



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

An den
Landtag Nordrhein-Westfalen
Herrn Präsidenten
André Kuper MdL
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

[ausschließlich per E-Mail: anhoerung@landtag.nrw.de](mailto:anhoerung@landtag.nrw.de)

Postfach 10 39 52 • 40030 Düsseldorf
Kaiserswerther Straße 199-201
40474 Düsseldorf
Telefon 0211 • 4587-1
Telefax 0211 • 4587-287
E-Mail: info@kommunen.nrw
Internet: www.kommunen.nrw

Aktenzeichen: 42.0.1-014/002

Ansprechpartner:
Beigeordneter Claus Hamacher, M. Jur.
Referent Dr. iur. Jan Fallack, LL.M.
Durchwahl 0211 • 4587-220 / -236
pers. E-Mail: jan.fallack@kommunen.nrw

22. Dezember 2021

A15 - 18.01.2022 - 16. SchRÄG (Drucksache 17/15911 und Vorlage 17/6169)

Schriftliche Stellungnahme

Sehr geehrter Herr Präsident,

für Ihr Schreiben vom 14.12.2021 und die damit verbundene Möglichkeit zur Abgabe einer schriftlichen Stellungnahme betreffend den Regierungsentwurf für ein „*Gesetz zur Modernisierung und Stärkung der Eigenverantwortung von Schulen (16. Schulrechtsänderungsgesetz)*“ nebst „*Entwurf einer Verordnung zur Anpassung schulrechtlicher Vorschriften*“ sowie die Einladung zu der Anhörung vor dem Ausschuss für Schule und Bildung am 18.01.2022 bedanken wir uns sehr herzlich.

Da der Regierungsentwurf in den aus unserer Sicht maßgeblichen Punkten dem vorausgegangenen Referentenentwurf entspricht, halten wir an unserer – dem Landesministerium für Schule und Bildung am 04.11.2021 übermittelten – Stellungnahme aus der Verbändeanhörung zum Referentenentwurf weiterhin fest. Dieses Dokument ist als Anlage mit der höflichen Bitte um Kenntnisnahme beigefügt.

Wir freuen uns, die dargelegte Positionierung im Gespräch mit den Damen und Herren Landtagsabgeordneten vertiefend zu erörtern.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag

Jan Fallack

Referent Dr. iur. Jan Fallack, LL.M.

Anlage

Das vorliegende Schreiben des Landesministeriums für Schule und Bildung vom 21.09.2021 enthält die Referentenentwürfe eines Gesetzes zur Modernisierung und Stärkung der Eigenverantwortung von Schulen (16. Schulrechtsänderungsgesetz) sowie einer Verordnung zur Anpassung schulrechtlicher Vorschriften. Mit der vorgeschlagenen Rechtsetzung soll eine der zentralen Vereinbarungen aus dem NRW-Koalitionsvertrag (<https://bit.ly/3EHwFC6>) umgesetzt werden, der auf den Seite 10 und 11 relativ ausführliche Ausführungen zu „*Freiheit und Eigenverantwortung für unsere Schulen*“ beinhaltet. Dort findet sich eingangs folgende Passage:

Unsere Schulen benötigen mehr Gestaltungsfreiheit, um ihre Kreativität voll entfalten und neue Wege beschreiten zu können. Deshalb werden wir den Schulen mit einem Schulfreiheitsgesetz mehr Freiheit und Eigenverantwortung ermöglichen. Wir wollen den Schulen keine erneute Reform von oben und zusätzliche Belastungen aufbürden, sondern ihnen mehr Gestaltungsmöglichkeiten eröffnen, damit sie ihre Ideen besser verwirklichen und die erweiterten Handlungsspielräume vor Ort erfolgreich nutzen können. Den Schulen ermöglichen wir so viel stärker ihre pädagogischen Konzepte auf der Grundlage klarer Qualitätsstandards fortzuentwickeln. Wir werden die Arbeit der Lehrerinnen und Lehrer und vor allem der Schulleitungen durch eine grundlegende Bereinigung unnützer und aufwendiger Erlasse entlasten und die Unterstützung bei der Verwaltungsarbeit stärken. Im Rahmen einer Verantwortungsgemeinschaft mit den Lehrerinnen und Lehrern und den Schulleitungen wollen wir unsere Schulen Schritt für Schritt erfolgreicher und besser machen.

Das in Rede stehende 16. Schulrechtsänderungsgesetz soll wohl das im Koalitionsvertrag angekündigte „*Schulfreiheitsgesetz*“ darstellen. Zu den Einzelheiten der vorgeschlagenen Regelungen nehmen wir nachfolgend (unter A) gerne Stellung. Dabei kann es jedoch nicht bleiben. Denn der Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen vertritt als Verband der kreisangehörigen Kommunen im Land die Interessen seiner 361 Mitglieder insbesondere auch im Schulbereich und sieht sich in dieser Funktion dazu veranlasst, im hiesigen Verfahren insbesondere auch diejenigen Inhalte zu adressieren, die das 16. Schulrechtsänderungsgesetz aus Sicht der kommunalen Schulträger eigentlich hätte haben sollen. Vor diesem Hintergrund schließt sich an die Erörterung der vorgeschlagenen Regelungen ein weiterer Abschnitt an (unter B). Darin wird erläutert, welche Regelungskomplexe der Landesgesetzgeber in den Blick nehmen sollte, um das Schulsystem in Nordrhein-Westfalen in zukunftsorientierter Weise weiterzuentwickeln. Hierbei geht es vor allem um folgende Punkte:

- Ganztagsbetreuung
- Digitalisierung der Schulen
- Inklusion
- Schulsozialarbeit
- Baumaßnahmen

Sie alle sind Bestandteil eines übergeordneten Problems: Das System der Schulfinanzierung muss grundlegend erneuert werden. Das 16. Schulrechtsänderungsgesetz bietet die wahrscheinlich letzte Möglichkeit in der laufenden Legislaturperiode, zu einer Neuordnung der finanziellen Rahmenbedingungen zu gelangen. Unser zentrales Fazit lautet daher wie folgt:

Das 16. Schulrechtsänderungsgesetz mag als „Schulfreiheitsgesetz“ seinen Sinn haben. Wie seine Vorgänger ignoriert es jedoch die zentralen Probleme der Schulgesetzgebung.

Im Einzelnen:

I. Zu den Regelungsvorschlägen des Referentenentwurfs

Soweit der Referentenentwurf (nachfolgend „Ref-E“) schulträgerrelevante Regelungsvorschläge betreffend das „*Schulgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Schulgesetz NRW – SchulG)*“ (nachfolgend „SchulG n.F.“) enthält, nehmen wir hierzu gerne wie folgt Stellung:

1. Zu §§ 2 Abs. 4 S. 4, 2 Abs. 6 Nr. 9, 8 Abs. 2 SchulG n.F.

Die Einfügung eines neuen Satzes 4 in § 2 Abs. 4, nach dem Schülerinnen und Schüler in der Schule Kompetenzen erwerben sollen, „*um zukünftige Anforderungen und Chancen in einer digitalisierten Welt bewältigen und ergreifen zu können*“, spricht eine Selbstverständlichkeit aus. Entsprechendes gilt für die klarstellenden Hinweise in § 2 Abs. 6 Nr. 9 und § 8 Abs. 2, nach denen Medien auch in der digitalen Welt genutzt werden und die Schule zur Erfüllung ihres Bildungs- und Erziehungsauftrags „*bereitgestellte Lehr- und Lernsysteme sowie Arbeits- und Kommunikationsplattformen in digitaler Form nutzen*“ kann. Die vorgeschlagenen Regelungen sind in dieser Allgemeinheit nicht dazu geeignet, die mit der Digitalisierung des Unterrichts anstehenden Herausforderungen zu bewältigen. Es handelt sich um bloße Programmsätze ohne jede Verbindlichkeit. Der oft beschworene „Quantensprung“ bei der Schuldigitalisierung wird auf diese Weise nicht herbeigeführt. Vielmehr passen die Regelungsvorschläge zu einem landespolitischen Ansatz, der die zweckentsprechende Verwendung der Bundesmittel aus dem „Digitalpakt Schule“ den kommunalen Schulträgern überlässt und sich im Übrigen jeder Festlegung enthält. Es bedürfte eines sehr viel breiter angelegten Angangs, um den Themenkomplex „Schuldigitalisierung“ angemessen abzubilden. Wir haben dazu schon früher Vorschläge unterbreitet und tun dies hier erneut (unter II. 1. b).

2. Zu § 25 Abs. 5 SchulG n.F.

Die Einführung einer „*Schule mit erweiterter Selbstständigkeit*“ soll die Möglichkeit schaffen, auch „*Abweichungen von einzelnen Regelungen der Ausbildungs- und Prüfungsordnungen*“ zuzulassen. Diese Option hat es bislang nicht gegeben und wird unsererseits begrüßt. Inwieweit sich diese Form von Schulsebstständigkeit in der Praxis bewähren wird, bleibt abzuwarten.

3. Zu § 42 Abs. 6 S. 3-4 SchulG n.F.

Der Regelungsvorschlag sieht vor, dass jede Schule ein „*Schutzkonzept gegen Gewalt und sexuellen Missbrauch*“ erstellt, das der Zustimmung der Schulkonferenz bedarf. Die hiermit ausweislich der Begründung verfolgte Zielsetzung, den Schutz vor sexuellen Übergriffen als kontinuierliche Aufgabe im Rahmen der Schul- und Qualitätsentwicklung zu etablieren, halten wir ausdrücklich für richtig. Allerdings lässt der Ref-E die Finanzierungsfrage offen, was von unserer Seite aus beanstandet werden muss. Wenn letztlich die kommunalen Schulträger mit den zusätzlichen Kosten belastet werden sollen, müsste eine Kostenfolgeabschätzung nach dem „*Gesetz zur Regelung eines Kostenfolgeabschätzungs- und eines Beteiligungsverfahrens gemäß Artikel 78 Abs. 3 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen (Konnexitätsausführungsgesetz – KonnexAG)*“ vorgelegt werden.

4. Zu § 78a SchulG n.F.

Eine gesetzliche Regelung der Regionalen Bildungsnetzwerke ist nach unserer Auffassung nicht zwingend erforderlich. Wenn sie gleichwohl erfolgen soll, besteht jedenfalls keine Veranlassung, die Regelung auf Kooperationen zwischen dem Land auf der einen Seite und den kreisfreien Städten und den Kreisen auf der anderen Seite zu beschränken. Die kreisangehörigen Städte und Gemeinden erfüllen ihre Schulträgeraufgaben in der Regel in eigener Verantwortung ohne Begleitung durch die Kreisebene. Vor diesem Hintergrund sind sie selbst die geborenen Kooperationspartner des Landes. Ihre Fernhaltung von der förmlichen Beteiligung an Regionalen Bildungsnetzwerken ist der Akzeptanz dieses Instruments nicht zuträglich.

5. Zu § 82 Abs. 5 S. 2 SchulG n.F.

Eine Sekundarschule soll künftig auch dann mit zwei Klassen pro Jahrgang fortgeführt werden können, „wenn nur dann das Angebot einer Schule der Sekundarstufe I in einer Gemeinde gesichert wird, den Schülerinnen und Schülern der Weg zu einer anderen Schule der Sekundarstufe I in der Gemeinde nicht zugemutet werden kann oder sich aus dem Standort und der Schulentwicklungsplanung ergibt, dass die Fortführung für die soziale und kulturelle Entwicklung eines siedlungstopografisch deutlich abgegrenzten Gemeindeteils von entscheidender Bedeutung ist und diese Aufgabe nicht von einer anderen weiterführenden Schule übernommen werden kann“. Die Regelung würde den Umgang mit der Sekundarschule flexibilisieren. Dies entspricht im Wesentlichen unserer Verbandsposition, sodass der Vorschlag ausdrücklich begrüßt wird.

6. Zu § 85 Abs. 2 S. 4 SchulG n.F.

Der Regelungsvorschlag sieht vor, dass in die kommunalen Schulausschüsse auch „von den Schulpflegschaften nach § 72 Absatz 4 sowie von den Schülervertretungen nach § 74 Absatz 8 benannte Personen berufen werden“ können. Dieser Vorschlag findet unsere Zustimmung nicht.

In der Praxis kommt es regelmäßig zu Meinungsverschiedenheiten in der Frage, wie die kommunalen Schulausschüsse nach § 85 SchulG zu bilden sind. Insbesondere ist offenbar verschiedentlich die Auffassung vertreten worden, jenseits von gewählten Ratsmitgliedern und berufenen Mitgliedern nach Absatz 2 sei eine Elternmitwirkung unzulässig. Insofern wäre eine gesetzliche Klarstellung wünschenswert. Wir sind uns zuletzt im Gespräch mit dem Schulministerium am 04.03.2020, an dem auch eine Delegation der Landeselternkonferenz (LEK) NRW teilnahm, darin einig gewesen, dass Eltern als Ratsmitglieder, sachkundige Bürgerinnen und Bürger sowie sachkundige Einwohnerinnen und Einwohner ihren Weg in die Schulausschüsse finden können. Zugleich sind wir uns darin einig gewesen, dass Eltern aufgrund der Wandelbarkeit ihrer Rolle als nach Absatz 2 zu berufende Mitglieder nicht in Betracht kommen. Dabei sollte es nach unserer Einschätzung bleiben.

Wir schlagen daher vor, § 85 Abs. 2 SchulG unter Verschiebung der Folgesätze um einen neuen Satz 2 wie folgt zu ergänzen:

„Nach dieser Maßgabe steht Eltern die Mitwirkung als Mitglieder des Rates, sachkundige Bürgerinnen und Bürger sowie sachkundige Einwohnerinnen und Einwohner offen.“

7. Zu § 91 Abs. 4 S. 1 SchulG n.F.

Nach dem Regelungsvorschlag soll das für Schule zuständige Landesministerium die Möglichkeit bekommen, „für die staatlichen Schulämter zur Sicherstellung ihrer Funktionsfähigkeit, insbesondere einer gleichgerichteten Aufgabenwahrnehmung, durch Verwaltungsvorschriften allgemeine Regelungen zur Einrichtung und zum Betrieb“ zu erlassen. Diese Möglichkeit wurde im Rahmen einer Diskussionsveranstaltung am 03.11.2021 bei der Qualitäts- und Unterstützungs-Agentur – Landesinstitut für Schule – (QUA-LiS NRW) in Soest ausführlich erörtert. Herr Prof. Dr. Jörg Ennuschat von der Ruhr-Universität Bochum erläuterte in Vorgriff seines hierzu in Erstellung begriffenen Gutachtens, dass es sich bei der Ausstattung der Schulämter um eine von § 91 Abs. 6 SchulG abgedeckte pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe handele. Unter dieser Prämisse würde sich die im Regelungsvorschlag vorgesehene Verwaltungsvorschrift mit Ausstattungsfragen nicht befassen dürfen, sodass die Entstehung von Mehrkosten für die kreisangehörigen Städte und Gemeinden ausgeschlossen wäre. Vor diesem Hintergrund können wir dem Regelungsvorschlag mit der Maßgabe zustimmen, dass die kreisangehörigen Kommunen auf die Unterstützung durch ihre ortsnahen Ansprechpersonen in den Schulämtern angewiesen sind.

II. Zu den durch den Ref-E unbeachteten Regelungsbedarfen

Das Präsidium als oberstes Beschlussgremium unseres Verbandes hat im Rahmen der 201. Sitzung am 27.11.2019 sowie der 203. Sitzung am 23.06.2020 und der 205. Sitzung am 09.03.2021 festgestellt, dass das System der Schulfinanzierung einer grundlegenden Neuausrichtung bedarf. Die Problematik ist in der jüngeren Vergangenheit in unterschiedlichen Teilbereichen virulent geworden (sogenannte „Big Five“). Jeder dieser Teilbereiche ist für sich genommen so gewichtig, dass eine gegliederte Darstellung angemessen erscheint (unter 1). Anschließend wird noch der kleinteiligere Regelungsbedarf in anderen Bereichen erörtert (unter 2).

1. Neuausrichtung des Systems der Schulfinanzierung

Die staatlich-kommunale Verantwortungsgemeinschaft im Schulbereich ist seit der Erstfassung vom 28.06.1950 in Art. 8 Abs. 3 S. 1 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen festgeschrieben:

„Land und Gemeinden haben die Pflicht, Schulen zu errichten und zu fördern.“

Diese Gemeinschaft hat sich in mehr als 70 Jahren Nachkriegsgeschichte bewährt und als überaus belastbar erwiesen. Unser Verband bekennt sich zu diesem Modell auch weiterhin ohne Einschränkungen. Allerdings sehen wir jetzt – nicht zuletzt vor dem Hintergrund der historischen Belastungen der SARS-CoV-2-Pandemie – den richtigen Zeitpunkt für eine grundlegende Neuausrichtung gekommen.

Die staatlich-kommunale Verantwortungsgemeinschaft ist an den Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit angelangt. Die Herausforderungen, vor denen das Schulsystem in unserem Land insgesamt steht, sind auf der Grundlage der hergebrachten Finanzierungsstruktur nicht mehr zu bewältigen. Die Allokation der Finanzierungsverantwortung nach der traditionellen Unterscheidung „innerer“ und „äußerer“ Schulangelegenheiten wird den pädagogischen, gesellschaftlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen des Schullebens der Gegenwart nicht mehr länger gerecht.

Vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlich verankerten Wesentlichkeitslehre sind die anstehenden Entscheidungen dem Landesgesetzgeber vorbehalten.

Bekanntlich sind die Träger der kommunalen Selbstverwaltung in Nordrhein-Westfalen seit Jahrzehnten strukturell unterfinanziert. Die Absenkung des Verbundsatzes von ursprünglich 28,5 Prozent in den Gemeindefinanzierungsgesetzen der Jahre 1982, 1983 und 1986, die zeitlich auch den Beginn des Aufwuchses der Kommunalverschuldung in Nordrhein-Westfalen markiert, und die beträchtlich gestiegenen und weiter steigenden Soziallasten erschweren eigenständiges Handeln und Gestalten vielerorts massiv. Es liegt auf der Hand, dass diese Situation auch nachhaltige Auswirkungen auf die Finanzierung der Schulträgeraufgaben mit sich bringt. Eine Betrachtung des Systems der Schulfinanzierung in seiner Gesamtheit macht nur unter der Voraussetzung Sinn, dass die Feststellung des Bestehens einer strukturellen Unterfinanzierung auf Seiten aller Beteiligten akzeptiert wird. Nachfolgend geben wir gerne einen Überblick über einzelne Problemlagen:

a) Ganztägige Betreuung in der Schule

In Ansehung der Ganztagsbetreuung schulpflichtiger Kinder und Jugendlicher überlässt das Land die Verantwortung weitgehend und insbesondere betreffend den Primarbereich vollständig den kommunalen Selbstverwaltungsträgern in ihrer Funktion als nach § 24 Abs. 4 des „Sozialgesetzbuchs (SGB) – Achtes Buch (VIII)“ – sozialrechtlich (ohne Bildungsauftrag) zur Betreuung verpflichteten örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe. Jene bedienen sich in aller Regel des Instruments außerunterrichtlicher schulischer Betreuungsangebote wie der Offenen Ganztagschule (OGS) im Sinne des § 9 Abs. 2-3 des Landesschulgesetzes, weil (nur) hierfür eine anteilige – allerdings freiwillige und theoretisch jederzeit rückführbare – Landesförderung in Anspruch genommen werden kann.

Die außerunterrichtlichen schulischen Betreuungsangebote wie die OGS stellen derweil ein Provisorium dar, das ursprünglich nur solange Verwendung finden sollte, bis der Ausbau der gebundenen Ganztagschulen soweit fortgeschritten wäre, dass eine Bedarfsdeckung auf diesem Weg möglich würde. Zwischenzeitlich hat sich das Land seiner Verantwortung für den gebundenen Ganztagsbetrieb im Primarbereich jedoch weitestgehend begeben. Ansätze zur Schaffung eines leistungsfähigen verpflichtenden Ganztagsbetriebs für Grundschul Kinder sind nicht erkennbar. Über den „goldenen Zügel“ des Fördermittelrechts sollen stattdessen die kommunalen Träger der Betreuungseinrichtungen dazu veranlasst werden, ihre Angebote mit Bildungselementen zu unterlegen. Der Umstand, dass die sozialrechtliche Betreuung eben keine pflichtige Schulveranstaltung ist und daher gerade von Kindern aus sogenannten bildungsfernen Haushalten gar nicht erst in Anspruch genommen zu werden droht, erfährt in diesem Zusammenhang wenig bis gar keine Beachtung. Zudem ist die Befassung mit der Notwendigkeit von Qualitätsstandards weitgehend zum Stillstand gekommen. Dies ist im Prinzip folgerichtig, da von Seiten des Landes Vorgaben ohnehin nur mit den begrenzten Mitteln des Fördermittelrechts erfolgen können. Aus sich selbst heraus entwickelt sich das System in diesem Punkt jedoch nicht in dem Umfang weiter, der wünschenswert erschiene.

Nach unserer Auffassung verfolgt die schulische Ganztagsbetreuung eine (auch) bildungspolitische Zielsetzung. Daher sollte sie vorzugsweise in gebundener Form als reine Schulveranstaltung stattfinden. Soweit außerunterrichtliche schulische Betreuungsangebote wie die OGS neben dem gebundenen Ganztagsbetrieb weiter vorgehalten werden sollen, bedürften sie einer

weitergehenden Regulierung. Nach der Rechtslage wäre die Einrichtung gebundener Ganztagsgrundschulen schon heute ohne weiteres möglich. Die Bezirksregierungen verweigern aber seit vielen Jahren die Erteilung von Einrichtungsgenehmigungen, weil offenbar die hierfür notwendigen Ressourcen an dieser Stelle nicht investiert werden können oder sollen.

Dabei kann es nicht bleiben: Die Nichtzulassung des gebundenen Ganztagsbetriebs im Primarbereich stärkt nicht – wie zum Teil behauptet worden ist – das Elternwahlrecht der Eltern, sondern sie schwächt es. Denn Eltern können heute grundsätzlich frei darüber entscheiden, welche Schule ihr Kind besuchen soll. Wenn der gebundene Ganztagsbetriebs seitens der Familie nicht gewünscht wird, muss er nicht gewählt werden. Aktuell kann er im Primarbereich aber gar nicht gewählt werden, selbst wenn er gewünscht ist. Dadurch wird den Eltern eine wesentliche Option vorenthalten. Auch eine Regulierung der außerunterrichtlichen schulischen Betreuungsangebote wie der OGS verweigert das Land, weil der Übergang der Finanzierungsverantwortung wegen des Konnexitätsprinzips in Art. 78 Abs. 3 S. 1 der Landesverfassung die Folge wäre. Wir haben auf diese Umstände hingewiesen (Stichwort: „Ganztagsbetreuungskonzept“, hierzu LT-Stellungnahme 17/1385 – <https://bit.ly/3jZKUKO>), sind mit unseren Argumenten bislang jedoch nicht durchgedrungen.

Die Situation wird sich noch verschärfen, nachdem die Bundesebene zum Ende der 19. Legislaturperiode mit dem „Gesetz zur ganztägigen Förderung von Kindern im Grundschulalter (GaföG)“ (<https://bit.ly/3pMKNWz>) einen einklagbaren Rechtsanspruch auf Ganztagsbetreuung ab dem Jahr 2026 etabliert hat. Hierfür werden durch das Deutsche Jugendinstitut (DJI) investive Mehrkosten in Höhe von 7,5 Milliarden Euro und konsumtive Mehrkosten in Höhe von 4,5 Milliarden Euro pro Jahr prognostiziert (<https://bit.ly/3Cl108X>), wobei durch reziproke Anwendung des „Königsteiner Schlüssels“ davon auszugehen ist, dass mindestens ein Fünftel dieser für das gesamte Bundesgebiet prognostizierten Kosten auf Nordrhein-Westfalen entfallen werden. Nach Abzug der zugesagten Bundesmittel verbleibt sowohl bei den Investitions- als auch bei den Betriebskosten jeweils ein Fehlbetrag in Höhe von rund einer Milliarde Euro – bei den Betriebskosten jährlich wiederkehrend. Die Kommunen in unserem Land werden zusätzliche Belastungen dieser Größenordnung nicht tragen können (*Haushaltsstellungnahme 2022*, Seiten 4 bis 6 – <https://bit.ly/3I32BU6>). Das Land hat der Gesetzgebung im Bundesrat zugestimmt und muss nun für die Vervollständigung der Gegenfinanzierung Sorge tragen.

b) Digitales Lehren und Lernen

Keine andere Entwicklung findet im Schulbereich derzeit so viel Aufmerksamkeit wie das digitale Lehren und Lernen. Die Handhabung dieses Komplexes ist paradoxerweise gleichzeitig von Aktionismus und Untätigkeit geprägt. Einerseits werden über die gigabitfähige Anbindung der Schulgebäude und die Umsetzung des „Digitalpakts Schule“ nebst Zusatzprogrammen erhebliche Anstrengungen unternommen. Andererseits bleiben selbst elementare Grundsatzfragen unbeantwortet: Bildungsinhalte sind in der traditionellen Betrachtung klassische „innere“ Schulangelegenheiten. Das Land müsste daher für sich definieren, wie der Unterricht im digitalen Zeitalter aussehen soll. An „pädagogischen Leitplanken“ fehlt es bislang jedoch weitgehend. Das Wirken der staatlich-kommunalen Verantwortungsgemeinschaft im Schulbereich kommt hier an seine natürlichen Grenzen. Denn die kommunalen Schulträger können nicht darüber entscheiden, wie die Schulen die ihnen anvertrauten Kinder und Jugendlichen auf ihr Berufsleben in einer zunehmend digital geprägten Umgebung am besten vorbereiten; jedoch brauchen sie klare pädagogische Setzungen, um ihrer eigenen Rolle zur Zufriedenheit der am Schulleben Beteiligten gerecht werden zu können.

Welche dauerhaften Kosten auf die Schulträger zukommen, ist zwar schwer prognostizierbar, da mangels verbindlicher pädagogischer Leitplanken eben nicht feststeht, welche Ausstattung die kommunalen Schulträger beschaffen sollten. Kosten in Höhe von 261,- Euro pro Schülerin oder Schüler in der Grundschule und 402,- Euro pro Schülerin oder Schüler in der weiterführenden Schule sind aber pro Jahr mindestens zu erwarten (Institut für Informationsmanagement der Universität Bremen im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, 11/2017 - <https://bit.ly/3CJkPlJ>). Danach stünde für Nordrhein-Westfalen ein jährlicher Mehrbetrag in Höhe von rund einer Milliarde Euro in Rede. Die kreisangehörigen Städte und Gemeinden werden diese enorme zusätzliche Belastung auf keinen Fall tragen können. Trotz regelmäßiger Erinnerungen an die Dringlichkeit einer Verständigung von unserer Seite zeichnet sich eine Lösung des Problems bislang nicht ab. Diese Handhabung birgt die Gefahr, dass heute mit erheblichem Aufwand eine digitale Erstausrüstung für die Schulen angeschafft wird, die nicht in adäquater Weise dauerhaft vorzuhalten ist. Frustration und Unverständnis der Familien mit schulpflichtigen Kindern und Jugendlichen könnten die Folgen sein.

Die Landesregierung hat sich auf die die Position zurückgezogen, § 79 SchulG enthalte bereits eine Pflichtaufgabe „Unterrichtsdigitalisierung“, um deren ordnungsgemäße Erfüllung sich die Träger der kommunalen Selbstverwaltung zu kümmern hätten. Diese Auffassung vermag nicht zu überzeugen: Diese Norm enthält keine vollziehbare Pflichtaufgabe der Schulträgerkommunen, die eine Digitalisierung der Sachausstattung mit Unterrichtsbezug zum Inhalt hat. Wenn die dort enthaltene Formulierung

„eine am allgemeinen Stand der Technik und Informationstechnologie orientierte Sachausstattung“

überhaupt dahingehend zu verstehen wäre (was umstritten ist), würde sie auf einer verfassungswidrigen Rechtsetzung des Landes beruhen, weil der schon zum Zeitpunkt der Einfügung erforderlich gewesene Belastungsausgleich unterblieben wäre (Stichwort: „Endgeräte für Lehrpersonal“, hierzu: LT-Stellungnahme 17/1392 – <https://bit.ly/3GNVePC>). Wir verstehen, dass das Land auch hier nachvollziehbare Sorge um die Konnexität hat. Für einen die Qualität des Unterrichts verbessernden Einsatz digitaler Technik ist es derweil unabdingbar, dass die Endgeräte, die eingesetzte Software und die Netzwerke so gewartet und professionell betreut werden, dass sie jederzeit funktionstüchtig zur Verfügung stehen. Zudem muss sichergestellt sein, dass die Schulträger technische Innovationszyklen durch entsprechende Ersatzbeschaffungen nachvollziehen können. Erforderlich ist zudem die Schaffung eines Leitbildes der Schule in der digitalen Welt. Ein geeignetes rechtstechnisches Mittel zur Erreichung dieser Ziele kann die Erweiterung des § 79 SchulG um eine Verordnungsermächtigung sein. Das 16. Schulrechtsänderungsgesetz würde hierfür die passende Gelegenheit bieten. Ohne eine Aufgabenklärung mit dauerhaft tragfähiger Finanzierungszusage wird es nicht gelingen, das digitale Lehren und Lernen in unseren Schulen zu einem Erfolgsmodell zu machen.

c) Schulische Inklusion

Die mit dem „Ersten Gesetz zur Umsetzung der VN-Behindertenrechtskonvention in den Schulen (9. Schulrechtsänderungsgesetz)“ eingeführte schulische Inklusion hat alle kommunalen Schulträger im Land vor erhebliche Herausforderungen gestellt. Eine unterschiedliche Interpretation der völkerrechtlichen Vorgaben ist die Hauptursache für die Vehemenz, mit welcher der Streit

um den mit ihr verbundenen, grundlegenden Paradigmenwechsel zu Zeiten der Regierungskoalition aus der 16. Wahlperiode ausgetragen wurde.

Inzwischen hat sich wohl die Einsicht durchgesetzt, dass die Zusammenhänge zu komplex sind, als dass man ihnen mit groben Konzepten gerecht werden könnte. Junge Menschen mit sonderpädagogischem Unterstützungsbedarf sind Individuen, auf deren ganz persönliche Stärken und Schwächen es in angemessener Weise zu reagieren gilt. In der Folge müssen die Elternwahlrechte und die schützenswerten Rechtspositionen aller Beteiligten stärker denn je in den Fokus rücken. Diesem Weg wohnt notwendigerweise das Bekenntnis inne, dass die Existenz des Förderschulsystems in Nordrhein-Westfalen für sich genommen mit den völkerrechtlichen Vorgaben in Einklang steht. Eine dauerhafte Koexistenz des Regel- und des Förderschulsystems wird die Folge sein. Denn das Wohl der betroffenen jungen Menschen ist der Fixpunkt der schulischen Inklusion; er zeichnet die durch den Schulträger zu treffenden Entscheidungen maßgeblich vor. Das Landesschulgesetz reagiert auf diesen Entwicklungsstand noch nicht hinreichend.

Auf der Finanzierungsseite lässt die aktuelle Situation ein nachhaltiges Bekenntnis der Landesseite zur staatlich-kommunalen Verantwortungsgemeinschaft auch mit Blick auf die schulische Inklusion wünschenswert erscheinen. Das „Gesetz zur Förderung kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion“ gewährt einen Belastungsausgleich nach dem „Gesetz zur Regelung eines Kostenfolgeabschätzungs- und eines Beteiligungsverfahrens gemäß Artikel 78 Abs. 3 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen (Konnextitätsausführungsgesetz – KonnextAG)“ lediglich für die investiven Mehrkosten der kommunalen Schulträger („Topf I“), soweit hierzu Daten erfasst sind. Für die sonstigen Mehrkosten („Topf II“) zahlt das Land lediglich eine „freiwillige“ Inklusionspauschale, die theoretisch jederzeit per Rechtsverordnung gekürzt werden kann. Die Frage, ob mit Blick auf die personellen Mehrkosten ein Konnextitätszusammenhang besteht, ist bis heute in der Sache unbeantwortet geblieben (hierzu *VerfGH NRW*, Ur. v. 10.01.2017 – *VerfGH 8/15* – <https://bit.ly/3bsD2g1>; zur fortbestehenden Rechtsschutzmöglichkeit über die Feststellungsklage *VG Münster*, Ur. v. 23.04.2021 - 1 K 503/17 – <https://bit.ly/3koSOeK>).

Die kommunalen Mehrkosten der schulischen Inklusion sollten im Rahmen einer Neuausrichtung des Systems der Schulfinanzierung einem dauerhaften und tragfähigen Ausgleich zugeführt werden. Nur so können alte Gräben überwunden und die Kräfte zum Wohle der betroffenen Kinder und Jugendlichen gebündelt werden. Dies gilt umso mehr, wenn man berücksichtigt, dass die kreisangehörigen Städte und Gemeinden ohne eigenes Jugendamt die Inklusionspauschale durch das Land nicht ausgezahlt bekommen, obwohl ihnen eigene personelle Mehrausgaben durch Bereitstellung von Integrationshelferinnen und -helfer außerhalb der individuellen Hilfen nach dem Sozialgesetzbuch entstehen. Wir haben kürzlich eine Umfrage unter den Mitgliedern unseres Verbandes durchgeführt. Jene hat ergeben, dass der ganz überwiegende Teil der kreisangehörigen Kommunen in den Jahren 2019 und 2020 eigene Aufwendungen in den in Rede stehenden Bereichen tätigte. Eine anteilige Refinanzierung durch den Kreis erfolgte in der Hälfte dieser Fälle nicht. Das „Gesetz zur Förderung kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion“ regelt im dortigen § 2 Abs. 4 S. 1 jedoch, dass die Inklusionspauschale aufgeteilt wird auf „die Kreise und kreisfreien Städte“ sowie „die Gebietskörperschaften mit eigenem Jugendamt“. Unser Verband hat diese Verteilung immer schon als nicht sachgerecht beanstandet, da die kreisangehörigen Städte und Gemeinden, die nicht selbst örtlicher Träger der öffentlichen Jugendhilfe sind, ohne nachvollziehbaren Grund ausgeschlossen werden. Bislang ist diese Inkongruenz zwischen der Zielsetzung des Landesgesetzgebers und dem durch ihn gesetzten Recht allerdings nicht allzu stark ins Gewicht gefallen, weil der Betrag der Inklusionspauschale im Vergleich mit dem Belastungsausgleich für die baulichen Mehrkosten relativ überschaubar gewesen ist. Dies wird sich in naher Zukunft jedoch ändern, da das Gesamtvolumen in Höhe von

60 Millionen Euro pro Jahr künftig zu 5/6 anstelle von bislang 1/3 auf die Inklusionspauschale entfallen soll. Vor diesem Hintergrund sieht auch der Landesrechnungshof Anlass zu einer Überprüfung der Verteilung.

Aber damit nicht genug: Das „Gesetz zur Förderung kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion“ enthält im dortigen § 2 Abs. 2 eine sogenannte Zweckbindungsklausel:

„Die Inklusionspauschale dient der Mitfinanzierung der Unterstützung der Schulen des Gemeinsamen Lernens durch nicht-lehrendes Personal der Kommunen, soweit diese Kosten nicht der Finanzierung individueller Ansprüche nach § 35a des Achten Buches Sozialgesetzbuch und § 54 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch dienen.“

Die Existenz dieser Klausel ist mit dem Umstand zu erklären, dass das Land die Anerkennung eines Konnexitätszusammenhangs mit Blick auf die personellen Mehrkosten verweigert hat: Die Gewährung individueller Hilfen stelle eine Pflichtaufgabe kraft Bundesrecht dar; ein Kostenaufwuchs in Folge der Erhebung der schulischen Inklusion vom Ausnahme- zum Regelfall durch den entsprechend geänderten § 2 Abs. 5 S. 2 des Landesschulgesetzes sei nicht konnexitätsrelevant. Diese Rechtsauffassung teilen wir weiterhin nicht: Nur eine Aufgabenausweitung durch den Bundesgesetzgeber ist konnexitätsrechtlich irrelevant, nicht aber eine solche durch den Landesgesetzgeber; hierzu *VerfGH NRW*, Urt. v. 12.10.2010 – *VerfGH 12/09* – <https://bit.ly/3Eu9ET3>; *VerfGH NRW*, Urt. v. 09.12.2014 – *VerfGH 11/13* – <https://bit.ly/3pWgr3Z>.

Die Situation stellt sich nunmehr so dar, dass die Kreise die Inklusionspauschale für alle kreisangehörigen Städte und Gemeinden ohne eigenes Jugendamt vereinnahmen und diese Mittel jedenfalls zum Teil nicht weiterleiten. Aufgrund der vorstehend beschriebenen Zweckbindungsklausel dürfen die Kreise die Inklusionspauschale derweil nur für bestimmte Zwecke einsetzen, nämlich insbesondere für die Vorhaltung von Schulpsychologinnen und -psychologen, Schulsozialarbeiterinnen und -arbeitern sowie Integrationshelferinnen und -helfern – keinesfalls jedoch für die Refinanzierung individueller Hilfen nach dem Sozialgesetzbuch (was freilich sinnvoll wäre). Offenbar fehlt es manchen Kreisen an gesetzeskonformen eigenen Verwendungsmöglichkeiten, sodass die Bezirksregierungen im Rahmen stichprobenhafter Überprüfungen Verstöße festgestellt und Anhörungsverfahren eingeleitet haben. Im schlimmsten Fall könnte es so kommen, dass die Inklusionspauschale teilweise zurückgefordert wird, was nachteilige Auswirkungen auf den Kreishaushalt und im Ergebnis auf die Kreisumlage haben könnte. Dann würden die kreisangehörigen Städte und Gemeinden nicht nur nicht von der Inklusionspauschale profitieren, sondern letztlich auch noch zu „Ausfallbürgern“ der Kreise gemacht. Eine Aufrechterhaltung dieser Situation erscheint insgesamt inakzeptabel.

Grundsätzlich könnte das Schulministerium nach dem „Gesetz zur Förderung kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion“ einen alternativen Verteilungsschlüssel festlegen, da der dortige § 2 Abs. 4 S. 4 eine entsprechende Verordnungsermächtigung enthält. Wir haben dazu mit Schreiben vom 06.07.2021 Vorschläge unterbreitet.

d) Systemische Schulsozialarbeit

Die soziale Arbeit an Schulen umfasst sowohl pflichtige als auch freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben: Zu den kommunalen Pflichtaufgaben kraft Bundesrecht gehört unter anderem der schulbezogene Teil der Jugendsozialarbeit im Sinne des § 13 SGB VIII („Schulsozialarbeit im engeren Sinne“). Es ist ein Angebot der Jugendhilfe für sozial benachteiligte oder individuell

beeinträchtigte Schülerinnen und Schüler zur Förderung ihrer schulischen Ausbildung und sozialen Integration mit sozialpädagogischen Mitteln zum Zwecke der Bewältigung einer konkreten Gefährdungssituation vorzuhalten. Die Pflichtaufgabenzuweisung geht folglich über die Bewältigung einzelner Problemfälle nicht hinaus. Die Aufgabe muss auch nicht in der Schule erfüllt werden. Demgegenüber fällt eine allgemeine und alltägliche systemische Unterstützung des Lehrpersonals durch fachkundige Personen auch ohne konkreten Anlass gerade nicht in den Bereich der kommunalen Pflichtaufgaben.

Es handelt sich dann vielmehr um eine freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe der kommunalen Selbstverwaltungsträger in ihrer Funktion als Schulträger. Im Prinzip steht außer Frage, dass die vielfältigen Herausforderungen, mit denen sich die öffentlichen Schulen konfrontiert sehen, eine Aufrechterhaltung und Fortentwicklung dieser „Schulsozialarbeit im weiteren Sinne“ unabdingbar machen. Das Lehrpersonal ist in vielen Fällen mit dem durch Lehrpersonalmangel, zunehmende Gewaltneigung, Migration, Inklusion und prekäre Familienverhältnisse geprägten Schulalltag überfordert, sodass ein geordneter Betrieb erschwert wird. Die natürliche und wünschenswerte Reaktion wäre eine Verbesserung der Relation zwischen Lehrkräften und Schülerschaft. Dieser Weg wird jedoch auf absehbare Zeit verstellt bleiben, weil – jenseits der fiskalischen Zwänge – der Arbeitsmarkt die Aufstockung des Lehrpersonals in der erforderlichen Quantität nicht ermöglicht. Vor diesem Hintergrund kann die nicht anlassbezogene Unterstützung durch fachlich qualifiziertes sozialpädagogisches Personal einen Beitrag dazu leisten, die für alle Beteiligten belastende Situation an den öffentlichen Schulen zu entschärfen. Entscheidend ist dann, dass eine vollständige und bedarfsgerechte Aufgabenerfüllung in dauerhaft auskömmlicher Finanzierung des Landes sichergestellt wird. Wir haben auf diese Umstände schon früher hingewiesen (Stichwort: „Zukunftskonzept Schulsozialarbeit“, hierzu LT-Stellungnahme 17/367 – <https://bit.ly/3bzt1W6> – und das zugehörige Ausschussprotokoll vom 14.03.2018 – <https://bit.ly/3ECopDx>).

Der Landesgesetzgeber hat sich bislang einer Pflichtaufgabenzuweisung betreffend die „Schulsozialarbeit im weiteren Sinne“ enthalten. Ein Grund hierfür mögen die Konnexitätsfolgen aus Art. 78 Abs. 3 S. 1 der Landesverfassung sein. In der Folge zeigt die kommunale Praxis einen heterogenen Angang. Die bislang nicht existente Regulierung der „Schulsozialarbeit im weiteren Sinne“ hat auch eine unsichere Finanzierungssituation mit sich gebracht. Das Land trat zwar in die durch den Bund im Rahmen des Bildungs- und Teilhabepakets (BuT) zur Verfügung gestellte und inzwischen ausgelaufene Anschubfinanzierung zunächst ein, sah sich aber eigentlich nicht in der Finanzierungsverantwortung. Folgerichtig hat es anschließend lediglich befristete Finanzierungspakete zur Verfügung gestellt, die den Schulträgerkommunen die benötigte langfristige Planungssicherheit verwehrt.

Mit Pressemitteilung vom 26.08.2020 (<https://bit.ly/3w1A2Ra>) gab die Landesregierung bekannt, dass sie sich dazu entschlossen habe, die BuT-Nachfolgefinanzierung in Höhe von 47,7 Millionen Euro pro Jahr zu verstetigen. Mit nachfolgender Pressemitteilung vom 24.09.2021 (<https://bit.ly/3BuHwNK>) wurde eine Aufstockung auf 57,7 Millionen Euro pro Jahr bekannt gegeben. Die Förderrichtlinie liegt jetzt vor (<https://bit.ly/3BFREnd>).

Selbstverständlich begrüßt unser Verband im Grundsatz die Verstetigung und Aufstockung der BuT-Nachfolgefinanzierung durch das Land. Die letzte oben genannte Pressemitteilung gibt den zugrundeliegenden Sachverhalt jedoch unvollständig wieder, wenn sie zum Beispiel dahingehend formuliert, dass „zusammen mit den Kreisen und Kommunen [...] künftig eine Finanzierung gelungen [sei], die die Träger und Beschäftigten der Schulsozialarbeit aufatmen lassen kann“. Unser Verband hat die Neuausrichtung der systemischen Schulsozialarbeit in der nunmehr

verkündeten Konfiguration nicht mitgetragen und insbesondere die Unterzeichnung einer gemeinsamen Erklärung in diesem Zusammenhang mit entsprechendem Schreiben des Hauptgeschäftsführers vom 02.09.2021 verweigert.

In Ansehung der BuT-Nachfolgefinanzierung stellt sich die Situation aus der Perspektive der kreisangehörigen Städte und Gemeinden nämlich als noch prekärer dar als in Ansehung der Inklusionspauschale. Denn bei der BuT-Nachfolgefinanzierung erhalten selbst die kreisangehörigen Kommunen mit eigenem Jugendamt keine unmittelbaren Auszahlungen durch das Land. Im Übrigen ist der Sachverhalt vergleichbar; auch bei der BuT-Nachfolgefinanzierung hat der Landesrechnungshof den bisherigen Verteilungsschlüssel beanstandet. Bedauerlicherweise hat das Schulministerium von seinen – insoweit gegebenen – Gestaltungsmöglichkeiten keinen Gebrauch gemacht und an dem unbefriedigenden status quo im Prinzip festgehalten. Auch insoweit wäre der Landesgesetzgeber dazu berufen, jetzt klare Verhältnisse zu schaffen.

e) Baumaßnahmen im Schulbereich

Die kommunalen Schulträger in Nordrhein-Westfalen sehen sich ständig wachsenden Anforderungen an die Schulausstattung gegenüber. Dies hat zur Bildung eines erheblichen Investitionsstaus geführt: Nach den zuletzt veröffentlichten Zahlen müsste für die Schulen bundesweit ein Investitionsvolumen in Höhe von 46,5 Milliarden Euro bereitgestellt werden (Kommunalpanel der Kreditanstalt für Wiederaufbau, 05/2021 – <https://bit.ly/3BLuJqE>). Daraus ergibt sich für die Schulen in Nordrhein-Westfalen mindestens ein aktueller Investitionsrückstand in Höhe von rund neunehalb Milliarden Euro. Tatsächlich dürfte Nordrhein-Westfalen nach unserer Einschätzung sogar noch stärker betroffen sein, da der Investitionsrückstand in den alten Bundesländern größer ist als in den jungen. Nach unserer Auffassung ist dieser Bedarf grundsätzlich systemkonform durch Erhöhung des Verbundsatzes im Gemeindefinanzierungsgesetz zu decken. Soweit stattdessen immer wieder einzelne Förderprogramme von Bund und Land aufgelegt werden, die zudem eine umfassende Antragsbürokratie statuieren, ist dies angesichts des Grundsatzes der aufgabenangemessenen finanziellen Ausstattung fragwürdig. Es bedarf einer soliden, auskömmlichen und nachhaltigen Ausrichtung der Finanzierungsstruktur, welche die regelmäßige Neuauflage von ansonsten notwendigen Förderprogrammen überflüssig macht (Stichwort: „Gute Schule 2025“, hierzu LT-Stellungnahme 17/3074 – <https://bit.ly/3ECCukm>).

2. Weitere Regelungsbedarfe

Bereits im Jahr 2019 wiesen wir mit unseren Stellungnahmen zum 15. Schulrechtsänderungsgesetz (<https://bit.ly/3byfqXs>) auf weitere niederschwellige und gleichwohl schulträgerrelevante Änderungsbedarfe hin, die bedauerlicherweise nicht berücksichtigt wurden. Mit E-Mail vom 18.08.2021 machten wir auf diese Bedarfe erneut aufmerksam, allerdings erneut erfolglos. Mit der vorliegenden Stellungnahme erneuern wir die Aufforderung, sich mit den beschriebenen Themenkreisen nunmehr zu befassen.

a) Jahrgangübergreifender Unterricht: Erhaltung kleiner Teilstandorte

Vorschlag:

§ 11 Abs. 2 SchulG wird unter Verschiebung der Folgesätze um einen neuen Satz 3 ergänzt:

„Im Fall des Unterrichts in jahrgangsübergreifenden Gruppen gilt in jedem Schuljahr eine Klasse 1 als gebildet, welche die in diesem Schuljahr eingeschulten Schülerinnen und Schüler umfasst.“

Begründung:

Gemäß § 11 Abs. 2 S. 2 SchulG werden die Schülerinnen und Schüler nach Entscheidung der Schulkonferenz entweder getrennt nach Jahrgängen oder in jahrgangsübergreifenden Gruppen unterrichtet. Gerade kleine Grundschulen mit Teilstandorten im ländlichen Raum bedienen sich des Instruments des jahrgangsübergreifenden Unterrichts, wenn sie Schwierigkeiten haben, die Klassenbildungswerte der Verordnung zur Ausführung des § 93 Abs. 2 Schulgesetz (VO zu § 93 Abs. 2 SchulG) einzuhalten. Solche Konstellationen haben in der Praxis zu Problemen geführt, wenn ab der Klasse 3 eine klassische Gliederung nach Jahrgängen vorgesehen ist (was insbesondere bei Schulen mit Teilstandorten aufgrund der Einheitlichkeit des pädagogischen Konzepts vorgegeben sein kann). In diesen Fällen kann es passieren, dass in der Klasse 3 weniger Schülerinnen und Schüler beschult werden müssten als die Klassenbildungswerte vorsehen. Es ist fraglich, ob in diesem Fall § 6a Abs. 1 S. 6 VO zu § 93 Abs. 2 SchulG anwendbar ist, nach dem gebildete Klassen grundsätzlich unabhängig von später eintretenden Schülerzahlveränderungen fortgeführt werden. Ausweislich der LT-Drucksache 15/1058 (<https://bit.ly/2ZRkOdX>), mit der das damalige Landesministerium für Schule und Weiterbildung den Abgeordneten im Rahmen der Entwicklung des sogenannten Schulkonsenses ein „Konzept zur Sicherung einer qualitativ hochwertigen und wohnungsnahen Schulversorgung im Grundschulbereich bei rückläufigen Schülerzahlen“ vorlegte, hatte die damalige Landesregierung die Auffassung vertreten, die dritten Klassen würden im Rechtssinne neu gebildet (und damit § 6a Abs. 1 S. 6 VO zu § 93 Abs. 2 SchulG für unanwendbar erklärt). Die logische Folge wäre dann, dass Schülerinnen und Schüler den bis dahin besuchten Teilstandort verlassen müssen. Der Landtag befasste sich allerdings nie mit der Frage, geschweige denn dass er eine entsprechende Beschlussfassung herbeiführte. Da eine solche Handhabung nicht in Einklang mit dem Koalitionsvertrag vom 16.06.2017 steht, mit dem vor allem an den Grundschulen eine schrittweise Reduzierung der Klassengrößen und eine Verbesserung der Schüler-Lehrer-Relation vereinbart worden ist (Seite 8), sollte durch die vorgeschlagene Fiktion Klarheit für künftige Fälle dieser Art geschaffen werden.

b) Gemeinsames Lernen: Begrenzung auf Klassenfrequenzmindestwert

Vorschlag:

In § 46 Abs. 4 Nr. 3 SchulG wird das Wort „Klassenfrequenzrichtwert“ durch das Wort „Klassenfrequenzmindestwert“ ersetzt.

Begründung:

Wesentlicher Bestandteil der durch die aktuelle Landesregierung vorgenommene Neuausrichtung der schulischen Inklusion durch Erlass vom 15.10.2018 (<https://bit.ly/3mF9bYo>) ist die „neue Formel“ 25-3-1,5. Nach ihr soll an den Schulen des „Gemeinsamen Lernens“ eine Reduzierung der Aufnahmezahl in den Eingangsklassen nach § 46 Abs. 4 SchulG erfolgen können, und zwar auf 25 Schüler je Klasse (Eckpunktepapier des Schulministeriums – <https://bit.ly/2ZX6poB> – Punkt „Unterstützung der Schulen des Gemeinsamen Lernens“). Eine der gesetzlichen Voraussetzungen hierfür ist gemäß § 46 Abs. 4 Nr. 3 SchulG, dass „im Durchschnitt aller Parallelklassen der jeweilige Klassenfrequenzrichtwert nach der Verordnung zur Ausführung des § 93 Abs. 2

Schulgesetz nicht unterschritten wird“. § 6 Abs. 5 VO zu § 93 Abs. 2 SchulG setzt den Klassenfrequenzrichtwert für die fünfte Klasse insbesondere der – ganz überwiegend betroffenen – Gesamtschulen auf 27 Schülerinnen und Schüler fest; lediglich die Bandbreite beginnt dort bei 25 Schülerinnen und Schülern (das ist der sogenannte Klassenfrequenzmindestwert). Die Folge ist, dass eine nach § 46 Abs. 4 SchulG erfolgende Entscheidung der Schulleitung, die Schülerzahl auf 25 je Klasse zu begrenzen, mit der Rechtslage nicht in Einklang und somit in der Gefahr steht, erfolgreich beanstandet zu werden, wenn ein Teil der Schülerschaft infolge der Begrenzung nicht aufgenommen wird. Die mit der – durch unseren Verband nicht akzeptierten – Degradierung zur bloßen „Haushaltsplanungsformel“ verbundene, faktische Revokation der „neuen Formel“ hat die Neuausrichtung der schulischen Inklusion unnötig in Verruf gebracht. Dies sollte nun im Interesse aller Beteiligten dringend korrigiert werden.

c) Begrenzungsbeschlüsse: Verhältnis von Sekundar- und Gesamtschule

Vorschlag:

§ 46 Abs. 6 SchulG wird um einen neuen Satz 2 ergänzt:

„Bezieht sich die Festlegung nach Satz 1 auf eine Sekundar- oder Gesamtschule, so gilt in diesem Zusammenhang auch die jeweils andere dieser beiden Schulformen als Schule der gewählten Schulform.“

Begründung:

Die Regelung in § 46 Abs. 6 SchulG behandelt Sekundar- und Gesamtschulen in Übereinstimmung mit den allgemeinen Regelungen als Schulen unterschiedlicher Schulformen. Dies wird seitens der kommunalen Schulträger mit Gesamtschulen insofern als nicht sachgerecht empfunden, als die Sekundarschule im Wesentlichen als Gesamtschule ohne Sekundarstufe II konzipiert ist. Wenn die am Wohnort vorhandene Sekundarschule gemieden und stattdessen die Gesamtschule in der Nachbarkommune gewählt wird, damit sich der andernfalls anstehende Schulwechsel beim Übergang in die Sekundarstufe II erübrigt, führt die derzeit geltende Rechtslage zu problematischen Ergebnissen. Die einpendelnde Schülerschaft darf auf der Grundlage eines sogenannten Begrenzungsbeschlusses nach § 46 Abs. 6 SchulG nicht abgelehnt werden, da in der Wohnortkommune keine Gesamtschule zur Verfügung steht. In der Folge müssen mitunter Jugendliche, die wenige Meter von der Gesamtschule entfernt wohnen, dort abgelehnt werden. Solche Konstellationen rufen nachvollziehbaren Unmut auf Seiten der betroffenen Einwohnerinnen und Einwohner der Gesamtschulträgerkommune hervor. Entsprechende Fälle sind zum Beispiel aus der Stadt Rheinbach bekannt, deren Rat sich in einer Resolution vom 05.03.2018 für die Behandlung von Gesamt- und Sekundarschulen als Schulen gleicher Schulform in diesem Zusammenhang ausgesprochen hat. Herrn Staatssekretär Richter wurde die Problematik im Rahmen eines Gesprächs am 18.09.2020 von Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern aus dem westlichen Münsterland geschildert. Wir unterstützen das sinnvolle Anliegen einer versuchsweisen Gesetzesänderung. Es erscheint empfehlenswert, § 46 Abs. 6 SchulG minimalinvasiv um einen Satz 2 zu ergänzen, durch den Sekundar- und Gesamtschule lediglich insoweit zu Schulen der gleichen Schulform erklärt werden.

d) Gesamtschule: Vertikale Gliederung bei Teilstandort

Vorschlag:

§ 83 Abs. 5 SchulG wird um einen neuen Satz 3 ergänzt:

„Absatz 4 Satz 3 gilt entsprechend.“

Begründung:

Durch die Mitgliedschaft unseres Verbandes ist regelmäßig folgende Problematik aufgeworfen worden: Gemäß § 83 Abs. 4 S. 2 SchulG kann eine Sekundarschule mit mindestens fünf Parallelklassen pro Jahrgang einen Teilstandort mit zwei Parallelklassen pro Jahrgang führen, wenn nur dann das schulische Angebot der Sekundarstufe I in einer Gemeinde gesichert wird (sogenannte vertikale Gliederung). Gemäß § 83 Abs. 5 S. 2 SchulG ist diese vertikale Gliederung im Verhältnis 3:2 bei Gesamtschulen hingegen nicht möglich; das Gesetz erlaubt eine vertikale Gliederung nur im Verhältnis 4:2 oder 3:3 und verlangt damit mindestens sechs Parallelklassen pro Jahrgang an beiden Standorten. Anders als in § 83 Abs. 4 S. 3 SchulG für die Sekundarschule ist in § 83 Abs. 5 SchulG für die Gesamtschule auch keine weitergehende Öffnungsklausel in Ansehung der vertikalen Gliederung enthalten. Dies ruft insgesamt als ungerecht empfundene Ergebnisse hervor, wenn eine Gesamtschule die vertikale Gliederung im Verhältnis 3:2 etwa auf die Klassen 5 bis 7 beschränken und danach alle Klassen am Hauptstandort führen möchte. Dieses Modell wäre bei einer Sekundarschule ohne weiteres möglich, bei einer Gesamtschule aber eben nicht. Die Rechtslage hat zum Beispiel dem Gesamtschulverbund Xanten-Sonsbeck erhebliche Schwierigkeiten bereitet. Die Gründe für diese Ungleichbehandlung sind derweil nicht nachvollziehbar; das Ergebnis erweckt eher den Eindruck, ein zufälliges zu sein. Wir vertreten daher die Auffassung, dass eine Ergänzung des § 83 Abs. 5 SchulG um eine Öffnungsklausel nach dem Vorbild des § 83 Abs. 4 S. 3 sinnvoll wäre.

In Vertretung



Claus Hamacher M. Jur.

Beigeordneter für Finanzen, Schule, Kultur und Sport
des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen