

Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Nordrhein-Westfalen



Landtag Nordrhein-Westfalen

Herrn Präsidenten
André Kuper
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

ausschließlich per E-Mail: anhoerung@landtag.nrw.de

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18. WAHLPERIODE
**NEUDRUCK
STELLUNGNAHME
18/127**
A15, A04

23.11.2022

A15 – Aus der Pandemie lernen – 29.11.2022

Sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Einladung zur Anhörung des Ausschusses für Schule und Bildung und des Ausschusses für Familie, Kinder und Jugend im Landtag am 29. November 2022 sowie für die Möglichkeit zur Abgabe einer schriftlichen Stellungnahme.

Der Antrag der Fraktion der SPD (Drucksache 18/60) „Aus der Pandemie lernen: Kindertagesstätten, allgemeinbildende Schule im Primar- und Sekundarbereich sowie Förderschulen in Nordrhein-Westfalen zur kritischen Infrastruktur entwickeln und den nächsten Herbst vorbereiten“ intendiert eine Erweiterung der so genannten „kritischen Infrastruktur“ (KRITIS) um die allgemeinbildenden Schulen im Primar- und Sekundarbereich, Förderschulen sowie Kindertagesstätten mit Bezugnahme auf das vorausgegangene Pandemiegeschehen.

Im Bundesrecht ist der Begriff „Kritische Infrastrukturen“ derzeit lediglich im Gesetz über das Bundesamt für Sicherheit und Informationstechnik (BSIG) geregelt. Der Koalitionsvertrag 2021 – 2025 von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und der FDP sieht auf Seite 83 jedoch vor, den physischen Schutz kritischer Infrastrukturen in einem „KRITIS-Dachgesetz“ zu bündeln. Die aktuelle Definition in § 2 Abs. 10 BSIG lautet wie folgt:

Städtetag NRW
Pia Amelung
Referentin
Telefon 0221 3771-320
pia.amelung@staedtetag.de
Gereonstraße 18 - 32
50670 Köln
www.staedtetag-nrw.de
Aktenzeichen:
40.20.53 N
51.21.27 N

Landkreistag NRW
Christian Müller, LL.M.
Referent
Telefon 0211 300491-230
c.mueller@lkt-nrw.de
Kavalleriestraße 8
40213 Düsseldorf
www.lkt-nrw.de
Aktenzeichen:
40.10.10/51.26.00/38.24.05

Städte- und Gemeindebund
NRW
Milena Magrowski
Referentin
Telefon 0211 4587-236
milena.magrowski@kommunen.nrw
Kaiserwerther Straße 199 - 201
40474 Düsseldorf
www.kommunen.nrw
Aktenzeichen: 42.18-007/004

„Kritische Infrastrukturen im Sinne dieses Gesetzes sind Einrichtungen, Anlagen oder Teile davon, die

- 1. den Sektoren Energie, Informationstechnik und Telekommunikation, Transport und Verkehr, Gesundheit, Wasser, Ernährung, Finanz- und Versicherungswesen sowie Siedlungsabfallentsorgung angehören und*
- 2. von hoher Bedeutung für das Funktionieren des Gemeinwesens sind, weil durch ihren Ausfall oder ihre Beeinträchtigung erhebliche Versorgungsengpässe oder Gefährdungen für die öffentliche Sicherheit eintreten würden.*

Die Kritischen Infrastrukturen im Sinne dieses Gesetzes werden durch die Rechtsverordnung nach § 10 Absatz 1 näher bestimmt.“

Bund und Länder haben in diesem Zusammenhang neun Sektoren bestimmt, in denen Kritische Infrastrukturen bestehen, namentlich Energie, Informationstechnik und Telekommunikation, Transport und Verkehr, Gesundheit, Wasser, Ernährung, Finanz- und Versicherungswesen, Staat und Verwaltung sowie Medien und Kultur. Schulen und Kindertagesstätten sind vom BSIG sowie der Verordnung zur Bestimmung Kritischer Infrastrukturen nach dem BSIG (BSI-KritisV) weder ausdrücklich erfasst, noch lassen sie sich unter die vorstehenden Kriterien subsumieren.

Es stellt sich darüber hinaus die Frage, ob durch den Ausfall oder die Beeinträchtigung von Schulunterricht oder pädagogischen Betreuungseinrichtungen in Schulen und Kitas „erhebliche Versorgungsengpässe oder Gefährdungen für die öffentliche Sicherheit“, wie im BSIG formuliert, überhaupt entstehen.

Die Bundesregierung ist deshalb aufgefordert, das im dortigen Koalitionsvertrag vorgesehene KRITIS-Dachgesetz nunmehr vorzulegen.

Betretungsverbot und kritische Infrastruktur in der Pandemie

Das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (MAGS) hatte zu Beginn der Corona-Pandemie, ein Betretungsverbot für sämtliche Kindertageseinrichtungen und die Kindertagespflege sowie die Schließung von schulischen Gemeinschaftseinrichtungen erlassen (GV. NRW. 2020 S. 212). Von dieser Regelung ausgenommen waren Kinder bestimmter Personengruppen, deren berufliche Tätigkeiten der kritischen Infrastruktur zuzurechnen waren. Angelehnt wurde dies an die Verordnung zur Bestimmung kritischer Infrastrukturen nach dem BSIG. Jedoch wurde die zu Beginn eng gefasste Personengruppe, die nach der Einschätzung des MAGS der kritischen Infrastruktur zuzurechnen war, sukzessive ausgeweitet. Neben Personal, das in den oben genannten neun Sektoren arbeitete, wurde hierbei auch der Sektor Schulen, Kinder- und Jugendhilfe, Behindertenhilfe ergänzt. In der Diskussion um die Berufsgruppen, die der kritischen Infrastruktur zuzurechnen sind, wurde deutlich, dass Schulen und Kitas der kritischen Infrastruktur nicht unmittelbar zuzurechnen sind, sondern Kita- und Schulschließungen mittelbare Auswirkungen auf die kritische Infrastruktur haben können.

Die konturenlose Ausdehnung des Begriffs „kritischer Infrastrukturen“ ist daher abzulehnen, insbesondere soweit er als terminus technicus im Bereich des Bevölkerungsschutzes verwendet wird. Eine Einbeziehung quasi sämtlicher Lebensbereiche in einem Sinne, dass alle in einer Krisenlage „prioritär“ zu schützen sind, kann nicht sinnvoll sein. Das Erwecken einer entsprechenden Erwartungshaltung in der Bevölkerung birgt erhebliche Risiken und sollte daher tunlichst vermieden werden. Die Forderung des Antrags, *„sich beim Bund dafür einzusetzen, dass Kindertagesstätten, die allgemeinbildenden Schulen im Primar- und Sekundarbereich sowie die Förderschulen zu einer sogenannten ‚kritischen Infrastruktur‘ erklärt werden“* (III., 1. Spiegelstrich, Seite 4) muss daher im Hinblick auf die Konsequenzen für das Handeln des Staates in Krisenlagen allgemein und die begrenzten Kapazitäten des Katastrophenschutzes in akuten Situationen im Besonderen hinterfragt werden. Zu beachten ist zudem, dass Schulen ebenso wie Kindertageseinrichtungen grundsätzlich nach dem Notfallplan Gas in Verbindung mit Artikel 2 Nr. 4 der Gas-SoS-VO als „grundlegender sozialer Dienst“ zu der Gruppe der geschützten Kunden im Fall einer Gas-mangellage zählen.

In den formalen Bildungseinrichtungen entstehen keine unmittelbaren *„erheblichen Versorgungsengpässe oder Gefährdungen für die öffentliche Sicherheit“*. Die vergangenen Jahre haben auch gezeigt, dass die Administration der getroffenen Regelungen in den Schulen und Kindertagesstätten – also die Einordnung der Kinder, deren Eltern in einem der Tätigkeitsbereiche für eine erweiterte Notfallbetreuung unabhkömmlich sind – mit einem immensen Arbeitsaufwand einhergeht und die Umsetzung nicht „auf Knopfdruck“ funktioniert. Insbesondere kleinere Kommunen dürfen nicht vor unlösbare Aufgaben und etwaige Haftungsrisiken gestellt werden – sie könnten durch die Ausweitung der KRITIS jedoch schnell an ihre Grenzen kommen. Unabhängig von der Größe der Kommune darf zudem nicht aus dem Blick geraten, dass es sich bei der Ausweitung der KRITIS um eine neue und kostenintensive Aufgabe für die Kommunen handelt, sodass es hier eines Konnexitätsausgleiches durch das Land bedürfte. Es wurde in der Pandemie deutlich, dass eine Schließung pädagogischer Einrichtungen über einen längeren Zeitraum erhebliche Auswirkungen sowohl auf den Lernerfolg der Kinder wie auch deren psychosoziale Lage hat.

Bildungsrelevante und psycho-soziale Auswirkungen der Pandemie

Die Ergebnisse des aktuellen IQB-Bildungstrends zum Jahr 2021 sind eine deutliche Warnung. Im Vergleich zur letzten Datenerhebung 2016 zum Jahr 2021 ist der Anteil der Schülerinnen und Schüler, die den Regelstandard in den Kompetenzbereichen Lesen, Zuhören und Orthografie sowie Mathematik erreichen, im Schnitt zwischen 8 und 10 Prozentpunkten gesunken. Gleichzeitig hat der Anteil der Kinder, die am Ende der vierten Klasse den Mindeststandard verfehlen, in allen Bereichen zwischen 6 und 8 Prozentpunkten zugenommen. Dieser Leistungsabfall ist in allen Bundesländern zu verzeichnen, allerdings nicht überall in gleichem Umfang. Hinzu kommt: Leistungsunterschiede zwischen Kindern mit einem Zuwanderungshintergrund und aus sozioökonomisch benachteiligten Familien gegenüber Kindern aus privilegiierteren Familien sind weiter angewachsen.

Die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen insgesamt hat sehr unter den Einschränkungen während der Corona-Pandemie gelitten. Viele Studien weisen darauf hin, dass sich der lange Ausnahmezustand mit Kita- und Schulschließungen und umfangreichen Beschränkungen im sozialen

Leben massiv auf die körperliche und seelische Entwicklung von Kindern und Jugendlichen auswirkt. Viele Kinder und Jugendliche leiden unter psychischen Auffälligkeiten, sehen ihre Lebensqualität als gemindert an, haben Zukunftsängste und nehmen nicht mehr an sportlichen Aktivitäten teil. Besonders betroffen sind von all diesen Entwicklungen Kinder und Jugendliche aus sozial schwächeren Verhältnissen oder mit Migrationshintergrund.

Mittelfristige Maßnahmen zur strukturellen Stärkung von Kitas und Schulen statt Ausweitung der kritischen Infrastruktur

Bereits vor der Pandemie war deutlich, dass sich gesellschaftspolitische und wirtschaftliche Anforderungen an die formalen Bildungseinrichtungen wie Kitas und Schulen in einem tiefgreifenden Wandel befinden. Die Pandemie hat bildungspolitische Versäumnisse sehr deutlich offengelegt. Die Sicherstellung von Teilhabe an Bildung und Chancengerechtigkeit sind zentrale Ziele und Auftrag des Sozialstaates. In finanziell benachteiligten oder bildungsfernen Familien fehlen oft die notwendigen Rahmenbedingungen für erfolgreiche Bildung. Finanzielle Armut und Bildungsarmut werden so häufig von Generation zu Generation weitergegeben. Ein Aufstieg gelingt aus solchen Rahmenbedingungen nur schwierig und ist mit großen Kraftanstrengungen verbunden.

In den Bildungseinrichtungen fehlt es vielfach an qualifiziertem Fachpersonal und es besteht ein beträchtlicher Investitionsstau mit Blick auf die notwendige bauliche Ausstattung. Dies hat weitreichende Auswirkungen auf die Bildungslandschaft, die Qualität der Bildungsangebote und Angebote der Kinder- und Jugendhilfe vor Ort. Die Kommunen sehen sich zunehmend mit einem gesteigerten Armutsrisiko in der Bevölkerung und mit sozialräumlich konzentrierten Problemlagen konfrontiert. Die Erweiterung der kritischen Infrastruktur um Schulen und Kitas würde diese Probleme nicht beseitigen. In diesem Zusammenhang weisen wir einmal mehr auf unsere langjährige Forderung nach einer Neuordnung der Schulfinanzierung hin.

Neben einer zeitnahen Anpassung der Investitionskostenförderung wegen explodierender Baukosten, braucht es aus kommunaler Sicht einer engagierten und umfassenden Fachkräfteinitiative im Schulbereich sowie in der Kinder- und Jugendhilfe. Die fachlich betroffenen Ressorts sind dabei gemeinsam gefordert, kurz-, mittel- und langfristige Maßnahmen auf den Weg zu bringen, um dem Fachkräftemangel wirksam zu begegnen. Dabei dürfen auch zeitlich befristete Standardabsenkungen kein Tabu sein, will man die Angebote der bestehenden Systeme nicht gefährden. Ein System mit deutlich wachsendem Bedarf nach Fachkräften durch den weiteren Ausbau der Kinderbetreuung und das stufenweise Inkrafttreten des Rechtsanspruchs auf einen Ganztagsplatz im Primarbereich ab 2026, aber auch durch mehr Flexibilität (Randzeiten) sieht sich dabei – wie auch alle anderen Berufszweige – mit einem zunehmenden Ausscheiden der älteren Beschäftigten aus dem Arbeitsmarkt konfrontiert. Dabei stellt sich die Situation für weiterwachsende Systeme wie das Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungssystem besonders herausfordernd dar.

Die in dem Antrag vorgesehene Fortführung und strukturelle Verankerung der Alltagshelfer wird unterstützt. Positiv ist zu werten, dass das Land NRW im Anschluss an den Nachtragshaushalt 2022 erneut Mittel zur Finanzierung zusätzlicher Hilfskräfte in Kindertageseinrichtungen im nicht-pädagogischen Bereich zur Verfügung stellt. Angesichts der aufgrund des Fachkräftemangels stark angespannten Situation in den Einrichtungen bedarf es aber zeitnah einer Verstärkung der Finanzierung des Einsatzes von Alltagshelfern für das Land im Sinne einer langfristigen Perspek-

tive für die Beschäftigten und die Einrichtungen. Neben der Finanzierung des Einsatzes von Alltagshelferinnen und -helfern ist aus kommunaler Sicht zudem eine zügige Anpassung der Personalverordnung erforderlich, um kurzfristig eine wirksame Entlastung der Beschäftigten in den Einrichtungen zu ermöglichen und den Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz nicht zu gefährden. Die kommunalen Spitzenverbände haben hierzu gemeinsam mit der freien Seite einen Vorschlag an das Familienministerium herangetragen. Aus Sicht der Träger reicht allein die Finanzierung der Kita-Helferinnen und Helfer nicht aus, um die Situation in den Einrichtungen hinreichend zu stabilisieren. Insofern regen wir an, dass sich das Fachressort zeitnah mit dem von den Trägern vorgelegten Vorschlag befasst und Anpassungen der Personalverordnung auch umsetzt.

Akut bedrängt insbesondere die Einrichtungen des SGB VIII, also auch Kitas und Angebote der Jugendhilfe und der stationären Einrichtungen, aber auch die Kindertagespflege und Schulen, die Problematik der stark gestiegenen Energiekosten. Hier braucht es – in Abhängigkeit von der Wirksamkeit der bundeseitig vorgesehenen Maßnahmen – sehr kurzfristig einer finanziellen Unterstützung durch das Land, damit die Einrichtungen und Angebote auch diese Krise überstehen können.

Strukturen wie die der Kinder- und Jugendhilfe, der psychosozialen Beratungsangebote, der Schuldnerberatung, der Familien- und Erziehungsberatung, der Ganztagsbetreuung, der Schulsozialarbeit sowie Unterstützungsstrukturen der Schulpsychologie müssen quantitativ und qualitativ gestärkt werden. Die kommunalen Bildungslandschaften verfügen hier über ein entsprechendes Erfahrungswissen, um alle zentralen Akteure vor Ort an einen Tisch zu bringen.

Alle staatlichen Ebenen sind gefordert, einer Verschärfung der sozialen Spaltung in der Bildung und einer drohenden Verschärfung durch die Pandemie entgegenzuwirken. Ziel muss es sein, bewährte Strukturen und Rahmenbedingungen zu stärken und auszubauen.

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung



Daniela Schneckenburger
Beigeordnete
Städtetag Nordrhein-Westfalen



Dr. Kai Zentara
Beigeordneter
Landkreistag Nordrhein-Westfalen



Claus Hamacher
Beigeordneter
Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen