

GESETZENTWURF

der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Schulgesetzes für das Land Mecklenburg-Vorpommern

A Problem

1. Das Schulgesetz für das Land Mecklenburg-Vorpommern beschränkt die Erstattungen für Aufwendungen für die Schülerinnen-/Schülerbeförderung in § 113 auf die Landkreise. Für Schülerinnen und Schüler aus den kreisfreien Städten ist keine Erstattung vorgesehen, mit Ausnahme der in § 113 Absatz 4 gelisteten Fälle. Aus dieser Differenzierung folgt eine Ungleichbehandlung der Schülerinnen und Schüler. Der Wohnort kann in diesem Punkt nicht als sachgerechter Differenzierungsgrund gelten.
2. In § 113 Absatz 2 nimmt das Schulgesetz die Landkreise von der Beförderungspflicht jener Schülerinnen und Schüler aus, die eine andere als die örtlich zuständige Schule besuchen. Das gilt selbst für Fälle, in denen sich tatsächlicher Schulweg und der Weg zur örtlich zuständigen Schule teilweise überschneiden oder Fälle, in denen der tatsächliche Schulweg kürzer ist als der Weg zur örtlich zuständigen Schule. Auch hier sind keine sachgerechten Differenzierungsgründe erkennbar. Das sachlich begründete Ziel, Schulwege sollten möglichst kurz sein, wird durch die Regelung hingegen sogar infrage gestellt.

B Lösung

Zu Ziffer 1

Die grundsätzliche Pflicht zur Durchführung einer Schülerinnen-/Schülerbeförderung wird auf die kreisfreien Städte ausgedehnt.

Zu Ziffer 2

Die Regelungen für Schülerinnen und Schüler, die eine andere als die örtlich zuständige Schule besuchen, werden so geändert, dass ein Erstattungsanspruch bis zu der Höhe besteht, die für Schülerinnen und Schüler der örtlich zuständigen Schule geltend gemacht werden kann.

C Alternativen**Zu Ziffer 1**

Keine.

Zu Ziffer 2

Eine Verpflichtung gegenüber den Landkreisen und kreisfreien Städten, die jeweils nächstgelegene Schule in jedem Fall als örtlich zuständig zu erklären, wäre denkbar, würde aber einen erheblichen Eingriff in die kommunalen Schulentwicklungspläne und damit in die kommunale Selbstverwaltung bedeuten und gewachsene räumliche Strukturen und Beziehungen gefährden.

Eine mögliche Pauschalierung von Erstattungsbeträgen würde zu Ungerechtigkeiten aufgrund der weitläufigen räumlichen Strukturen des Landes mit den daraus resultierenden sehr unterschiedlichen Schulwegen und Schulweglängen führen.

Eine Erstattung über Netzkarten anstelle streckenbezogener Zeitkarten scheitert an der uneinheitlichen Tarifstruktur und der nicht flächendeckenden Abdeckung des Landes durch Verkehrsverbünde.

D Kosten

Die zusätzliche Übertragung einer durch Landesgesetz beschriebenen Aufgabe an die kreisfreien Städte sowie die Erweiterung der Kostenerstattung über die örtlich zuständige Schule hinaus begründen eine Konnexität nach § 113 Absatz 5.

Eine exakte Kostenkalkulation hängt vor allem von der Anzahl der Schülerinnen und Schüler ab, die einen zusätzlichen Anspruch auf Kostenerstattung erhalten. Der Kreis der Berechtigten wird durch die jeweiligen Satzungen zur Schülerinnen-/Schülerbeförderung der Landkreise zum Teil eingeschränkt. Für die kreisfreien Städte sind diese Satzungen zunächst neu zu schaffen, so dass eine genaue Kostenabschätzung nicht erfolgen kann.

Die zusätzlichen Kosten für die Landkreise werden mit maximal 2.500 T€ veranschlagt. Dies schließt die für die Schulgesetznovelle 2009 kalkulierten Entlastungen in Höhe von 2.136,2 T€ mit ein (vgl. Drs. 6/1770) sowie die in diesen Berechnungen nicht berücksichtigten Kosten für Schülerinnen und Schüler an örtlich nicht zuständigen Schulen der Jahrgangsstufen 11, 12 und 13.

Die Kosten der kreisfreien Städte werden mit maximal 3.600 T€ veranschlagt. Abhängig von den Satzungsregelungen sind deutlich geringere Beträge möglich.

Analog zum Verfahren infolge der Novellierung des Schulgesetzes im Jahr 2009 sollten die konnexen Mehrkosten nach § 113 Absatz 5 durch eine interministerielle Arbeitsgruppe in Zusammenarbeit mit den Landkreisen und kreisfreien Städten ermittelt werden.

Der Haushaltstitel 1102 633.08 („Zuweisungen an die Landkreise und kreisfreien Städte im Rahmen des Konnexitätsausgleichs“) im Haushaltsentwurf 2014/2015 ist entsprechend anzupassen.

ENTWURF

eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Schulgesetzes für das Land Mecklenburg-Vorpommern

Der Landtag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Das Schulgesetz für das Land Mecklenburg-Vorpommern (Schulgesetz - SchulG M-V) vom 10. September 2010 (GVOBl. M-V 2010, S. 462, Berichtigung GVOBl. M-V 2012, S. 524), zuletzt geändert am 13. Dezember 2012, wird wie folgt geändert:

§ 113 wird wie folgt geändert:

1. In Absatz 1 Satz 1 werden im Anschluss an die Wörter „Die Landkreise“ die Wörter „und kreisfreien Städte“ eingefügt.
2. In Absatz 2 Satz 1 werden im Anschluss an die Wörter „Die Landkreise“ die Wörter „und kreisfreien Städte“ eingefügt.
3. In Absatz 2 Satz 2 werden im Anschluss an das Wort „Schülerbeförderung“ die Wörter „zur örtlich zuständigen Schule“ gestrichen.

4. Absatz 2 Satz 3 wird wie folgt neu gefasst:

„Im Übrigen sind ihre Aufwendungen durch die Landkreise und kreisfreien Städte bis zu dem Umfang zu tragen, der jenem für eine Beförderung zur örtlich zuständigen Schule entspricht.“

5. Nach Absatz 2 Satz 3 wird folgender neuer Satz 4 eingefügt:

„Die Aufwendungen aus Satz 3 dürfen jedoch nicht höher liegen als die tatsächlichen Kosten.“

6. In Absatz 3 Satz 1 werden im Anschluss an die Wörter „Die Landkreise“ die Wörter „und kreisfreien Städte“ eingefügt.
7. In Absatz 4 Satz 1 werden die Wörter „den Absätzen 1 und 2“ durch die Wörter „Absatz 2“ ersetzt und nach dem Wort „Erstattungspflicht“ die Wörter „in vollem Umfang“ eingefügt.

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

Jürgen Suhr, Ulrike Berger und Fraktion

Begründung:

Allgemeines

Das allgemeine gesellschaftliche Ziel, allen Kindern und Jugendlichen gleiche Bildungschancen zu ermöglichen, schließt auch die Gleichbehandlung auf dem Weg zur Schule ein. Regelungen zur Beförderung der Schülerinnen und Schüler sind deswegen an bildungspolitischen Zielen und Grundsätzen auszurichten, die Belange anderer Politikfelder sind im Zweifel als nachrangig zu betrachten.

Schulwege sollen möglichst kurz und wenig belastend sein. Das übergeordnete Ziel der freien Schulwahl im Interesse des Wohls der Kinder und Jugendlichen und ihres Bildungserfolgs darf nicht behindert werden, auch nicht indirekt oder durch nachgeordnete Bestimmungen.

Die bestehenden Regelungen zur Beförderung der Schülerinnen und Schüler in Mecklenburg-Vorpommern treffen Unterscheidungen, die eine Ungleichbehandlung in Abhängigkeit von Wohnort und Wahl der Schule zur Folge haben können. Damit ist die Chancengleichheit im Bildungsbereich ohne zwingenden Grund beeinträchtigt. Durch Korrekturen am Gesetz können die bestehenden Probleme behoben werden.

Zu den einzelnen Vorschriften

Zu Artikel 1

1. Die Differenzierung nach Wohnort zwischen Landkreisen und kreisfreien Städten war schon bei den Beratungen über die Ursprungsfassung des Schulgesetzes von 1996 umstritten. In ersten Entwurfsfassungen war sie aufgrund rechtlicher Bedenken zunächst auch nicht vorgesehen. Nachdem die kommunale Gebietsreform von 2011 für Schülerinnen und Schüler aus Neubrandenburg, Stralsund, Greifswald und Wismar allein durch die Statusänderung der betroffenen Kommunen eine Änderung ergab, nicht aber für die verbleibenden kreisfreien Städte Rostock und Schwerin, wurde diese Differenzierung erneut hinterfragt.

Ein durch den Stadelternrat Rostock in Auftrag gegebenes Rechtsgutachten (Erbguth/Schubert, 05/2013) kommt dabei zu dem Schluss, dass das „bloße Anknüpfen an den Wohnsitz im Gebiet eines Landkreises oder einer kreisfreien Stadt“ sich „außerhalb des Spektrums sachgerechter Differenzierungsgründe“ bewege und demzufolge dem Willkürverbot zuwiderlaufe. Dieses stelle jedoch bei möglichen Differenzierungen ein entscheidendes Kriterium dar. Die Gutachter sehen eine „Ungleichbehandlung zweier vergleichbarer Sachverhalte bzw. Personengruppen“ als gegeben an und stellen damit einen Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz aus Art. 3 GG fest. Ferner falle das haushaltspolitische Gebot, öffentliche Mittel für die Schülerinnen-/Schülerbeförderung möglichst sparsam einzusetzen, als Rechtfertigungsgrundlage aus, da zu „dem Wohnsitz eines Schülers in einer kreisfreien Stadt [...] ein sachlicher Zusammenhang schlechterdings nicht erkennbar“ sei.

Ein sachlicher Differenzierungsgrund, der mit dem Gleichheitsgrundsatz in Einklang zu bringen ist, kann daher nur die Definition von Mindestentfernungen sein, so wie das von den Landkreisen bereits praktiziert wird.

Die vorgeschlagene Neuregelung ist damit sachlich notwendig sowie geeignet und zweckmäßig, in dieser Frage die bislang nicht gegebene Rechtssicherheit herzustellen.

2. Das Prinzip der freien Schulwahl ist eine zentrale bildungspolitische Vorgabe, um allen Kindern und Jugendlichen die bestmögliche Schulbildung im Einklang mit ihren individuellen Interessen und Stärken zu ermöglichen. Die „örtlich zuständige Schule“ ist demgegenüber vor allem eine Garantie des Staates, für jeden Schüler und jede Schülerin wenigstens an einem Standort einen Schulplatz zu garantieren. Außerdem sind sie Hilfsmittel für die Schulentwicklungspläne der Kreise und kreisfreien Städte. Ziel ist dabei nicht zuletzt, ein Schulnetz zu schaffen, das auch in dünn besiedelten Räumen möglichst kurze Schulwege ermöglicht. Der Weg zur Schule ist zeitaufwendig und kann eine Belastung darstellen. Diese Belastung ist so gering wie möglich zu halten. Daraus folgt das Gebot, alle Regelungen so zu gestalten, dass keine unnötig langen Schulwege entstehen.

Nach der aktuellen Gesetzeslage ist die örtlich zuständige Schule nicht notwendigerweise auch die nächstgelegene. Die Kreise und kreisfreien Städte haben hier einen durch den Rahmen der Zumutbarkeit begrenzten Spielraum, um unter anderem auf gewachsene Strukturen und Beziehungen Rücksicht zu nehmen.

Dies bedeutet jedoch nicht, dass diese Strukturen als unveränderlich festgeschrieben werden sollen. Die freie Schulwahl soll im Gegenteil auch ermöglichen, eine näher gelegene Schule zu besuchen. Dies ist insbesondere bei Orten, die in unmittelbarer Nähe zu einem Nachbarkreis liegen, der Fall. Die aktuell gültige Regelung konterkariert in diesen Fällen das Ziel möglichst kurzer Schulwege. Dieser Systemfehler kann durch die vorgeschlagene Änderung behoben werden.

Die aktuell gültige Regelung sieht ferner eine Ungleichbehandlung der Schulen in freier Trägerschaft vor, ausgenommen die seltenen Fälle, in denen ein eigenständiger Schülerbusverkehr außerhalb des regulären Linienbetriebs zu einer nahegelegenen staatlichen Schule mitgenutzt werden kann. Mit Blick auf das Urteil des Landesverfassungsgerichts vom 18.09.2001 (LVerfG 1/00) ist diese Ungleichbehandlung jedoch nicht vertretbar. Das Urteil führt zunächst aus, dass „das private Ersatzschulwesen grundsätzlich allen Bürgern ohne Rücksicht auf ihre persönlichen finanziellen Verhältnisse offen stehen“ muss. Gleichzeitig wird festgehalten, dass der verminderte Kostensatz von 85 % für Schülerinnen und Schüler an allgemein bildenden Privatschulen ein Niveau des Schulgeldes erforderlich mache, das ein „verfassungsrechtlich bedenkliches Ausmaß erreicht“ habe. Damit sind die Aufwendungen für das Schulgeld zugleich als Höchstmaß der zusätzlichen Belastung für Eltern zu verstehen, deren Kinder eine Schule in freier Trägerschaft besuchen. Eine weitere Sonderbelastung infolge zusätzlicher Aufwendungen für den Schulweg überschreiten den verfassungsmäßig zulässigen Rahmen.

Eine Gleichstellung aller Schülerinnen und Schüler unabhängig von der besuchten Schule ist daher zwingend geboten. Das bedeutet nicht eine unbegrenzte Erstattung für die Kosten der Schülerinnen-/Schülerbeförderung. Maßgeblich auch im Sinne der Gleichbehandlung soll auch nach den vorgeschlagenen Änderungen weiterhin der Weg zur örtlich zuständigen Schule sein. Eine Erstattung der Aufwendung für die Schülerinnen-/Schülerbeförderung überall dort, wo kein separater Schulbusverkehr eingerichtet ist, soll sich daher an den Kosten für den angenommenen Weg zur örtlich zuständigen Schule orientieren. Dieses Prinzip beschreibt der neue Absatz 2 Satz 3.

Liegen die tatsächlichen Aufwendungen niedriger, greift die ergänzende Regel aus Satz 4, wonach keine Erstattung über diesen niedrigeren Wert hinaus stattfindet. Die Streichung in Satz 2 hebt die Einschränkung bei der Mitnutzung separat eingerichteter Schulbusverkehre auf.

Die Streichung des Verweises auf Absatz 1 in Absatz 4 Satz 1 ergibt sich aus der Übertragung der Trägerschaft der Schülerinnen-/Schülerbeförderung an die kreisfreien Städte. Der Zusatz „in vollem Umfang“ präzisiert den bisherigen Rechtsanspruch, da dieser weiter geht als der Erstattungsanspruch nach Absatz 2 Satz 3.

Aus den Änderungen ergibt sich ferner keine Verpflichtung der Kreise und kreisfreien Städte zur ständigen Anpassung der Liniennetze und Fahrpläne in ihrem Gebiet. Durch die den Kommunen zugutekommenden zusätzlichen Erstattungssätze ergibt sich aber zusätzlicher Spielraum für entsprechende Angebotsverbesserungen.

Zu Artikel 2

Die Änderungen sollen zum schnellstmöglichen Zeitpunkt in Kraft treten.