

Bericht

des Schulausschusses

über die Drucksachen

- 20/9847: Neunzehntes Gesetz zur Änderung des Hamburgischen Schulgesetzes (HmbSG)
(Senatsantrag)**
- 20/10070: Vertrauensschutz für jetzige Vorschulkinder gewährleisten
(Antrag FDP)**
- 20/10088: Konzept der Vorschule erhalten – Kita- und Vorschulkinder angemessen berücksichtigen
(Antrag CDU)**
- 20/10089: Vertrauensschutz für Vorschüler
(Antrag CDU)**

Vorsitz: **Dr. Walter Scheuerl**

Schriftführung: **Lars Holster**

I. Vorbemerkung

Die Drs. 20/9847 wurde dem Schulausschuss am 8. November 2013 gemäß § 53 Absatz 1 der Geschäftsordnung der Hamburgischen Bürgerschaft im Vorwege durch die Präsidentin überwiesen. Die Drs. **20/10070, 20/10088, 20/10089** wurden am 28. November 2013 auf Antrag der SPD-Fraktion an den Schulausschuss überwiesen.

Der Ausschuss befasste sich am 3. Dezember 2013 und abschließend am 15. Januar 2014 mit den Drucksachen.

II. Beratungsinhalt

Beratung am 3. Dezember 2013

Die Senatsvertreterinnen und -vertreter bezogen sich auf das Urteil des Oberverwaltungsgerichts Hamburg vom Sommer 2013 und vertraten dazu die Auffassung, dass aus der Entscheidung hervorgehe, dass Vorschulkinder laut Schulgesetz ebenso vorrangig bei den Aufnahmeverfahren zum Grundschulbesuch berücksichtigt werden müssten wie die anderen Kriterien Berücksichtigung fänden. Bisher sei es aber gängige Praxis der jetzigen Behörde für Schule und Berufsbildung als auch der Vorgängersenate gewesen, dass der Vorschulbesuch nachrangige Wirkung bei den Aufnahmeverfahren zum Grundschulbesuch habe. Davor stünden als Kriterien die

- Härtefälle,
- Geschwisterkinder,
- Schulweglänge.

Da das Oberverwaltungsgericht einen Widerspruch zwischen der Gesetzeslage und der gängigen Praxis festgestellt habe, hätten sie sich zur Aufklärung dieses Widerspruches entschlossen, die bisherige Praxis anhand der aufgeführten Kriterien aufgrund einer nach Auffassung der Senatsvertreterinnen und -vertreter bestehenden großen Akzeptanz in der Öffentlichkeit zu belassen und das Kriterium des Vorschulbesuches aus dem Schulgesetz im Paragraphen 42 Absatz 7 zu streichen.

Die Senatsvertreterinnen und -vertreter äußerten zum Thema des Vertrauensschutzes, dieser sei dann nicht mehr gegeben, wenn der Vorschulbesuch zu einem bevorzugten Auswahlkriterium führen würde, denn damit wäre die gängige Praxis unterbrochen. An dieser gängigen Verwaltungspraxis hätten sich die Bürgerinnen und Bürger seit Jahren orientiert und sie wollten die Kita-Kinder mit einer Änderung der Prioritäten nicht benachteiligen. Um für größtmögliche Transparenz zu sorgen und die Kriterien für das Auswahlverfahren allen Betroffenen erneut zugänglich zu machen, wollten sie der Broschüre „Den richtigen Weg wählen“ eine entsprechende Beilage hinzufügen und die Schulleitungen wiederholt genauestens instruieren.

Die CDU-Abgeordneten erwiderten, die letzte zu den Aufnahmeverfahren relevante Gesetzesänderung habe am 7. Oktober 2009 stattgefunden, zur Anwendung sei diese im Schuljahr 2010/2011 gekommen. Anhand einer solchen Zeitspanne könne nicht von einer langjährigen Verwaltungspraxis gesprochen werden. Aus dem aktuellen Regierungshandeln zur Unterstützung des Vorschulbesuches habe sich die Situation ergeben, dass es im Schuljahr 2010/2011 7.258 Vorschulkinder gegeben habe, aktuell in diesem Schuljahr 8.245 Vorschulkinder in das Aufnahmeverfahren kämen und sich mit dieser beträchtlichen Erhöhung die Voraussetzungen für das Verfahren geändert hätten. Zudem existiere an einigen Grundschulen die Situation, dass die angebotenen Vorschulplätze die Zahl der Grundschulplätze überstiegen, sodass einige Kinder an ihrer Vorschule ohnehin nicht eingeschult werden könnten, was sie für ein grundsätzliches Organisationsproblem hielten. Sie wollten aus diesen Gründen der vorliegenden Gesetzesänderungsvorlage des Senats nicht folgen und hielten die Änderung für ausdrücklich fragwürdig.

Die Senatsvertreterinnen und -vertreter verwiesen darauf, dass das Aufnahmeverfahren in 2010 unter dem Einfluss der Gesetzesänderung aus 2009 nicht unter der jetzigen Behördenleitung erfolgt sei. Außerdem habe es vor dem Urteil des Oberverwaltungsgerichts aus dem Sommer 2013 keine Beanstandungen der Verwaltungsgerichte an den Ermessensausübungskriterien des Schulgesetzparagraphen 42 Absatz 7 gegeben.

Die CDU-Abgeordneten erwiderten, das Kriterium des Vorschulbesuchs sei eines, das erst ein einziges Mal in die praktische Anwendung gekommen sei. Sie begrüßten es deshalb außerordentlich, dass das Oberverwaltungsgericht dieses Kriterium nun in die richtige Rangfolge stelle. Sie bemängelten, die Schulentwicklungsplanung habe das erhöhte Aufkommen von Vorschülern nicht berücksichtigt, sodass die Vorschüler nicht garantiert im Anschluss ihres Vorschulbesuches die gleiche Grundschule besuchen könnten. Deshalb forderten sie die Behörde auf, sowohl für die Kita- als auch für die Vorschulkinder entsprechende Ressourcen an den Schulen zu schaffen.

Die Senatsvertreterinnen und -vertreter antworteten, die Verteilungsprobleme an den Grundschulen seien nicht neu, sondern hätten auch in früheren Jahren unter anderen Regierungen zu schwierigen Diskussionen geführt. Sie wollten die Wünsche der Eltern nach Vorschulplätzen – wie während der Vorgängerregierung – nicht zurückweisen und gleichzeitig das Wahlrecht der Eltern von Kita-Kindern nicht beschränken, indem sie die Vorschulkinder beim Aufnahmeverfahren bevorzugten.

Die CDU-Abgeordneten widersprachen, sie wollten nicht die Nachfrage nach den Vorschulplätzen reduziert wissen, sondern es solle dafür gesorgt werden, dass die erhöhten Kapazitäten in den Vorschuljahrgängen bei den Aufnahmeverfahren auch Berücksichtigung fänden.

Die FDP-Abgeordnete stimmte den Argumenten der CDU-Abgeordneten zu, die Problematik liege im nicht angepassten Schulentwicklungsplan und darin, dass dem Vertrauen der Eltern von Vorschulkindern auf das Schulgesetz durch das Verwaltungshandeln nicht Rechnung getragen werde. Sie begrüßte weiterhin die Wahlfreiheit zwischen Kita und Vorschule, plädierte aber ausdrücklich dafür, dass beide Optionen gleichberechtigt behandelt würden.

Die Senatsvertreterinnen und -vertreter führten aus, bei der Frage des Vertrauensschutzes bleibe offen, auf welches Vertrauen man sich beziehe: das in die Gesetzeslage oder das in die gängige Verwaltungspraxis. Da die Gesetzeslage nicht in die praktische Anwendung gekommen sei, hätten die Eltern ihr Vertrauen in die gängige Verwaltungspraxis gelegt. Wollte man die Verwaltungspraxis an die Rechtsprechung anpassen, wären zwischen 5.000 und 6.000 Eltern enttäuscht, weil sie ihre Kinder vor dem Hintergrund der gängigen Verwaltungspraxis vertrauensvoll in die Kita geschickt hätten. Sie betonten erneut, dass beide Kammern des Verwaltungsgerichts sich der bisherigen Interpretation des Schulgesetzes angeschlossen hätten und dass die aktuelle Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts jetzt eine Reaktion der Behörde erfordere.

Die CDU-Abgeordneten stellten klar, das bisherige Behördenhandeln bei den Aufnahmeverfahren habe das Urteil des Oberverwaltungsgerichts deutlich als rechtswidrig herausgestellt und deshalb könne die Argumentation des Vertrauensschutzes auf einer solchen Gerichtsentscheidung nicht greifen. Vielmehr müsste die Behörde den Eltern der Vorschulkinder mit Eintrittsdatum 2013 ehrlich verdeutlichen, dass die Gesetzeslage nicht aus ihrer Regierungszeit stamme und sie sich deshalb eines unrechtmäßigen Verwaltungshandelns bedienten.

Die Senatsvertreterinnen und -vertreter sagten, das Plus an Vorschulkindern über etwa 1.200 Kinder seit 2010 stehe in keinem direkten Zusammenhang mit der Gesetzeslage, denn auch früher habe es Unwuchten bei den Aufnahmeverfahren gegeben.

Die SPD-Abgeordneten wandten ein, während der letzten Wahlperiode habe es in einer Schulausschusssitzung als Antwort auf die Frage der SPD-Abgeordneten nach den Aufnahmeverfahren von der damaligen Behördenleitung geheißen, auf der Basis der freien Vorschulklassenwahl bestünden Hoffnungen der Eltern, dass ihre Kinder nachfolgend auch dieselbe Grundschule besuchen dürften, was aber nicht der Fall sei. Diese Aussage werde im Ausschussprotokoll durch eine beigefügte Protokollerklärung der damaligen Schulbehördenleitung untermauert. Sie verstünden nicht, warum diese auch damals bestehende Situation heute in dieser Form von den CDU-Abgeordneten problematisiert werde.

Die CDU-Abgeordneten sagten, es hätten im Schulgesetz immer drei Kriterien gegolten und dies sei auch vollkommen richtig. Es stelle sich vielmehr die Frage, warum der Vorschulbesuch gar kein Kriterium für die Aufnahmeverfahren sei, und deshalb habe das Oberverwaltungsgericht jetzt das entsprechende Urteil gefällt. Da sich die Anzahl der Vorschulkinder deutlich erhöht habe, seien von den Eltern erheblich mehr Widersprüche eingereicht worden, sodass das bisherige Verwaltungshandeln als problematisch erkannt worden sei.

Die Senatsvertreterinnen und -vertreter stellten klar, der Vorschulbesuch sei vor 2009 kein Kriterium für das Aufnahmeverfahren gewesen, erst mit den Planungen für die Primarschule sei es als Kriterium aufgenommen worden. Dennoch habe die damalige Regierung das Kriterium nicht in ihr praktisches Verwaltungshandeln aufgenommen, wie die zitierte Aussage aus der damaligen Schulausschusssitzung zeige.

Der Ausschussvorsitzende stellte klar, bei den Zitaten aus der früheren Schulausschusssitzung werde Bezug genommen auf das Protokoll 19/2, Seite 2 des Sonderausschusses „Umsetzung der Hamburger Schulreform“ vom 25. Mai 2010. Er verlas das entsprechende Zitat:

Die SPD-Abgeordneten fragten nach den Kriterien zur Aufnahme in eine Vorschulklasse und baten die Senatsvertreterinnen und -vertreter darum, den Schulleitern deutlich zu machen, dass Eltern nicht das Versprechen gegeben werden sollte, nach dem Besuch einer bestimmten Vorschule ihr Kind auf dieser Schule garantiert einschulen zu können. Die Senatsvertreterinnen und -vertreter erklärten, im Verfahren

zur Aufnahme in eine erste Klasse seien Härtefälle und Geschwisterkinder das erste Kriterium, danach erfolgten die Erst-, Zweit- und Drittwünsche. Sollte in der Gruppe der Erstwünsche eine Differenzierung nötig sein, gehörten dazu als Kriterien mit abnehmender Wichtig die Entfernung vom Wohnort und dann der Vorschulklassenbesuch und die Tagesbetreuung. Da es in Hamburg die freie Vorschulklassenwahl gebe, hofften Eltern, dass mit dem Besuch der Vorschulklasse ein nachfolgender standortbezogener Schulbesuch garantiert sei, dies sei aber nicht der Fall, wenn sie beispielsweise aus Entfernungsgründen aus der Gruppe der Erstwünsche abgelehnt würden. Sie schlugen vor, das gesamte Verfahren – das auf der Grundlage des Schulgesetzes basiere – in einer Protokollerklärung darzustellen.

Die Abgeordnete der Fraktion DIE LINKE erläuterte zu ihrem Antrag, nach den Ausführungen der Senatsvertreterinnen und -vertreter sei ihr die Rangfolge der Kriterien und deren Regelungen transparent und einsichtig, sodass sie ihren Antrag 20/8188 zurücknehmen wolle. Insbesondere, so betonte sie, sei die Wohnortnähe als Kriterium sehr wichtig und sie begrüßte die vorliegende Gesetzesänderung, die Vorschulkinder aus den Kriterien herauszunehmen, und wollte dieser zustimmen.

Die Senatsvertreterinnen und -vertreter ergänzten zu dem Zitat aus der Ausschusssitzung des Sonderausschusses vom 25. Mai 2010, dieses belege, dass sie das darin beschriebene Verwaltungshandeln beibehalten hätten, denn die Senatsvertreterinnen und -vertreter hätten eine Hierarchisierung der Kriterien dargestellt, wobei der letzte Rang bei der Vorschule gelegen habe.

Die Abgeordnete der GRÜNEN Fraktion plädierte dafür, für das laufende Jahr 2013 einen Vertrauensschutz auf der Basis des Schulgesetzes zu schaffen, denn die Eltern der Vorschulkinder hätten sich auf das Schulgesetz verlassen. Deshalb stimme sie sowohl dem CDU- als auch dem FDP-Antrag zu. Sie wolle dennoch grundsätzlich der Gesetzesänderung folgen, denn dadurch solle verhindert werden, dass der Kita-Besuch vernachlässigt beziehungsweise der Vorschulbesuch indirekt unterstützt werde.

Die CDU-Abgeordneten beantragten – da sie den Vertrauensschutz der Eltern von Vorschulkindern nicht ausreichend gewürdigt sähen – eine öffentliche Anhörung nach Paragraph 59 Absatz 1 der Geschäftsordnung der Hamburgischen Bürgerschaft.

Die SPD-Abgeordneten stellten fest, das Urteil des Oberverwaltungsgerichts sei im Juli 2013 gefällt worden, sodass sich die Eltern der Vorschulkinder bei der letzten Anmeldeperiode gar nicht hätten darauf beziehen können, denn die Anmeldeperiode für die Vorschulbesuche habe zeitlich weit vorher gelegen.

Die FDP-Abgeordnete ergänzte, sie halte es für falsch, sich nunmehr auch nachträglich auf eine rechtswidrige Ermessensgrundlage zu berufen, vielmehr müsse das Schulgesetz zur Anwendung kommen, für das der Vertrauensschutz gelte.

Die Senatsvertreterinnen und -vertreter hielten es für unglaubwürdig, dass die Eltern entgegen der Hinweise der Schulleitungen, der langjährigen Verwaltungspraxis und der Verwaltungsgerichtsurteile sich lediglich zur Ableitung ihres Anspruches auf das Schulgesetz beriefen. Deshalb hätten sie sich dafür entschieden, den Vertrauensschutz zu gewährleisten, der auf der langjährigen und erfahrbaren Verwaltungspraxis basiere.

Die CDU-Abgeordneten entgegneten, viele Eltern würden sich sehr wohl über das Schulgesetz informieren, außerdem sei das Problem des nicht beachteten Kriteriums „Vorschulbesuch“ aus dem Schulgesetz relativ neu, da es erst mit dem Ausbau der Vorschulklassen unter dem jetzigen Senat zustande gekommen sei.

Die Senatsvertreterinnen und -vertreter antworteten, auch in der Vergangenheit habe es mehrfach Abweisungen von Vorschulkindern gegeben. Es sei deshalb nichts Neues, dass diese Problematik auftrete.

Der Ausschuss kam sodann zur Abstimmung über den Antrag der CDU-Abgeordneten, eine öffentliche Anhörung nach Paragraph 59 Absatz 1 durchzuführen, dem der Ausschuss mit den Stimmen der CDU-, FDP-Abgeordneten und der Abgeordneten der GRÜNEN Fraktion und gegen die Stimmen der SPD-Abgeordneten und der Abgeordneten der Fraktion DIE LINKE zustimmte.

Beratung am 15. Januar 2014

Über die Sitzung des Schulausschusses am 15. Januar 2014 wurde ein Wortprotokoll (Ausschussprotokoll 20/31) erstellt, das entsprechend den seit 1. März 2006 geltenden Richtlinien der Präsidentin der Hamburgischen Bürgerschaft über die Einsichtnahme von Ausschussprotokollen in der Parlamentsdatenbank der Hamburgischen Bürgerschaft unter folgender Internetadresse: www.buergerschaft-hh.de/parldok/ aufgerufen oder in der Parlamentsdokumentation der Hamburgischen Bürgerschaft eingesehen werden kann.

III. Ausschussempfehlung

Der Schulausschuss bittet die Bürgerschaft bei Abwesenheit der Abgeordneten der GRÜNEN Fraktion,

1. *mehrheitlich mit den Stimmen der SPD-Abgeordneten und der Abgeordneten der Fraktion DIE LINKE und gegen die Stimmen der CDU- und FDP-Abgeordneten, das Gesetz aus **der Drs. 20/9847 mit folgenden Änderungen** zu beschließen:*

a. Der Gesetzestitel lautet:

*„**Zwanzigstes** Gesetz zur Änderung des Hamburgischen Schulgesetzes“*

b. Der einleitende Satz erhält folgende Fassung:

„§ 42 Absatz 7 Satz 3 des Hamburgischen Schulgesetzes vom 16. April 1997 (HmbGVBl. S. 97), zuletzt geändert am ..., erhält folgende Fassung:“

2. *mehrheitlich mit den Stimmen der SPD-Abgeordneten und der Abgeordneten der Fraktion DIE LINKE und gegen die Stimmen der CDU- und FDP-Abgeordneten, **die Drs. 20/10070** abzulehnen,*
3. *mehrheitlich mit den Stimmen der SPD-Abgeordneten und der Abgeordneten der Fraktion DIE LINKE und gegen die Stimmen der CDU- und FDP-Abgeordneten, **die Drs. 20/10088** abzulehnen,*
4. *mehrheitlich mit den Stimmen der SPD-Abgeordneten und der Abgeordneten der Fraktion DIE LINKE und gegen die Stimmen der CDU- und FDP-Abgeordneten, **die Drs. 20/10089** abzulehnen.*

Lars Holster, Berichterstattung