

S.-H. Gemeindetag • Reventlouallee 6 • 24105 Kiel

Ministerium für Bildung und Frauen  
des Landes Schleswig-Holstein  
Brunswiker Straße 16 – 22  
24105 Kiel

24 105 Kiel, 22.06.06

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: Oo/Pf.

## **Stellungnahme zum Entwurf der Landesregierung zur Novellierung des Schulgesetzes**

Sehr geehrte Damen und Herren,

dem derzeit laufenden Gesetzgebungsverfahren sind umfangreiche und konstruktive Gespräche zwischen den kommunalen Landesverbänden und dem Bildungsministerium vorausgegangen, für die wir uns herzlich bedanken möchten. Insbesondere in der Arbeitsgruppe Schulentwicklungsplanung wurden die zentralen Fragen der Schulorganisation, der Schulträgerstruktur und der Schulfinanzierung grundlegend und im Detail erörtert. Dabei waren sich die Beteiligten in der Analyse der Schwächen der bisherigen Regelungen im Schulgesetz weitestgehend einig. An der Lösung der anstehenden Fragen wurde intensiv gearbeitet. Umso bedauerlicher ist es, dass die erkannten Kernprobleme im Gesetzentwurf entweder überhaupt nicht aufgegriffen wurden, oder dass der Stand der bisherigen Diskussion sich dort nicht widerspiegelt.

Schule ist in den Gemeinden mehr als eine staatliche Bildungseinrichtung. Sie ist oftmals kulturelles und soziales Zentrum, Kristallisationspunkt gemeindlichen Lebens und prioritäre Aufgabe für die Kommunalpolitik, d. h. die kommunale Selbstverwaltung.

Der SHGT vertritt unmittelbar fast 2/3 aller Schulträger in Schleswig-Holstein. Die Belange der Schulträger werden in dem Gesetzentwurf jedoch weitgehend ausgeblendet. Die kommunalen Schulträger müssen auch künftig in der Lage sein, über die Schulen in ihrem Bereich maßgebend zu bestimmen und für ihre Schulen zu sorgen. Der Gesetzentwurf ist nicht nur ein schulpolitisches, sondern in Kernbereichen ein kommunalpolitisches Gesetz von erheblicher Bedeutung. Daher ist es unerlässlich, die kommunalrechtlichen und kommunalpolitischen Folgen sorgfältig zu prüfen und zu berücksichtigen. So hat der Gesetzentwurf auf jetzigem Stand einschneidende Konsequenzen für den kommunalen Finanzausgleich, für das zentralörtliche System,

für das Selbstverwaltungsrecht vieler Gemeinden, für Dutzende freiwillig gebildete Schulverbände und nicht zuletzt für die Zukunft der Amtsverfassung.

Deswegen möchten wir der Einzelbewertung der Änderungen einen kurzen allgemeinen Problemaufriss voranstellen:

## **I. Grundsätzliche Bemerkungen**

### **1. Charakter der Schulorganisation**

Die Schulorganisation ist geprägt durch eine geteilte Zuständigkeit, in der das Land Träger der inneren, der Schulträger Träger der äußeren Schulangelegenheiten ist. Diese Konstellation hat in der Vergangenheit immer wieder zu ernsthaften Abgrenzungsproblemen geführt, die soweit gingen, dass notwendige Weiterentwicklungen gar nicht oder nur sehr zäh angepackt werden konnten.

So ist es auch nach einer Diskussion in einer Arbeitsgruppe seit 10 Jahren nicht gelungen, für die Integration von Behinderten eine sachgerechte Zuständigkeit und damit auch entsprechende Kostenträgerschaften zu finden.

Auch bei der Betreuung von IT an Schulen gibt es eine nicht ausreichend definierte Schnittstelle zwischen der Grundinfrastruktur, die vom Schulträger vorgehalten wird, und den pädagogischen Anteilen.

Die Vision der Schule als Lern- und Lebensort und die gewünschte Verzahnung von Jugendhilfe und Schule bedürfen eines intensiven Zusammenwirkens von inneren und äußeren Schulangelegenheiten. Ebenso bedarf die gewünschte Profilbildung der Schulen einer intensiven Einbeziehung des Schulträgers und der Mitwirkung bei der Umsetzung.

Dieses sind nur wenige schlaglichtartige Beispiele, die aufzeigen, dass eine so komplexe Organisation wie Schule optimale Strukturen aus einem Guss benötigt. Diesen Erfordernissen wird die Gesetzesnovelle nicht gerecht.

### **2. Rolle der Schulleitung**

Ziel des Gesetzes ist es, die Eigenständigkeit der Schule zu stärken und ihr die Möglichkeit einer noch stärkeren Profilbildung zu geben. Häufig befördern die Schulträger dieses Anliegen dadurch, dass diese Gestaltungsmöglichkeiten durch die Bereitstellung eines eigenständig zu verwaltenden Budgets finanziell untermauert werden. Damit diese Möglichkeiten effektiv umgesetzt werden können, bedarf es eines neuen Typus des Schulleiters, der nicht nur die Fähigkeiten haben muss, die Bildungsaufgaben in der Schule zu organisieren sondern auch den Betrieb Schule einschließlich der finanzwirtschaftlichen Fragen in engem Zusammenwirken mit dem Schulträger zu managen.

Diese neue Schwerpunktaufgabe des Schulleiters wird durch das Gesetz nicht aufgegriffen.

### **3. Pädagogischer Teil**

Ein Schwerpunkt der Novellierung des Gesetzes betrifft den pädagogischen Teil. Hiermit soll das Gesetz den neuen Anforderungen an das Bildungssystem angepasst werden, die sich insbesondere nach den Erkenntnissen der PISA-Studie ergeben haben. Die neuen Regelungen werden begrüßt, weil sie geeignet sind, mit größerer Flexibilität auf die individuellen Bedürfnisse der Schülerinnen und Schüler zu reagieren.

Voraussetzung für die Wirksamkeit dieser Maßnahmen ist jedoch, dass auch die erforderlichen personellen, sachlichen und organisatorischen Ressourcen bereitgestellt werden. Dem Primat einer individuellen Förderung kommen kleinere und überschaubare Schulsysteme entgegen.

Diesem trägt der Gesetzentwurf nicht Rechnung.

### **4. Schulstruktur, Schulträgerstruktur, Planung und Finanzierung**

Für die kommunalen Schulträger ist klar, dass die derzeitigen Strukturen angesichts des demografischen Wandels und der sich zunehmend stärker verändernden gesellschaftlichen Rahmenbedingungen auf den Prüfstand zu stellen sind. Diesen Prozess anzustoßen und zu befördern, ist eine wichtige Aufgabe von Politik und Verwaltung, den der Gesetzgeber durch entsprechende Rahmenbedingungen unterstützen kann. Das darf allerdings nicht dazu führen, dass bewährte gewachsene Strukturen zerschlagen werden und hierauf neue technokratische Strukturen durch Verordnung von oben übergestülpt werden. Nur eine Veränderung unter Achtung des Selbstverwaltungsrechts der Schulträger und unter Berücksichtigung der unterschiedlichen örtlichen Bedarfe wird den Anforderungen an ein modernes Bildungswesen in Schleswig-Holstein gerecht.

In diesem Bereich trifft der Gesetzentwurf grundlegend falsche Weichenstellungen, die auch den landespolitischen Intentionen und den Aussagen des Koalitionsvertrages zuwider laufen. Kernpunkte des Gesetzentwurfs wie die Aufhebung von Schuleinzugsbereichen, die gleichzeitige Einführung einer pflichtigen Schulentwicklungsplanung der Kreise, die Bildung von Nahbereichsschulverbänden und die Beibehaltung und weitere Verkomplizierung des Systems der Schulkostenbeiträge passen nicht zusammen, sondern sind widersprüchlich und laufen einander zuwider.

So besteht bei stringenter Umsetzung der Vorstellungen des Bildungsministeriums die Gefahr, dass sich Schule weiter von der örtlichen Ebene entfernt. Damit wird ein der Intention der Funktionalreform entgegengesetzter Weg eingeschlagen und zudem der Einfluss des Ehrenamtes auf eine klassische Selbstverwaltungsaufgabe zurückgehen. Der gesellschaftliche Stellenwert und die Identifikation mit den Schulen in den Kommunen würden geringer werden.

Im Koalitionsvertrag steht ein klares Bekenntnis zu einer grundlegend neuen Schulfinanzierung aus einem Guss. Diese ist Voraussetzung für eine Flexibilisierung der Strukturen, weil nur so ein über die eigene Schulträgerschaft hinausgehendes Denken gefördert wird. Die „Erbsenzählerei“ um jeden Schüler mit dem damit verbundenen Verwaltungsaufwand würde entfallen.

Der Gesetzentwurf beschreitet jedoch den umgekehrten Weg. Durch die Einbeziehung weiterer Faktoren in den Schulkostenbeitrag werden die Gegensätze zwischen Schulträgern und Nichtschulträgern noch weiter verschärft. Die Doppelbelastung von Schulträgern, die ein objektiv bedarfsgerechtes Angebot vorhalten, wird durch die freie Schulwahl erheblich steigen.

Der SHGT bekennt sich weiter dazu, das Land in dem notwendigen Veränderungsprozess der bestehenden Strukturen auf freiwilliger Basis zu unterstützen. Zentrale Vorschriften dieses Gesetzes konterkarieren jedoch diesen Prozess.

Das neue Schulgesetz darf nicht auf eine Entkommunalisierung und Bürokratisierung von Schule hinauslaufen. Vielmehr ist der SHGT der Ansicht, daß das Band zwischen ortsnahen kommunalen Schulträgern und den Schulen gestärkt werden muß, um den Anforderungen an die Schule als Einrichtung in der Gemeinde und an das Zusammenwirken von gemeindlichen Einrichtungen und Schule gerecht zu werden. Diese Diskussion wurde mit den Diskussionsthesen des SHGT zur „Kommunalisierung der Schulen“ aus dem Jahre 2002 angestoßen. Wir bedauern, daß die gegenwärtige Diskussion daraus keine Ansätze aufgegriffen hat.

## **II. Anmerkungen zu den einzelnen Bestimmungen:**

### **1. Zu §§ 2, 32, 50 und 64 (Innere und äußere Schulangelegenheiten)**

Das in Textziffer I. 1 und 2 beschriebene Spannungsfeld und die Frage, wer in welchem Namen die Schule nach außen vertritt, ist im Gesetzentwurf weiterhin nicht befriedigend aufgearbeitet worden. Durch die zunehmende Öffnung der Schule von einer klassischen Bildungseinrichtung zu einer gesellschaftlichen und sozialen Institution in der Gemeinde, werden sich die latent vorhandenen **Abgrenzungsprobleme zwischen inneren und äußeren Schulangelegenheiten weiter verstärken**. Auch ohne die bestehende originäre staatliche Zuständigkeit für die inneren Schulangelegenheiten in Frage zu stellen, gibt es begründete Zweifel, inwieweit es auf Dauer praktikabel ist, dass eine gemeindliche Einrichtung in Form einer nicht rechtsfähigen Anstalt des öffentlichen Rechts von einer Leitung geführt wird, zu der es außer der Kooperationsverpflichtung in § 32 Abs. 2 keine irgendwie gearteten rechtlichen Beziehungen gibt. Dienstrechtliche Beziehungen bestehen ausschließlich zum Land.

Diese Frage stellt sich auch für das Verwaltungs- und Hilfspersonal, das zwar vom Schulträger zu stellen ist, aber von der Schulleitung eingesetzt wird. Auch aus diesem Grunde ist die Diskussion um die Entlastung der Schulleitung durch Schulassistenten nicht weitergekommen.

Bezeichnend für die gespaltene Organisation an der Schule ist, dass die Gemeinde als Träger dieser Einrichtung in der Schulkonferenz als oberstes Mitwirkungsorgan weder Sitz noch Stimme hat sondern lediglich ein Beratungsrecht nach § 64 Abs. 11. Den Rechenschaftsbericht für diese gemeindliche Einrichtung hat nur der Schulleiter nach § 32 abzugeben.

Wir schlagen daher vor, dass **die Rechte der Schulträger bei der Gestaltung und der Präsentation der Arbeit in der Schule entscheidend gestärkt werden**. Dieses könnte dadurch erfolgen, dass der Rechenschaftsbericht nach § 32 Abs. 5 gemeinsam mit dem Schulträger gegenüber der Schulkonferenz abgelegt wird, wodurch klarer zum Ausdruck kommt, dass die Schule eine gemeindliche Aufgabe ist. Außerdem muss der Schulträger in der Schulkonferenz nach § 64 eine stärkere Verankerung finden.

**2. Zu § 5**

Die im Entwurf verankerte Verstärkung der Förderung des einzelnen Schülers wird begrüßt. Sie entspricht den Prinzipien moderner Pädagogik und folgt den Ergebnissen der PISA-Studie. Es wird allerdings darauf hingewiesen, dass hierzu auch die entsprechenden Rahmenbedingungen vorhanden sein müssen. Dazu gehört insbesondere eine entsprechend ausgebildete Lehrerschaft. Außerdem wird festgestellt, dass überschaubare Einheiten das Prinzip einer individuellen Förderung eher unterstützen als große anonyme Systeme.

**3. Zu § 6 (Ganztagsschulen)**

Auch durch das Bundesprogramm IZBB ist das Angebot an Ganztagsbetreuung erheblich ausgebaut worden. Damit wird den veränderten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen Rechnung getragen. Die rechtliche Normierung dieser Betreuungsangebote im Schulgesetz wird begrüßt, weil derzeit eine Gesetzeslücke besteht.

Kritisch angemerkt werden muss, dass mit Ausnahme der kaum vorkommenden Ganztagschule in gebundener Form der Schulträger das volle Kostenrisiko für diese gesamtgesellschaftliche Aufgabe zu tragen hat. Die finanzielle Förderung des Landes ist äußerst gering, steht zudem unter Vorbehalt und wird damit dem wachsenden Stellenwert eines ganzheitlichen Bildungsumfeldes nicht gerecht. Zudem ist das Verfahren zur Beantragung der Mittel äußerst verwaltungsaufwendig.

**Mit Sorge betrachtet wird die Verordnungsermächtigung in § 6 Abs. 4. Sie wird deswegen abgelehnt.** Es würde den Deregulierungsbemühungen des Landes widersprechen, wenn hierdurch neue Mindeststandards geschaffen werden würden.

**4. Zu §§ 8, 9, 46 (Gemeinschaftsschule)**

Die Gliederung des Schulwesens wird durch die Flexibilisierung der Schulstufen und die Einführung der Gemeinschaftsschule als neue Schulart noch vielfältiger. Ziel ist es, ein auf die individuellen Bedürfnisse der einzelnen Schüler möglichst optimal zugeschnittenes Angebot vorzuhalten. Dabei klingt aus den Verlautbarungen des Bildungsministeriums heraus, dass insbesondere eine Gemeinschaftsschule mit der Einbeziehung der Grundschulen im Einzugsbereich in das Schulkonzept sowie die Kooperation mit Förderzentren dem Ideal einer Bildungslandschaft entspricht. Bestehende Kooperationen können, be-

stehende Gesamtschulen sollen sich nach § 8 Abs. 2 zu Gemeinschaftsschulen weiterentwickeln.

Dieses Angebot wird den Schulträgern zusätzliche Gestaltungsmöglichkeiten als Antwort auf die demografischen Veränderungen geben, um auch bei zurückgehenden Schülerzahlen ein umfassendes Bildungsangebot vorhalten zu können.

Gleichzeitig bietet die Gemeinschaftsschule auch die Chance, durch Erweiterung des Angebotsspektrums bestehende Schularten zu stützen. So sind bereits jetzt schon Bestrebungen zu erkennen, an eine ausblutende Hauptschule ein Realschulangebot anzugliedern, um damit einerseits die Hauptschule zu halten, andererseits die Realschüler wieder in die eigene Gemeinde zurückzuholen. Diese Möglichkeit wird deshalb besonders zum Tragen kommen, weil sich bisher die Trägerschaft von Realschulen und Gymnasien daran knüpfte, dass die Gemeinde zentraler Ort im Sinne des § 15 Abs. 2 FAG sein musste.

Unter der Voraussetzung der Freiwilligkeit und unter Beteiligung aller betroffenen Schulträger im Einzugsbereich wird die Gemeinschaftsschule als Chance gesehen, die Schulinfrastruktur im ländlichen Raum und dabei insbesondere das Hauptschulangebot zu halten. Deshalb wird die Einführung der Gemeinschaftsschule befürwortet.

#### **5. Zu §§ 18, 41 bis 45**

Ziel des Gesetzentwurfes ist es, die Zahl der Schulabgänger ohne Abschluss, der Nichtversetzungen und der Schulartenwechsel nach unten deutlich zu reduzieren. Mit einer Flexibilisierung und Individualisierung der einzelnen Schülerkarrieren soll erreicht werden, dass jedes Kind einen adäquaten Abschluss erreicht. Dieses ist pädagogisch zu begrüßen.

Allerdings wird diese Flexibilität noch nicht absehbare Herausforderungen an den Betriebsablauf in den Schulen stellen. Zudem erschwert sie eine verlässliche Schulentwicklungsplanung.

Inwieweit die Möglichkeit, an einem Gymnasium alle Abschlüsse erwerben zu können, den Nachfragedruck auf diese Schulform noch verstärkt, muss geprüft werden. Es kann sicherlich nicht das Ziel sein, dass das Gymnasium quasi zur Regelschule wird.

Ebenso wenig ist derzeit absehbar, wie die Neuregelungen die Intention des Landes stärken wird, Gemeinschaftsschulen einzurichten. Auf jeden Fall sind diese am besten dazu geeignet, das Prinzip der Durchlässigkeit zwischen den Schularten zu gewährleisten.

#### **6. Zu § 24 (Zuständige Schule)**

Mit der weitgehenden Aufhebung der Bestimmungen über die zuständige Schule besteht ab dem 01.01.2007 für die Eltern die freie Schulwahl im Rahmen der Aufnahmekapazitäten. Es ist zu befürchten, dass es damit zu dramatischen Auswirkungen auf die Auslastung der einzelnen Schulen kommt, und

dass eine **planmäßige und effektive Schulentwicklung dadurch nicht mehr möglich sein wird.**

Wenngleich auch nach geltendem Recht in gewissem Umfang über eine Zuweisung nach § 44 Abs. 5 SchulG (alt) Schüler mit einem relativ aufwendigen Verwaltungsverfahren an einer nicht zuständigen Schule beschult werden können, bedeutet die absolute Öffnung der freien Schulwahl für die Schulträger nicht mehr absehbare Kosten. So besteht die Gefahr, dass objektiv bedarfsgerechte Schulen durch subjektiv durchaus wechselnden Elternwillen nicht ausgelastet werden. Da der wesentliche Teil der Kosten einer Schule fixe Kosten sind, laufen diese Kosten weiter, d. h. die Kosten pro Schüler steigen, während zusätzlich noch ein gegenüber dem jetzigen Recht erheblich höherer Schulkostenausgleich zu zahlen ist. Dieser Schulträger wird dadurch dreifach belastet, zweimal finanziell und einmal durch die Tatsache, dass eine objektiv bedarfsgerechte Schule in ihrem Bestand gefährdet werden kann.

Es kommt hinzu, daß dem Schulträger eine wirksame Einflußnahme auf diejenigen Entscheidungen innerhalb der Schule nicht möglich ist, die über die „Erfolgschancen“ in dem angestrebten Wettbewerb bestimmen.

Mit der Absicht, eine pflichtige Schulentwicklungsplanung einzuführen, ist die Neuregelung nicht vereinbar.

**Deshalb treten wir dafür ein, die Bestimmungen der örtlich zuständigen Schule nach § 44 SchulG alt aufrecht zu erhalten**, solange das Prinzip des jetzigen Schullastenausgleichs nicht durch eine Neuregelung im Sinne eines Schulkostenausgleichs abgelöst worden ist. Insoweit wird auf die in sich schlüssigen Aussagen im Koalitionsvertrag verwiesen.

Sollte eine weitgehende Freigabe der Schulwahl erfolgen, ist es trotzdem erforderlich, dass die Regelung des § 44 Abs. 2 Satz 2 bis 4 SchulG (alt) als § 24 Abs. 7 eingefügt wird. Es bestünde sonst die akute Gefahr, dass Schulen an peripheren Standorten wie z. B. an der Westküste soweit ausbluten, dass sie geschlossen werden müssten. Dadurch würde neben den negativen strukturellen Folgewirkungen eine wohnortnahe Beschulung für eine Vielzahl von Schülern nicht mehr möglich sein. Außerdem müsste sichergestellt werden, daß die im Schulstandort wohnenden Kinder einen Vorrang haben.

## **7. Zu § 40 (Kooperation von Kinderbetreuung und Grundschule)**

Mit § 40 Abs. 3 wird die Lücke geschlossen, die zu einer bereits in Kraft getretenen gleichlautenden Bestimmung im Kindertagesstättengesetz besteht. Aus pädagogischen Gründen ist die Zusammenarbeit von Kindergärten und Schule sachgerecht. Allerdings bedarf eine effektive Ausfüllung dieser Bestimmung sowohl auf Seiten der Schule wie auch auf Seiten der Kindergärten die erforderlichen Ressourcen. Deshalb wird, wie schon im Anhörungsverfahren zum Kindertagesstättengesetz, gefordert, dass diese Aufgabe mit Mitteln des Landes finanziert werden muss. Obwohl diese Forderung nach dem Konnexitätsprinzip geboten ist, ist die Förderung der Kindertagesstätten durch das Land weiterhin gedeckelt. Es wird darauf hingewiesen, dass die individuelle Feststellung der Schulfähigkeit einschließlich von Sprachstandsfeststellungen

der Schule vorgelagerte originäre Aufgaben der inneren Schulangelegenheiten und damit des Landes sind.

**8. Zu § 51 (Schulvermögen bei Schulträgerwechsel)**

Die Bestimmungen über den Schulträgerwechsel in § 51 Abs. 4 sind im Wesentlichen aus § 54 Abs. 4 SchulG alt übernommen worden. Mit dem Willen des Landes, die Schulträgerlandschaft radikal auch gegen den Willen der Beteiligten nach den Prinzipien des § 55 zu verändern, kommt dieser Vorschrift über die Vermögensauseinandersetzung allerdings eine wesentlich größere Bedeutung zu. Voraussetzung für einen Schulträgerwechsel muss eine **vermögensrechtliche Auseinandersetzung** nach betriebswirtschaftlichen Kriterien sein. Sonst würden diejenigen Gemeinden quasi bestraft, die in der Vergangenheit mit viel Mühe und teils unter Einsatz anderen gemeindlichen Vermögens für den guten Zustand ihrer Schule gesorgt haben. Nur mit einer entsprechenden Regelung kann Verwerfungen entgegengesteuert werden, dass bei der Bildung von Schulträgerstrukturen mit einer Vielzahl von Schulen z. B. in Nahbereichsschulverbänden Schulen mit einem unterschiedlichen Sanierungsbedarf eingebracht werden, für die dann alle Beteiligten gleichermaßen aufkommen müssen. Das gleiche gilt für die unterschiedliche Art, wie die Errichtung der Schulen finanziert worden ist. **Entsprechend muss § 51 dringend ergänzt werden.**

**9. Zu §§ 53, 59 bis 63 (Schulentwicklungsplanung)**

Mit der Pflicht zur Schulentwicklungsplanung kommt den Kreisen eine neue Aufgabe zu, die sie zwar bereits einmal gehabt haben, die aber aus guten Gründen aus dem alten Schulgesetz herausgestrichen wurde. Dabei muss festgestellt werden, dass auch ohne die gesetzliche Regelung die Kreise eine wichtige koordinierende Funktion wahrgenommen haben. Diese wurde insbesondere durch die Schulräte über die Zuweisung der Lehrkräfte und über die Steuerung der Mittel für Schulbauförderung ausgeübt. Die eigentliche Schulentwicklung wurde durch die Schulträger beobachtet und in entsprechenden Maßnahmen umgesetzt. Anlassbezogen wurden dann Planungen betrieben. Diese Instrumente waren erfolgreich und reichen auch weiterhin aus.

Da der direkte Einfluss auf eine Veränderung der Schullandschaft nur über konkrete Maßnahmen zur Errichtung von Schulen (Unterabschnitt 3) möglich ist, ist zu befürchten, dass es sich bei den künftigen neuen Schulentwicklungsplänen der Kreise nur um eine landesweit unkoordinierte verwaltungsaufwendige Datensammlung handelt. Angesichts der Tatsache, dass es nach § 24 keine zuständige Schule mehr geben soll und zudem die Schullandschaft noch vielfältiger werden soll, erschließt sich der Sinn einer übergeordneten steuernden Planung nicht.

Außerdem stellt sich die Frage, welchen Charakter die Aufgabe bei den Kreisen haben soll. Wenn es eine Selbstverwaltungsaufgabe werden soll, würde damit die kommunalpolitische Entscheidungsfreiheit des Schulträgers nach § 60 erheblich tangiert. Wenn es allerdings eine Weisungsaufgabe werden soll, würde wie bisher das Verfahren nach § 59 ff. ausreichen. Im Übrigen stellt sich die Frage, wie die Planungsvorgaben der Schulentwicklungsplanung

durch die Kreise umgesetzt werden sollen, da eine Steuerung der Schullandschaft über die Vergabe von Schulbaumitteln in Zukunft ohnehin ausscheidet.

Vor dem **Hintergrund von Aufgabenkritik und Deregulierung ist der § 53 ersatzlos zu streichen.**

**10. Zu § 54 (Neue Mindestgrößen für Schulen)**

Ergebnis der Arbeitsgruppe Schulentwicklungsplanung war, dass aus Gründen der Deregulierung und der Flexibilisierung der Schullandschaft der alte Erlass zur Schulentwicklungsplanung mit festen Mindestgrößen aufgehoben wurde. Diese Deregulierung hat sich bewährt. Es gibt Instrumentarien genug, um eine bedarfsgerechte und effiziente Schullandschaft zu entwickeln. Die Verordnungsermächtigung würde die durch die Landesregierung gewollten Bemühungen zum Vorschriftenabbau konterkarieren.

Der § 54 muss deshalb ersatzlos gestrichen werden.

**11. Zu §§ 55, 58, 148 Abs. 2, Art. 3 § 2 Abs. 4 (Zwangswise Neuordnung der Schulträgerschaft, Schaffung von Großstrukturen)**

Wenngleich die Intention des Bildungsministeriums, angesichts der zukünftigen Herausforderungen die Schulträgerlandschaft auf den Prüfstand zu stellen, geteilt wird, wird der § 55 mit Vorgaben für eine starre, ortsferne und großförmige Schulträgerlandschaft abgelehnt. Die ganze Systematik der §§ 55, 58, 148 Abs. 2, Art. 3 § 2 Abs. 4 enthält so grundlegende Mängel, daß sie vollständig zu überarbeiten ist.

Mit der Neuordnung der Schulträgerschaft werden die auf dem Selbstverwaltungsrecht und dem Grundsatz der Freiwilligkeit beruhenden, stark ehrenamtlich geprägten und außerordentlich kostengünstigen derzeitigen Schulträgerstrukturen möglicherweise durch große, zentralistische Schulträgerbehörden ersetzt. Die innere Schulverwaltung wird entkommunalisiert und bürokratisiert. Dies kann nur zu Kostensteigerungen führen und kann daher weder vom Land noch von den Kommunen finanziert werden. Das Ehrenamt in der kommunalen Selbstverwaltung würde weiter geschwächt.

Begrüßt wird hingegen die Vorschrift des § 58 Abs. 1 Satz 2, wonach die Möglichkeit der Aufgabenübertragung auf ein Amt die Bildung eines Schulverbandes nicht ausschließt. Dies ermöglicht in Fortführung des geltenden Rechts die Bildung von Schulverbänden innerhalb eines Amtes.

a) Zur Begründung des Regelungsentwurfs und zur Einwohnergrenze

Ziel der Bestimmung des § 55 ist es, nach einer „Freiwilligkeitsphase“ bis zum 01.08.2009 die Anzahl der Schulträger drastisch zu reduzieren. Begründet wird diese Maßnahme damit, dass die Veränderung der Schullandschaft hierdurch unterstützt würde und die Arbeit durch die geringere Zahl der Schulträger effizienter gestaltet werden kann.

In der Gesetzesbegründung wird behauptet, die Schulträgerstruktur in Schleswig-Holstein sei zu kleinteilig. Dies ist durch nichts belegt. Richtig ist dagegen, dass sich die gewachsene und von der kommunalen Selbstverwaltung gestaltete Vielfalt der Schulträgerschaft außerordentlich bewährt hat. Amtsangehörige und amtsfreie Gemeinden, Schulverbände und Ämter als Schulträger haben ein bedarfsgerechtes Angebot von ortsnahen Schulen im guten oder sehr guten Zustand geschaffen. Ortsnähe, überschaubare Strukturen und starkes ehrenamtliches Engagement macht diese Trägerstruktur außerordentlich kostengünstig und flexibel. Die Gemeinden, Ämter und Schulverbände kümmern sich intensiv um ihre Schulen.

Ab 01.08.2009 würden alle Gemeinden unter 8.000 Einwohner, d. h. alle gut 100 kleinen ländlichen Gemeinden als Grundschulstandort und viele zentrale Orte mit einem breiter gefächerten Angebot, zwangsweise ihre Schulträgerschaft verlieren, ohne dass die kommunale Selbstverwaltung darüber mit zu entscheiden hätte. Auch Gemeinden über 8000 Einwohner sollen sich zu Schulverbänden mit anderen zusammenschließen, wenn bisher nur eine Art von Schulabschluss angeboten wird. Eine Vielzahl der rund 90 freiwillig gebildeten und ehrenamtlich geführten Schulverbände gerade im ländlichen Raum und im Umkreis zentraler Orte müsste aufgelöst werden. Die breite ehrenamtliche Arbeit in den gemeindlichen Gremien und das bürgerschaftliche Engagement für die eigene Schule werden gefährdet und würden teils sehr ortsfernen Schulträgerbehörden untergeordnet.

Die Anknüpfung an die aus Sicht der Regierung für eine hauptamtliche Verwaltung notwendige Einwohnerzahl von 8000 als Voraussetzung bei Schulträgerschaft ist nicht sachgerecht und durch nichts begründet. Es gibt mit Ausnahme einer Regelgrenze für die Ämter auch noch keine entsprechende Regelung. Bezogen auf die Gemeinden würde durch eine solche Grenze zahlreichen zentralen Orten und nicht zentralen Großgemeinden pauschal die Eignung als Schulträger abgesprochen. Sie paßt auch nicht mit den absehbaren Ergebnissen der Verwaltungszusammenschlüsse im kreisangehörigen Raum zusammen, weil dann im Bereich der neuen, teils sehr großen Ämter Gemeinden über Schulen in den zentralen Orten mitbestimmen, die keine Beziehungen dazu haben.

#### b) Nahbereichsschulverbände ?

Im Ergebnis sollen diese Maßnahmen dazu führen, flächendeckend große Nahbereichsschulverbände aufzubauen, die das gesamte Angebotsspektrum des § 9 (also alle Schularten) enthalten sollen. Entsprechende theoretische Modellszenarien liegen im Ministerium offensichtlich bereits vor. Diese ministeriellen Idealvorstellungen umgesetzt, würden nur wenige Mittel- und Oberzentren (ca. 30 bis 40 der rund 1.100 schleswig-holsteinischen Gemeinden) als Sitz kommunaler Schulträger übrig bleiben.

Es ist nicht erkennbar, wie Schulverbände mit z. B. 20 Schulen und mehr, einem Einzugsbereich von 30.000 bis 40.000 Einwohnern und rund 40 Gemeinden als Mitglieder die in der Gesetzesbegründung versprochene direkte Mitverantwortung der Gemeinden ermöglichen und eine größere Mitgestaltung für das Ehrenamt mit sich bringen sollen. Bisher ist die Vergangenheit auch den Beweis schuldig, dass große Einheiten per se mehr Leistungsfähigkeit brin-

gen, wenn für diese die Identifikation fehlt, weil sie nicht freiwillig entstanden sind.

Die Bildung von Nahbereichsschulverbänden hätte zur Folge, dass rund um die Gymnasial- und Gesamtschulstandorte alle – auch weiter entfernte – Grundschulen und weiterführenden Schulen in einen Schulträger zusammengefasst werden, der seinen Sitz praktisch nur am Sitz des Gymnasiums haben könnte. Dies ergibt keinen erkennbaren Sinn, wenn die Entscheidungen über die Grundschule einer Gemeinde in einen großen Nahbereichsschulverband mehrheitlich von Gemeinden getroffen wird, die weder mit der Sitzgemeinde noch der Grundschule nähere Beziehungen haben. Daher ist es erforderlich, daß Grundschulen und weiterführende Schulen bei der Gestaltung der Trägerstrukturen getrennt betrachtet werden können.

Eben muß aus Sicht der größeren Schulträgergemeinden gefragt werden, warum die Mitbestimmung über die eigene Schule in einer solchen großen Verbandsstruktur mit Gemeinden geteilt werden soll, die u. U. keine Schüler an die Schule entsenden.

#### c) Ämter als Regelschulträger ?

Um den administrativen Aufwand bei der Bildung von Zwangsschulverbänden möglichst gering zu halten, wurden im Gesetzentwurf neben den Gemeinden die Ämter als originäre Schulträger mit einem automatischen Übergang der Schulträgerschaft zum 01.08.2009 eingesetzt. Damit würden die Ämter erstmalig unmittelbare Träger einer zentralen gemeindlichen Selbstverwaltungsaufgabe werden. Dieses würde den verfassungsrechtlichen Charakter der Ämter so ändern, dass damit die Amtsordnung zentral berührt werden würde. Es würde sich die Frage der demokratischen Legitimation der Amtsausschüsse stellen. Aus diesen grundsätzlichen Erwägungen wird diese Regelung abgelehnt. Über § 5 Amtsordnung ist es bereits jetzt möglich, die Aufgabe von den Gemeinden auf die Ämter zu übertragen. Diese Regelung ist bewährt und in diesem Zusammenhang ausreichend.

#### e) Kreisgymnasien

Völlig missglückt ist die Regelung einer übergangslosen Möglichkeit der Übertragung der Kreisschulen auf die Gemeinden nach § 55 Abs. 2. Dieses in Verbindung mit der nicht ausreichenden Bestimmung der vermögensrechtlichen Auseinandersetzung in § 51 Abs. 4 kann dazu führen, dass sich die Kreise zum 01.01.2007 der Schulträgerschaft ohne adäquaten Ausgleich für den kreisangehörigen Raum entledigen können. Dies ist schon von den kommunalpolitischen Planungszeiträumen (Haushalt 2007) her nicht machbar.

#### d) Alternativen

Die vorgesehenen Zwangseingriffe in das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden als Schulträger sind zur Erreichung wesentlicher Ziele des Gesetzentwurfs nicht erforderlich.

Insbesondere die engere Kooperation und organisatorische Verbindung von Schulen kann unabhängig von der Frage der Trägerschaft erreicht werden. Der Gemeindetag hat dabei der Landesregierung seine Mitwirkung angeboten.

Organisatorische Verbindung auf dem Gebiet der inneren Schulangelegenheiten und Fortbestand der ortsnahen Schulträgerschaft sind vereinbar.

In einem Schreiben des SHGT an die Bildungsministerin vom 21. Februar 2006 heißt es dazu:

„Wir sind uns aber auch im Klaren, dass die Schulträgerschaft von amtsangehörigen und amtsfreien Gemeinden, Schulverbänden und Ämtern dem Interesse des Landes nach einem sparsamen Ressourceneinsatz im Schulwesen nicht entgegenstehen darf. Gemeindliche Trägerschaft und effiziente Gestaltung der inneren Schulorganisation sind vereinbar. Hieran müssen die gemeindlichen Schulträger aktiv mitwirken. Wir bieten insofern unsere Mithilfe an. Das Land sollte diesbezüglich seine Bedürfnisse benennen. Wir stehen bereit, notwendige Konzepte mit zu entwickeln und dies gegenüber den gemeindlichen Schulträgern zu kommunizieren.“

Die Landesregierung ist darauf bisher nicht eingegangen.

Wie bereits unter Textziffer I. 4. ausgeführt, unterstützt der SHGT auch einen bedarfsgerechten Veränderungsprozess der Schulträgerlandschaft auf freiwilliger Basis. Wir wollen die Bildung von weiteren Schulverbänden fördern, denn im Schulverband sind Aufgaben- und Finanzverantwortung unter ehrenamtlicher Leitung zusammengeführt. Dies haben wir der Landesregierung auch als gemeinsame Initiative angeboten. Voraussetzung ist allerdings der Verzicht auf Zwangsregelungen und eine glaubhafte Perspektive der bestehenden Schulverbände, die ja Vorbildfunktion übernehmen sollen. Durch die sehr eingehenden Bestimmungen im § 55 und den Automatismus zum 01.08.2009 besteht allerdings Freiwilligkeit nur zum Schein.

Wenn die Bildung von Schulverbänden tatsächlich angestrebt wird, wäre es sehr kontraproduktiv, die bestehenden kleineren Schulverbände auflösen zu wollen. Eine Vorbildfunktion können diese dann nämlich nicht übernehmen. Das ministerielle Konzept der Nahbereichsschulverbände gibt den allermeisten der knapp 100 bestehenden Schulverbände jedoch keine Zukunft. Es wirkt insofern der Zielsetzung einer Förderung des Schulverbandswesens entgegen.

## **12. Zu § 113 Abs. 2**

Die Neuregelung des Schulkostenausgleichs für Kinder in Heimen, Familienpflegestätten, Internaten und Krankenhäusern in Schleswig-Holstein wird befürwortet. Sie bleibt auch bei Einführung eines Schulkostenausgleichsfonds erforderlich, um die Standortgemeinden vor Überforderung zu schützen.

Allerdings sind auch im § 113 Abs. 2 Satz 2 Familienpflegestätten und Internate mit aufzunehmen. Die Formulierung muss lauten: „Erfolgt die Unterbringung in einem Heim, einer Familienpflegestelle, einem Internat oder einem Krankenhaus und hatte die Schülerin oder der Schüler ihren Wohnsitz vor der erstmaligen Unterbringung außerhalb des Landes, besteht der Anspruch des

Schulträgers auf Zahlung eines Schulkostenbeitrages abweichend von Absatz 1 und Satz 1 gegenüber dem Träger der Einrichtung.“

### **13. Zu § 113 Abs. 5 (Schullastenausgleich)**

#### a) Zum Regelungsentwurf allgemein

Die Frage des Schulkostenausgleichs ist eine des kommunalen Finanzausgleiches und kann daher nicht isoliert betrachtet werden. Im Koalitionsvertrag ist die Einführung eines Schullastenausgleichsfonds vorgesehen.

Dem Entwurf nach soll es nun bei dem bisher von allen als dringend ablösungsbedürftig angesehenen System der Schulkostenbeiträge bleiben, nur dass diese um Werte für Verwaltungskosten der Schulträger und Investitionskosten aufgestockt werden. Damit würde ein wesentliches Reformziel verfehlt. Das System wird komplizierter statt einfacher, der Verwaltungsaufwand höher, die Bildung von Schulverbänden wird nicht gestützt, Wirtschaftlichkeitsanreize werden ebenfalls nicht geschaffen.

Mit der jetzt im Gesetzentwurf vorgesehenen Ausweitung der Schulkostenbeiträge wäre die im Koalitionsvertrag verankerte Reform des Schulkostenausgleiches gescheitert. Die Landesregierung hatte versprochen, Veränderungen in der Schulfinanzierung nur in Abstimmung mit den betroffenen Kommunen vorzunehmen. Wir stellen fest: Diese Situation ist nicht gegeben, denn der SHGT trägt eine reine Erhöhung der Schulkostenbeiträge nicht mit. Diese Erhöhung ist auch angesichts des angedrohten Eingriffes des Landes in den kommunalen Finanzausgleich für die betroffenen Kommunen überhaupt nicht finanzierbar. Das bedeutet, die Gemeinde müssten Kredite aufnehmen, um die Schulkostenbeiträge zu bezahlen.

Da der Schulkostenausgleich eine Frage des kommunalen Finanzausgleiches ist, müssten gleichzeitig die nötigen Änderungen im FAG vorgenommen werden (insb. Anpassung der Zentralitätszuweisungen, Konnexitätsausgleich für die neue Aufgabe der Finanzierung von Schulinvestitionen für nicht-Schulträger, Entwicklung des Vorwegabzuges für Schulbaufonds). Diese fehlen jedoch im Gesetzentwurf.

Insofern ist darauf hinzuweisen, daß die Gesetzesbegründung zu diesem Punkt unzutreffend ist. Es gibt keine einheitliche Auffassung der Kommunalen Landesverbände der einfachen Art, der bestehende Schullastenausgleich sei nicht umfassend genug. Vielmehr bestand bisher Einigkeit über dessen Ablösungsbedürftigkeit.

#### b) Zum Schulkostenausgleichsfonds und zur Ausweitung der Schulkostenbeiträge

Wenngleich das in der Arbeitsgruppe Schulentwicklungsplanung entwickelte Modell eines Schulkostenausgleichsfonds noch nicht vollständig ausgereift war, ist es möglich, es so weiter zu entwickeln, dass es zu einer befriedigenden Lösung kommt. Entsprechende Ansätze hier für sind entwickelt worden und liegen vor

Es ist bedauerlich, dass die von allen Seiten mit viel Engagement betriebene Umsteuerung der Schulfinanzierung vom Bildungsministerium nicht weiter betrieben worden ist. Es bestand großes Einvernehmen, dass das bisherige System der Zahlung von Schulkostenbeiträgen verwaltungsaufwendig ist und hinsichtlich der Ausgleichswirkung eine sehr große Zielungenauigkeit hat. Einerseits werden nicht alle Kosten mit einbezogen, andererseits gibt es Mitnahmeeffekte durch das Zugrundelegen eines landesweiten Mittelwertes trotz einer sehr großen Spreizungsbreite bei den tatsächlichen Aufwendungen.

Wir weisen darauf hin, dass die Einführung des Schulkostenausgleichsfonds nicht nur für die Finanzierung des Schulwesens auf ein breiteres Fundament stellen soll, sondern dass hiermit auch die bildungspolitischen Ziele, wie z. B. die freie Schulwahl unterstützt werden sollten. Diese Chance wird durch die Beibehaltung des bisherigen Schulkostenausgleichs vertan.

Stattdessen werden mit dem Gesetzentwurf die im bisherigen System bestehenden Probleme verschärft und das daraus entstehende Konfliktpotential erhöht. Nach Aussagen auch aus dem Bildungsministerium wird noch nicht einmal eine nachhaltige Stärkung der Investitionskraft der Schulträger erreicht. Derzeit ist nicht zu erkennen, wie ein angemessener landesweit pauschalierter Investitionskostenanteil pro Schüler ermittelt werden kann. Die Investitionskosten pro Schüler und die Art der Finanzierung werden eine so hohe Spreizungsbreite haben, dass befriedigende Ergebnisse nicht zu erzielen sein werden. Ebenso wenig bietet eine spitze Abrechnung von Kosten eine Lösung, weil dann der Aufwand abermals steigen würde, Wirtschaftlichkeitsanreize fehlen würden und die Zahler für Kosten aufkommen würden, auf die sie keinen Einfluß haben. Aufgaben- und Finanzverantwortung würden bei diesen Modellen auseinanderfallen (der eine bestellt, der andere zahlt), wenn nicht alle betroffenen Schulen in Schulverbänden zusammengefaßt werden. Dies wird aber nicht in allen Fällen sinnvoll sein und wird z. B. von den Mittelstädte für ihre Schulen abgelehnt.

Nicht stichhaltig ist das Argument des Ministeriums, dass sich Gemeinden, die keine Schulträgerschaft haben, durch die Ausweitung der Schulkostenbeiträge eher einem Schulverband anschließen. Wenn es für diese Gemeinden ausschließlich das finanzielle Argument ist, muss der Ausgleichsbetrag so hoch sein, dass er die zu zahlende Schulverbandsumlage erreicht. Dann hat allerdings der bisherige Schulträger kein Interesse mehr daran, seine Schule in einen Schulverband einzubringen, weil er damit seine Schulträgerschaft und damit die alleinige Entscheidungshoheit über die Schule verlieren würde. Auch generell haben unseres Wissens z. B. die Mittelzentren gar kein Interesse daran, die Mitbestimmung über die Angelegenheiten ihrer Schule mit anderen zu teilen.

Da die Regelung des § 113 Abs. 5 die Intentionen des Schulgesetzes nicht unterstützt, ausschließlich eine Verschiebung im interkommunalen Finanzausgleich zwischen Schulträgern und Nicht-Schulträgern darstellt und den Verwaltungsaufwand noch erhöht, wird diese Vorschrift abgelehnt. Stattdessen ist der § 76 Abs. 5 Schulgesetz alt bis auf weiteres für den Schullastenausgleich anzuwenden.

c) Alternative

Es wäre nicht nachvollziehbar, wenn angesichts eines Verteilungsvolumens von mehr als 100 Mio. Euro und grundlegenden Auswirkungen auf das zentralörtliche System die Erkenntnisse der langjährigen Arbeitsgruppenarbeit und die unzweideutigen Aussagen im Koalitionsvertrag kurzerhand über Bord geworfen würden. Angesichts der Tatsache, dass die Neuregelung ohnehin erst zum 01. Januar 2008 in Kraft treten soll, bestände die Möglichkeit, an dem Modell des Schulkostenausgleichsfonds weiter zu arbeiten und die nötigen Änderungen des Finanzausgleichsgesetzes mit einzubeziehen.

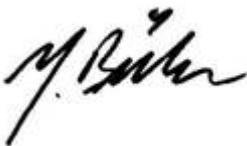
Deshalb schlagen wir vor, die Neufassung des § 113 Abs. 5 aus dem laufenden Gesetzgebungsverfahren abzukoppeln und zunächst den § 76 Abs. 5 Schulgesetz alt beizubehalten. In der dadurch gewonnenen Zeit kann eine Lösung für den Fonds und die damit verbundenen Fragen des Finanzausgleichs gefunden werden, die den Interessen sowohl der Schulträger als auch der nicht – Schulträger gerecht wird und die künftige Schulträgerlandschaft berücksichtigt.

**14. Zu § 116 (Schülerbeförderung)**

Von der Überlegung, die Aufgabenträgerschaft auf die Kreise zu übertragen, wurde im Gesetzentwurf Abstand genommen. Dies begrüßen wir sehr. Es ist weiterhin sachgerecht, dass die Organisation der Schülerbeförderung ortsnah durch die Schulträger erfolgt, weil hier den Bedarfen am besten Rechnung getragen werden kann.

Wir begrüßen es, dass die Arbeitsgruppe Schulentwicklungsplanung sich weiterhin mit der Fortentwicklung des Schulwesens befasst. Dazu müsste insbesondere die Weiterentwicklung des Schulkostenausgleichsfonds gehören. Wir würden es begrüßen, wenn dort Fragen der Umsetzung zeitnah erörtert werden könnten. Im Übrigen bieten wir an, auch in einem persönlichen Gespräch die Schwerpunkte unserer Stellungnahme mit Ihnen zu erörtern.

Mit freundlichen Grüßen



Jörg Bülow  
Landesgeschäftsführer