

Städtetag NRW · Postfach 51 06 20 · 50942 Köln

Herrn
Dr. Heinz-Jörg Eckhold MdL
Vorsitzender des Ausschusses
für Schule und Weiterbildung
Landtag Nordrhein-Westfalen
Postfach

40002 Düsseldorf



Marienburg
Lindenallee 13 - 17
50968 Köln

02.06.2003/Seb

Telefon (02 21) 37 71-0
Durchwahl 37 71-2 65
Telefax (02 21) 37 71-1 77

E-Mail klaus.hebborn@
staedtetag.de

Bearbeitet von
Klaus Hebborn

Aktenzeichen
40.23.10 N

Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Schule und Weiterbildung zum Schulrechtsänderungsgesetz 2003 am 18. Juni 2003 (Landtagsdrucksache 13/3722)

Ihr Schreiben an die kommunalen Spitzenverbände zur Beteiligung gemäß Anlage 9 der Geschäftsordnung des Landtags Nordrhein-Westfalen vom 05.05.2003
Ihre Einladung zur öffentlichen Anhörung vom 22.05.2003

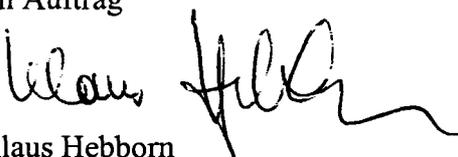
Sehr geehrter Herr Dr. Eckhold,

für die Übersendung des o. a. Entwurfes der Landesregierung zum Gesetz zur Stärkung von Bildung und Erziehung (Schulrechtsänderungsgesetz 2003) und die Gelegenheit zur Stellungnahme danken wir Ihnen.

In der Anlage übersenden wir Ihnen unsere Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf mit der Bitte, diese den Mitgliedern des Ausschusses zugänglich zu machen. Ebenfalls beigelegt ist die Teilnahmeerklärung zur öffentlichen Anhörung am 18. Juni 2003.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag


Klaus Hebborn

Anlagen

Städtetag NRW · Postfach 51 06 20 · 50942 Köln

Marienburg
Lindenallee 13 - 17
50968 Köln

02.06.2003/Seb

Telefon (02 21) 37 71-0
Durchwahl 37 71-2 65
Telefax (02 21) 37 71-1 77

E-Mail klaus.hebborn@
staedtetag.de

Bearbeitet von
Klaus Hebborn

Aktenzeichen
40.23.10 N

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Landesregierung Gesetz zur Stärkung von Bildung und Erziehung (Schulrechtsänderungsgesetz 2003)

Landtagsdrucksache 13/3722

Der Gesetzentwurf sieht eine Vielzahl von Rechtsänderungen vor, die nur zum Teil den kommunalen Zuständigkeitsbereich berühren. Die Stellungnahme konzentriert sich auf die wichtigsten kommunalrelevanten Regelungen des Gesetzentwurfes.

I. Grundsätzliche Anmerkungen

Im Zuge der seit der Veröffentlichung der Pisa-Studie geführten Diskussion über die Qualität des Schul- und Bildungswesens in Deutschland werden auch im kommunalen Bereich Maßnahmen zur Bildungsreform intensiv diskutiert. Dies geschieht in dem Bewusstsein, dass einer zeitgemäßen Bildungsinfrastruktur eine mitentscheidende Bedeutung für die individuelle Zukunftsfähigkeit sowie für die Konkurrenzfähigkeit und Entwicklungsmöglichkeiten einer Region zukommt. Die Städte sehen sich in diesem Sinne nicht nur als Betroffene, sondern sind vielmehr daran interessiert, sich aktiv an Initiativen zur Bildungspolitik und an der Umsetzung von Reformmaßnahmen zu beteiligen.

Mit dem vorliegenden Entwurf eines Schulrechtsänderungsgesetzes sollen die gesetzlichen Grundlagen für die Umsetzung der im Rahmenkonzept „Bildung und Erziehung stärken“ vorgesehenen Maßnahmen geschaffen werden. Die Gesetzesinitiative ist daher im Grundsatz zu begrüßen. Allerdings greift das Schulrechtsänderungsgesetz allein mit Blick auf die notwendige umfassende Bildungsreform zu kurz. Der Städtetag Nordrhein-Westfalen hält daher dar-

über hinaus insbesondere folgende weitergehende Reformen im Bildungswesen für unerlässlich:

Zum einen ist eine Neuregelung der Zuständigkeits- und Finanzierungsregelungen zwischen Land und Kommunen notwendig. Ein wesentlicher Punkt dabei ist die seit langem nicht mehr den gewandelten Anforderungen entsprechende Finanzierung von Personalkosten im Schulbereich. Die Problematik ist im Zusammenhang mit dem geplanten Ausbau der Grundschulen zu sog. „Offenen Ganztagschulen“ erneut offenkundig geworden. Landesregierung, Städtetag Nordrhein-Westfalen und Landkreistag Nordrhein-Westfalen haben daher in dem Memorandum zum Ausbau der Grundschulen zu Ganztagschulen die Aufnahme von Gesprächen zu diesem Thema vereinbart mit dem Ziel, zu einer zukunftsfähigen Neuregelung zu gelangen.

Zum anderen erscheint eine Überprüfung der Verteilung der Bildungsressourcen in den verschiedenen Schulstufen mit dem Ziel einer Stärkung des Primarbereiches unverzichtbar, um in der wichtigen ersten Bildungsphase die Startchancen der Kinder und damit Chancengleichheit zu verbessern.

Der vorliegende Gesetzentwurf sieht Neuregelungen vor, durch die den Kommunen neben der Organisations- und Durchführungsverantwortung auch neue finanzielle Lasten aufgebürdet werden. Hierauf wird im Vorblatt des Gesetzentwurfes nicht hinreichend hingewiesen. Die weitere Kommunalisierung von den inneren Schulangelegenheiten zuzurechnenden Aufgaben ohne entsprechende Finanzierungsregelung bzw. –ausgleich ist aus kommunaler Sicht nicht akzeptabel und daher abzulehnen. Konkret zu nennen sind die Intensivierung des Informations- und Beratungsbedarfes vor bzw. während der Grundschulzeit sowie die vorschulische Sprachförderung.

Der Städtetag Nordrhein-Westfalen fordert daher, entweder die im Gesetzentwurf enthaltenen Neuregelungen mit Kostenfolgen für die Kommunen landesseitig mit entsprechenden Finanzmitteln ausreichend und bedarfsgerecht auszustatten oder darauf zu verzichten.

II. Stellungnahme zu einzelnen kommunalrelevanten Artikeln

Artikel 1

Nr. 1

Vorschulische Sprachförderung

(Nr.1a in Verbindung mit Artikel 6 Nr. 3 b)

Vorgesehen ist eine Sprachfeststellung bei der (künftig vorgezogenen) Schulanmeldung sowie die Möglichkeit der Schule, Kinder mit nicht ausreichenden Sprachkenntnissen zur Teilnahme an einem Sprachförderkurs zu verpflichten.

Die frühzeitige Sprachfeststellung und die verpflichtende Teilnahme an Sprachförderkursen sind ein sinnvolles und erfolgversprechendes Instrument zur Unterstützung des Schulerfolges und werden daher nachhaltig begrüßt. Inkonsequent ist jedoch, die bedarfsgerechte Vorhaltung von Sprachkursen nicht verpflichtend zu machen und landesseitig keine entsprechend ausreichenden Finanzmittel bereitzustellen. Eine Verpflichtung von Kindern zum Besuch ei-

nes vorschulischen Sprachförderkurses wird nur erfolgen können, wenn diese auch verpflichtend angeboten werden.

Hinsichtlich der Landesfinanzierung ist somit nachhaltig zu kritisieren, dass das Land die bisherigen, unzureichenden Honorarsätze der Sprachkurse (10,23 € bzw. 12,78 € pro Stunde) nicht erhöht. In vielen Städten mit hohem Bedarf an Sprachfördermaßnahmen (z.B. im Ruhrgebiet) haben die für die Durchführung der Angebote landesseitig zur Verfügung gestellten Mittel bereits in der Vergangenheit den Bedarf nicht annähernd abgedeckt. Hierdurch entsteht Druck auf den Schulträger, seinerseits die entsprechenden Mittel bereitzustellen. Diese Situation wird durch gesetzliche Neuregelung nicht verbessert und muss korrigiert werden. Nach der vorgesehenen Regelung wäre ein bedarfsgerechtes Angebot an Sprachfördermaßnahmen im Ergebnis von der kommunalen Finanzkraft abhängig. Angesichts der prekären Haushaltslage insbesondere von HSK-Gemeinden besteht die Gefahr, dass hierdurch bestehende Chancenungleichheit bzw. die Koppelung von sozialer Herkunft und Schulerfolg nicht wie beabsichtigt gemindert, sondern vielmehr verstärkt wird.

Vor dem Hintergrund dieser Situation fordert der Städtetag Nordrhein-Westfalen eine verpflichtende Sprachkursteilnahme bei festgestellten Defiziten in Verbindung mit einer bedarfsdeckenden und vollständigen Landesfinanzierung entsprechender Angebote.

In diesem Zusammenhang ist auf zwei weitere kritische Punkte hinzuweisen:

Zum einen ist ein landesweit einheitliches System zur Feststellung von Sprach- und Schulfähigkeit zu entwickeln. Einzelne Städte wie z. B. Duisburg oder Essen beteiligen sich an entsprechenden Projekten. Diese sind schnellstmöglich mit Blick auf ein landeseinheitliches Verfahren abzuschließen.

Zum anderen lässt der Gesetzentwurf unklar, wie die Verpflichtung zur Teilnahme an einem Sprachkurs in der Praxis durchgesetzt werden kann. Hierfür fehlt es an einer Rechtsgrundlage, da ein Ordnungswidrigkeitsverfahren gemäß § 20 Schulpflichtgesetz wegen der noch nicht erfolgten Einschulung der Kinder kaum gegeben sein dürfte. Es ist daher zu prüfen, § 20 Schulpflichtgesetz ggf. entsprechend zu ergänzen.

Einführung von Informationsgesprächen durch den Schulträger (Nr.1b)

Das gemäß § 3 Abs. 4 SchpflG neu vorgesehene Informationsgespräch mit den Erziehungsberechtigten vierjähriger Kinder, zu dem der Schulträger gemeinsam mit den Leitern/innen der Tageseinrichtungen für Kinder und der Grundschule künftig einladen soll, wirft zahlreiche Fragen zu den Zuständigkeiten, Inhalten, zur Organisation und zu den entstehenden Kosten auf.

Die Zuständigkeit für die Einladungen soll nach dem Gesetzentwurf beim Schulträger liegen. In der Einzelbegründung zu Artikel 1 Nr. 1 wird vorgeschlagen, die Einladung über die Tageseinrichtungen für Kinder abzuwickeln, da diese von 90 % der Kinder besucht werden. Hierzu wird von Seiten der kommunalen Praxis auf den unverhältnismäßig hohen personellen und kostenmäßigen Aufwand hingewiesen. Der kommunalen Schulverwaltung liegen in der Regel die erforderlichen Daten der häufig durch freie Träger betriebenen Kindertageseinrichtungen nicht vor. Ein Abgleich der Daten von Tausenden von Kindern (z. B. 10 000 in Köln,

3 000 in Bielefeld) erfordert einen hohen bürokratischen Aufwand, verbunden mit erheblichen Kosten.

Daneben ist festzustellen, dass angesichts einer Quote von 90 % der Vierjährigen, die eine Kindertageseinrichtung besuchen, ein nicht unerheblicher Teil der Kinder und Erziehungsberechtigten durch dieses Verfahren nicht erreicht wird. Dabei handelt es sich vermutlich gerade um diejenigen Gruppen, deren Erreichung mit Blick auf die Herstellung von Chancengleichheit und Fördermöglichkeiten besonders dringlich erscheint. Im Hinblick auf die Erfassung aller vierjährigen Kinder ist die Erfüllung des im Gesetzentwurf vorgesehenen, im Grundsatz sinnvollen Informationsgedankens jedenfalls nur durch eine besondere Datenerhebung der kommunalen Schulverwaltung möglich.

Nicht nur aufgrund dieser Sachlage greift die Betrachtung der Aufwendungen für die Informationsgespräche allein unter Datenbeschaffungs- und Portokosten, wie im Vorblatt des Gesetzentwurfes (unter F) dargestellt, viel zu kurz. Die im Gesetzentwurf vorgesehene allgemeine Beratung zu vorschulischen Fördermöglichkeiten und zu Aufnahmeverfahren und –zeitpunkt wird einen hohen individuellen Beratungsbedarf auf Seiten der Eltern zur Folge haben. Diesem werden sich sowohl die Schulverwaltung wie auch die Tageseinrichtungen nicht entziehen können. Auf kommunaler Seite ist daher mit einem zunehmenden, derzeit nur schwer quantifizierbaren Personalaufwand bei der diagnostischen bzw. schulpsychologischen Beratung sowie in den Kindertageseinrichtungen zu rechnen. Da sich dieser Beratungsbedarf inhaltlich auf die Herstellung der Schulfähigkeit bzw. die Ermöglichung eines erfolgreichen Schulbesuchs erstreckt, ist durch die vorgesehene Neuregelung eine weitere Verlagerung einer originären Landesaufgabe auf die Kommunen festzustellen.

Die geplante Gesetzesregelung wird somit im Grundsatz mit Blick auf die damit verfolgte Zielsetzung durchaus begrüßt. Die organisatorische Durchführungsverantwortung sollte jedoch zuständigkeitshalber bei den Schulen bzw. der unteren Schulaufsicht liegen. Das Land ist aufgefordert, die erforderlichen zusätzlichen Ressourcen durch eine entsprechende Aufstockung des Landespersonals in der unteren Schulaufsicht sowie bei den Schulpsychologischen Diensten bzw. den Regionalen Schulberatungsstellen bereit zu stellen. Andernfalls sollte auf die Neuregelung verzichtet werden.

Artikel 2

Nr. 1 (in Verbindung mit Artikel 6 Nr. 2)

Neugestaltung der Schuleingangsphase

Die Schließung der Schulkindergärten und die gleichzeitige Schaffung einer flexiblen Schuleingangsphase ist aufgrund der festgestellten Defizite und des überholten Konzeptes der Schulkindergärten im Grundsatz zu begrüßen. Die neugestaltete Schuleingangsphase ermöglicht einen stärker der individuellen Entwicklung und Begabung der Kinder gerechten Eintritt in die Schullaufbahn. Wichtig erscheint dabei, dass die vorhandenen personellen Ressourcen der bisherigen Schulkindergärten im Hinblick auf die gezielte und individuelle Förderung nicht nur erhalten bleiben, sondern bedarfsgerecht aufgestockt werden, um an allen Grundschulen vergleichbare Voraussetzungen für eine erfolgreiche Gestaltung der neuen Schuleingangsphase zu schaffen.

Zu den Auswirkungen der neugestalteten Schuleingangsphase im Bereich des Schulträgers ist festzustellen, dass durch zusätzliche Klassenbildungen zusätzlicher Schulraumbedarf beim Schulträger ausgelöst werden könnte. Auch ist nicht auszuschließen, dass durch die Unterrichtung in jahrgangsübergreifenden Gruppen zusätzlicher Raumbedarf in Bezug auf die dann notwendige Binnendifferenzierung entsteht. Kinder, für die bis zum Schuljahr 2003/04 der Schulkindergarten als Förderort vorgesehen ist, müssen künftig sofort in die Eingangsklassen aufgenommen werden. Dabei ist nicht auszuschließen, dass sie aufgrund ihrer auch künftig geringeren Schulreife dennoch ein Jahr länger in der Primarstufe verbleiben müssen. Dies bedeutet, dass die Anzahl der Fälle, die ein drittes Jahr der Schuleingangsphase durchlaufen, um eine vergleichbare Größenordnung steigt.

Aus kommunaler Sicht ist daher eine flexible Handhabung der Klassenfrequenzrichtwerte bzw. Klassenbildung auch jenseits der geltenden Bandbreiten in einem gewissem Umfang vorzusehen. Bei festgestelltem zusätzlichem Raumbedarf ist eine Aufstockung der Schulpauerschale durch das Land notwendig.

Nr. 2

Kooperation von Schule und Jugendhilfe

Mit der Vorschrift sollen nach den Ausführungen der Begründung eine erste schulgesetzliche Regelung zur Offenen Ganztagschule geschaffen werden. Der Grundgedanke der Kooperation von Schule und Jugendhilfe und deren Unterstützung durch den Schulträger ist im Grundsatz zu befürworten. Allerdings bedarf es hierfür nach unserer Auffassung keiner gesonderten gesetzlichen Regelung, da das vorhandene rechtliche Instrumentarium, insbesondere das KJHG, entsprechende Verpflichtungen bereits vorsieht.

Abzulehnen ist aus kommunaler Sicht die rechtliche Vorgabe zur Bildung gemeinsamen Steuergruppen (Satz 2). Unstreitig ist, dass die Kooperation einer gemeinsamen Steuerung und Abstimmung bedarf. Die Verpflichtung zur Bildung von Steuergruppen schränkt die kommunale Organisations- und Handlungsfreiheit allerdings in nicht sachgerechter Weise ein bzw. andere organisatorische Lösungen aus.

Die Vorschrift sollte daher entweder ersatzlos gestrichen oder aber offener im Hinblick auf mögliche Organisationsformen vor Ort gefasst werden. Darüber hinaus wird auf die Ausführungen zu Artikel 14 verwiesen.

Artikel 5

Nr. 1

Änderung der Lehrerausbildung

Die Eröffnung der Möglichkeit, den Vorbereitungsdienst künftig auch berufsbegleitend zu absolvieren, wird mit Blick auf die in den nächsten Jahren zu erwartenden Rekrutierungsprobleme bei Lehrern/innen befürwortet.

Artikel 6

Nr. 3

Vorziehen der Schulanmeldung

Das Vorziehen der Schulanmeldung wird im Hinblick auf die verbesserte Diagnostik und die hierdurch zur Verfügung stehende Zeit für vorschulische Fördermöglichkeiten befürwortet.

Begrüßt wird die Aufnahme unseres Vorschlages in den Gesetzentwurf, die Frist zur Schulanmeldung bis 15.11. des Jahres vorzusehen. Dieses Verfahren wird bereits in einer Reihe von Städten praktiziert und hat sich bewährt. Auch bei dieser Terminierung dürfte genügend Zeit für die vorgesehene vorschulische Diagnostik und Förderung verbleiben.

Artikel 7

Neuordnung im Bereich der Naturwissenschaften

Infolge der in verschiedenen Rechtsvorschriften dieses Artikels vorgesehenen Neuordnung der naturwissenschaftlichen Fächer bzw. der Einrichtung eines Lernbereiches „Naturwissenschaften“ sind zusätzliche Aufwendungen der Schulträger im Bereich der Fachräume sowie für entsprechende Lehrmittel zu befürchten. Unklar ist, ob sich entsprechende Anforderungen nach denjenigen für den Chemie-, Physik- oder Biologieunterricht richten oder andere Standards gelten sollen. Aus kommunaler Sicht wäre eine Definition von Minimalausstattungsstandards sinnvoll, die es ermöglichen, die notwendigen räumlichen Voraussetzungen ohne größere finanzielle Belastungen für die Schulträger zu schaffen.

Artikel 11

Änderung der Datenübermittlung

§ 2 Abs. 1 MeldDÜV NRW soll dahingehend geändert werden, dass die zuständige Stelle im Hinblick auf die Beratung über vorschulische Fördermöglichkeiten und zur Überwachung der allgemeinen Schulpflicht personenbezogene Daten bereits mit Vollendung des vierten Lebensjahres der Kinder erhält. In der Einzelbegründung wird ausgeführt, dass eine nochmalige Datenübermittlung zum 01.08. eines jeden Jahres von den schulpflichtig werdenden Kindern damit entbehrlich wird.

Die Ausführungen in der Einzelbegründung sind praxisfremd und nicht praktikabel. Die Datensätze der schulpflichtig werdenden Kinder müssen bei einer Erfassung der Vierjährigen über einen Zeitraum von zwei Jahren wegen der vielfach eintretenden Veränderungen (z. B. Um-, Zu- und Wegzug) zusätzlich gepflegt werden. Zusätzliche Anmeldungen dürfen zwar von den Meldebehörden mitgeteilt werden, während Um- und Abmeldungen jedoch unberücksichtigt bleiben.

Eine ordnungsgemäße Schulpflichtüberwachung setzt daher zwingend voraus, dass eine Übermittlung der Daten der schulpflichtig werdenden Kinder wie in der Vergangenheit weiter erfolgt. In jedem Fall verursacht das neu vorgesehene Verfahren bei der kommunalen Schul-

verwaltung zusätzlichen bürokratischen Aufwand, verbunden mit zusätzlichen Personal- und Sachkosten.

Artikel 14

Änderung des Gesetzes über Tageseinrichtungen für Kinder

Mit dieser Regelung des Gesetzentwurfes soll das Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder in § 10 Abs. 5 ergänzt werden. Ziel der Regelung ist nach Aussagen von Vertretern der Landesregierung im Vorfeld des Gesetzgebungsverfahrens, auch Kommunen mit einem Haushaltssicherungskonzepts den Ausbau von Grundschulen zu „Offenen Ganztagsschulen“ zu ermöglichen.

Gegen die vorgesehene Änderung des GTK bestehen unerseits erhebliche Bedenken:

Zunächst erscheint fraglich, ob im Hinblick auf das verfolgte Ziel eine Gesetzesänderung überhaupt notwendig ist. Wenn – wie die Landesregierung anlässlich verschiedener Gespräche geäußert hat – die Formulierung lediglich klarstellenden Charakter haben soll, wäre zu prüfen, ob nicht mittels einer entsprechenden Weisung des Innenministeriums an die nachgeordneten Aufsichtsbehörden dieses Ziel ebenso gut erreicht werden könnte. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass nach den einschlägigen Bestimmungen sowohl des SGB VIII wie auch des Schulrechts Schule und Jugendhilfe zur Kooperation verpflichtet sind.

Gravierender ist unsere Befürchtung, dass mit der geplanten GTK-Änderung die „Offene Ganztagsschule“ in den verpflichtenden Bereich der kommunalen Selbstverwaltung überführt bzw. für die Kommunen zur Pflichtaufgabe gemacht wird. Dies lehnen wir strikt ab, da damit die Kommunen u. a. zur finanziellen Beteiligung an den Personalkosten für pädagogisches Personal verpflichtet würden. Wir verweisen auf unsere Stellungnahme zum Erlass und zur Förderrichtlinie „Offene Ganztagsschule“ und die o.a. Vereinbarung im gemeinsamen Memorandum.

Artikel 14 des Gesetzentwurfes sollte daher ersatzlos gestrichen werden.