

Landkreistag Nordrhein-Westfalen

Düsseldorf, den 21.02.2006

**Stellungnahme des Landkreistages NRW
zum Gesetzentwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Schulgesetzes
für das Land Nordrhein-Westfalen
(2. Schulrechtsänderungsgesetz)**

Für die Gelegenheit zu dem Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Schulgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen (2. Schulrechtsänderungsgesetz) Stellung zu nehmen, danken wir Ihnen. Wenngleich der Wunsch der Landesregierung nachvollzogen werden kann, das Gesetzgebungsverfahren so zeitig abzuschließen, dass die geplanten Änderungen des Schulgesetzes NRW rechtzeitig zum Beginn des Schuljahres 2006/2007 in Kraft treten können, muss trotzdem darauf hingewiesen werden, dass die äußerst kurze Stellungnahmefrist von vier Wochen dieser wesentlichen Änderung des Schulgesetzes nicht gerecht wird. Die für eine vernünftige Verbändebeteiligung erforderliche Rückkopplung mit unseren Mitgliedern ist in einem derart knapp bemessenen Zeitraum kaum zu leisten, auch wenn uns einige Wochen früher bereits im Vorfeld die naturgemäß sehr überschlägigen und allgemeinen Eckpunkte der Schulgesetzänderung zugeleitet wurden.

Zu den Vorschlägen des Referentenentwurfs für ein Zweites Schulrechtsänderungsgesetz nimmt der Landkreistag NRW nach Beschlussfassung seines Vorstandes am 14. Februar 2006 wie folgt Stellung:

I. Allgemeine Vorbemerkungen

1. Zielsetzung des Gesetzentwurfs

Der Landkreistag Nordrhein-Westfalen begrüßt die angestrebte Modernisierung des Schulwesens in Nordrhein-Westfalen mit der allgemeinen Zielsetzung eines gerechten Schulwesens, in dem jedes Kind und jeder Jugendliche unabhängig von seiner Herkunft seine Chancen und Talente nutzen und entfalten können soll und in dem alle Schulabgänger entsprechend ihrer Fähigkeiten für eine Berufsausbildung oder ein Studium gut gerüstet sein sollen.

2. Gegenstand der Stellungnahme des Landkreistages NRW

Es ist Praxis des Landkreistages NRW als kommunaler Spitzenverband, der die Interessen der 31 nordrhein-westfälischen Kreise, der Landschaftsverbände und des Regionalverbandes Ruhr vertritt, sich als Verband in der Regel nicht an allgemeinen bildungspolitischen Diskussionen zu beteiligen. Stellungnahmen des Landkreistages NRW zu Vorhaben und Gesetzentwürfen der Landesregierung beschränken sich deshalb durchgängig auf solche Pläne oder Regelungen, die eine unmittelbare Auswirkung auf von seinen Mitgliedern wahrzunehmende Aufgaben haben (z.B. Schulträgerschaft, örtliche Schulämter der Kreise, Jugendhilfe, örtliche Sozialpolitik, Wirtschafts- und Strukturförderung). An dieser Praxis hält der Landkreistag NRW auch bei der Stellungnahme zum zweiten Schulrechtsänderungsgesetz fest. Die Stellungnahme äußert sich daher nicht zu den teilweise in der Öffentlichkeit kontrovers diskutierten allgemeinen bildungspolitischen und pädagogischen Fragen, die der Gesetzentwurf regelt (verbindlichere Grundschulempfehlung, Reform der gymnasialen Oberstufe, „Kopfnote“ etc.).

3. Einhaltung des Konnexitätsprinzips

Der Referentenentwurf greift zahlreiche bildungspolitisch sinnvolle Ziele auf und führt sie erstmals einer ausdrücklichen gesetzlichen Regelung zu oder konkretisiert schon vorhandene allgemeine gesetzliche Regelungen (z.B. stärkere individuelle Förderung von Schülerinnen und Schülern, Ausweitung von Sprachfördermaßnahmen und Einführung von Sprachtests schon im vierten Lebensjahr, größere Eigenständigkeit der Schulen etc.). Diese bildungspolitischen Zielsetzungen können nur mit Leben erfüllt werden, wenn hierfür zusätzliche Ressourcen zur Verfügung gestellt werden. Aus dem Referentenentwurf, seiner Begründung und aus dem Entwurf für den Landeshaushalt 2006 ist nicht hinreichend erkennbar, dass seitens des Landes die hierfür erforderlichen Ressourcen tatsächlich im erforderlichen Umfang zur Verfügung gestellt werden. So ist z.B. offen, welche zusätzlichen Ressourcen den örtlichen Schulämtern in den 54 Kreisen und kreisfreien Städten für die zukünftig durchzuführenden Sprachtests seitens des Landes zur Verfügung gestellt werden sollen. Selbst wenn man davon ausgeht, dass von den etwa 175.000 Kindern einer Jahrgangsklasse nach entsprechender „Vorsicht“ nur 40 % tatsächlich einen Sprachtest machen müssen, so erfordert die Organisation dieser Sprachtests durch die örtlichen Schulämter zusätzliche Ressourcen auch im Bereich des Verwaltungspersonals und der Verwaltungsaufwendungen und nicht nur im Bereich des schulfachlichen Personals der örtlichen Schulämter. Nach der bestehenden Kostenaufteilung zwischen Land und Kommunen für die Kosten der örtlichen Schulämter haben die Kreise und kreisfreien Städte die Kosten für den Sachaufwand und das Verwaltungspersonal der Schulämter zu tragen. Der Gesetzentwurf lässt offen, welche Landesmittel für diesen Sach- und Verwaltungsaufwand den Schulämtern zugewiesen werden sollen, wenn sie die Sprachtests durchführen sollen. Auch in anderen Bereichen treten vergleichbare Fragen auf (Finanzierungsverantwortung für Unterstützungsstrukturen bei eigenständigen Schulen etc.). Solange unklar ist, wer in welchem Umfang für die Umsetzung der im Referentenentwurf vorgesehenen neuen Regelungen und Aufgaben zuständig ist, kann

nicht abschließend beurteilt werden, ob ausreichende Landesmittel hierfür zur Verfügung gestellt werden und dem Konnexitätsprinzip Rechnung getragen wird, soweit an eine Beteiligung der Kommunen an der Durchführung der Aufgaben gedacht wird. Von der Landesregierung wird daher erwartet, dass sie zu diesen Fragen klare belastbare Aussagen einschließlich von Kostenfolgeabschätzungen und Belastungsausgleichsregelungen macht, soweit auf die Kommunen zusätzliche Aufgaben und finanzielle Belastungen zukommen und insoweit die Bestimmungen des Konnexitätsprinzips und des Konnexitätsausführungsgesetzes einhält. Der Gesetzentwurf enthält diesbezüglich erhebliche Mängel. Dabei weisen wir ausdrücklich darauf hin, dass die maßgebliche wesentliche Belastung, die nach dem Konnexitätsausführungsgesetz das dort vorgesehene Verfahren und eine Kostenausgleichsregelung erfordert, auch dann erreicht ist, wenn einzelne Maßnahmen eines Gesetzentwurfs diese Belastungsgrenze für sich allein nicht überschreiten, aber alle Einzelmaßnahmen zusammen. Im Ergebnis bedeutet dies, dass dann auch für jede einzelne Maßnahme, die für sich gesehen die Belastungsgrenzen nicht überschreitet, eine Kostenfolgeabschätzung und eine Kostenausgleichsregelung den kommunalen Spitzenverbänden zur Stellungnahme zugeleitet werden muss, bevor diese entsprechenden Einzelregelungen in einem Gesetzentwurf durch Beschluss der Landesregierung dem Landtag zugeleitet werden können. Besonders kritikwürdig ist in diesem Zusammenhang, dass die vom Referentenentwurf vorgesehene Gleichstellung von ALG II-Empfängern mit Sozialhilfeempfängern bei den Lernmittelfreiheitskosten ohne Beachtung der zwingenden Verfahrensregelungen nach dem Konnexitätsausführungsgesetz (Durchführung eines Kostenfolgeabschätzungsverfahrens) und ohne materielle Belastungsausgleichsregelung für die kommunalen Schulträger in den Referentenentwurf aufgenommen worden ist. Denn in der gemeinsamen Arbeitsgruppe der kommunalen Spitzenverbände und des Schulministeriums war unstrittig, dass die auf die kommunalen Schulträger bei einer Gleichstellung von ALG II-Empfängern und Sozialhilfeempfängern zukommenden Mehrkosten isoliert für sich schon die im Rahmen des Konnexitätsprinzips zu beachtende maßgebliche wesentliche Belastungsgrenze überschreiten.

4. Neuregelung der Schulfinanzierung

Die Erfolgchancen von zahlreichen im Referentenentwurf enthaltenen sinnvollen bildungspolitischen Zielen werden erheblich beeinträchtigt, wenn es bei der gegenwärtigen Struktur der Schulfinanzierung bleibt. Die derzeitige Regelung der Finanzverteilung zwischen Land als Träger der inneren und Kommunen als Träger der äußeren Schulangelegenheiten ist seit Jahren überholt. Die an den formalen Status des Lehrers oder der Lehrerin anknüpfende Aufteilung der Finanzierungszuständigkeiten zwischen Land und Kommunen wird den heutigen schulischen Problemen nicht gerecht. Der pädagogische Bedarf an Schulen, der zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Finanzaufteilung fast ausschließlich durch Lehrerinnen und Lehrer abzudecken war, hat sich gewandelt. Um ihm Rechnung zu tragen, muss auch pädagogisches und therapeutisches Personal mit anderen Professionen in der Schule tätig sein. Das Land hat sich in der Vergangenheit auf den formalen Standpunkt zurückgezogen, dass dieses Personal, da es formal nicht als Lehrer oder Lehrerin einzustufen sei, von den Kommunen zu finanzieren sei. Dabei ist solches Personal

nicht selten erforderlich, um eine unzureichende Ausstattung von Schulen mit Lehrerinnen und Lehrern zu kompensieren. Zahlreiche kommunale Schulträger haben es in der Vergangenheit aus nachvollziehbaren grundsätzlichen Erwägungen, aber auch wegen der kommunalen Finanzprobleme abgelehnt, der Erwartung des Landes nachzukommen, entsprechendes Personal selbst einzustellen und zu finanzieren. Sie haben stattdessen zusammen mit den kommunalen Spitzenverbänden eine Neuregelung der Schulfinanzierung verlangt, die den gewandelten Bedürfnissen der Realität Rechnung trägt.

Im Ergebnis hat auch die unzureichende Schulfinanzierungsregelung dazu geführt, dass wichtige bildungspolitische Ziele nur unzureichend erreicht werden konnten (z. B. bessere individuelle Förderung von Schülern aus sozialen Brennpunkten etc.). Eine diesem Problem Rechnung tragende Neuordnung der Finanzverantwortung zwischen Kommunen und Land ist deshalb dringend erforderlich. Sie wird umso dringlicher, wenn die jetzt im Referentenentwurf z.B. als gesetzliches Ziel festgeschriebene stärkere individuelle Förderung von Schülerinnen und Schülern tatsächlich erreicht werden soll. Der Referentenentwurf geht dabei zurecht davon aus, dass solche Fördermaßnahmen auch von pädagogischem Personal begleitet und durchgeführt werden müssen, das nicht die formalen Qualifikationen von Lehrerinnen und Lehrern besitzt (z.B. Sozialpädagogen, Erzieherinnen, Sozialarbeiter, Integrationshelfer an Förderschulen und für die integrierte Beschulung) . Zu der Frage, wer dieses „graue Personal“ zu finanzieren hat, enthält er dagegen keinerlei Aussagen. Außerdem müssen im Rahmen der Neuregelung der Schulfinanzierung eindeutige landesgesetzliche Bestimmungen den in § 10 Abs. 1 des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe jetzt verankerten Vorrang der Schule vor Leistungen der Jugendhilfe (z. B. nach § 35 a KJHG bei Legasthenie, Hochbegabten etc.) umsetzen. Nicht nur um dem Konnexitätsprinzip Rechnung zu tragen, sondern auch aus grundsätzlichen bildungspolitischen Erwägungen muss daher vom Land erwartet werden, dass es der seit langem von den kommunalen Spitzenverbänden gestellten Forderung endlich Rechnung trägt, eine Neuregelung der Aufteilung der Finanzlasten zwischen Kommunen und Land vorzunehmen.

5. Ortsnahe Unterstützungsstruktur für eigenständige Schulen und Organisation der Schulaufsicht

Der Gesetzentwurf leitet weitere Schritte ein, um eine selbständigere und eigenverantwortlichere Schule einzuführen. Diese Zielsetzung wird von uns grundsätzlich unterstützt. Unstreitig ist auch, dass eigenständige und selbständige Schulen, deren Selbständigkeit sich im Übrigen nicht nur auf eine stärkere dienstrechtliche Stellung der Schulleitungen beschränken darf, einer ortsnahen Unterstützungsstruktur bedürfen. Der Gesetzentwurf lässt offen, wo diese ortsnahe Unterstützungsstruktur angesiedelt werden soll und wie und von wem sie zu finanzieren ist.

Eine ortsnahe Unterstützungsstruktur für eigenständige Schulen ist nur dann effektiv und effizient zu vertretbaren Kosten zu organisieren, wenn sie mit einer Reform der Schulaufsicht einhergeht, die dezentral und ortsnah zu organisieren ist. Denn die Schulaufsicht und die Kompetenzen der eigenständigen

Schulen sind weiterhin in vielfältiger Weise verflochten. Wenn z.B. die Schulleitungen in Zukunft zusätzliche dienst- und personalrechtliche Befugnisse erhalten, wird es weiterhin Aufgabe der Schulaufsicht sein, evtl. Fehlentscheidungen vor Ort zu überprüfen und zu korrigieren oder ggf. in Gerichtsverfahren für diese Schulleitungen aufzutreten. Ein Modell für eine ortsnahe Unterstützungsstruktur, das diese bei einem anderen Aufgabenträger als dem Schulamt ansiedelt, würde eine zusätzliche Schnittstelle zwischen Schulaufsicht und dem für die Unterstützungsstruktur zuständigen Aufgabenträger schaffen, die zu erheblich höherem Verwaltungsaufwand führen würde. Er könnte vermieden werden, wenn der Aufgabenträger für die Schulaufsicht und für die ortsnahe Unterstützungsstruktur identisch wäre. Wir sprechen uns daher mit Nachdruck dafür aus, dass gegen einen dem Konnexitätsprinzip entsprechenden Kostenausgleich die örtlichen Schulämter der Kreise (und kreisfreien Städte) für die Organisation der ortsnahen Unterstützungsstruktur zuständig werden. Dies schließt es nicht aus, dass die örtlichen Schulämter der Kreise für einzelne Unterstützungsleistungen die gemeindlichen Schulträger ihres Kreises einvernehmlich gewinnen und heranziehen.

Darüber hinaus muss dem Grundsatz der Einräumigkeit der Verwaltung Rechnung getragen werden. Er dient ebenfalls dem Ziel, verwaltungsaufwendige Schnittstellen zwischen verschiedenen Aufgabenträgern zu vermeiden. Unterstützungsstrukturen für die Schulen an örtlichen Schulträgern, die ohne Zustimmung der betroffenen Kreise oder kreisfreien Städte für mehrere Schulträger jenseits der kommunalen Gebietsgrenzen der betroffenen Kreise und kreisfreien Städte organisiert werden sollen, dürfen daher nicht zulässig sein.

Ein Organisationsmodell, das aus den genannten Gründen Unterstützungsstrukturen und Schulaufsicht möglichst in einer Hand zusammenführt und trotzdem die für eine Unterstützungsstruktur unerlässliche Ortsnähe besitzt, hat notwendigerweise zur Konsequenz, dass die Schulaufsicht auch für die Schulformen, die bisher von der oberen Schulaufsichtsbehörde beaufsichtigt werden (Gymnasium, Gesamtschule, Realschule, Berufskollegs etc.), auf die Schulämter der Kreise und kreisfreien Städte verlagert werden muss. Dies entspricht einer langjährigen Forderung der kommunalen Spitzenverbände. Zu vergleichbaren Ergebnissen kommt das von der kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung im Oktober 2003 für das Schulministerium angefertigte Organisationsgutachten zu den Regionalbüros im Rahmen des Projekts „Selbständige Schule“.

Dabei verkennen wir nicht, dass eine Dezentralisierung der Schulaufsicht vermutlich dann mit höheren Kosten verbunden ist, wenn die Landesregierung an ihrer Auffassung festhält, dass eine fachlich sachgerechte, den einzelnen Gliederungen eines gegliederten Schulsystems angemessene Aufsicht nur dann gewährleistet ist, wenn die Aufsicht selbst auch getrennt entsprechend der Gliederung des Schulsystems gegliedert organisiert ist und Schulfachler, die bisher z.B. für die Aufsicht in der Sekundarstufe der Realschule zuständig sind, prinzipiell nicht beratend oder aufsichtlich für die Sekundarstufe von Hauptschulen tätig werden dürfen. Wir respektieren diese Auffassung der Landesregierung, auch wenn wir die ihr

zugrunde liegende Einschätzung nicht teilen. Die Auffassung der Landesregierung muss aber dann nach unserer Auffassung die Konsequenz haben, dass sie im Interesse der Vorteile einer durchgängig dezentralisierten Aufsicht und Unterstützungsstruktur für eigenständige Schulen diese Mehrkosten ggf. als Preis für die dann eintretende Qualitätsverbesserung der Schulsteuerung in Kauf nimmt.

Wir halten es deshalb für notwendig, den Gesetzentwurf um Regelungen zu ergänzen, die eine für alle Schulformen dezentral bei den örtlichen Schulämtern angesiedelte Schulaufsicht und die Unterstützungsstrukturen für die eigenständigen Schulen bei den örtlichen Schulämtern gegen einen dem Konnexitätsprinzip entsprechenden Kostenausgleich vorsieht. Zumindest sollte der Gesetzentwurf aber gesetzliche Regelungen vorsehen, die die schulfachlichen und personalrechtlichen Kompetenzen für die Schulen, die bisher schon der Aufsicht der örtlichen Schulämter unterliegen (Grund-, Haupt- und ein Teil der Förderschulen), von den Bezirksregierungen auf die örtlichen Schulämter verlagern. Dieser Schritt begegnet zumindest nicht den Kostenbedenken, die entstehen könnten, wenn man auch die nach Schulformen gegliederte und organisierte Schulaufsicht für die Schulen, die bisher die Bezirksregierungen wahrnimmt, auf die örtlichen Schulämter verlagert. Denn in den örtlichen Schulämtern ist schon jetzt eine Schulaufsicht vorhanden, deren organisatorische Gliederung sich an den Grundschulen, Hauptschulen und Förderschulen orientiert, die der Aufsicht dieser Schulämter unterliegen.

II. Anmerkungen zu einzelnen Regelungen und Regelungsbereichen des Referentenentwurfs

1. Erweitere Schulträgerschaft (Schulversuche, Versuchsschulen, Experimentierklausel - § 25 Abs. 3 des Referentenentwurfs)

- a) Die Möglichkeit, Modelle erweiterter Schulträgerschaft zu erproben, wird von uns grundsätzlich unterstützt. Wir halten es jedoch für wünschenswert, dass auch die bisherigen Modellversuche im Rahmen des Projekts „Selbständige Schule“ weiterentwickelt werden können. Nach unserem Verständnis der jetzt vorgeschlagenen Fassung des § 25 Abs. 3 ist dies möglich. Sollte dies nach Auffassung der Landesregierung nicht der Fall sein, halten wir es für notwendig, die jetzt vorgeschlagene Regelung so zu fassen und zu ergänzen, dass auch eine Fortentwicklung der bisher laufenden Modellversuche möglich ist.
- b) Darüber hinaus halten wir auch eine gesetzliche Regelung für wünschenswert, die Modellversuche nicht nur für eine erweiterte Schulträgerschaft zulässt, sondern die es darüber hinaus ermöglicht, dass die Schulen vom Schulträger faktisch wie kommunalisierte Schulen geführt und verwaltet werden können. Im Ergebnis würde dies bedeuten, dass der Bürgermeister/die Bürgermeisterin oder der Landrat/die Landrätin im Verhältnis zu den eigenständigen Schulen die personalwirtschaftliche Kompetenzen erhält, die auch bei eigenständigen Schulen noch bei den Schulaufsichtsbehörden verbleiben. Ihm/ihr müssten dann diese Kompetenzen zur Wahrnehmung als untere staatliche Verwaltungsbehörde zugewiesen werden. Ohne Versetzung von Lehrerinnen und Lehrern aus dem Landesdienst in den

Kommunaldienst könnten auf der Basis einer solchen Regelung dann Modelle erprobt werden, die im Ergebnis auf eine fast vollständige Kommunalisierung hinauslaufen. Voraussetzung ist die Bereitschaft des Landes, den Bürgermeistern/Landräten für diese Schulen bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben als untere staatliche Verwaltungsbehörden weitgehend Entscheidungsfreiheit einzuräumen und die vom Land für den Bereich der inneren Schulangelegenheiten an diesen Schulen aufzubringenden Ressourcen dem Schulträger budgetiert zur Verfügung zu stellen. Durch entsprechende **einvernehmliche** Vereinbarungen zwischen Land und Schulträgern müsste sichergestellt werden, dass das Land seine sich aus der Stellung von unteren staatlichen Verwaltungsbehörden ergebenden Steuerungs- und Aufsichtsmöglichkeiten nur in dem Umfang wahrnimmt, wie sie z.B. bei Ersatzschulen zur Qualitätssteuerung dieser Schulen wahrgenommen werden. Den Schulträgern würde damit unbeschadet der auch im Rahmen dieses Modells bestehenden Eigenständigkeit von Schulen und Schulleitungen eine größere Gestaltungsmöglichkeit eingeräumt. Dies würde die Bereitschaft der Schulträger fördern, ihre Schulen insgesamt als eigene Aufgabe zu verstehen. Sie werden sich daher wesentlich stärker bemühen, auch für den Bereich der inneren Schulangelegenheiten optimale Lösungen zu finden. Fehlentwicklungen an einzelnen Schulen (z. B. Unterrichtsausfall) könnte dann wegen der größeren Ortsnähe zeitnäher und effektiver begegnet werden; positive Entwicklungen würden schneller auf andere Schulen übertragen. Diese „flexiblen Reaktionsmöglichkeiten“ hat eine wegen ihrer Größe und Ortsferne strukturell schwerfälligere Landesbürokratie nicht. Außerdem ist zu erwarten, dass der Verantwortungszuwachs der Schulträger dazu führen wird, dass diese dafür sorgen werden, dass „ihre Schulen“ stärker in das gesellschaftliche Umfeld etc. eingebettet werden. Faktisch würde damit der Versuch für ein Modell eröffnet, das überprüft, inwieweit die bei den Ersatzschulen vorhandenen größeren Entscheidungsspielräumen und deren Vorteile auch erreicht werden können, wenn Träger einer Schule eine Kommune ist.

Grundvoraussetzung für den Erfolg eines solchen Modells ist selbstverständlich, dass die Kommunen, die dann für das Land auch die Aufgaben des inneren Schulträgers wahrnehmen, im Rahmen einer Finanzierungsregelung vom Land angemessen dotiert werden. Eine Situation wie in Bayern muss vermieden werden. Dort gibt es traditionell schon jetzt auch kommunale Schulen. Das Land dotiert die kommunalen Schulträger für diese Schulen aber wesentlich schlechter als die auch in Bayern vorhandenen privaten Ersatzschulen. Es nutzt das Modell kommunalisierter Schulen, um unter Hinweis auf die Gesamtzuständigkeit des Schulträgers Landesmittel im Bereich der inneren Schulangelegenheiten einzusparen. Unter solchen Voraussetzungen ist es nicht verwunderlich, dass insbesondere „arme“ Schulträger vom Freistaat Bayern (ohne Erfolg) verlangen, diese Schulen wieder in Landesverantwortung zurückzunehmen. Auch wegen dieser durch die wenig kommunalfreundliche Praxis des Freistaates Bayern unter anderem ausgelösten Ängste halten wir es für unerlässlich, dass anders als in Bayern die Entscheidung, ob eine Schule insgesamt in kommunaler Trägerschaft betrieben werden soll, vom Schulträger im Konsens mit dem Land zu treffen ist und diese Aufgabe ihm nicht gegen seinen Willen auf Dauer zugewiesen werden kann, sondern nur auf der Basis einer freiwillig mit dem Land abge-

schlossenen Rahmenvereinbarung. Diese Vereinbarung hat die Aufgabe, die Ressourcenzuweisung durch das Land und die Steuerungs- und Eingriffsmöglichkeiten des Landes verbindlich zu regeln, auf die das Land wegen der in der Landesverfassung verankerten institutionellen Garantie einer staatlichen Schulaufsicht auch im Verhältnis zu kommunalen Schulträgern mit weitgehend kommunalisierten Schulen nicht verzichten kann.

2. Schrittweises Vorziehen des Einschulungsalters (§ 35 Referentenentwurf)

Die durch das in § 35 und in Artikel 5 Abs. 2 des Referentenentwurfes geregelte schrittweise Vorziehen des Einschulungsalters in 6 Monatsschritten im Bereich der Kindertagesstätten eintretenden Entlastungen im Bereich der Kindertagesstätten und damit der Jugendhilfe müssen auch im schulischen Interesse im kommunalen Bereich verbleiben, damit diese Mittel für die Finanzierung anderer Aufgaben zur Verfügung stehen (Ausbau der Unter-Dreijährigen-Betreuung, qualitativ bessere Wahrnehmung des Bildungsauftrags, Sprachförderung).

3. Feststellung und Verbesserung der Sprachkenntnisse von Kindern vor der Einschulung (§ 36 Referentenentwurf)

Die Feststellung und Förderung des Sprachstandes ist im Referentenentwurf in § 36 Abs. 2 und Abs. 3 geregelt worden. Danach soll es in dem neuen zweistufigen Feststellungsverfahren in die Zuständigkeit des Schulamtes fallen, auf der ersten Stufe des Verfahrens zwei Jahre vor der Einschulung festzustellen, ob die Sprachentwicklung der Kinder altersgemäß ist und ob sie die deutsche Sprache hinreichend beherrschen. Ausweislich der Gesetzesbegründung sollen diese Aufgaben der Sprachstandsfeststellung der ersten Stufe Lehrerinnen und Lehrer im Auftrag des Schulamtes übernehmen. Demgegenüber sieht der Referentenentwurf für die Sprachstandsfeststellung auf der zweiten Stufe des Verfahrens - bei der Anmeldung zur Grundschule - nach wie vor die Zuständigkeit der Schule vor. Darüber hinaus lässt der Referentenentwurf etliche Verfahrens- und Kostenfragen unbeantwortet.

Grundsätzlich ist die Ausweitung der Sprachförderung zur Verbesserung der Chancengleichheit im Referentenentwurf zu begrüßen. Es stellt sich aber zunächst die Frage, auf welcher Ebene die Aufgaben der Sprachstandsfeststellungen und Durchführung der Sprachförderkurse sinnvollerweise angesiedelt werden sollten. In Betracht kommen Jugendhilfeträger, Schulträger, Schulamt und Schule. Hinsichtlich des Sprachstandsfeststellungsverfahrens stellt sich diese Frage auch insbesondere deshalb, weil der Referentenentwurf insoweit für die erste Stufe des Testverfahrens die Zuständigkeit des Schulamtes, für die zweite Stufe unverändert die der Schule vorsieht.

Der Landkreistag Nordrhein-Westfalen schlägt insoweit folgende Regelungen vor:

- a) Hinsichtlich der **Feststellung des Sprachstandes** sollte die Zuständigkeit auf beiden Stufen des Verfahrens beim Schulamt liegen. Sofern dies zu einer zusätzlichen Belastung der kommunalen Träger der Schulämter führt, ist insoweit nach den Grundsätzen des Konnexitätsprinzips ein Kostenausgleich seitens des Landes zu fordern. Wir verweisen auf I. 3. unserer allgemeinen Vorbemerkungen.

Für diese Verlagerung der kompletten Sprachstandsfeststellung in den schulischen Bereich (Schulamt) sprechen folgende Argumente:

- Sprachtests sollten landesweit und nach einheitlichen Mindeststandards durchgeführt werden. Insbesondere wenn sie mit Pflichten und Sanktionen verknüpft werden sollen, müssen sie „gerichts-feste“ Ergebnisse „liefern“. Dies ist kaum erreichbar, wenn eine Vielzahl von Schulen und anderer Institutionen (Kindertagesstätten etc.) zuständig ist.
- Für die Durchführung der Sprachtests ist die insoweit erforderliche Fachkompetenz eher im Bereich des schulischen Personals als des Kindertagesstättenpersonals anzutreffen.
- Notwendige Sanktionsmöglichkeiten im Bereich der Sprachtests und –förderung sind u.a. aus kompetenzrechtlichen Gründen im schulischen Bereich besser als im Jugendhilfebereich möglich.

Auch wenn die Schulämter für die Durchführung der Sprachtests zuständig sind, sollte der besonderen Rolle der Jugendhilfe durch eine „Öffnungsklausel“ Rechnung getragen werden. Diese Öffnungsklausel sollte vorsehen, dass die Schulen und Schulträger verpflichtet sind, das Schulamt bei der Durchführung der Tests zu unterstützen, insbesondere auch entsprechende nur bei den Schulträgern vorliegende Daten der noch nicht schulpflichtigen Kindern zu übermitteln.

- b) Hinsichtlich der Belassung der **Durchführung der Aufgabe der vorschulischen Sprachförderung** bei den Jugendhilfeträgern/Kindertagesstätten und die Fortsetzung dieser Kooperation mit der Jugendhilfe sprechen folgende Argumente:

- Die bisherigen Sprachförderungskurse werden in der Regel im Bereich der Jugendhilfe (Kindertagesstätten) durchgeführt.
- Sprachförderungsbedürftige Kinder sind häufig neben dem Sprachproblem auch mit anderen Problemen konfrontiert, die im Bereich der Jugendhilfe bearbeitet werden.
- Der angestrebte Ausbau der Kindertagesstätten zu Familienzentren und die vereinbarte Zusammenarbeit mit der Schule (Stichwort Bildungsvereinbarung) sprechen für eine engere Verzahnung der Bereiche Schule und Jugendhilfe.

- c) Hinsichtlich der bereits praktizierten Durchführung der vorschulischen Sprachförderkurse als Maßnahmen schulischer Art durch die Jugendhilfe und der nunmehr angestrebten Ausdehnung dieser Aufgaben muss aber eine entsprechende Kostenerstattung nach dem Konnexitätsprinzip und dem Konnexitätsausführungsgesetz vom Land gefordert werden. Die hierfür u.a. erforderliche Kostenfolgeabschätzung ist bisher vom Land nicht erstellt worden. Es ist unklar, ob die insoweit vom Ministerium für Generationen, Familie, Frauen und Integration im Landeshaushalt 2006 vorgesehenen 15,65 Mio. Euro auskömmlich sein werden.
- d) Bei den vom Referentenentwurf vorgesehenen Sanktionen für den Fall der Nichtteilnahme an einem verpflichtenden vorschulischen Sprachförderkurs ist zu berücksichtigen, dass vor der Verhängung etwaiger Sanktionen zur Absicherung der Gerichtsfestigkeit dieser Maßnahmen im Vorfeld Mindestanforderungen an die Qualität der Sprachstandsfeststellungen/Sprachfördermaßnahmen gestellt und durchgesetzt werden müssten. Darüber ist die Möglichkeit der Sanktionierung auch auf den Fall der Nichtteilnahme an den Sprachstandsfeststellungen (bisher keine Sanktion vorgesehen) auszudehnen sowie entsprechende bis heute fehlende Mindestanforderungen für die Sprachstandsfeststellungen festzulegen. Außerdem sollte das Sanktionsinstrumentarium im Bereich der Sprachstandsförderung/Sprachstandsfeststellung entsprechend der Regelung zur Durchsetzung der Schulpflicht auch auf Maßnahmen des Verwaltungszwangs ausgedehnt werden.

4. Vorzeitige Beendigung der Vollzeitschulpflicht bei Eintritt in ein Berufsausbildungsverhältnis (§ 37 Referentenentwurf)

Die durch § 37 Abs. 2 des Referentenentwurfs neu eröffnete Möglichkeit, bereits nach neun Schulbesuchsjahren in ein Berufsausbildungsverhältnis zu treten, wird begrüßt. Dadurch wird für „schulmüde“ Jugendliche eine Optionsmöglichkeit geschaffen. Es stellt sich aber die Frage, inwieweit diese Optionsmöglichkeit praktische Bedeutung entfalten wird, ob also tatsächlich hinreichend Berufsausbildungsplätze für „schulmüde“ Jugendliche nach dem neunten Vollzeitpflichtschuljahr zur Verfügung stehen werden.

5. Überwachung der Schulpflicht (§ 41 Referentenentwurf)

Die durch § 41 Abs. 4 und Abs. 5 des Referentenentwurfs geschaffene (bisher fehlende) gesetzliche Ermächtigungsgrundlage für die Schule bzw. Schulaufsichtsbehörden, fakultativ Zwangsmaßnahmen nach dem Verwaltungsvollstreckungsgesetz gegenüber Eltern und Schülern für den Fall einzuleiten, dass der Schulbesuch verweigert wird, wird begrüßt. Sie trägt einem Bedürfnis der Praxis Rechnung. Hingegen ist zu kritisieren, dass im Referentenentwurf wie bereits im geltenden Schulgesetz keine Regelung dazu getroffen ist, welche Schulaufsichtsbehörde zuständig sein soll, wenn Eltern nach Abschluss der Grundschule durch ihr Kind keine weiterführende Schule bestimmt haben. Der Landkreistag Nordrhein-Westfalen plädiert daher dafür, auch diesen Fall der Schulpflichtverletzung im neuen

Schulgesetz hinsichtlich der Zuständigkeit zu regeln und entsprechende Verstöße gegen die Schulpflicht im 2. Schulrechtsänderungsgesetz zu sanktionieren.

6. Stärkung der disziplinarischen Rechte der Lehrerinnen und Lehrer (§ 53 Abs. 3 Referentenentwurf)

Die Regelungen zur Stärkung der disziplinarischen Rechte der Lehrerinnen und Lehrer in § 53 Abs. 3 des Referentenentwurfs werden grundsätzlich befürwortet. Die zur richtigen Ausübung der disziplinarischen Befugnisse notwendige Beratung der Lehrer/innen und der Aufbau entsprechender Unterstützungsstrukturen müssen vom Schulamt geleistet werden. Dies bedarf einer entsprechenden gesetzlichen Regelung. Da es sich insoweit um Maßnahmen für Landespersonal handelt, müssen die dadurch entstehenden Kosten als Annexkosten zur Lehrpersonalverwaltung vom Land getragen werden.

7. Stärkung der dienstrechtlichen Kompetenzen der Schulleitung/Übertragung von Aufgaben der Personalräte auf die Lehrerräte (§ 59 Referentenentwurf)

Die grundsätzliche Zielsetzung des § 59, die dienstrechtliche Stellung des Schulleiters/der Schulleiterin gegenüber den an der Schule beschäftigten Landesbediensteten zu stärken, wird von uns unterstützt. Allerdings ist diese Stärkung nur vertretbar, wenn sie mit **vorher** stattfindenden Qualifizierungsmaßnahmen der Schulleitungen einhergeht und eine ortsnahe Unterstützungsstruktur zeitnah mit dem Übergang dieser neuen Kompetenzen auf die Schulleitungen tatsächlich zur Verfügung steht. Die Schulleiter haben eine fachliche Ausbildung als Pädagogen. Von ihnen kann nicht erwartet werden, dass sie die neuen Aufgaben ohne eine Grundqualifizierung in den einschlägigen Vorschriften des Beamten- und Tarifrechts sowie Personalvertretungsrechts sachgerecht wahrnehmen. Denn diese Vorschriften sind zum Teil schwierig zu handhaben; insbesondere wenn man Rechtsstreitigkeiten vermeiden will, ist es wichtig, das nach diesen Vorschriften vorgesehene Verfahren fehlerfrei abzuwickeln.

Auch nach einer Grundqualifizierung kann von den Schulleitungen nicht erwartet werden, dass sie ohne Unterstützung rechtlich häufig schwierige und personalwirtschaftlich komplexe Fragen alleine entscheiden. Dies würde sie überfordern und die Attraktivität des Amtes des Schulleiters oder der Schulleiterin, um die es ohnehin nicht zum Besten steht, weiter reduzieren. Eine Grundqualifizierung, die die Vorteile einer arbeitsteiligen Aufgabenerledigung nicht außer acht lässt, kann daher nur zum Ziel haben, dass die Schulleitungen in der Lage sind, die ihnen zugewiesenen Entscheidungen sachgerecht zu treffen, nachdem sie ggf. auf den Rat von fachlich qualifizierten Spezialisten zurückgreifen konnten oder die Entscheidung von diesen so vorbereitet wurde, dass die Schulleitung nur noch die wichtigen Grundentscheidungen zu treffen hat. Auch die Ausführung einmal getroffener Entscheidungen muss dann, wenn sie spezialisierten Sachverstand erfordert, wieder in die Hände von fachlich spezialisierten Bediensteten gelegt werden. Trotz Qualifizierung der Schulleitungen setzt daher die Stärkung der Schulleitungen eine ortsnahe Unterstützungsstruktur voraus, auf die die Schulleitungen

für die Vorbereitung und Durchführung ihrer Entscheidungen zurückgreifen können. Dabei ist der Unterstützungsbedarf an kleinen Schulen mit relativ wenigen Bediensteten deshalb besonders groß, weil sich an diesen Schulen mangels „Fallzahl“ auch keine durch Routine eingespielte Praxis und Erfahrung der Schulleitungen herausbilden kann, die es ermöglicht, weniger auf diese Unterstützungsstrukturen zurückzugreifen. Auf diesem Hintergrund halten wir es für notwendig, dass im Gesetz selbst geregelt wird, dass die zusätzlichen Entscheidungsbefugnisse auf die Schulleitungen nur übergehen können, wenn sie zuvor entsprechend fortgebildet worden sind und eine entsprechende Unterstützungsstruktur tatsächlich vorhanden ist. Einen solchen gesetzlichen Vorbehalt sieht der Referententwurf nicht vor. Die jetzt vorgeschlagene Regelung löst daher vermeidbare Ängste und Widerstände bei den betroffenen Schulleitungen gegen eine an sich vernünftige Zielsetzung aus. Sie könnten vermieden werden, wenn man durch eine entsprechende gesetzliche Grundsatzregelung ein Mindestmaß an Sicherheit schafft, dass die Schulleitungen durch diese neuen Aufgaben nicht überfordert werden.

Zu der Frage, wo diese Unterstützungsstrukturen nach unserer Auffassung grundsätzlich angesiedelt werden sollten, verweisen wir auf Ziffer I. 5. unserer allgemeinen Vorbemerkungen.

Darüber hinaus halten wir es für wünschenswert, dass die Schulleitungen die Möglichkeit haben, solche Aufgaben, mit deren Wahrnehmung keine materielle Gestaltungsmöglichkeit verbunden ist und die für die Qualitätssicherung einer Schule nicht wichtig sind, im Einvernehmen mit dem Schulamt von diesem wahrnehmen zu lassen. Die Frage, ob mit Entscheidungskompetenzen wichtige materielle Gestaltungsspielräume verbunden sind, kann örtlich sehr stark differieren. Wenn sich z.B. in einer bestimmten Region auf Ausschreibungen für Lehrerstellen erfahrungsgemäß aus erkennbaren Gründen nicht genügend Bewerberinnen und Bewerber melden, um eine echte Auswahl zu ermöglichen, sollte es möglich sein, den mit Ausschreibungsverfahren verbundenen Organisations- und Verwaltungsaufwand von den Schulleitungen durch eine befristete Rückübertragung dieses Aufgabenbereiches auf die Schulämter zu verlagern. Die Schulleitungen könnten sich dann ihren eigentlichen pädagogischen Leitungsaufgaben etc. stärker widmen. Es wäre widersinnig, in den Fällen, in denen eine Schule „froh ist“, wenn ihr überhaupt ein Lehrer zugewiesen werden kann, trotzdem das Auswahlverfahren und den entsprechenden Verwaltungsaufwand bei den Schulleitungen anzusiedeln.

Der Gefahr, dass eine solche Öffnungsklausel von den Schulleitungen unter Umständen teilweise missbraucht würde, um ohne sachlichen Grund arbeitsintensive Aufgaben zu umgehen, würde dadurch genügend begegnet, dass die Rückverlagerung einer Aufgabe nur im Einvernehmen mit dem die Aufgabe übernehmenden Schulamt befristet möglich wäre. Wir halten deshalb eine Öffnungsklausel im Gesetz für erforderlich, die es ermöglicht, dass Schulleitungen auf Antrag einzelne Aufgaben im Einvernehmen mit dem Schulamt auf dieses zurückübertragen können.

Schließlich halten wir es für wünschenswert, dass aus der vorgesehenen Verlagerung von Aufgaben der Personalräte auf die Lehrerräte auch Konsequenzen im Personalvertretungsrecht gezogen werden. Die schulformbezogene Organisation der Personalräte führt dazu, dass in erheblichem Umfang öffentliche Ressourcen gebunden werden, die nicht mehr zur Verbesserung der Qualität von Schule zur Verfügung stehen. Landesweit werden etwa 470 Lehrerstellen allein dadurch gebunden, dass in entsprechendem Umfang Lehrerinnen und Lehrer von ihren dienstlichen Verpflichtungen unter Fortzahlung der Bezüge vollständig für Personalratsarbeit freigestellt werden. Die kommunalen Spitzenverbände fordern deshalb schon seit Jahren schulformübergreifende Personalräte, um diesen Freistellungsbedarf und anderen Organisations- und Verwaltungsaufwand für Lehrpersonalräte ohne Beeinträchtigung der materiellen Mitbestimmungsmöglichkeiten reduzieren zu können. Dieser Forderung ist bisher leider nicht Rechnung getragen worden, obwohl die Qualität von Schule auch unter der unzulänglichen Zuweisung von Lehrern und Lehrerinnen leidet. Wenn jetzt der Referentenentwurf diese schulformbezogenen Personalräte von erheblichen Aufgabenbereichen entlasten und diese Lehrerräten zuweisen will, muss dies unabhängig davon, ob es bei schulformbezogenen Personalräten bleibt oder nicht, auch Konsequenzen für den Freistellungsbedarf für die Personalratsarbeit in den Personalräten haben. Wir halten es deshalb für wünschenswert, die gesetzlichen Regelungen im Landespersonalvertretungsgesetz entsprechend zu ändern und die nicht mehr für die Personalratsarbeit in den Personalräten benötigten Freistellungskontingente an Lehrerstellen zur Verbesserung der Qualität der schulischen Arbeit oder zur Entlastung der dienstrechtlich gestärkten Schulleitungen einzusetzen. Auch die sonstigen gesetzlichen Regelungen, die begleitenden, aus den Kommunalhaushalten zu finanzierenden Organisationsaufwand bei den örtlichen Schulämtern für die Personalräte auslösen, müssen dem reduzierten Aufgabenumfang der Personalräte angepasst werden.

8. Verfahren bei der Bestellung der Schulleiterin oder des Schulleiters (§ 61 des Referentenentwurfs)

Die Regelungen über die Bestellung der Schulleiterin oder des Schulleiters werden von uns abgelehnt. Die Einführung eines Wahlrechts der Schulkonferenz und die Umwandlung des bisher bestehenden Vorschlagsrechtes des Schulträgers in ein Widerspruchsrecht gegen den Wahlvorschlag der Schulkonferenz, das nur mit einer 2/3-Mehrheit in der Kommunalvertretung wahrgenommen werden kann, schafft die schon nach geltendem Recht zu geringen Beteiligungsmöglichkeiten der Schulträger faktisch ab. Dies wird der Stellung der Schulleitung im Verhältnis zum Schulträger nicht gerecht. Schulleiterinnen und Schulleiter sind über die pädagogischen Aufgaben hinaus „treuhänderisch“ für kommunales Vermögen tätig. Vor dem Hintergrund zunehmender Selbständigkeit der Schulen gewinnt die Schulleitung als Kooperationspartner der kommunalen Schulträger zusätzliche erhebliche Bedeutung (z.B. bei der Einrichtung von Schulbudgets), die ohne Unterstützung durch die Schulträger nicht effektiv wahrgenommen werden kann. Auch die geplante erweiterte Schulträgerschaft setzt ein Vertrauensverhältnis zwischen Schulleitung und Schulträger voraus. Das im Rahmen der offenen Ganztagschule von den kommunalen Schulträgern und von der kommunalen Jugendhilfe erwartete größte

re Engagement im schulischen Bereich ist ebenfalls von einem Zusammenwirken zwischen Schulleitung und kommunalem Schulträger abhängig. Auf diesem Hintergrund ist keine Schwächung, sondern eine Stärkung der Einflussmöglichkeiten der kommunalen Schulträger bei der Besetzung der Schulleitungsfunktionen erforderlich. Der Landkreistag NRW spricht sich deshalb dafür aus, das bestehende Vorschlagsrecht des Schulträgers in ein Wahlrecht umzuwandeln, wie es jetzt in dem Referentenentwurf der Schulkonferenz zugewiesen werden soll. Damit würde anders als beim bisherigen Vorschlagsrecht deutlicher, dass das Land sich an eine Auswahlentscheidung des Schulträgers halten wird, wenn diese auf der Basis mehrerer vom Land vorgeschlagener gleichqualifizierter Bewerberinnen und Bewerber erfolgt.

Schon im Vorfeld muss das Beteiligungsverfahren des Schulträgers darüber hinaus so optimiert werden, dass der Schulträger angesichts der gegenwärtigen verfassungsrechtlichen Rahmenvorgaben auch tatsächlich ein größeres materielles Entscheidungsrecht bekommt. Derzeit stellt sich die Situation so dar, dass Schulträger bei der Ausübung ihres Vorschlagsrechts sehr häufig faktisch keinen Entscheidungsspielraum haben. Selbst wenn mehrere Bewerberinnen und Bewerber für die Position zur Verfügung stehen, werden die Vorschläge des Landes häufig mit Leistungsbeurteilungen versehen, die im Ergebnis darauf hinauslaufen, dass der Schulträger nur noch eine Bewerberin oder einen Bewerber vorschlagen kann, weil die von der Schulbehörde des Landes formulierten Beurteilungen keinen Eignungsgleichstand feststellen, sondern eine Rangfolge in der Eignung. Der Schulträger ist dann an den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Bestenauslese gebunden und muss die Person vorschlagen, die die Schulbehörde als am besten geeignet beurteilt hat. Denn er hat keine realistische Möglichkeit, diese durch die Beurteilungen sich ergebende Rangfolge mit der Begründung in Frage zu stellen, dass diese Beurteilungen nicht den besonderen Eignungsanforderungen Rechnung tragen, die sich an der jeweiligen Schule aus kommunaler Sicht stellen. Die kommunalen Spitzenverbände haben deshalb im Herbst 2004 mit dem Schulministerium Gespräche geführt, wie die unbefriedigende Situation beseitigt werden kann, dass die Beurteilungen der Schulbehörde nicht immer hinreichend allen besonderen örtlichen Anforderungen Rechnung tragen, die das konkrete Amt mit sich bringt. Die ortsferne Schulbehörde kennt die örtlichen, kommunalgeprägten Probleme nicht immer, die von der Schulleitung bewältigt werden müssen. Mit dem Schulministerium ist damals vereinbart worden, dass der Schulträger schon beim Auswahlverfahren unter mehreren Bewerbern beteiligt wird, das die Schulbehörden durchführen, bevor sie den Schulträgern für die Ausübung des bisherigen Vorschlagsrechtes Bewerberinnen und Bewerber benennen. Die Schulträger könnten dann ggf. nach Einsicht in die Personalakten und durch Fragen an die jeweiligen Bewerberinnen und Bewerber in den „Auswahlgesprächen“ die Gesichtspunkte zum Tragen bringen, die als Eignungsmerkmal aus der Sicht des Schulträgers und der besonderen örtlichen Verhältnisse dieser Schule besonderes Gewicht bei der Beurteilung haben sollten. Es wäre sichergestellt, dass die Argumente aus Schulträgersicht als Beurteilungsbeitrag in die anschließend von der Schulbehörde anzufertigende Leistungs- und Eignungsbeurteilung eingehen könnten. Diese Absprache mit dem Schulministerium ist bisher nicht umgesetzt

worden. Es sollte jetzt ausdrücklich im Gesetz geregelt werden, dass dem Wahlrecht der Schulträger ein Auswahlverfahren unter angemessener Beteiligung der Schulträger vorgeschaltet ist, bei dem diese vor Erstellung der Eignungs- und Leistungsbeurteilungen beteiligt werden, um ihre „Beurteilungsbeiträge“ abgeben zu können. Durch eine ausdrückliche gesetzliche Regelung entfielen zudem das sonst eventuell schwierig zu handhabende und zu Zeitverzögerungen führende Beteiligungsverfahren mit den Hauptpersonalräten im Ministerium, das vor einer entsprechenden Regelung im Erlasswege durchgeführt werden müsste.

Außerdem sollte im Gesetz geregelt werden, dass diejenige Schulaufsichtsbehörde, die für die Aufsicht über die jeweilige Schule zuständig ist, an der eine Leitungsposition zu besetzen ist, auch das Auswahlverfahren und die Beurteilungen durchführt. Dies ist wünschenswert, weil diese Schulbehörde aufgrund der Wahrnehmung der Schulaufsicht gegenüber dieser Schule eine bessere und ortsnähere Kenntnis der besonderen Anforderungen hat, die die Schulleitungsfunktion an dieser Schule stellt. Bei einer Dezentralisierung der Vorschlagskompetenz für die Schulleitung würde zudem die immer wieder zu beobachtende Praxis erschwert, Vorschläge für mehrere Schulleitungsämter auf der Basis eines im Vorfeld ausgehandelten „Personalpakets“ zu machen. Wenn „Personalpakete“ geschnürt werden sollen, zieht dies die Gefahr nach sich, dass besondere Eignungsanforderungen des zu besetzenden Amtes (insbesondere kommunal geprägte Eignungsanforderungen) zugunsten des Zustandekommens solcher Personalpakete zurücktreten müssen. Das „Schnüren“ von Personalpaketen, das teilweise vom Ministerium, teilweise von den berufsständischen Organisationen, teilweise von beiden ausgeht, ist nämlich erheblich leichter, wenn dabei Leitungspositionen aus mehreren Schulaufsichtsbezirken in den Zuständigkeitsbereich einer Behörde und eines zentral auf dieser Ebene zu beteiligenden Personalrats fallen. Denn es entfällt der Koordinierungsaufwand zwischen mehreren örtlichen Entscheidungsträgern und Personalräten sowie den darin vertretenden berufsständischen Organisationen. Die jetzt im Gesetzentwurf vorgesehene Regelung, dass die Obere Schulaufsichtsbehörde auch an den Schulen, an denen sie gar nicht unmittelbar die Schulaufsicht führt, die zur Wahl stehenden Bewerberinnen und Bewerber für die Schulleitung benennt, wird deshalb von uns abgelehnt.

Darüber hinaus halten wir eine Sollvorschrift im Gesetz für wünschenswert, dass die vorschlagsberechtigte Schulbehörde möglichst mehrere **gleich geeignete** Bewerberinnen und Bewerber vorzuschlagen hat. Zur Zeit ist nämlich nicht selten zu beobachten, dass Schulbehörden die Auswahlmöglichkeiten von Schulträgern beschränken, indem sie bei mehreren Bewerbern und Bewerberinnen die Beurteilungen so ausdifferenzieren, dass sich eine Rangfolge unter dem Gesichtspunkt der Bestenauslese ergibt, obwohl eine derartige Ausdifferenzierung auch unter Berücksichtigung des Art. 33 Abs. 2 GG nicht immer zwingend geboten ist. Ein Schulträger kann diese Beurteilungsrangfolge nicht durch eigene Beurteilungen ändern. Er ist dann faktisch gezwungen die Person vorzuschlagen, die die Obere Schulaufsichtsbehörde durch entsprechende differenzierte Beurteilungen für am besten geeignet „erklärt“ hat. Durch eine gesetzliche Regelung, die die vorschlagsberechtigten Schulbehörden verpflich-

tet, möglichst mehrere gleichqualifizierte Bewerberinnen und Bewerber vorzuschlagen, würde Bestrebungen entgegengewirkt, durch verfassungsrechtlich nicht gebotene Ausdifferenzierungen von Beurteilungen das Wahlrecht des Schulträgers unnötig zu beschränken.

Das jetzt im Referentenentwurf vorgesehene Wahlrecht der Schulkonferenz wird von uns nicht nur abgelehnt, weil es die Einflussmöglichkeiten der Schulträger faktisch beseitigt. Wir halten es auch unabhängig von den wünschenswerten Beteiligungsmöglichkeiten der Schulträger nicht für sachgerecht, dass „Bedienstete ihren Vorgesetzten wählen“. Dies gilt insbesondere dann, wenn den Schulleitungen in Zukunft erheblich mehr dienstrechtliche Befugnisse gegenüber den Lehrerinnen und Lehrern ihrer Schule zugewiesen werden sollen als bisher. Die Interessen von Bediensteten einer Behörde decken sich häufig nicht mit den Aufgaben und Zielen, die ein Behördenleiter aus übergeordneten Gesichtspunkten verfolgen muss. Dies gilt auch für Schulen. Nicht auszuschließen ist es sogar, dass es angesichts der gestärkten dienstrechtlichen Position von Schulleiterinnen und Schulleitern Versuche von wahlberechtigten Lehrerinnen und Lehrern sowie Bewerberinnen und Bewerbern geben wird, vor einer Wahl Absprachen über die zukünftige Wahrnehmung der Schulleitungsaufgaben zu treffen und hiervon das Wahlverhalten abhängig zu machen. Diese Gefahr besteht auch bei externen Bewerberinnen und Bewerbern. Sie ist besonders groß bei Bewerberinnen und Bewerbern, die an der betroffenen Schule tätig sind, da man sich hier schon persönlich kennt. Die im Referentenentwurf enthaltene Vorschrift, dass an der betroffenen Schule tätige Personen nur bei Vorliegen besonderer Gründe zur Wahl vorgeschlagen werden dürfen, ist nicht geeignet, diese Gefahr hinreichend zu begrenzen. Sie ist verfassungsrechtlich problematisch. Maßstab für die Frage, ob eine Person vorgeschlagen werden kann und muss, dürfen allein die in der Verfassung genannten Kriterien sein (Eignung, Befähigung und fachliche Leistung). Wenn interne Bewerberinnen und Bewerber diese Voraussetzungen erfüllen, müssen Sie vorgeschlagen werden. Solche Bewerberinnen und Bewerber wegen des allgemeinen Verdachts, dass im Wahlverfahren sonst unsachgemäße Erwägungen zum Tragen kommen könnten, nur bei Vorliegen besonderer Gründe zur Wahl zuzulassen, ist mit den in Art. 33 Abs. 2 GG festgelegten Zugangskriterien für öffentliche Ämter schwerlich vereinbar. Die Praxisferne dieser Regelung zeigt sich im Übrigen spätestens dann, wenn nach Ablauf der achtjährigen Wahlzeit ein Amtsinhaber oder eine Amtsinhaberin ebenfalls nur bei Vorliegen besonderer Gründe wiedergewählt werden kann. Schließlich ist es nicht praxisgerecht, auch in dem Fall, in dem ein Amtsinhaber oder eine Amtsinhaberin nach acht Jahren wiedergewählt werden soll, trotzdem zwingend vorher ein erneutes Ausschreibungsverfahren vorzusehen. Wir dürfen in diesem Zusammenhang darauf hinweisen, dass die Kommunalverfassung keine Pflicht zur Ausschreibung vorsieht, wenn die Kommunalvertretung einen politischen Wahlbeamten wieder wählt. Auch wenn es sich beim Amt des Schulleiters oder der Schulleiterin nicht um ein „politisches Wahlamt“ handelt, liegt es nahe, für die Wiederwahl von Schulleitungen eine vergleichbare Regelung zu treffen.

Alle diese Probleme und sachwidrigen Ergebnisse ließen sich vermeiden, wenn man der Schulkonferenz kein Wahlrecht einräumt. Wir sprechen uns daher mit Nachdruck dafür aus, der Schulkonferenz kein Wahlrecht, sondern allenfalls ein Anhörungsrecht einzuräumen und stattdessen das bisherige Vorschlagsrecht des Schulträgers in ein Wahlrecht mit den oben von uns beschriebenen zusätzlichen begleitenden Regelungen umzuwandeln.

9. Verkürzung der Schulzeit bis zum Abitur und Reform der gymnasialen Oberstufe/Struktur und Dauer der Bildungsgänge / Organisatorische Zusammenfassung von Hauptschulen und Realschulen sowie von Hauptschulen und Gesamtschulen (§§ 18, 83 Referentenentwurf)

Neben der Neuregelung der gymnasialen Oberstufe in § 18 des Referentenentwurfes werden in § 83 des Referentenentwurfes die bestehenden organisatorischen Verbundmöglichkeiten von Schulen erheblich eingeschränkt. Grundsätzlich wird die bereits durch das geltende Schulrecht vorgenommene Verkürzung der gymnasialen Schulzeit bis zum Abitur befürwortet. Durch die angestrebten Neuerungen des Schulgesetzes im Zusammenhang mit der Neuregelung der gymnasialen Oberstufe (Modell 9+3 statt 10+2) wird die Schulform des Gymnasiums im kreisangehörigen Raum gefährdet. Die erforderliche Mindestklassengröße wird häufiger als bisher nicht mehr zu erreichen sein. Diese Entwicklung beruht auf folgenden Faktoren:

- Der allgemeine Schülerrückgang wegen der zu erwartenden demografischen Entwicklung.
- Die nachlassende Attraktivität des gymnasialen Abiturs für Seiteneinsteiger von Gesamt-, Real- und Hauptschulen, da für diese Seiteneinsteiger das Abitur in der Regel erst ein Jahr später als für Gymnasiasten zu erlangen sein wird.
- Die Einschränkung der Möglichkeiten des organisatorischen Verbundes von Schulen in § 83 des Referentenentwurfes, wonach ein Gymnasium mit keiner anderen Schulform mehr organisatorisch zusammengeschlossen werden darf. Dies ist eine Folgeentscheidung aus der angestrebten Reform der gymnasialen Oberstufe mit dem Abitur nach 12 Jahren (fast) nur für Gymnasiasten, nicht aber für Seiteneinsteiger und Gesamtschüler, die zu Kompatibilitätsproblemen der unterschiedlichen Schulformen führt.

Zur besseren Steuerung der Auswirkungen der demografischen Entwicklung sowie zur Vorhaltung eines ortsnahen Abiturs im kreisangehörigen Raum muss für die Schulform des Gymnasiums die Möglichkeit organisatorischer Verbünde mit anderen Schulformen in bisherigem Umfang erhalten bleiben. Ggf. müssen die insoweit im Vorfeld getroffenen diesem Ziel entgegenstehenden Strukturentscheidungen neu überdacht werden. Zumindest sollte im Einzelfall von ihnen abgewichen werden können und z.B. die Möglichkeit eines organisatorischen Verbundes eines Gymnasiums mit einer Gesamt- oder Realschule eröffnet werden.

10. Abschaffung der Schulbezirke und Schuleinzugsbereiche (§ 84 Referentenentwurf)

Der Landkreistag Nordrhein-Westfalen schließt sich hinsichtlich der geplanten Abschaffung der Schulbezirke für Grundschulen der ablehnenden Stellungnahme des nordrhein-westfälischen Städte- und Gemeindebundes und des Städtetages NRW an. Er verzichtet insoweit auf die Abgabe einer eigenen Stellungnahme. Die Kreise sind keine Träger von Grundschulen.

Auch wenn anders als im Bereich der Grundschulen bei der Aufhebung von Schulbezirken für Förderschulen und Berufskollegs ein Problem nicht auftritt (Gefahr von „Gettoschulen“), bestehen auch bei diesen Schulformen erhebliche Bedenken gegen eine Aufhebung von Schulbezirken.

Zu begrüßen ist zunächst, dass § 84 Abs. 1 des Referentenentwurfes für die Förderschulen – anders als noch in den Eckpunkten zum Schulgesetz – weiterhin vorsieht, dass der Schulträger durch Rechtsverordnung Schuleinzugsbereiche bilden kann. Insoweit wird dem in einem früheren Stadium der Gesetzgebung geäußerten Interesse der Kreise als Förderschulträger, eine der speziellen Problematik der Förderschulen gerecht werdende Planungs- und Investitionssicherheit zu behalten, Rechnung getragen. Es wird jedoch kritisiert, dass die bisherige für Schuleinzugsbereiche vorgesehene Schnittmengenregelung (vgl. § 84 Abs.2 SchulG NRW) im Referentenentwurf nicht mehr vorgesehen ist. Eine Beibehaltung dieser Schnittmengenregelung ist zur Erhöhung der Flexibilität der Schulträger erforderlich.

Die für die Berufsausbildung im dualen System nicht mehr vorgesehene Schulbezirksbildung für Berufsschulen halten wir hinsichtlich der hieraus möglicherweise resultierenden Entwicklungen für problematisch.

Hinzuweisen ist auf drei bedenkliche Auswirkungen der anvisierten neuen Regelung:

- Die dualen Berufsausbildungsgänge erforderten und erfordern erhebliche finanzielle Investitionen der Berufsschulträger. Sie setzen Planungssicherheit voraus, wenn man Fehlinvestitionen vermeiden will. Diese Planungssicherheit wird ohne Berufsschulbezirke gefährdet.
- Hinsichtlich der Qualität von Berufsschulen wird eine negative Sogwirkung nach unten dadurch eintreten, dass durch die Schaffung des Wettbewerbs um Berufsschulschüler fortan nicht mehr die Qualität der Ausbildung, sondern andere „weiche“ Faktoren (z.B. für Auszubildende und Betriebe attraktive Berufskollegszeiten) eine Rolle spielen werden, was zu einer Vernachlässigung der Ausbildungsqualität der Berufsschulen führen wird.
- In Ballungsrandzonen wird durch die Aufhebung der Schulbezirke die hierdurch bisher über die Schulbezirksbildung gesicherte Solidarität der auszubildenden Betriebe im kreisangehörigen Raum dadurch eine Aufkündigung erfahren, dass sich die am Rande eines Oberzentrums liegenden Ausbildungsbetriebe mit dem Besuch des zu dessen Wohnort näher gelegenen Berufskollegs durch den Auszubildenden einverstanden erklären. Folge wird die Gefährdung der erforderlichen

Klassenstärke des bisher breiter frequentierten Berufskolleg im kreisangehörigen Raum sein, so dass die zwar noch im Kreisgebiet angesiedelten, aber sehr viel weiter vom Oberzentrum entfernten Betriebe auf Dauer ihre Auszubildenden in das sehr weit entfernte verbleibende Berufskolleg des Oberzentrums schicken müssten.

Aus diesen Gründen ist es unerlässlich, für die Berufsschulen der Berufsausbildung im dualen System die bisherige Regelung der Schulbezirksbildung durch Rechtsverordnung beizubehalten.

Hinsichtlich von Berufskollegs sieht § 84 Abs. 2 Referentenentwurf speziell für bezirksübergreifende Fachklassen der Berufsschulen vor, dass das Ministerium durch Rechtsverordnung einen Schuleinzugsbereich festlegen kann. Anscheinend ist es versehentlich unterblieben, diese Regelung auch auf die Bezirksfachklassen auszudehnen. Es wird eine entsprechende Ausdehnung des § 84 Abs. 2 des Referentenentwurfs auf die Bezirksklassen gefordert. Ohne die Möglichkeit zur Bildung von Schulbezirken für Bezirksklassen würden vergleichbare negative Entwicklungen eintreten können wie bei einer Abschaffung von Schulbezirken für Berufsschulen im dualen System.

11. Schulaufsichtsbehörden (§ 86 Referentenentwurf – Streichung des § 88 Abs. 5)

Wir sprechen uns gegen die Streichung des § 88 Abs. 5 Schulgesetz aus. Zur Begründung verweisen wir zunächst auf die allgemeinen Vorbemerkungen unter Ziffer I. 5. unserer Stellungnahme. Wir halten die dieser Streichung zugrunde liegende Annahme nicht für zutreffend, dass ein gegliedertes Schulsystem zwingend auch eine institutionelle Organisation der Schulaufsicht voraussetzt, die organisatorisch diese Gliederung des Schulsystems widerspiegelt. Die nötige Fachlichkeit der Beaufsichtigung der einzelnen Schulformen eines gegliederten Schulsystems kann auch gewährleistet werden, wenn die Schulaufsicht selbst schulformübergreifend organisiert ist. Wir halten es deshalb für wünschenswert, dass anstelle einer vollständigen Streichung des § 88 Abs. 5 zumindest die Möglichkeit für einen Modellversuch eröffnet wird, in dem tatsächlich erprobt wird, ob eine schulformübergreifende Organisation der Schulaufsicht nicht doch das Mindestmaß an notwendiger spezifischer Fachlichkeit von Aufsicht für die einzelnen Untergliederungen eines gegliederten Schulsystems ermöglicht.

Darüber hinaus halten wir es für wünschenswert, § 88 so umzugestalten, dass die bei den Bezirksregierungen vorhandenen Aufsichtskompetenzen, für die Schulen, die der Aufsicht der örtlichen Schulämter unterliegen (Grundschulen, Hauptschulen, ein Teil der Förderschulen), auf die örtlichen Schulämter gegen Kostenausgleich verlagert werden. Dabei handelt es sich insbesondere um personalwirtschaftliche Kompetenzen für die beamteten Bediensteten an diesen Schulen. Nur wenn diese Kompetenzen von den Bezirksregierungen auf die örtlichen Schulämter verlagert werden, kann die wün-

schenswerte ortsnahe Unterstützungsstruktur für die an diesen eigenständigen Schulen tätigen Schulleitungen effektiv und effizient organisiert werden.

12. Gleichstellung der ALG II- und Asylbewerberleistungsempfänger mit den Empfängern von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt hinsichtlich der Befreiung für Lernmittel (§ 96 Referentenentwurf)

Die in § 96 Abs. 3 des Referentenentwurfes nunmehr vorgesehene Befreiung auch der ALG II- und Asylbewerberleistungsempfänger vom Eigenanteil an den Lernmitteln wird abgelehnt. Wir verweisen auch auf die gleichlautende Beschlusslage beim Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen.

Es besteht keine Notwendigkeit, Empfänger von ALG-II-Leistungen ebenso wie die Empfänger von Hilfe zu Lebensunterhalt von der Aufbringung des Eigenanteils bei den Lernmitteln zu befreien und insoweit diesen gleichzustellen. Dies ergibt sich aus folgenden Argumenten:

- Falls es nicht zu einer Befreiung des Personenkreises der ALG II-Empfänger von der Zahlung des Eigenanteils bei den Lernmittelkosten kommt, kämen je nach Schulform auf ALG II-Empfänger monatlich zwischen 1,25 und 5 Euro an zusätzlichen Kosten zu. Diese geringen Beträge könnten ggf. durch anderes Konsumverhalten der ALG II-Empfänger ohne gravierende Schwierigkeiten aufgebracht werden. Eine Beeinträchtigung der Chancengleichheit dieses Personenkreises beim Zugang zu Bildungsangeboten ist daher nicht erkennbar, wenn sie nicht vom Eigenanteil befreit würden.
- Die Höhe des Arbeitslosengeldes II ist bewusst so festgelegt worden, dass in der Regel noch ein ausreichender Abstand zum Niedriglohnsektor besteht. Durch diesen Abstand soll ein Anreiz zum Arbeiten geschaffen werden. Er wird gefährdet, wenn öffentliche Stellen aller Art ALG II-Empfängern zusätzliche finanzielle Vergünstigungen gewähren.
- Die unterschiedliche Behandlung von Sozialhilfeempfängern und ALG II-Empfängern ist gerechtfertigt, weil ALG II-Empfänger bessere Hinzuverdienstmöglichkeiten haben.

Ferner weisen wir daraufhin, dass die Ausdehnung der Eigenanteilsbefreiung hinsichtlich der Lernmittel auf die Personkreise der ALG II- und Asylbewerberleistungsempfänger eine die Kommunen als Schulträger erheblich belastende Maßnahme darstellt. Nach internen, nicht im Referentenentwurf dargestellten Berechnungen des Schulministeriums sollen danach bei Verwirklichung der geplanten Gleichstellung auf die Schulträger in den Schuljahren 2006/2007 und 2007/2008 jeweils etwa 5 Mio. Euro zusätzliche Kosten zukommen. Im Schuljahr 2008/2009 sollen Mehrkosten von 3,4 Mio. Euro entstehen, weil ab diesem Schuljahr der bisher von den Eltern zu zahlende Eigenanteil an den Lernmittelkosten von 49 % auf 33 % absinkt. Diese dann eintretende Absenkung des Eigenanteils hat das Schulministerium ab 2008/2009 gegengerechnet. Wir weisen vorsorglich darauf hin, dass die kommunalen Spitzenverbände eine solche Gegenrechnung nicht für sachgerecht halten und ihr widersprechen.

Diese die Kommunen belastende Maßnahme hätte entsprechend dem landesverfassungsrechtlichen strikten Konnexitätsprinzip und dem Konnexitätsausführungsgesetz mit einer Kostenfolgeabschätzung und einer entsprechenden Belastungsausgleichsregelung entweder im Referen-

tenentwurf des Schulgesetzes oder in einem begleitenden Gesetzentwurf (auf den aber in § 1 des Referentenentwurfs des Schulgesetzes hätte hingewiesen werden müssen, vgl. § 6 KonnexAG) versehen werden müssen. Da dies nicht geschehen ist, muss ein Verstoß gegen die Landesverfassung in Verbindung mit dem Konnexitätsausführungsgesetz festgestellt werden, den wir als Verstoß gegen materielles Recht und Verfahrensrecht rügen. Ferner weisen wir vorsorglich darauf hin, dass konnexitätserhebliche Gesetzentwürfe der Landesregierung nach § 7 Abs. 1 Konnexitätsausführungsgesetz nach der ersten Beschlussfassung der Landesregierung mit einer Frist von vier Wochen den kommunalen Spitzenverbänden zur Stellungnahme zugeleitet werden müssen. Sollte die Landesregierung den jetzt vorliegenden Referentenentwurf im Sinne des Konnexitätsausführungsgesetz nachbessern wollen, ist diese Vierwochenfrist zu beachten. Sollte ein entsprechender Gesetzentwurf gem. § 9 Konnexitätsausführungsgesetz aus der Mitte des Landtages kommen, bestehen wir auf einem Beteiligungsverfahren mit den kommunalen Spitzenverbänden entsprechend § 7 Abs. 1 und 2 Konnexitätsausführungsgesetz.

III. Sonstiger Novellierungsbedarf des Schulgesetzes

Beteiligung der Kreise und kreisfreien Städte bei der Besetzung von Stellen schulfachlicher Aufsichtsbeamter (§ 91 Abs. 5 Schulgesetz)

Gemäß § 91 Abs. 5 Schulgesetz NRW ist vor der Besetzung einer Stelle eines schulfachlichen Aufsichtsbeamten im Schulamt eines Kreises oder einer kreisfreien Stadt der Kreis oder die kreisfreie Stadt anzuhören. Dieses Anhörungsrecht läuft faktisch leer, weil häufig nur ein Vorschlag mit einer Person für die Besetzung der Stelle seitens des Landes gemacht wird, zu dem dann die Anhörung des kommunalen Trägers des Schulamtes stattfindet. Auch der zeitliche Ablauf des Anhörungsverfahrens gestaltet sich häufig so, dass es kaum wahrgenommen werden kann, weil die Fristen für die Stellungnahme seitens des Landes außerordentlich knapp bemessen werden. Diese aus der Sicht der Kreise und kreisfreien Städte unbefriedigende Situation soll u.a. nach den Informationen, die uns aus den für das Anhörungsverfahren zuständigen Bezirksregierungen vorliegen, auch damit zusammenhängen, dass das Besetzungsverfahren häufig aus dem Ministerium mit entsprechend kurzen Fristen gesteuert wird.

Die Problematik bei der Besetzung von Stellen schulfachlicher Aufsichtsbeamten in den örtlichen Schulämtern ähnelt der Problematik, die sich bisher im Beteiligungsverfahren der Schulträger für die Besetzung von Schulleiterstellen ergab. Wir halten es deshalb für wünschenswert, die örtlichen kommunalen Träger der Schulämter bei der Besetzung von Stellen für schulfachliche Aufsichtsbeamte schon im Vorfeld des Auswahlverfahrens des Landes zu beteiligen, bevor die Besetzungsvorschläge den kommunalen Trägern der beteiligten Schulämter zur Anhörung zugeleitet werden. Dies sollte im Gesetz geregelt werden.

Der Landkreistag NRW wäre dankbar, wenn Sie seine Stellungnahme im weiteren Gesetzgebungsverfahren berücksichtigen würden.