



**Hauptgeschäftsführer Dr. Schneider**

**Städte- und Gemeindebund  
Nordrhein-Westfalen**

■ Städte- und Gemeindebund NRW • Postfach 10 39 52 • 40030 Düsseldorf

An den Präsidenten  
des Landtags  
Herrn Ulrich Schmidt  
Postfach 10 11 43

40002 Düsseldorf



Postfach 10 39 52 • 40030 Düsseldorf  
Kaiserswerther Straße 199-201  
40474 Düsseldorf  
Telefon 0211 • 4587-1  
Telefax 0211 • 4587-211  
e-mail: info@nwstgb.de  
pers. e-mail: Matthias.Menzel@nwstgb.de  
Internet: www.nwstgb.de

Aktenzeichen: IV/2 209-1 me/gr  
Ansprechpartner: Referent Dr. Menzel  
Durchwahl 0211 • 4587-236

6. Juli 2004

## **Stellungnahme zum Gesetzentwurf des Schulgesetzes NRW**

Sehr geehrter Herr Präsident Schmidt,

wir danken Ihnen für die Einladung zur Anhörung des Ausschusses für Schule und Weiterbildung am 09.07.2004 zum Gesetzentwurf des Schulgesetzes NRW. Ihrer Bitte, dem Ausschuß - Sekretariat für Schule und Weiterbildung vorab - eine schriftliche Stellungnahme bis zum 6. Juli 2004 zuzuleiten, kommen wir gerne nach. Wir müssen allerdings darauf hinweisen, daß sich am 7. Juli 2004 der Schul-, Kultur- und Sportausschuß des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen noch intensiv mit dem Schulgesetz NRW beschäftigen wird. Daher bitten wir Sie, die nachfolgende Stellungnahme als vorläufig zu betrachten. Sollten sich durch die Ausschusssitzung noch Änderungen ergeben, so werden wir hierüber in der Anhörung am 9. Juli 2004 mündlich informieren.

Mit diesem Vorbehalt nehmen wir zu dem Gesetzentwurf wie folgt Stellung:

### **I. Grundsätzliche Einschätzung**

Die Absicht des Landes, die bisherigen 7 Schulgesetze und 3 Rechtsverordnungen im Wege einer aufgabenkritischen Rechtsbereinigung zu einem einheitlichen und übersichtlichen Schulgesetz zusammenzufassen, ist vom Grundsatz her zu begrüßen. Festzustellen ist allerdings, daß im vorliegenden Gesetzentwurf nur wenig Elemente zur Verbesserung des Schulsystems als Reaktion auf das schlechte Abschneiden deutscher Schülerinnen und Schüler bei der PISA-Studie enthalten sind; insbesondere fehlt nach wie vor ein schlüssiges Gesamtkonzept des Landes zur Verbesserung des Schulsystems, das nach unserer Auffassung jedoch dringend erforderlich ist.

Der Städte- und Gemeindebund NRW erarbeitet derzeit ein Positionspapier zur Entwicklung des Schulwesens, auch unter Berücksichtigung sog. innerer Schulangelegenheiten, das wir den Ausschussmitgliedern zeitnah zur Verfügung stellen werden.

## **II. Bewertung einzelner Regelungen**

### **1. Abitur nach 12 Jahren (§ 18)**

Mit dem Gesetzentwurf soll nunmehr ab dem Schuljahr 2005/2006 das Abitur nach 12 Jahren eingeführt werden, indem die Jahrgangsstufe 11 wegfällt. Allerdings besteht auf der Grundlage des § 18 Abs. 2 ausnahmsweise die Möglichkeit, daß durch Beschluß des Schulträgers an einem Gymnasium oder an einer Gesamtschule eine Einführungsphase eingerichtet wird, wenn dies wegen der Zahl der nach Maßgabe der Ausbildungs- und Prüfungsordnung förderbedürftigen Schülerinnen und Schüler an der Schule erforderlich ist (Mindestzahl 21 Schülerinnen und Schüler gem. § 82 Abs. 7) und wenn in zumutbarer Entfernung kein entsprechendes Angebot besteht.

Das Abitur nach 12 Jahren ist grundsätzlich zu begrüßen, weil es sowohl bildungspolitisch als auch ökonomisch sinnvoll ist, den Berufseinstieg der Gymnasiasten um ein Jahr zu reduzieren. Aus der Sicht der Schulträger ist von zentraler Bedeutung, daß die Umstellung möglichst ohne größeren Aufwand und zusätzliche Kosten erfolgen kann.

Durch die zusätzlich erforderlichen Unterrichtsstunden wird sich der Unterricht auf den Nachmittag verlagern. Hierdurch können sich Änderungen bei der Schülerbeförderung ergeben. Darüber hinaus stellt sich die Frage der Mittagsversorgung der Schülerinnen und Schüler. Insoweit haben die Schulträger die Erwartung, daß sie nicht verpflichtet werden, ein Mittagessen anzubieten. Zur Realisierung der Ausdehnung der Stundentafel ist auch die Einführung von Samstagunterricht denkbar, wofür allerdings nach § 8 Abs. 1 die Schulkonferenz das Einvernehmen mit dem Schulträger herstellen muß.

Insgesamt muß allerdings festgestellt werden, daß die Einführung des Abiturs nach 12 Jahren auch zu zusätzlichen Ausgaben bei den Schulträgern führen wird (Schülerfahrkosten und zusätzlicher Raum- und Personalaufwand). Allerdings relativiert sich dieser Aufwand ab dem Jahr 2013, weil ab diesem Zeitpunkt die Kosten für einen Jahrgang entfallen.

Die für die Einrichtung einer Einführungsphase erforderliche Mindestzahl von 21 Schülerinnen und Schülern sollte auf 15 reduziert werden, damit insbesondere die Schüler im ländlichen Raum die Möglichkeit haben, wohnortnah entsprechende Kurse einrichten zu können.

### **2. Sonderpädagogische Förderung (§ 19 f.)**

Nach dem Gesetzentwurf werden die Sonderschulen begrifflich durch Förderschulen ersetzt. Den Regelungen liegt die Tendenz zugrunde, daß die Förderung von behinderten Schülerinnen und Schülern im gemeinsamen Unterricht und in integrativen Lerngruppen ausgedehnt werden soll. So soll in § 20 Abs. 8 ausdrücklich geregelt werden, daß integrative Lerngruppen an einer Schule der Sekundarstufe I eingerichtet werden können, wenn sie hierfür personell und sachlich ausgestattet ist und der Schulträger zustimmt.

In § 20 sind im einzelnen die Orte der sonderpädagogischen Förderung aufgezählt. An erster Stelle sind hier allgemeine Schulen (gemeinsamer Unterricht, integrative Lerngruppen) und erst im weiteren Förderschulen, Förderschulklassen und Förderklassen im Berufskolleg genannt. Die bisherigen sonderpädagogischen Fördergruppen gem. § 4 Abs. 6 Satz 7 Schulverwaltungsgesetz sollen nach einer Übergangsfrist (vgl. § 132 Abs. 1 des Gesetzentwurfes) ab 2011/012 entfallen.

Der gemeinsame Unterricht und die Einrichtung von integrativen Lerngruppen sollen gemäß § 19 Abs. 2 Satz 3 und § 20 Abs. 7 und 8 zwar weiterhin unter dem Vorbehalt der Zustimmung des Schulträgers stehen. Daher wäre bei erster Betrachtung mit einer Ausweitung vor allem in der Sekundarstufe I nur dann zu rechnen, wenn der Schulträger mit der integrativen Beschulung einverstanden ist. Die Regelungen bedürfen gleichwohl einer

Überarbeitung, weil die Wahrscheinlichkeit groß ist, daß auf der Grundlage dieser Neuregelung politischer Druck zur Ausweitung des gemeinsamen Unterrichtes und zur Einrichtung von integrativen Lerngruppen vor allem in der Sekundarstufe I ausgeübt werden wird. Vorgehen ist insbesondere kein finanzieller Ausgleich des Schulträgers durch das Land für das notwendige Personal (Betreuungskräfte, Integrationshilfe).

Ohne eine entsprechende vollständige Kostendeckung durch das Land geraten die Schulträger in eine ähnliche Situation wie bei der Einführung eines verpflichtenden Angebotes der Schülerinnen und Schüler von Sprachkursen im Elementarbereich durch das Schulrechtsänderungsgesetz 2003. Auch hier ist eine erhebliche Drucksituation zur Errichtung entsprechender Kurse entstanden. Zahlreiche Schulträger haben inzwischen trotz der dramatischen Entwicklung der Kommunalfinzen Sprachkurse angeboten, obwohl die Landesförderung unzureichend ist und von den Städten und Gemeinden teils im erheblichen Umfang Zuzahlungen erfolgen müssen.

Wir erwarten daher, daß das Land bei der (faktischen) Ausweitung des integrativen Unterrichtes das erst kürzlich in die Landesverfassung eingefügte Konnexitätsprinzip strikt einhält. Es ist daher eine Regelung des Inhalts erforderlich, daß das Land den Schulträgern die Kosten erstattet, die durch die Ausweitung des integrativen Unterrichtes entstehen.

### **3. Schulpflicht für Kinder von Asylbewerbern (§ 34 Abs. 6)**

In der Neuregelung soll das bislang für Kinder von Asylbewerbern bestehende Recht zum Schulbesuch in eine Schulpflicht umgewandelt werden. Für ausreisepflichtige ausländische Kinder und Jugendliche soll die Schulpflicht bis zur Erfüllung ihrer Ausreisepflicht bestehen bleiben. Insoweit möchten wir darauf hinweisen, daß den Schulen bei der Integration der Kinder von Asylbewerbern sowie Kindern ausländischer Herkunft insgesamt eine zentrale Bedeutung zukommt. Durch den regelmäßigen Schulbesuch können individuelle Entwicklungen und Zukunftschancen verbessert und darüber hinaus ein wichtiger Beitrag zur Integration geleistet werden. Aus diesen Gründen ist ein Schulbesuch dieser Kinder und Jugendlichen durchaus wünschenswert.

Derzeit haben die Kinder von Asylbewerbern die Möglichkeit und damit das Recht zu einem Schulbesuch. Mit der geplanten Gesetzesänderung soll eine Schulpflicht für diesen Personenkreis eingeführt werden. Die Einführung dieser Schulpflicht begegnet jedoch Bedenken. Es ist nicht sinnvoll, einem Personenkreis, der sich in der Regel nur vorübergehend in Deutschland aufhält, eine Pflicht zu einem Schulbesuch aufzulegen. Gerade die Durchsetzung der Schulpflicht wird die Ordnungsbehörden vor nicht geringe Probleme stellen, weil damit zu rechnen ist, daß im nicht unerheblichen Umfang ordnungsbehördliche Maßnahmen notwendig sein werden. Dies wiederum ist mit einem beträchtlichen Verwaltungs- und Kostenaufwand verbunden.

Wir halten es daher für sinnvoll, es bei der derzeitigen Rechtslage zu belassen. Diese Rechtslage hat dazu geführt, daß regelmäßig diejenigen eingeschult werden, die auch bereit sind, motiviert am Unterricht teilzunehmen. Mit der Einführung der Schulpflicht für den genannten Personenkreis würde man unweigerlich auch diejenigen Kinder in die Schule holen, die nicht über die notwendige Motivation verfügen, und daher mitunter auch negative Auswirkungen auf das allgemeine Lernklima haben könnten. Insgesamt sprechen daher die gewichtigeren Argumente gegen die beabsichtigte Regelung. Sollte diese Regelung gleichwohl beibehalten werden, müssen wir auch insoweit auf die strikte Einhaltung des Konnexitätsprinzips hinweisen.

#### **4. Vorschulische Beratung und Förderung (§ 36)**

Inhaltlich ist die Regelung des § 36 bereits durch das Schulrechtsänderungsgesetz 2003 eingeführt worden. Zu kritisieren ist insoweit insbesondere die Regelung, daß Kinder, die das 4. Lebensjahr vollendet haben, vom Schulträger gemeinsam mit den Leiterinnen und Leitern der Tageseinrichtungen für Kinder und der Grundschulen zu einer Informationsveranstaltung eingeladen werden.

Insoweit möchten wir - wie bereits in der Stellungnahme zum Schulrechtsänderungsgesetz 2003 - darauf aufmerksam machen, daß sich die Situation vor Ort in aller Regel so darstellt, daß die Eltern bereits hinreichend über schulische und vorschulische Förderangebote in den Kindergärten bzw. in der Grundschule informiert werden. Hierzu finden vielerorts bereits Informationsveranstaltungen statt. Daß darüber hinaus ein weitergehender Informationsbedarf besteht, ist nicht erkennbar. Daher erübrigt sich ein separates Informationsgespräch, das vom Schulträger unter Einbindung der Leiterinnen und Leiter der Tageseinrichtungen für Kinder und der Grundschulen organisiert wird.

Denkbar wäre allenfalls, daß die Schulträger die Eltern zu einem Gespräch einladen, welches die Schulen selbstständig durchführen, um über die Möglichkeiten der Betreuung und Fördermöglichkeiten in den Schulen sowie einer vorzeitigen Einschulung zu informieren. Im übrigen wird auf die Möglichkeit hingewiesen, über vorschulische Fördermöglichkeiten schriftlich zu informieren.

Abzulehnen ist auch die Regelung des § 36 Abs. 2 des Gesetzentwurfes hinsichtlich der Durchführung der Sprachförderkurse für Kinder, welche die deutsche Sprache nicht hinreichend beherrschen. Derzeit sind die Schulträger darauf angewiesen, daß das Land Zuschüsse für die Einrichtungen der Kurse gewährt. Diese Zuschüsse sind allerdings wesentlich zu knapp bemessen (vgl. auch die Ausführungen zur sonderpädagogischen Förderung), damit der Schulträger angemessen qualifiziertes Personal zur Durchführung der Kurse anstellen kann. Notwendig ist daher, daß das Land die Verpflichtung zur Teilnahme von Sprachkursen auf eine neue gesetzliche Grundlage stellt. Abzulehnen sind nicht kostendeckende Zuwendungen des Landes bei gleichzeitiger Durchführung der Kurse durch den Schul- und Jugendhilfeträger.

Erforderlich ist vielmehr, daß seitens der Kommunen eine vollständige Kostendeckung durch das Land erfolgt. Andernfalls müssen die Kurse durch landeseigenes Personal durchgeführt werden. Zudem muß eine gesetzliche Grundlage dafür geschaffen werden, daß die künftigen Schulneulinge zum Besuch der vorschulischen Förderkurse notfalls gezwungen werden können. Derzeit erhalten die betreffenden Schulneulinge zwar eine schriftliche Aufforderung, an einem bestimmten Kurs teilzunehmen, zum Teil von den Mitgliedskommunen sogar in ihrer Muttersprache. Wenn sie jedoch nicht bereit sind, an dem Kurs teilzunehmen, kann mangels einer gesetzlichen Grundlage keine Zwangsmaßnahme oder Strafe erfolgen. Da die Kinder noch nicht schulpflichtig sind, greifen die Maßnahmen zur Sicherstellung oder Überwachung der Schulpflicht nicht ein.

Vor diesem Hintergrund bedarf die Regelung des § 36 insgesamt einer Überarbeitung.

#### **5. Verantwortung für die Einhaltung der Schulpflicht (§ 41)**

Die Regelung des § 41 faßt im wesentlichen die Bestimmungen der §§ 16, 18 und 19 Schulpflichtgesetz zusammen. Insoweit ist allerdings anzumerken, daß die bisherigen Regelungen für die Einhaltung der Schulpflicht in der Praxis zu nicht unerheblichen Problemen geführt haben. So ist die derzeitige und auch die beabsichtigte Regelung zur Einhaltung der Schulpflicht zu wenig konkret, um den Erfordernissen der Praxis gerecht zu werden. Es ist vielmehr eine genaue Abgrenzung der Verantwortungsbereiche zwischen Schule und Schulträger erforderlich. Der Hinweis auf das Verwaltungsvollstreckungsgesetz für das Land NRW in § 41 Abs. 4 hat einen erheblichen Verwaltungsaufwand zur Folge. Gerade im Rahmen der Einhal-

tung der Schulpflicht müssen die Schulträger jedoch die Möglichkeit haben, kurzfristig – ohne Einhaltung eines aufwendigen Verwaltungsverfahrens – reagieren zu können. Diesen Erfordernissen wird die beabsichtigte Regelung nicht gerecht. Wir empfehlen daher, in Abstimmung mit den kommunalen Spitzenverbänden eine Neufassung der Bestimmung vorzunehmen.

## **6. Erzieherische Einwirkungen, Ordnungsmaßnahmen (§ 53)**

In § 53 Abs. 3 des Gesetzentwurfes sollen einzelne Ordnungsmaßnahmen festgelegt werden. § 52 Abs. 3 Ziffer 3 sollte dahingehend ergänzt werden, daß nicht nur ein Ausschluß vom Unterricht von einem Tag bis zu 2 Wochen und von sonstigen Veranstaltungen möglich ist. Hier sollten explizit auch die Betreuungsangebote und die offene Ganztagschule in die Regelung aufgenommen werden. Bislang existiert keine ausdrückliche gesetzliche Legimitation dafür, daß unter bestimmten Voraussetzungen ein Schüler bzw. eine Schülerin von diesen Angeboten ausgeschlossen werden kann. Dies hat in der Vergangenheit zu nicht unerheblichen Problemen geführt.

## **7. Schulleitung/Besetzung von Schulleiterstellen (§§ 59 ff.)**

Der Gesetzentwurf sieht für Schulleitungen in §§ 59 ff. erweiterte Kompetenzen vor, wodurch die Selbständigkeit der Schulen stärker hervorgehoben werden soll. So stellt nach § 59 Abs. 7 des Entwurfes die Schulleiterin oder der Schulleiter den jährlichen Schulhaushalt auf und bewirtschaftet die der Schule zugewiesenen Haushaltsmittel. Nach § 60 Abs. 1 Satz 3 besteht zudem die Möglichkeit, daß mehrere Personen an der Schulleitung beteiligt werden, um bestimmte übergreifende Aufgaben besser koordinieren zu können (erweiterte Schulleitung). Diese Stärkung der Position der Schulleitung ist grundsätzlich zu begrüßen. Der Ansatz des Landes, einige Grundprinzipien aus dem Modellprojekt „Selbstständige Schule“ bereits vor Ablauf des Modellprojektes gesetzlich zu verankern, halten wir durchaus für sinnvoll.

Die bisherige Regelung des § 21 a des Schulverwaltungsgesetzes zur Besetzung der Schulleitung findet sich fast unverändert in § 61 des Gesetzentwurfes wieder. Hinzugekommen ist allerdings gem. § 61 Abs. 1 Satz 3, daß auch Anregungen der Schulkonferenz angemessen zu würdigen sind. Aus § 61 Abs. 5 des Entwurfes ergibt sich ferner, daß zukünftig die Bewerber auch Führungskompetenzen nachweisen müssen, wobei allerdings offen ist, wie dies im Rahmen der Bewerbung im einzelnen überprüft werden kann.

Zunächst möchten wir darauf aufmerksam machen, daß das Beteiligungsverfahren des Schulträgers nicht damit belastet werden sollte, daß zukünftig auch Anregungen der Schulkonferenz angemessen zu würdigen sind. „Würdigen“ bedeutet in diesem Zusammenhang zwar in aller Regel weniger als „beteiligen“, jedoch ist offen, welche einzelnen Rechte durch die Rechtsprechung zugunsten der Schulkonferenz hieraus abgeleitet werden. § 61 Abs. 1 Satz 3 des Entwurfes sollte daher ersatzlos gestrichen werden.

Im übrigen hat die Praxis gezeigt, daß es sich bei dem Mitbestimmungsrecht des Schulträgers nach § 21 a Schulverwaltungsgesetz und damit auch bei der beabsichtigten Regelung des § 61 um ein in der Regel leerlaufendes Recht des Schulträgers handelt, das anders ausgestaltet werden muß. Die Mitbestimmung des Schulträgers greift zumeist nur dann ein, wenn zwei Kandidaten gleichen Geschlechts schulfachlich exakt gleich bewertet worden sind. Hierbei handelt es sich um eine Konstellation, die in der Praxis kaum vorkommt, was zur Folge hat, daß ein tatsächliches Mitbestimmungsrecht des Schulträgers höchst selten gegen ist.

Vor dem Hintergrund steigender Kompetenzen der Schulleiterin und des Schulleiters ist es allerdings folgerichtig und geboten, auch das Mitbestimmungsrecht des Schulträgers zu stärken. Dies kann dadurch realisiert werden, indem der Schulträger bereits bei der Beurteilung des Bewerbers beteiligt wird. Wir schlagen daher vor, dem Schulträger im Rahmen des Beur-

teilungsverfahrens ein echtes Mitspracherecht einzuräumen, und zwar auch hinsichtlich der Frage, ob der Bewerber über die notwendigen Führungskompetenzen verfügt.

Ferner möchten wir darauf hinweisen, daß wegen der geringen Anzahl von Bewerbungen auf Schulleiterpositionen insbesondere in der Sekundarstufe I und in der Primarstufe die Attraktivität dieser Positionen dringend gesteigert werden muß. Hierzu sollte das Land umgehend Maßnahmen ergreifen.

#### **8. Verfahren hinsichtlich der Schulkonferenz (§ 63)**

In § 63 ist das Verfahren hinsichtlich der Mitwirkungsorgane geregelt. So ist in § 63 Abs. 2 enthalten, daß die Schulleitung den Schulträger zu allen Sitzungen der Schulkonferenz einlädt. Er hat dort das Recht, Anträge zu stellen. Nicht geregelt ist allerdings, daß dem Schulträger auch eine Niederschrift der Sitzung zuzuleiten ist. Dies sollte ausdrücklich in § 63 aufgenommen werden.

#### **9. Aufgaben der Schulkonferenz (§ 65)**

In § 65 sind im einzelnen die Aufgaben der Schulkonferenz geregelt. Insoweit möchten wir darauf hinweisen, daß insbesondere die Ziffer 3 (Festlegung der beweglichen Feiertage gem. § 7 Abs. 2) mit den Festlegungen des Schulträgers kollidieren kann. Insoweit wäre als Ergänzung der Hinweis auf das mit dem Schulträger zu erzielende Einvernehmen hilfreich. Gerade bei der Festlegung der beweglichen Feiertage hat sich gezeigt, daß eine stadt- oder gemeindeeinheitliche Regelung nur dann durchgesetzt werden kann, wenn das Einvernehmen mit dem Schulträger hergestellt werden muß.

#### **10. Dependancen (§ 79 Abs. 2)**

Laut Gesetzentwurf sollen zukünftig unter bestimmten Voraussetzungen Dependancen zulässig sein. So kann nach § 79 Abs. 2 die Schulaufsichtsbehörde in begründeten Ausnahmefällen zulassen, daß eine Schule auch an Teilstandorten in zumutbarer Entfernung geführt wird, wenn dadurch kein zusätzlicher Lehrstellenbedarf entsteht. Allerdings soll der Schulträger in diesem Fall verpflichtet sein, die sächlichen Voraussetzungen dafür zu schaffen, daß der ordnungsgemäße Unterricht nicht beeinträchtigt wird. Die Einführung der Zulässigkeit von Verbundschulen entspricht einer langjährigen Forderung des Städte- und Gemeindebundes und ist daher ausdrücklich zu begrüßen.

#### **11. Geordneter Schulbetrieb und Mindestzügigkeit (§ 82)**

Hinsichtlich des geordneten Schulbetriebes soll in § 82 Abs. 1 Satz 2 des Entwurfes neu geregelt werden, daß die erforderliche Mindestgröße von 28 Schülerinnen und Schülern pro Klasse für mindestens 5 Jahre gesichert sein muss. Neben diesem Mindestplanungszeitraum von 5 Jahren soll in § 82 Abs. 5 festgelegt werden, daß bei der Errichtung Gymnasien mindestens dreizügig gegliedert sein müssen (bislang zweizügig), jedoch als zweizügige Schule fortgeführt werden können. Darüber hinaus wird für die gymnasiale Oberstufe nunmehr eine Mindestzahl von 42 Schülerinnen und Schülern in der Jahrgangsstufe 11 festgelegt. Ferner konnten bislang Gesamtschulen dreizügig auf Dauer fortgeführt werden. Nach § 82 Abs. 6 sind vier Parallelklassen notwendig. Wird diese Mindestzahl unterschritten, kann die Gesamtschule nur vorübergehend fortgeführt werden.

Eine Regelung, wonach die erforderliche Mindestgröße einer Schule für 5 Jahre gesichert sein muss, ist überflüssig. Im Rahmen der anlassbezogenen Schulentwicklungsplanung werden die Schulträger ohnehin feststellen, ob ein geordneter Schulbetrieb für einen längeren Zeitraum möglich ist. In Zeiten knapper Kassen dürfte kein Schulträger eine Schule errichten wollen, deren Mindestgröße für einen Zeitraum weniger als 5 Jahre gesichert ist. Daher kann auf die Regelung verzichtet werden, da auch ohne sie weder für das Land noch für die Schulträger negative Auswirkungen zu erwarten sind.

Nicht nachvollziehbar ist ferner, warum für die Errichtung eines Gymnasiums zukünftig drei Parallelklassen erforderlich sein sollen. Gerade vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung ist es angezeigt, daß auch bei der Errichtung bereits eine zweizügig gegliederte Schule akzeptiert werden müsste. Durch die Regelung wird der Handlungsspielraum der Schulträger bei der Errichtung von Gymnasien unnötig eingeschränkt. Gleiches gilt für die Festlegung der Mindestzahl von 42 Schülerinnen und Schülern in der Jahrgangsstufe 11. Ebenso ist die Einschränkung der Fortführung von Gesamtschulen abzulehnen.

## **12. Organisatorischer Verbund von Schulen (§ 83)**

Der Schulträger kann nach § 83 des Entwurfes in der Sekundarstufe I Schulen zweier unterschiedlicher Schulformen organisatorisch zu einer Schule zusammenfassen. Der Unterricht soll teilweise in schulformübergreifenden Lerngruppen erteilt werden können.

Wir halten es allerdings für sinnvoll, die Zahl der nach § 83 Abs. 2 je nach Schulverbundform erforderlichen Parallelklassen zu reduzieren. Wir verstehen nicht nur Dependancen, sondern auch Verbundschulen im Hinblick auf den zu erwartenden Rückgang der Schülerzahlen als ein sinnvolles Instrument zur Fortentwicklung des Schulstandortes für die Schulträger und Alternativen zu Schulschließungen. Da die eigentliche Zielsetzung der Zulässigkeit von Verbundschulen unter Hinweis auf die Mindestgröße nach § 83 von vornherein in Frage gestellt ist, halten wir eine Zulassung von Verbundschulen unterhalb der Mindestgröße, wie sie in § 83 Abs. 2 genannt ist, für erforderlich. Insbesondere ist nicht nachvollziehbar, daß ein Verbund in Schulen der Sekundarstufe II mindestens 5 Parallelklassen pro Jahrgang haben muß.

Darüber hinaus halten wir einen ausdrücklichen Hinweis für sinnvoll, daß auch bereits die Errichtung von Schulen im Verbund zulässig ist. Eine solche Klarstellung würde jedenfalls zu einem wohnortnahen Schulangebot beitragen.

## **13. Regelung zur Finanzverteilung (§ 92)**

Das heutige Schulfinanzgesetz unterscheidet in § 3 zwischen Personalausgaben für Lehrer an öffentlichen Schulen (Zuständigkeit: Land) und den Personalausgaben für die nicht als Lehrer im Schuldienst tätigen Beamten und anderen Bediensteten an Schulen (Zuständigkeit: Kommunen). Bei der Schaffung des Schulfinanzgesetzes war der Kreis der Personen, für deren Personalkosten die Kommunen als Schulträger zuständig sind, klar umgrenzt. Es handelte sich im wesentlichen um Schulsekretärinnen und Hausmeister, also um Personal, das der von den Kommunen vorzuhaltenden Infrastruktur für das Lernen zuzuordnen war. In den vergangenen Jahren und Jahrzehnten sind allerdings durch Veränderungen im Schulwesen weitere Akteure hinzugetreten, die zwar nicht als Lehrer tätig, jedoch eher mit einem pädagogischen Auftrag ausgestattet sind. Zu nennen sind hier in erster Linie Schulsozialarbeiter, Schulpsychologen und Integrationshelfer. Über die Finanzverantwortung für diesen Personenkreis gibt es seit Jahren unterschiedliche Meinungen zwischen Land und Kommunen. Die kommunalen Spitzenverbände vertreten die Auffassung, daß das „pädagogische Ergänzungspersonal“ der Finanzverantwortung des Landes zugerechnet werden und dies in eine neue Regelung der Schulfinanzvorschriften zum Ausdruck kommen sollte.

Durch die Regelung des § 92 würde die Frage der Finanzverantwortung für das pädagogische Ergänzungspersonal zu Lasten der Kommune beantwortet. Der Hinweis auf § 58 in Abs. 2 des § 92 schränkt nämlich die Finanzverantwortung des Landes auf „im Landesdienst stehende pädagogische und sozialpädagogische Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter“ ein.

Es steht zu befürchten, daß nach einer entsprechenden Verabschiedung des Gesetzes das Land keinen Anlass mehr sehen dürfte, die Gespräche mit den kommunalen Spitzenverbänden zur Frage der Finanzverantwortung fortzusetzen. Hierzu haben die kommunalen Spitzenverbände gemeinsam mit dem Ministerium erst kürzlich eine Arbeitsgruppe eingerichtet, die im einzelnen ermitteln wird, welche Kosten von der jeweiligen Seite im Bereich Schule zu

tragen sind. Folglich widerspricht die beabsichtigte Regelung politischen Zusagen, nach einer Bestandsaufnahme die Frage der Finanzverantwortung offen zu diskutieren. Wir halten es daher für erforderlich, im Wege eines Nachtrages zum Gesetzentwurf die alte Regelung vollständig zu übernehmen und in der Begründung zu diesem Nachtrag darauf hinzuweisen, daß eine Neuregelung der Kostenverteilung erst dann möglich ist, wenn die Bestandsaufnahme erfolgt und der darauf folgende Diskussionsprozess abgeschlossen ist.

#### **14. Gastschulpauschale (§ 98)**

Eine für den kreisangehörigen Raum zentrale Regelung enthält § 98 des Gesetzentwurfes. Durch diese Regelung würden Schulträger die Möglichkeit erhalten, für jede auswärtige Schülerin und jeden auswärtigen Schüler eine Kostenpauschale von der Wohnsitzgemeinde zu verlangen. Die Höhe der festzusetzenden Gastschulpauschale soll nach der Vorstellung der Entwurfsverfasser im wesentlichen den Mehraufwand des Schulträgers im Bereich der konsumtiven Ausgaben ausgleichen. Grundlage für die Bemessung soll jeweils der Durchschnittsbetrag der zuletzt verfügbaren amtlichen Jahresstatistiken sein. Nach einer ersten Berechnung des Landesamtes für Datenverarbeitung und Statistik könnte die Gastschulpauschale ca. 850 Euro pro Schüler und Jahr umfassen. Eine Erheblichkeitsschwelle von 25% ist - anders als im Referentenentwurf - nicht mehr vorgesehen.

Der Städte- und Gemeindebund erkennt zwar an, daß eine Reihe von Schulträgern durch die Beschulung eines hohen Anteils auswärtiger Schülerinnen und Schüler auch unter Berücksichtigung des Schüleransatzes im GFG besonders belastet ist. Dies gilt insbesondere für die notwendigen Schülerfahrkosten. Diese Problematik muß jedoch vorrangig durch eine Reform der schülerbezogenen Elemente im GFG gelöst werden. Einen entsprechenden Beschluss hat das Präsidium des Städte- und Gemeindebundes am 23.06.2004 gefasst. Zur Erläuterung möchten wir auf folgendes hinweisen:

Die ursprüngliche Anregung zur Schaffung einer Rechtsgrundlage für einen Kostenausgleich zwischen Schulträgergemeinden und „Entsendegemeinden“ stammt aus dem kommunalen Raum; darunter auch Mitgliedskommunen des Städte- und Gemeindebundes. Hintergrund waren Situationen, in denen teilweise sehr hohe Aufwendungen insbesondere für den Schülerverkehr durch auswärtige Schülerinnen und Schüler verursacht wurden, freiwillige Vereinbarungen über einen gewissen Kostenausgleich durch die Wohnsitzgemeinden aber nicht erzielt werden konnten. Diese Probleme sind durchaus verschärft worden, zum einen durch die zunehmenden Haushaltsprobleme der beteiligten Kommunen und zum anderen durch die Abschaffung der Sonderbedarfszuweisung für überdurchschnittlich hohe Schülerfahrkosten im GFG. Der Städte- und Gemeindebund hatte sich seinerzeit mit Nachdruck an der Seite der betroffenen Städte- und Gemeinden gegen die sachlich nicht zu rechtfertigende Abschaffung dieses Instruments eingesetzt.

Gleichwohl ist die im Gesetzentwurf enthaltene Regelung des § 98 aus grundsätzlichen Erwägungen abzulehnen. Ausgleichsleistungen zwischen Kommunen sind systematisch Teil des kommunalen Finanzausgleiches. Wenn die kritische Analyse der Ausgleichskriterien ergibt, daß diese den unterschiedlichen Belastungssituationen nicht gerecht werden, ist innerhalb des Systems des GFG nachzusteuern. Die Gastschulpauschale würde das jetzige System des kommunalen Finanzausgleiches im GFG in Frage stellen, weil bei einem derart massiven Finanztransfer die Existenzberichtigung des Schüleransatzes kaum noch plausibel zu machen ist. Zudem bestünde erkennbar die Gefahr, daß auch in anderen Bereichen der Daseinsvorsorge der Ruf nach Transferleistungen erwogen würde mit der Folge, daß die wechselseitigen Wirkungen verschiedener Ausgleichssysteme kaum noch zu beschreiben wären. So wäre zum Beispiel die Frage zu beantworten, ob die Transferleistungen bei der Ermittlung der Umlagegrundlagen für die Kreisumlage zu berücksichtigen wären.

Darüber hinaus ist das System der Gastschulpauschale auch in sich selbst nicht stimmig. Eine auf eine Vollkostenerstattung abzielende Gastschulpauschale läßt unberücksichtigt, daß die Schulträger nicht nur - soweit sie am kommunalen Finanzausgleich teilnehmen -

Empfänger von erhöhten Schlüsselzuweisungen sind, sondern auch darüber hinausgehende Vorteile haben (z.B. Kaufkraft der pendelnden Schüler). Zudem ist es problematisch, daß eine Zahlungspflicht auch für diejenigen Gemeinden entstehen soll, die zwar ein entsprechendes Schulangebot vorhalten, welches aber aufgrund einer Wahlentscheidung der Schüler oder ihrer Erziehungsberechtigten nicht in Anspruch genommen wird. Schließlich ist auch der enorme Verwaltungsaufwand nicht zu rechtfertigen, der ohne eine Erheblichkeitsschwelle entstehen würde.

### **15. Ersatzschulfinanzierung (§ 105 ff.)**

Die Regelungen zur Ersatzschulfinanzierung werden durch §§ 105 ff. neu gefasst, wobei allerdings auf bewährte Strukturen zurückgegriffen wird. Neu ist insbesondere die Umstellung des bisherigen Defizitdeckungsprinzips der Ersatzschulfinanzierung auf eine Teilpauschalierung des Personalaufwandes und eine Vollpauschalierung des Sachaufwandes. Hiervon unberührt bleibt allerdings die Erhöhung des Eigenanteils der Ersatzschulträger um 1,5 % zum 1. Januar 2005 durch das Haushaltsbegleitgesetz. Aus der Begründung zum Referentenentwurf ergab sich (Begr. zu § 105 Abs. 5 Satz 2), daß etwaiges Schulgeld auf den Landeszuschuss angerechnet werden muss. Der Gesetzentwurf enthält keine entsprechenden Ausführungen. Ob damit eine Anrechnung des Schulgeldes nach Auffassung des Landes NRW nicht mehr erforderlich ist, bedarf noch einer Klarstellung.

Die Einführung einer Pauschalierung in der vorgenannten Form ist vom Grundsatz her zu befürworten, weil durch die eigenverantwortliche Ressourcenbewirtschaftung eine größere Selbständigkeit der Ersatzschulen und ein effizienter Mitteleinsatz realisiert werden kann. Die Umstellung bedarf jedoch noch einer eingehenden Überprüfung auf der Grundlage von Proberechnungen des Landes. Eine endgültige Zustimmung zu der Pauschalierung ist nur möglich, wenn diese auf Grund faktischer Gegebenheiten nicht zu einer Lastenverschiebung von den Ersatzschulträgern auf die Städte und Gemeinden führt.

### **III. Reform der Schulaufsicht**

Mit dem Gesetzentwurf zum Schulgesetz erfolgt teilweise eine inhaltliche Neubestimmung der Aufgaben der Schulaufsicht, indem eine stärkere Ausrichtung auf die Beratung und die Unterstützung der Schulen erfolgt. Diese Ansätze sind durchaus zu begrüßen.

Aufgrund der aktuellen Diskussionen in der Fraktion SPD und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen (vgl. LT-Drs. 13/4971) und der mit dem MSJK NRW geführten Gespräche gehen wir jedoch davon aus, daß im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens weitere Reformansätze in das einheitliche Schulgesetz eingebracht werden. Wir erlauben uns zu dem Diskussionsstand bereits jetzt schon eine kurze Stellungnahme abzugeben:

Das Konzept des Landes sieht offenbar vor, daß die bisherigen Aufgaben der Schulaufsicht im erheblichen Umfang reduziert werden sollen. Diese sollen zukünftig in einheitlicher Form für alle Schulformen von den Bezirksregierungen wahrgenommen werden. Bei den Bezirksregierungen sollen gleichzeitig Schulinspektoren als neues zentrales Instrument der Qualitätssicherung eingeführt werden. Im Mittelpunkt der Inspektionen steht die Qualität der Unterrichtsarbeit. Es soll sich um regelmäßig wiederkehrende Inspektionen nach staatlich definierten Kriterien und Verfahren handeln.

Das Ministerium als oberste Schulaufsichtsbehörde soll sich auf landesweite Ziele und Richtlinien für die Weiterentwicklung des Schulwesens und die Sicherung landeseinheitlicher Grundlagen für pädagogische und organisatorische Arbeit der Schulen konzentrieren. Ihm soll bei landesweit einheitlichen Aufgaben die Qualitätsagentur beim Landesinstitut für Schule zuarbeiten. Bei den Kreisen und kreisfreien Städten sollen sog. regionale Bildungsagenturen installiert werden. Diese organisieren in Zuständigkeit der Kreise bzw. der kreisfreien Städte eine Unterstützung der jeweiligen Schule. Nach den uns bislang bekannten Vorstel-

lungen des Landes sollen hier Beschäftigte des Landes und der Kommunen nach dem Prinzip der Organleihe unabhängig von der Schulaufsicht zusammenarbeiten.

Die einheitliche Zuständigkeit einer Behörde für die Schulaufsicht aller Schulformen ist durchaus zu begrüßen. Zu befürworten ist auch eine deutlich schlankere Schulaufsicht, welche die Selbständigkeit der Schulen betont. Allerdings erscheint die Unterscheidung zwischen der Aufsicht auf Bezirksebene und der Beratung auf Kreisebene eher konstruiert. In Einzelfällen wird sich die Frage stellen, an wen sich der Schulträger bzw. die Schulen bei bestimmten Fragestellungen wenden sollen. Gegebenenfalls bekommen die Fragenden von den unterschiedlichen Einrichtungen auch unterschiedliche Auskünfte. Dann werden klarstellende Erlasse notwendig sein. Bei dem neuen System können daher im nicht unerheblichen Umfang Reibungsverluste entstehen. Je nach handelnden Personen kann das neue System auch dazu führen, daß faktisch weiterhin eine dreistufige Schulaufsicht bestehen bleibt.

Eine Reform der Schulaufsicht sollte im übrigen offen sein für „gestaltende Schulträgerschaftsmodelle“. Sofern die Kommunen - auch kreisübergreifend - dies wünschen, müssen sie unabhängig von der Beratungsagentur des Kreises die Möglichkeit haben, eine eigene Beratungseinrichtung zu schaffen. Der Kreis müsste dann seine Beratungsleistung entsprechend reduzieren.

Mit freundlichen Grüßen

( Dr. Bernd Jürgen Schneider )