

Städtetag NRW · Postfach 51 06 20 · 50942 Köln

Landtag Nordrhein-Westfalen
Ausschuss für Schule und Weiterbildung
Herrn Wolfgang Kubitzky
Platz des Landtags

40002 Düsseldorf



Marienburg
Lindenallee 13 - 17
50968 Köln

15.08.2001/Seb

Telefon (02 21) 37 71-0
Durchwahl 37 71-2 65
Telefax (02 21) 37 71-1 77

eMail klaus.hebborn@
staedtetag.de

Bearbeitet von
Klaus Hebborn

Aktenzeichen
40.22.05 N

Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Schule und Weiterbildung des Landtags Nordrhein-Westfalen zum Thema „Selbständige Schule“ am 29.08.2001

Ihr Schreiben vom 04.07.2001; Geschäftszeichen I. A

Sehr geehrter Herr Kubitzky,

in der Anlage übersenden wir Ihnen die schriftliche Stellungnahme des Städtetages Nordrhein-Westfalen zum Modellprojekt „Selbständige Schule“ und zum Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung von Schulen (Schulentwicklungsgesetz) – Landtagsdrucksache 13/1173 – mit der Bitte um Weiterleitung an die Mitglieder des Ausschusses für Schule und Weiterbildung.

Mit freundlichen Grüßen
Im Auftrag

Klaus Hebborn

Anlage

Postfach 51 06 20
50942 Köln

Lindenallee 13 - 17
50968 Köln

17.08.2001/Seb

Telefon (02 21) 37 71-0
Durchwahl 37 71- 2 65
Telefax (02 21) 37 71-1 77

eMail klaus.hebborn@
staedtetag.de

Bearbeitet von
Klaus Hebborn

Aktenzeichen

40.22.05 N

Umdruck-Nr.

Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Schule und Weiterbildung des Landtags Nordrhein-Westfalen am 29.08.2001

Stellungnahme des Städtetages Nordrhein-Westfalen zum Modellprojekt „Selbständige Schule“ und zum Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung von Schulen (Schulentwicklungsgesetz) – Landtagsdrucksache 13/1173

I. Anmerkungen zum Modellprojekt „Selbständige Schule“

Der Städtetag Nordrhein-Westfalen begrüßt das von der Landesregierung geplante Modellprojekt „Selbständige Schule“ als wichtiges Reformvorhaben zur Weiterentwicklung der Schulen in Nordrhein-Westfalen. Zentrales Ziel des Modellprojektes ist die Verbesserung der Qualität der Schulen. Der Weg, dies über eine Stärkung von Selbständigkeit und Eigenverantwortung der Schulen zu erreichen, ist nach unserer Auffassung grundsätzlich richtig. Mit den vorgesehenen erweiterten Kompetenzen im personellen, finanziellen, organisatorischen und curricularen Bereich werden Maßnahmen umgesetzt, die bereits 1995 von der nordrhein-westfälischen Bildungskommission in der Denkschrift vorgeschlagen worden sind.

Zahlreiche Städte in Nordrhein-Westfalen haben in den vergangenen Jahren im Rahmen der kommunalen Verwaltungsmodernisierung bereits Maßnahmen zur Stärkung der Selbständigkeit der Schulen umgesetzt. In diesem Zusammenhang ist in erster Linie die Stärkung der finanziellen Eigenverantwortung der Schulen durch Budgetierungsmodelle zu nennen. Zu begrüßen ist, dass diese Maßnahmen in das Modellprojekt einbezogen werden sollen.

Wenngleich das Modellprojekt somit im Grundsatz unterstützt wird, gibt es in unseren Mitgliedstädten auch eine Reihe von Bedenken gegen das Vorhaben, denen im Hinblick auf eine möglichst breite kommunale Beteiligung Rechnung getragen werden sollte. Diese beziehen

sich einerseits auf Auswahl und Beteiligung der Kommunen am Modellprojekt, andererseits auf dessen praktische und finanzielle Auswirkungen.

Hinsichtlich der Teilnahme am Modellprojekt ist vor allem die Herstellung von Chancengleichheit der Kommunen zu fordern. Es muss innerhalb der Landesregierung geklärt werden, dass auch Gemeinden, die der Haushaltssicherung unterworfen sind, die Teilnahme ermöglicht wird. Die Hürden für eine Teilnahme dürfen nicht unangemessen hoch angesetzt und dadurch finanzschwächere Kommunen von der Teilnahme ausgeschlossen werden. Dies betrifft vor allem die von kommunaler Seite erwarteten personellen und finanziellen Leistungen im Zusammenhang mit der Unterstützung der Schulen. Es ist unstrittig, dass seitens des Schulträgers die Koordinierung und Unterstützung der am Projekt teilnehmenden Schulen erfolgen muss. Auf die Festlegung genereller Vorgaben wie z. B. die Einrichtung von Bildungsbüros, neuen Fördertöpfen bzw. -fonds etc. sollte verzichtet werden. In den zu schließenden Kooperationsvereinbarungen sollten vielmehr die Leistungen der Kommunen differenziert und unter Berücksichtigung der jeweiligen Finanzkraft vereinbart werden. Zur Sicherung von Chancengleichheit gehört ebenfalls, für eine gleichmäßige Verteilung der zur Verfügung stehenden Ressourcen unter den teilnehmenden Kommunen Sorge zu tragen.

Die praktischen und finanziellen Auswirkungen des Modellprojektes für die teilnehmenden Städte werden erheblich sein, da in nicht unerheblichem Maße Aufgaben von der Verwaltung in die Schulen verlagert werden sollen. Es steht zu erwarten, dass an den Modellschulen ein erheblicher Bedarf nach Information, verwaltungsmäßiger Unterstützung und Fortbildung entstehen wird. Dieser wird insbesondere den Personalbereich und hier vor allem die Schulleitungen betreffen. Daraus folgt, dass sowohl auf Landes- als auch auf kommunaler Seite die erforderlichen personellen und finanziellen Ressourcen bereitgestellt werden müssen. Über deren Umfang lassen sich erst nach einer Bestandsaufnahme und nach Festlegung der auf die Schulen übergehenden Aufgaben exakte Angaben machen. Fest steht jedenfalls, dass mit den derzeit zur Verfügung stehenden Unterrichtsbefreiungen der Schulleitungen und den vorhandenen Sekretariatskapazitäten eine solche Aufgabe nicht zu leisten sein wird. Ob die vom Land vorgesehene Bereitstellung zusätzlichen Personals im Umfang von einer halben Stelle pro Modellschule ausreichend ist, lässt sich derzeit noch nicht beantworten. Aus Sicht der kommunalen Praxis ist dies eher zu verneinen.

Insgesamt ist festzustellen, dass die Bereitstellung der notwendigen verwaltungsmäßigen Unterstützung der Schulen bzw. Schulleitungen vor Ort mitentscheidend für den Erfolg des Modellprojektes sein wird. Diese kann nicht durch die kommunalen Schulträger allein geleistet werden. Insbesondere im Personalbereich sind von der Schulaufsicht entsprechende Modelle einer ortsnahen Unterstützung der Schulen zu entwickeln. Dies schließt eine Intensivierung der Fortbildung ebenfalls ein.

In diesem Zusammenhang erneuern wir unsere seit langem erhobene Forderung nach einer Reform der Schulaufsicht im Sinne einer ortsnahen Organisation für alle Schulformen. Das ohnehin überkommene Modell einer geteilten dreistufigen Schulaufsicht macht nach unserer Auffassung endgültig keinen Sinn mehr, wenn wesentliche Entscheidungen auf der Ebene der Einzelschule getroffen werden können. Der Modellversuch ist insoweit nicht konsequent und greift zu kurz. Dezentralisierte Entscheidungskompetenzen bei den Schulen erfordern auch die Präsenz der Schulaufsicht vor Ort. Wir plädieren daher erneut für eine zweistufige Schulaufsicht unter Verzicht auf die bezirkliche Ebene. Der Städtetag Nordrhein-Westfalen hat hierzu bereits in den 90er Jahren entsprechende Vorschläge und Modelle vorgelegt.

Wir unterstützen grundsätzlich den Weg, zunächst über ein Modellprojekt neue Wege einer

eigenverantwortlichen Steuerung der Schulen zu entwickeln und zu erproben. Ziel des Modellprojektes sollte darüber hinausgehend die Übertragung von praktikablen und erfolgreichen Regelungen auf alle Schulen sein. Angesichts der langen Projektlaufzeit von 6 Jahren sollten Reformen und gesetzliche Neuregelungen nicht bis zum Ende der Projektlaufzeit aufgeschoben werden, sondern vielmehr auch während des Projektes möglich sein. Dies gilt z.B. für Aufgaben des/r Schulleiters/in als Dienstvorgesetzte/r. Insgesamt geht es darum, Reform und Weiterentwicklung aller Schulen in Nordrhein-Westfalen durch den Modellversuch zu fördern.

II. Anmerkungen zum Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung von Schulen (Schulentwicklungsgesetz) – Landtagsdrucksache 13/1173

Artikel 1

Abs. 1

Die vorgesehene Öffnungsklausel als rechtliche Grundlage für die Durchführung des Modellversuches wird begrüßt. Hierdurch wird der notwendige Rahmen dafür geschaffen, Einzelheiten über Umfang und Ausgestaltung der von den Schulen selbständig wahrgenommenen Aufgaben vor Ort flexibel und differenziert im Rahmen von Kooperationsvereinbarungen festzulegen. Im Grundsatz positiv ist auch der Verzicht auf eine quantitative Begrenzung der am Modellversuch teilnehmenden Schulen zu bewerten. Hierdurch ergibt sich die Möglichkeit, den Kreis der teilnehmenden Schulen bei entsprechendem Interesse entweder zu Beginn des Modellversuches oder in dessen Verlauf zu erweitern.

Abs. 2

Die Übertragung der Dienstvorgesetzeneigenschaft auf die Schulleitung entspricht einer seit langem vom Städtetag Nordrhein-Westfalen erhobenen Forderung und wird daher nachdrücklich unterstützt. Folgerichtig ist auch, dass entsprechend der Verlagerung personalwirtschaftlicher und damit mitbestimmungspflichtiger Aufgaben auf die Schulen auch die Personalvertretung an den Schulen angesiedelt und erprobt wird.

Abs. 3

Die vorgesehene Schaffung eines einheitlichen Schulbudgets, das aus kommunalen und aus Landesmitteln gespeist wird, ist als Zielperspektive anzustreben. Die rechtlichen Voraussetzungen für eine selbständige Bewirtschaftung von kommunalen Haushaltsmitteln durch die Schulen sind in den letzten Jahren durch die Novellierung des Gemeindehaushaltsrechts und des Gemeindegeldrechts geschaffen worden. Die Kommunen verfügen in diesem Bereich über einige Erfahrung, insbesondere was die praktische Durchführung und die dabei zu lösenden rechtlichen und praktischen Probleme anbetrifft. Aufgrund dieser Erfahrungen werden einheitliche Budgets aus Sicht der kommunalen Praxis eher zurückhaltend bewertet. Diese Maßnahme sollte daher allenfalls schrittweise und differenziert nach Schulformen umgesetzt werden, da von einem erheblichen Beratungs- und Organisationsbedarf auszugehen ist. Darüber hinaus wird die Gefahr einer Verwischung von kommunalen und Landeszuständigkeiten bzw. das Abwälzen von Aufgaben des Landes auf die Kommunen ohne finanziellen Ausgleich gesehen.

Im Übrigen sind auf Seiten des Landes die rechtlichen Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass eine Budgetierung von Landesmitteln für die Schulen überhaupt möglich wird. Vom Grundprinzip her bedeutet Budgetierung, dass die in das Budget eingestellten Mittel gegenseitig deckungsfähig sind und von den Schulen entsprechend eigener Schwerpunktsetzungen verwendet werden können. Nach unserer Auffassung sind die in der Projektbeschreibung beispielhaft genannten Haushaltsansätze des Landes im Bereich der Sachmittel nicht ohne weiteres budgetierungsfähig, da diese aufgrund der Entscheidungen des Gesetzgebers hinsichtlich ihres Verwendungszweckes sowie betraglich und zeitlich eng gebunden sind. Eine solche haushaltsrechtliche Bindung würde dem Grundgedanken der Budgetierung widersprechen.

Artikel 2

Mit der Änderung von Rechtsvorschriften in Artikel 2 des Gesetzentwurfes sollen über das Modellprojekt „Selbständige Schule“ hinaus Änderungen für alle Schulen mit dem Ziel der Stärkung der Selbständigkeit und einer Optimierung der Unterrichtsversorgung erfolgen.

Nr. 1; Nr. 2

Die vorgesehenen Änderungen des Schulfinanzgesetzes (Artikel 2, Nr. 1) sowie des Schulmitwirkungsgesetzes (Artikel 2, Nr. 2) haben keine unmittelbaren Auswirkungen auf Zuständigkeiten der Schulträger. Die Erprobung neuer Arbeitszeitmodelle lässt aus unserer Sicht positive Impulse für die Arbeit der Schulen erwarten.

Nr. 3

Auch durch die geplante Änderung des Landespersonalvertretungsgesetzes (Artikel 2 Nr. 3) ergeben sich zunächst keine unmittelbaren Auswirkungen auf die Aufgabenwahrnehmung der Schulträger. Gleichwohl wird die beabsichtigte Gesetzesänderung unterstützt. Insbesondere durch den Wegfall der Mitbestimmung bei Abordnungen von Lehrer/innen sowie bei befristeten Einstellungen von Vertretungslehrkräften jeweils bis zu einem Jahr können Verwaltungsabläufe deutlich vereinfacht und verkürzt werden. Instrumente zur Bekämpfung des Unterrichtsausfalles wie z. B. „Geld statt Stellen“ oder „Lehrerfeuerwehr“ können effektiver gestaltet werden.

Aus kommunaler Gesamtsicht ist die beabsichtigte Regelung aber auch kritisch zu bewerten. Durch die Einschränkung bei befristeten Einstellungen von Lehrern wird hier eine bereichsspezifische Sonderregelung geschaffen, obwohl die Problematik allgemein bei befristeten Einstellungen virulent ist. Auch in der kommunalen Praxis bereitet die Mitbestimmung nach § 72 Abs. 1 Nr. 1 LPVG Probleme bei befristeten Einstellungen, die zu einem großen Teil im Rahmen von staatlichen oder kommunalen Beschäftigungsförderungsprogrammen realisiert werden sollen. Diese Einstellungen sind damit unter gesellschaftspolitischer Betrachtung nicht weniger bedeutsam als die Programme im Schulbereich, deren Umsetzung mit der Gesetzesänderung unterstützt werden sollen.

Die kommunalen Spitzenverbände NRW und der Kommunale Arbeitgeberverband NRW haben im Juli dem Innenministerium Vorschläge zur Änderung des LPVG unterbreitet und dabei unter anderem die Einschränkung der Mitbestimmung nach § 72 Abs. 1 Nr. 1 LPVG bei befristeten Einstellungen gefordert. Es wäre aus unserer Sicht zu begrüßen, wenn auf die jetzt beabsichtigte Sonderregelung in § 94 LPVG für den Lehrerbereich verzichtet würde und statt dessen in § 72 LPVG eine generelle Einschränkung der Mitbestimmung bei befristeten Einstellungen normiert würde, die dann auch für den Lehrerbereich Geltung hätte. Dies würde

zum einen der Gesetzessystematik und zum anderen gleichermaßen beschäftigungs- und schulpolitischen Interessen dienen.

Der vorgesehene Wegfall der Mitbestimmung bei der Besetzung von Schulleiterstellen ist – unabhängig von einer politischen Bewertung des Vorgangs – systematisch unsauber. Die geltende rechtliche Stellung der Schulleitung soll im Wesentlichen beibehalten werden. Nur bei den am Modellversuch teilnehmenden Schulen ist die Übertragung erweiterter personalwirtschaftlicher Kompetenzen auf die Schulleitungen im Sinne einer Dienstvorgesetzteneigenschaft vorgesehen. Im Rahmen der vorgesehenen Änderung von § 94 LPVG soll bereits jetzt im Vorgriff auf eine rechtlich aufgewertete Schulleitung eine endgültige Regelung geschaffen werden. Nach unserer Auffassung sollten die rechtlichen Bestimmungen zur Stellung der Schulleitungen und die entsprechenden Mitbestimmungsregelungen kongruent sein. Denkbar wäre aus unserer Sicht, wesentliche Aufgaben eines Dienstvorgesetzten bereits jetzt allen Schulleitern zu übertragen.

Nr. 4; Nr. 5

Die Budgetierung von Sachmitteln in Verbindung mit sog. Schulgirokonten wird derzeit bereits in einer Vielzahl von Städten praktiziert. Allerdings gibt es auch Städte, in denen zwar die Budgetierung, die Einrichtung von Schulgirokonten aus Gründen der Kassensicherheit hingegen nicht praktiziert wird. Aus kommunaler Sicht wichtig erscheint, dass die Entscheidung über Umfang und Ausgestaltung der Budgetierung der kommunalen Selbstverwaltung vorbehalten bleibt. Dies wird durch die vorgesehene Rechtsänderung gewährleistet. Positiv zu bewerten ist ferner, dass neben der Schulleitung im Hinblick auf die Kassensicherheit („Mehraugenprinzip“) auch weiteres Lehrpersonal in die Bewirtschaftung des Schulbudgets eingebunden werden kann. Nur so ist die Budgetierung auch an kleineren Schulen praktikierbar.

Im Hinblick auf die bereits praktizierte Budgetierung der Schulen, die bisher lediglich auf der Grundlage des § 126 GO (Experimentierklausel) in Verbindung mit der erforderlichen Ausnahmegenehmigung des Innenministeriums zulässig war, wird die Neuregelung somit begrüßt. Durch die Neufassung des § 91 GO wird nunmehr eine klare gesetzliche Grundlage für die Budgetierung an Schulen geschaffen.

III. Fazit

Der Städtetag Nordrhein-Westfalen ist bereit, die im Vorfeld des Modellversuches praktizierte Zusammenarbeit mit der Landesregierung und der Landespolitik mit dem Ziel einer erfolgreichen Durchführung des Modellvorhabens weiter fortzusetzen. In unseren Mitgliedsstädten und ihren Schulen besteht ein lebhaftes Interesse an dem Modellversuch und den dabei vorgesehenen Maßnahmen. Die Entscheidung über die Teilnahme am Modellversuch wird wesentlich davon abhängen, inwieweit es gelingt, auf der örtlichen Ebene ein schulnahes Unterstützungssystem, bestehend aus Information, Beratung, verwaltungsmäßiger Unterstützung sowie Fortbildung, zu installieren. Die Städte werden dabei ihren Beitrag leisten. Das Land ist aufgefordert, durch die Schaffung dezentraler Strukturen im Bereich der Schulaufsicht sowie durch die Bereitstellung ausreichender personeller und finanzieller Ressourcen die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Durchführung des Modellvorhabens zu schaffen. In keinem Fall darf es zu einer Verschiebung von Landesaufgaben auf die Kommunen ohne finanziellen Ausgleich kommen, da hierdurch die Finanz- und Handlungsspielräume der Kommunen noch weiter eingeengt würden.

Im weiteren wird es darum gehen, die konkret im Rahmen des Modellversuches zu erprobenden Maßnahmen in der aufgrund des Schulentwicklungsgesetzes zu erlassenden Rechtsverordnung festzulegen. Hierbei wird es insbesondere um die Festlegung von Aufgaben der Schulleitung als Dienstvorgesetzte, um Regelungen zur Personalverwaltung und zur Beteiligung der Personalvertretung sowie um die Personal- und Sachmittelbewirtschaftung gehen. Entsprechende Absprachen sollten in enger Abstimmung zwischen kommunalen Spitzenverbänden und dem Land erfolgen.