



Ausschuss für Schule und Weiterbildung

51. Sitzung (öffentlich)

15. September 2004

Neudruck

Düsseldorf - Haus des Landtags

10:00 Uhr bis 10:15 Uhr

10:30 Uhr bis 12:05 Uhr

12:30 Uhr bis 15:10 Uhr

Vorsitz: Dr. Heinz-Jörg Eckhold (CDU)

Stenografen: Beate Mennekes, Christoph Filla, Gertrud Schröder-Djug (Federführung)

Verhandlungspunkte:

Seite

1 Drittes Gesetz zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes 1

Gesetzentwurf der Fraktion der SPD und
der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Drucksache 13/5576

In Verbindung damit:

**Gesetz zur Förderung der Kinder- und Jugendarbeit, der Jugendsozial-
arbeit und des erzieherischen Kinder- und Jugendschutzes -
3. AG SBG VIII (KJHG) NRW**

Gesetzentwurf der Fraktion der FDP
Drucksache 13/5578

In Verbindung damit:

Gesetz zur Förderung der Jugend (Jugendfördergesetz NRW)

Gesetzentwurf der Fraktion der CDU
Drucksache 13/5392

Die Beratung über diesen Tagesordnungspunkt wird verschoben.

Expertengespräche gemäß § 31 der Geschäftsordnung des Landtags Nordrhein-Westfalen	2
a) Thema "Schulaufsicht"	2
b) Thema "Ersatzschulfinanzierung"	25

Die Sachverständigen tragen ihre Stellungnahmen vor und beantworten anschließend Fragen der Abgeordneten.

a) Thema "Schulaufsicht"

Organisation	Redner/in	Zuschrift	Seiten
Vereinigung von Leitenden Beamtinnen und Beamten im schulischen Bildungsbereich des Landes Nordrhein-Westfalen (VLBB)	Reiner Grotepaß	13/4298	3, 20
Bertelsmann Stiftung	Dr. Christof Eichert	13/4285	14, 20
Regionales Bildungsbüro Herford	Gerhard Engelking	13/4277	5, 23
Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder)	Prof. Dr. jur. Matthias Pechstein	13/4251 (Neudruck)	7, 18, 24
Stadt Mönchengladbach	Stadtdirektor Wolfgang Rombey	13/4243	9, 18, 21, 23
Stadt Dortmund, Schulverwaltungsamt	Renate Tölle	13/4245	11, 18, 22

b) Thema "Ersatzschulfinanzierung"

Organisation	Redner/in	Zuschrift	Seiten
Johannes-Schule Bonn e.V., Freie Waldorfschule für Erziehungshilfe	Bernd von Blomberg Dr. Peter Südbeck Jens Müller-Hansen	13/4287	25,27, 28,
Ev. Kirche im Rheinland	Rechtsanwalt Sibrand Foerster	13/4296	32,47,53,
Landesrechnungshof NRW	Direktorin beim LRH Annegret Keisers	13/4264	30,49,52,58,
Arbeitsgemeinschaft Waldorfpädagogik	Dr. Richard Landl		36,55,
Bundesverband Deutscher Privatschulen, Frankfurt	Bundesgeschäftsführer Christian Lucas	13/4286	38,46,56,
Herder-Schule Wuppertal	Dirk Norpoth		40,54,57,
Prof. Dr. Bernhard Stür	Prof. Dr. Bernhard Stür	13/4303	42,48,54,

Weitere Zuschriften:	13/4261, Landschaftsverband Westfalen-Lippe
----------------------	---

Ausschuss für Schule und Weiterbildung
51. Sitzung (öffentlich)

15.09.2004
me

Möglichkeit, dass der Schulausschuss kein Votum abgibt. Jetzt darüber zu diskutieren, ist müßig.

Marie-Theres Kastner (CDU): Ich schließe mich insoweit den Worten von Herrn Degen an, dass ich sage, es lohnt sich nicht, heute darüber zu diskutieren, weil wir nicht den aktuellen Stand haben und auch nicht so schnell in den aktuellen Stand versetzt werden können. Der Jugendausschuss hat noch nicht getagt. Von daher können wir heute die Diskussion nicht durchführen. Wir halten es für angemessen, wenn wir in der nächsten Schulausschusssitzung unser Votum abgeben.

Dr. Ruth Seidl (GRÜNE): Wir würden das auch unterstützen und begrüßen, wenn wir die Beratung noch einmal verschieben könnten, am 29. September ein Votum abgeben und dann zu einer gemeinsamen Grundlage kommen.

Ingrid Pieper-von Heiden (FDP): Die FDP schließt sich ebenfalls an, zumal offenkundig geworden ist, dass es wahrscheinlich zu einer Einigung aller Fraktionen kommen kann. Ich denke auch, dass wir das bis zum nächsten Mal noch schieben sollten.

Vorsitzender Dr. Heinz-Jörg Eckhold: Ich stelle fest, dass Einvernehmen darüber besteht, wenn sich die Fraktionen im Jugendhilfeausschuss auf einen gemeinsamen Antrag geeinigt haben, diesen in der Sitzung des Schulausschusses am 29. September aufzurufen.

(Unterbrechung von 10:15 Uhr bis 10:30 Uhr)

2 Expertengespräche gemäß § 31 der Geschäftsordnung des Landtags Nordrhein-Westfalen

a) Thema "Schulaufsicht"

Vorsitzender Dr. Heinz-Jörg Eckhold: Meine sehr verehrten Damen und Herren! Ich begrüße Sie zum Expertengespräch des Schulausschusses. Die vorhin unterbrochene Sitzung wird jetzt weitergeführt. Wir haben Sie auf der Grundlage von § 31 der Geschäftsordnung des Landes Nordrhein-Westfalen eingeladen. Das Expertengespräch teilt sich in zwei Themen: a) „Schulaufsicht“ und b) „Ersatzschulfinanzierung“.

Mein besonderer Gruß gilt den Experten, die zum Teil von sehr weit her angereist sind. Herr Dr. Eichert ist zurzeit noch nicht anwesend, sodass wir ihn an den Schluss der ersten Rednerliste setzen. Die Experten werden zunächst ihre Ausführungen machen, jeweils etwa acht Minuten. Danach ist den Abgeordneten die Möglichkeit eingeräumt nachzufragen.

Damit treten wir in das Expertengespräch zur Schulaufsicht ein. Erster Referent ist Herr Reiner Grotepaß. Bitte schön!

Reiner Grotepaß (VLBB): Meine sehr verehrten Damen und Herren! Mein Name ist Reiner Grotepaß. Ich arbeite als Schulaufsichtsbeamter in der Bezirksregierung Arnsberg und vertrete hier die VLBB, die Vereinigung der Leitenden Beamtinnen und Beamten im schulischen Bildungsbereich des Landes Nordrhein-Westfalen.

Die VLBB ist ein neutraler, d. h. verbands- bzw. parteipolitisch nicht gebundener Zusammenschluss von schulfachlichen Dezernentinnen und Dezernenten auf der Ebene der Bezirksregierungen in Nordrhein-Westfalen. Er ist verbunden mit der KSD - Konferenz der Schulräte Deutschlands - und vertritt mit ihr zusammen die Position von Mitgliedern der Schulaufsicht auf allen Ebenen und für ganz unterschiedliche Schulformen.

Aufgabe der VLBB ist der Meinungs- und Erfahrungsaustausch und die aufgabenbezogene Fortbildung. Dazu gehört seit vielen Jahren auch die kritische Sichtung der eigenen Arbeit und die Beteiligung an der Weiterentwicklung der Schulaufsicht. Die VLBB hat sich wiederholt öffentlich zur Entwicklung der Schulaufsicht in Nordrhein-Westfalen geäußert und dankt für die Möglichkeit, Ihnen ihre Position in dieser Sitzung vortragen zu dürfen.

Die VLBB begrüßt die im Gesetzentwurf der Landesregierung zu einem Schulgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen vorgesehene Struktur der Schulaufsicht und die Aufgabenbeschreibung - §§ 86 ff. Sie ist der Überzeugung, dass die ständig erforderliche Anpassung der Schulaufsicht an sich wandelnde Anforderungen besonders auch im Hinblick auf die zunehmende Selbstständigkeit der Schule vorgenommen und in dieser Struktur Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung unter Einsatz neuer Instrumentarien wie Inspektion und Beratung fachlich kompetent und mit einem sachgerechten Verhältnis von Aufwand und Ertrag gewährleistet werden kann.

Der aktuelle Antrag der Regierungsfraktionen zielt u. a. auf die Schaffung einer umfassenden ortsnahen und schulformübergreifend angelegten Unterstützungs- und Beratungsstruktur der künftigen Schulaufsicht. Die VLBB ist der Auffassung, dass die Umsetzung dieses Ansatzes ohne Qualitätsverlust nicht kostenneutral möglich ist. Die Organisationsstruktur der Schulaufsicht muss - nicht zuletzt unter dem Aspekt des ökonomischen Einsatzes finanzieller Ressourcen - so gestaltet sein, dass ein möglichst effizienter Einsatz von Personen und reibungsloser Austausch von Informationen und Meinungen gewährleistet ist. Der Anspruch der Öffentlichkeit auf eine wirksame Wahrnehmung der Schulaufsicht ist - wenn überhaupt - bei Verlagerung auf eine Vielzahl von Institutionen, etwa auf kommunaler Ebene oder auch auf der Ebene von Zusammenschlüssen, nur einzulösen, wenn die personelle und sächliche Ausstattung erheblich ausgeweitet wird.

Ob und in welcher Qualität Austausch und Koordination von Maßstäben, Entscheidungen und Abstimmungen in den Zielen und Verfahren auf einer solchen Ebene überhaupt zu gewährleisten sind, ist höchst fraglich. Nach allen Erfahrungen - auch im Bereich der Wirtschaft - kann der Einsatz moderner Mittel der Informations- und Kommunikationstechnologie Lücken in der kompetenten Beratung vor Ort nur unvollständig oder gar nicht schließen.

Die VLBB hält deshalb eine solch grundsätzliche ortsnaher Verlagerung für nicht erforderlich, da die auch von uns für notwendig erachtete kritische Weiterentwicklung der

Schulaufsicht im Rahmen der vorhandenen Strukturen kostengünstiger und effizienter zu realisieren ist. Die Erfahrung zeigt, dass eine effiziente Schulaufsicht am ehesten auf einer mittleren Ebene - derzeit der Ebene der Bezirksregierungen - gewährleistet ist. Diese Position ist in der Größe des Landes begründet: Die Konzentration auf dieser Ebene sichert zum einen eine angemessene Vertrautheit mit den regionalen Besonderheiten, zum anderen die Möglichkeit, langjährige Erfahrungen in einem hinreichend großen Raum zu bündeln und Ziele und Absichten der Landesregierung in die Region hinein zu vermitteln, umzusetzen und zu evaluieren.

Weiterhin ermöglicht die Ansiedlung auf der mittleren Ebene, dass Entscheidungen flächendeckend vorbereitet, inhaltlich kompetent ausgestaltet und in ihren Wirkungen sachlich einwandfrei erfasst, bewertet und umgesetzt werden können, da die Dezernentinnen und Dezernenten aufgrund ihrer dienstrechtlichen Stellung sowie ihrer Aufgaben auch eine Dienstvorgesetztenfunktion ausüben können.

Diese Bündelungsfunktion sichert den unverzichtbaren fachlichen Austausch der Schulaufsichtsbeamtinnen und -beamten. Sie gewährleistet die Zusammenführung personeller, schulrechtlicher und fachlich-pädagogischer Aspekte in den Entscheidungssituationen sowohl bei der Personalentwicklung als auch in dem wichtigen Bereich von Beschwerden und Widersprüchen, die schon jetzt einen hohen Anteil in der Alltagsarbeit der Schulabteilungen einnehmen und auf deren kompetente Wahrnehmung die Schülerinnen und Schüler sowie ihre Eltern einen Anspruch haben.

Gebündelter und vernetzter Sachverstand ist auch geeignet, in der Entwicklung hin zur selbstständigen Schule die Schulen wie auch die Schulträger und die übrigen Partner der Schule zu begleiten, Bedürfnisse zu erheben und zu befriedigen sowie Unterstützung anzubieten und zu sichern.

Die VLBB verschließt sich keineswegs notwendigen Weiterentwicklungen der Schulaufsicht. So hat sie bereits auf allen Ebenen eine tiefgreifende Aufgabenkritik und Reflexion der notwendigen Änderungen begleitet und ist zu klaren Ergebnissen im Hinblick auf Beratungs- und Kontrollfunktionen gelangt, u. a. hinsichtlich eines Wechsels von der Einzelberatung zur Systemberatung, der Zustimmung zu Schulinspektionen sowie der Verbesserung der Personalentwicklung und Personalsteuerung.

Folgende Bereiche schulaufsichtlicher Tätigkeit sind hierbei von zentraler Bedeutung: eine klare Aufgabenzuweisung für die im Personalbereich anzusiedelnden dienstrechtlichen Maßnahmen - z. B. Beförderungen oder Berufungen in besondere Aufgaben, insbesondere für Leitungsfunktionen usw. -, das Prinzip der Fachlichkeit als unverzichtbares Element der Qualität schulischer Arbeit, die Sicherung der Standards von Inspektion und Beratung und die Festlegung von Instrumenten zur Durchsetzung der Qualitätsstandards durch eine Anpassung der Rechtsinstrumente an die Aufgabe, u. a. im Bereich des Dienstrechts.

Die Sicherung dieser Standards erhält gerade vor dem Hintergrund der außerordentlichen Veränderungen in NRW, die alle Schulformen und Schulstufen betreffen, ein besonderes Gewicht. Beispielhaft seien genannt:

Verkürzung der Schulzeit, Einführung der Lernstandserhebungen und teilzentraler Prüfungen mit notwendiger Anpassung von Inhalt und Struktur der Lehrpläne, Zentralabitur,

Ausschuss für Schule und Weiterbildung
51. Sitzung (öffentlich)

15.09.2004
me

Fortführung und Weiterentwicklung der Schulprogrammarbeit durch kontinuierliche Begleitung und Auswertung dieser Entwicklungsaufgabe, Veränderung der Sprachenfolge, Einführung des Faches Naturwissenschaft 5/6, Einführung des Faches Praktische Philosophie usw.

All diese Reformen bedürfen einer intensiven Phase der Implementation, der Begleitung und der Koordination der unterschiedlichen Planungsentwürfe zu einem Konzept. Die VLBB ist der Auffassung, dass die in den Schulabteilungen der Bezirksregierungen vorhandene und gut funktionierende Vernetzung mit der gleichzeitigen Möglichkeit flächendeckenden Einsatzes fachlich kompetenter Beamtinnen und Beamter eine sachgerechte Begleitung und Umsetzung der anstehenden Aufgaben garantieren wird.

Abschließend sei noch einmal hervorgehoben, dass die Mitglieder der VLBB diese Anhörung als Chance begreifen, ihre Erfahrung wirksam einbringen zu können. Sie steht für Rückfragen und weitere Gespräche gerne zur Verfügung. - Vielen Dank.

Gerhard Engelking (Regionales Bildungsbüro Herford): Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Zuerst möchte ich mich dafür bedanken, dass wir aus der regionalen Perspektive Stellung nehmen dürfen und bitte gleichzeitig um Verständnis dafür, dass wir diesen Anlass nicht nur auf die Frage der Schulaufsicht begrenzen können, sondern auch in einem Zusammenhang mit dem sehen, was an Rollenzuweisung für den Schulträger aus dem Gesetz heraus zu lesen ist.

Zu meinem Hintergrund: Ich bin Leiter des Regionalen Bildungsbüros im Kreis Herford. Dieses ist aus der seit 1997 laufenden Projektarbeit entstanden - Projekte, die der Kreis Herford in Kooperation mit der Landesregierung, also dem Schulministerium, und der Bertelsmann Stiftung durchgeführt hat. Das ist aus unserer Sicht wichtig, um den Hintergrund unserer Haltung verstehen zu können; denn eine strategische Zielsetzung dieser Projekte war und ist, regionale Bildungslandschaften zu entwickeln, und zwar auch mit Blick darauf, dass es vielfältiger Ressourcen und der Anstrengung vieler Institutionen, Fachkräfte und Menschen bedarf, um die bestmögliche Bildungs- und Ausbildungsqualität für Kinder und Jugendliche zu gewährleisten.

Vor diesem Hintergrund unterstützen wir ausdrücklich die Schwerpunktsetzung der Landesregierung im Ausbau der Eigenverantwortung der einzelnen Schule und der deutlicheren Selbstständigkeit unter gleichzeitigem Ausbau - das ist für uns untrennbar damit verbunden - von Qualitätsentwicklungs- und Sicherungsmaßnahmen sowie der dazugehörigen Unterstützungsstrukturen. Die systematische Qualitätsentwicklung ist aus unserer Sicht und nach unseren Erfahrungen ausschließlich in regionalen Unterstützungsstrukturen möglich; denn wenn es um Beratung und Controlling geht, muss Beratung eben auch Unterstützung ermöglichen. Eine Beratung, die keine Unterstützungsinstrumente hat, wird ins Leere gehen. Sie wird Beratung bleiben, aber keine Wirkung erzielen.

Die Arbeit im Kreis Herford wie auch in Dortmund, Arnsberg und anderen Regionen des Landes weist nach, dass es sehr wohl möglich ist, in einer engeren und intensiveren Kooperation entsprechende Strukturen zwischen der staatlichen und der kommunalen Linie aufzubauen, die nicht notwendigerweise sofort einen formalen Dissens erzeugen müssen. Wir sind fest davon überzeugt, dass ein zeitgemäßes Schulgesetz Aussagen

Ausschuss für Schule und Weiterbildung
51. Sitzung (öffentlich)

15.09.2004
me

darüber machen muss, wie Steuerung, Qualitätsentwicklung und Unterstützungsstrukturen in diesen Zeiten aussehen müssen, wie sie angemessen sind, wie sie sozusagen zentral beschlossen, aber dezentral realisiert werden können. Wir wissen mittlerweile, dass es über rein zentrale Mechanismen kaum funktionieren wird. In diesem Kontext halten wir das Verhältnis von Schulträger und staatlichem System, also Kommune und Staat, für sehr wichtig.

Die Qualitätsentwicklung und -arbeit in den Schulen ist für Kommunen, für die Städte und Gemeinden, für die Regionen im Land von vehementem Interesse, und zwar nicht unter rein quantitativen Gesichtspunkten, also der Zahl von Schulabschlüssen welcher Qualität auch immer, sondern der Art und Weise, in der diese Bildungsarbeit abläuft. Es geht um die Kinder und Jugendlichen der Städte und Gemeinden und nicht eines Systems oder einer Linie. Gelingendes Aufwachsen ist das zentrale und strategische Ziel der Kommunen schlechthin.

Dass eine Regionalisierung auch in der staatlichen Linie möglich ist, weisen die Schulämter vor Ort nach. Sie als unsere Schulaufsicht haben sozusagen eine regionalisierte Ausprägung. Aus der Praxis heraus gibt es vielfältige Formen einer sehr guten Zusammenarbeit. Insofern sind unsere Empfehlungen klar: Wir als Kreis Herford würden hinter erreichte Entwicklungsstände zurückfallen, wenn das, was in den entsprechenden Paragraphen zur Schulaufsicht zurzeit formuliert ist, Realität würde. Die konkrete praktische Entwicklung in einer Region würde in tradierte Rollenzuweisungen von Schulaufwandsträgerschaft und Verantwortung für die so genannten inneren Schulangelegenheiten zurückfallen müssen.

Wir sehen durchaus, dass es schwierig ist, dies in Gesetzestexten abzufassen. Deshalb geht unsere zentrale Empfehlung dahin, im Gesetz zumindest Optionen für eine gemeinsame Entwicklung staatlich kommunaler Verantwortung vorzusehen, es nicht zu schließen, sondern an vielen Stellen vielleicht durch Rechtsverordnungen zu regeln, die eine weitergehende Entwicklung einer gemeinsamen Arbeit ermöglichen. Im Bereich einer Bildungs- oder Schulentwicklungsplanung sehen wir wesentliche Ansätze dafür, dass in einer Region, in einer Kommune entsprechende zukunftssträchtige und zukunfts-fähige Entwicklungen abgesichert werden.

Auch das kann sich nicht allein darauf beziehen, dass Schulentwicklung rein quantitativ geplant wird - so wie es in der Vergangenheit der Fall war und jetzt leider wieder auflebt -, dass rein demographische Faktoren die Angelegenheiten sind, um die sich Schulträger in der Region kümmern sollen. Faktisch kümmern sie sich heute schon um wesentlich mehr. Das muss im Ermöglichungsspektrum eines Gesetzes mindestens vorhanden sein.

Insofern kann der Kreis Herford, und das ist Konsens der politischen Vertreterinnen und Vertreter aller Parteien, mit den Formulierungen im Schulgesetz nicht zufrieden sein. Das Regionale Bildungsbüro weist schon heute in einer konkreten Zusammenarbeit zwischen Schulaufsicht und Schulträgern nach, dass andere Formen möglich sind. Dies geschieht auf einer Kontraktbasis, die wir im staatlichen System - hier mit der Bezirksregierung Detmold - vereinbart haben. Dort wird geregelt, wie das Verhältnis zwischen Fach-, Dienst- und Rechtsaufsicht auf der einen Seite, die wir durchaus in der Gesamtverantwortung des Landes belassen wollen, und dem Aufbau angemessener Unterstüt-

Ausschuss für Schule und Weiterbildung
51. Sitzung (öffentlich)

15.09.2004
me

zungsstrukturen sowie dem gemeinsamen Kümmern um Qualität auf der anderen Seite aussehen kann.

Insofern gehen unsere Empfehlungen dahin, Optionen zu ermöglichen, die eine solche Entwicklung befördern - nicht nur im Kreis Herford. Mittlerweile gibt es sie ja überall im Land. Das ist aus unserer Sicht die einzige Möglichkeit, alle denkbaren Ressourcen - ich will gar nicht auf irgendwelche Studien anspielen - in einen gemeinsamen Unterstützungsprozess einfließen zu lassen. - Vielen Dank.

Prof. Dr. iur. Matthias Pechstein (Europa-Universität Viadrina, Frankfurt [Oder]):
Herr Vorsitzender! Meine sehr verehrten Damen und Herren! Ich bin Inhaber des Jean-Monnet-Lehrstuhls für Öffentliches Recht und Europarecht an der Europa-Universität Viadrina in Frankfurt an der Oder und habe gerade hier in Nordrhein-Westfalen ein Gutachten über Fragen der Reform der Schulaufsicht für den Philologen-Verband erstellt. Ich darf auf einige Kernaussagen zurückkommen.

Zunächst einmal möchte ich klarstellen, dass der vorliegende Gesetzentwurf mit seinen Regelungen über die Schulaufsicht verfassungsrechtlich unproblematisch ist. Das, was Art. 7 Abs. 1 mit einer umfassenden staatlichen Aufsicht über die Schulen im Einzelnen vorgibt, wird davon mühelos eingehalten. Ich möchte mich im Folgenden auf eine verfassungsrechtliche Einrahmung bzw. Kommentierung der deutlich weiterreichenden Vorschläge des Antrags der beiden Landtagsfraktionen und der Diskussion, die sich darum gerankt hat, konzentrieren.

Gemäß Art. 7 ist die staatliche Schulaufsicht, die mehr ist als nur die verwaltungsmäßige Kontrolle, nämlich die Schulverantwortung im Sinne der Gestaltung des Schulwesens, eine unaufhebbare staatliche Aufgabe, der sich der Staat nicht entziehen kann und darf, jedenfalls nicht ohne eine Änderung des Art. 7 des Grundgesetzes. Insofern bestehen verbindliche Vorgaben für den Landesgesetzgeber in Nordrhein-Westfalen.

Diese Vorgaben der Schulaufsicht stehen in einem engen Zusammenhang mit der Frage möglicher Schulautonomie oder Selbständigkeit von Schulen, weil das potenziell in einem Spannungsverhältnis steht. Wenn Selbstständigkeit von Schulen so gemeint ist, dass damit die staatliche Steuerung und Kontrolle entsprechend zurückgenommen wird, entsteht hier potenziell ein Bereich von nichtstaatlich beeinflussten Entscheidungen, aber letztlich staatlicher Art, denn Schule bleibt auch nach dem Modell einer selbstständigen Schule eine staatliche Einrichtung.

Solche kontroll- und steuerungsfreien Räume kann es aber nicht geben. Daher bestehen notwendige verfassungsrechtliche Grenzen für die mögliche Selbstständigkeit von Schulen. Der Staat muss letztlich die Steuerungs- und Kontrollgewalt behalten. Deshalb kann die Selbstständigkeit von Schulen immer nur eine vorläufige sein. In gewissem Umfang ist das durchaus möglich. Der Staat muss aber die vorrangige Nachhand behalten. Insofern lässt sich zu den Vorschlägen, die in dem Antrag der beiden Landtagsfraktionen genannt sind, Folgendes sagen:

Die Kapitalisierung von Stellen als Mittelschöpfung aus unbesetzten Stellen ist sicherlich grundsätzlich möglich; allerdings ist zu beachten, dass der Staat dann ein Auge darauf hat, dass nicht die Nichtbesetzung von Stellen zu einer Untererfüllung des Lehr-

Ausschuss für Schule und Weiterbildung
51. Sitzung (öffentlich)

15.09.2004
me

solls führt, weil die Schule irgendwelche Materialien anschaffen möchte, für die der Staat oder der Schulträger ohnehin einzustehen hat. Insofern kann die Kapitalisierung der Stellen zwar grundsätzlich stattfinden, aber auch hier ist die staatliche Verantwortung nicht aufhebbar.

Bei den Einstellungsmöglichkeiten ist sicherlich ebenfalls ein Spielraum vorhanden. Gleichwohl ist die Wahrung der Verteilungsgerechtigkeit im Hinblick auf die knappe Ressource „gute Lehrer“ eine staatliche Aufgabe, die wahrgenommen werden muss. Hier können nicht die Schulen in einen Wettbewerb um die besten Lehrer getrieben werden. Das kann in dieser Weise, abgesehen von weiteren beamtenrechtlichen Fragen, von Versetzungen, Abordnungen usw., nicht den Schulen allein überlassen werden.

Was den Ausbau des Entscheidungsspielraums der Schulen im Bereich der Unterrichtsorganisation und -gestaltung angeht, sind aus Gründen des Gleichheitssatzes und des Vertrauensschutzes sicherlich Grenzen dessen gezogen, was den Schulen an Modifikationen ihres Unterrichtsprogramms möglich ist, weil auch hier eine bundesweite Perspektive eine Rolle spielt: Mobilität, Umzug von Bürgern. Daher kann sicherlich nur ein kleiner Teil von Unterrichtsstunden in der Gestaltung der Schulen bleiben.

Gerade dabei müssen wir sehen, dass Schulaufsicht nicht nur eine tradierte deutsche Einrichtung ist, die das Grundgesetz aufgenommen hat, sondern dass sie sich über Art. 7 Abs. 1 hinaus aus dem Demokratieprinzip und den Grundrechten speist. Schulaufsicht ist in gewisser Weise auch Grundrechtsfürsorge für die Schüler. Der Staat hat die Aufgabe, dafür zu sorgen, dass die staatliche Einrichtung Schule die Grundrechte der Schüler wahrt und nicht verletzt. Dazu gehört auch der Anspruch auf Bildung, den Schule verwirklichen muss. Hieraus kann sich die staatliche Aufsicht und Steuerung nicht verabschieden.

Für das Demokratieprinzip gilt, dass der zuständige Minister seiner parlamentarischen Verantwortung gerecht werden können muss. Das heißt, er muss für all das, was in seinem Bereich an Entscheidungen gefällt wird, einstehen können. Das kann er nur, wenn er insoweit auch Einfluss nehmen kann. Dies alles setzt der Selbstständigkeit von Schulen Grenzen.

In dieser Diskussion spielt auch die ortsnahe und schulformübergreifende Schulaufsicht eine Rolle. Gegen eine grundsätzliche Zweistufigkeit des Verwaltungsaufbaus ist sicherlich verfassungsrechtlich nichts zu erinnern. Es gibt keine verfassungsrechtlichen Vorgaben für einen zwei- oder dreistufigen Aufbau der Staatsverwaltung in den Ländern. Gleichwohl ist, wenn man sich auf so etwas einlässt, die Frage einer sinnvollen Verteilung der Aufgaben zu beachten.

Ergänzend muss man auch die Adäquanz der Fachaufsicht achten. Wie immer man die Aufgaben in einer eventuellen Zweistufigkeit verteilen wollte, muss die schulformadäquate Fachaufsicht gewahrt werden. Für Nordrhein-Westfalen taucht in der Diskussion, die Bezirksregierungen als Mittelstufen der Schulaufsichtsbehörden zu streichen, noch ein besonderes Problem auf: Die kreisfreien Städte und die Oberbürgermeister sind nicht in dem Sinne Staat wie das bei den Landräten eindeutig der Fall ist, sodass eine Gleichbehandlung der Landräte als unterer staatlicher Verwaltungsebene und der Oberbürgermeister bei den kreisfreien Städten verfassungsrechtlich auf Probleme stößt.

Art. 7 Abs. 1 verlangt eine Staatlichkeit der Schulaufsicht. Dementsprechend müssen es staatliche Einrichtungen sein, die sie wahrnehmen. Sofern die Staatlichkeit der Oberbürgermeister und der kreisfreien Städte nicht gegeben ist, sondern sie eben Kommunen sind und kommunale Aufgaben wahrnehmen und sie nur in Form einer in Nordrhein-Westfalen ohnehin komplizierten Qualifizierung andere Aufgaben mit wahrnehmen, haben wir ein spezifisches Hindernis für die Einschaltung dieser unteren Ebene in weitere Aufgaben der Schulaufsicht. - Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

Wolfgang Rombey (Stadt Mönchengladbach): Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Ich bin Stadtdirektor in Mönchengladbach, spreche hier aber auch für den Städtetag Nordrhein-Westfalen, da ich dort wie auch im Deutschen Städtetag Vorsitzender des Schulausschusses bin.

Dass Sie mehrere kommunale Vertreter zu der Diskussion über das Thema Schulaufsicht eingeladen haben, zeigt, dass Sie ernsthaft darüber nachdenken, das gesetzliche Zuständigkeitssplitting zwischen inneren und äußeren Schulangelegenheiten zu überwinden. Dies ist gut so, denn den Bürger interessieren keine juristisch spitzfindigen Zuständigkeitsfragen im Bildungsbereich, sondern allein die Frage: Wie bekomme ich für mein Kind die beste Ausbildung? Es ist unsere gemeinsame Aufgabe, diese Frage zu beantworten.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass vor Ort in den Kommunen der Problemdruck am größten ist. Dort, wo die Schülerinnen und Schüler die Qual der Schulformwahl haben, die Absolventen Ausbildungsplätze nachsuchen und Unternehmer qualifizierten Nachwuchs nachfragen, den die Schule angeblich nicht liefert, kommen wir mit Hinweisen auf Zuständigkeiten des Landes, des Bundes und der Kommune nicht weiter. Vor diesem Hintergrund praktizieren viele Kommunen schon seit Jahren das Prinzip der erweiterten Schulträgerschaft, das nicht nur einen bildungspolitischen, sondern auch einen gemeinwesen- und strukturpolitischen Ansatz hat.

Vor dem aktuellen Hintergrund der neuen OECD-Studie will ich anhand eines kleinen Exkurses aus meiner Stadt Mönchengladbach berichten, wie wir eine kommunale Antwort auf die PISA-Ergebnisse gegeben haben:

Im Rahmen der Mönchengladbacher Schulgespräche einer Gruppe von Schulaufsichtsbeamten, Schulleitern und Verbandsvertretern ist die Frage gestellt worden: Wie kann es in Mönchengladbach gelingen, mehr Schüler zu besseren schulischen Leistungen und höheren Abschlüssen zu bringen? Die Antwort lautete: Die Qualität des Unterrichts an unseren Schulen muss verbessert werden. Hier hätte ich als kommunaler Schuldirektor sagen können: Ich bin nicht zuständig. Doch ich fragte: Wie kann man Unterricht verbessern? Die Experten sagten: durch mehr Lehrerfortbildung. Hier hätte ich zum zweiten Mal sagen können: Das Land und nicht die Kommune ist zuständig.

Wir wollten jedoch vor Ort eine Lösung finden und nicht warten, bis sich 16 Kultusminister auf irgendwelche Kompromisse geeinigt haben. So haben wir uns umgeschaut, wie andere Länder, die an der Spitze von PISA standen, das gemacht haben. Dabei sind wir auf Norm Green, den kanadischen Bildungsexperten gestoßen, der bereits 1996 den Carl-Bertelsmann-Preis für das innovativste Schulsystem in seinem Distrikt bekommen hat.

Der Kontakt wurde hergestellt und ein auf vier Jahre angelegtes schulformübergreifendes Lehrerfortbildungskonzept entwickelt, das allerdings 100.000 € kosten sollte. Hier hätte ich endgültig sagen müssen - denn wir haben in Mönchengladbach keinen genehmigten Haushalt -: Wir sind nicht zuständig. Das geht nicht.

Doch die Vision einer kommunalen Bildungslandschaft hat mich fasziniert, und so haben wir die Idee in die Tat umgesetzt. Inzwischen haben über 700 Lehrerinnen und Lehrer aller Schulformen an Fortbildungsmaßnahmen mit Norm Green teilgenommen und die Methode des kooperativen Lernens in den Unterricht eingeführt. Finanziert haben wir diese Mönchengladbacher Akademie zur Hälfte aus Teilnehmerbeiträgen. Die Lehrerinnen und Lehrer selbst haben für ihre Fortbildung bezahlt und freie Tage eingebracht. Die andere Hälfte haben wir aus Spenden der örtlichen Wirtschaft zusammenbekommen.

Diese Initiative, meine Damen und Herren, war nur möglich, weil vor Ort alle Akteure Hand in Hand zusammengearbeitet haben - die örtliche Schulaufsicht in besonderer Weise, aber auch der zuständige Dezernent der Bezirksregierung, die Schulformvertreter und die städtische Schulverwaltung. Darüber hinaus konnten wir die örtliche Wirtschaft von der Sinnhaftigkeit unseres Tuns überzeugen.

Ich habe dieses Beispiel genannt, um deutlich zu machen, dass das kreative Potenzial vor Ort am größten und es deswegen sinnvoll ist, die Zuständigkeit der Schulaufsicht für alle Schulformen auf die örtliche Ebene zu verlagern, wenn man Schulentwicklung im Sinne regionaler Bildungslandschaften voranbringen will.

Wir haben in den Kreisen und kreisfreien Städten mit den 54 bestehenden unteren Schulaufsichtsbehörden eine kooperative Infrastruktur, die es ermöglicht, eine schulformübergreifende Zuständigkeit der Schulaufsicht im Interesse von Vernetzung und Kooperation von Schulen zu installieren. Der Städtetag Nordrhein-Westfalen tritt seit Jahren für eine solche Reform ein, die eine Entscheidungskompetenz der Schulaufsicht für alle Schulformen vor Ort vorsieht.

Natürlich müssen wir die entsprechenden Ressourcen, die bisher in den Bezirksregierungen gebündelt sind, auf diese Einheiten herunterbrechen. Diese Strukturreform muss mit mehr Selbstständigkeit für Schulen einhergehen wie es in dem Antrag der Mehrheitsfraktionen vorgesehen ist, insbesondere was die Übertragung der Dienstvorgesetzeneigenschaft auf die Schulleiter betrifft.

Wichtig ist eine umfassende Fach- und Dienstaufsicht vor Ort, wobei die fächerspezifische Aufsicht regional gebündelt werden kann. Eine solche Schulaufsicht hat in erster Linie eine beratende Funktion. Außerhalb von Schule berät sie den Schulträger bei der Schulentwicklungsplanung, die insofern eine inhaltliche Dimension erhält. Innerhalb des Systems Schule dient Schulaufsichtsberatung in erster Linie der Verbesserung von Unterricht. Zwingend ist allerdings, dass auch die Dienstaufsicht vor Ort wahrgenommen wird. Eine Trennung von Fachaufsicht im Sinne von Beratungsservice und Dienstaufsicht halte ich nicht für praktikabel, da die Qualitätsentwicklung von Unterricht oft sehr schnelle schul- und ortsspezifische dienstrechtliche Entscheidungen erfordert.

Insofern noch einmal ein Plädoyer dafür, die klassische Schulaufsicht nicht zu trennen und einheitlich vor Ort anzusiedeln. Die vorliegenden Aussagen und Papiere der Frakti-

Ausschuss für Schule und Weiterbildung
51. Sitzung (öffentlich)

15.09.2004
me

onen tragen diesen Anforderungen noch nicht ausreichend Rechnung. Dies gilt insbesondere für die offensichtlich geplante Trennung von Aufsicht und Beratung durch Ansiedlung der Dienstaufsicht bei den Bezirksregierungen und der Beratung in Bildungsbüros vor Ort in den Kommunen. Ein solches Modell ist nicht sinnvoll, da dies zu einer praxisfremden Zersplitterung und zu noch mehr Unklarheit über die Strukturen führen würde. Es liefe darauf hinaus, dass vor Ort die konkrete Arbeit für die Schulen geleistet und bei den Bezirksregierungen die Entscheidungen getroffen würden. Dies, meine Damen und Herren, ist keine Zusammenarbeit auf gleicher Augenhöhe und trägt nicht dem Bestreben vieler Kommunen Rechnung, stärker gestaltend auf eine qualitative Schulentwicklung einzuwirken.

Der Paradigmenwechsel weg von der detailgebundenen Inputsteuerung hin zur ergebnisorientierten Outputsteuerung findet auf der örtlichen Ebene in der Verselbstständigung von Schule und Kompetenzübertragung auf die Schulleitungen sowie der verstärkte Beratungstätigkeit der Schulaufsicht statt, während auf der staatlichen Ebene die Qualitätssicherung durch zentrale Vorgaben von Standards, Kerncurricula, Lernstandserhebungen und zentralen Prüfungen im Vordergrund steht. Dabei sollte sich die staatliche Ebene des neuen Instruments der Schulinspektion bedienen. Meines Erachtens hat dieses neue Instrument der Qualitätssicherung wenig mit der klassischen Aufsicht gemein, sondern es geht um Controlling, ob gewisse Standards eingehalten werden, um Vergleichbarkeit, Evaluation und Ranking.

Ich bin der Auffassung, dass diese Aufgabe nicht gleichzeitig von der beratenden Instanz wahrgenommen werden kann. Meines Erachtens müsste eine solche zentrale Aufgabe ebenso wie die übergeordnete Aufgabe eines landesweiten Bedarfsausgleichs bei der Lehrerversorgung unmittelbar dem Ministerium zugeordnet werden. Das könnte z. B. durch eine Qualitätsagentur geschehen.

Klar muss sein, dass eine solche Schulinspektion als Controlling-Instrument nicht unmittelbar in das operative Geschäft der Schulaufsicht vor Ort, z. B. durch dienstrechtliche Entscheidungen, eingreifen darf. Das finden sie auch bei allen anderen Controlling-Instrumenten. In der Wirtschaft ist ein Führungsinstrument nie ein operatives Instrument. Die Inspektionsergebnisse sind dann der jeweiligen Schulaufsicht und Schule mitzuteilen, damit diese vor Ort im Rahmen von Beratung und gegebenenfalls auch im dienstrechtlichen Sinne zu einer Qualitätsverbesserung der einzelnen Schule beitragen können.

Meine Damen und Herren, ich darf zusammenfassen: Der Städtetag Nordrhein-Westfalen tritt erstens für eine größere Selbstständigkeit von Schulen ein, zweitens für eine schulformübergreifende Zuständigkeit der Schulaufsicht mit Entscheidungskompetenz für alle Schulformen in Fragen der Dienst- und Fachaufsicht vor Ort unter verbesserten Rahmenbedingungen und drittens für die Einführung einer Schulinspektion als Controlling-Instrument zur landesweiten Steuerung von Qualitätsentwicklung und -sicherung, aber ohne dienstrechtliche Funktion. - Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.

Renate Tölle (Stadt Dortmund): Meine Damen und Herren! Das Schulverwaltungsamt in Dortmund ist eine Säule in einem ganzheitlichen System unter der Überschrift: Fach-

Ausschuss für Schule und Weiterbildung
51. Sitzung (öffentlich)

15.09.2004
me

bereich Schule. In diesem System sind als weitere Säulen die staatliche Schulaufsicht und die Dortmunder Schulen vorhanden. Wir haben verabredet, dass wir den Schulbereich in Dortmund in einer staatlich kommunalen Verantwortung steuern. Bestandteil dieses Fachbereichs Schule ist ein regionales Bildungsbüro.

Aus den Beiträgen meiner Vorredner ist schon deutlich geworden, dass Bildung insbesondere im Zusammenhang mit dem dramatischen Strukturwandel zum entscheidenden Faktor der Zukunftssicherung in Städten und Gemeinden geworden ist. Aus diesem Grund liegt es im ureigenen Interesse der Kommunen, Schulentwicklung als wichtigen Bestandteil von Stadtentwicklung aktiv mit zu gestalten. Hier liegt eine große Chance für die Qualitätsentwicklung im Schulbereich, die unbedingt genutzt werden sollte. Ich möchte an einigen kleinen Beispielen aus Dortmund deutlich machen, wie dies praktisch umgesetzt werden kann:

Der Rat der Stadt Dortmund hat im Jahr 2000 einen Beschluss zur Förderung innovativer Schulentwicklungen gefasst. Der Oberbürgermeister hat eine Dortmunder Bildungskommission einberufen, in der Interessenpartner aus verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen zusammenarbeiten mit dem Ziel, Schule in Dortmund zu unterstützen. Im dialogischen Prozess mit Bürgern und Bürgerinnen ist ein Leitbild entstanden. Es gibt eine Schulkoordinierungskonferenz, in der Schulverwaltung, Schulaufsicht und Schulen, vertreten durch die Sprecher der verschiedenen Schulformen, regelmäßig über Fragen und Probleme diskutieren, die im Zusammenhang von Schule und Stadt stehen. Innovative Schulprojekte, die besonders aus Sicht der Stadtentwicklung von Bedeutung sind, können über einen Schulentwicklungsfonds gefördert werden, der in diesem Haushaltsjahr 250.000 € beinhaltet.

In regionalen Bildungsforen können Bürger und Bürgerinnen zu aktuellen Bildungsthemen mit Experten diskutieren. In vielen anderen Kommunen gibt es ähnliche Beispiele wie wir sie gerade aus Mönchengladbach gehört haben. Immer wieder zeigt sich jedoch, dass sich vorhandene Strukturen des Schulsystems als veränderungshemmend erweisen. Besonders deutlich geworden ist dies in den Bildungsregionen, die sich am Modellprojekt „Selbstständige Schule“ beteiligen.

Der Ausbau von Selbstständigkeit und Eigenverantwortung der Schulen ist eng verbunden mit der Notwendigkeit einer Neuausrichtung der staatlichen Steuerung im Schulwesen hin zu einer stärkeren Outputorientierung. Die im Rahmen des Schulgesetzes vorgesehenen Maßnahmen wie Bildungsstandards, Lernstandserhebungen und teilzentrale Prüfungen werden deshalb durch den Städtetag unterstützt.

Eine wichtige Rolle im System staatlicher Steuerung kommt der Schulaufsicht zu. Die im neuen Schulgesetz vorgenommene Neubestimmung der inhaltlichen Aufgaben der Schulaufsicht im Hinblick auf deren stärkere Ausrichtung auf Beratung und Unterstützung der Einzelschulen wird von der Tendenz her begrüßt; es fehlen jedoch Aussagen zur dringend erforderlichen Strukturveränderung. Der Städtetag Nordrhein-Westfalen setzt sich deshalb seit langem für eine Schulaufsichtsreform mit zwei zentralen Anforderungen ein: Schulaufsicht soll schulübergreifend zuständig und für alle Schulformen ortsnah angesiedelt sein.

Dabei geht es nicht in erster Linie um eine strukturelle Verwaltungsreform unter der Zielsetzung des Bürokratieabbaus, ausschlaggebend sind vor allem inhaltliche Gründe. Die Schulen brauchen ein bedarfsorientiertes Unterstützungssystem, das bei den Fragen und Problemen der einzelnen Schule ansetzt, um den vielfältigen neuen Anforderungen entsprechen zu können. Unter der Zielsetzung der Weiterentwicklung der Selbstständigkeit von Schule entsteht deshalb ein zusätzlicher Handlungsdruck. Das haben wir in Dortmund nach zwei Jahren Modellversuch immer wieder zu spüren bekommen.

Durch eine ortsnahe Schulaufsicht werden die notwendigen Rahmenbedingungen für Kooperation und Vernetzung sowie Erfahrungstransfer in der Region geschaffen. Die Überwindung der überkommenen Aufteilung des Schulbereichs in innere und äußere Schulangelegenheiten kann in der Region durch verbindliche Zielvereinbarungen zwischen Schulträger, Schulaufsicht und den Schulen überwunden werden. In Dortmund haben wir bereits einige Schritte in diese Richtung unternommen. Schulverwaltung, Schulaufsicht und Dortmunder Schulen haben ein gemeinsames Strategiepapier für den Schulbereich formuliert. Ein regionales Bildungsbüro wurde als Begleitprojekt des Modellversuchs „Selbstständige Schule“ unter der Zielstellung „Entwicklung der regionalen Bildungslandschaft“ im März 2003 eröffnet.

Das Regionale Bildungsbüro ist gleichzeitig Geschäftsstelle der Dortmunder Bildungskommission. Die Leitung und Geschäftsführung liegt in den Händen eines „Leitungstandems“, das aus der Amtsleiterin des Schulverwaltungsamtes und einem von der Schulaufsicht benannten Koordinator besteht. Auf Empfehlung der Dortmunder Bildungskommission steht das regionale Bildungsbüro von Anfang an nicht nur den selbstständigen Schulen zur Verfügung, sondern ist Serviceeinrichtung für alle Schulen. Die Dortmunder Schulen erhalten hier auch Beratung und Unterstützung zu anderen wichtigen Entwicklungsschwerpunkten in unserer Stadt. Dies sind Bildungspartnerschaften Schule - Wirtschaft, die Ausweitung schulischer Ganztagsangebote und die Entwicklung von Medienkompetenz. Zum neuen Schuljahr wird das Thema Übergang Schule - Beruf dazukommen.

Diese Ansätze haben in Dortmund dazu geführt, dass die Verantwortungsgemeinschaft für Schule gestärkt und Entwicklungspotenziale in der Region geweckt wurden. Konkret sichtbar wird dies z. B. am Erfolg der offenen Ganztagschule. Im neuen Schuljahr wird jede zweite Dortmunder Grundschule eine offene Ganztagschule sein. Ein anderes Beispiel ist der gemeinsam von Schulverwaltung, Schulaufsicht und dem E-Team erarbeitete Medienentwicklungsplan, der ein Ausstattungskonzept mit Fachkonzepten der Schulen vernetzt. Es gibt viele Beispiele der Kooperation von Schule und Jugendhilfe. In jeder zweiten weiterführenden Schule in Dortmund gibt es Schulsozialarbeit, Schülerklubs, verschiedene Angebote am Nachmittag.

Darüber hinaus gelingt es durch das gemeinsame Agieren vor Ort immer mehr, auch außerschulische Partner für die Unterstützung schulischer Arbeit zu gewinnen, z. B. aus den Reihen der Wirtschaft.

Die in der Diskussion befindliche örtliche Trennung der Funktionen Aufsicht und Beratung bei der Schulaufsicht durch eine mögliche Ansiedlung der Aufsicht bei den Bezirks-

regierungen und der Beratung bei Bildungsagenturen vor Ort in den Kommunen ist vor dem Hintergrund unserer Erfahrung kein sinnvolles Modell, denn es würde einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit auf gleicher Augenhöhe widersprechen.

Wir in Dortmund, und damit meine ich den gesamten Fachbereich Schule, sind deswegen der Meinung, dass der eingeschlagene Weg der Dezentralisierung konsequent weitergegangen werden sollte, auch bei dem Thema Schulaufsicht. Die Schulaufsicht sollte ortsnah mit einer Entscheidungskompetenz für alle Schulformen angesiedelt sein. - Vielen Dank.

Dr. Christof Eichert (Bertelsmann Stiftung): Herr Vorsitzender! Meine sehr verehrten Damen und Herren! Herzlichen Dank, dass wir, die Bertelsmann Stiftung, ein weiteres Mal Gelegenheit haben, im Rahmen der Anhörung zum neuen Schulgesetz unsere Position darzustellen. Ich beziehe mich zunächst auf unsere Stellungnahme, die wir schon beim ersten Mal abgegeben haben und weise darauf hin, dass unsere Empfehlungen und Kommentare auch dieses Mal schriftlich vorliegen.

Ich habe das letzte Mal mit der Bemerkung geschlossen, dass das neue Schulgesetz nicht den Mut ausatmet, den man haben muss, um in der Schullandschaft die Schritte zu tun, die nötig sind. Wir haben in den letzten Tagen eine Reihe von Hinweisen bekommen, wo wir in der vergleichenden Landschaft in Europa stehen.

Es bedarf Mut, insbesondere dort, wo es im Bereich der Aufsicht eine Bewegung hin zur Steuerung geben muss, wobei ich nicht glaube, dass das allein die Begrifflichkeit beinhaltet. Natürlich wird der Begriff Aufsicht in einem Staat immer dominant sein. Die entscheidende Frage ist, wie man ihn inhaltlich füllt, was man damit meint. Die moderne Sicht einer Aufsicht bedeutet nicht zu sagen, wie die Schule es machen soll, sondern Anlass dafür zu geben, dass die Kräfte genutzt werden, um die Ziele des Parlamentes umzusetzen und zu einem konkreten Ergebnis zu führen, gemessen an den Maßstäben: Was kommt insgesamt im Schulsystem heraus?

Von der Aufsicht zur Steuerung ist es auch ein Mentalitätsproblem. Das ist hierbei ein zentrales Thema. Wir haben mit dem Begriff Aufsicht ein bestimmtes Bild der Menschen vor Augen, die sie in der klassischen Form durchführen. Wir sollten versuchen, diesen Menschen einen neuen An Schub zu geben, damit sie mehr steuern als aufsehen.

Ich beziehe mich in einigen Kommentaren, meine Damen und Herren, auf den vorliegenden Entwurf des Gesetzes vom 5. Mai 2004, Drucksache 13/5394. An entscheidenden Stellen zum Thema moderne Sicht der Aufsicht sind zwar die Begriffe gesetzt, aber das Gesetz macht genau dort nicht weiter, wo es interessant wird, z. B. bei der Frage: Was ist mit Inspektorat und Qualitätsagentur? In § 86 Abs. 3 ist erwähnt, dass die Entwicklung und Sicherung der Qualität sowie die Evaluation der Schulen ein Thema sei. Die Frage, wie das strukturiert ist, kann einem Parlament nicht egal sein. Die Frage, an wen ein Inspektorat, eine Evaluations- oder Qualitätsagentur berichtet, welchen Inhalt dies hat, muss hier gestellt werden und darf nicht nur eine fein ziselierte Verwaltungskunst werden.

Ich glaube, dass insbesondere die Frage des Inspektorates zu diskutieren ist: Was erwarten wir vom Inspektorat? Es ist im weiteren Sinne eine Aufsichtsfunktion, die aber

Ausschuss für Schule und Weiterbildung
51. Sitzung (öffentlich)

15.09.2004
me

separat inhaltlich bestimmt werden soll. In anderen Bundesländern und auch in anderen Ländern Europas beinhaltet sie die schon längst eingeführte Frage der leitfadengestützten Schulbesuche, der Qualitätsdiskussionen und der Zusammenfassung in Berichten. Es bedarf der Qualifizierung der Menschen, die dieses tun und der Planantwort: An wen gehen die Berichte? Wem sollen sie nützen?

Das Gleiche gilt bei der Qualitätsagentur, die teilweise auch Evaluationsagentur genannt wird. Wir müssen Standards entwickeln und die Frage vertiefen, was wir tatsächlich damit meinen. Wir müssen die Lernstandserhebungen darauf abstimmen. Wir müssen auch - das ist in Nordrhein-Westfalen nach meiner Information ein Thema - mit der Agenturqualifizierung von angehenden Schulleiterinnen und Schulleitern beginnen.

Welche Verknüpfung wissenschaftlicher Erkenntnis in dieser Qualitätsagentur stattfindet, ist eine strukturelle Frage: Wo sitzt dieses Institut oder diese Einrichtung? An wen ist sie angebunden? Wie findet der Transfer wissenschaftlicher Erkenntnis in die Arbeit statt? Wer hat den Nutzen davon? Ich glaube, dass § 86 in dieser Frage einer Fortsetzung bedarf und meine, dies wäre mindestens soviel intensiver Behandlung wert wie in § 90 enthalten ist. Dort wird die obere Schulaufsichtsbehörde in einer geradezu klassischen Verwaltungskunst definiert - ich zitiere -:

„Die Aufgaben der oberen Schulaufsichtsbehörde werden in einer Schulabteilung wahrgenommen, die aus schulfachlichen und verwaltungsfachlichen Aufsichtsbeamtinnen und Aufsichtsbeamten besteht.“

Das geht präzise in die Organisationsstruktur eines Bezirks hinein. Nehmen Sie diesen Paragraphen - denn ich meine, er ist selbstverständlich - heraus und ersetzen ihn mit dem Inhalt einer Qualitätsagentur oder eines Inspektorates. Ich glaube, dass wir mehr Klarheit für alle Beteiligten erwarten dürfen als in § 86 Abs. 3 in den ersten beiden Sätzen angesprochen wird.

Ich möchte einen weiteren Begriff bzw. ein Bild neben das Thema von der Aufsicht zur Steuerung setzen: von der Trennung der Verantwortung zur gemeinschaftlichen Verantwortung auf der kommunalen Ebene. Wir haben schon die Beispiele aus Dortmund, Mönchengladbach und Herford gehört. Die Zahl lässt sich im Rahmen der selbstständigen Schule auf 19 Regionen des Landes Nordrhein-Westfalen ausweiten. Es ist nach meiner Einschätzung längst eine andere Zeit angebrochen als in § 86 Abs. 2 Satz 2 ausgeführt, dass nämlich die Schulaufsicht die Aufgabe habe, „die Schulträger zur Erfüllung ihrer Pflichten anzuhalten und das Interesse der kommunalen Selbstverwaltung an der Schule zu fördern“.

Meine Damen und Herren, die Situation ist in der Zwischenzeit umgekehrt: Die kommunale Seite fordert die Mitwirkung an der Schullandschaft. Ich glaube, dass dieser Satz aus den letzten 30 Jahren stammt, aber im Jahr 2004 nicht mehr aktuell ist.

Bis zu meiner Aufgabenübernahme in der Bertelsmann Stiftung war ich insgesamt 18 Jahre lang kommunaler Spitzenbeamter. Ich war Oberbürgermeister einer Stadt mit fast 90.000 Einwohnern. In der vom Volk gewählten Position habe ich trotzdem in erheblichem Umfang staatliche Aufgaben wahrgenommen. Ich habe die gesamte Bauaufsicht sowie die Umwelt- und Ausländerangelegenheiten zu verantworten gehabt, und zwar im klassischen Wege. Ich war von meinen Bürgerinnen und Bürgern gewählt. Mir

wurde diese Aufgabe kraft einer gesetzlichen Norm übertragen. Ich habe sie ausgeführt und mich nicht als staatliche Funktion zweiter Klasse verstanden.

Auch die vom Volk gewählten Landräte sind kommunale und gleichzeitig staatliche Personen. Das sind - wie man in der Fachsprache sagt - janusköpfige Funktionen. Wir sollten nicht den Weg beschreiten und fein ziselieren, was Staat und was Kommune ist. Die Verwaltungsstruktur ist im gesamten deutschen Raum nach meiner Kenntnis längst eine andere.

Wie soll die gemeinschaftliche Verantwortung stattfinden? Bei dieser Frage können wir noch einzelne Schritte und Abgrenzungen definieren. Es geht nicht um eine Kommunalisierung der Lehrerinnen und Lehrer oder ein Zusammenwerfen von Budgets, damit keiner mehr weiß, wo es herkommt. Es geht um die gemeinschaftliche Sicht auf die Frage: Was wollen wir den Kindern und Jugendlichen bieten, damit sie bessere Chancen haben?

Nach meiner Wahrnehmung in den Entwicklungen unseres Projektes und aus meiner Bürgermeisterzeit orientiert sich die Schulaufsicht tendenziell an der einzelnen Schule und nicht an den sozialräumlichen Zusammenhängen, die eine Schule haben und wahrnehmen muss. Das ist im Bereich der Projekte „Selbstständige Schule“ der große Schritt nach vorne. Hier wird ein Zusammenhang hergestellt, und man ist sich klar darüber, dass die Schule auf dem Marktplatz steht und in alle Richtungen offene Fenster und Türen hat. Mit dem Blick der gemeinschaftlichen Verantwortung für die Menschen in dieser offenen, auf dem Marktplatz stehenden Schule, sollten wir an das Thema herangehen.

Dieser gemeinschaftlichen Verantwortung wird auch nicht dadurch Rechnung getragen, dass in § 91 Abs. 3 folgender Satz steht: „Zum Dienstbereich des schulfachlichen Mitglieds“ auf der Ebene der unteren Schulaufsicht „gehören die schulfachlichen Angelegenheiten einschließlich der dienstrechtlichen Entscheidungskompetenz. Zum Dienstbereich des verwaltungsfachlichen Mitglieds“ gehört der Rest. Unter verwaltungsfachlich ist der Landrat oder Oberbürgermeister gemeint, im anderen Bereich sind es die staatlichen Schulaufsichtsbeamten. Diese Differenzierung ist nicht der Ansatz für das, was wir in den jeweiligen Projektregionen in der Zusammenarbeit erleben. Ich glaube, dass dieser Ansatz in die Irre führt.

Ich bin fest davon überzeugt, dass die regionalen Bildungsbüros - wenn Sie mit dem Begriff Büro unter der staatlichen Funktion nicht zurechtkommen, suchen Sie einen besseren - mit der Idee der gemeinschaftlichen Verantwortung bei Wahrung der Dominanz von staatlichen Vorgaben von oben nach unten, aus dem Parlament in die Wirklichkeit, deutlich weiterkommen. Wie wir das in den Unterrichtsinhalt führen und die Qualität so steigern, dass die Kinder ihre Chancen haben, wird nach meiner Einschätzung durch dieses Schulgesetz noch nicht in dem Maße unterstützt, wie wir es gerne sehen würden und in den Regionen, die am Projekt „Selbstständige Schule“ teilnehmen, in unterschiedlicher Qualität, aber mit deutlichem Fortschritt heute schon erleben. Dies wahrzunehmen, ist mein Wunsch für die Gesetzgebung im weiteren Verfahren. - Freundlichen Dank.

Ausschuss für Schule und Weiterbildung
51. Sitzung (öffentlich)

15.09.2004
me

Vorsitzender Dr. Heinz-Jörg Eckhold: Danke schön, Herr Dr. Eichert. - Damit haben die von den Fraktionen vorgeschlagenen Experten und Expertinnen ihre Statements abgegeben. Die Kollegen Abgeordneten haben jetzt die Möglichkeit zur Rückfrage.

Michael Solf (CDU): Die progressiv nach vorne Drängenden mögen mich bitte nicht mangelnden Mutes bezichtigen, wenn ich noch einmal skeptisch bei den Herren Prof. Pechstein und Rombey nachfrage, die entgegengesetzt vorgetragen haben: Die Verfassung gebietet uns, für gleiche schulische Lebensverhältnisse in unserem Land zu sorgen. Wie kann man diesem Petitum gerecht werden, wenn die Aufsicht bei den Kommunen liegt?

Meine zweite Frage richtet sich an Herrn Grotepaß: Wie ist die notwendige Vergleichbarkeit der Schulen gesichert, wenn man die Großflächigkeit bei der Schulaufsicht aufgibt?

Sylvia Löhrmann (GRÜNE): Ich möchte mich herzlich für die Beiträge bedanken, die deutlich machen, dass wir in der Tat vor einem Paradigmenwechsel stehen, den wir vollziehen können oder nicht. Ein Argument, das gegen eine Verlagerung der staatlichen Schulaufsicht auf die regionale Ebene spricht - ich sage bewusst nicht Kommunalisierung, weil das etwas anderes ist -, ist oft die Frage, ob das kostenneutral zu realisieren ist. Deswegen bitte ich die kommunalen Vertreter und Vertreterinnen um ihre Einschätzung: Glauben Sie, dass durch die neuen Steuerungselemente und die Zusammenführung der bisherigen kommunalen Beschäftigten und Aufsichtspersonen - Schulverwaltungsbeamtinnen und -beamten - und der staatlichen die heutigen Aufgaben wahrgenommen werden können?

Der zweite Punkt betrifft das, was Herr Prof. Pechstein vorgetragen hat. Ich bin sehr hellhörig geworden, als Sie zwischen den Landräten und Oberbürgermeistern differenziert haben. Ich habe das Verständnis, dass sie gleichermaßen kommunal und vom Volk gewählte Repräsentanten und Verwaltungschefs in unseren Kommunen sind. Diese Differenzierung habe ich nicht vorgenommen, insbesondere vor dem Hintergrund, dass etwa staatliche Wasserbehörden auch kommunal geführt werden. Wir haben also schon jetzt den Umstand, dass Kommunen staatliche Aufgaben entweder nach Weisung oder in kommunaler Selbstverwaltung wahrnehmen. Da dies beim Wasser, beim Ausländerwesen und in anderen Fragen funktioniert, bitte ich darum noch einmal auszuführen, wieso Sie glauben, dass dies beim Schulwesen nicht der Fall sein soll. Das hat mich persönlich nicht überzeugt.

Manfred Degen (SPD): Dies war auch meine Frage, zu der ich aber außer Herrn Prof. Pechstein auch Herrn Eichert hören möchte: Wo liegt wirklich der Unterschied? Ist er so relevant, oder kann man den Oberbürgermeister einer kreisfreien Stadt und den Landrat nicht doch gleichsetzen?

An Herrn Grotepaß: Sie haben dafür plädiert, dass die Ebene Regierungspräsidium auf jeden Fall bestehen bleiben muss. Haben Sie sich schon einmal mit dem Gedanken auseinandergesetzt, was passieren würde, wenn - wie es die CDU möchte - die Regierungspräsidien ganz abgeschafft würden?

Ausschuss für Schule und Weiterbildung
51. Sitzung (öffentlich)

15.09.2004
me

Wolfgang Rombey (Stadt Mönchengladbach): Was die Gleichheit schulischer Lebensverhältnisse angeht, hat der Bundespräsident insgesamt etwas zu den gleichen Lebensverhältnissen in dieser Republik gesagt. Wenn Sie das auf die Schule herunterbrechen, gibt es auch heute schon starke regionale Unterschiede hinsichtlich der Leistungsfähigkeit von einzelnen Schulen.

Andererseits setzt die staatliche Schulaufsicht - auch in dem System, das ich gerade vorgetragen habe - durch den Paradigmenwechsel der Outputsteuerung die Standards, Curricula und Lernstandserhebungen, sodass die staatliche Kernaufgabe wieder wahrgenommen wird. Dadurch können Sie die Gleichartigkeit der Lebensverhältnisse und der Qualität besser sichern. Das ist bisher nicht der Fall. Es ist gerade eine Änderung vorgesehen, sodass der Weg dorthin vielfältig sein kann, was von den unterschiedlichen Lebensverhältnissen in den einzelnen Kommunen abhängt. Die Bildungslandschaft in Münster sieht anders aus als in Mönchengladbach oder im Ruhrgebiet. Darauf müssen Sie sich einstellen und die gleichen Standards erreichen. So begreife ich diesen Paradigmenwechsel.

Zur Kostenneutralität: Mit der Kostenfrage kann man alle Reformen ad absurdum führen. Wenn wir immer die Kostenschere im Kopf haben - das habe ich eben vorgetragen -, hätte ich das Projekt in Mönchengladbach nicht durchführen dürfen. Es geht darum, zunächst einmal ein Sachziel zu haben und dann zu schauen, wie wir es finanzieren können. Die Ressourcen, die bisher in der Schulaufsicht insgesamt vorhanden sind, müssen auf die örtliche Ebene verteilt oder gebündelt werden, damit z. B. die Fachaufsicht für einzelne Fächer wahrgenommen werden kann. Es kann nicht sein, dass alles bei der Bezirksregierung bleibt, und wir das dann vor Ort im Bildungsbüro machen sollen. So ist das nicht gedacht.

Zur Differenzierung Landrat - Kommune: Was die Verfassung der unteren Schulaufsichtsbehörde angeht, gibt es bisher einen rechtlich nicht gravierenden Unterschied. Obwohl der Landrat sicherlich eine andere staatliche Funktion hat, bilden wir in den Kommunen als Kollegialbehörde zusammen mit der staatlichen Aufsicht die untere Schulaufsichtsbehörde. Daher müsste die rechtliche Möglichkeit gegeben sein.

Renate Tölle (Stadt Dortmund): Aus der Lamäng, Frau Löhrmann, kann ich Ihnen nicht antworten. Das hängt mit der Frage zusammen: Was soll dann konkret getan werden? Man müsste sehen, welche Aufwände für die einzelnen Aufgaben entstehen. Ich kann mir sehr gut vorstellen, dass die Schulaufsicht stärker Steuerungsfunktionen übernimmt und über das Regionale Bildungsbüro, z. B. durch Fachberater oder kommunale Kräfte, unterstützt wird. Ansätze dafür gibt es schon in den regionalen Bildungsbüros.

Wir haben z. B. Qualitätsberater in Zusammenarbeit mit der Universität Dortmund ausgebildet. Diese werden zur Unterstützung von Unterrichtsentwicklung mit klarer Aufgabenstellung eingesetzt, in dem Fall durch den Partner Schulaufsicht im Fachbereich Schule. Ich kann mir vorstellen, dass man solche Ansätze systematisch weiterentwickelt und damit durchaus zu einer kostenneutralen Realisierung kommen könnte.

Prof. Dr. Matthias Pechstein (Europa-Universität Frankfurt/Oder): Zu dem Punkt Kosten brauche ich nichts zu sagen; das ist nicht mein Revier. Was die Gleichwertigkeit

angeht, hat Herr Rombey schon sehr richtige Ausführungen gemacht. Man muss sich insoweit immer klar sein: Wir haben Unterschiede. Das ist trotz des verfassungsrechtlichen Gebotes der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im Bund allgemein gerade aktuell formuliert worden. Eine Selbstständigkeit von Schulen würde diese Diversität gerade im Bereich der Unterrichtsgestaltung, wenn sie überhaupt verfassungsrechtlich möglich wäre, noch deutlich erhöhen und insofern weitere Risiken für Schulwechsel und Mobilität schaffen. Inwieweit das politisch sinnvoll sein kann, brauche ich nicht zu vertiefen.

Ich möchte auf den vor allem angesprochenen Punkt der Übertragung von Schulaufsichtsbefugnissen auf die Oberbürgermeister eingehen. Ausgehend von dem von Art. 7 (1) geforderten staatlichen Charakter der Schulaufsicht und der schulischen Steuerung können nur staatliche Organe oder mit der Wahrnehmung von staatlichen Aufgaben betraute Organe diese Aufgaben ausführen. Insofern sieht das Landesorganisationsgesetz von Nordrhein-Westfalen die Landräte als untere staatliche Verwaltungsbehörde an. Das ist völlig unstrittig.

Im Hinblick auf die Stellung der kreisfreien Städte gibt es aber ein Problem: Natürlich werden die Kommunen in die Erfüllung staatlicher Aufgaben eingeschaltet. Insofern kennt das Kommunalrecht bundesweit die Trennung zwischen Selbstverwaltungsaufgaben und staatlichen Aufgaben, wobei dieser Aufgabendualismus, die Trennung von Selbstverwaltungsaufgaben und staatlichen Aufgaben, durch die Gemeindeordnung in Nordrhein-Westfalen gerade aufgegeben worden ist. Man folgt dem monistischen Ansatz einer einheitlichen Qualifizierung der öffentlichen Aufgaben der Kommunen. Dies ist im Hinblick auf Art. 28 und Art. 7 des Grundgesetzes insofern problematisch als man dann immer noch sagen muss: Diese Aufgabe, die staatlich bleiben muss, muss auch im Rahmen des aufgabenmonistischen Prinzips staatlichen Charakter haben.

Hier haben wir eine Reihe von Aufgaben alten Typs. Dazu zählt auch die Schulaufsicht nach dem geltenden Kommunalrecht mit uneingeschränkten Weisungsbefugnissen des Landes. Dagegen lässt das Kommunalrecht mit seiner neuen Typisierung im Prinzip nur noch eingeschränkte Weisungsrechte zu. Wenn die Übertragung von Aufgaben alten Typs - also mit uneingeschränkten Weisungsrechten - nicht mehr zulässig ist, wie das in Nordrhein-Westfalen offenbar herrschende Meinung im Bereich des Kommunalrechts ist, stellt sich sehr wohl die Frage, ob man Aufgaben, die Kraft Verfassung staatlich erfüllt werden müssen, noch im Wege der Auftragsangelegenheiten - wobei dieser Begriff gerade in Nordrhein-Westfalen so nicht passt - auf die Oberbürgermeister bzw. die kreisfreien Städte übertragen kann.

Hier ist eine spezifische Situation des nordrhein-westfälischen Kommunalrechts gegeben. Mit der Reform des Kommunalrechts hat man sich bei der Erfüllung staatlicher Aufgaben und für die Erweiterung von Aufgaben der kreisfreien Städte gewisse Hindernisse in den Weg gelegt. Das gilt auch, soweit die staatliche Weisungsbefugnis uneingeschränkt erhalten bleiben muss, was gerade im Schulbereich der Fall ist. Dies mag bei anderen staatlichen Aufgaben, wenn auch eingeschränkte Weisungsbefugnisse ausreichen, nicht so sein, aber im Schulbereich ist es eben anders. Da hilft auch der Hinweis auf die vom Volk gewählten Repräsentanten nicht weiter, weil das nicht ein Problem demokratischer Legitimation, sondern staatlicher Steuerung ist.

Dr. Christof Eichert (Bertelsmann Stiftung): Ich möchte vermeiden, dass wir einen juristischen Diskurs beginnen, weil ich glaube, dass das hinsichtlich der gegebenen Aufgaben nicht den Ansatz für die Problemlösung in Nordrhein-Westfalen darstellt.

Ich habe meine kommunale Zeit in Baden-Württemberg erlebt. Dort ist das Kommunalrecht seit Kriegsende so gestaltet, dass die Oberbürgermeister direkt vom Volk gewählt werden. Die großen Kreisstädte - eine habe ich in der Form geleitet - haben etwa im Ausländergesetz die volle Verantwortung für die Ausführung des staatlichen Normenpaketes und sind im uneingeschränkten Weisungsstrang des Landes. Ich habe die Verantwortung dafür getragen, dass dies eingehalten wird, sodass ich nicht sehe, dass wir hier bei den Landkreisen für solche Aufsichts- und Weisungsstränge eine andere Verfasstheit haben als bei den Kommunen, insbesondere dann, wenn es sich um kreisfreie Städte handelt. Das ist die Parallelität zu dem Landkreis. Im Endeffekt gibt es einen identischen Aufgabenkatalog, jedenfalls in meiner Wahrnehmung in meinem Bundesland, in dem ich zu Hause war.

Wenn dies tatsächlich ein Problem sein sollte, sollten wir in einem weiteren Paragraphen, der die Überleitungsvorschriften und die Anpassung anderer Rechtsnormen berücksichtigt, eine solche Korrektur machen, aber nicht an den Problemen eine Diskussion aufhängen, die nach meiner Einschätzung eine lösbare Marginalie wären.

Reiner Grotepaß (VLBB): Wir sind nicht für den Erhalt der Regierungspräsidien, sondern für den Erhalt einer mittleren Ebene der Schulaufsicht. Wie diese mittlere Ebene geschnitten ist, ist Aufgabe des Gesetzgebers. Wir sind dafür, dass es auf einer mittleren Ebene geschieht, weil wir denken, dass die regionalen Bildungsbüros und Bildungsentwicklungen auch mithilfe und Unterstützung einer mittleren Behörde erfolgt sind. Diese arbeitet dort mit.

Daher wäre es durchaus sinnvoll, wenn z. B. der Kreis Siegen-Wittgenstein oder der Hochsauerlandkreis wüssten, wie gut es an anderer Stelle in Dortmund oder in Herford läuft. Die Qualität, die an einer Stelle erreicht ist, können wir auf einer mittleren Ebene mit einer größeren Vergleichbarkeit weitergeben. Es muss nicht überall unabhängig voneinander das Rad neu erfunden werden. Auch das spricht für den Erhalt einer mittleren Behörde.

Brigitte Speth (SPD): Ich habe zunächst zwei Fragen an Herrn Rombey: Erstens. Nehmen wir einmal an, wir würden die Schulaufsicht mit allen Personen in dem Sinne, wie Sie und andere vorgetragen haben, umbauen und auf die örtliche Ebene, also Kreise und kreisfreie Städte, gehen. Dabei bewegt man einen riesigen Apparat, wobei nicht alle begeistert sind, auf einen solchen Zug aufzuspringen und es mitzutragen. Haben Sie eine Vorstellung davon, wie lange ein solcher Umbau der Schulaufsicht dauern könnte und ob es wichtig wäre, mit Zwischenschritten zu arbeiten, z. B. mit einer Experimentierklausel, die übrigens auch vonseiten des Städtetages vorgeschlagen wird?

Zweitens. Uns wird gesagt, wenn wir das so täten, würde direkt vom Ministerium auf 54 Einheiten zugegriffen bzw. dort würden Informationen und Direktiven, um nicht Befehle zu sagen, ankommen. Dies sei ein erheblicher Steuerungsverlust. Dazu bitte ich um Ihre Einschätzung.

Ausschuss für Schule und Weiterbildung
51. Sitzung (öffentlich)

15.09.2004
me

Drittens an Frau Tölle: In dem Antrag der Koalitionsfraktionen gibt es ein Reizwort. Man soll es auch aussprechen, wenn es schon überall diskutiert wird. Es geht um den Begriff „schulformübergreifend“ bezogen auf eine Organisation auf der örtlichen Ebene. Sie haben eben gesagt, Frau Tölle, dass Sie in Dortmund ein Bildungsbüro haben und dies auf die selbstständige Schule beziehen, aber auch auf solche, die noch nicht selbstständig sind. Das betrifft, wenn ich es richtig verstanden habe, Schulen aller Schulformen. Wie haben es die Schulen empfunden, dass Sie jetzt gemeinsam an einem solchen Bildungsprojekt arbeiten und auch gemeinsam in Bildungskonferenzen sitzen?

Damit verbinde ich die Frage: Glauben Sie oder haben Sie schon Erfahrung, dass Ihre Organisation vor Ort mit Beratungsservice u. a. Teilen die Selbstständigkeit der Schule befördert, also umgekehrt auch Ängste von den Schulen bzw. den Schulleiterinnen und Schulleitern nimmt, die möglicherweise in einem absehbaren Zeitraum Dienstvorgesetzte werden?

Sylvia Löhrmann (GRÜNE): Ich bitte auch Herrn Engelking um Beantwortung dieser Frage, da Sie ein Bildungsbüro im ländlichen Raum haben. Das würde das Bild etwas abrunden.

Wolfgang Rombey (Stadt Mönchengladbach): Frau Speth, wenn man den gesamten Apparat bei der Bezirksregierung sieht und müsste das auf Nordrhein-Westfalen herunterbrechen, wäre das eine Jahrhunderttat. Die Landesregierung hat gerade in diesen Bereichen bei verschiedenen Verwaltungsreformen Probleme gehabt. Deswegen haben wir im Schulausschuss des Städtetages gesagt: Man kann das durch eine Experimentierklausel, so ähnlich wie wir es in der Gemeindeordnung haben, regeln, indem Städte, die schon ein Stück weiter sind, damit beginnen, Pilotcharakter zu erlangen. Nur ist dann auch die Frage der Zeitstrecke zu beantworten: Wie lange wird es die Unterschiedlichkeiten geben, bzw. gibt es auch abhängig von den kommunalen Mehrheiten Unterschiede? Das halte ich für problematisch.

In Mönchengladbach haben wir auch ein Bildungsbüro eingerichtet, um die Beratung und Prozesssteuerung in Gang zu setzen. Dabei sind die Schulaufsichtsbeamten der Bezirksregierung immer eingebunden. Wir haben einen Dezernenten vor Ort. Warum muss es jetzt für vier Realschulen einen Dezernenten geben, der noch fünf andere Kreise bedient? Es kommt darauf an, dass man ein solches Modell vielleicht auch schrittweise umsetzt. Nur, das Ziel muss klar sein, dass man von der dreistufigen zu einer zweistufigen Aufsicht kommen will.

Daneben muss man auch noch - damit komme ich zu Ihrer zweiten Frage, was den Steuerungsverlust angeht - den Paradigmenwechsel ernst nehmen. Wenn ich von Selbstständigkeit von Schule und Outputsteuerung spreche, ist - wie ich das eben schon gesagt habe - die Detailsteuerung der staatlichen Ebene entzogen. Die Schritte müssen vor Ort bezogen auf die örtliche Bildungsklientel entwickelt werden.

Wichtig ist, dass die Standards, die zu erreichen sind, erfüllt werden. Darüber und nicht im Detail wird die Steuerung praktiziert.

Renate Tölle (Stadt Dortmund): Der Begriff „schulformübergreifend“, Frau Speth, ist auf kommunaler Ebene kein Reizwort, denn die Schulen sind, was die Zusammenarbeit mit dem Schulträger betrifft, gewohnt, schulformübergreifend zu den entsprechenden Fragen, die dort diskutiert werden, zusammenzutreffen. Insofern gab es keine Vorbehalte dem Schulträger gegenüber.

Vorbehalte gab es durchaus zu Beginn, als ein schulaufsichtlicher Koordinator in Dortmund eingerichtet wurde. Das ist ein Schulaufsichtsbeamter, der bei der unteren Schulaufsicht angesiedelt und offiziell von der Bezirksregierung für diese koordinierende Funktion benannt wurde. Am Anfang hat es bei den anderen Schulformen durchaus einige Widerstände gegeben. Im Laufe der letzten Jahre haben sich diese aber aufgelöst, weil die Schulen auch durch die regelmäßigen Schulkoordinierungskonferenzen, die wir gemeinsam durchführen, erkannt haben, dass an Sachfragen gearbeitet wird, dass es Ziel des Unternehmens ist, die Schulen mit konkreten Taten zu unterstützen. Die Dortmunder Schulen haben erfahren, dass es diese Unterstützung gibt - manchmal eher von der schulaufsichtlichen, manchmal eher von der Schulträgerseite, aber immer gemeinsam darum bemüht, Lösungen zu finden. Insofern halte ich das für machbar.

Wir kommen dabei an Fragen, die sehr fachlicher Natur sind, häufig auch schulformbezogen. Die Zusammenarbeit mit den zuständigen Dezernenten bei der Bezirksregierung kann als sehr gut bezeichnet werden. Sie sind bei Projekten immer einbezogen und arbeiten regelmäßig in den Projektgruppen mit. IT-/Medien-Berufskolleg ist z. B. im Moment ein großes Projekt in Dortmund. Sie haben gesehen, dass das ein gangbarer Weg ist.

Selbstständigkeit wird aus meiner Sicht dadurch sehr gefördert, dass es solch ein Unterstützungssystem Regionales Bildungsbüro gibt. Offiziell haben wir es erst seit einem Jahr, seit März 2003. Wir stellen eine sehr große Akzeptanz des Regionalen Bildungsbüros bei allen Schulformen fest, weil man sich dort praktische Unterstützung holen kann, sei es die Vermittlung von Partnern für Schul sponsoring, Moderatoren für Qualifizierungsangebote oder Computer, die noch für ein Projekt fehlen. Dort werden konkrete Fragen bearbeitet. Die Schulen haben erfahren, dass man diese Hilfestellung sehr schnell bekommt. Insofern sehe ich dort keine Konflikte.

Das Thema Dienstvorgesetzte war im Modellprojekt „Selbstständige Schule“ am Anfang ein Reizthema. Aus diesem Grund hatten sich sehr viele Schulen nicht beteiligt. In Dortmund sind 27 Schulen am Modellprojekt beteiligt. Wir haben gestern noch in der regionalen Steuergruppe abgefragt, wie der Stand der Dinge ist. Was dieses Thema betrifft, gibt es zurzeit keine Konflikte bei den selbstständigen Schulen; es läuft vernünftig. Ich höre auch von anderen Schulen durchaus Interesse: Könnte man vielleicht doch noch einsteigen? Es scheint nicht ganz so schlimm zu sein, wie wir uns das gedacht haben.

Eine Aufgabe des Regionalen Bildungsbüros ist es, den Erfahrungstransfer zu betreiben; denn es kann nicht sein, dass in einer Stadt wie Dortmund 27 Schulen sechs Jahre lang vor sich hinarbeiten, und in der Region bekommt man davon nichts mit. Eines unserer Hauptthemen ist, dafür zu sorgen, dass dieser Erfahrungstransfer stattfindet, dass wir z. B. bestimmte Qualifizierungsmaßnahmen, die wir im Bereich der Unterrichtsentwicklung durchführen, schon jetzt öffnen, auch für weitere interessierte Schulen, die

z. B. in der Nähe einer selbstständigen Schule liegen, wo sich in bestimmten Bereichen schon Kooperationen ergeben haben.

Marie-Theres Kastner (CDU): An die Vertreter der Kommunalisierung oder Regionalisierung: Es gibt ein paar Schulformen, die kommunal nicht so sehr gebunden sind, sondern nur ihren Sitz in einer Kommune haben. Ich denke z. B. an Berufskollegs oder einen Teil der Sonderschulen, die weit über die eigentlichen kommunalen Grenzen hinausgehen. Wie würden Sie mit solchen Schulen umgehen? Stellt das nicht für Sie ein Problem dar?

Michael Solf (CDU): Herr Dr. Eichert hat vorhin aus seiner baden-württembergischen Vergangenheit heraus die Befürchtung von Prof. Pechstein als unbedeutsam dargestellt. Ich möchte Herrn Prof. Pechstein die Gelegenheit geben, darauf zu antworten.

Gerhard Engelking (Regionales Bildungsbüro Herford): Im Kreis Herford arbeitet die Schulaufsicht vor ihrem fachlichen Hintergrund schulformübergreifend seit 1999 in einem Arbeitskreis mit einer alleinigen Zuständigkeit für Schulen im Kreis Herford. Es gibt keine Zuständigkeit für Schulen außerhalb dieses Kreises. Die Rückmeldungen, auch aus der Bezirksregierung, sind außerordentlich positiv. Das Ganze ist auf der Basis eines Vertrages zwischen der Bezirksregierung und der Region gestaltet.

In Herford gibt es 24 selbstständige Schulen, aber 83, die in einem gemeinsamen Entwicklungsprozess sind. Das muss man sich so vorstellen, dass 83 Schulen ganz intensiv an ihrer Qualität arbeiten und darunter 24 sind, denen das Projekt besondere Optionen einräumt. Das heißt, es gibt einen intensiven gemeinsamen Arbeitsprozess in der Region. Das ist gar nicht anders denkbar, weil das Regionale Bildungsbüro auch die Interessen von zehn Schulträgern bündelt, aus denen der Kreis Herford besteht. Von diesen wird es letztlich getragen.

Ansonsten kann ich an das anschließen, was Frau Tölle gesagt hat, mit einer kleinen Ergänzung: Wir haben im Juli evaluiert, wie die 83 Schulen die Arbeit des Regionalen Bildungsbüros einschätzen, in dem dieser Arbeitskreis der Schulaufsichten ein daran geklicktes Modul ist. Wir haben eine hundertprozentige positive Rückmeldung zu den Leistungen aus dem Büro, vor allen Dingen in der Verbindung der Zusammenarbeit zwischen Schulaufsicht und den regional angelegten Unterstützungsstrukturen. Denn so wie es Kindern und Jugendlichen egal ist, wer für welches System verantwortlich ist, ist es auch den Bürgerinnen und Bürgern im Kreis Herford und vor allen Dingen den Schulen relativ egal, woher eine Unterstützungsleistung kommt. Zentral ist, dass sie kommt und von hoher Qualität ist. Das haben unsere Schulen, also die Lehrerinnen und Lehrer, altersangemessen die Schülerinnen und Schüler wie auch die Eltern im Juli sehr eindrücklich bestätigt.

Wolfgang Rombey (Stadt Mönchengladbach): Gerade das Berufskolleg ist ein gutes Beispiel. Wir haben in Mönchengladbach fünf Berufskollegs: zwei kaufmännische, zwei technische und ein hauswirtschaftliches, wenn ich das in dieser alten Klassifizierung sagen kann. Dafür sind drei Schulaufsichtsbeamte zuständig. Diese sehe ich einmal im

Ausschuss für Schule und Weiterbildung
51. Sitzung (öffentlich)

15.09.2004
me

Jahr. Das ist ein Beispiel dafür, dass auch solche Schulen in einen regionalen Bildungsprozess eingebunden werden müssen. Gerade dort ist die Nähe zur Wirtschaft gefordert. Jetzt stellen die Schulleiter weitgehend den Kontakt her, indem sie in den lokalen von uns geschaffenen Gremien wie dem bildungsfachlichen Meinungsaustausch oder den Regionalkonferenzen mitwirken.

Die Zersplitterung der Schulaufsicht, die fachlich angelegt ist, muss für die allgemeinen Dinge vereinheitlicht werden. Ich habe eben gesagt, dass es, was die fächerspezifische Aufsicht im Detail angeht, auch eine Bündelung mit den Nachbarkreisen der Städte geben kann. Aber die allgemeinen Dinge, wie sich eine Bildungslandschaft entwickelt, wie die Angebote an berufsbildenden Schulen auf die örtliche Wirtschaft abgestellt werden müssen, muss vor Ort entschieden werden. Dafür brauchen wir vor Ort den Gesprächspartner Schulaufsicht.

Prof. Dr. Matthias Pechstein (Europa-Universität Frankfurt/Oder): Ich habe nicht das baden-württembergische Kommunalrecht bei der Hand, um die dortigen Regelungen durchzugehen. Ich schätze, dass die Situation so ist, wie in einer Reihe von anderen Bundesländern, aber eben gerade nicht wie in Nordrhein-Westfalen. In Brandenburg etwa und - wenn ich mich recht erinnere - auch in Rheinland-Pfalz gibt es in der jeweiligen Gemeindeordnung eine Bestimmung, die den kreisfreien Städten auch die Erfüllung von Aufgaben der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde zuweist. In dem Fall ist klar, dass die kreisfreien Städte als staatliche Behörden genauso janusköpfig agieren wie die Landräte.

Eine entsprechende Bestimmung besteht aber im nordrhein-westfälischen Gemeinde-recht nicht mit der Folge, dass die Frage der Einschaltung der kreisfreien Städte in die Erfüllung staatlicher Aufgaben ein eigenes und besonderes Problem ist. Hier schafft das geltende Kommunalrecht in Nordrhein-Westfalen Schwierigkeiten, auf die ich mich ver-anlasst sah hinzuweisen.

Ich darf abschließend Folgendes sagen: Natürlich steht Art. 7 Abs. 1 des Grundgesetz-es nicht einer Kooperation von regionalen Bildungsbüros und staatlicher Schulaufsicht im Weg. Davon kann überhaupt keine Rede sein. Soweit es um die Optimierung von Abläufen u. a. geht, ist das keine Frage. Aber Art. 7 steht mit Sicherheit einer Verunkla-rung der Zurechnungszusammenhänge entgegen. Die Verantwortungstransparenz, die aus einer Kompetenztransparenz resultieren muss und nur daraus resultieren kann, muss in der Tat gewahrt bleiben. Das heißt, man darf nicht regionale Bildungsbüros und Schulaufsicht in einer Weise vermengen, dass nicht mehr klar ist: Was hat der Staat entschieden, und was ist die Entscheidung eines nichtstaatlichen Gremiums, das in an-deren Zurechnungszusammenhängen steht? Das ist ein wichtiger Punkt, der bei diesen Fragen des Zusammenwirkens von Schulaufsicht und regionalen Bildungsbüros zu be-achten ist.

Vorsitzender Dr. Heinz-Jörg Eckhold: Ich sehe keine weiteren Wortmeldungen mehr. Ich bin sicher, dass die Antworten, Statements und Positionsbeschreibungen der Exper-ten in der Diskussion über das Schulgesetz Berücksichtigung finden und auch die juris-

tischen Positionen geklärt werden. Ich danke Ihnen, Frau Tölle und den Experten, dass Sie heute Morgen anwesend waren und Unterstützung gegeben haben.

Ich unterbreche die Sitzung bis 12:30 Uhr. Dann findet der dritte Teil der Schulausschusssitzung statt, in dem es um das Ersatzschulfinanzierungsgesetz geht.

b) Thema "Ersatzschulfinanzierung"

Vorsitzender Dr. Heinz-Jörg Eckhold: Sehr geehrte Damen und Herren! Ich begrüße Sie zu unserem dritten Teil der Schulausschusssitzung.

Wir beginnen nun mit dem Expertengespräch zum Thema Ersatzschulfinanzierung. Mein besonderer Gruß gilt den Experten, die heute angereist sind und uns Rede und Antwort stehen möchten.

Bernd von Blomberg (Johannes Schule Bonn): Meine Damen und Herren! Ich bedanke mich für die Möglichkeit, hier mit Ihnen ins Gespräch zu kommen. Ich möchte das Problem der gesetzlichen Eigenleistung für Ersatzsonderschulen ansprechen und hoffe, Bedenken, die uns immer wieder vorgetragen wurden, ausräumen zu können und um Verständnis für unsere Lage und um Unterstützung werben.

Seit sehr vielen Jahren setzen sich die heilpädagogischen Waldorfschulen um eine gerechte Verteilung der gesetzlichen Eigenleistung ein. Was wir fordern, ist keine Nachschlagforderung, nachdem uns die 1,5%ige Erhöhung erlassen wurde. Denn: Wie verhält es sich überhaupt mit dieser Erhöhung?

Wir hatten am Freitag der vergangenen Woche eine landesweite Vollversammlung aller Eltern und Lehrer der heilpädagogischen Waldorfschulen in Nordrhein Westfalen. Dort wurde der Abend mit einem Zitat aus EFG-Dienstbesprechung 2004 vom 12. und 13. Mai in Bonn/Bad Godesberg – siehe S. 8 – begonnen:

„Wenn aus Gründen der Haushaltskonsolidierung die Eigenleistung der Ersatzschulträger für das Haushaltsjahr 2005 erhöht werden muss, ist vorab auf gesetzlich nicht gebotene Leistungen zu verzichten, so sinnvoll diese Maßnahmen auch sein mögen.“

Es heißt dann weiter, dass die Zuschüsse zu den Verpflegungskosten an privaten Sonderschulen als Ganztagschulen – das sind gerade die Schulen, denen man die 1,5 % erlassen hat – bis auf Widerruf gesperrt sind und dass aus jetziger Sicht nicht mit einer Freigabe der Mittel zu rechnen sei. Das heißt, in zwei Jahren werden wir unsere 1,5 % abgestottert haben. Uns wurde das auch mündlich mitgeteilt. So sieht es mit den 1,5 % aus.

Wir erwarten von den Regierungsparteien, dass nach über 40 Jahren, in denen sich die Schullandschaft nun wirklich verändert hat, von dieser undifferenzierten Betrachtungsweise der Ersatzschulen Abstand genommen wird und dass die Diskriminierung von Behinderten nun ein Ende hat.

Das Problem ist sehr schnell umrissen: In der Primarstufe kommen 24,6 Schüler auf einen Lehrer. Im Sonderschulbereich ist ein Lehrer für 4,2 Kinder aus dem Schwerstmehrfachbehindertenbereich vorgesehen oder ein Lehrer für 6,1 geistig behinderte Kinder.

Bei allen Ersatzschulen als Mieterschulen müssen aber gleichermaßen 15 % gesetzlichen Eigenleistung aufgebracht werden. Das heißt, im Primarbereich tragen also 24,6 Elternhäuser 13 % eines Lehrergehaltes. Im Sonderschulbereich tragen vier Elternhäuser 13 % eines Lehrergehaltes, und im Bereich der geistig behinderten Kinder tragen sechs Elternhäuser 13 % eines Lehrergehaltes. Verstärkt wird dies durch den hohen Stellenzuschlag bei den Ganztagssonderschulen. Den gleichen Effekt haben die hohen Miet- und Raumkosten. Diesbezüglich verweise ich auf unsere Stellungnahme.

Da wir von der Privatschulfreiheit Gebrauch machen, akzeptieren wir durchaus ein eigenes finanzielles Engagement des Schulträgers, aber wir akzeptieren die Übernahme des alten EFG-Paragrafen nicht.

Unsere Eltern haben ein Mitspracherecht bei der Auswahl des Förderortes. Sie können auch gegen ein Gutachten Widerspruch einlegen, aber in eindeutigen Fällen haben sie faktisch keine Möglichkeit, Fördermaßnahmen mit einer bestimmten Schüler-Lehrer-Relation abzulehnen. Das heißt, aufgrund der Behinderung und des diagnostizierten Bedarfs müssen Eltern als Träger der Ersatzschule, die eine staatliche Schule voll und ganz entsetzt, eine so hohe Eigenleistung aufbringen, obwohl laut Grundgesetz niemand wegen seiner in und nach kommen nicht werden darf und obwohl eine Sonderehrung der Schüler nach den Besitzverhältnissen der Eltern nicht gefördert werden.

Unsere Eltern können die Behinderung ihrer Kinder nicht absprechen. Der Sonderschulbesuch wird angeordnet. Es liegt hier keine Freiwilligkeit vor. Nun wird gesagt: Dann sollen sie doch eine staatliche Schule besuchen. – Unsere Ersatzschulen ersetzen anerkannter Weise nun nicht nur staatliche Sonderschulen, sondern sie ersetzen sie mit ihren pädagogischen Konzepten ausgesprochen gut. So liegt mit dieser undifferenzierten Betrachtung der gesetzlichen Eigenleistung ein Verstoß gegen das Grundgesetz vor.

In diesem Zusammenhang wird immer wieder auf die „arme Trägerschaft“ verwiesen und betont, wie gute dieses Instrument auch nach 40-jähriger Verwaltungspraxis gegen eine Existenzgefährdung des Ersatzschulwesens doch sei. Mit diesem Argument wird das eigentliche Problem, nämlich der soziale Missstand überhaupt nicht berührt. Es wurde bei der Gesetzesfassung 1961 weder erkannt noch besprochen. Denn dieses Problem gab es damals noch überhaupt nicht.

Es geht nicht darum, für eine begrenzte Zeitspanne die Eigenleistung auf Kosten der Pädagogik zu senken, um aus einer Existenzgefährdung herauszukommen. Es geht um dauerhafte Beitragsgerechtigkeit.

In anderen Bundesländern wird innerhalb der Ersatzschulen eine Differenzierung vorgenommen. Sonderschulen werden nicht in dem Maße belastet wie in Regelschulen. Aufgrund dieser Regelungen müssen viele Schulen überhaupt keine Elternbeiträge mehr erheben. In Bayern bekommt die Waldorfsonderschule Karl-König-Schule wie alle

anderen heilpädagogischen Schulen alle anerkannten Kosten zu 100 % refinanziert. Es werde keine Elternbeiträge erhoben.

In Sachsen erfolgt bei der Waldorfsonderschule Bonnewitz eine Refinanzierung zu 100 % der Kosten. Es gibt keine Elternbeiträge. Auch bei der Raphael-Schule in Hamburg erfolgt eine 100%ige Refinanzierung der Kosten. Es wird lediglich ein symbolischer Elternbeitrag in Höhe von 15 € erhoben. Auch bei der Martinsschule in Niedersachsen erfolgt eine 100%ige Refinanzierung aller anerkannten Kosten, und der Elternbeitrag wird ausschließlich für den pädagogisch-therapeutischen Bedarf genutzt.

Aus Gründen der Gleichbehandlung hören wir immer, dass diese Herabsenkung der Eigenleistung nicht auf Sonderschulen beschränkt werden dürfe, sondern dass zumindest das Berufskolleg mit berücksichtigt werden müsse. Es ist richtig: Es gibt eine Schüler-Lehrer-Relation von 12:1 im Berufskolleg. Wir können auch das Gymnasium anführen: Dort gibt es eine Schüler-Lehrer-Relation von 14:1.

Aber, meine Damen und Herren, man kann Ungleiches doch nicht gleich betrachten. Eltern von behinderten Kindern haben keine Wahl. Sie müssten gewisse Grundbedingungen akzeptieren. Hingegen muss man sein Kind nicht per Anordnung auf ein Gymnasium oder ein Berufskolleg schicken. Hier kommt doch wieder zum Tragen, dass niemand aufgrund seiner Behinderung benachteiligt werden darf.

Es wird ferner aufgeführt, dass bei Bündelschulen eine differenzierte Betrachtung der Eigenleistung rechnerisch überhaupt nicht möglich sei. Es ist eine recht simple, leicht zu handhabende Rechnung. Da genügt ein Blick in die Statistik, um die Schülerzahl, die Stellenzahl festzustellen. Dann multipliziert man die Stellenzahl mit einem Faktor, ähnlich wie es bei der Errechnung der Pauschale vorgenommen wird, und dann erhält man einen sehr spitz gerechneten Betrag der Eigenleistung für jede Schulstufe. Eine gesetzliche Regelung wird damit ziemlich problemlos möglich werden.

Wir wollen nun keine Lösung wie die Waldorfsonderschule. Wir wollen nach all den Jahren im Kampf um Gerechtigkeit eine Lösung für alle Sonderschulen. Denn die Ordenschulen sind genauso betroffen wie wir. Dort löst man das Problem mit Gehaltseinbußen bei den Lehrkräften. Aber das ist wohl keine Lösung.

Die meisten Sonderschulen werden eigentlich gar nicht berührt, da in der Regel die Landschaftsverbände die gesetzliche Eigenleistung übernommen haben. Insofern geht es nicht um eine Verfassungsfrage, ob ein bestimmtes Eltern-Lehrer-Trägermodell zu bevorzugen sei. Diese Frage ergibt sich eigentlich überhaupt nicht.

Wir sehen die Finanznöte des Landes. Ich möchte einen Vorschlag machen: Man muss nicht von heute auf morgen zu einer Regelung kommen; sie kann gestreckt sein. Aber es sollte eine gesetzlich verankerte differenzierte Betrachtung der Ersatzschulen und Sonderschulen vorgenommen werden. Was wir brauchen, ist eine Perspektive. Es darf nicht sein, dass 40 Jahre Unrecht weiterhin aufrechterhalten bleiben.

Dr. Peter Südbeck (Johannes-Schule Bonn e. V.): Sehr geehrter Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Ich hoffe, dass ich auf einige drängende Probleme aufmerksam machen kann, und ich bin hier Vertreter der Elternschaft der Johannes Schule Bonn.

Ich bin Vater zweier Söhne. Der eine Sohn ist fünf Jahre alt und normal entwickelt, der andere Sohn ist sieben Jahre alt und schwer behindert. Er ist von der Amtsärztin, also von einer kommunalen staatlichen Institution für die Johannes Schule Bonn empfohlen worden. Denn dort könne seinem Förderbedarf am besten nachgekommen werden. Also besucht er diese Schule. Als Eltern haben meine Frau und ich eine gesetzliche Eigenleistung in Höhe von 170 € zu erbringen. Würde ich meinen Sohn auf eine Ersatzschule anderer Art bringen, wären höchstens 60 € an gesetzlichen Eigenleistungen zu erbringen. Ich sehe natürlich einen großen Unterschied in der Höhe dieser Zahlen. Der Grund für diesen Unterschied liegt darin, dass es bisher in der gesetzlichen Regelung nur einen einzigen Refinanzierungsschlüssel gibt, der pauschal angewendet wird und nicht nach der Wesensart der beiden Kinder unterscheidet. Hier wird also meiner Meinung nach wesentlich Ungleiches, was man auch sehen kann, in der Frage der Beschulung gleich behandelt. Das ist eine Ungerechtigkeit, und es ist im Grundgesetz auch verboten. Denn wesentlich Ungleiches darf nicht gleich behandelt werden. Hier muss man die Differenzierung sehen. Der Schulträger unserer Schule sind die Eltern.

Wir sind 135 Elternhäuser, und wir bilden eine wirtschaftliche Solidargemeinschaft, um diese gesetzliche Eigenleistung aufzubringen. Wir haben einen Regelbeitrag, den möglichst jedes Elternhaus erbringen soll. Es sieht aber so aus, dass rund 30 % diesen Regelbeitrag nicht erbringen können. Die Tendenz steigt. Sie können sich dies sicherlich vorstellen. Denn die Eltern, für die ich hier stellvertretend spreche, werden auch in anderen Bereichen finanziell belastet. Sie werden aber nicht nur finanziell belastet, sondern sie werden auch in der Organisation der Betreuung und in dem Vorantreiben möglicher Therapien mit teilweise sehr unklaren Diagnosen belastet. Von daher stellte die Erziehung eines schwer behinderten Menschen hin zu einem möglichst selbstständigen integrierten Wesen unserer Gesellschaft eine sehr große Aufgabe dar. Und zu diesen Anstrengungen kommt noch in die ungerechte finanzielle Belastung hinzu.

Aufgrund der Tatsache, dass rund 30 % den Regelbeitrag nicht erbringen können, befindet sich unsere Solidargemeinschaft an der Grenze der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Wir versuchen, möglichst viele Kosten durch praktische Eigenarbeit z. B. im Schulgebäude, in den Außenanlagen, in der Unterstützung der pädagogischen Arbeiten und letztendlich auch durch mein Auftreten hier zu kompensieren. Aber auch hier sind uns Grenzen gesetzt. Diese sind erreicht.

Unserer Meinung nach besteht dringender Handlungsbedarf, um die jetzige ungerechte und auch nicht länger tragbare Regelung auf irgendeine Weise gerechter und tragbarer zu machen. Wie dies geschehen kann, ist schon ein wenig angedeutet worden. Dies kann auch in bilateralen Gesprächen weiter vertieft werden. Wir stehen Ihnen für konstruktive Gespräche gerne zur Verfügung.

Jens Müller-Hansen (Johannes-Schule Bonn): Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Ich bedanke mich, dass wir heute die Möglichkeit haben, Stellung zu nehmen. Ich habe den trockenen Teil übernommen, nämlich darüber nachzudenken, was unserer Meinung nach verfassungsrechtlich geboten wäre. Insofern entschuldige ich mich für den einen oder anderen formalen Gesichtspunkt. Ich habe einen autistischen Sohn, und wir als Eltern kämpfen an diesen formalen Fronten, weil es häufig um unklare Rechtsbegriffe geht.

In einem Schreiben des Ministeriums geht es um die Angemessenheit der Tragepflicht. Darauf kann es aus unserer Sicht nur eine Antwort geben: Die Angemessenheit muss so sein wie bei jedem nicht behinderten Kind. – Eine andere Logik wäre für mich nicht nachvollziehbar. Denn das Bundesverwaltungsgericht sagt, dass die Angemessenheit dem Staat viel Ermessensspielraum lässt. Dann hat der Staat sein Ermessen zu sehr eingeschränkt, weil er die Schule zugelassen hat. Es ist an der Zeit, die Angemessenheit dem Gleichheitssatz, der Chance zur beruflichen Ausbildung und der Chance zur Gleichbehandlung zu genügen. Angemessen ist es aus unserer Sicht nicht, ein drei- bis vierfach höheres Schulgeld – und ich rede hier bewusst von Eigenträgerbeitrag – abzuverlangen. Wir können einfach nicht mehr. Wir können auch sagen, wann diese Schiene ausgereizt ist und dann 100 bis 120 Schüler „auf dem Markt sind“ – wie man so schön sagt.

Das heißt, eine Gleichstellung in der Belastung gebietet sich aus der Gleichstellung der Kinder in der Förderung mit allen anderen Kindern. Da ist es unerheblich, ob vom Berufskolleg oder von anderen die Rede ist. Denn in unserer Situation gibt es nur die eine Aussage, dass nur diese Schule die sachgerechte Förderung bietet.

Also, da die staatlichen Schulen die Förderung unsere Kinder nicht wahrnehmen können, frage ich mich, zu welchem Ergebnis ich käme, wenn unsere Kinder keine Johannes Schule mehr hätten. Das passt nicht zusammen. Man könnte darüber juristisch 100 Seiten schreiben, aber man käme immer zu dem Ergebnis, dass Kinder ordnungsgemäß und fürs Leben fit gemacht werden müssten.

Das spart uns als Steuerzahler – das sage ich als jemand, der einen Beruf ausübt – und der Gesellschaft viel an Betreuungskosten, wenn die Selbstständigkeit in früheren Jahren gefördert wird. Genau dieser Gesichtspunkt ist der für mich entscheidende. Der Ermessensspielraum des Staates hinsichtlich seiner Versorgungsverpflichtung muss so ausgeübt werden, dass die Kinder optimal gefördert werden. Vor dem Hintergrund, dass diese 5 Millionen € aufgrund unseres Vorschlages als Sonderschulaufwendung entstehen könnten, können wir steuerliche Abschreibungsmöglichkeiten, die wir in der Presse verfolgen können, schon lange nicht mehr nachvollziehen.

Unsere Bitte besteht darin, mit uns gemeinsam einen Weg zu suchen, wie Elternhäuser, die Schulen tragen und hinter denen keine Institutionen stehen, eine angemessene Finanzierungsmöglichkeit eingeräumt bekommen. Es gibt Möglichkeiten durch eine differenzierte Betrachtung, und wenn man bei den Pauschalen die differenzierte Betrachtung für die Kinder anwendet, dann muss es auch hier möglich sein. Und es gibt Möglichkeiten steuerlicher Art.

Diese drei Ebenen habe ich bis vor in den Stellungnahmen gefunden. Ich habe auch keine Gedanken dazu gefunden. Ich möchte alle auffordern, mit diesem Problem für die Kinder sachgerecht und kreativ umzugehen. Lassen Sie uns gemeinsam Wege finden. Denn manchmal ist man als Eltern ganz schon verzweifelt, wenn man abends vor dem Scherbenhaufen steht, der tagsüber passiert ist. Wir brauchen keine zusätzlichen Lasten. Die Angemessenheit lässt sich sehr einfach begründen. Denn der Ermessensspielraum ist aufgrund der Genehmigung der Schule und aufgrund des Feststellens, dass wir Kinder haben, die nicht anderes gefördert worden sind, eher geeignet, als den juristischen oder andere Wege zu ergreifen. Ich glaube, dass wir gemeinsam Wege finden

können und müssen, um diese Differenzierung in irgendeiner Form für alle nutzbar zu machen.

Annegret Keisers (Direktorin beim Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen):
Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Unsere schriftliche Stellungnahme liegt Ihnen vor.

Im Jahr 1997 stellte der Landesrechnungshof bei einer Bezirksregierung unverträglich hohe Arbeitsrückstände im Bereich der Ersatzschulfinanzierung fest. Von den Ersatzschulträgern vorgelegte Jahresrechnungen waren zum Teil über Jahre nicht geprüft worden. Insgesamt waren Abschlagszahlungen in Höhe von rund 1,86 Milliarden DM nicht abgerechnet. Aus diesem Grund hat der Landesrechnungshof im Jahr 1998 eine Querschnittsuntersuchung bei allen oberen Schulaufsichtsbehörden durchgeführt, um festzustellen, ob die Bearbeitungsrückstände bei der Bezirksregierung auf Organisationsmängel oder auf der Regelungslage beruhten.

Der Landesrechnungshof hatte dazu die einzelnen Schritte der Zuschussgewährung nachvollzogen: vom jährlichen Antrag des Schulträgers über die Prüfung der Antragsunterlagen durch die Bezirksregierung, den darauf basierenden monatlichen Abschlagszahlungen, der Vorlage der Jahresrechnung, deren Prüfung vor Ort, die zwei Jahre nach dem jeweiligen Haushaltsjahr abgeschlossen sein muss, bis hin zur endgültigen Festsetzung des Zuschusses.

Die Untersuchung ergab im Wesentlichen: die Ersatzschulfinanzierung erfolgte auf der Basis sehr komplizierter, detailgenauer Regelungen im Ersatzschulfinanzgesetz, den umfangreichen Verwaltungsvorschriften und Anlagen dazu sowie einer Vielzahl sonstiger Vorschriften, auf die verwiesen wurde und die für die öffentlichen Schulen galten. Auf diese Weise sollte sichergestellt werden, dass sich die Ersatzschulfinanzierung am Maßstab öffentlicher Schule orientierte.

Auf dieser Basis erfolgte grundsätzlich eine Spitzabrechnung. Der Schulträger wies für eine Vielzahl von Positionen seine tatsächlichen Ausgaben nach. Jeder einzelnen Position wurden dann die fiktiven Ausgaben öffentlicher Schulen gegenübergestellt. Die einzelnen Positionen wurden addiert und um etwaige Einnahmen gekürzt. Von dem Saalbau trug das Land 85 bis 98 %, nach Leistungsfähigkeit des Schulträgers unabhängig davon, ob der Schulträger Gebäude und Einrichtung stellte oder anmietete.

Besonders aufwendig war die Personalkostenberechnung. Sie beanspruchte bis zu zwei Drittel des Zeitaufwandes.

Zunächst musste für jede Schule der Stellenrahmen für den normalen Unterricht und für etwaige Mehr- und Ausgleichsbedarfe nach den Vorgaben für die öffentlichen Schulen ermittelt werden. Innerhalb dieses Rahmens wurde für jeden Bediensteten individuell berechnet, wie er im öffentlichen Dienst gestellt wäre. Dies bezog sich auf die Besoldung/Vergütung, auf alle Nebenleistungen wie insbesondere die Beihilfen, aber auch Umzugskostenvergütung, Trennungsschadensersatz usw. Für ehemalige Planstelleninhaber – das sind die Bedienstete mit beamtenähnlichen Anstellungsverhältnissen – waren zudem die Versorgungsbezüge zu berechnen. Insbesondere Versorgungsbezüge und Beihilfen bereiteten allen Beteiligten auch Schwierigkeiten.

Bei den Sachausgaben erwies sich immer wieder als besonders schwierig, dass es im öffentlichen Schulbereich zum Teil keine vergleichbaren Sachverhalte – z. B. Mieten – gab, sodass von den Sachbearbeitern Einzelfallentscheidungen zu treffen waren.

Bei allen Schulaufsichtsbehörden waren Arbeitsrückstände festzustellen, wenn auch in unterschiedlichem Umfang. Die vorgegebene Frist, nach der zwei Jahre nach dem Rechnungsjahr vor Ort geprüft sein muss, war nirgendwo eingehalten worden. Insgesamt waren 241 Jahresrechnungen nach Ablauf dieser Frist noch ungeprüft. Die DV-Unterstützung war insgesamt unzureichend.

Ein vom Landesrechnungshof durchgeführter Vergleich, der die von den Ersatzschulträgern in ihre Hausunterlagen eingestellten Ausgaben, soweit sie vergleichbar waren, auf die Ausgabe je Schüler umrechnete, ergab ein sehr differenziertes Bild. Die Ausgaben lagen nicht nur schulformübergreifend sehr weit auseinander, sondern wiesen auch innerhalb derselben Schulform sehr große Bandbreiten auf.

Der Landesrechnungshof hat aus seinen Feststellungen im Wesentlichen folgende Schlüsse gezogen:

Die Arbeitsrückstände bei der Ersatzschulfinanzierung beruhten vorübergehend auf der zu großen Regelungsdichte und nicht auf Organisationsmängeln. Die einzelnen Sachbearbeiter mussten einer Reihe sehr komplizierter Aufgaben Gebiete abdecken, für die sonst jeweils „Spezialisten“ eingesetzt werden. Insgesamt erschien die Ersatzschulfinanzierung viel zu aufwendig. Unter den gegebenen Rahmenbedingungen und der beabsichtigten weiteren Personalreduzierung bei den Bezirksregierungen erschien eine gesetzeskonforme Aufgabenerledigung zumindest langfristig nicht mehr gewährleistet. Dies ist eine Einschätzung, die übrigens von allen Bezirksregierungen in geteilt wurde.

Der Landesrechnungshof hatte angeregt, die derzeitigen bis ins Einzelne gehenden Regelungen durch eine weitgehende Pauschalierung zu ersetzen.

Das Schulministerium hat den Ausführungen des Landesrechnungshofs überwiegend zugestimmt und mitgeteilt, es beabsichtige, das derzeitige System auf der Basis des finanziellen Status quo im Konsens mit den Ersatzschulträgern durch eine umfassende und einfach zu handhabende Pauschalierung zu ersetzen. Ein solches System sei wegen des unterschiedlichen Ausgabeverhaltens der Ersatzschulträger völlig neu zu konzipieren. Um entstehende Härten abzufedern, müssten großzügige Übergangsfristen eingeplant werden.

Bereits Ende 1999 legte das Ministerium eine so genannte Machbarkeitsstudie I vor, nach der nicht eine, sondern mehrere Pauschalen nebeneinander vorgesehen waren, die sich insgesamt aber zu einem Vollpauschalierungssystem zusammenfügten; Spitzabrechnungen waren grundsätzlich nicht mehr vorgesehen.

Auf dieser Basis durchgeführte, sehr sorgfältige Alternativberechnungen für alle Ersatzschulen ergaben jedoch deutliche Verwerfungen gegenüber dem Status quo einzelner Schulen. Dies führte zu ergänzenden Regelungen in einer Machbarkeitsstudie II. Aber auch auf dieser Grundlage konnte kein allgemeiner Konsens mit den Ersatzschulträgern hergestellt werden. Dies betraf insbesondere die Pauschalierung von Personalkosten.

Ausschuss für Schule und Weiterbildung
51. Sitzung (öffentlich)

15.09.2004
fi

Dementsprechend waren in der später vorgelegten „Projektstudie“, die die Machbarkeitsstudien ablöste, bis auf einen kleinen Teilbereich keine Personalkostenpauschalen mehr enthalten. Diese Projektstudie ist – wenn auch noch mit Änderungen – zur Grundlage des jetzt vorgelegten Gesetzentwurfes geworden.

Der Landesrechnungshof hat die jeweiligen Vorgehensschritte kritisch begleitet und dem Ministerium z. B. nach Vorlage der Machbarkeitsstudie II mitgeteilt, er befürchte, dass erneut ein zu kompliziertes Zuschusssystem entstehe.

Diese Bedenken begegnet auch der nun vorgelegte Gesetzentwurf, nach dem die besonders aufwendige Spitzabrechnung der Personalkosten weitgehend beibehalten wird. Die für die übrigen Ausgaben vorgesehenen Pauschalierungsregelungen erweisen sich bei näherer Betrachtung auch noch als sehr detailliert, zumal das Gesetz noch durch Ausführungsvorschriften zu konkretisieren ist.

Gleichwohl ist nicht zu verkennen, dass die Entwurfsregelungen – wenn sie so beschlossen werden – zur Verwaltungsvereinfachung beitragen werden, z. B. durch die Aufgabenverlagerungen im Beihilfe- und Versorgungsbereich und den vereinfachten Verwendungsnachweis für bestimmte Ausgaben. Die gegenseitige Deckungsfähigkeit der Pauschalen und ihre begrenzte Übertragbarkeit ermöglichen eine flexiblere Bewirtschaftung.

Fazit: Der Gesetzentwurf beinhaltet kein einfach zu handhabendes Pauschalierungssystem, wie es zunächst auch vom Schulministerium angedacht war. Er ist jedoch ein erster Schritt in die empfohlene Richtung.

Sibrand Foerster (Ev. Kirche im Rheinland): Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Ich möchte eine Vorbemerkung machen: Sie haben heute zum Expertengespräch eingeladen. Deswegen bin ich davon ausgegangen, dass Sie uns als Experten und weniger als Vertreter von Institutionen sprechen wollen. Das muss ich sagen, weil ich keine schriftliche Stellungnahme mitgebracht habe, die ich im innerkirchlichen Bereich hätte abstimmen müssen. Dann müsste ich auch anmerken, dass die Katholische Kirche nicht vertreten ist. Dann müsste ich mir über den Ablauf der Veranstaltung Gedanken machen, da sich der Hauptteil der Ersatzschulen in katholischer Trägerschaft befindet. Wir sind eher Juniorpartner mit weniger Schulen. Ferner befindet sich ein Großteil der Schulen in der Trägerschaft karitativer und diakonischer Einrichtungen, die eigentlich für sich selber sprechen müssten, damit die Probleme hier richtig wahrgenommen würden.

Insofern finde ich die Logik der Einladungsliste nicht nachvollziehbar, und daher bitte ich noch einmal um Entschuldigung, dass ich nichts Schriftliches vorbereitet habe. Ich hätte lieber auf Fragen reagiert, als hier einen geschlossenen Sachvortrag zu bieten.

Frau Keisers hat die Problemlage beschrieben, unter der wir vor Jahren angetreten sind, um dieses komplizierte System vereinfachend zu gestalten, und zwar so, das nicht von vornherein der Verdacht besteht, das Land wolle zulasten von Einrichtungen sparen, sondern dass man vielmehr versucht, das vorhandene Geld sachgerechter einzusetzen. Wir wollten, dass das Geld einfach an die Leute gebracht wird, ohne diesen administrativen Aufwand zu haben, den Sie zu Recht kritisieren. Denn wir sagen: Auch

wir müssen diesen administrativen Aufwand betreiben, und eigentlich ist es überhaupt nicht nachvollziehbar, was auf diesem Sektor passiert.

Es ist etwas gelungen, was auch die Abgeordneten zur Kenntnis nehmen müssen: Wir haben im Konsensverfahren und nicht in Divergenzen gearbeitet. Das heißt, wir haben unendlich viel Zeit und Mühe investiert, um gemeinsam zu analysieren und um gemeinsame Sachaussagen zu finden, zu denen eigentlich alle Träger stehen können. „Eigentlich“ sage ich, weil wir vor dem Problem stehen, dass wir auf der Basis eines Status quo verhandelt haben. Es hieß, wir könnten umorganisieren, aber es dürfe auf keinen Fall teurer werden.

Das Vorgehen in der Denkweise des Status quo bereitet Probleme, die vom Bereich der Sonderschulen vorgetragen werden und die ich vertiefen muss, weil es eigentlich nur der halbe Schritt ist. Wer über eine Pauschalierung redet und versucht, vereinfachte Verfahren zu finden, der muss gründlicher vorgehen und überlegen, wie man eine Pauschalierung für alle so gestalten kann, dass sie funktioniert.

Hier sehe ich das erste Problem, das ich Ihnen nicht vorenthalten will: Eine Pauschalierung, die auf diesem Wege betrieben wird, braucht Vertrauen, und die letzten gesetzgeberischen Eingriffe, die hier stattgefunden haben, vernichten jedes vorhandene Vertrauen. Ich sage das so deutlich, weil wir ein Problem damit haben, dass sie für 2005 einfach 1,5 % streichen, gleichzeitig aber sagen, wir sollten Vertrauen in das Pauschalierungsverfahren haben, es werde schon irgendwie gehen.

Ich sage Ihnen ganz klar: Die Evangelische Kirche sieht darin ein Problem, weil die 1,5 % nicht vorhanden sind. Wir müssen diese 1,5 % finden, und wir können sie nur im Darlehenswege finden. Sie wissen, dass die Entwicklung der Kirchensteuern wie die der Landessteuern katastrophal ist. Wir haben also nicht das Geld, um auszugleichen. Wir haben seit wenigen Tagen eine weitere Vorgabe, im Bereich unserer Schulen noch einmal 400.000 € aus dem Haushalt zu streichen. In Westfalen sind es 750.000 €. Wir wissen nicht, wie wir zurzeit vorgehen sollen.

Im Augenblick wollen wir nicht den Weg gehen, Schulen dichtzumachen und an den Staat abzugeben; das wäre die einfachste Form. Man muss sich die finanziellen Konsequenzen der Sache vor Augen halten, um zu wissen, worüber wir reden müssen. Halten Sie sich Folgendes vor Augen: Bei einem dreizügigen Gymnasium mit 750 Kindern beträgt der Eigenanteil an den Personalkosten zurzeit 300.000 €. Und wenn man die Investitionen ehrlich rechnet, beträgt der Abschreibungsersatz 600.000 € bei einem Neubau in Höhe von 15 Millionen €, um das Schulgebäude auf Dauer zu erhalten.

In dem 6%igen direkten Eigenanteil, über den wir immer sprechen, wird nur der kleine Betrag berechnet. Der große Betrag ist völlig außen vor, weil sich das Land bei den Baukosten und -investitionen vornehm zurückhält und diese Dinge nur unzureichend bedient. Wenn dies so weitergeht und man nicht endlich anfängt, die Dinge anders und neu zu ordnen, werden wir in absehbarer Zeit die Katastrophe über das ganze Land sehen, weil kein Träger diese Situation durchhalten kann. Außerdem wird kein Träger die Schule auf die grüne Wiese aus eigenen Mitteln setzen können. Es geht nicht mehr.

Also: Wenn Sie über eine Pauschalierung in diesem System reden, dann müssen Sie anfangen, grundsätzlich neu zu denken. Sie können nicht so tun, als könne man über

die Pauschalen den administrativen Aufwand beseitigen und die Schulen vorwärts bringen, sodass sie lebensfähig sind.

Wenn Sie sich die Schulen in diakonischer Trägerschaft oder Ordensschulen anschauen – das haben wir gemacht, um zu wissen, worüber wir reden –, werden Sie feststellen, dass sich auch diese Schulen an der Grenze ihrer Leistungsfähigkeit befinden. Irgendwann bricht dieses System zusammen, wenn man nicht damit beginnt, die Frage der investiven Aufwendungen näher zu betrachten.

Denn die jetzt gewährten 1,8 % auf den Neubauwert sind leider nur der Tropfen auf den heißen Stein. Unsere finanzielle Situation wird dadurch erschwert, dass z. B. durch die Brandschutzaufgaben von staatlicher Seite ein Riesenproblem entstanden ist. Wir haben Aufwendungen in Millionenhöhe in die Schule zu stecken, und wir wissen nicht, woher wir das Geld bekommen, weil es keine Refinanzierung gibt. Es gibt auch nicht folgenden Grundgedanken: Wenn der Staat Auflagen macht, die erfüllt werden müssen, dann muss er sich an den investiven Kosten zumindest anteilig beteiligen. – Diese „Vorrede“ musste ich halten, damit Sie die Dimension des Problems erkennen.

Wir reden heute über die Pauschalierung der erforderlichen Zuschüsse für die Schulen. Im Personalbereich bekommen wir die Sache über die Lehrer-Schüler-Relation sogar mit einer Gesamtpauschalierung in den Griff, weil sich im Gesamtsystem Schule finanzielle Differenzen zwischen einzelnen Lebensalterstufen von Beamten ausgleichen lassen.

Die Frage kann man genau betrachten: Wir haben bei unseren Überlegungen die Bezahlung A 14 und die siebte Dienstaltersstufe zugrunde gelegt. Dann kommen sie einigermaßen über die Runden. Die Situation, dass der gesamte Lehrkörper älter wird und Neueinstellungen nicht vorgenommen werden, führt dazu, dass das Geld nicht reichen wird. Das ist eine ganz einfache mathematische Überlegung, und sie führt dazu, dass der große Schulträger Katholische Kirche sagt, dass er sich dieses System nicht leisten könne. Denn das Risiko einer solchen Pauschalierung ist zu hoch, als dass es die Katholische Kirche eingehen könnte.

Also, hinsichtlich der Personalkosten kann ich sagen, alles sei lösbar, aber man muss überlegen, wie man die Risiken begrenzen kann. Das war uns im Status-quo-Verfahren so nicht möglich. Wenn es eine politische Öffnung gäbe, könnte man darüber reden. Dann könnte man überlegen, wie man es anders machen kann.

Auch der Sachkostenbereich ist relativ einfach zu berechnen. Sie wissen, dass zwischen Personalkosten und Sachkosten eine Relation von 80 % zu 20 % besteht, wenn man die Betriebskosten mit 100 % angesetzt. Wenn Sie auf 80 % Personalkosten 25 % pauschalierte Sachkosten draufschlagen, müsste es in etwa stimmen. Dieser Satz liegt aber über den Zahlen, die wir im konkreten Verfahren finden, und er ist wirklich ein Problem, wenn wir Überschüsse produzieren. Dann werden Abgeordnete unruhig und denken: Die verdienen offenbar daran. – Ich kann Sie beruhigen: Niemand von uns verdient etwas daran. Die Frage ist nur, ob der Eigenanteil bei sechs oder 20 % liegt. Und wenn sie ehrlich die Bauinvestitionen umrechnen, dann liegen Sie bei 20 % und nicht bei 6 %. Das ist das Problem, und dieses Problem muss man sich vor Augen führen, wenn man entscheidet.

Die Pauschalierung ist an sich etwas Sinnvolles. Wenn sie aber wie im Entwurf stattfindet, dann werden Sie vor dem Problem stehen, dass Sie Einsparungen eher vermindern. Denn wir können bei den Sachkosten sagen, wo wir sparen können. Das ist ganz einfach: Die großen Blöcke im Sachkostenbereich machen die Energiekosten und die Reinigungskosten einer Schule aus. – Die Energiekosten können Sie nur senken, wenn Sie Investitionen vornehmen. Wenn Sie Eigeninvestitionen vornehmen und das Land spart, ist es keine Form von vernünftigem Sparen. Dann verbrauchen wir die Energie lieber so wie bisher und bekommen sie konkret refinanziert. Also, wenn man sich für die Pauschalierung entscheidet und sie mit einer Eröffnung für günstiges Verhalten kombiniert, dann kann es funktionieren. Der Schritt, der jetzt in der Gesetzgebung eingebaut ist, ist eigentlich nur ein halber Schritt. Denn eine Pauschale muss eine Pauschale sein. Wenn eine Pauschale gegengerechnet wird und administrativen Aufwand im Prüfen verursacht, dann kann man es von vornherein lassen. Dann muss man dieses Verfahren eigentlich nicht ändern, weil sonst die Frage im Raum stünde, ob das Land diese Einsparungen will.

Zu den Sonderschulen. In diesem Bereich sieht man den Umfang des administrativen Wahnsinns auf die Spitze getrieben; ich sage dies bewusst mit dieser Schärfe. Wir machen bei den Sonderschulen etwas, was kaum zu verstehen ist. Wir schauen nämlich, wie viel der Träger der Sonderschule im eigenen Bereich zulässigerweise ausgeben darf, damit er bis auf 6 % seine Schule finanziert bekommt. Anschließend verhandelt der Träger der Schule mit dem Träger der Maßnahme – das kann der Landschaftsverband oder die kommunale Stelle sein – über schulische Restkosten. Vor dem Hintergrund der Finanzkraft der Kommunen weiß man, wie schwierig dieses Geschäft mittlerweile geworden ist. Denn auch die Kommunen tun immer so, als würde man ihnen das Geld aus der Tasche ziehen, wenn etwas teurer wird. Die Ursache liegt aber in diesem nicht geregelten System, das auf zwei Schienen steht und in dem prüfende Beamte sitzen, um zu sehen, wie es läuft.

Ich empfehle Ihnen, sich dies anhand von Beispielen anzuschauen. Unsere Hinweise auch während der Pauschalierungsgespräche mit dem Ministerium – das will ich hier lobend betonen – lauteten: Wenn das System. Nehmt eine Subventionierung der Sonderschulen bis auf 2 % Eigenanteil vor. Denn die 2 % wird der Sonderschulträger noch mit der zuständigen Stelle verhandeln können. Die 6 % sind eine Überforderung. Seht zu, dass ihr Vereinfachungen in das System einbaut, die es handhabbar machen, weil es an den Grenzen der Leistungsfähigkeit angekommen ist.

Wir haben seit 20 oder 25 Jahren ein Vorbild. Seit Anfang der 80er-Jahre werden die Sonderschulen, die im berufsbildenden Bereich mit der Behindertenintegration gefahren werden, jedes Jahr obligatorisch auf 1 % runtersubventioniert. Allerdings sind dies Maßnahmen in Verbindung mit der Arbeitsverwaltung, und in diesem Bereich hat man früher damit angefangen, anders zu denken.

Einen ärgerlichen Punkt stellen die Schülerfahrkosten dar. Auch dies ist wegen des administrativen Aufwandes nicht zu verantworten. Diese Schülerfahrkostenregelungen sind aus meiner Sicht sittenwidrig. Sie erfordern von uns einen Aufwand, der unglaublich ist, und man muss sich dabei Folgendes klarmachen: Ersatzschulträger müssen im Grunde genommen den gesamten administrativen Aufwand aus der eigenen Tasche

bezahlen. Das heißt, es ist unser Geld, das vom Land aus produziert wird, ohne dass wir etwas davon haben. Wir dürfen nämlich nur feststellen, wie viel Geld wir zusätzlich für die Schülerfahrkosten ausgeben können. Ich bin dafür, dass man es anders macht. Es gab einmal Überlegungen zu einer einheitlichen Schülerbeförderung für ganz Nordrhein-Westfalen. Es ist eine Umwegfinanzierung über die Schülerbeförderung zugunsten von kommunalen Unternehmen, die den Transport von Menschen gewährleisten müssen. Man kann es durch direkte Fördersysteme einfach machen, als über den Umweg der Ersatzschulträger solche Dinge zu produzieren, die einfach nur unglaublich viel Geld kosten.

Ich habe vorhin schon das Problem der Energiekosten angesprochen und möchte es noch einmal deutlich sagen: Wir können uns viel vorstellen, was man noch an Einsparungen erfinden kann. Wir haben im Konsensverfahren 420 Schulen, für die der Landesrechnungshof die Refinanzierungsdaten für fünf Jahre im Überblick zur Verfügung gestellt hat, betrachtet und geschaut, wo man eingreifen kann. Da bieten sich viele Möglichkeiten. Wenn man das System öffnete, um erzielbare Einsparungen in das System zurückzuführen, könnte man Investitionen treiben, um die Schulen lebensfähig zu machen.

Die jetzt vorgesehenen Regelungen sind aus der Sicht unserer Trägerschaft, aber auch aus Sicht der Katholischen Kirche – ohne dass ich jetzt für sie spreche – im Prinzip vernünftig. Wir haben es im Konsens entwickelt. Wenn es so zum Gesetz wird, ist es ein tragbarer Schritt. Es ist nicht der ideale Schritt. Wir hätten uns gerne etwas anderes vorgestellt, damit man die wirklichen Probleme angeht und in anderer einfacherer Form regelt. Wenn man sich in dieser Weise bewegen würde, wäre dies sicherlich sinnvoll. Andernfalls müsste nach 2005 der Schritt nochmals versucht werden, und vielleicht könnte man dann auch bessere Ergebnisse erzielen.

Vorsitzender Dr. Heinz-Jörg Eckhold: Ich möchte für das Protokoll Folgendes feststellen: Die Fraktionen haben sich auf zwei Experten pro Fraktion geeinigt. Die Experten hat der Vorsitzende einzuladen. Er hat keinen Einfluss darauf zu nehmen, wer eingeladen wird.

Wir haben uns auf die Form des Expertengesprächs gewählt, weil die Abgeordneten dann mit Experten diskutieren können. Hätten wir die Form der Anhörung gewählt, hätten wir alle Verbände einladen müssen.

Dr. Richard Landl (Arbeitsgemeinschaft Waldorfpädagogik): Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Der Begriff „Konsensgespräch“ ist schon oft gefallen, und ich möchte insofern sagen, dass auch wir als Waldorfschulen ganz im Konsens mit dem stehen, was Herr Foerster gerade dargestellt hat. Ich möchte einige Tupper zu diesem Bild dazustellen.

Wir hätten die Möglichkeit, ein wirklich zukunftsweisendes Werk zu schaffen, wenn man nicht gewisse Chancen verpasst. Als wir als Waldorfschulen vor mehr als drei Jahren mit in die Gespräche hineingegangen sind, hatten wir große Erwartungen, weil es um eine echte Pauschalierung aller Kosten ging. Zunächst war das Signal seitens des Ministeriums so klar, dass wir dachten, es sei das Anliegen des Ministeriums.

Ausschuss für Schule und Weiterbildung
51. Sitzung (öffentlich)

15.09.2004

fi

Wie sahen die erhofften Verbesserungen aus? – Es ging um die Vereinfachung der Verwaltung auf beiden Seiten, also auf der Seite der Prüfbehörden und auf der Seite der freien Träger. Herr Foerster hatte die Schülerfahrtskosten erwähnt. Wir müssen als Waldorfschulen – wir unterliegen besonderen Schwierigkeiten, weil wir aus weiten Landesteilen Schüler haben – in der Regel eine halbe Verwaltungskraft einstellen, die nur die Schülerfahrtskosten bearbeitet. Dies sage ich, um die Dimension der Kosten klar zu machen. Diesbezüglich haben wir uns sehr viel erhofft.

Zweitens hofften wir, dass bei gleich bleibendem Finanzvolumen weitestgehende finanzielle Gestaltungsräume geschaffen würden, damit man den vorhandenen Topf möglichst sinnvoll und besser als jetzt einsetzen kann.

Nun stellt sich die Frage: Wie sieht das Ergebnis aus? – Ich möchte jetzt nicht auf die einzelnen Stufen – Frau Keisers hat dies bereits getan – eingehen, sondern auf das, was jetzt vorliegt.

Ich glaube, die freien Träger haben sich vom Ministerium ernst genommen gefühlt, da wirklich umfangreiche Gespräche stattgefunden haben und weil wir den Eindruck hatten, dass unsere Argumente angekommen sind. Ich persönlich hatte ein sehr positives Gefühl, das aber einen erheblichen Dämpfer durch die Erhöhung der Eigenleistung im nächsten Jahr bekommen hat. Das ist wirklich ein deutlicher Vertrauensverlust gewesen, und dieser ist nach wie vor da, weil man nicht weiß, was die Zukunft bringt. Die Kassenlage wird schließlich nicht üppig werden. Vielleicht werden wir noch ganz andere Durststrecken durchmachen müssen.

Zum Gesetzeswerk. Die Pauschalierung der Sachkosten macht einen Bereich von 20 % der anerkannten Ausgaben aus. Das heißt, der Gestaltungsspielraum ist enorm eingeschränkt worden. Es sind eben nicht mehr 100 %, sondern 20 %. Wir als Waldorfschulen bedauern das außerordentlich, und wir hatten uns einen ganz anderen Effekt davon versprochen, wenn der einzelne Träger eigenverantwortlich gestalten kann.

Ein weiteres Problem – das ist wahrscheinlich ein spezielles Problem der Waldorfschulen – bezieht sich auf die Verwaltungsvereinfachung, und zwar im Bereich dessen, wo der Nachweis geführt werden muss, dass eine zweckentsprechende Mittelverwendung stattgefunden hat. Im Gesetzentwurf steht, dass für unsere Träger, die keine anerkannte Prüfungsstelle haben, ein Wirtschaftsprüfungsgutachten vorliegen muss, damit man nicht der bisherigen Prüfung unterliegt.

Unsere Schulen werden solch ein zusätzliches Gutachten nicht bezahlen können. Schon jetzt lautet die Rückmeldung der meisten Schulen, dass sie beim alten System bleiben werden. Jeder, der eine Einzelfallprüfung erlebt hat, weiß, wie aufwendig eine solche ist.

Zur Übertragbarkeit der Haushaltsmittel von einem Kalenderjahr in das nächste Kalenderjahr. Es ist doch deutlich, dass darin ein ganz wesentlicher Gestaltungsraum liegt, weil das Schuljahr eben nicht das Kalenderjahr ist. Also, das Gestaltungsjahr ist ein anderes als das Rechnungsjahr. Die Beträge resultieren nicht daraus, dass man sie erspart hat, sondern sie gehören zum Gestaltungsspielraum dazu. Dass an dieser Stelle – dies stand nicht in dem Papier, das ursprünglicher Konsens war – das Land nun denjenigen, der diesen Gestaltungsspielraum voll nutzt, bestraft, indem ihm von diesem Ü-

Ausschuss für Schule und Weiterbildung

15.09.2004

51. Sitzung (öffentlich)

fi

bertrag 50 % abgezogen werden, ist für mich völlig unverständlich. Ich habe es bis heute nicht verstanden, dass derjenige, der diese Spielräume zu nutzen versucht, in dieser erheblichen Form belastet wird.

Zur Eigenleistung der Sonderschulen; dazu ist schon einiges gesagt worden, sodass ich es nicht vertiefen muss. Diese Richtung, die jetzt eingeschlagen worden ist, halte ich generell für ein zukunftsweisendes Konzept. Aber: Wenn die Politiker jetzt nicht ihre Gestaltungsmöglichkeiten einsetzen, um zentrale Dinge zu gestalten, wird zwar ein richtiger, aber nur ein kleiner Schritt gemacht. Wir leben gesamtgesellschaftlich nicht mehr in einer Zeit, die es uns gebietet, kleine Schritte zu machen. Denn wir sehen – das wurde von verschiedensten Seiten betont –, dass wir einen Systemwechsel brauchen. Insofern möchte ich die gestaltenden Politiker bitten, den Mut zu finden, das Ziel konkret anzugeben und nicht in die ferne Zukunft zu verschieben.

Christian Lucas (Bundesgeschäftsführer des Bundesverbandes Deutscher Privatschulen): Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Ich greife das Wort Zielstellung auf. Mein Vorredner sprach von der Zielstellung, und man muss darauf zu sprechen kommen, dass wir nicht nur aufgrund der Ergebnisse der verschiedenen internationalen Studien wissen, dass allein die Pluralität im Schulwesen und der Wettbewerb der Schulsysteme zunächst einmal ganz wichtige Voraussetzungen für Innovation und Qualität.

Eine richtig verstandene Pluralität muss ausdrücklich auch die Angebote der Schulen in freier Trägerschaft einbeziehen. Diese Pluralität dokumentiert nicht nur Art. 7 Abs. 4 des Grundgesetzes, sondern wir haben eine Reihe von Artikeln, die dieses deutlich machen. Als Stichwort nenne ich das Elternrecht und die Religionsfreiheit sowie die Berufsfreiheit.

Das Grundgesetz, meine Damen und Herren, gewährleistet im Rahmen dieser Schulfeldvielfalt die Schule in freier Trägerschaft, die neben und anstelle staatlicher Schulen öffentliche Bildungsaufgaben gleichrangig erfüllt. Das bedeutet: Elternwahlrecht, allgemeine Zugänglichkeit und inhaltliche Freiräume sind zu gewährleisten, und dies muss sich auch in der Finanzierung der freien Schule widerspiegeln.

Jedes Bundesland hat ausreichende Zuschüsse zu leisten. Bedenken sehe ich hier in zweierlei Hinsicht.

Das erste Bedenken betrifft das Finanzierungssystem. Es wurde bereits mehrfach angedeutet, dass man mit dem Bedarfsdeckungsverfahren bzw. dem Defizitdeckungsverfahren eigentlich nicht zufrieden sein kann. Denn bei diesen Verfahren dient als Maßstab und Höchstgrenze der Bedarf der entsprechenden staatlichen Schule. Oder anders ausgedrückt: Eine Schule in freier Trägerschaft erhält eigentlich nur dann die volle Finanzierung, wenn sie ein Abbild der staatlichen Schulen ist. Ich will auf den Verwaltungsaufwand, der damit zusammenhängt, gar nicht eingehen.

Aus diesem Grund hat sich ein Finanzierungssystem, nach dem feste Pauschalsätze für die Schule in freier Trägerschaft gewährt werden, bewährt. Dieses ist auch in den meisten Bundesländern so der Fall. Dann können nämlich die Schulen in freier Trägerschaft

Ausschuss für Schule und Weiterbildung
51. Sitzung (öffentlich)

15.09.2004

fi

frei entscheiden, wie diese Gelder im Rahmen des eigenen Schulkonzepts eingesetzt werden können.

Deshalb ist es natürlich grundsätzlich zu begrüßen, dass hier Ansätze im Schulgesetzentwurf vorhanden sind, also im Bereich der Sachkosten und der Personalkosten. Aber es ist völlig klar – das wurde heute bereits mehrfach gesagt –: Es muss sehr bald eine Gesamtpauschalierung eingeführt werden, weil nur auf diese Art und Weise die Schule in freier Trägerschaft ihrem eigentlichen Auftrag gerecht werden kann, nämlich anders zu sein und Alternativen zu bieten.

Das zweite Bedenken betrifft die ausreichende Finanzierung. Sie gehen davon aus, dass das Land Nordrhein-Westfalen 85 bis 94 % der Kosten übernimmt. Ich möchte bezweifeln, meine Damen und Herren, dass die Zuschüsse 85 bis 94 % der gesamten Kosten ausmachen.

Das Bundesverfassungsgericht hat in zwei wichtigen Urteilen festgestellt, dass nicht nur Finanzierungen zu den laufenden Personal- und Sachkosten, sondern auch zu den Errichtungs- und Einrichtungskosten zu leisten sind. Diese Errichtungs- und Einrichtungskosten sind nicht – wie es häufig dokumentiert wird – allein dem Gründungsengagement zuzurechnen. Es ist richtig, dass ein gewisses und vorübergehendes finanzielles Engagement in der Gründungsphase dem Träger abverlangt werden darf, nicht aber auf Dauer und vor allem nicht für den späteren laufenden Betrieb.

Regelungen, die den laufenden Betrieb der Schule zusätzlich belasten, entsprechen nicht den vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Grundsätzen. Hier muss dann obligatorisch ein pauschaler Aufschlag auf die ohne Baukosten errechnete Regelfinanzierung erfolgen. Insofern entspricht § 110 des Gesetzentwurfs nicht diesen Grundsätzen.

Ich möchte noch ein Wort zum laufenden Schulbetrieb sagen. Man muss wissen, dass Schulen in freier Träger lediglich über zwei Quellen zur Finanzierung des laufenden Betriebs Vergnügen: Das ist zum einen der Landeszuschuss und zum anderen die Eigenleistung. Diese Eigenleistung muss eine Schule in freier Trägerschaft nicht etwa aus dem eigenen Vermögen erbringen, sondern nur dadurch, dass sie die Eltern sozialverträglich belastet. Beispielsweise erfolgt dies durch Schulgeld.

§ 105 Abs. 6 ist zu entnehmen, dass kein Schulgeld erhoben werden kann, weil es abgezogen wird. Dann müsste der Zuschuss höher ausfallen. Der Hinweis auf Kredite, Sponsoring oder gar Spenden, meine Damen und Herren, die als Zuschüsse Dritter betrachtet werden, dürfen – auch hierzu hat sich schon das Bundesverfassungsgericht geäußert – nicht zugrunde gelegt werden, weil man mit diesen Einnahmen nicht regelmäßig und zuverlässig kalkulieren kann.

Zur Berechnung der Kosten. Diesbezüglich wurde immer wieder von den Gerichten deutlich gemacht, dass die Berechnung sämtlicher Kosten des entsprechenden staatlichen Schülers – also Sachkosten, Personalkosten um Investitionskosten – zu erfolgen hat und dass es vor allem die Aufgabe des Landes ist, dafür zu sorgen, diese Kosten transparent zu machen.

Es gibt inzwischen eine Reihe von Gutachten, z. B. für die Länder Baden-Württemberg, Hamburg, Hessen und Niedersachsen. Dort werden diese Berechnungen wohlgemerkt

in allen drei Kostenbereichen von der verantwortlichen Politik im Wesentlichen nachvollzogen und akzeptiert.

Die verschiedenen Gutachten zeigen beispielsweise für den Bereich Gymnasialbereich, Sekundärstufe II, auf, dass die Jahreskosten pro Schüler in etwa vergleichbar sind. Sie liegen etwa bei 7.000 €, und man ist sich in diesen Bundesländern auch einig, dass diese Kostenpositionen im Laufe der Zeit nachgebessert werden müssen, weil es gerade im Sachkosten- und Investitionsbereich schwierig ist, alle Kosten aus den verschiedenen Etats – soweit sie überhaupt vorhanden sind – zu bestimmen.

In Hamburg hat man sich hinsichtlich der Gebäudekosten so geholfen, dass man kalkulatorische Mieten zugrunde gelegt hat und diese Miete auf die Regelfinanzierung draufgesattelt hat.

Zur Situation in Nordrhein-Westfalen. Die jüngste Veröffentlichung der Kultusministerkonferenz zu den Zuschüssen zeigt, dass Nordrhein Westfalen für den Gymnasialbereich, Sekundarstufe II, pro Kopf und Jahr durchschnittlich 4.500 € zahlt. Dies deckt sich auch mit dem entsprechenden Runderlass, wie ich festgestellt habe.

Diese KMK-Tabelle zeigt auch, dass in Hamburg dies annähernd auch so gilt. Jetzt ist folgender Vergleich in höchstem Maße aufschlussreich: Alle Parteien im Land Hamburg und die Regierung haben festgestellt, dass der derzeit geltende Schülerbetrag eben nur 65 % der Kosten eines entsprechenden staatlichen Schülers ausmacht, während man hier in Nordrhein-Westfalen bei einer ähnlichen Summe davon ausgeht, dass dies 85 bis 94 % sind. Daraus folgere ich, dass das Land hier die Kostenwerte im staatlichen Schulbereich überprüfen müsste, und dazu ist das Land auch verpflichtet, wie es immer wieder die Gerichtsbarkeit festgestellt hat.

Das Land Hamburg hat aus der Rechtsprechung die Konsequenz gezogen und gesetzlich festgelegt, diesen Prozentsatz von 65 % kontinuierlich bis zum Jahre 2010 auf 85 % zu steigern. Das wären nach dem heutigen Wert rund 5.700 € pro Schüler und pro Jahr.

Die Differenz von 15 %, meine Damen und Herren, wird zum einen durch die Eigensparnis bei den Schulen in freier Trägerschaft und zum anderen durch ein sozialverträgliches Schulgeld abgedeckt.

Natürlich muss man deutlich machen, dass das Land gewaltig sparen würde, selbst wenn 85 % der Kosten gezahlt würden. Das ist ein nicht zu verachtender Nebeneffekt, obwohl sich Schulen in freier Trägerschaft nicht aus fiskalischen Gründen, sondern aufgrund unserer Verfassungssituation rechtfertigen.

Nur wenn die Finanzierung der Betriebskosten von Schulen in freier Trägerschaft so, wie ich es eben dargestellt habe, gesichert ist, sind wir in der Lage, ein plurales Schulwesen zu entwickeln, in dem Schulen in staatlicher und freier Trägerschaft im Wettbewerb stehen und damit gemeinsam einen wesentlichen Beitrag für Innovation und Qualität leisten.

Dirk Norpoth (Herder-Schule, Wuppertal): Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Ich spreche hier in meiner Eigenschaft als Vorstandsmitglied des Verbandes Deutscher Privatschulen in Nordrhein Westfalen und nicht als Vorsitzender der Arbeitsge-

meinschaft freier Schulen, der ich auch bin. In dieser Funktion bin ich berechtigt, im Namen aller Trägergruppen dem Ministerium für die zurückliegenden Konsensgespräche zu danken. Dass sie nicht in voller Form zum Erfolg geführt haben, liegt an den Beschränkungen, die Folge des finanziellen Status quo sind.

Ich möchte in Erinnerung rufen, dass die Finanzhilfe in Nordrhein-Westfalen drei Besonderheiten aufweist. Erstens sind die erforderlichen Zuschüsse zur Durchführung der Aufgaben und zur Erfüllung der Pflichten in Nordrhein Westfalen in der Landesverfassung verankert; das ist in keinem anderen Bundesland der Fall. Die Ersatzschulen sind berechtigt, zulasten des Staates auf die Erhebung von Schulgeld zu verzichten. Und Nordrhein Westfalen gewährt als einziges Bundesland – vermutlich verfassungswidrig – keine direkten Baukostenzuschüsse.

Vom Landesrechnungshof wurde bereits darauf hingewiesen, dass wir hier eine unglaubliche Reglementierungsdichte haben, was dazu führt, dass der Verwaltungsaufwand sehr hoch ist. Es führt auch dazu, dass die Gestaltung der Personalverhältnisse und die finanzielle Ausstattung der Schule keinen Spielraum mehr für die Träger bedeutet. Dies ist für die freien Schulen von besonderer Bedeutung. Das hat Folgen. Denn diese Struktur führte dazu, dass nicht mehr die Gleichwertigkeit im Vordergrund steht, sondern die Gleichartigkeit mit der entsprechenden staatlichen Schule.

Der finanzielle Status quo im Rahmen der Ersatzschulfinanzreform führte dazu, dass die Forderungen der Ersatzschulträger, die in den letzten Jahren vorgetragen wurden, nicht in vollem Umfang erfüllt wurden. Denn die Pauschalen setzen sich als Durchschnittswerte gedeckelter Einzelpauschalen zusammen. Es fehlt eben die Basis der Vergleichbarkeit mit dem staatlichen Schulsystem.

Pauschalen müssen so auskömmlich sein, dass das Verfassungsgebot auf die erforderlichen Schulzuschüsse auch auf die Einzelschule erfüllt wird.

Die Machbarkeitsstudie I hat diese Voraussetzungen erfüllt. Man hat aber dann festgestellt, dass es zu teuer für das Land wurde. Sie wurde deshalb zurückgewiesen. Pauschalen müssen aber gegenseitig voll deckungsfähig sein, wenn sie Sinn machen sollen; das gilt auch für die Personalkostenpauschale.

Etwaige Gewinne durch sparsames Wirtschaften, durch Naturalspenden für einen PC-Raum beispielsweise müssen in voller Höhe in das nächste Schuljahr übertragen werden können. Oder es müssen Rücklagen gebildet werden können.

Wenn man zu einer Vollpauschalierung übergehen sollte, muss gesichert sein, dass der freie Träger die Gestaltung der Personalverhältnisse sowie die Festlegung der Tarifordnung festlegen kann. Es muss aber auch der fiktive Kegel der vergleichbaren staatlichen Schule erkennbar sein.

Das Land kann die Personalkosten seines Schulsystems ziemlich genau ermitteln. Die tatsächlichen Sachkosten liegen im Dunkeln. Nur auf einer solchen Basis wäre eine korrekte Berechnung der Sachkostenpauschale möglich. Das neue kommunale Finanzsystem – ab 2007 verbindlich – wird uns dabei helfen, die exakten Schülerkosten auf kommunaler Ebene zu ermitteln.

Es geht nicht nur darum, dass die exakten Schülerkosten zugeordnet werden können, sondern auch darum, dass durch eine kaufmännische Buchführung die Bewertung der städtischen Grundstücken und des Schulraums und auch die Abschreibung exakt ermittelt werden kann.

Bei einem Gymnasium als Ersatzschule mit etwa 1.000 Schülern kommt man nur auf anerkannten Kosten von etwa 5 Millionen €, von denen zurzeit 94 % in der Regel als Eigenleistung erbracht werden müssen. Das sind etwa 300.000 €.

Die tatsächlichen Kosten eines Gymnasiums mit etwa 1.000 Schülern betragen aber 7 Millionen €. Diese 2 Millionen € Differenz werden zurzeit nicht refinanziert. Wenn man diese 7 Millionen € auf die 1.000 Schüler umrechnet, kommt man auf den Betrag, den Herr Lucas eben schon angesprochen hat, nämlich den, den die anderen Bundesländer ermittelt haben; das sind etwa 7.000 € pro Schüler.

Wir sehen in der Reform der Ersatzschulfinanzierung einen Schritt in die richtige Richtung, dem weitere folgen müssen. Dazu gehört auch, dass einzelne Kostenblöcke in Zukunft in die Ersatzschulfinanzierung mit aufgenommen werden müssen. Dazu gehören Overhead-Kosten. Die Verwaltung der Ersatzschulen erfolgt zum großen Teil inzwischen in Form der Selbstausbeutung des Schulleiters oder verschiedener Lehrer.

Es muss also eine Analogie zum Schulverwaltungsamt bzw. zum Stadtbetrieb Schulen hergestellt werden. Die Abschreibung von ihren Grundstücken und Gebäuden nach kaufmännischer Buchführung muss erfasst werden. Marktmieten müssen die Besonderheit von Schulraum berücksichtigen und nicht einfach mittlere Büromieten darstellen. Es muss in Zukunft direkte Baukostenzuschüsse in der Höhe von mindestens 40 % geben, und dieser Prozentsatz müsste auch für die Schuleinrichtungen in gleicher Höhe aufgewendet werden.

Ich sagte anfangs, dass die Ersatzschulen zulasten des Landes auf die Erhebung von Schulgeld verzichten könnten. De facto ist das überall so. Also müsste das Land einen direkten Schulgeldersatz pro Kopf und Schüler zahlen, der bei zwischen 50 und 100 € liegt.

Der Vorsprung, den die Ersatzschulfinanzierung in den 50er- und 60er-Jahren gegenüber anderen Bundesländern aufwies, ist inzwischen aufgezehrt. Das heißt, dieser zusätzliche Beitrag, den die Landesregierung in der Vergangenheit an die Ersatzschulträger gezahlt hat, ist nicht mehr vorhanden und müsste exakt in einer Summe festgestellt werden.

Prof. Dr. Bernhard Stür: Herr Vorsitzender! Meine sehr geehrten Damen und Herren! Ich beschränke mich in meinen Ausführungen auf verfassungsrechtliche Fragestellungen, also nicht auf die Frage, wie man ein Schulgesetz machen könnte und was politisch erwünscht wäre, sondern nur auf die Frage, ob der jetzt vorliegende Entwurf verfassungsrechtlich in Ordnung ist oder ob ihm Bedenken entgegenstehen.

Die Verfassung hat in Art. 8 Abs. 4 eine besondere Garantie des Ersatzschulfinanzwesens und der Ersatzschulen, und danach haben die genehmigten Privatschulen Anspruch auf die zur Durchführung ihrer Aufgaben und zur Erfüllung ihrer Pflichten öffentlichen Zuschüsse. Damit ist den Privatschulen ein verfassungsrechtlich gewährleistetetes

Ausschuss für Schule und Weiterbildung

15.09.2004

51. Sitzung (öffentlich)

fi

Recht gegeben, sich weitgehend aus staatlichen Leistungen zu finanzieren. Dies ist eine Besonderheit in den Ländern; vor allem die bundesrechtliche Garantie im Grundgesetz geht nicht so weit. Insofern kann auch nicht die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts oder des Bundesverwaltungsgerichts herangezogen werden – es gibt zwei Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts, auf die schon verwiesen worden ist –, weil die Garantie in der Landesverfassung weiter geht.

Nun haben wir eine Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs in Münster vom 1983. Dort ging es um die Frage, das Finanzierungssystem von bisher 15 % – aber mit der Möglichkeit der Bereitstellung von Schulräumen zu 7 % und die Schuleinrichtungen zu 2 % abzuziehen – in eine Förderung umzustellen, die diese Abzugsmöglichkeit nicht mehr beinhaltet, sondern statt dessen über einen generellen Pauschaleigenanteil von 10 % verfügt.

Das Verfassungsgericht Nordrhein-Westfalen hat nun zwei Gesichtspunkte hervorgehoben, die zur Verfassungswidrigkeit dieser Regelung geführt haben. Zum einen muss der Gesetzgeber selbst die Regelungen regeln. Er darf sie nicht der Ministerialverwaltung im Erlasswege überlassen, sondern der Gesetzgeber muss selbst den Rahmen bestimmen. Zum anderen muss ein auskömmlicher Zusammenhang zwischen den Aufwendungen einerseits und den gewährten Zuschüssen andererseits bestehen.

Hier hat es das Verfassungsgericht für verfassungswidrig gehalten, dass man den Eigenanteil, der bei diesem Modell auf bis zu 6 % fallen konnte, auf 10 % angehoben hat. Man hat den Gesetzgeber verpflichtet, in derartigen Fällen einer Schlechterstellung dies im Einzelnen zu begründen, und man hat es für nicht ausreichend angesehen, auf allgemeine Haushaltsengpässe hinzuweisen.

Insofern bedarf es einer verfassungsrechtlichen Prüfung, die sehr sorgfältig auch die Begründungen des jeweiligen Gesetzes mit überprüft. Und ein weiteres kommt hinzu: Wenn sich Härten ergeben, müssen Härteklauseln bzw. Übergangsregelungen hinein. – Dies ist zunächst einmal der verfassungsrechtliche Rahmen, vor dem wir uns bewegen.

Die Verfassungsmäßigkeit des vorgelegten Gesetzentwurfes wird also im Wesentlichen davon abhängen, ob sich die jeweiligen Regelungen auch sachgerecht und plausibel begründen lassen und ob Härten in dieser Umstellung vermieden werden. Vor diesem Hintergrund kann man zunächst einmal die Botschaft verkünden, dass eine Pauschalierung von bestimmten Teilen oder sogar des gesamten Aufwandes nicht verfassungswidrig ist. Man kann durchaus zu Pauschalierungen kommen; wir kennen dies von der Gemeindefinanzierung, in der auch pauschaliert wird. Insofern ist der Grundansatz in diesem Gesetz verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

Die Landesverfassung schreibt auch nicht vor, in welchem Umfang nun nach tatsächlichen Kosten abgerechnet wird und in welchem Umfang pauschaliert werden kann. Dies alles ist Spielraum des Gesetzgebers und der Meinungsbildung in der Gesellschaft, aber keine Verfassungsfrage. Insofern kann ich keine verfassungsrechtlichen Aussagen darüber treffen, ob der Gesetzgeber hätte weitergehen können, wie es hier vielfach angeregt wird. Denn dies ist keine verfassungsrechtliche Frage.

Auch die Beibehaltung des bisherigen Zustandes würde ich nicht als verfassungswidrig, sondern eher als unpraktisch bezeichnen, weil er zu viel Verwaltungsaufwand darstellt.

Von daher hat der Gesetzgeber einen deutlichen Beurteilungsspielraum, ob er überhaupt – und in welchem Umfang – zu Pauschalierungen kommt.

Allerdings müsste man sich fragen, ob bei dieser Pauschalierung irgendjemand unter die Räder kommt. Wenn es so wäre, dass durch diese Pauschalierung tatsächliche Kosten bei weitem nicht mehr aufgefangen werden können und sich Diskrepanzen zwischen der Pauschalabgeltung und den tatsächlichen Kosten ergeben, und wenn man auch bei sachverständiger Würdigung sagen müsste, eine Ausgabe, die aus dem Ruder laufen würde, sei angemessen, dann müsste mit Härteklauseeln gearbeitet werden.

Das heißt: Wenn man das Gesetz auf den Weg bringt, muss man darauf achten, dass man die Pauschalen sachlich begründen und an Zahlen nachweisen kann. Man muss darauf achten, dass man bei den Pauschalen nicht zu sehr von der Wirklichkeit abweicht und dass die Pauschalen dem Mitteleinsatz und den Aufwendungen entsprechen. Auch diesbezüglich hat gerade das Bundesverfassungsgericht sehr viel Arbeit vom Gesetzgeber gefordert: Dieser kann nicht einfach über den Daumen gepeilt arbeiten, sondern er muss Pauschalierungen auf der Grundlage eines Sachverhaltes treffen, der sehr sorgfältig ermittelt und abgewogen ist.

In welchem Umfang dies geschehen ist und ob es hier Disharmonien zwischen den Pauschalen und den tatsächlich entstehenden Kosten gibt, kann ich so nicht beurteilen. Ich habe bei der Anhörung den Eindruck, dass sich Vertreter verschiedener Institutionen für eine generelle Erhöhung der Quote einsetzen, dass aber gegen die Pauschalierung selbst Einwendungen nicht im Vordergrund erhoben werden.

Ich kann verfassungsrechtlich nur auf dem Stand von 1983 arbeiten. Damals hat der Verfassungsgerichtshof das damalige System in der alten Form für verfassungsmäßig zulässig erachtet, und von daher wäre dies auch heute noch für mich verfassungsrechtlich die Ausgangsbasis für die Frage, inwiefern der Eigenanteil der privaten Schulen anzusetzen wäre.

Ich habe mich in meiner These 12 dafür eingesetzt, dass diese gesetzlichen Neuregelung von einer Art Monitoring begleitet werden, also einer begleitenden Kontrolle unterzogen werden, wie sich die Ausgaben entwickeln und ob die Pauschalen auch auskömmlich sind. Es müsste im Gesetzgebungsverfahren möglicherweise überlegt werden, ob bei den Abweichungen zwischen den Pauschalen und den tatsächlich berechtigterweise durchgeführten Ausgaben größere Verwerfungen bestehen.

Im Übrigen habe ich vor einigen Monaten in einem anderen Text etwas kritisch zum Haushaltsbegleitgesetz 2004/2005 und den Erhöhungen des Eigenanteils Stellung genommen. Dies möchte ich hier in Erinnerung rufen. Ich halte dieses Haushaltsbegleitgesetz nach wie vor für nicht mit der Verfassung vereinbar.

Der Schwerpunkt im weiteren Gesetzgebungsverfahren könnte in der Frage liegen, wie hoch die tatsächlichen Kosten sind und ob die Pauschalen auskömmlich sind.

Zur Experimentierklausel. Dass im Personalbereich auf freiwilliger Grundlage eine Vollpauschalierung erfolgt, halte ich für verfassungsrechtlich in Ordnung. Insofern könnte man auch in diesem Bereich mit einem Monitoring die Auswirkungen des Gesetzes begleiten.

Vorsitzender Dr. Heinz-Jörg Eckhold: Nun haben wir alle Experten gehört. – Ich erteile nun Herrn Schlebusch das Wort.

Hans-Martin Schlebusch (CDU): Meine Damen und Herren! Herr Foerster hat angeregt, grundsätzlich neu zu denken, und Herr Dr. Lieberich ist wegen der Konsensgespräche bereits gelobt worden. Nun möchte ich ihm anhand von Fragen sein Sündenregister vorhalten, das auch der VDP in mehreren Punkten belegt hat.

Zur Gleichwertigkeit. Der VDP hat gesagt, dass die Schulen in freier Trägerschaft und die Schulen in staatlicher Trägerschaft das öffentliche Schulsystem darstellen. Warum möchten Sie eigentlich, dass diese Forderung in Punkt 2 des Schulgesetzes hineingebracht wird? – Wenn die rot-grüne Landesregierung dies verinnerlicht hätte, dann wäre es nicht zu dieser Erhöhung der Eigenleistung im Hinblick auf den Haushalt 2005 gekommen. Herr Prof. Stüer hat dies auch als verfassungsrechtlich bezeichnet. Also: Warum wollen dies der VDP und die Evangelische Kirche?

Zur Pauschalierung im Bereich der Personalkosten. Ich habe in der letzten Anhörung vorgetragen, was die Katholische Kirche dazu vorgeschlagen hat. Herr Stüer, auf Seite 13 heißt es:

“Die in § 106 Abs. 1 des Entwurfs enthaltene Alternativregelung nach Maßgabe nachstehender Vorschriften entweder nach den erforderlichen tatsächlichen Ausgaben oder in Form von Kostenpauschalen macht erneut deutlich, dass Kostenpauschalen nicht als erforderliche tatsächliche Ausgaben zu bezeichnen sind. Sie fallen dadurch nicht unter die Verfassungsgewährleistung des Erforderlichen und können bereits deshalb als materiell verfassungswidrig angesehen werden.“

Ich stelle diese Fragen nur deswegen, weil der Vertreter der Katholischen Kirche, der immerhin 180 Ersatzschulen vertritt, diese Sache hier nicht vortragen konnte. Wie sehen Sie das? – Denn Sie sagen in Ihrem Punkt 4, dass die verfassungsrechtliche Garantie in Art. 8 Abs. 4 der Landesverfassung über die bundeseinheitliche Regelung hinausgeht.

Der Vertreter des VDP und Herr Lucas haben verlangt, dass es ein Gutachten zur Feststellung der tatsächlichen Vollkosten eines staatlichen Schülers in Nordrhein-Westfalen geben soll. Dann soll es darum gehen, ob es Anhaltspunkte dafür gibt, ob die Landesregierung einen Zuschuss von 85 oder 94 % gewährt.

Frau Keisers, Sie haben gesagt, im Ergebnis werde ein sehr kompliziertes Regelwerk durch ein anderes auch noch sehr komplexes Regelwerk ersetzt, weil man die Personalkosten nicht pauschalieren könne. Diese Personalkosten stellen immerhin fast 80 % dar. Wenn man Angaben über die Schülervollkosten hätte, käme man zu einem einfacheren Defizitdeckungsverfahren. Warum haben Sie als Landesrechnungshof dies nicht schon längst vom Land verlangt?

Zum „administrativen Wahnsinn“, den Herr Foerster angesprochen hat. Ich spreche die Senkung auf 2 % an. Ich habe in den Unterlagen des VDE gefunden, dass 73 von 726 Sonderschulen in privater Trägerschaft sind. Wie wird es dort derzeit gehandhabt? – Und der Vertreter der Waldorfschule hat gesagt, er wolle keine isolierte Lösung

für den Bereich seiner Schule haben. Er möchte vielmehr eine generelle Regelung. Wie sieht die gegenwärtige Situation aus?

Hinsichtlich der Baufinanzierung möchte ich darauf hinweisen, dass es auch in anderen Bundesländern mittlerweile erhebliche Anstrengungen gibt. Diese 45 % sind ein Schnitt von dem, was in anderen Bundesländern entsprechend gemacht wird, und diejenigen, die dies angesprochen haben, möchte ich bitten, die Argumentation darzustellen, dass bei einer Gleichwertigkeit der Schulen die Eigenfinanzierung der Baumaßnahmen genauso wie der Pauschalbetrag beim GFG für die öffentlichen Schulen auch für die Schulen in freier Trägerschaft sein muss.

Christian Lucas (Bundesgeschäftsführer des Bundesverbandes Deutscher Privatschulen): Zur Gleichwertigkeit. Dies ergibt sich nicht nur aus dem Grundgesetz, sondern wir müssen auch bildungspolitisch und schulpolitisch argumentieren. Es geht schließlich um die Qualität unseres Bildungswesens, und diesbezüglich ist es inzwischen kein Geheimnis mehr, dass in einem Wettbewerb verschiedene Systeme darum ringen, bestmögliche Qualität zu produzieren. Das ist natürlich nur möglich, meine Damen und Herren, wenn eine Schule in freier Trägerschaft anders sein kann und andere Dinge ausprobieren kann. Das ist wichtig. Denn sonst gibt es keinen Wettbewerb.

Das kennen wir aus anderen Ländern wie beispielsweise Skandinavien oder Holland. Diesbezüglich muss ich Sie nicht mehr überzeugen. Allerdings darf die Finanzierung genau diese Situation nicht verhindern. Aus diesem Grunde haben wir vorhin für eine Pauschalkostenregelung plädiert, um den Freiräumen den Schulen in freier Trägerschaft entgegenzukommen.

Bezüglich Hessen hat man versucht, alle Kosten herauszurechnen – auch die Kosten der Einrichtung. Ich mache noch einmal deutlich, was das Bundesverfassungsgericht sagt: Die Einrichtung ist eine Voraussetzung für die Genehmigung als Ersatzschule. Aber der Träger ist nicht allein in der Lage, finanziell die Voraussetzungen für die gleichwertige Einrichtung zu schaffen. – Aus diesem Grunde ist das Land verpflichtet, die Einrichtungen usw. mitzufinanzieren. Wegen der Kameralistik ist es etwas schwieriger. Man kann dies alles nicht so genau belegen, aber es gibt Tendenzen und Überlegungen, die kaufmännische Buchführung einzuführen.

In Hessen hat man bei diesen Überlegungen gesagt: Wir wollen die tatsächlichen Kosten herausrechnen. Dann schauen wir uns einfach an, was derzeit bezahlt wird. – Dann muss man ehrlich sein und sagen: Das sind gar nicht die 80 %, von denen immer gesprochen wird; da bezog man sich nur auf die Personalkosten. Nein, dann sind es nur 60 %, die wir tatsächlich zahlen.

Der Einstieg in das richtige Finanzierungssystem ist das eine, aber das bedeutet noch lange nicht, dass man zu Erhöhungen kommt. Wir wissen es: Die Haushaltslage ist schwierig, aber man muss zunächst das System haben, und dann muss man sehen, ob es der Haushalt im Laufe der Zeit hergibt. Oder wie gewichtet man es politisch, um die Prozentsätze Schritt für Schritt zu erhöhen, wie es in Hamburg gesetzgeberisch bereits passiert ist? – Daher hat man sich bis 2010 festgelegt, um diese Dinge zu erhöhen.

Zu den Freiräumen. Wir haben in Hessen und Hamburg in dem Gesetz eine entsprechende Formulierung, und darin werden explizit die Freiräume von Schule in freier Trägerschaft ausformuliert.

Sibrand Foerster: Man muss betonen, dass der bundesweite Vergleich von Schulkosten für uns überhaupt nicht weiterführend ist.

Zu den Systemvergleichen. Wie sind die rechtlichen Dinge geregelt? – An dieser Stelle stimme ich Herrn Stürer ausdrücklich zu. Wir haben in Nordrhein-Westfalen andere und besondere Verhältnisse, die man besser nicht vergleichen sollte, obwohl man darüber reden sollte, wie viel Schule und ein jeder Platz wirklich kosten. Ich bin der Meinung, dass der investive Aufwand, der bisher immer außen vor geblieben ist, im Grunde genommen auch aus verfassungsrechtlichen Gründen mit in die Betrachtung hineingehört. Denn wir machen im Augenblick die Banken reich, aber wir unterstützen nicht, dass die Träger Schulen aufbauen und unterhalten können.

Der Satz von 1,8 % müsste eigentlich auf 4 % gesetzt werden, wenn wir an dieser Stelle mit den Kosten hinkommen wollten. Dabei muss man sehen: Wir unterliegen zurzeit aufgrund von Bauauflagen immensen Kosten. Beispielsweise im Personalbereich kostet der Arbeitsschutz sehr viel; er ist aber völlig übersehen worden. Im Augenblick weiß niemand, wie dies finanziert werden soll, weil die Mechanismen dort noch nicht klar genug sind.

Hinsichtlich der verfassungsrechtlichen Frage kann ich sagen: Da ist Beruhigung angesagt. Hinsichtlich des Eingriffs in 2005 bin ich allerdings der Meinung, dass dies so nicht geht. Aber wir haben uns lang und breit darüber unterhalten, und Dr. Lieberich ist der Meinung, dass dies noch innerhalb der Grenzen des Zulässigen sei. Man müsste sich die Zeit nehmen und ein Fachgespräch dazu führen, um zu sehen, wo die Grenzen ansetzen, mit denen man dann arbeiten muss.

Eines habe ich gerade vergessen: Sie müssen sehen, dass die Ersatzschulen seit 1998 rund 50 Millionen DM an nicht getätigten Ausgaben an den Finanzminister zurückgegeben haben. Das heißt, wir waren an dieser Stelle ein Stückchen Sparbüchse. Insofern ist es besonders unverständlich, dass in 2005 in diesem Zusammenhang eingegriffen wird, und zwar nach dem Motto: Ihr seid zu teuer, und deswegen ziehen wir euch etwas ab. – Es ist eigentlich ein politischer Skandal, dass dies nicht gewürdigt worden ist. Es ist Geld, das wir hätten ausgeben können.

Die Ursache kann ich benennen: Der wesentlicher Teil dieses ersparten Geldes liegt im Bereich der katholischen Schulen, die das Personal nicht bis auf 100 % ausgereizt haben, sondern flächendeckend mit ein bis anderthalb Stellen unter dem möglichen Stellenrahmen geblieben sind, um in keine Überhangsituation hineinzugeraten. Dies haben sie angesichts einer Situation gemacht, in der wir Jahr für Jahr mit Änderungen rechnen mussten, die wir sonst nicht hätten auffangen können.

Wir stehen Jahr für Jahr im Risiko des Überhangs. Ich habe gerade wieder solche Fälle entdeckt, die man nicht genau genug gesehen hat. So etwas kostet richtig Geld, weil wir es aus der eigenen Tasche bezahlen müssen. Dieses ist angesichts einer Einsparsumme von 1,5 % zu rechnen, und an dieser Stelle muss man sich auch überlegen,

welche Mechanismen man fährt, um nicht zulasten der Ersatzschulträger, sondern vielmehr zusammen mit ihnen zu sparen.

Herr Stür sprach eben die Entscheidung von 1983 an. Wir haben damals natürlich Gespräche mit der regierenden Fraktion der SPD geführt, und ich erinnere an ein Gespräch mit dem schulpolitischen Sprecher der SPD im Jahre 1985. Damals haben wir gesagt: Wir sind mit jeder Sparmaßnahme, die ihr als Land erfindet, zufrieden, wenn sie gemeinsam mit uns stattfindet. Aber fangt nicht an, zu unseren Lasten zu sparen. Denn das bringt unsere Schulen in große Schwierigkeiten. – Vor dieser Situation stehen wir heute, und deswegen ist es sinnvoll, dass man gemeinsam über diesen Gesichtspunkt überlegt.

Prof. Dr. Bernhard Stür: Ich darf noch einmal betonen, dass der sich abzeichnende Weg, auf Pauschalierungen zu setzen, verfassungsrechtlich nicht bedenklich ist.

Das Problem besteht im Grunde nur darin, ob diese Pauschalierungen die Wirklichkeit auch abbilden. Dazu liegen auch in Niedersachsen drei Entscheidungen des Staatsgerichtshofs vor, in denen es um Gemeindefinanzierungen und auch um Pauschalierungen im Bereich bestimmter Aufgabenwahrnehmungen ging. Der Staatsgerichtshof kann aus seiner Sicht nicht sagen, ob die tatsächlichen Kosten durch die Pauschalierung richtig abgedeckt werden. Er hat dann den Gesetzgeber in dem so genannten Urteil Bückeberg 2 aufgefordert, dass der Gesetzgeber bzw. die Verwaltung dies macht.

Es muss diese Pauschalierung auf der Basis eines entsprechenden Datenmaterials erfolgen, das die Wirklichkeit abbildet. Man hat dann in Niedersachsen Umfragen bei den Städten und Gemeinden durchgeführt und sich geben lassen, welche Kosten konkret für welche Wahrnehmungen entstehen. Da kamen ganz erstaunliche Ergebnisse heraus. Es gab ziemliche Verwerfungen hinsichtlich dessen, was man sich ursprünglich vorgestellt hat.

Auch bei den Anregungen des Bundesverbandes Deutscher Privatschulen habe ich das Gefühl, dass man sich die Datenbasis ansehen müsse. Hier ist einiges nachzubessern. Das könnte der Verfassungsgerichtshof auch einwenden, selbst wenn er die Pauschalierung dann nicht beanstandet. Er könnte sagen: Ihr müsst mit Daten arbeiten, die das Bild der Wirklichkeit verlässlich abbilden. – Insofern stellt sich die Frage, ob dies in ausreichendem Umfang gemacht worden ist oder ob ein gewisses Defizit besteht. Von daher kann man das Buch nicht mit der Aussage, Pauschalierungen seien verfassungsrechtlich in Ordnung, schließen. Es geht vielmehr um die Datenbasis und darum, ob sie das wirkliche Bild in der Realität abbildet. Und es geht darum, ob mit entsprechenden Regelungen Härtefälle Berücksichtigung finden. Ob dies in einem entsprechenden Fall – wie es von katholischer Seite angesprochen wurde – so ist oder nicht, kann ich nicht beurteilen, aber das Verfassungsgericht kann dazu Aussagen des Gesetzgebers verlangen.

Auch beim Gemeindefinanzierungsgesetz ist es 1983/1985 um diese Datenbasis gegangen, und der Verfassungsgerichtshof hat sich damals die entsprechenden Daten und Modelle, nach denen die Berechnungen erfolgten, vorlegen lassen. So etwas kann ein Verfassungsgericht auch prüfen. Aufgrund der Diskussion, die ich hier verfolge, gewinne ich den Eindruck, dass man noch etwas nachlegen muss.

Annegret Keisers (Direktorin beim Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen):

Zur Datenbasis, um die es hier geht: Wir haben sie nicht gefordert, und es ist klar, dass es die Daten in der Detailliertheit, wie wir sie benötigen würden, um die Pauschalen anzuwenden, in Nordrhein-Westfalen nicht gibt. Wir haben sie nicht gehabt, und wir haben sie – soweit ich weiß – immer noch nicht. Es ist uns vom Ministerium angekündigt worden, dass man diesen Zustand anstrebe, aber derzeit haben die Zahlen noch nicht vorliegen.

Ob dadurch eine Vollpauschalierung entstehen würde, wage ich zu bezweifeln. Denn eine Pauschalierung im Sinne einer einzelnen Pauschale, die auf einzelne Schulformen heruntergebrochen wird, erweist sich auch deswegen so schwierig, weil die Ausgaben bei den Ersatzschulen so unterschiedlich ausfallen. Jede Pauschale, die Sie auswählen würden, führte dazu, dass einige Schulen deutlich weniger und andere deutlich mehr bekommen.

Das ist die Schwierigkeit: Man kann kein arithmetisches Mittel aus allem, was bisher bezahlt worden ist, nehmen und daraus einen Anteil errechnen. Selbst wenn wir eines Tages die Daten haben werden, wird daraus nicht zwangsläufig eine Pauschale resultieren.

Dass die genannten Prozentsätze, die abgedeckt werden, nicht alle Kosten betreffen, die bei den Schulträgern liegen, ist unstrittig. Denn die Gesetzesregelung setzt voraus, dass dies anerkannte Kosten sind, und zwar bezogen auf die laufenden Betriebsausgaben. „Anerkannt“ bedeutet, dass das Gesetz davon ausgeht, dass Maßstab und obere Grenze immer die Finanzierung öffentlicher Schulen ist. Wenn der Aufwand, der an privaten Schulen betrieben wird, größer ist, wird dies an dem gemessen, was die öffentliche Schule ausgeben würde, und davon wird der jeweilige Prozentsatz genommen.

Was den Vergleich mit anderen Ländern angeht, so denke ich, dass man sehr vorsichtig sein muss. Dies meine ich hinsichtlich der Regelungen sowie der Finanzierungshöhe, was die Zuschüsse der Ersatzschulen angeht. Man gerät schnell in einen Bereich, in dem man versucht, unterschiedliche Dinge auf eine Linie zu bringen, was effektiv nicht möglich ist.

Ich habe mir übersichtlich die Finanzierungsregelungen, wie sie zuletzt für die Kultusministerkonferenz zusammengestellt worden sind, angeschaut. Sie haben nicht in zwei Ländern die gleichen Regelungen. Sie sind sehr differenziert. Die Pauschalen werden mehr oder weniger regelmäßig neu festgesetzt, und zwar unterschiedlich je nach Schulformen. Zum Teil werden sie nach den Personalausgaben berechnet. Man nimmt von den Pauschalen eventuell einen Prozentsatz für die Sachausgaben. Zum Teil gibt es Sonderregelungen für einzelne Schulformen. Insofern ist ein Vergleich nicht ohne weiteres möglich.

Angesichts dessen, was ich weiß, bin ich der Meinung, dass die Privatschulen in Nordrhein-Westfalen nicht schlecht fahren. Die Finanzierungshöhe ist auch im Vergleich sehr gut. Wir haben keine vergleichbare Ausgangslage, sodass jeder Vergleich mit Vorsicht zu genießen ist.

Wie die Pauschalen im Einzelnen entwickelt worden sind, kann ich nicht beurteilen. Wir sind in den Beratungen nicht dabei gewesen. Meines Wissens sind sehr detaillierte Be-

Ausschuss für Schule und Weiterbildung
51. Sitzung (öffentlich)

15.09.2004
fi

rechnungen auf der Basis des bisherigen Ausgabeverhaltens der Ersatzschulen zugrunde gelegt worden, und man hat dann versucht, sich so zu positionieren, dass die Pauschalen relativ hoch angesetzt worden sind.

Ferner sind Indexierungen vorgesehen. Es sind auch Übergangsregelungen für die verbliebenen Pauschalen vorgesehen.

Hinsichtlich der von Herrn Schlebusch angesprochenen 5 Millionen € kann ich sagen, dass dies in der Gesetzesbegründung steht.

Ralf Witzel (FDP): Meine Damen und Herren! Es klang sehr viel Enttäuschung bezüglich der jüngsten Entscheidung, die es auch in diesem Jahr im Umgang mit Privatschulen in Nordrhein-Westfalen gegeben hat, durch. Ich bitte Sie, fair zu differenzieren, weil vieles an Kritik nach dem Wortbruch von Rot-Grün an sich an Politik gerichtet war. Dies ist in diesem Haus bis hin zu namentlichen Abstimmungen der Abgeordneten und Fraktionen sehr differenziert diskutiert worden, sodass man die Enttäuschung nicht an allen Stellen in gleicher Weise abladen darf.

Hinsichtlich der Kostenfrage sollte man bei allen Systemen, die man diskutiert, darauf hinweisen, dass der Umstand, ein möglichst ausgebautes Schulwesen in freier Trägerschaft zu haben, für den Staat an sich eine riesige Entlastung ist. Was an Geldern aufgrund eines erheblichen Prozentsatzes an Schulen in freier Trägerschaft gespart wird – sonst hätte man für die Beschulung von Schülern an öffentlichen Schulen zu 100 % zu zahlen –, ist enorm. Es wäre die beste Entlastung des Bildungshaushalts, um Kapazitäten für eine bessere Förderung und andere Projekte im Bildungsbereich zu schaffen, die auf Eis liegen.

Vor diesem Hintergrund frage ich zu den Baukostenzuschüssen: Halten Sie es für verfassungswidrig, dass sich Nordrhein-Westfalen als einziges Bundesland nicht direkt an diesen Zuschüssen beteiligt?

Zur Zweckbindung. Auch angesichts der Heterogenität im bundesweiten Vergleich, die auch Frau Keisers angesprochen hat, gibt es wohl kaum ein Bundesland, das so in die Tiefe reglementiert und parzelliert, wie es Nordrhein-Westfalen gegenwärtig tut. Warum lassen wir so wenig Flexibilität und Spielräume zu? – Es geht schließlich nicht nur um die absolute Förderhöhe, sondern auch um die operative Einsetzbarkeit der politisch dafür vorgesehenen Gelder.

Im Wesentlichen haben wir es mit der Summation gedeckelter Einzelpauschalen zu tun, und insofern müssen wir noch über zwei Dinge reden, nämlich über den finanziellen Status quo und über die Frage, wie realistisch eine tatsächliche Kostenabdeckung zurzeit ist. Und es geht um Indikatoren, die in neue Pauschalierungsregelungen eingehen müssen.

Zur Vollpauschalierung. Nach meinem Kenntnisstand ist dies als Modell nur im Bereich der Bezirksregierungen Arnsberg und Detmold zulässig. Insofern frage ich: Warum sehen sich andere Bezirksregierungen nicht in der Lage, dies flächendeckend in Nordrhein-Westfalen zu organisieren? Wo liegen die Vorzüge bzw. Instrumente, mit denen Arnsberg und Detmold das bewerkstelligen, was die anderen Bezirksregierungen nicht schaffen?

Zur Höhe und Berechnungsgrundlage. Nach meiner Auffassung ist es entscheidend, dass wie ehrliche Vergleichsgrößen schaffen. Das heißt, wir müssen eine tatsächliche Vollkostenermittlung vornehmen. Was kostet uns ein Schüler im öffentlichen System? – Dann kann man als Schnittstelle und Unterscheidungsmerkmal hin zum privaten Bereich durchaus auch Abzugsfaktoren über die eigene Trägerbeteiligung mit einbeziehen, aber es muss zunächst einmal die vergleichbare Berechnungsgrundlage von 100 % als Startpunkt jeder weiteren Berechnung feststehen. Wie weit sind wir diesbezüglich mit der kaufmännischen Buchführung? Welche technischen Möglichkeiten gibt es, um dies einführen, wenn man es wollte?

Herr Norpoth hat auf neue Optionen hingewiesen, die sich auf eine gerechtere Sachkostenberechnung in diesem Bereich ergeben. Wie nah liegen wir an der Wahrheit?

Die Untersuchungen der unterschiedlichen Bundesländer – siehe Hamburg; Hamburg hat die umfassendste Untersuchung aller echten Schülerkosten vorgenommen – haben zum Ergebnis geführt, dass oftmals in der Entwicklung der letzten Jahre dramatisch unterschätzt worden ist, welche Kosten tatsächlich von Schulen in privater Trägerschaft geschultert wurden. Insofern frage ich: Wie nah liegen die jetzigen Berechnungen an der Realität?

Herr Prof. Stüer, wenn ich Sie richtig verstanden habe, haben Sie zwischen Grund- und Höhentatbestand dieser Pauschalierungen unterschieden, indem Sie gesagt haben, es liege Verfassungswidrigkeit bei einer Vollpauschalierung vor, aber entscheidend sei für die Verfassungsmäßigkeit der Höhentatbestand, nämlich dass die Pauschalen realistisch die Verhältnisse abbilden. Habe ich Sie so zutreffend verstanden?

Sylvia Löhrmann (GRÜNE): Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Es wird deutlich, dass die Ersatzschulfinanzierung eine lange Geschichte und vor allem eine schwere Geburt ist, und es ist noch nicht abzusehen, welche Zange man braucht, damit es ein Erfolg wird. Die lange Befassung mit diesem Thema macht deutlich, dass die Grundsatzentscheidung nichts mit einer Frage zu tun hat, die wir aus haushaltspolitischen Gesichtspunkten hätten treffen müssen.

Wie lassen sich möglicherweise Pauschalen differenzieren, um die Problemlagen von den Ersatzsonderschulen zu erfassen? – Das ist die Kernfrage. Ich habe Frau Keisers so verstanden, dass sie es nicht für gut hält, nach verschiedenen Typen zu differenzieren. Die erste Möglichkeit bestünde darin, zwischen den verschiedenen Schultypen zu differenzieren.

Die zweite Möglichkeit wäre, eine Variante zu wählen, wie wir sie aus dem Bereich der Kindertagesstätten kennen, nämlich zwischen so genannten armen Trägern und anderen Trägern zu unterscheiden. Ist das ein Kriterium, das weiterhelfen kann, oder führt dies dazu, dass wir Fehlsteuerungen auslösen, dass wir beispielsweise durch irgendwelche Mechanismen reiche Träger zu armen Trägern machen?

Marie-Theres Ley (CDU): Ich habe den Berichten entnommen, dass die Evangelische Kirche und die Waldorfschulen seit langer Zeit in die Gespräche eingebunden sind und jetzt zu einem Ergebnis kamen, das ganze System auf Pauschalierungen umzustellen.

Ausschuss für Schule und Weiterbildung
51. Sitzung (öffentlich)

15.09.2004
fi

Hinsichtlich der Art und Weise, wie diese Pauschalierungen vorzunehmen sind, sehe ich noch keinen Konsens.

Frau Keisers, warum wollen Sie die Sonderschule nicht gesondert behandeln?

Herr Landl, habe ich es eben richtig verstanden, dass man in den Konsensgesprächen zu einem Ergebnis gekommen sei und dass das jetzt vorliegende Ergebnis nicht dem Ergebnis der Konsensgespräche entspreche?

Annegret Keisers (Direktorin beim Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen): Sowohl bei dem jetzigen als auch dem vorigen System muss man berücksichtigen, dass man nur sehr schwer einzelne Finanzierungspunkte herauspicken kann. Man muss es als ein Gesamtsystem sehen. Deswegen habe ich Schwierigkeiten, nur zu den Baukosten etwas zu sagen. Es ist klar, dass es in anderen Ländern andere Regelungen gibt, die bezogen auf die Baukosten günstiger sind, aber es gibt auch andere Länder, in denen das nicht so ist. Insofern plädiere ich dafür, alles als Paket zu betrachten. Man sollte Teile nicht isoliert sehen.

Dann wurde ich gefragt, ob das nordrhein-westfälische System am kompliziertes sei. Das befürchte ich. Ich möchte nicht sagen, dass die anderen Regelungen einfach sind. Sie wirken vielleicht manchmal auf den ersten Blick einfach, aber bei genauer Betrachtung sind sie doch nicht so einfach. Ich glaube, wir haben hier über die Jahrzehnte hinweg eine gewisse Detailtreue entwickelt.

Ob der finanzielle Status quo durch die Neuregelungen eingehalten werden kann oder nicht, kann ich nicht sagen. Unsere Daten sind vergleichsweise alt. Wir haben einen Zeitraum von 1993 bis 1997 erhoben. Die ganzen Berechnungen, die sehr detailliert und genau gewesen sind, wurden vom Schulministerium erhoben, sodass ich dazu nichts sagen kann.

Zur Frage, warum die Personalkostenpauschalierung nur in Arnsberg und Detmold erfolgt. Ich sehe das als einen Versuch, und Versuche sollte man meiner Meinung nicht direkt flächendeckend durchführen. Denn wir versuchen, die Umkehr von einem System auf das andere zu unternehmen, und das kann – wie es die einzelnen Berechnungen gezeigt haben – zu erheblichen Verwerfungen führen. Insofern ist es richtiger, diesen Versuch zu begrenzen. Dies geschieht möglicherweise auch im Interesse des Landes, weil man nicht weiß, wie sich dies zulasten des Landes auswirken kann. Diese Begrenzung scheint vernünftig zu sein, zumal die anderen Systeme nebeneinander laufen.

Zur ehrlichen Bestandsaufnahme der tatsächlichen Kosten, was sich offensichtlich auf die öffentlichen Schulen bezieht. Ich habe vorhin gesagt, dass wir nicht diese detaillierten Kosten hätten. Insofern können wir nicht sagen, dass die relativ kleinteiligen Pauschalen im öffentlichen Schulbereich in Nordrhein-Westfalen vorhanden seien. Wir haben seit 1995 Daten des Statistischen Bundesamtes, und das Statistische Bundesamt weist darauf hin, dass es sehr schwierig sei, eine Vergleichbarkeit zwischen den Ländern herzustellen, und dass man dies nur unter großen Vorbehalten tun könne. Das ändert aber nichts daran, dass auch das Statistische Bundesamt Daten veröffentlicht. Man fing an, Pro-Kopf-Sätze zu erstellen, aber jetzt unterteilt man diese Daten nach einzelnen Schulformen. Die neuesten Daten des Statistischen Bundesamtes, die im März

dieses Jahres veröffentlicht wurden, beziehen sich auf das Jahr 2001, und die Daten für Nordrhein-Westfalen weisen einen Betrag von 4.000 € pro Kopf über alle Schulformen aus und beinhalten Sachausgaben und Investitionskosten.

Auf welcher Datenbasis die Erhebung erfolgt ist und ob dies vollständig ist oder nicht, entzieht sich meiner Kenntnis. Als wir damals diese Querschnittsuntersuchung durchführten, habe ich Kontakt zum Statistischen Bundesamt aufgenommen. Dieses hatte damals erstmalig Zahlen veröffentlicht, und mir wurde gesagt, man könne die Zahlen für die Schulformen nicht auf die einzelnen Länder herunterbrechen. Das habe ich damals so akzeptiert, und ich würde auch heute mit Äußerungen vorsichtig sein, was sich hinter einzelnen Zahlen verberge.

Zu den Pauschalen für die Sonderschulen. Ich glaube, ich bin sehr missverstanden worden. In welchem Umfang einzelne Schulformen und insbesondere Sonderschulen gefördert werden, unterliegt Ihrer politischen Entscheidung. Dazu kann sich der Landesrechnungshof nicht äußern. Es unterliegt auch Ihrer Entscheidung, in welcher Höhe Sie Mittel für Sonderschulen zur Verfügung stellen. Es ist allerdings unstrittig, dass eine Sonderschule – auch im öffentlichen Bereich – deutlich teurer ist als eine Grundschule.

Sibrand Foerster: Bei den Baukostenzuschüssen, die wir nicht bekommen, liegt das Problem darin, dass wir Zinszuschüsse für einen Bau erhalten, den wir anschließend vollständig abzahlen müssen. Das heißt, wir produzieren Zinsen, die wir dann auf die Hälfte der Baukosten bezogen möglicherweise zehn Jahre finanziert bekommen. Aber tilgen müssen wir immer noch. Das ist der Quatsch, der da passiert. Wenn man dies durch direkte Zuschüsse ersetzt, dann hat der Träger effektiv etwas davon, weil er nämlich die Tilgung hat. Andere Bundesländer machen das so.

Hinsichtlich der Grenzlinien, die Prof. Stürer angesprochen hat, kann ich sagen: An dieser Stelle stimmt es nicht, weil nämlich kein neuer Träger mit dieser Situation fertig werden kann, wenn er ein großes Schulsystem wie etwa ein Gymnasium bauen will. Das heißt, Sie müssen überlegen, wie Sie Elternbeteiligung so organisieren, dass Sie dies über Elternbeiträge und Spenden bewältigt bekommen. Es ist aber eine hohe Hürde, die kaum noch zu überwinden ist. Ich habe vorhin die Träger angesprochen, für die dies ein großes Problem ist oder wird. Die Ordensschulen stehen heute vor der Frage, ob sie sich weiterhin als Orden betätigen dürfen oder ob sie nicht aufgeben müssen.

Darauf muss die Politik reagieren, wenn sie kein größeres Problem entstehen lassen will. Dann muss nämlich der Staat selbst organisieren, weil schulischer Ausbildungsbedarf vorhanden ist.

Zur Vollkostenpauschalierung. Alle Träger sind bereit, eine solche Ermittlung mitzumachen. Was kostet eigentlich Schule? – Die Träger haben nichts zu verstecken, sondern sind vielmehr bereit, alles aufzuzeigen, was Schule kostet, damit die Mär aufhört, Ersatzschulträger würden im Luxus leben und gegebenenfalls auch nur die reichen Kinder bedienen. Man muss schauen, wo wir in den einzelnen Bereichen zugunsten von sozial Benachteiligten tätig sind. Wir haben an vielen Stellen Schulen, die notwendig sind und die der Staat erhalten müsste und die auch im pädagogischen Bereich Bahnbrechendes geleistet haben, aber irgendwann vor der Frage stehen, ob sie weiterhin bestehen können oder nicht.

Ausschuss für Schule und Weiterbildung
51. Sitzung (öffentlich)

15.09.2004
fi

Es ist beispielsweise so: Die Schule in Bonn/Bad Godesberg liegt in einer wunderbaren Wohngegend mit besten sozialen Verhältnissen. Dort habe ich gezielt nachgefragt: Ein Drittel der Kinder kommt aus dem sozial benachteiligten Bereich. Da können Sie nicht erwarten, dass die Eltern etwas beitragen. Denn diese haben selber nichts zu beißen.

Insofern ist es wichtig, dass man wahrnimmt, welche Funktionen Ersatzschulträger haben und wie sie diese auszufüllen versuchen.

Zum Sonderschulbereich. Mein Vorschlag lautet, das System auf 2 % herabzusetzen. Denn es werden Heerscharen von Beamten und Angestellten beschäftigt, um dafür zu sorgen, dass die Schule auf zulässigem Wege auf eine 100%ige Refinanzierung kommt. Das muss man sich klarmachen. Und die Ersatzschule stellt nach dem Ersatzschulfinanzgesetz den einen Teil bereit. Den anderen Teil muss sich der Schulträger über den Kostenträger holen, der für die jeweilige Benachteiligungsform zuständig ist. Darin liegt meiner Meinung nach der administrative Wahnsinn, weil man im Grunde genommen den administrativen Aufwand investiert, anstatt das Geld auf einem vernünftig organisierten Weg den Schulen zu geben.

Frau Löhrmann, ich möchte Sie bitten, Ihren Versuch, das „Arme-Träger-Problem“ damit zu verknüpfen, zu streichen. Denn wir können für den Kindergartenbereich nachweisen – Sie wissen, ich bin einer der Experten in Nordrhein-Westfalen –, dass es der helle Wahnsinn ist, was da abläuft. Wir haben dies schriftlich im neuen Kommentar zum Kindergartengesetz festgehalten, und ich bitte Sie, dies dort nachzulesen.

Dirk Norpoth (Herder-Schule, Wuppertal): Ich möchte im Zusammenhang mit den Baukosten und den vergleichbaren Kosten noch einmal das Urteil des Verfassungsgerichts in Mannheim in Erinnerung rufen. Dort ist gesagt worden, dass als Grundlagen für die Ersatzschulfinanzierung die Erfassung der Datenbasis in allen Bereichen durch den Staat erfolgen müsse, und zwar schulformbezogen. Dann ist der Staat verpflichtet, 80 % Zuschuss zu gewähren. Der Rest muss durch Eigenleistung aufgebracht werden.

Was nutzt uns die Zahl von 94 %, wenn sie de facto nur 70 % der anerkannten Kosten ausmacht?

Hinsichtlich der Ermittlung der Schülerkosten haben wir ab 2007 das neue kommunale Finanzsystem. Ich habe bei verschiedenen Kommunen angerufen, die diesbezüglich sehr weit sind. Diese sagen: Bei den Schülerkosten sind wir noch nicht so weit, aber wir können erkennen, dass wir erheblich über den Zahlen des Statistischen Landesamtes liegen.

Prof. Dr. Bernhard Stür: Die Frage nach dem Grundtatbestand und der Höhe der Pauschalierung würde ich dahin gehend beantworten, dass dies unterschiedliche Paare Schuhe sind. Ich habe mich klar dafür ausgesprochen, dass eine Pauschalierung gewählt werden kann, aber die Frage der Höhe ist von der Datenbasis abhängig. Solange diese Datenbasis unklar ist, kann die Höhe der Pauschalierung sachgerecht nicht festgesetzt werden. Es hat verschiedene Entscheidungen gegeben, in denen die Verfassungsgerichte gesagt haben: Wenn ihr eine Pauschalierung vornehmt, müsst ihr die jeweiligen Kostenblöcke ermitteln. – Das führt auch zur Frage der Baukostenzuschüsse.

Auch insofern ist zu ermitteln, ob ein Delta bleibt, das unfinanziert ist. Wir haben schließlich die Regelung, dass 7 % abgezogen werden können bzw. nicht gezahlt werden müssen.

Insofern müsste man bei den Baukostenzuschüssen als Teil des Gesamtkomplexes eine Ermittlung vornehmen, um zu erfahren, wie hoch die Kosten tatsächlich sind. Wenn man dann die Datenbasis hat und weiß, wie hoch die tatsächlichen Kosten sind, die berechtigterweise ausgegeben werden, dann stellt dies die Basis für die Regelung der 15 % dar; das sehe ich auch so. Von daher, Herr Foerster, kann man nicht einfach die Forderung nach einer bestimmten Quote aufstellen, sondern man muss zunächst hinsichtlich der Bezuschussung sämtliche Kosten ermitteln. Dies sind auch die Kosten für Neubauten, und wenn diese bisher nicht enthalten waren, dann müssen sie in das System eingestellt werden.

Auch beim Bundesverfassungsgericht hat es bezüglich des Länderfinanzausgleichs eine ganz interessante Entscheidung gegeben, die gerade auf die Datenbasis abstellt. Der Verfassungsgerichtshof ist von sich aus nicht in der Lage, ein Schulsystem und ein Finanzierungssystem vorzuschreiben. Dies unterliegt der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers. Der Verfassungsgerichtshof kann allerdings die Datenbasis abfragen und nachfragen, ob die Schlüsse hinsichtlich der jeweiligen Finanzierungen berechtigt sind. Bei einem solch längerfristig angelegten Gesetz kann dies ein Problem werden, wenn man auf einer etwas wackeligen Datenbasis operiert. So hat man es früher gemacht, und es ist auch nicht beanstandet worden, aber in den letzten Jahren haben die Verfassungsgerichtshöfe stärkere Daumenschrauben angelegt.

Dr. Richard Landl (Arbeitsgemeinschaft Waldorfpädagogik): Es ging darum, ob es eine deutliche Änderung zwischen diesem Konsensentwurf und dem jetzigen Papier gibt. Dazu muss man Folgendes sagen: In einzelnen Punkten trifft dies zu, und ich habe zwei genannt, die insbesondere uns betreffen. Das ist zum einen die Wirtschaftsprüfung, die mit erheblichen Kosten verbunden ist, und zum anderen ist es die Übertragbarkeit der Haushaltsmittel.

Ich möchte auf einen Punkt hinweisen, der bedeutsamer ist. In diesen Gesprächen wurde deutlich, dass eine politische Entscheidung getroffen werden muss. Zum einen geht es um die Frage, wie man mit der Vollpauschalierung umgeht. Soll diese nur in diesem ganz eingeschränkten Modellversuch in zwei Bezirksregierungen und mit ausgewählten Schulen stattfinden? – Diese Frage wurde letztendlich an die Abgeordneten zurückgegeben, damit jetzt ein deutliches Votum aus diesem Hause kommt.

Zum anderen wurde hinsichtlich der Sonderschulen ganz klar gesagt, dass diesbezüglich eine politische Entscheidung in diesem Hause getroffen werden müsse. Dies sollte man beachten.

Hans-Martin Schlebusch (CDU): Ich möchte zunächst positiv hervorheben, dass in § 105 Abs. 3 von der rückwirkenden Refinanzierung von vorläufig genehmigten Ersatzschulen bei endgültiger Genehmigung in Höhe von 50 % der gesetzlichen Zuschüsse die Rede ist. Wir haben aber trotzdem festzustellen, dass es nur eine zusätzliche Ersatzschule in den letzten Jahren gegeben hat.

Ausschuss für Schule und Weiterbildung
51. Sitzung (öffentlich)

15.09.2004
fi

Sie als VDP sagen unter anderem:

„In Nordrhein-Westfalen wird jedoch leider häufig im Bereich des Genehmigungsverfahrens von Ersatzschulen in verfassungswidriger Weise eine Blaupause der staatlichen Schulen von den Bezirksregierungen verlangt.“

Herr Witzel hat eben von notwendiger Flexibilität gesprochen.

Die Regierungskoalition weiß, dass wir uns letzte Woche über die internationalen Schulen unterhalten haben. Ein Punkt des VDP lautet, dass eine Neugründung aufgrund der engen und zeitgemäßen Auslegung des Art. 5 Grundgesetz in Nordrhein-Westfalen trotz großer Nachfragen der Eltern unmöglich sei. In anderen Ländern würden viele Grundschulen in Einklang mit der Verfassung gegründet. Was meinen Sie damit?

Der VDP schlägt deshalb die Erstellung eines Masterplans zur Neugründung von Ersatzschulen und zur Übernahme von staatlichen Schulen durch freie Träger unter bestimmten noch zu konkretisierenden Bedingungen vor, um den Privatschulanteil in Nordrhein Westfalen der Nachfrage der Eltern auch nach Grundschulen anzupassen. Was meinen Sie damit?

Wir haben uns zwar über die Datenbasis zur Feststellung der Pauschalen unterhalten, aber zur Übertragbarkeit von Pauschalen oder zum Punkt, dass die Schulen frei über die Pauschalen auch über das Jahr hinaus verfügen können, ist noch nichts gesagt worden. Ich halte dies für eine sehr wichtige Sache.

Es wurde bereits angesprochen, dass hier in Nordrhein-Westfalen Genehmigungsgebühren verlangt würden. Das halten auch der VDP und andere für ein Unding.

Christian Lucas (Bundesgeschäftsführer des Bundesverbandes Deutscher Privatschulen): Das Thema Gründung von Ersatzschulen ist sehr komplex. Natürlich wäre es uns am liebsten, dass man Schulen genehmigt, die gleichwertig und nicht gleichartig sind.

Die Regelung der vorläufigen Genehmigung kennt das Verfassungsrecht überhaupt nicht. Entweder liegen die Voraussetzungen vor – dann muss genehmigt werden – oder sie liegen nicht vor. Selbst wenn es ideal wäre und wenn man eine Ersatzschule genehmigen würde, obwohl sie nicht gleichwertig wäre, müssen wir uns mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom März 1994 auseinandersetzen. Damals ging es um die so genannte Wartezeit, und man hat gesagt: Eine Wartezeit ist grundsätzlich zulässig – Sie wissen, dass man durchschnittlich drei Jahre auf die Zuschüsse wartet –, wenn sich diese Wartezeit nicht als Errichtungssperre darstellt und wenn nachträglich ein Ausgleich stattfindet.

Das ist beispielsweise so in Hessen und in Hamburg geregelt, dass man nach drei Jahren Wartezeit 50 % der nicht gewährten Zuschüsse zahlt. Wenn es im Entwurf so geregelt wird, dass man zunächst keine Finanzhilfe, dann aber 50 % bekommt, dann ist dies mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vereinbar. Es ist eher eine Frage der Schulpolitik, ob man das Gründen von Ersatzschulen erleichtern möchte.

Hinsichtlich der Gründung von Grundschulen gibt es die Einschränkungen in Art. 7 Abs. 5. Es gibt den Staatsvorrang, der historisch und verfassungsrechtlich begründet ist

Ausschuss für Schule und Weiterbildung
51. Sitzung (öffentlich)

15.09.2004
fi

und auf die Weimarer Republik zurückgeht. Man müsste das Grundgesetz mit Zweidrittelmehrheit im Bundestag und Bundesrat ändern, aber die Regelungen sind justiziabel. Es ist kein freier Ermessensspielraum, sondern allenfalls ein Beurteilungsspielraum, der justiziabel ist.

Es wurde gesagt, wir könnten unsere Situation nicht mit anderen Ländern vergleichen. Wenn wir den Blick über die Landesgrenzen werfen, sehen wir: Erstens. In vielen anderen Ländern bewährt sich das Pauschalprinzip. Zweitens. Machen wir es uns einfach: Erheben wir die Daten. Dann haben wir die Grundlagen und können erkennen, wie es mit der tatsächlichen Finanzierung aussieht.

Ich komme noch einmal zum Verwaltungsgerichtshof Mannheim. Nicht nur Niedersachsen hat eine Rechtsprechung, sondern auch andere Bundesländer. Da wird ausdrücklich gesagt: Es muss die Datenbasis in allen drei Bereichen schulformbezogen erhoben werden, weil die Kosten unterschiedlich sind. Und wenn man dann die Daten der unterschiedlichen Schulformen hat, ist es eine Frage der politischen Entscheidung mit Rücksicht auf den Haushalt, wie viel Prozent man leisten will.

Zu den Genehmigungsgebühren. Diese finde ich nicht korrekt. Sie wissen es: Wenn man eine Privatschule gründet, wird von einem Grundrecht Gebrauch gemacht. Es ist ein Grundrecht. Und dass man für die Wahrnehmung eines Grundrechts Gebühren erhebt, finde ich bedenklich.

Dirk Norpoth (Herder-Schule, Wuppertal): Herr Lucas hat es jetzt ein bisschen verfassungsrechtlich beleuchtet. Ihre Frage, Herr Schlebusch, bezieht sich konkret auf die Bezirksregierungen. Wenn man eine Ersatzschule gründen will und die Gründungsvoraussetzungen gegeben sind und wenn man ein Konzept einreicht, das mit einer Realschule oder einem Gymnasium vergleichbar ist, dann hat man in absehbarer Zeit die Genehmigung. Wenn Sie eine Montessori-Schule oder etwas Ähnliches gründen wollen, dauert es Jahre, weil Sie alles begründen und möglicherweise noch gutachterlich belegen müssen.

Hinsichtlich der Grundschulen in freier Trägerschaft weisen wir die geringste Grundschuldichte im gesamten Bundesgebiet auf. Dies liegt daran, dass der Staat sehr restriktiv beurteilt, wo er in seinem angeblichen Ermessensspielraum das öffentliche Interesse feststellen kann. Das heißt, alle Grundschulen, die kurz vor der Genehmigung standen, mussten mit einem riesigen Aufwand Gutachter bestellen, um nachweisen zu können, dass es sich um eine pädagogische Innovation handelte.

Von den Montessori-Grundschulen, die häufig mit der Begründung erwähnt werden, es gebe sie doch, ist keine einzige als Montessori-Grundschule, sondern immer als integrative Schule gegründet worden, und dann ist durch die Hintertür das pädagogische Konzept implantiert worden. Häufig wurde dies von den Bezirksregierungen toleriert.

Grundschulgründungen gibt es so gut wie gar nicht. Die erste lautet: Wo ist das Gebäude? – Daran scheitert vieles. Viele Initiativen haben gesagt, dass sie 50 % aufbringen könnten.

Ausschuss für Schule und Weiterbildung
51. Sitzung (öffentlich)

15.09.2004

fi

Es ist schon so, dass die Bezirksregierungen die potenziellen Gründer nicht so begleiten und beraten, um einen solchen Antrag zum Erfolg zu führen. Es wird vielmehr nach dem Haar in der Suppe gesucht, um einen solchen Antrag abschlägig zu bescheiden.

Annegret Keisers (Direktorin des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen):

Ich möchte abschließend darauf hinweisen, dass wir damals einen Zeitraum von fünf Jahren hatten, in dem wir uns die Daten angeschaut haben. In diesem Zeitraum sind 25 Schulen neu gegründet und 12 Schulen aufgelöst worden.

Nach den Zahlen, die mir jetzt vorliegen, waren es 1997 406 Schulen, und es waren 2003 417 Schulen. Inwiefern dahinter ein Saldo von Neugründungen und Auflösungen steckt, weiß ich nicht. Es ist also nicht so, dass die Zahlen auf dem Papier starr wären.

Es gab noch einen Zuwachs bei den Grundschulen. Wir hatten 1997 18 Grundschulen, um im Jahr 2003 waren es 25 Grundschulen.

Vorsitzender Dr. Heinz-Jörg Eckhold: Meine Damen und Herren! Damit sind wir am Ende unseres zweiten Expertengesprächs. Ich bedanke mich insbesondere bei den Experten und bei Frau Keisers dafür, dass wir dieses Gespräch so durchführen konnten und Sie uns so freundlich Rede und Antwort standen.

Ich schließe die Veranstaltung.

gez. Dr. H.-J. Eckhold

Vorsitzender

beh/14.10.2004/26.10.2004

415