



Städte- und Gemeindebund Brandenburg, Stephensonstr. 4, 14482 Potsdam

Landtag Brandenburg  
Ausschuss für Bildung, Jugend und Sport  
Herrn Vorsitzenden MdL Torsten Krause

Per E-Mail

## Der Geschäftsführer

Stephensonstraße 4  
14482 Potsdam  
Telefon: 03 31 / 7 43 51-0  
Telefax: 03 31 / 7 43 51-33  
E-Mail: [mail@stgb-brandenburg.de](mailto:mail@stgb-brandenburg.de)  
Internet: <http://www.stgb-brandenburg.de>  
Datum: 2014-01-08  
Aktenzeichen: 200-02  
Auskunft erteilt: Bianka Petereit

## **Entwurf eines Gesetzes zur Reform der Behördenstruktur in der Schulaufsicht und in der Lehrerbildung im Land Brandenburg (Schulbehördenreformgesetz) – Drucksache 5/8125**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

wir bedanken uns für die Einladung zu der morgigen Anhörung des Ausschusses und nehmen gern zu dem Gesetzentwurf Stellung.

### **1. Errichtung eines Landesamtes für Schule und Lehrerbildung (Art. 1, §§ 131 f BbgSchulG)**

Die staatlichen Schulämter sollen als sonstige untere Landesbehörden aufgelöst und durch ein Landesschulamt als Landesoberbehörde ersetzt werden. Die Landesoberbehörde soll mit einer Zentrale und vier Regionalstellen geführt werden. Die Standorte werden im Entwurf nicht benannt. Die Landesregierung hat jedoch angekündigt, dass das Landesschulamt seinen Sitz in der Landeshauptstadt Potsdam haben soll und die vier Regionalstellen in Neuruppin, Brandenburg an der Havel, Cottbus und Frankfurt (Oder) vorgesehen sind. Damit würden die Standorte Eberswalde und Zossen (Wünsdorf) wegfallen sowie eine Verlagerung von Perleberg nach Neuruppin vorgenommen.

Der Städte- und Gemeindebund Brandenburg hält das Vorhaben für verfehlt und bedauert, dass es trotz frühzeitiger Kritik von kommunaler Seite unverändert verfolgt wird. Wir erinnern an die an Bildungsministerin Dr. Münch gerichtete *Gemeinsame Erklärung der Landräte der Landkreise Barnim und Uckermark und des Bürgermeisters der Stadt Eberswalde vom 5. April 2012*, an die an den damaligen Ministerpräsidenten Platzek gerichtete *Gemeinsame Erklärung der Landräte der Landkreise Dahme-Spreewald und Teltow-Fläming sowie der Städte und Gemeinden vom 26. April 2012* sowie die Stellungnahmen unseres Verbandes vom 1. August 2012 sowie 27. August 2013. Weder der Gesetzentwurf noch die mit dem Bildungsministerium geführten Gespräche vermochten die Kritik auszuräumen.

Zwar bestehen grundsätzlich keine Bedenken gegen die Einrichtung einer zentralen Steuerungseinheit, sofern dies der Straffung interner Verwaltungsverfahren dient, Synergieeffekte eintreten und Bürokratie abgebaut wird. Eine Reduzierung der gegenwärtig sechs Staatlichen Schulämter

auf Regionalstellen an lediglich vier Standorten jedoch wird den qualitativen Anforderungen an eine Staatliche Schulaufsicht in einem Flächenland wie Brandenburg nicht gerecht. Gleiches gilt für die mit der Neustrukturierung einhergehende „Hochzonung“ von Entscheidungskompetenzen von derzeit regional verankerten Staatlichen Schulämtern auf eine Landesoberbehörde.

Die Städte, Gemeinden und Ämter befürchten eine erhebliche Beeinträchtigung der Beratungsaufgabe der Schulaufsicht gegenüber Eltern, Lehrern und Kommunen. Eine Aufgabe der Staatlichen Schulämter in Zossen (Wünsdorf) und Eberswalde wird zu einer weiteren Schwächung des Praxisbezugs und der Identifikation der Schulaufsicht mit den Schulen und der lokalen Ebene führen. Bereits die Reduzierung der Standorte im Jahre 2002 hat zu einem erheblichen Verlust an regionalen Kenntnissen der Schulaufsicht geführt.

Die örtlichen Belange und die berechtigten Interessen von Schülern, Lehrern und Kommunen dürfen jedoch nicht noch stärker in den Hintergrund geraten, als es beispielsweise im Rahmen der Umsetzung von inklusiver Bildung nach Art. 24 UN-BRK festzustellen ist. Der Ortsbezug der Staatlichen Schulämter ist grundlegende Voraussetzung zur Bewältigung der bildungspolitischen Herausforderungen und Reformprozesse der kommenden Jahre. Hierzu zählen insbesondere die Sicherung des Lehrerberarfs, die Entwicklung zu inklusiven Bildungseinrichtungen und der demografische Wandel. Die Strukturreform kommt insoweit *zur Unzeit*.

Um die Schullandschaft zukunftsfähig zu gestalten, bedarf es einer intensiven planerischen Abstimmung zwischen einer regional verankerten Schulaufsicht, den Kommunen, Eltern und Lehrern. Die Erreichbarkeit und die Intensität des persönlichen Kontaktes zwischen Schulaufsicht und Kommunen werden hierbei unerlässlich sein. Schon jetzt berichten Bürgermeister, dass ihnen trotz dringenden Abstimmungsbedarfs zur Entwicklung der örtlichen Schulen Gesprächstermine mit Vertretern des Staatlichen Schulamtes erst nach mehreren Monaten in Aussicht gestellt werden.

Als äußerst alarmierend haben wir zur Kenntnis nehmen müssen, dass der Nordosten des Landes im Falle eines Wegfalles des Standortes Eberswalde *völlig entblößt* wird. Eine Regionalstelle in der Stadt Frankfurt (Oder) würde für die Uckermark zu Entfernungen von bis zu 200 Kilometern und einer einfachen Fahrzeit von bis zu 2,5 Stunden führen, die weder als bürgernah noch als effizient bewertet werden können. Damit würde in weiten Teilen des Landes, in jedem Falle in den Landkreisen Barnim und Uckermark, Schulträgern, Schulleitern, allen mit Schulaufsicht Betrauten und nicht zuletzt Familien mit schulpflichtigen Kindern der Zugang zu einer regionalen Schulaufsicht praktisch abgeschnitten.

Vor dem Hintergrund, dass die vorgesehene Verlagerung des Standortes Perleberg nach Neuruppin von Seiten der Landesregierung mit einer besseren Erreichbarkeit für alle Beteiligten begründet wird, ist nicht erklärlich, warum diese Erwägung für den Nordosten des Landes keine Geltung haben, sondern rund 30.000 Schülern von 114 Schulen ein viel zu weit entfernter und in Randlage des Landes befindlicher Standort in Frankfurt (Oder) zugemutet werden soll.

Wir halten ausdrücklich fest, dass die Aufgaben der Schulaufsicht nur im beschränkten Umfang durch moderne Kommunikationsmittel bewältigt werden können. Die persönliche Präsenz an den Schulen sowie die Verfügbarkeit von Ansprechpartnern für die kommunalen Entscheidungsträger und die kommunalen Gremien müssen für ein kooperatives Miteinander von Schulaufsicht und Kommunen zwingend gewährleistet werden.

Im Ergebnis teilen wir daher nicht die Einschätzung der Landesregierung, die neue Struktur werde nicht zu Qualitätseinbußen der Schulaufsicht führen und Kosteneinsparungen erzielen. Realistisch werden in Folge einer Schließung der Schulaufsichtsbehörde in Eberswalde die Dienstreisekosten

steigen und kostbare Arbeitszeit, die eigentlich für die Arbeit mit den Menschen vor Ort zur Verfügung stehen sollte, durch weite Fahrwege aufgezehrt.

Wir fordern daher den Erhalt des Standortes Eberswalde. Das dort ehemals mit beträchtlichem Aufwand errichtete Landesbehördenzentrum wäre auch weiterhin ein hervorragender Standort für die Schulaufsicht. Überdies warnen wir davor, durch einen Rückzug von Behördenstandorten den Nordosten des Landes strukturpolitisch zu benachteiligen. Dies wäre ein kontraproduktives Signal hinsichtlich der Sicherung des Lehrkräftebedarfs in der Fläche des Landes.

Angesichts des wiederholt unterdurchschnittlichen Abschneidens des Landes Brandenburg in nationalen und internationalen Schulleistungsvergleichen ist es ohnehin fragwürdig, dass die Reform vorrangig mit Konsolidierungszwängen begründet wird, wohingegen inhaltlich-fachliche Belange kaum diskutiert werden.

So werden Entwicklungen zur Stärkung lokaler Bildungslandschaften mit Kompetenzen auf Ebene der Städte, Gemeinden und Ämter sowie zur Stärkung der Selbstständigkeit von Schulen und erweiterter Kompetenzen der Schulleiter durch die in Rede stehende Zentralisierung der Schulaufsicht ebenso konterkariert, wie der Wandel des Selbstverständnisses von Schulaufsicht hin zu einem Dienstleister für Eltern, Schüler, Lehrkräfte und Gemeinden.

Vor diesem Hintergrund vermissen wir Überlegungen hinsichtlich einer Kommunalisierung der Schulaufsicht. Angesichts des großen kommunalen Engagements im Bildungsbereich sind wir gewiss, dass eine Kommunalisierung zur Sicherung einer qualitativ hochwertigen Schulaufsicht führen würde, die sich an den örtlichen Bedarfslagen orientiert und schulspezifische und lokal abgestimmte Prozesse und Entscheidungen ermöglicht. Wir bitten Sie daher um Prüfung dieser alternativen Organisationsstruktur.

## **2. Abschaffung der Zentralen Vergleichsarbeiten in der Jahrgangsstufe 6**

Der Entwurf sieht die Abschaffung der Zentralen Vergleichsarbeiten in der Jahrgangsstufe 6 (ZVA 6) vor (§ 53 Abs. 5 BbgSchulG). Damit sollen Schulen und Schüler entlastet werden. Die Ergebnisse der Zentralen Vergleichsarbeiten hätten sich nur unwesentlich innerhalb des Verfahrens zur Aufnahme in die weiterführenden allgemeinbildenden Schulen ausgewirkt.

Diese Auffassung teilen die Städte und Gemeinden nicht. Es wird vielmehr davon ausgegangen, dass durch die Abschaffung der Vergleichsarbeiten Fehlanreize gesetzt werden. Sie könnte als Signal verstanden werden, dass Leistungsanforderungen und Bildungsstandards in Brandenburg weiter abgesenkt werden. Dies würde vernachlässigen, dass für die Zukunftsfähigkeit des Landes und die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen hoch qualifizierte Absolventen gebraucht werden. Statt vermeintlich Standards zu senken, muss es vielmehr Ziel sein, Leistungsbereitschaft zu fördern und die schulischen Rahmenbedingungen so zu gestalten, dass allen Schülern eine qualitativ hochwertige Bildung ermöglicht wird. Hierfür sind eine Senkung des Unterrichtsausfalls, eine verbesserte Personalausstattung an den Schulen und eine gezielte individuelle Förderung der Schüler erforderlich. Die Zentralen Vergleichsarbeiten in der Jahrgangsstufe 6 sollten erhalten bleiben.

## **3. Einführung eines Abschlusszeugnisses am Ende der Jahrgangsstufe 9**

Der Entwurf sieht eine Anpassung in § 58 Abs. 1 BbgSchulG vor, die künftig die Erteilung eines Abschlusszeugnisses am Ende der Jahrgangsstufe 9 ermöglicht. Diese Schüler erhalten nach der gegenwärtigen Regelung lediglich ein Abgangszeugnis. Wir teilen die in der Gesetzesbegründung enthaltene Einschätzung, dass die gegenwärtige Regelung im bundesweiten Rechtsverkehr zu

Missverständnissen führt, insbesondere im Zusammenhang mit Bewerbungen. Zur Vermeidung von Nachteilen brandenburgischer Absolventen begrüßen wir daher die Klarstellung, da die Berufsbildungsreife/Hauptschulabschluss ein bundesweit anerkannter Abschluss ist.

#### **4. Recht hör- oder sprachbehinderter Eltern auf Kommunikation mit der Schule**

Der Entwurf sieht die Einführung eines Anspruchs von hör- und sprachbehinderten Eltern auf Kommunikation in Deutscher Gebärdensprache, mit lautsprachbegleiteten Gebärden oder mit anderen geeigneten Kommunikationshilfen mit der Schule vor (§§ 46 Abs. 4, 74 Abs. 1 und 108 Abs. 2 BbgSchulG). Ein solcher Anspruch ist derzeit in § 7 Abs. 2 Brandenburgisches Behindertengleichstellungsgesetz geregelt, wobei die hierfür entstehenden Kosten durch das Land getragen werden (§ 7 Abs. 3 BbgBGG). Diese Regelungen im Behindertengleichstellungsgesetz sind bis zum 31. Dezember 2014 befristet worden. Das Inkrafttreten der Regelungen im Schulgesetz zum 1. Januar 2015 soll einen lückenlosen Übergang sicherstellen.

Gegen dieses Vorhaben bestehen grundsätzlich keine Bedenken. Wir halten jedoch eine Klarstellung für erforderlich, gegen wen sich der Anspruch richtet, mithin welcher Institution diese Aufgabe originär zugeordnet wird. Insoweit ist der Entwurf derzeit zu unbestimmt, da er lediglich normiert, die erforderlichen Kosten trage das Land, sowie in der Begründung ergänzt, die Koordinierung und Vermittlung der Hilfeleistungen werde durch das Zentrum für Kultur und visuelle Kommunikation Gehörloser Berlin/Brandenburg e.V. erfolgen. Eine Art. 97 Abs. 3 Landesverfassung entsprechende Kostenerstattungsregelung kann erst dann geschaffen werden, wenn das Gesetz konkret die Definition und Zuordnung der betreffenden Aufgabe vornimmt. Auf diese Weise wird der Zuordnungs- und Transparenzfunktion des Konnexitätsprinzips entsprochen. Dies hat der Parlamentarische Beratungsdienst des Landtages Brandenburg beispielsweise zutreffend in einem Gutachten im Rahmen der Novellierung des Sorben/Wenden-Gesetzes vom 20. August 2013 dargelegt, in dem eine aufgabenunbestimmte „Vorratsregelung“ zur Erstattung kommunaler Mehraufwendungen diskutiert worden war.

#### **5. Anpassungen infolge der Einführung der Doppik**

Wir begrüßen, dass die Einführung der doppischen Haushaltsführung bei den Kommunen mit entsprechenden Anpassungen in § 110 BbgSchulG-E (Sachkosten) und § 116 BbgSchulG-E (Schulkostenbeitrag) nun folgerichtig im Schulrecht nachvollzogen wird. Der Gesetzentwurf hält zutreffend fest, dass die Kommunen seit dem 1. Januar 2011 verpflichtet sind, ihre Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der Doppik zu führen. Dies umfasst freilich auch die Aufgabe der Schulträgerschaft. Folgerichtig werden in §§ 110 und 116 BbgSchulG-E die kameralistischen Rechtsbegriffe *Kosten* bzw. *Ausgaben* durch den doppischen Rechtsbegriff der *Aufwendungen* ersetzt.

Zu den Aufwendungen der Schulträger zählen insbesondere Investitionen in die Schulgebäude und schulische Anlagen sowie entsprechende Abschreibungen. Die Änderung hätte folglich den positiven Effekt, dass diese finanzielle Hauptlast der Schulträger im Rahmen der Schulkostenbeiträge berücksichtigt wird und auf diese Weise ein sachgerechter Finanzausgleich zwischen Schulträgergemeinde und den Wohnortgemeinden der Schüler sichergestellt wird. Damit versetzt der Gesetzgeber vor allem im Bereich der weiterführenden Schulen die Schulträger auch kostenseitig in die Lage, ihre Aufgabe auf qualitativ hohem Niveau zu gewährleisten. Es wird gleichsam verhindert, dass Schulträger benachteiligt werden, die im Bereich der weiterführenden Schulen einen hohen Anteil an auswärtigen Schülern zu bewältigen haben. So haben beispielsweise ein Drittel der Schüler an weiterführenden Schulen in Trägerschaft der Landeshauptstadt Potsdam ihren Wohnsitz in umliegenden Landkreisen. Aber auch in vielen anderen Gemeinden im Land Brandenburg führt

eine hohe Zahl auswärtiger Schüler zu einer finanziellen Belastung der Schulträger, die nun im Rahmen des Schulkostenbeitrages aufgabenadäquat ausgeglichen werden kann. Wir plädieren daher dafür, die Anpassung an die doppische Haushaltsführung auch im Wortlaut des § 110 Abs. 2 BbgSchulG sichtbar zu machen, indem in der Aufzählung auch die Investitionen in Schulgebäude und Anlagen sowie entsprechende Abschreibungen benannt werden.

## 5. Sonstige Regelungen

Die übrigen schulfachlichen Änderungen des Entwurfs sind nachvollziehbar und unterliegen keinen Bedenken. Wünschenswert wäre jedoch, der Entwurf würde Maßnahmen zur weiteren Umsetzung des Koalitionsvertrages beinhalten, insbesondere zur Stärkung der Rolle der Schulleiter, einer verbesserten Selbstständigkeit von Schule und der Schulträger.

Wir bedauern zudem, dass von dem ursprünglichen Vorhaben Abstand genommen worden ist, im Zuge der Schulgesetz-Novelle die gesetzlichen Grundlagen zur Umsetzung von Art. 24 UN-Behindertenrechtskonvention zu legen. Die gegenwärtig offene Klärung der diesbezüglichen Rahmenbedingungen ist von erheblichem Nachteil für alle an diesem Reformprozess Beteiligten.

Wir sprechen uns zudem für eine Überarbeitung der Regelung in § 107 BbgSchulG aus. Die Regelungen betreffen den Umgang mit den Schulanlagen im Falle eines Schulträgerwechsels. Die Regelungen haben sich insbesondere im Falle der Übertragung der Schulträgerschaft für weiterführende Schulen auf den Landkreis als nachteilig erwiesen. Sie kommen enteignungswürdigen Tatbeständen gleich und führen in der Folge zu erheblichen negativen Auswirkungen, z.B. im Falle der Nutzung von Schul- einschließlich der Sportanlagen durch ortsansässige Vereine.

Abschließend regen wir eine Streichung in § 110 Abs. 2 Nr. 9 BbgSchulG an. Nach dem Wortlaut der Regelung zählen „die Gebühren und andere Abgaben, die bei der Durchführung von Unterrichtsveranstaltungen entstehen, sowie *die Erstattung von Gerichtskosten und Auslagen aufgrund von Verwaltungsentscheidungen der Schule*“ zum Sachbedarf von Schule. Bekanntlich trägt der Schulträger gemäß § 108 Abs. 4 BbgSchulG die Sachkosten. In der Verwaltungspraxis richten die Staatlichen Schulämter unter Verweis auf § 110 Abs. 2 Nr. 9 BbgSchulG Kostenfestsetzungsbescheide an die Schulträger, in denen sie zur Begleichung der Gerichtskosten gegenüber den Verwaltungsgerichten sowie zur Begleichung von Anwaltskosten gegenüber den jeweiligen Kanzleien auffordern. Streitgegenstand vor den Verwaltungsgerichten sind in der Regel innere Schulangelegenheiten, unter anderem die Aufnahme an einer (konkreten) weiterführenden Schule (§ 53 Abs. 3 BbgSchulG), die Durchführung von Schulversuchen, die Beurteilung der Schultauglichkeit oder die Festsetzung von Noten in Abschlusszeugnissen.

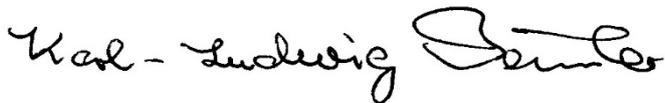
Aus unserer Sicht ist § 110 Abs. 2 Nr. 9 BbgSchulG nicht mit der Grundverfasstheit von Schule vereinbar, die eine Trennung der Verantwortlichkeiten hinsichtlich innerer und äußerer Schulangelegenheiten beinhaltet. Die erwähnten Verwaltungsverfahren sind innere Schulangelegenheiten, die zudem ohne Beteiligung der Schulträger durchgeführt werden. Gemäß § 8 Abs. 2 Satz 1 des Brandenburgischen Verwaltungsgerichtsgesetzes sind entsprechende Anfechtungs- und Verpflichtungsklagen gegen die Behörde zu richten, die den angefochtenen Verwaltungsakt erlassen oder den beantragten Verwaltungsakt unterlassen hat. Die Klagen richten sich daher zutreffend gegen die Schulen, vertreten durch ihren jeweiligen Leiter. Dies ändert jedoch nichts an der Tatsache, dass die Schulen diese Verfahren in ihrer Funktion als *untere Landesbehörde* führen und damit dem Rechtskreis der Staatlichen Schulverwaltung des Landes zuzuordnen sind.

Das OVG Schleswig-Holstein hat in Urteilen vom 6. August 1992 (3 L 321/91 und 3 L 306/91) festgehalten, dass öffentliche Schulen untere Landesbehörden i.S.d. § 61 Nr. 3 VwGO sind, und

zwar auch, soweit es sich um schlichtes Verwaltungshandeln in inneren Schulangelegenheiten handelt. Die Regelung des § 110 Abs. 2 Nr. 9 BbgSchulG ist zudem rechtlich bedenklich, da sie das Grundgefüge der Kostenlast in Verwaltungsgerichtsverfahren missachtet. Gemäß § 154 VwGO trägt der unterliegende Teil die Kosten des Verfahrens. Der Gesetzgeber hat es folglich als angemessen betrachtet, die Kostenlast demjenigen aufzuerlegen, dessen Rechtsauffassung keinen Bestand bzw. dessen Rechtsakte als rechtswidrig festgestellt worden sind. Dies soll zum Rechtsfrieden und zur Minderung von Verwaltungsgerichtsverfahren beitragen. Diese Ziele werden nicht erreicht, sofern § 154 VwGO dadurch unterlaufen wird, dass die Kosten an unbeteiligte Dritte – hier die Schulträger - „delegiert“ werden.

Wir würden uns freuen, wenn unsere Hinweise zu einer Verbesserung des Gesetzentwurfs beitragen können. Für weitere Beratungen stehen wir Ihnen gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, reading "Karl-Ludwig Böttcher". The signature is written in a cursive, flowing style.

Karl-Ludwig Böttcher