.

II. Stellungnahme zu einzelnen Regelungen des Gesetzentwurfes

Die nachfolgenden Ausführungen konzentrieren sich auf die wichtigsten kommunalrelevanten Neuregelungen des Gesetzentwurfes.

1. Grundschule – Schuleingangsphase, Grundschulempfehlung

(§ 11 Abs. 2, Abs. 4)

Nach der Regelung des Gesetzentwurfes ist die Gleichrangigkeit von jahrgangsbezogener und jahrgangsübergreifender Unterrichtsorganisation in der Schuleingangsphase vorgesehen. Die Entscheidung hierüber soll durch die Schulkonferenz getroffen werden.

Wenngleich es sich bei der vorgesehenen Regelung primär um eine innere Schulangelegenheit handelt, könnten sich für die Schulträger zusätzliche finanzielle Belastungen ergeben. Nach Informationen unserer Mitglieder melden die Schulen zunehmend Bedarf nach zusätzlichen Gruppenräumen für die Durchführung der neu gestalteten Schuleingangsphase an. Sollte sich dieser Trend fortsetzen, sind die zusätzlichen Kosten vom Land auszugleichen.

Die vorgesehene stärker verpflichtende Grundschulempfehlung ist ebenfalls vordergründig eine innere Schulangelegenheit. Sie hat jedoch erhebliche Auswirkungen auf die

kommunale Schulentwicklungsplanung, und zwar dahingehend, dass dadurch Planungsunsicherheit im Hinblick auf Übergänge bzw. Übergangsquoten entsteht. Für die Schulträger bedeutet dies, dass gegebenenfalls höhere Kosten durch das Vorhalten entsprechender Schulraumkapazitäten entstehen. Eine in diesem Zusammenhang zu klärende Frage ist, inwieweit durch die Grundschulempfehlung ein Rechtsanspruch auf Aufnahme in eine bestimmte Schulform entsteht. Im Gesetzentwurf sollte eine diesbezüglich klare und verbindliche Aussage getroffen werden.

2. Neuordnung des Gymnasiums und der gymnasialen Oberstufe (§ 16 Abs. 4; § 18)

Vorgesehen ist die Neuorganisation des Bildungsgangs im Gymnasium in der Sekundarstufe I. Der mittlere Schulabschluss (Fachoberschulreife) soll nicht mehr in der Sekundarstufe I, sondern am Ende der künftig zur Sekundarstufe II zählenden Jahrgangsstufe 10 vergeben werden. Die gymnasiale Oberstufe soll künftig die Jahrgangsstufen 10 bis 12 (Einführungsphase und Qualifikationsphase) umfassen.

Gegen die Neuorganisation des Bildungsgangs im Gymnasium bestehen in zweifacher Hinsicht Bedenken: Zum einen wird das Gymnasium damit von den anderen Schulformen der Sekundarstufe I abgekoppelt. Die mit dem Gesetzentwurf intendierten Übergangsmöglichkeiten von anderen Schulformen der Sekundarstufe I, insbesondere Aufstiege, würden aufgrund der fehlenden Kompatibilität der unterschiedlichen Schulformen erschwert. Dies ist bildungspolitisch sowie mit Blick auf die beabsichtigte Erhöhung der Durchlässigkeit des Schulsystems bedenklich. Die bereits durch das geltende Schulrecht vorgenommene Verkürzung der Schulzeit bis zum Abitur würde künftig praktisch nur für Absolventen des Gymnasiums gelten. Durch die Neugestaltung des gymnasialen Bildungsgangs in der Sekundarstufe I in der vorgesehenen Form würde auch die vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung notwendige Möglichkeit, Verbundschulen gegebenenfalls unter Einbeziehung von Gymnasien zu bilden, unmöglich gemacht (vgl. die Ausführungen unter Punkt II.13). Im Übrigen führt die unterschiedliche Strukturierung der Sekundarstufe I an Gymnasien und den übrigen Schulformen der Sekundarstufe I zur weiteren Verstärkung von Intransparenz und Unübersichtlichkeit des Schulwesens insgesamt.

Zum anderen soll die beabsichtigte Schulzeitverkürzung am Gymnasium nunmehr nahezu vollständig in den Klassen 5 bis 9 umgesetzt werden. Dies wird dazu führen, dass der Unterricht in verstärktem Maße in den Nachmittag und/oder auf den Samstag als zusätzlichem Unterrichtstag verlagert wird. Ungeachtet der pädagogischen Bewertung langer Unterrichtstage für Kinder bzw. Jugendliche im Alter von 10 bis 15 Jahren ergeben sich zusätzliche Anforderungen an die Schulen im Hinblick auf ganztagsgerechte Räumlichkeiten, Mittagsversorgung, Kantinen etc. Zu erwarten sind auch durch diese Neuregelung finanzielle Mehraufwendungen der Schulträger im investivem Bereich sowie bei den Betriebskosten (Personal- und Sachkosten), die landesseitig ausgeglichen werden müssen.

Wir erneuern daher unsere bereits mehrfach im Zusammenhang mit der Neufassung der Erlasse zur offenen Ganztagschule sowie zu den Ganztags Hauptschulen vorgetragene Forderung, das Bundesprogramm IZBB mit Blick auf den zunehmenden Ganztagsbetrieb für Investitionen an allen Schulen der Sekundarstufe I zu öffnen und damit die notwendigen kommunalen Investitionen in diesem Bereich zu unterstützen.

3. Experimentierklausel

(§ 25 Abs. 3)

Vorgesehen ist die Einführung einer Experimentierklausel zur Erprobung neuer Modelle zur Stärkung der Eigenverantwortung und Selbständigkeit der Schulen. Diese soll die bisher auf die am Modellversuch „Selbständige Schule“ beschränkte und auf sechs Jahre befristete Experimentierklausel ersetzen.

Die allgemeine schulrechtliche Verankerung der Experimentierklausel wird im Grundsatz begrüßt. Hierdurch wird der Rahmen für alle Schulen geschaffen, Einzelheiten über Umfang und Ausgestaltung der von den Schulen selbständig wahrzunehmenden Aufgaben festzulegen. Aus kommunaler Sicht sind dabei insbesondere die Bereiche Stellen- und Personalbewirtschaftung sowie Budgetierung (Globalbudget) von Interesse. Im Hinblick auf die innovative Wirkung der Experimentierklausel sollten entsprechende Ausnahmegeheimigungen unbürokratisch erteilt werden.

4. Vorziehen der Einschulung

(Art.1, § 35 Abs. 1; Art. 5, Abs. 2)

Das Einschulungsalter soll schrittweise auf das 5. Lebensjahr vorgezogen werden. Konkret soll in einem Zeitraum von 7 Jahren der für die Einschulung maßgebliche Stichtag jeweils um einen Monat vorverlegt werden.

Zunächst ist festzustellen, dass bei der Auflistung der Einschulungsstichtage in Art. 5 Abs. 2 des Gesetzentwurfes die Schuljahre 2008/09 sowie 2010/11 fehlen, ohne dass dies in der Gesetzesbegründung erläutert wird. Da nicht davon ausgegangen wird, dass es sich um ein Versehen handelt, sollte eine Erklärung der Maßnahme erfolgen.

Das schrittweise Vorziehen der Einschulung erscheint – unabhängig von pädagogischen bzw. entwicklungspsychologischen Fragen – unter organisatorischen und finanziellen Aspekten aus kommunaler Sicht realisierbar und begegnet unsererseits keinen Bedenken. Die Zahl der jährlich zusätzlich einzuschulenden Kinder dürfte sich auch vor dem Hintergrund zurückgehender Schülerzahlen insgesamt in vertretbarem Rahmen halten. Allerdings ist nicht auszuschließen, dass es in einzelnen Stadtteilen, in denen beispielsweise Neubaugebiete für junge Familien ausgewiesen werden, organisatorische Probleme und zusätzliche Kosten geben wird. Insgesamt dürften diese allerdings in vertretbarem Rahmen zu bewältigen sein.

Der Regelung wird somit zugestimmt.

5. Vorschulische Beratung und Förderung, Feststellung des Sprachstandes

(§ 36 Abs. 2)

Vorgesehen ist die flächendeckende Feststellung der Sprachentwicklung von Kindern zwei Jahre vor der Einschulung sowie bei festgestelltem Sprachförderbedarf die Verpflichtung zur Teilnahme an einem vorschulischen Sprachförderkurs.

Das mit der Regelung verfolgte Ziel, durch eine generelle Sprachfeststellung und darauf aufbauende verpflichtende Sprachfördermaßnahmen im vorschulischen Bereich vergleichbare Lernvoraussetzungen im Hinblick auf den Schuleintritt zu schaffen, wird im Grundsatz unterstützt. Hierdurch kann ein wirksamer Beitrag für gleiche Bildungschancen geleistet werden.

Nach der vorliegenden Fassung der Gesetzesregelung ist lediglich bei der Sprachfeststellung zwei Jahre vor Schuleintritt die Zuständigkeit des Schulamtes festgelegt. Entsprechend den Ausführungen der Begründung soll diese zwar durch Lehrer/innen oder „einschlägig ausgebildetes Personal im Auftrag des Schulamtes“ durchgeführt werden. Angesichts einer Zahl von ca. 180.000 betroffenen Kindern ist jedoch ein erheblicher Verwaltungsaufwand bei der Sprachfeststellung auf der kommunalen Ebene zu erwarten, der durch den verwaltungsfachlichen Teil des Schulamtes und damit durch kommunales Personal zu leisten sein wird. Die dadurch entstehenden finanziellen Belastungen dürften eine „wesentliche Belastung“ im Sinne des § 1 Konnexitätsausführungsgesetzes darstellen.

Die Gesetzesregelung lässt darüber hinaus jegliche konkrete Aussage zur Organisation, Durchführung und zur Finanzierung der gegebenenfalls verpflichtenden Sprachförderkurse vermissen. Die bisherigen Erfahrungen mit der Sprachförderung lassen erwarten, dass die bestehende Landesförderung für die bedarfsgerechte Finanzierung der Sprachförderkurse nicht ausreichen wird. Bereits bisher war in vielen Fällen eine Aufstockung der unzureichenden Landesmittel durch z.T. erhebliche Komplementärmittel des Schulträgers erforderlich (z.B. für die Erstellung von Grundlagenmaterialien oder Verbrauchsmittel), um die Maßnahmen sachgerecht durchführen zu können. Nach dem entsprechenden Erlass des Landes vom 17.02.2002 sind die Landeszuwendungen nämlich nur für Personalausgaben einzusetzen. Die bisherige Praxis unzureichender Finanzierung soll offenbar in Zukunft fortgesetzt werden.

Insgesamt steht somit zu befürchten, dass die vorgesehenen, bildungspolitisch grundsätzlich zu begrüßenden Maßnahmen zur Sprachfeststellung und –förderung auf der kommunalen Seite zu finanziellen Mehrbelastungen in nicht unerheblichem Umfang führen werden. Unklar ist, ob die im Haushalt des Ministeriums für Generationen, Familie, Frauen und Integration veranschlagten Landesmittel in Höhe von 15,65 Mio € für die Durchführung ausreichend sein werden. Das Land ist daher aufgefordert, vor Verabschiedung der Gesetzesregelung eine entsprechende Kostenfolgeabschätzung und einen Vorschlag für einen vollen Belastungsausgleich vorzulegen. Darüber hinaus sind die finanziellen Mittel zur Durchführung der Sprachförderkurse entsprechend den Besoldungsregelungen für Grundschullehrer/innen auszustatten.

6. Aufnahme in die Schule (§ 46)

Der neu vorgesehene Abs. 3, wonach jedes Kind einen Anspruch auf Aufnahme in die seiner Wohnung nächstgelegene Grundschule der gewünschten Schulart hat, ist aus unserer Sicht kritisch zu bewerten, weil hier Unklarheiten bestehen.

Bei der Neuregelung handelt es sich offenbar um ein Rechtsanspruch, der gerichtlich durchsetzbar ist. Unklar ist, ob sich der Anspruch auf Aufnahme in die der Wohnung nächstgelegene Grundschule der gewünschten Schulart auch auf Kinder des anderen Bekenntnisses bezieht. Fraglich ist somit, ob beispielsweise ein evangelisches Kind für den Fall, dass die nächstgelegene Grundschule eine katholische Grundschule ist, einen Anspruch auf Besuch dieser Schulart hat, wenn dies von den Eltern gewünscht wird. Einerseits wird in der Begründung des Gesetzentwurfes zu § 27 zutreffend auf die gerichtlich geforderte Homogenität von Kollegium und Schülerschaft bei Bekenntnisschulen hingewiesen. Nach dem Wortlaut der vorliegenden Gesetzesvorschrift ist aber der Rechtsanspruch auf Besuch der nächstgelegenen Grundschule der gewünschten Schulart von dem jeweiligen Bekenntnis des Kindes unabhängig. Im Hinblick auf die Homogenität der Bekenntnisschulen ergibt sich hiernach unserer Einschätzung ein noch aufzuklärender Wi-

derspruch mit erheblicher praktischer Bedeutung. Unabhängig von der Interessenlage des Schulträgers hat die Klärung dieser Frage auch Bedeutung für die Aufnahmeentscheidung der Schulleitung.

Wir halten daher eine Präzisierung der Vorschrift für erforderlich.

Zu der Neuregelung in § 46 Abs. 4 - Aufnahme in die Schule bei Berufsschulpflichtigen - wird im Zusammenhang mit der geplanten Abschaffung der Schulbezirke und Schuleinzugsbereiche in § 84 Stellung genommen (vgl. Ziff. II.14).

7. Änderungen im Bereich der Schulleitung (§ 59)

Die vorgesehene Stärkung der Schulleitungen durch Übertragung der Dienstvorgesetztenfunktion im Kontext des Ausbaus von Eigenverantwortung und Selbständigkeit der Schulen entspricht einer langjährigen Forderung des Städtetages Nordrhein-Westfalen und wird daher nachdrücklich begrüßt. Mit der Übertragung der Dienstvorgesetztenaufgaben werden die positiven Erfahrungen des Modellprojektes „Selbständige Schule“ bzw. der VOSS auf alle Schulen übertragen. Insbesondere in den Bereichen Personalführung und -entwicklung wird die Rolle der Schulleitung damit konsequent zu einer echten Führungsaufgabe weiterentwickelt. Auch die in diesem Zusammenhang vorgesehene Übertragung der Zuständigkeit für Beurteilungen der an der Schule tätigen Lehrkräfte vor der Übertragung des ersten Beförderungsamtes bzw. vor der Übertragung der Leitung eines Studienseminars entspricht der beabsichtigten Stärkung der Schulleitungsfunktion.

Zwingende Voraussetzung für eine qualifizierte Wahrnehmung der zusätzlichen Personalverantwortung ist eine vorherige (bei Neuernennungen) bzw. berufsbegleitende Qualifizierung der Schulleiter/innen in den einschlägigen Rechtsbereichen (insbesondere Beamten- und Tarifrecht, Personalvertretungsrecht, kommunales Haushaltsrecht etc.) sowie die Schaffung einer ortsnahen Unterstützungsstruktur durch ein Reform der Schulaufsicht. Insbesondere für die Schulleitungen von Grundschulen bzw. kleineren Schulen erscheint eine verwaltungsmäßige Unterstützung zur Vermeidung von Fehlentwicklungen bzw. Rechtsstreitigkeiten unverzichtbar.

Darüber hinaus sollte gleichzeitig mit der Stärkung der Schulleitungskompetenz und der in § 69 Abs. 4 (neu) vorgesehenen Möglichkeit zur Übertragung weiterer Personalratsaufgaben auf die Lehrerräte mittelfristig eine Änderung des Personalvertretungsrechtes in Betracht bezogen werden. Konkret sollte geprüft werden, die bisherigen schulformbezogenen sowie auf zwei bzw. drei Ebenen angesiedelten Personalräte zu reduzieren und zu schulformübergreifend zuständigen Mitbestimmungsorganen zusammenzufassen. Hierdurch könnten Freistellungsbedarfe sowie Organisations- und Verwaltungsaufwand ohne Beeinträchtigung der materiellen Mitbestimmungsrechte erheblich reduziert werden.

8. Bestellung der Schulleitung (§ 61)

Nach § 61 Abs. 2 ist vorgesehen, dass künftig die Wahl der Schulleitung durch die Schulkonferenz erfolgen soll. Dem Schulträger soll nur noch die Möglichkeit eingeräumt werden, einen von der Schulkonferenz gewählten Bewerber bzw. eine Bewerberin mit einer Zweidrittelmehrheit des Rates abzulehnen.

Das vorgesehene Wahlverfahren durch die Schulkonferenz würde den vollständigen Wegfall des kommunalen Vorschlagsrechtes bedeuten. Der Schulträger hätte künftig so gut

wie keinen Einfluss mehr auf die Bewerberauswahl. Die vorgesehene Möglichkeit der Kommune, einen Bewerber bzw. eine Bewerberin mit einer Zweidrittelmehrheit seiner Vertretungskörperschaft abzulehnen, ist angesichts der hohen Hürde des Quorums und der geltenden beamtenrechtlichen Regelungen weitgehend Theorie.

Die vorgesehene Änderung der Bestellung der Schulleitung ist zunächst im Hinblick auf die Qualitätsanforderungen an die Schulleitung und die Bewerbersituation bei Schulleitungsstellen nicht sachgerecht.

Mit Blick auf die Notwendigkeit einer führungsstarken Schulleitung, aber auch vor dem Hintergrund der Tatsache, dass vielfach ein Bewerbermangel für Schulleitungspositionen besteht, erscheint diese Maßnahme nicht geeignet, die Qualität von Schulleitung zu steigern und die Bewerberzahlen bedarfsgerecht zu erhöhen. Auch die Beschränkung von In-house-Besetzungen auf den Ausnahmefall ist in dieser pauschalen Form nicht nach zu vollziehen. Sie schließt engagierte und unter Umständen langjährig bewährte Lehrerinnen und Lehrer an einer Schule pauschal vom Leitungsamt aus. Das Blockieren von Aufstiegsmöglichkeiten an einer Schule für Leistungsträger ist nicht dazu geeignet, Motivation und Engagement zu fördern. Wenn Cliqueswirtschaft vermieden oder ein häufigerer Wechsel der Schule als Voraussetzung für die Übernahme von Führungsaufgaben gewünscht wird, gibt es andere Möglichkeiten, dies sicher zu stellen. Im Übrigen halten wir diese Regelung verfassungsrechtlich vor dem Hintergrund der nach der Verfassung bzw. dem Beamtenrecht maßgeblichen Kriterien Eignung, Befähigung und fachliche Leistung für problematisch. Ein Ausschluss dieser Kriterien erfüllender Bewerber/innen allein aus dem Grund einer bestehenden Tätigkeit an der Schule, an der die Schulleitungsposition zu besetzen ist, dürfte mit den Zugangskriterien für öffentliche Ämter kaum vereinbar sein.

Ein entscheidender Aspekt für die Notwendigkeit einer qualifizierten kommunalen Beteiligung bei der Besetzung der Schulleitung ist deren Rechtsstellung, die unverändert ist und auch künftig bleiben wird:

Der/die Schulleiter/in ist über die pädagogischen Aufgaben hinaus Sachwalter/in kommunalen Vermögens und zur vertrauensvollen Zusammenarbeit mit dem Schulträger verpflichtet. Vor dem Hintergrund zunehmender Selbständigkeit und Eigenverantwortung der Schulen und der auch von der Schulträgerseite auf die Schulleitung übertragenen zusätzlichen Verantwortung – z. B. im Rahmen der Budgetierung oder als Vorgesetzter des kommunalen Personals – gewinnt die Schulleitung als Kooperationspartner für den Schulträger zunehmende Bedeutung. Diese dürfte angesichts der geplanten Übertragung der Dienstvorgesetztenfunktion und der Umsetzung schulpolitischer Initiativen auf der örtlichen Ebene wie z.B. dem Ausbau von offenen Ganztagsgrundschulen oder Ganztags-hauptschulen künftig noch zunehmen.

Der Wegfall des Vorschlagsrechtes würde die bisherige, rechtlich zwischen Land und Kommunen sorgfältig austarierte Balance bei der Besetzung und der Aufgabenbestimmung der Schulleitung in eine Schiefelage bringen. Ein entsprechender kommunaler Einfluss auf die Besetzung von Schulleitungspositionen, wie er bisher in § 61 SchulG geregelt ist, erscheint nicht nur gerechtfertigt. Angesichts der aufgezeigten Bedeutung der Schulleitung ist keine Schwächung, sondern vielmehr eine Stärkung der kommunalen Einflussmöglichkeiten bei der Besetzung von Stellen im Schulleitungsbereich, d. h. Schulleiter/innen und Stellvertreter/innen, unverzichtbar. Dies sollte in zweifacher Weise erfolgen:

Zum einen muss das bisher vielfach unbefriedigende Vorschlagsrecht dahingehend aufgewertet werden, dass die zuständige Schulaufsichtsbehörde möglichst mehrere, mindes-

tens aber zwei gleich geeignete Bewerberinnen und Bewerber vorzuschlagen hat. Eine entsprechende Soll-Vorschrift ist im Schulgesetz zu verankern.

Zum anderen muss die langjährige kommunale Forderung nach einer Beteiligung der Schulträger schon beim Auswahlverfahren nunmehr realisiert werden. Konkret sollten die Schulträger die Möglichkeit zur Teilnahme am schulfachlichen Kolloquium erhalten, um bereits in das Auswahlverfahren die besonderen kommunalen Eignungsgesichtspunkte einbringen zu können. Entsprechende Gespräche der kommunalen Spitzenverbände mit dem Schulministerium sind im vergangenen Jahr geführt, bisher jedoch nicht umgesetzt worden.

Wir lehnen die geplante Änderung des Besetzungsverfahrens bei der Schulleitung somit aus fachlich-inhaltlichen wie auch aus rechtlichen Gründen entschieden ab. Wir behalten uns eine kommunalverfassungsrechtliche Überprüfung des Vorschlagsrechtes bzw. des Anspruches der kommunalen Beteiligung bei Schulleiterbesetzungen für den Fall vor, dass das Land an der vorliegenden Regelung des Gesetzentwurfes festhält. Angesichts der zunehmenden Bedeutung der örtlichen Ebene für die Schulentwicklung fordern wir eine Stärkung der kommunalen Beteiligung bei der Besetzung von Stellen im Leitungsbereich der Schulen durch eine Aufwertung des Vorschlagsrechtes. Der Schulkonferenz sollte wie bisher ein Anhörungsrecht eingeräumt werden.

9. Mitwirkung beim Schulträger (§ 76)

Der Gesetzentwurf sieht eine Änderung der Vorschrift dahingehend vor, dass die Schule vom Schulträger in den für sie bedeutsamen Angelegenheiten künftig „rechtzeitig“ zu beteiligen ist.

Wir halten diese Ergänzung für nicht erforderlich. Bisher hat es nach unserer Kenntnis im Regelfall keine Auseinandersetzungen zwischen Schulmitwirkungsgruppen und Schulträgern im Hinblick auf diesen Punkt gegeben. Durch die ausdrückliche Einfügung der Rechtzeitigkeit der Beteiligung mit der Begründung, dass dadurch die Verfahrensrechte der Schulkonferenz gestärkt würden, wird ein durch nichts begründetes Misstrauen gegenüber dem Schulträger deutlich. Durch die Ergänzung werden Auseinandersetzungen über die Frage der Rechtzeitigkeit geradezu provoziert, vor allem deshalb, weil die Frage der Rechtzeitigkeit je nach Standpunkt durchaus unterschiedlich betrachtet und bewertet werden kann.

Wir lehnen die Ergänzung der Vorschrift daher ab. Die bisherige Fassung sollte beibehalten werden.

10. Schulträger der öffentlichen Schulen (§ 78)

Der vorgesehenen Ergänzung in § 78 Abs. 4 dahingehend, dass die kommunalen Schulträger gemeinsam mit dem Land für eine zukunftsgerichtete Weiterentwicklung der Schulen verantwortlich sind, wird im Grundsatz zugestimmt. Sie entspricht dem eingangs dargelegten Selbstverständnis der Schulträger.

Dem Modell der „Verantwortungsgemeinschaft“ wird der Schulgesetzentwurf jedoch insgesamt angesichts der erheblichen Einschränkung kommunaler Beteiligungs- und Entscheidungsrechte nicht gerecht. Der Vorschrift kommt angesichts der vorliegenden Regelungen des Gesetzentwurfes nur deklaratorischer Charakter zu. Unverzichtbare Vorausset-

zung für eine entsprechende Rolle der Kommunen ist, den Schulträgern substantielle Entscheidungs- und Gestaltungsrechte im Schulwesen einzuräumen.

11. Errichtung, Änderung und Auflösung von Schulen

(§ 81)

Die bestehende Verpflichtung der kommunalen Schulträger, durch schulorganisatorische Maßnahmen angemessene Klassen- und Schulgrößen zu gewährleisten, soll dahingehend ergänzt werden, dass die Schulträger hierzu die Schulgrößen festlegen. Darüber hinaus sollen sie „sicherstellen“, dass in den Schulen Klassen nach den Vorgaben des Ministeriums für die Klassenbildung gebildet werden können.

Die bereits derzeit bestehende Verpflichtung der Schulträger wird durch die Ergänzungen weiter konkretisiert mit der Konsequenz, dass die Kommunen letztlich ein bloßes Vollzugsorgan des Landes werden und mit kommunalaufsichtlichen Maßnahmen zu rechnen haben, wenn sie nicht sicherstellen, dass gemäß den Angaben des Ministeriums für die Klassenbildung verfahren wird. Zusätzlich regelt die Verordnung zur Ausführung des § 93 Abs. 2 SchulG in § 6 die Klassenbildungswerte. Die Schulentwicklungsplanung würde sich zukünftig im Wesentlichen auf das Festlegen von Zügigkeiten von Schulen reduzieren und darauf, die Vorgaben des Landes bei der Klassenbildung zu erfüllen. Ein Gestaltungsspielraum irgendwelcher Art wäre – im Gegensatz zu der in § 78 Abs. 4 formulierten „Verantwortungsgemeinschaft“ von Land und Kommunen – nicht mehr gegeben.

Die Änderung der Vorschrift wird daher abgelehnt. Diese sollte in der bisherigen Form beibehalten werden.

12. Mindestgröße von Schulen

(§ 82)

Nach § 82 Abs. 3 sollen Grundschulen mit weniger als zwei Klassen pro Jahrgang zur Erreichung angemessener Klassen- und Schulgrößen künftig im Rahmen von Grundschulverbänden als Teilstandorte geführt werden.

Zunächst ist festzustellen, dass Grundschulverbände vorrangig als Handlungsoption für den ländlichen Raum in Frage kommen dürften. Im großstädtischen Bereich sind entsprechende Verbände in der Regel nicht erforderlich, da in zumutbarer Entfernung Alternativen vorhanden sind.

Gegen das Modell der Grundschulverbände bestehen aus unserer Sicht unter folgenden Voraussetzungen keine Bedenken: Zum einen sollte am bisherigen Grundsatz der Zweizügigkeit als Voraussetzung für den geordneten Schulbetrieb aus pädagogischen und finanziellen Gründen festgehalten werden.

Zum anderen muss den Kommunen mit Blick auf die Bewältigung des demografischen Wandels ein möglichst breites Spektrum schulorganisatorischer Handlungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen. Die schulgesetzlichen Regelungen sollten im Hinblick auf die notwendige Flexibilität mehrere Handlungsoptionen eröffnen. Diese müssen grundsätzlich auch die Möglichkeit umfassen, im Rahmen der Schulentwicklungsplanung unwirtschaftliche Grundschulstandorte aufzugeben. Entsprechende schulorganisatorische Entscheidungen sollten im Einvernehmen zwischen Schulträgern und Land getroffen werden. Grundschulverbände sollten dabei die Schulen des Stadt- bzw. Gemeindegebietes umfassen. Gemeindeübergreifende Grundschulverbände sollten nur auf freiwilliger Basis ermöglicht werden.

Die Vorschrift in der vorliegenden Form erfüllt diese Voraussetzungen nicht. Sie könnte dahingehend ausgelegt werden, dass bei Unterschreiten der Zweizügigkeit Grundschulen verpflichtend in einen Teilstandort umzuwandeln sind. Die verpflichtende Bildung von Teilstandorten als Regelfall, also unter Umständen der weitere Betrieb nicht im ordnungsgemäßen Schulbetrieb befindlicher Schulen, würde die Schulträger durch unnötige Kosten für Gebäudeunterhaltung und -sanierung belasten. Es erscheint nicht akzeptabel, dass das Land für seinen Zuständigkeitsbereich die Zulässigkeit bestimmter schulorganisatorischer Maßnahmen an die Voraussetzung bindet, dass kein zusätzlicher Lehrstellenbedarf entsteht (z. B. bei Teilstandorten gemäß § 83 Abs. 4 SchulG), während im vorliegenden Fall finanzielle Belastungen auf der kommunalen Seite jedoch außer Betracht bleiben. Bei einer Umsetzung der Vorschrift in der vorliegenden Form wäre somit eine weitere Einschränkung kommunaler Handlungsmöglichkeiten bei der Schulorganisation die Folge, die abgelehnt wird.

Die Vorschrift sollte dahingehend geändert werden, dass Grundschulen mit weniger als zwei Klassen pro Jahrgang im Einvernehmen zwischen Schulträgern und der zuständigen Schulaufsichtsbehörde als Teilstandorte bzw. Grundschulverbünde geführt werden können. Hierdurch würde auch die bestehende Unklarheit dieser Vorschrift im Verhältnis zu § 83 Abs. 4 SchulG beseitigt, da auch dort Teilstandorte entsprechend ermöglicht werden.

13. Organisatorischer Zusammenschluss von Schulen (§ 83)

Verbundschulen sollen nach § 83 Abs. 1 nur noch durch Zusammenschluss von Haupt- und Realschulen, von einer bestehenden Schule dieser beiden Schulformen und einem Zweig der jeweils anderen Schulform sowie von Haupt- und Gesamtschulen (Aufbauschule) durch den Schulträger gebildet werden können. In den Klassen 7 bis 10 muss künftig der schulformbezogene Unterricht „deutlich überwiegen“.

Mit der Möglichkeit zur Bildung von Verbundschulen war bei der seinerzeitigen Schaffung des Schulgesetzes eine langjährige Forderung der kommunalen Spitzenverbände umgesetzt worden. Ziel dabei war, den Schulträgern vor dem Hintergrund der sich in den nächsten Jahren verschärfenden demografischen Entwicklung ein flexibles Handlungsinstrument zur Sicherung eines wohnortnahen und leistungsfähigen Schulangebotes zu verschaffen. Diese Anforderung besteht nach wie vor.

Die Reduzierung der bisher alle Schulformen der Sekundarstufe I umfassenden Möglichkeit zur Bildung von Verbundschulen auf zwei Kombinationen bedeutet eine weitere Einschränkung der schulorganisatorischen Handlungsmöglichkeiten des Schulträgers, wenngleich die Kombination Hauptschule-Realschule die in der Praxis am häufigsten gewählte Organisationsvariante sein dürfte. Die Betonung des vorrangig schulformspezifischen Unterrichtes in den Verbundschulen dürfte die inhaltliche Kooperation und Durchlässigkeit beider Bildungsgänge nicht erleichtern, sondern eher erschweren. Eine Bewertung der mit dem Verbund von Hauptschule und Gesamtschule intendierten „Aufbauschule“ ist angesichts des noch ausstehenden konkreten Konzeptes derzeit nicht möglich.

Die vorgesehene Einschränkung der Möglichkeiten zur Bildung von Verbundschulen wird abgelehnt. Die Regelung sollte in der bisherigen Form beibehalten werden.

Im Kontext der notwendigen Flexibilisierung der Schulorganisation sollte über Verbundschulgründungen hinaus auch die Möglichkeit zur Bildung von Oberstufenzentren als Zusammenfassung der Oberstufen mehrerer Schulen eröffnet werden. Dies sollte insbeson-

dere dann gelten, wenn die erforderliche Mindestschülerzahl in der gymnasialen Oberstufe (42) unterschritten wird. Die bisherigen schulrechtlichen Regelungen lassen unklar, ob die Gründung bzw. Weiterführung von Gymnasien oder Gesamtschulen ohne eigene Oberstufen möglich ist. Die Bestimmungen in § 10 Abs. 5 SchulG sehen „in der Regel“ nur Gymnasien und Gesamtschulen unter Einschluss der Sekundarstufe II vor. Durch die Möglichkeit zur Bildung von Oberstufenzentren könnten die kommunalen Handlungsmöglichkeiten und die Qualität der gymnasialen Oberstufe vor Ort wirksam verbessert werden.

14. Schulbezirke und Schuleinzugsbereich

(§ 84)

Die bisher verpflichtende Bildung von Schulbezirken für Grundschulen sowie Berufskollegs soll ersatzlos abgeschafft werden. Die Eltern sollen zukünftig die Grundschule für ihr Kind im Rahmen der vom Schulträger festgelegten Kapazitäten wählen können. Gleichzeitig wird ein Anspruch auf Aufnahme in die wohnortnächste Grundschule begründet (§ 46 Abs. 3). Im Bereich der Berufskollegs soll ein Anspruch des Ausbildungsbetriebes dahingehend begründet werden, dass die Auszubildenden das zum Ausbildungsbetrieb nächstgelegene Berufskolleg besuchen. Ebenfalls beabsichtigt ist, die Möglichkeit des Schulträgers zur Bildung von Schuleinzugsbereichen für andere Schulen zu streichen.

Die vorgesehenen Maßnahmen werden in dieser Form entschieden abgelehnt. Unsere ablehnende Haltung haben wir bereits ausführlich bei der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Schule und Weiterbildung des Landtags Nordrhein-Westfalen am 11.01.2006 begründet. Wir weisen insoweit auf unsere dort erfolgte Stellungnahme.

Zusammenfassend sind folgende Gründe für unsere ablehnende Haltung zur generellen Abschaffung der Schulbezirke im Grundschulbereich maßgebend:

- Wegfall eines zentralen Steuerungselementes kommunaler Schulentwicklungsplanung im Hinblick auf die soziale und ökonomische Gestaltung des Schulangebotes vor Ort,
- Konzentration von Problemlagen an einzelnen Schulen beim Wegfall der Schulbezirke (bestimmte Sozialmilieus, Schüler/innen mit Migrationshintergrund) und damit Verstärkung von Selektion und Chancenungleichheit,
- Bürokratieaufwand durch förmliche Festlegung der wohnortnächsten Schule gemäß § 46 Abs. 3, gegebenenfalls zentrale Verteilungsverfahren, Widerspruchsverfahren etc.,
- zusätzliche finanzielle Belastungen der Schulträger bei Abschaffung der Schulbezirksregelungen in Kombination mit dem Rechtsanspruch auf Schulbesuch in der wohnortnächsten Schule durch Wegfall kommunaler Steuerungsmöglichkeiten und gegebenenfalls Kapazitätserweiterungen an einzelnen Standorten bei entsprechendem Wahlverhalten der Eltern.

Die Diskussion über Schulbezirke und -einzugsbereiche konzentriert sich bisher weitgehend auf die Grundschulen, während die Auswirkungen im Bereich der Berufskollegs kaum Beachtung finden. Eine Abschaffung der Schulbezirksregelungen hat jedoch auch in diesem Bereich gravierende Folgen:

Zum einen ist mittelfristig ein Qualitätsverlust an den Berufskollegs zu befürchten. Im Hinblick auf die Gewinnung von Schülern/innen bzw. Ausbildungsbetrieben ist ein Anpassungsprozess der Berufskollegs an die Anforderungen der Betriebe zu erwarten mit der

Folge, dass Qualitätsgesichtspunkte untergeordnet werden. Dies könnte beispielsweise zur Reduzierung der Berufsschulzeiten bzw. dem Wegfall des zweiten Berufsschultages führen.

Zum anderen könnten die vorgesehenen Regelungen zu größeren Schülerbewegungen führen mit der Folge, dass die auf Grund von Abstimmungsverfahren unter den Schulträgern gebildeten Zahl der Fachklassen an den bisherigen Standorten reduziert werden müssten. Die zum Teil erheblichen Investitionen insbesondere größerer Schulträger für die Einrichtung und Ausstattung von Fachräumen wären damit umsonst erfolgt. Im Bereich der Berufskollegs ginge somit im Falle einer Abschaffung der Schulbezirke jegliche Planungssicherheit für Investitionen verloren.

Insgesamt ist festzustellen, dass Schulbezirke und -einzugsbereiche kein bürokratischer Selbstzweck sind. Sie sind vielmehr ein zentrales Instrument kommunaler Schulentwicklungsplanung im Hinblick auf eine ökonomische und effiziente Gestaltung des örtlichen Schulangebotes sowie die soziale Zusammensetzung der Schülerschaft. Die Entscheidung über Schulbezirke und Schuleinzugsbereiche darf nicht vom Land verordnet werden. Es ist einzuräumen, dass die aufgezeigten Probleme sich nicht in allen Städten und Gemeinden in gleicher Weise stellen, sondern je nach örtlichen Verhältnissen unterschiedlich ausfallen können. Daher sind flexible Entscheidungsmöglichkeiten erforderlich. Die Entscheidung, ob und wie Schulbezirke und Schuleinzugsbereiche gebildet werden, muss in der Entscheidungskompetenz der Städte und Gemeinden bleiben.

Wir sprechen uns daher dafür aus, die bisher bestehende Verpflichtung zur Bildung von Schulbezirken analog zu den Regelungen für die Schuleinzugsbereiche in eine „Kann-Bestimmung“ umzuwandeln. Hierdurch hätte der Schulträger weiterhin die Möglichkeit, je nach örtlichen Verhältnissen und Bedarfen sachgerecht zu entscheiden.

15. Schulaufsicht

(§ 86)

Nach § 86 Abs. 5 ist die Einführung einer dem Schulministerium unmittelbar unterstellten und im Hinblick auf die Aufgabe Qualitätssicherung weisungsfreien Schulinspektion vorgesehen.

Der Maßnahme wird im Hinblick auf die notwendige Qualitätsentwicklung und -sicherung an den Schulen im Grundsatz zugestimmt. Allerdings lässt der Gesetzentwurf jegliche Aussage über die strukturelle und organisatorische Ausgestaltung der Schulinspektion innerhalb der Schulaufsicht insgesamt vermissen. Notwendig erscheint daher eine Konkretisierung der vorgesehenen Neuregelung.

16. Schulaufsichtsbehörden

(§ 88)

Vorgesehen ist, die von der früheren Landesregierung eingeleitete Reform der Schulaufsicht, insbesondere deren schulformübergreifende Neuorganisation, rückgängig zu machen. § 88 Abs. 5 soll entsprechend ersatzlos gestrichen werden. Ebenso wird die gesetzliche Ermächtigung des Schulministeriums gestrichen, in einem Modellversuch ein entsprechendes Konzept zu erproben. Stattdessen ist eine Weiterentwicklung der schulformbezogenen Schulaufsicht vorgesehen.

Von kommunaler Seite wird seit Jahren übereinstimmend ein Reform der Schulaufsicht im Sinne einer durchgängigen Zweistufigkeit und Dezentralisierung auf Ebene der 54

Schulämter in den kreisfreien Städten und Kreisen gefordert. Hierzu liegen entsprechende Vorstandsbeschlüsse der kommunalen Spitzenverbände vor. Wir verweisen im Übrigen auf unsere grundsätzlichen Ausführungen unter Ziffer I.

Sollte auf das schulformübergreifende Organisationsprinzip verzichtet werden, so wäre eine dezentrale Organisation der Schulaufsicht gleichwohl weiterhin notwendig und möglich. Ziel der Reform sollte neben Deregulierung und Verwaltungsvereinfachung aus kommunaler Sicht vor allem die Verbesserung der Kooperationsmöglichkeiten zwischen Schulen, Schulträgern und Schulaufsicht im Hinblick auf die Organisation und Unterstützung der Schulen auf der örtlichen Ebene sein. Hierzu ist es erforderlich, dass die Schulaufsicht für alle Schulformen auf der örtlichen Ebene präsent und zuständig ist. Ob sie dabei schulformübergreifend oder schulformbezogen organisiert wird, ist aus kommunaler Sicht letztlich zweitrangig. Allerdings dürften sich nach den bisherigen Erkenntnissen je nach Modell unterschiedliche Kostenauswirkungen ergeben.

Die vorgesehene ersatzlose Streichung der Vorschrift lehnen wir daher ab. Wir sprechen und für die Schaffung einer Rechtsgrundlage im Schulgesetz zur modellhaften Entwicklung und Erprobung einer dezentralisierten Schulaufsicht auf Ebene der kreisfreien Städte und Kreise aus.

17. Lernmittelfreiheit

(§ 96)

Nach § 96 Abs. 3 sollen die Eigenanteile der Eltern bei den Lernmitteln zukünftig für Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem SGB XII, für Empfänger von ALG II und Sozialgeld nach dem SGB II sowie von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz entfallen.

Der vorgesehenen Befreiungsregelung bei den Eigenanteilen wird im Grundsatz zugestimmt. Damit wird die in § 132 Abs. 9 SchulG übergangsweise geregelte und sozialpolitisch vor Ort nicht zu vermittelnde Ungleichbehandlung beseitigt und alle ALG II-Empfänger gleichgestellt.

Ungeachtet der grundsätzlichen Zustimmung zu inhaltlichen Ausgestaltung der Regelung stellen wir fest, dass die Vorschrift zu einer wesentlichen Belastung der Gemeinden und Gemeindeverbände führt. Entsprechend ist ein finanzieller Ausgleich gemäß § 1 Abs. 1 KonnexAG durch das Land zu schaffen. Nach den Ausführungen im Vorblatt des Gesetzentwurfes soll die Frage, wie die kommunalen Mehraufwendungen ausgeglichen werden, im Gesetzgebungsverfahren entschieden werden. Im Gesetzentwurf selbst fehlt sowohl die nach § 6 KonnexAG notwendige Kostenfolgeabschätzung wie auch jegliche Belastungsausgleichsregelung. Dem Vernehmen nach war dem Gesetzentwurf in einer früheren Fassung eine entsprechende Kostenfolgeabschätzung beigelegt. Darüber hinaus sah dieser eine Ausgleichsregelung vor. Auch von der in § 6 Satz 4 KonnexAG vorgesehenen Alternativregelung, den Belastungsausgleich in einem Belastungsausgleichsgesetz separat zu regeln, macht die Landesregierung keinen Gebrauch. Ein entsprechender Gesetzentwurf liegt bisher jedenfalls nicht vor.

Wir stellen somit eine Verstoß gegen die Landesverfassung in Verbindung mit dem KonnexAG fest und beanstanden die Nichteinhaltung des gesetzlich vorgesehenen Verfahrens. Die Landesregierung wird aufgefordert, den Anforderungen des KonnexAG durch Vorlage einer Kostenfolgeabschätzung sowie eines Vorschlags zum Belastungsausgleich einschließlich der Wahrung der in § 7 Abs.1 KonnexAG vorgesehenen Beteiligungsfrist der kommunalen Spitzenverbände von vier Wochen nachzukommen. Sollte

ein entsprechender Gesetzentwurf aus der Mitte des Landtags eingebracht werden, bestehen wir auf einem Beteiligungsverfahren mit den kommunalen Spitzenverbänden (§ 7 Abs. 1 und 2 KonnexAG).

18. Schülerfahrkosten

(§ 97)

Vorgesehen ist nach § 97 Abs. 3, die Befreiung vom Eigenanteil auf Empfänger von SGB XII-Leistungen zu beschränken.

Die Einführung unterschiedlicher Befreiungsregelungen beim Eigenanteil in den Bereichen Lernmittelfreiheit und Schülerfahrkosten ist sachlich-inhaltlich wie auch sozialpolitisch nicht nachvollziehbar und wird abgelehnt. Für die Bereiche Lernmittelfreiheit und Schülerfahrkosten sollten weiterhin analoge Befreiungsregelungen bei den Eigenanteilen gelten. Entsprechend sollten ALG II-Empfänger wie auch Bezieher von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz von der Zahlung des Eigenanteils künftig befreit werden.

III. Weiterer Regelungs- und Modernisierungsbedarf

Der Referentenentwurf für ein Schulgesetz NRW schreibt die bestehenden Grundstrukturen im Schulwesen weitgehend fort. Gleichwohl sind aus kommunaler Sicht neue Rechtsgrundlagen bzw. Änderungen bestehender rechtlicher Regelungen im Hinblick auf die Verbesserung von Qualität und Effizienz des Schulwesens notwendig. Aus kommunaler Sicht sind dabei insbesondere folgende Bereiche von Bedeutung:

1. Neuregelung der Schulfinanzierung

Der Gesetzentwurf hält an den gegenwärtigen Strukturen der Schulfinanzierung fest. Damit werden auch die seit Jahren bestehenden Probleme in der Zukunft fortgeführt.

Die weitgehend über Jahrzehnte bestehenden, auf der Unterscheidung von inneren und äußeren Schulangelegenheiten basierenden Finanzierungsregelungen entsprechen bereits seit langem nicht mehr den gewandelten Anforderungen und Bedarfen im Schulwesen.

Ein zentraler Punkt in diesem Zusammenhang ist aus kommunaler Sicht die Verständigung zwischen Land und Kommunen über die zukünftige Finanzierung von Personalkosten im Schulbereich, die aufgrund der veränderten Anforderungen und Strukturen an den Schulen unverzichtbar ist. Angesichts der Entwicklung der Schulen zu sozialräumlich orientierten, ganztägig geöffneten und darüber hinaus vielfach integrativ tätigen Einrichtungen ist neben Lehrern/innen und verwaltendem Personal weiteres qualifiziertes Fachpersonal im Hinblick auf die Erfüllung eines umfassenden Bildungs- und Erziehungsauftrages unverzichtbar. Als Beispiele sind insbesondere Sozialpädagogen, Betreuungskräfte, therapeutisches und pflegerisches Personal oder IT-Fachkräfte zu nennen.

In die Überlegungen einbezogen werden sollten auch die Schulpsychologischen Dienste in ihren verschiedenen organisatorischen Ausprägungen. Diese unterstützen und erweitern die Bildungs- und Erziehungsarbeit der Schulen durch spezifische Beratungsangebote und leisten damit einen wirksamen Beitrag zur allgemeinen Qualitätsverbesserung des Schulwesens. Die Bedeutung schulpsychologischer Beratung und Unterstützung dürfte insbe-

sondere im Zuge der Reformen im Grundschulbereich (z.B. neugestaltete Schuleingangsphase), aber auch bei der Zusammenführung der Systeme Schule und Jugendhilfe im Zusammenhang mit dem Ausbau der Offenen Ganztagschule weiter zunehmen. Bisher wird das schulpsychologische Personal in Nordrhein-Westfalen zu zwei Dritteln von den Kommunen getragen. Der Versorgungsgrad sowie die Möglichkeiten für Lehrer, Schüler und Eltern, schulpsychologische Unterstützung in Anspruch zu nehmen, sind landesweit höchst unterschiedlich. Über die zukünftige Entwicklung sollten sich Land und Kommunen verständigen.

Neben der Finanzierungsproblematik im Hinblick auf das ergänzende pädagogische Personal ist eine Verständigung über die verwaltungsmäßige Unterstützung der Schulen bei fortschreitender Eigenverantwortung und Selbständigkeit erforderlich. Dies erfordert von Land und Kommunen, auch über zukunftsfähige Strukturen der Verwaltungsunterstützung an den Schulen (z.B. durch eine Weiterentwicklung der Schulsekretariate) sowie auf der örtlichen Ebene einschließlich deren Finanzierung nachzudenken. Auf die Notwendigkeit einer Reform der Schulaufsicht in diesem Zusammenhang ist bereits hingewiesen worden. Die im Zusammenhang mit dem Modellprojekt „Selbständige Schule“ gewonnenen Erfahrungen sollten dabei einbezogen werden.

Die frühere Landesregierung und die kommunalen Spitzenverbände haben auf der Grundlage des seinerzeitigen gemeinsamen Memorandums zur offenen Ganztagschule Gespräche im Hinblick auf die Entwicklung von Lösungsansätzen zu der Personalkostenproblematik geführt. Die kommunalen Spitzenverbände haben eine Umfrage zur kommunalen Finanzierung des Schulwesens durchgeführt. Die Gespräche sollten baldmöglichst wieder aufgenommen werden.

2. Überprüfung und Bereinigung von Verwaltungsvorschriften

Das Ziel der aufgabenkritischen Rechtsbereinigung und Entbürokratisierung sollte auf die zahlreichen Verwaltungsvorschriften zu den schulrechtlichen Bestimmungen ausgedehnt werden. Dabei sollten überflüssige Regelungen und nicht notwendige Vorgaben beseitigt werden. Ein typisches Beispiel einer überflüssigen Verwaltungsvorschrift ist die in Ziffer 2.6 zu § 2 LFG enthaltene Inventarisierungsverpflichtung für Lernmittel, die ersatzlos entfallen sollte. Der Städtetag Nordrhein-Westfalen ist bereit, an der aufgabenkritischen Überprüfung von Verwaltungsvorschriften konstruktiv mitzuwirken.

Wir bitten Sie, unsere Vorschläge und Forderungen im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu berücksichtigen.

Mit freundlichen Grüßen
Im Auftrag



Klaus Hebborn