



S.-H. Gemeindetag • Reventlouallee 6 • 24105 Kiel
Ministerium für Bildung und Kultur
des Landes Schleswig-Holstein
Herrn Staatssekretär
Eckhard Zirkmann
Brunswiker Straße 16-22
24105 Kiel

24 105 Kiel, 25.06.10

Reventlouallee 6/ II. Stock
Haus der kommunalen Selbstverwaltung
Telefon: 0431 570050-50
Telefax: 0431 570050-54
E-Mail: info@shgt.de
Internet: www.shgt.de

Aktenzeichen: AW/Pf

Anhörungsverfahren zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Schulgesetzes und des Mitbestimmungsgesetzes – Ihr Schreiben vom 28.04.2010

Sehr geehrter Herr Zirkmann,

wir bedanken uns für die Möglichkeit, zu dem Entwurf des Gesetzes zur Änderung des Schulgesetzes Stellung zu nehmen.

Bereits in unserer Stellungnahme im vorgezogenen Beteiligungsverfahren haben wir die wesentlichen Kritikpunkte an dem Gesetzvorhaben benannt. Trotz der mittlerweile geführten Gespräche konnten unsere massiven Bedenken nicht entkräftet werden.

Vorbemerkung: Problematik der Schulsozialarbeit bleibt ungelöst

Auch wenn gegenüber dem ersten Entwurf Bewegung in einigen Sachfragen zu erkennen ist, so versteht es auch der Kabinettsentwurf nicht, der Verantwortung der Kommunen für Bildung gerecht zu werden. So wird unter anderem immer noch versäumt, sich dem dringenden Problem der Schulpädagogik / Schulsozialarbeit zu widmen, mit dem die Kommunen nach wie vor alleingelassen werden. Dass aktuell Schulträger die Kosten für schulpädagogische Arbeit übernehmen, um Schüler noch „beschulbar“ zu erhalten, ist eine pädagogische und bildungspolitische Notwendigkeit, die aber eigentlich in der Verantwortung des Landes für das pädagogische Personal liegt. Dies hat auch der Landesrechnungshof bestätigt und in seinem Schulbericht 2009 eine starke Beteiligung des Landes an diesen Kosten angemahnt, entgegen seiner sonst ausgabenreduzierenden Forderungen an das Land.

Stattdessen erzeugt der Gesetzentwurf neue Belastungen, Rechtsunsicherheiten und Potential für Rechtskonflikte zwischen den Schulträgern. Die Kostenfolgeeinschätzung ist aus Sicht des SHGT unvollständig. Besonders alarmierend erachten wir es, dass es keinerlei Musterrechnungen zum neuen Modell des Schullastenausgleichs gibt. Keine einzige Musterrechnung kann belegen, ob die geplanten Absichten mit dem Gesetzentwurf erreicht werden bzw. umsetzbar sind. Wie also 1100 Gemeinden und mehrere hundert Schulträger dieses umsetzen sollen, ist in vielen Punkten unklar – mit allen Risiken bei den Gemeinden und Schulträgern.

Zu den einzelnen Regelungen nehmen wir wie folgt Stellung

I. Zu § 4 Abs. 8; Rauchverbot an Schulen, Alkoholverbot

Einer Aufhebung des Rauchverbots an Schulen im Außenbereich für außerschulische Veranstaltung kann entsprochen werden, wenn die Veranstalter dafür Sorge tragen, dass keine Verunreinigungen zurückbleiben. Eine kontrollierte Alkoholabgabe aus Anlass eines besonderen Ereignisses („Abiturssekt“) sollte möglich sein.

II. § 10 Abs.2; Bezeichnung und Name

Die Übertragung der Entscheidung über den Namen der Schule auf den Schulträger wird begrüßt.

III. Zu § 24 Abs. 1; Zuständige Schule - Aufnahmemöglichkeit

Es wird angeregt, die Aufnahmemöglichkeiten durch die Schulaufsichtsbehörde **nur mit Zustimmung des Schulträgers** festzulegen. Nur so kann dem hohen finanziellen Risiko eines Schulträgers ausreichend Rechnung getragen werden.

Begrüßt wird die Regelung, dass nun auch die Gemeinschaftsschulen zuständige Schule sind und hier keinen Sonderstatus mehr haben.

IV. Zu § 24 Abs. 2; Zuständige Schule - Schulgebiet

Die Regelungen für die Aufnahme an den Schulen sind weiterhin für die Schulträger unbefriedigend.

Der Schulträger kann weder Kapazitäten festlegen, noch anders die Aufnahme begrenzen. Das im Gesetzentwurf beschriebene Verfahren greift zu spät, nämlich erst dann, wenn

die Anmeldezahlen den Beteiligten bekannt sind. Eine effektive Lenkung der Schülerzahlen zu diesem späten Zeitpunkt des Verfahrens ist so nicht möglich.

Allerdings sind diese vorgenannten Instrumente und Regelungen zur Aufnahmeregelung sinnlos, wenn es den Eltern am Ende doch frei gestellt ist, wo sie ihre Kinder anmelden („; das Wahlrecht nach Absatz 1 Satz 1 bleibt hiervon unberührt.“).

Mit Bedenken sehen wir, dass es in dem Bereich der zuständigen Schule große Regelungslücken gibt. Schüler, die in einer Gemeinde wohnen, welche kein Schulträger ist, haben nach dem Wortlaut des Gesetzes **keine zuständige Schule**. Schüler deren Wohnsitzgemeinden einem Schulträger angehören, können nach erfolglosem Wahlrecht auf ihre zuständige Schule zurückgreifen. Schülern aus Wohnsitzgemeinden ohne Träger fehlt diese zuständige Schule. Diese müssen dann zu einem späten Zeitpunkt des Anmeldeverfahrens zusehen, wo sie „unterkommen“, bzw. untergebracht werden. So ist eine vernünftige Schuljahrplanung für den Träger kaum möglich.

Wenn es die Absicht des Gesetzgebers ist, „schulträgerfreie“ Wohnsitzgemeinden über den Druck der Eltern in Schulverbände zu „zwingen“, so ist dieses Vorgehen mehr als bedenklich, schafft dies doch zunächst eine „Zweiklassenschülerschaft“. Sinnvoller wäre es hier, über geordnete Schülereinzugsbereiche – vergleichbar dem alten § 44 SchulG – dem Schulträger sicherzustellen, dass „seine“ Schüler an seiner Schule versorgt sind **und** auch die weiteren Schüler in diesem Einzugsbereich!

V. § 24 Abs. 2 Satz 4

Kritisch zu hinterfragen ist der Vorgang des Bestimmens eines „Zuständigkeitsbereichs“ durch die Schulaufsicht im Einvernehmen mit dem Schulträger.

Das im Begründungstext (Seite 1 – B Lösung, 3. Aufzählungspunkt) erwähnte Argument, dass nun „der Schulträger oder die Schulaufsicht das Recht erhalten, ... Zuständigkeitsbereiche für die weiterführenden Schulen festzulegen ...“ – lässt sich so aus dem Gesetzentwurf nicht begründen. Hiernach hat alleine die Schulaufsichtsbehörde das Initiativrecht, den Zuständigkeitsbereich einer Schule festzulegen. Grundsätzlich ist es zu begrüßen, wenn die Schulaufsichtsbehörde im Einvernehmen mit dem Schulträger ein „Überlaufen“ seiner Schulen durch „Gastschüler“ verhindern kann. Allerdings ist diese Regelung vor dem Hintergrund einer drohenden Vollkostenabrechnung zwei-

felhaft. Nach welchen Kriterien wird dann eine Wohnsitzkommune vom Schulträger „ausgeschlossen“? Wie wird z.B. verhindert, dass eine Wohnsitzkommune ausgeschlossen wird, die sich im Rahmen der Vollkostenabrechnung mit dem Schulträger in einem Rechtsstreit befindet? Wie wird verhindert, dass eine finanzstarke Kommune über eine Sondervereinbarung mit dem Schulträger in den „Zuständigkeitsbereich“ bevorzugt aufgenommen wird?

Ungeklärt bleibt in diesem Zusammenhang was passiert, wenn Schulaufsicht und Träger kein Einvernehmen erzielen. Hier bleibt der Entwurf die Antwort schuldig.

Die jetzige Regelung in § 24 SchulG ist mit den Erfordernissen einer verlässlichen Schulentwicklungsplanung nicht vereinbar. Die Gefahr von Fehlinvestitionen wächst, die Auslastung von Schulen ist von teilweise unwägbaren, teilweise vom Schulträger nicht beeinflussbaren Faktoren abhängig. So kann eine sich als unwahr herausstellende Pressemeldung über Drogenaktivitäten an einer Schule während der Anmeldephase zu erheblichen Anmeldeverschiebungen führen. Gleiches gilt für sog. Amokdrohungen an Schulen. Insofern geht auch der Gedanke fehl, über die völlige Öffnung der freien Schulwahl einen Wettbewerb der Schulen zu verstärken, der zu positiven Effekten führt.

Daher halten wir es für erforderlich, zumindest die Regelung des § 44 SchulG vor 2007 wieder einzuführen. Die Abschaffung der festen Schuleinzugsgebiete hatte auch direkte Auswirkungen auf das Engagement der Kommunen in Schulverbänden. Durch den festen Einzugsbereich konnte die Kommune durch den Beitritt zum Schulverband auch etwas für „ihre“ Schüler tun. Insofern war die Bereitschaft sich in einem Schulverband zu engagieren sehr hoch. Dieses hat sich mit der Einführung der freien Elternwahl geändert. Es gab somit nicht mehr die „eine“ Schule. Damit war ein wichtiges Argument, um sich in einem Schulverband zu engagieren, für eine Kommune verloren gegangen. Ein möglicher Ausgleich wäre denkbar über die Einschränkung der freien Schulwahl der Eltern für den Fall, dass die Wohnsitzgemeinde in einem entsprechenden Schulverband Mitglied ist.

Nur feste Schuleinzugsbereiche können einen ruinösen Wettbewerb der Schulträger, einen „Kampf um den goldenen Schüler“ sinnvoll verhindern. Diese Einzugsbereiche verhindern Investitionen in teure Überkapazitäten und geben den Verantwortlichen Planungssicherheit.

VI. Zu § 43 Abs.1 Satz 2; Gemeinschaftsschule

Der Gesetzesentwurf eröffnet die Möglichkeit, sowohl eine binnendifferenzierte Form des Unterrichts zu wählen, als auch eine nach Lerngruppen differenzierte Form. Sollte sich eine Gemeinschaftsschule dazu entschließen, den Unterricht in differenzierten Lerngruppen oder in abschlussbezogenen Klassenverbänden zu erteilen, so führt dies zwangsläufig zu einem erhöhten Bedarf an Klassenräumen. Eine solche Entscheidung der Unterrichtsform bedarf somit nach unserer Ansicht der vorherigen ausdrücklichen Zustimmung des Schulträgers. Sollte das Bildungsministerium die Auffassung vertreten, eine solche Einführung von Unterricht in differenzierten Lerngruppen oder in abschlussbezogenem Unterricht sei eine pädagogische Angelegenheit und somit dem Kompetenzbereich des Schulträgers entzogen, so hat das Land unter Beachtung der Konnexität dann jedoch den finanziellen Ausgleich für die dem Schulträger entstandenen Investitionskosten an neuen Klassenräumen zu leisten.

Die Möglichkeit der Angleichung der Gemeinschaftsschule an die Regionalschule über die nun mögliche Außendifferenzierung ist ein direkter Eingriff in den vom Bildungsministerium immer propagierten sog. „Wettbewerb“ der Schulformen.

Schulträger, die den Unterschied zwischen einer Gemeinschaftsschule und einer Regionalschule im „Wettbewerb“ bewerben konnten, sehen sich nun durch den Eingriff des Gesetzes einer „Wettbewerbsverzerrung“ ausgesetzt.

Auf der anderen Seite empfinden Träger von Gemeinschaftsschulen die geplanten Änderungen als „Angriff“ auf eine Schulform, die sie gemeinsam mit Eltern und Lehrer mit großem Engagement aufgebaut haben. Das Profil der Gemeinschaftsschule würde verwischt, die Außendarstellung der Gemeinschaftsschule und damit möglicherweise auch die Bestandsaussichten einzelner Gemeinschaftsschulen würden beeinträchtigt.

Als Beeinträchtigung der Erfolgsaussichten von Gemeinschaftsschulen wird auch empfunden, - wie uns berichtet wird - die neuen Pflichtstundenregelungen, die es für Gymnasiallehrer unattraktiv machen, an Gemeinschaftsschulen zu unterrichten.

Der Gesetzesentwurf lässt unklar, ob die Öffnungsklausel auch für bestehende Gemeinschaftsschulen gelten soll, deren Konzepte eine reine binnendifferenzierte Ausrichtung haben. Der

SHGT fordert, dass ein solcher Konzeptwechsel dann nur mit Zustimmung des Schulträgers erfolgen kann.

VII. Zu § 43 Abs.3 Satz 2; Gemeinschaftsschule – gymnasiale Oberstufe

Der Gesetzentwurf verschlechtert deutlich die Chancen, an einer Gemeinschaftsschule eine gymnasiale Oberstufe einzuführen. Insbesondere wird nun gefordert, dass ein entsprechendes öffentliches Bedürfnis **„nicht durch Aufnahmemöglichkeiten an der Oberstufe einer anderen Schule gedeckt werden kann.“**

Diese Erweiterung des Gesetzestextes dient entgegen der Begründung nicht der Klarstellung. Sie ist geeignet, als neue Genehmigungshürde zu dienen.

Dies wird von den betroffenen Schulträgern als „Schlag“ gegen den ländlichen Raum empfunden. Viele Schulträger haben mit großem Engagement und hohem finanziellem Einsatz die vom Land geforderten Gemeinschaftsschulen aufgebaut, auch weil die Landesregierung selbst dies Schulmodell als Chance zur Erweiterung des Bildungsangebotes angepriesen hat. Damit war vor allem die auch von konkreten Aussagen der damaligen Bildungsministerin und des Bildungsministers Erwartung verbunden, die realistische Chance auf Einrichtung einer Oberstufe und damit eines Weges zum Abitur zu erhalten. Dies soll nun offenbar nicht mehr gelten. Das hohe Engagement von Eltern Lehrern und Schulträgern, die Investitionssicherheit für Schulträger und die Verlässlichkeit der Schulpolitik des Landes würde damit massiv beschädigt.

Außerdem schafft der Entwurf neue Unklarheiten:

- Ist eine geplante G9 Oberstufe an einer Gemeinschaftsschule von der Aufnahmemöglichkeit eines benachbarten G8 Gymnasiums berührt?
- Wie weit ist der Kreis einer „anderen Schule“ zu ziehen? Welche Entfernungsmaßstäbe (zeitlich oder räumlich) werden hier dafür angesetzt, dass eine vergleichbare Schule nicht mehr hinzugezogen werden kann?

VIII. Zu § 44 Abs.2; Gymnasium, Öffnungsklausel G8 / G9

Es ist unklar, wie aktuell der vorgelegte Kabinettsentwurf vom 27. April 2010 noch ist. Seit seiner Veröffentlichung gab es zu diesem Punkt mehrere Presseerklärungen seitens des MBK, welche mit dem vorliegenden Gesetzestext nicht mehr korrespondieren.

So wurde das sog. Y-Modell vorgestellt und wieder verworfen. Sodann wurden Schulstandorte ins Gespräch gebracht, welche zwangsweise G8 und G9 einführen sollten. Dann wurde per Presseerklärung vom Zwang abgesehen und auf eine „Freiwilligkeit“ gesetzt. Diese Kehrwendungen in grundlegenden Entscheidungen binnen weniger Wochen bringen große Verunsicherung und sind ein weiteres Beispiel einer „Wettbewerbsverzerrung“ unter Schulträgern, auf welche diese keinen Einfluss haben. Ein Schulträger, der ein Parallelangebot G8 und G9 vorhalten soll, findet sich so mit anderen gymnasialen Standorten in einer vom ihm nicht bestimmten neuen Wettbewerbssituation wieder.

Auch dies ist ein gutes Beispiel für die Notwendigkeit von verlässlichen Schuleinzugsbereichen - und somit eine verlässliche Schulplanung - wie sie der SHGT fordert (s.o.).

IX. Zu § 44 Abs. 3; Parallelangebot G8 / G9

Völlig unklar lässt der Gesetzesentwurf, wie die Erreichbarkeit eines G8 oder G9 Angebots überall im Land umgesetzt werden soll, ohne massiv in die Selbstbestimmungsrechte der Schulträger einzugreifen, diesen so u.U. massive Kosten aufzubürden.

Der SHGT verwehrt sich gegen jede Form, einen Schulträger zu einem bestimmten Angebot eines gymnasialen Bildungsgangs zwangsweise zu verpflichten.

XI. Zu § 44 Abs.4; Gymnasium, G8 / G9

Dem Kabinettsentwurf nach entscheiden nun Schulleiter und Schulkonferenz im Einvernehmen mit dem Schulträger über den Bildungsgang. Dies ist eine Verbesserung gegenüber dem Ursprungsentwurf, demzufolge nur das Benehmen mit dem Schulträger erforderlich war. Aufgrund der Bedeutung der Entscheidung für das Außenbild des Schulstandortes und des ho-

hen finanziellen Risikos, muss die Entscheidung in erster Linie in der Hand des Schulträgers liegen.

Entgegen der Annahme in der Begründung des Kabinettsentwurfs löst eine solche Entscheidung massive Investitionen und Folgekosten bei den Schulträgern aus. Die im Kabinettsentwurf genannte Investition in eine Mensa ist hierfür ein gutes Beispiel. Eine solche (ausgelastete) Investition macht für ein Gymnasium nur Sinn im Rahmen der Unterrichtsstruktur G8. Eine Rückkehr zu G9 nach der Gesetzesänderung würde aufgrund der sich ändernden Unterrichtsstruktur – u. a. weniger Nachmittagsunterricht - zu einer mangelnden Auslastung einer Mensa führen. Umbau- und Betriebskosten wären für den Schulträger somit eine Fehlinvestition. Für erfolgte Umbaumaßnahmen bei Klassenräumen im Rahmen der G8 Umwandlungen gilt das Gleiche.

Die Beliebigkeit von G8 / G9 hat aber auch andere, landesweite Konsequenzen: Die Flexibilität der Eltern, ihre Umzugsbereitschaft, ist in Gefahr. Das Kind könnte möglicherweise seinen Bildungsgang G8 oder G9 an dem neuen Wohnort nicht mehr fortführen. Da immer mehr Bundesländer auf G8 setzen, besteht zusätzlich die Gefahr, bundesweit ins Hintertreffen zu gelangen. Nicht zielführend ist in diesem Zusammenhang das in die Diskussion eingebrachte Y-Modell, die Zusammenführung beider Bildungsgänge in eine Oberstufe. Außenstehende könnten dies als zwei Klassen von Abiturienten wahrnehmen. Bei gleichen Prüfungsinhalten hat eine Gruppe die Abitursreife im „Schlafwagentempo“ - G9 - geschafft, während die andere es im „ICE Tempo“ - G8 - erlangt.

Sinnvoller wäre es aus Sicht des SHGT, die ersten Erfahrungen aus den G8 Jahrgängen zu nutzen und für eine ausreichende Entfrachtung des Lernstoffes zu sorgen.

Auch unsere Gremienmitglieder sind um die sehr hohe Belastung der Schüler bei G8 besorgt. Gleichwohl sprechen wir uns im Ergebnis dagegen aus, durch die G9 geprägte Diskussion neue Verunsicherungen und abermalige Reformbelastungen für die Schulen zu schaffen.

Fehlerhafte Verweisung

In diesem Zusammenhang möchten wir auf eine aus unserer Sicht fehlerhafte Verweisung des Gesetzentwurfs in § 148 Abs.4 NeuSchulG hinweisen. Dort sind die Übergangsvorschriften der drei G8 Jahrgänge der Jahrgangsstufen 5 bis 7 im Schuljahr 2010/2011 angeführt. Hier wird der „Schule“ das

Recht eingeräumt, im Übergang zur Jahrgangsstufe 6 2011/2012 den G9 Bildungsgang zu bilden. Es bedarf hier der Klarstellung, dass eine solche Umstellung nur mit Zustimmung des Schulträgers erfolgen kann, mindestens jedoch sich am Einvernehmen des § 44 Abs.4 NeuSchulG orientieren muss. Der § 148 Absatz 4 Satz 4 NeuSchulG ist hier fehlerhaft.

X. § 46 Abs.3 - Abschaffung der Eigenständigkeit der Halligschulen

Der SHGT verwehrt sich gegen die Abschaffung der Eigenständigkeit der Halligschulen und deren Einordnung als „Besondere Unterrichtseinheit“. Wer Halligschulen gleichwertig einem Krankenhausunterricht oder der Schule in einer Justizvollzugsanstalt zuordnet, hat den historischen und kulturellen Wert dieser Schulen nicht erkannt.

Den gesetzlichen Anforderungen des Schulbegriffs wäre mit einem Ausnahmetatbestand für Halligschulen im Gesetz genüge getan. Eine solche Ausnahme ist auch gerechtfertigt.

Da sich die tatsächliche Lage an den Halligschulen nicht geändert hat, gibt es für die geplante Änderung keine Gründe.

XI. Zu §§ 56 und 60; Grundschulen und organisatorische Verbindung

Begrüßt wird die Möglichkeit, dass ein Schulverband gegründet wird, welcher nur die Trägerschaft von Grundschulen beabsichtigt.

Der SHGT wendet sich strikt gegen jede verschärfte Anwendung der MindGrVO bei der Verbindung zweier Grundschulen.

Eine Verbindung soll nach dem Entwurf nur noch möglich sein, wenn eine der Grundschulen die Mindestgröße erfüllt. Diese Verschärfung stellt den im Schulgesetz 2007 gefundenen Kompromiss in Frage. Sie ist ersatzlos zu streichen.

Eine solche Aufkündigung des im Jahr 2007 mühsam und schmerzhaft gefundenen Kompromisses – der in seiner nun kritisierten Auswirkung allen Beteiligten klar war – ist ein weiteres Beispiel, warum Kommunen ihr Engagement in Schulverbände

verleidet wird. Welche Kommune geht ein hohes finanzielles Engagement ein, wenn Gesetze sich so kurzlebig erweisen.

Wenn so grundsätzliche Normen wie der § 56 und § 60 SchulG eine Kurzlebigkeit erfahren, steht es dem Bildungsministerium nicht zu, einigen Gemeinden den Vorwurf zu machen, diese ziehen es vor „keine Verantwortung für die Bewirtschaftung der Schulen im Nahbereich zu übernehmen...“ . Nicht mangelnde Verantwortung hindert die Kommunen daran, die Bewirtschaftung zu übernehmen, sondern das mangelnde Vertrauen in die Verlässlichkeit der Zusagen des Gesetzgebers.

Es ist weiter klarzustellen, dass ein reiner (Grund-) Schulverband auch der Träger nur einer Grundschule sein kann (§ 56 Abs.1 Satz 3 SchulG).

Der § 60 Abs. 4 des Referentenentwurfs ist von einer „Sollvorschrift“ in eine „Kann-Bestimmung“ zu ändern.

XII. Zu § 111; Schulkostenbeiträge

Die im Entwurf vorgesehene „Vollkostenabrechnung“ wird durch den SHGT als Vertreter der meisten Schulträger im Land abgelehnt.

Sie ist weder sachgerecht noch durchführbar, erzeugt einen riesigen Verwaltungsaufwand, hebt Teile des kommunalen Finanzausgleichs aus und vertieft die Probleme des jetzigen Systems des Schullastenausgleichs.

Wie uns in ersten Gesprächen mit dem Bildungsministerium bestätigt wurde, gibt es für diese grundsätzliche Änderung des Schullastenausgleichs **nicht eine** Musterberechnung. Die Schulträger würden bei der Umstellung mit allen ihren Risiken alleine gelassen.

Der SHGT fordert daher vor einer grundlegenden Veränderung die Administrierbarkeit der Bestimmung der Schulkostenbeiträge musterhaft mit verschiedenen Schulträgern unter Einbeziehung der kommunalen Landesverbände zu prüfen.

Als Grund für die Änderung des § 111 SchulG werden 3 Ziele angeführt:

1. Verringerung der Differenz zwischen Schulverbandsumlage und Schullastenausgleich
2. Deregulierung und Bürokratieabbau
3. Abrechnung nach aktuellen Kostensätzen

Die nachfolgenden Erläuterungen werden darlegen, dass auch nach dem Modell der Vollkostenabrechnung des neuen § 111 SchulG diese Ziele gar nicht, nicht verlässlich oder teilweise sogar schlechter erreicht werden.

Zu 1.: Verringerung der Differenz zwischen Schulverbandsumlage und Schullastenausgleich

Auch nach einer „Vollkostenabrechnung“ gelingt es nicht, eine Kostendeckung für Schulträger zu realisieren.

Der Unterschied zwischen der Schulverbandsumlage und der Höhe des Schullastenausgleichs wird im Wesentlichen von zwei Faktoren bestimmt, zum einen

- a) die Kosten für schulpädagogische Arbeit und
- b) die Investitionskosten.

Die neue „Vollkostenabrechnung“ greift auf den „alten“ Katalog der laufenden Kosten zurück. Kostenfaktoren eines Schulträgers werden auf diesem Katalog begrenzt. Faktoren die nicht in diesen Katalog fallen, können somit nicht abgerechnet werden. Diese Kosten verbleiben wie bisher beim Schulträger, z.B. Kreditkosten und Kosten für schulpädagogische Arbeiten (Schulsozialarbeit).

Lösung:

Zur Lösung des Problems, dem Auseinanderfallen der Höhe der Schulumlage und des Schullastenausgleichs, bedarf es nicht eines neuen Schulgesetzes. So fordert der LRH eine starke Beteiligung des Landes an schulpädagogischer Arbeit. Diese Personalkosten sind vom Land zu tragen bzw. die Lehrkräfte im Rahmen der demographischen Dividende dieser Verwendung zuzuführen. Auch der heutige Bildungsminister hatte am 12.02.2008 mit einem Gesetzentwurf (Landtagsdrucksache 16/1875) seiner Fraktion erkannt, dass die Schulträger diese Kosten nicht alleine tragen können und forderte ein Engagement des Landes in dieser Sache.

Zu 2.: Deregulierung und Bürokratieabbau - Absenkung des Verwaltungsaufwandes

Die Behauptung, dass durch die Vollkostenabrechnung der Verwaltungsaufwand reduziert wird, hält einer Überprüfung nicht stand. Zwar wird im Ministerium der Aufwand etwas geringer, dafür explodiert dieser bei den Schulträgern sowie den ausgleichspflichtigen Kommunen: Jeder Schulträger muss für jede Schule die Kosten bestimmen, offenkundig jährlich neu. Dann muss es für jede ausgleichspflichtige Kommune den entsprechenden Betrag festsetzen bzw. mit dieser in Verhandlungen treten. Eine ausgleichspflichtige Kommune muss sich ggf. mit mehreren Verhandlungen bei unterschiedlichen Schulträgern auseinandersetzen. Das ist ein gewaltiges Bürokratievermehrungsprogramm.

Die Absenkung des Verwaltungsaufwandes kann mit dem Gesetzentwurf nicht erreicht werden.

Konkret sieht der Verwaltungsaufwand für einen Schulträger so aus, dass er an das Statistikamt zweimal im Jahr seine Zahlen zur Errechnung der Richtwerte weiterleitet.

Eine Wohnsitzgemeinde, die ihre Schüler auf drei verschiedene Schulträger mit jeweils 2 unterschiedlichen Bildungsgängen verteilt weiß, sieht sich ganz anderen Herausforderungen ausgesetzt. Entweder der Bürgermeister rechnet 6 „Vollkostenabrechnungen“ nach, oder er beginnt 6 Einzelabschlüsse zu verhandeln. Dies jedes Jahr neu mit neuen – unbekanntem – finanziellem Ausgang.

Bei über 1000 Gemeinden und ca. 360 Schulträgern im Land und ca. 7 verschiedenen Bildungsgängen würde hier ein „bürokratisches Monstrum“ geschaffen. Es hat nichts mit Bürokratieabbau zu tun und entlastet das Bildungsministerium nur vermeidlich (2x 360 Berechnungen kommen über das Statistikamt beim MBK an), wenn gleichzeitig mehrere hundert Schulträger und tausend Kommunen jährlich mit Verhandlungen oder Rechnungsüberprüfung beschäftigt sind.

Wenn nun darüber nachgedacht wird, dass ein Schulträger mehrere Schulen des gleichen Bildungsganges „zusammenfassen“ kann, so hat dies weder etwas mit einer Vollkostenabrechnung noch mit Überprüfbarkeit zu tun. Eine Wohnsitzgemeinde die den Schullastenausgleich der Grundschule in Kiel überprüfen möchte, müsste sich mit einem zusammengeführ-

ten Kostenbescheid von 23 Grundschulen (!) auseinandersetzen. Das widerspricht sämtlichen Intentionen des Gesetzgebers. Eine Zusammenführung der Schulen eines Bildungsgangs haben wir aktuell: Auf Landesebene erfolgt nichts anderes, nur nicht mit 23 Schulen sondern mit 410 Schulen. Eine Zusammenlegung von 23 Grundschulen ist nicht die vom Ministerium propagierte „Vollkostenabrechnung“. Eine Überprüfbarkeit, wie sie möglich sein soll, ist dann gerade nicht mehr gegeben. Wer die Zusammenlegung auf Schulträgererebene in diesen Dimensionen zulässt, hat sich sämtlicher Argumente entledigt, warum nicht alle 410 Schulen auf Landesebene zusammengefasst werden sollten.

Der SHGT gibt weiter zu bedenken, dass zur Berechnung des Schulbeitrags z.B. für den Schulbesuch an einer dänischen Schule, das MBK immer noch eine Berechnung der Höhe des Schullastenausgleichs durchführen muss. Deshalb wird das MBK nur scheinbar entlastet. Weiter hat der Landesrechnungshof dem MBK eine wirksame Entlastung bereits vorgeschlagen. Aufgrund der geringen Schülerwechsel sollte eine einmalige Erhebung pro Schuljahr reichen. Dies wäre eine Entlastung für alle Beteiligten um 50 %!

Zu 3.: Abrechnung auf aktuellen Kostensätzen:

Das Ministerium erhofft sich durch die Gesetzesänderung, dass die Abrechnungen auf Grundlage einer aktuelleren Kostenbasis erfolgen und somit Planungssicherheit für die Haushalte darstellen. Konkret sollen nicht die Zahlen der Vorvorjahres wie es das MBK aktuell nutzt, sondern die des Vorjahres dienen.

Dieses Ziel scheitert an den zeitlichen Abläufen bei der Haushaltsaufstellung einer Kommune. Der Haushalt wird in der Regel im IV. Quartal beschlossen. Zu diesem Zeitpunkt müssten die Zahlen der laufenden Kosten beim Schulträger abgerechnet vorliegen. Da aber z.B. Nebenkostenabrechnungen erst später erstellt werden, liegen beim Erstellen z.B. des Haushalts 2011 nur die Abrechnungen des Jahres 2009 vor - des Vorvorjahres.

Auch hier erfüllt das neue SchulG seinen in der Begründung angestrebten Zweck nicht!

Weiter kommt hinzu, dass ständig unabhängig von der Schülerzahl schwankende Schulkostenbeiträge zu einer mangelnden Planungssicherheit für den Haushalt bei allen Beteiligten führen. Insb. auf Seiten der ausgleichspflichtigen Kommune

beeinträchtigt der Gesetzesvorschlag erheblich die Finanzplanung.

Alle genannten Ziele 1-3 werden mit der „Vollkostenabrechnung“ des neuen § 111 SchulG nicht erreicht.

Der § 111 NeuSchulG verfehlt nicht nur seine selbst gesetzten Ziele, er ist auch aus weiteren Gründen höchst problematisch:

4. Begründung des Gesetzentwurfes

Schulen sind neben der identitätsstiftenden Funktion immer auch Standortfaktoren für Gemeinden. Die Schulträgerschaft spielt sowohl im zentralörtlichen System mit seinen Vorgaben für Siedlungs- und Gewerbeentwicklung als auch im kommunalen Finanzausgleich eine wichtige Rolle und damit auch mit der Einnahmehasis einer Kommune. Insoweit war es seit jeher systemgerecht, dass die Schulkostenbeiträge aufgrund der landesweit einheitlichen Pauschalierung bis zu einem gewissen Grad (je nach Schule) nicht deckend waren, oder über die Kosten hinausgingen.

Dass die Gesetzesbegründung auf einen Wunsch des Schleswig-Holsteinischen Landkreistages als einen von vier kommunalen Landesverbänden abhebt, ist unverständlich. Es sei darauf verwiesen, dass die Landkreise nur noch eine einstellige Zahl allgemeinbildender Schulen in eigener Trägerschaft haben, wenn überhaupt. Darunter gibt es Fälle, bei denen die Ausgaben des Kreises schon bisher unter denen des eingenommenen Schulkostenbeitrages lagen. Der Umstand, dass man zu „100 % Gastschüler“ hat, macht diese Forderung natürlich attraktiv.

5. Akzeptanz und kommunalpolitische Folgen

Als Ergebnis des § 111 NeuSchulG dürfte es für jede Schule unterschiedliche Beiträge geben, die periodisch stark schwanken. Das zwingt die Wohnsitzkommunen geradezu in den Fällen eine Überprüfung anzustreben, wo die Beiträge als zu teuer empfunden werden oder stark von anderen abweichen. Zahllose Auseinandersetzungen zwischen Schulträgern und Ausgleichspflichtigen wären die Folge.

Soweit Schulkostenbeiträge in Folge der Regelung stark ansteigen oder sich die Beiträge von Schulen gleicher Schulart mehrerer benachbarter Träger einer Wohnsitzgemeinde deutlich voneinander abweichen wird es dann aus Kostengründen zu einer kommunalpolitischen Frage, wo die Eltern ihre Kinder anmelden und wie die Schulträger ihre Schulen bewirtschaften.

Der Gesetzgeber würde kein Miteinander sondern Auseinandersetzungen provozieren.

6. Wettbewerb zwischen Schulen wird verfehlt

Die Einführung der Vollkostenabrechnung trägt auch nicht zu einem sachgerechten Wettbewerb unter den Schulträgern bei. Wettbewerb setzt eine Vergleichbarkeit des Verhältnisses von Preis und Leistung voraus. An einer solchen Vergleichbarkeit mangelt es jedoch, wenn wie hier der Personenkreis der Leistungsempfänger (Eltern/Schüler) und der Geldzahler (Wohnsitzkommunen) auseinander fällt.

Die freie Schulwahl der Eltern darf nicht zum Wettlauf der Schulen beim „Tanz um den goldenen Schüler“ führen.

7. Mangelnde Rechtssicherheit

Rechtsunsicherheit wird durch den Begriff der „Angemessenheit“ hineingebracht. Hier wird vielerorts erst eine verwaltungsgerichtliche Entscheidung klären – und somit Gelder fließen lassen - was angemessen war. So ist z.B. die Einordnung problematisch, ob es sich bei einer Baumaßnahme - ein Austausch von Fenstern - um eine Erhaltungsmaßnahme (Kosten in einem Jahr anzusetzen) oder um eine Investitionsmaßnahme (Abschreibung nach Jahren) handelt.

Mit Sorge wird auch vorgetragen, wie verhindert werden soll, dass vielerorts die Schüler(kosten) von heute den Investitionsstau vergangener Jahrzehnte ausgleichen werden.

Fraglich ist auch, wie mit besonderen Angeboten einzelner Schulen umgegangen werden soll, die andere nicht anbieten.

8. Sachfremder Ausgleich

Nicht nachvollziehbar ist die Absicht, einen Ausgleich „**auch unter Einbeziehung von Leistungs- und Austauschbeziehungen auf anderen Feldern**“ zu ermöglichen. Die Verknüpfung sachfremder Leistungen und Gegenleistungen dürfte nicht praktikabel sein.

9. Finanzausgleich und Konnexität, Förderung von Schulverbänden

Der Gesetzentwurf greift in den kommunalen Finanzausgleich ein und führt dazu, dass Finanz- und Entscheidungsverantwortung auseinanderfallen. Denn die ausgleichspflichtigen Kommunen finanzieren eine Aufgabe voll, über deren Erfüllung sie keinerlei Mitentscheidung haben. Den Wohnsitzgemeinden wird eine neue Aufgabe zugewiesen (nämlich die Vollfinanzierung

von Schulen, deren Trägerschaft sie gar nicht selbst übernehmen dürften), die in ihren Schlüsselzuweisungen aus dem Finanzausgleich nicht berücksichtigt sind.

Bei den Schulträgern wiederum entsteht die Gefahr der Doppelfinanzierung. Denn in den Schlüsselzuweisungen der zentralen Orte ist die Aufgabe der Schulträgerschaft berücksichtigt, wie die gesonderten Finanzausgleichszuweisungen für die nicht zentralen Träger von Realschulen etc. belegen. Eine zusätzliche Vollkostenabrechnung würde zu einer Überkompensation führen.

Zur Begründung des Gesetzentwurfes wird häufig angeführt, Wohnsitzkommunen sollen veranlasst werden, Schulverbänden beizutreten. Dies würde aber nur dort greifen, wo Schulverbände vorhanden sind. Es gibt aber auch viele Fälle, wo der Schulträger gar nicht bereit ist, seine Schule in einen Schulverband einzubringen und die Mitentscheidung mit den anderen Kostenträgern zu teilen. In diesen Fällen führt der Gesetzentwurf nicht zur Förderung von Schulverbänden, sondern bewirkt das Gegenteil, weil auch ohne Schulverband eine gemeinsame Vollfinanzierung erreicht wird.

10. Durchführbarkeit nicht gegeben

Der Gesetzentwurf ist schon deswegen nicht durchführbar, weil die Kommunen auch über 2012 hinaus mit unterschiedlichen Rechnungssystemen arbeiten werden. Insofern geht die Gesetzesbegründung von einer fehlerhaften Grundüberlegung aus. So wird in der Begründung behauptet, dass mit Einführung der Doppik 2012 eine Vergleichbarkeit der Schulkosten gegeben sei. Diese Annahme ist falsch. Zwar sind Schulen als kostenrechnende Einrichtungen zu betrachten, einen Zwang zur Einführung der Doppik gibt es jedoch nicht und ist nach bisherigen Aussagen der Landesregierung auch nicht vorgesehen. Dies wäre angesichts der gewaltigen Umstellungskosten auch nicht zu verantworten. Je nach Rechnungsstil könnten die Schulträger unterschiedliche Kosten ausweisen. Dies hat aber dann direkte Auswirkungen auf die umlegbare Höhe der Kosten. Insoweit liegt dann keine Vergleichbarkeit vor.

Aufgrund der aktuellen Finanzsituation in den Gemeinden erhalten wir auch Signale von Schulträgern, die dieses verlockende Angebot der Vollkostenabrechnung überlegenswert finden, die vorliegende Form aber ablehnen.

11. Alternative: Schulkostenausgleichsfonds

Das bisherige System der Schulkostenbeiträge wurde bis zur Verabschiedung des Schulgesetzes von 2007 sowohl vom Land als auch von allen kommunalen Landesverbänden wegen des hohen Abrechnungsaufwandes für ablösungsbedürftig gehalten. Daher hatte eine Arbeitsgruppe unter Leitung des damaligen Referatsleiters bis 2006 viel Arbeit in die Entwicklung eines Schulkostenausgleichsfonds investiert, der das System der Einzelabrechnung durch pauschalierte Zuweisungen aus einer zentralen Kasse ablösen sollte. Die gefundene Lösung war noch in Details verbesserungsbedürftig, im Grundsatz aber machbar. Gleichwohl wurde sie vom Bildungsministerium nicht mehr weiterverfolgt. Wir halten es für notwendig, die Arbeit an einem solchen Modell wieder aufzunehmen.

Der Schleswig-Holsteinische Gemeindetag steht für eine Erörterung seiner Stellungnahme jederzeit bereit.

Mit freundlichen Grüßen



Jörg Bülow
Landesgeschäftsführer