

Der Hauptgeschäftsführer 



Städte- und Gemeindebund
Nordrhein-Westfalen

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

An den Präsidenten des
Landtages Nordrhein-Westfalen
Herrn Ulrich Schmidt, MdL
Postfach 10 11 43

40002 Düsseldorf



Postfach 10 39 52 • 40030 Düsseldorf

Kz. serswerther Straße 199-201

40474 Düsseldorf

Telefon 0211-4587-1

Telefax 0211-4587-211

e-mail: info@nwstgb.de

pers. e-mail: Matthias.Menzel@nwstgb.de

Internet: www.nwstgb.de

Aktenzeichen: IV/2-200-3/2 me/gr

Ansprechpartner: Referent Dr. Menzel

Durchwah 0211-4587-236

2. Juni 2003

**Stellungnahme zum Gesetzesentwurf der Landesregierung zum Gesetz zur Stärkung von
Bildung und Erziehung (Schulrechtsänderungsgesetz 2003)**
Ihr Schreiben vom 22. Mai 2003

Sehr geehrter Herr Präsident Schmidt,

mit o.g. Schreiben haben Sie uns den Entwurf der Landesregierung zum Schulrechtsänderungsgesetz (Drucksache 13/3722) mit der Bitte um Stellungnahme bis zum 10. Juni 2003 zugeleitet. Hierfür möchten wir uns sehr herzlich bedanken und nehmen zu dem Gesetzesentwurf wie folgt Stellung:

1. Allgemeine Einschätzung

Die Absicht des Landes, als Reaktion auf die Ergebnisse der PISA-Studie nunmehr gesetzliche Änderungen zur Verbesserung des Bildungssystems herbeizuführen, ist vom Grundsatz her zu begrüßen. Diese vorgeschlagenen gesetzlichen Änderungen ersetzen jedoch kein schlüssiges Gesamtkonzept des Landes als angemessene Reaktion auf das schlechte Abschneiden deutscher Schülerinnen und Schüler bei der PISA-Studie.

Der Entwurf setzt die bereits bei der Offenen Ganztagschule - aber auch bei anderen Förderprogrammen des Landes - festzustellende Tendenz fort, Aufgaben, die dem Bereich der inneren Schulangelegenheiten zuzuordnen sind, auf der Basis einer nicht kostendeckenden Zuwendung durch den Schulträger/Jugendhilfeträger erledigen zu lassen. Dies betrifft namentlich die Sprachförderkurse (vgl. Ziffer 3). Eine derartige Lastenverschiebung ist in Zeiten knapper Haushaltsmittel nicht hinnehmbar. Da die Finanzstrukturen im Bereich Schule immer undurchsichtiger werden und vielfach auch nicht mehr nachvollziehbar sind, wird eine Reform des aus den 70er Jahren stammenden Schulfinanzgesetzes angeregt.

Im übrigen hätten wir es begrüßt, wenn im Rahmen der Konzeption zum Schulrechtsänderungsgesetz auch die Sekundarstufen I und II einbezogen worden wären. Insbesondere stellt sich die Frage, ob für die beabsichtigte flexible Schuleingangsphase dadurch weitere personelle Ressourcen sichergestellt werden können, indem Mittel von der Sekundarstufe II in die Primarstufe verlagert werden. Die PISA-Studie hatte bekanntlich ergeben, daß in Deutschland überdurchschnittlich viel Ressourcen in dem Bereich der Sekundarstufe II zur Verfügung stehen.

2. Durchführung eines Informationsgespräches durch den Schulträger

Mit Artikel 1 Ziffer 1 b des Gesetzentwurfes soll § 3 des Schulpflichtgesetzes dahingehend geändert werden, daß die Erziehungsberechtigten, deren Kinder das vierte Lebensjahr vollendet haben, vom Schulträger gemeinsam mit den Leiterinnen und Leitern der Tageseinrichtungen für Kinder und der Grundschulen zu einem Informationsgespräch eingeladen werden, in dem die Erziehungsberechtigten über vorschulische Fördermöglichkeiten beraten werden sollen.

Vor Ort stellt sich die Situation in aller Regel so dar, daß die Eltern bereits hinreichend über schulische und vorschulische Förderangebote in den Kindergärten bzw. in den Grundschulen informiert werden. Hierzu finden vielerorts bereits Informationsveranstaltungen statt. Daß darüber hinaus ein weiterer Informationsbedarf besteht, ist für uns nicht erkennbar. Daher erübrigt sich ein separates Informationsgespräch, das vom Schulträger unter Einbindung der Leiterinnen bzw. Leiter der Tageseinrichtungen für Kinder und der Grundschulen organisiert wird.

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

Die Durchführung von Informationsgesprächen durch die Schulträger ist auch deshalb abzulehnen, weil den Schulverwaltungsämtern hiermit ein organisatorischer Aufwand aufgebürdet würde, der mit dem derzeitigen Personal nicht bewältigt werden kann. Erforderlich wären in aller Regel Gespräche in einem kleinen Kreis, so daß der Schulträger eine Vielzahl von derartigen Gesprächen organisieren und durchführen müßte. Der Aufwand hierfür stünde jedoch in keinem Verhältnis zu dem Erfolg. Die beabsichtigte Regelung ist daher abzulehnen.

3. Sprachförderkurse

Mit Artikel 1 Ziffer 1 a des Gesetzentwurfes soll § 3 des Schulpflichtgesetzes geändert werden. Die Schule soll zukünftig bei der Anmeldung feststellen, ob die Kinder die deutsche Sprache hinreichend beherrschen, um am Unterricht teilnehmen zu können. Kinder, die nicht über diese Sprachkenntnisse verfügen, kann die Schule zum Besuch eines vorschulischen Sprachförderkurses verpflichten.

In der Begründung zu Artikel 1 des Entwurfes wird zwar ausgeführt, daß die Teilnahmeverpflichtung zur Voraussetzung hat, daß entsprechende Förderangebote überhaupt zur Verfügung stehen. Daher wäre der Schulträger zu einem Angebot von Sprachkursen zwar nicht verpflichtet. Festzustellen ist allerdings, daß durch die Regelung ein erheblicher Druck auf die Städte und Gemeinden zur Schaffung eines Angebotes von entsprechenden Sprachkursen ausgeübt wird. Dies ist nicht unproblematisch, weil die Kurse grundsätzlich nur mit 1.534 Euro für 120 Stunden bzw. 2.045 Euro für 200 Stunden bezuschußt werden.

Die Erfahrungen in der Praxis haben gezeigt, daß die in den Kindertageseinrichtungen vorgesehenen Angebote nur unter größten organisatorischen Schwierigkeiten durchgeführt werden können, insbesondere vor dem Hintergrund, daß je nach Angebot ein Stundenentgelt von 10,23 Euro bzw. 12,78 Euro als Zuwendung des Landes NRW zur Verfügung steht. Qualifizierte Kräfte sind in der Regel nicht bereit, für einen derart niedrigen Stundensatz zu arbeiten. Die Landesförderung deckt damit nicht die bei den Kommunen entstehenden Kosten ab. Um Sprachförderangebote durchführen zu können, müssen die Kommunen zusätzliche Haushaltsmittel für die Personalkosten aufbringen, die neben den sächlichen Kosten zu tragen sind. Im übrigen kann mit diesem Stundensatz eine Kontinuität des Personals

nicht sichergestellt werden. Dies ist jedoch dringend erforderlich, um im Sinne einer Verbesserung des Bildungsangebotes angemessen auf die Ergebnisse der PISA-Studie zu reagieren.

In diesem Zusammenhang sei auch erwähnt, daß die zeitlich befristete Beschäftigung der Kräfte nicht unerhebliche Probleme bereitet. Die Sozialversicherungsträger gehen bei einem Stundensatz von 120 bzw. 200 Stunden und einer Einbindung in den Tagesbetrieb nicht selten davon aus, daß sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse bestehen. Dies hat zur Folge, daß Sozialversicherungsabgaben von Arbeitnehmern und Arbeitgebern abzuführen sind. Hierdurch wird das den Kräften auszuzahlende Entgelt noch weiter geschmälert und gleichzeitig entstehen der Kommune zusätzliche Kosten.

Mit der Einführung einer Verpflichtung zur Teilnahme an Sprachkursen muß das Land die Sprachförderung auf eine neue Grundlage stellen. Abzulehnen ist eine nicht kostendeckende Zuwendung des Landes bei gleichzeitiger Durchführung der Kurse durch den Schul- und Jugendhilfeträger. Erforderlich ist vielmehr, daß seitens der Kommunen die Kurse kostendeckend angeboten werden können. Andernfalls würde faktisch auch mit dieser Gesetzesänderung ein weiterer Standard zu Lasten der Städte und Gemeinden geschaffen. Notwendig ist daher eine erhebliche Aufstockung der Förderbeträge oder eine Durchführung der Sprachförderkurse durch Landesbedienstete.

Ferner möchten wir darauf hinweisen, daß die Konzeption des Landes einige Fragen offen läßt. So stellt sich die Frage, wie die verpflichtende Teilnahme an den Sprachförderkursen sichergestellt wird. Aus dem Gesetzesentwurf ist nicht ersichtlich, welche Maßnahmen bei Kindern ergriffen werden können, die zwar zu einem Sprachkurs verpflichtet werden, gleichwohl aber nicht teilnehmen. Im übrigen ist ungeklärt, wie die verpflichtende Teilnahme an Sprachkursen umgesetzt werden soll, wenn die Kommune aus finanziellen Gründen keinen Kurs anbieten kann.

4. Vorziehen des Anmeldetermins für die Grundschule

Zukünftig sollen Anmeldungen für die Grundschule von den Erziehungsberechtigten bis zum 15.11. des Jahres erfolgen, das dem Beginn der Schulpflicht vorausgeht. Damit würde die Anmeldung für die Grundschule nicht mehr im Ermessen des jeweiligen Schulträgers stehen.

Eine frühzeitigere Anmeldung der Kinder für die Grundschule ist durchaus sinnvoll, wenn nicht nur eine gründliche Erfassung der Lernausgangslage und umfassende Beratung der Eltern erfolgt, sondern auch entsprechende Förderkurse für die betreffenden Kinder angeboten werden. Als Förderangebote kommen insbesondere die bereits genannten vorschulischen Sprachkurse in Betracht. Wie bereits unter Ziffer 2 ausgeführt, müssen die Sprachförderkurse auf eine neue Grundlage gestellt werden, weil eine nicht kostendeckende Förderung durch das Land nicht akzeptabel ist. Die Einschränkung des kommunalen Gestaltungsspielraumes hinsichtlich des Zeitraums der Anmeldung dürfte vertretbar sein.

5. Auflösung der Schulkindergärten/flexible Schuleingangsphase

Aus Art. 1 Ziffer 2 b des Gesetzesentwurfes ergibt sich, daß die Schulkindergärten aufgelöst werden sollen. Die Auflösung erfolgt mit der Vorverlegung des Anmeldetermins für die Grundschule und der Einführung einer flexiblen Schuleingangsphase. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der bisherigen Schulkindergärten sollen von diesem Zeitpunkt an zur gezielten Förderung von Kindern mit schlechten Startbedingungen in der Grundschule eingesetzt werden.

Auf die beabsichtigte Schließung der Schulkindergärten reagieren unsere Mitgliedskommunen unterschiedlich. Auf der einen Seite wird die Auflösung der Schulkindergärten begrüßt, weil die Kinder ebenso gut in der Schule gefördert werden könnten. Insoweit bestehe

5.4 v. 6

auch kein Bedarf mehr für den Erhalt von Schulkindergärten. Auf der anderen Seite weisen zahlreiche Schulträger mit Unterstützung von Pädagogen jedoch darauf hin, daß ein noch einjähriger „Schonraum“ für Kinder Motivation zum Lernen schaffe und größere Sicherheit zum Aufarbeiten von Entwicklungsdefiziten biete.

Die Auflösung der Schulkindergärten ist zwar eine geeignete Maßnahme, das Einschulungsalter zu senken, weil offenbar gerade in denjenigen Schulen häufig von der Möglichkeit einer Rückstellung vom Schulbesuch Gebrauch gemacht worden ist, die über einen Schulkindergarten verfügen. Unabdingbare Voraussetzung für die Auflösung eines Schulkindergartens ist allerdings, daß die Kinder, die eigentlich diese Einrichtung besuchen müßten, in der flexiblen Schuleingangsphase ebenso gezielt und individuell gefördert werden wie in einem Schulkindergarten. Das bedeutet, daß in der flexiblen Schuleingangsphase konkret auf die individuellen Entwicklungsdefizite der Kinder eingegangen werden muß. Für die Funktionsfähigkeit der flexiblen Schuleingangsphase ist daher notwendig, daß den Schulen im ausreichenden Umfang Personal zur Verfügung gestellt wird. Darüber hinaus ist erforderlich, daß im Rahmen eines pädagogischen Konzeptes im einzelnen dargelegt wird, wie ein jahrgangsübergreifender Gruppenunterricht konkret aussehen soll.

Nach den uns vorliegenden Unterlagen sind diese Voraussetzungen nicht erfüllt. Das Land hat bislang kein pädagogisches Konzept für die flexible Schuleingangsphase unter Hinweis auf den notwendigen Stellenbedarf vorgelegt. Nicht ausreichend dürfte es sein, wenn in der flexiblen Schuleingangsphase die bisherigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Schulkindergärten (ca. 850 Stellen) eingesetzt und bestehende Stellen für Integrationshilfe (ca. 500 Stellen) verlagert werden. Für rd. 3.500 Grundschulen stünden dann lediglich 1.350 Beschäftigte zur Verfügung. Dies hätte zur Folge, daß eine Kraft für rd. 3 Grundschulen zuständig wäre. Erforderlich ist aber, daß pro Grundschule mindestens eine zusätzliche Kraft eingesetzt wird. Das Land muß daher zusätzliches Personal zur Verfügung stellen.

Im übrigen weisen wir darauf hin, daß im einzelnen die Folgen für den Schulträger durch eine Einführung der flexiblen Schuleingangsphase nicht näher dargestellt worden sind, was auch eine Folge einer fehlenden Konzeption sein dürfte. So ist im einzelnen nicht dargelegt worden, ob und inwieweit sich der Raumbedarf durch die flexible Schuleingangsphase verändert. Darüber hinaus stellt sich für uns die Frage, ob die Einführung einer flexiblen Schuleingangsphase Änderungen bei den Lernmitteln zur Folge haben wird.

Solange die aufgeworfenen Fragen nicht beantwortet sind, ist eine Zustimmung zu der vorgeschlagenen Regelung nicht möglich. Zu begrüßen ist aber, daß die Einführung der flexiblen Schuleingangsphase um ein Jahr verschoben und nunmehr erst zum Schuljahr 2005/06 eingeführt werden soll. Diesen Zeitraum werden die Grundschulen benötigen, um sich auf die veränderten Unterrichtsbedingungen hinreichend vorzubereiten. Zudem müssen Maßnahmen ergriffen werden, mit denen überprüft wird, ob die flexible Schuleingangsphase der Zielsetzung des Gesetzentwurfes tatsächlich gerecht wird. Hierfür böte sich zu einem späteren Zeitpunkt eine Evaluation an.

Nicht nachvollziehbar ist allerdings, daß die Regelung des Art. 1 Ziffer 2 b des Gesetzentwurfes (Auflösung der Schulkindergärten) nach Art. 18 Ziffer 2 bereits am 1.8.2004 in Kraft treten soll. Dies steht eindeutig im Widerspruch zu den bisherigen Verlautbarungen des Landes zum Zeitpunkt der Auflösung der Schulkindergärten. Im übrigen halten wir es nicht für sinnvoll, die Auflösung der Schulkindergärten zeitlich von der Einführung der flexiblen Schuleingangsphase zu entkoppeln. Wir bitten Sie daher, in Art. 18 Abs. 3 des Gesetzentwurfes (Bestimmungen, die zum 1.8.2005 in Kraft treten) auch Art. 1 Ziffer 2 b aufzunehmen.

6. Änderung des GTK

Mit Artikel 13 des Gesetzentwurfes soll das Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder in

S. 5 v. 6

§ 10 Abs. 5 ergänzt werden. Mit der Regelung verfolgt das Land das Ziel, daß auch Kommunen mit einem Haushaltssicherungskonzept eine Grundschule zu einer Offenen Ganztagschule ausbauen können. Im Sinne der Sicherstellung der Gleichheit der Lebensbedingungen in den Städten und Gemeinden ist diese Zielsetzung sicherlich zu begrüßen. Die Änderung müßte jedoch von dem übereinstimmenden Verständnis aller Beteiligten getragen werden, daß es sich lediglich um eine Konkretisierung des § 24 SGB VIII, nicht aber um die Schaffung einer neuen oder die Erweiterung einer bestehenden Pflichtaufgabe geht. In einem Gespräch am 24.01.2003 haben Ministerin Schäfer und Minister Kuschke zum Ausdruck gebracht, daß eine entsprechende Klarstellung in der Begründung zum Gesetzentwurf erfolgen soll. Dies ist jedoch erkennbar nicht geschehen.

Nach nochmaliger Diskussion innerhalb des Verbandes sind wir der Auffassung, daß nochmals eingehend geprüft werden sollte, ob tatsächlich eine gesetzliche Regelung unabdingbar ist. Auch das Land hat anläßlich verschiedener Gespräche zur Offenen Ganztagschule darauf hingewiesen, daß die Formulierung lediglich klarstellenden Charakter hat. Daher wäre vorrangig vor einer gesetzlichen Regelung zu klären, ob nicht mittels einer Weisung des Innenministeriums NRW an die nachgeordneten Aufsichtsbehörden das Ziel ebenso gut erreicht werden kann. Hierdurch könnte der Befürchtung unserer Mitgliedskommunen noch wirksamer begegnet werden, daß eine neue Pflichtaufgabe geschaffen werden soll.

7. Anregung von weiteren Gesetzesänderungen

Nachfolgend möchten wir zwei weitere Gesetzesänderungen anregen, die zwar nicht unmittelbar im Zusammenhang mit der PISA-Studie stehen, die sich jedoch durchaus zu einer Aufnahme in dem Gesetzesentwurf zum Schulrechtsänderungsgesetz 2003 eignen.

a) Änderung des § 28 Abs. 2 Schulverwaltungsgesetz

Die Aufnahme in eine Schule, die nicht Pflichtschule ist, darf nach § 28 Abs. 2 Schulverwaltungsgesetz Schülern, deren Schulbesuch in ihrer Gemeinde nicht gewährleistet ist, nicht deshalb verweigert werden, weil die Erziehungsberechtigten ihren Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt in einer anderen Gemeinde haben. In diesem Zusammenhang stellt sich in der jüngeren Vergangenheit immer wieder die Frage, ob auswärtige Schülerinnen und Schüler auch dann gleichberechtigt aufzunehmen sind, wenn für die eigenen Schülerinnen und Schüler der Schulträgerkommune nicht mehr ausreichend Plätze zur Verfügung stehen, so daß diese auf auswärtige Schulen ausweichen müßten. Um dies zu vermeiden, haben einige Schulträger inzwischen festgelegt, daß Schülerinnen und Schüler, die ihren Wohnsitz außerhalb der Kommune haben, bei der Anmeldung zur Schule nur in dem Umfang berücksichtigt werden können, in dem Plätze der Eingangsklassen bzw. Eingangskursen nicht durch eigene Schülerinnen und Schüler in Anspruch genommen werden. Da diese Auffassung jedoch nicht unumstritten ist, regen wir folgende Ergänzung des § 28 Abs. 2 des Schulverwaltungsgesetzes an:

„Der Zugang auswärtiger Schülerinnen und Schüler zu einer Wahlschule steht unter dem Vorbehalt, daß für ortsansässige Bewerber ausreichend Kapazitäten vorhanden sind.“

b) Abgeltung des Rechtsanspruches auf Schülerfahrkosten

Derzeit beabsichtigen einige Kommunen, mit einem Anreizsystem die Kosten für die Schülerbeförderung zu senken. Konkret beabsichtigen die Schulträger eine Prämie zu zahlen, wenn die Schülerinnen und Schüler vom Bus auf das Rad umsteigen. Dieses Vorgehen halten wir für rechtlich zulässig. Eine solche Maßnahme bietet sich insbesondere in denjenigen Kommunen an, in denen die Schulen mit dem Rad gut erreicht werden können.

Die Vorschriften der Schülerfahrkostenverordnung über die möglichen Beförderungsarten (§§ 12 ff. Schülerfahrkostenverordnung) sind nicht abschließend in dem Sinne, daß allein

S. 6 v. 6

die in § 12 Abs. 2 Schülerfahrkostenverordnung aufgeführten und dann in § 13 Schülerfahrkostenverordnung näher erläuterten Beförderungsarten in Reinform in Betracht kämen. Vielmehr ist von § 12 Abs. 1 Schülerfahrkostenverordnung ausgehend der Wirtschaftlichkeitsgrundsatz als oberstes Prinzip im Bereich der Schülerfahrkostenerstattung anzusehen. Die Entscheidung hierüber liegt nach § 12 Abs. 3 Schülerfahrkostenverordnung bei dem Schulträger, wobei kein Anlaß besteht, diesen an bestimmte Beförderungsarten als gebunden anzusehen. Da die Auslegung der zitierten Vorschriften nicht unumstritten ist, schlagen wir vor, die Schülerfahrkostenverordnung dahingehend zu präzisieren, daß eine Abgeltung des Rechtsanspruches auf Schülerfahrkosten möglich ist. Denkbar wäre auch, zunächst mit einigen Kommunen einen Modellversuch durchzuführen, der seitens des Landes wissenschaftlich begleitet wird.

Wir bitten Sie, die von uns angeregten Änderungsvorschläge zu berücksichtigen.

Mit freundlichen Grüßen



(Dr. Bernd Jürgen Schneider)