



Kommunalwissenschaftliches Institut (KWI)

Geschäftsführender Direktor

Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insb. Verwaltungswissenschaften, Kultur- und Religionsverfassungsrecht

16. Januar 2023

Sachverständige Stellungnahme

zum Antrag der Fraktion der SPD „Gemeinsam den „New Deal“ auf den Weg bringen und ein unabhängiges Gutachten zur Bildungsfinanzierung in Nordrhein-Westfalen beauftragen“,

Drs. 18/975

I. Übersicht und Ergebnis

- Sachangemessene Regelungen im Bildungsrecht sind angesichts der überragenden Bedeutung des Handlungsfeldes von höchster Wichtigkeit. Dieses Feld mit Ruhe und Engagement zu beackern, ist nach wie vor eine zentrale Aufgabe der Landespolitik. Die Kontrollfrage für politische Vorhaben in dem hoch belasteten und angespannten Bereich lautet: Unterstützen oder erschweren sie die eigentliche Aufgabenerfüllung? Aus organisationsrechtlicher Perspektive schaden insbesondere solche Projekte, die in den Schulen und weiteren Bildungseinrichtungen als zusätzlicher Ballast ankommen, etwa durch die unkoordinierte Vermehrung von Zielvorgaben, Koordinations- oder Dokumentationslasten.

- Für die Frage der Finanzierung ist zunächst darauf hinzuweisen, dass unter dem Oberbegriff „Bildung“ drei ganz unterschiedliche Bereiche anzusprechen sind: Die weitgehend sozialrechtlich organisierte Finanzierung der vor- und außerschulischen Einrichtungen unterliegt anderen Regeln als die Finanzierung des eigentlichen Schulbetriebs durch Land und Kommunen, wovon wiederum die Finanzierung des Hochschulbereichs durch Land und Bund zu trennen ist. Es ist nicht ersichtlich, dass insoweit ein grundsätzliches Erkenntnisproblem besteht, das nur durch ein Gutachten aufgearbeitet werden könnte. Die zuständigen Behörden im Land sind bezüglich der konkreten Verhältnisse gegenüber dem Landtag ggfs. auskunftsfähig wie auskunftspflichtig.

- Eine Veränderung der Bildungsfinanzierung kann finanzverfassungsrechtlich nicht ohne eine Debatte um die Zuständigkeiten in der Sache diskutiert werden: Wer zahlt, schafft an. Eine Debatte um eine umfassende Verschiebung von Sachzuständigkeiten im Bereich der Schule (Zusammenführung beim Land oder in der kommunalen Familie) stellt sich angesichts der damit verbundenen politischen und organisationellen Transaktionskosten als nicht vordringlich dar. Sie wäre in dieser Allgemeinheit auch in der Sache kein Gewinn; entscheidend ist die effiziente Koordination der beteiligten Akteure. Besserung würde durch eine Aufgabenkritik eintreten, die die umfangreichen Wünsche an die öffentliche Schule neu bewertet – verlagerte Geldströme lösen noch keine Probleme.

- Ein „Gutachten zur Offenlegung der Verantwortlichkeiten im Bildungsbereich“ müsste jedenfalls klarer fokussiert werden. Sinnvoll wäre ggfs. eine auf den Schulbereich konzentrierte Problemanalyse, die sich erstens auf die Zusammenarbeit der kommunalen Träger, zweitens auf das Feld der Beschäftigten im schulischen Ganztags und drittens auf die unglückliche Rolle des Bundes in der Zufinanzierung konzentriert.

II. Im Einzelnen

1. Der vorliegende Antrag verbindet Anliegen unterschiedlicher Art und unterschiedlicher Dringlichkeit. In knappen Stichworten werden der inhaltliche „Wandel“ des Bildungssystems, die Frage der organisatorischen „Aufgabenverteilung“ und das „Finanzierungskonzept“ genannt, alle drei bezogen auf den offenen Begriff „Bildungsbereich“. Dabei wird eine Divergenz zwischen immer weiter zunehmenden Aufgaben und der statischen Lage von Organisation und Finanzierung festgestellt.

Der Bildungsbereich in Nordrhein-Westfalen umfasst (zumindest) die vor- und außerschulischen Einrichtungen, den eigentlichen Schulbetrieb sowie den Hochschulbereich. Es gelten insoweit – von den Ministerien bis zu den tätigen Einrichtungen vor Ort – von vornherein vollkommen unterschiedliche Zuständigkeiten, Sachvorgaben und Finanzierungsregeln. Sinnvolle sachverständige Hinweise können nur erfolgen, wenn dafür hinreichende Unterscheidungen und Begrenzungen des Stoffs zugrunde gelegt werden.

Als Grundlage und Zielpunkt der Finanz- und Organisationsverantwortung (dazu 3.) sind vorab die Sachfragen gelingender Bildungsarbeit in den Blick zu nehmen (dazu 2.). Sie zu bewältigen, ist die vorrangige Pflicht der Politik, um echte und chancengerechte Bildung als zentrale Voraussetzung einer freiheitlich-offenen Gesellschaft zu ermöglichen.

2. a) Die Lage in den genannten Sachgebieten (Kitas, Schulen Hochschulen) ist höchst unterschiedlich. Im folgenden konzentrieren sich die Ausführungen zunächst auf den Schulbereich, der offensichtlich auch im Mittelpunkt des Antrags steht. Der Schulbetrieb leidet in ganz besonderer Weise darunter, dass weitgehend bedenkenlos auf Bundes- wie auf Landesebene wie auch medial immer weitere Wünsche und Ansprüche formuliert werden, die in der Schule eingelöst werden sollen. Sie sind in dem Antrag teilweise aufgerufen (Digitalisierung, Ganztagsplatz, Inklusion). Der allgemein beklagte Zustand der Auszehrung und Überforderung des Schulbetriebs, der sich gegenwärtig u. a. im Lehrermangel zeigt, führt bisher nicht zu einer selbstkritischen Zurückhaltung in Bezug auf die Erwartungshaltung oder zu einer dringend notwendigen Aufgabenkritik. Vor diesem Hintergrund ist es zunächst begrüßenswert, dass der vorliegende Antrag jedenfalls nicht eine weitere Zusatzlast für die Lehrkräfte zum Inhalt hat, sondern sich den strukturellen Voraussetzungen gelingender Bildung zuwenden will.

b) Es ist sehr fraglich, ob das das Ideal der öffentlichen Schule für alle – in ihr finden Fairness, Diversität, Chancengerechtigkeit und Leistungsorientierung zueinander (vgl. Art. 7-10 LV NW, § 2 SchulG) – noch eine hinreichende Verankerung in Gesellschaft und Politik hat. Und je lauter die entsprechenden Wunsch-Formeln gesprochen werden, umso schmerzhafter muss es sein, dass die Wirklichkeit sich an vielen Stellen gegenteilig entwickelt – trotz des großartigen Einsatzes vieler Lehrerinnen und Lehrer: Schulen separieren sich in „gut“ und „Rest“ („Brennpunktschule“). Eltern suchen für ihre Kinder bestimmte Schulen aus, weil sie kein Zutrauen mehr zur Wohnortschule haben. Die besten Abiturienten studieren kaum auf Lehramt, weil sie einen Beruf vorfinden, in dem sie nicht mehr als Persönlichkeiten gefragt sind, sondern immer weiter zunehmend fremdbestimmt werden (vgl. zum Leitbild fachlich seriöser und pädagogisch selbstbewusster Lehrkräfte, Art. 15 LV NW, § 57 SchulG NW). Schülerinnen und Schüler erleben Schule als Moloch, der immer weiter ausgreifend ihren Tag, ihr Denken und ihre Haltung bestimmen will, und gleichzeitig ein fragiles System mit hohen Ausfallzeiten und Angebotsdefiziten bildet.

Schulpolitik reagiert auf diese Entwicklungen mit fortlaufenden, in der Regel gutgemeinten Maßnahmen, verkennt aber den entscheidenden Ankerpunkt: Schule als Schutzraum für die Herausbildung individueller Selbstbestimmung und als Ort der gemeinsamen verbindlichen Anstrengung kann nur gelingen, wenn der Unterricht und die Begegnung im Lebensraum Schule „bottom up“, von der

personalen Begegnung von Schülern und Lehrern, bestimmt wird. Gute Lehrerinnen und Lehrer sowie überschaubare, unterrichtbare Klassen sind nicht zu ersetzen. Externe Vorgaben „top down“, die dieses Kerngeschäft nicht unterstützen, sondern Besonderheiten prämiieren, führen zu einer Fassade von „Schule als Projekt“, wie sie dann bei Besuchen der Schulaufsicht und Preiswettbewerben vorgeführt werden. Es handelt sich organisationstheoretisch um einen Kategorienfehler, dass bildungspolitisch vor allem das zur Kenntnis genommen und gefördert wird, was für den Bildungserfolg in Tiefe und Breite gerade nicht relevant ist.

3. a) Angesichts der bedrängenden Sachlage ist zu fragen, ob eine Veränderung der Bildungsfinanzierung Abhilfe schaffen kann. Die Grundaufteilung erfolgt zunächst gemäß § 92 ff. SchulG anhand der Unterscheidung von Personal- und Sachkosten. Dem liegt die Unterscheidung von inneren und äußeren Schulangelegenheiten zugrunde. Bekanntlich werden die „inneren“ Schulangelegenheiten als Aufgabe des Landes begriffen (§ 86 SchulG; entsprechend Art. 7 Abs. 1 GG; Art. 8 Abs. 3 S. 2 LV NW; vgl. auch § 62 Abs. 2 SchulG NW); sie umfassen die Festlegung der Unterrichtsinhalte und die Durchführung des Unterrichts, sind also auf die immaterielle Dimension von Erziehung und Unterricht bezogen, die sich vor allem in Personalkosten realisieren (§ 93 SchulG). Dass die Lehrkräfte im Dienst des Landes stehen und grundsätzlich als Landesbeamte beschäftigt werden (§ 57 Abs. 4 SchulG NW), ist deshalb eine naheliegende, im Übrigen sehr bewusst gestaltete, historisch erkämpfte Rechtslage. Die damit verbundene, nach wie vor überzeugende Leitidee ist die einer relativen Unabhängigkeit der einzelnen Lehrer (§ 57 Abs. 1 SchulG NW), die sich nicht engmaschig in örtlichen Verhältnissen rechtfertigen müssen, sondern primär ihrer fachlichen Aufgabe verpflichtet sind.

Die „äußeren“ Schulangelegenheiten sind dagegen in die Hand der kommunalen Familie gelegt (§ 78 SchulG NW). Damit soll gewährleistet sein, dass die Versorgung der Bevölkerung mit passenden Schulangeboten auf die örtlichen Verhältnisse Rücksicht nimmt. Seit jeher gehört dazu die Verantwortung für den Bestand und die Ausstattung der Schulanlagen und -gebäude sowie die begrenzte Personalverantwortung für das unterstützende Personal wie etwa Hausmeisterinnen und Sekretäre (§ 94, s. a. § 79 SchulG). Verschiedenheit ist hier durchaus erwünscht: Das enge Nebeneinander konkurrierender Oberschulen kann für eine städtische Identität wichtig sein; ob eher mehrere kleine Grundschulen oder ein zusammenfassendes größeres Angebot richtig ist, soll durch die örtliche Selbstverwaltung entschieden werden (zur Trägerschaft für Grund- und Hauptschulen als Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft im Sinn des Art. 28 Abs. 2 GG BVerfGE 138, 1 ff. (2014)). Entgegen einer verbreiteten Stimmung ist nicht erkennbar, dass eine landesweite oder gar bundesweite Standardisierung bzw. eine einheitsbehördliche Verwaltung dieser Angebote hier zu einer Verbesserung führen würde. Nicht vollständig sachgerecht ist dagegen die absolute Vorhand der Gemeinden (§ 78 Abs. 1 SchulG NW) – durchaus sinnvoll könnte eine unmittelbare Zuständigkeit der Kreise für die weiterführenden Schulen sein, wie es aus anderen Bundesländern bekannt ist. Das NRW-Konzept der großen Einheitsgemeinde schafft hier ein gemeindliches Kirchturmdenken, das auch in anderen Bereichen (z. B. Jugendämtern) ein bekanntes Problem darstellt. Für ein vollständiges Bild sind die umfangreichen Vorgaben und Verfahren zur Abstimmung zwischen den Beteiligten des Schulwesens zu berücksichtigen (vgl. § 76, § 77, § 78 Abs. 4-6, § 78a SchulG NW). Besonders wichtig ist insoweit die Schulentwicklungsplanung, § 80 SchulG NW.

b) Deutlich sichtbar sind allerdings Probleme der Schulfinanzierung im Recht der (inkluisiven) Ganztagschule (Integrationshelfer und Nachmittagsbetreuung). Denn einerseits ist der Erwartungsdruck von Schulpolitik und Gesellschaft in Bezug auf ein qualitativ hochwertiges und verlässliches Angebot hier besonders hoch. Andererseits lässt sich dieses Angebot nicht sauber unter die beiden schulrechtlichen Grundmuster „Innere Schulverfassung/Personalkosten/Verantwortung: Land“ bzw. „äußere Schulverfassung/Sachkosten/Verantwortung: Gemeinde“ subsumieren. Als nachlaufend entstandene, nicht zuletzt sozialrechtlich (und damit weitgehend bundesrechtlich) getriggerte Entwicklung ist der Ganztags (auch) finanzrechtlich ein Problem. Das Land legt Wert darauf, dass die Betreuung gerade nicht zu den originären staatlichen Aufgaben gehört (vgl. § 92 Abs. 1 S. 2 SchulG); die Kommunen beziehen – wie in

sonstigen sozialrechtlichen Handlungsfeldern – möglichst externe Träger mit ein, die das Personal bereitstellen, das hier zum Einsatz kommt. Zugleich haben diese Träger der Wohlfahrt anders als bei Kitas, Krankenhäusern oder Pflegeheimen keine umfassende Gestaltungsverantwortung; vielfach finden sich prekäre Arbeitsverhältnisse, die einem ständigen Personalwechsel unterliegen. Insgesamt entsteht ein chaotisch anmutender, unstetiger Bereich, der dazu führt, dass in den Schulen ein erheblicher Graben bei Ausbildung, Qualität, Arbeitsplatzsicherheit und Dienstverständnis zwischen regulären Lehrkräften und dem pädagogischen Zusatzpersonal besteht – ungeachtet des großen Einsatzes vieler Beteiligter.¹

Selbstverständlich wäre es besser, wenn Ganztagsangebote umfassend pädagogisch verantwortet würden und das Personal bei Rechten wie Pflichten eine Perspektive im Sinn des § 58 SchulG bekäme. Sowohl angesichts des bereits jetzt bestehenden Fachkräftemangels wie auch angesichts der Finanzlage des Landes müsste dafür aber zunächst eine Begrenzung des Angebots diskutiert werden. Die schlichte Wunschvorstellung, jede Schule könne ganztägig alle Schülerinnen und Schüler pädagogisch wertvoll auf dem Niveau der bisherigen Lehrerarbeit betreuen, ist politisch völlig unverantwortlich, solange nicht einmal für den bisherigen Kernunterricht hinreichend Lehrkräfte bereitstehen. Mit einer (Bundes-)Schulpolitik, die die weitere Ausweitung der Betreuungsangebote verspricht, muss eine qualitätsorientierte Bildungsforschung prinzipiell im Streit liegen. Eine bessere Schule wird weniger Aufgaben erfüllen können – oder sie wird sie einer Betreuungseinrichtung absinken, wie das für öffentliche Schulen in etlichen Staaten gilt; das Versprechen des Aufstiegs durch Bildung verlagert sich dann an private Schulen. Staatsrechtlich ist darauf hinzuweisen, dass die Enttäuschung der Bevölkerung, die aus dem Unterschied zwischen immer größeren Versprechungen und immer defizitärerer Realisierung folgt, bereits gut sichtbar demokratiegefährdend ist.

c) Die gelegentlich vorgetragene Idee, die Zuständigkeiten (und damit auch der Finanzierung) im Sinn einer echten Zusammenführung von inneren und äußeren Schulangelegenheiten zu verändern, hat kaum Sachgründe für sich. Zunächst ist festzuhalten, dass dabei vollkommen gegensätzliche Konzepte im Raum stehen:

- Die Kommunalisierung der Personalwirtschaft, also einen Übergang der Lehrkräfte auf Anstellungskörperschaften Stadt oder Kreis, hat soweit ersichtlich fast die gesamte organisierte Lehrerschaft gegen sich. Es wäre auch zu fragen, worin der finanzverfassungsrechtliche Zugewinn bestünde. Denn selbstverständlich würde die kommunale Familie angesichts des Pflichtcharakters der Schulversorgung (zurecht) einen Fall der Konnexität gemäß Art. 78 Abs. 3 LV NW aufrufen, so dass das Land die Finanzierung des schulischen Personals gewährleisten müsste, mit den sattsam bekannten Streitpunkten zum Umfang der Finanzierung im Einzelnen. Selbst ein gelingender Wettbewerb um Personal würde in der angespannten Lage Probleme verschärfen, statt sie zu lösen, weil im Bildungsbereich antizyklische Anstrengungen notwendig sind: Die besten Lehrkräfte müssen bereit sein, in den schwierigsten Schulen und Gegenden zu arbeiten, zumindest auf Zeit.

- Umgekehrt ist auch die Verlagerung von Zuständigkeiten für die äußeren Schulangelegenheiten auf Landesbehörden nicht zu befürworten. Die Etablierung neuer Landesbehörden zur Organisation des Schulwesens vor Ort würde nicht nur gegen die Grundentscheidungen des Art. 78 Abs. 2 LV NW stehen; sie hat auch keine positiven Erfahrungswerte aus anderen Feldern für sich ins Feld zu führen.

- Zu befürworten ist statt fruchtloser Großdebatten eine präzise Verbesserung in den angezeigten Problemfeldern. Hier könnte die allgemeine Einsicht der Transparenzkommission 2021 genutzt werden, indem deren Kontrollfragen aufgenommen werden: Wie organisieren wir Schnittstellen so, dass Verantwortung klar getragen wird? Vordringlich wäre dafür, den Bund wieder aus der Rolle des Geldgebers herauszudrängen. Schulpolitik über Geldtöpfe hat, wie man sieht und wissen kann, vor allem den Effekt fehlender Effizienz und fehlender Effektivität. Die Bereitstellung von „Bundes-Schul-

¹ Es ist bezeichnend, dass die Betreuung des Bereichs vom Schulministerium an die Serviceagentur „Ganztägig lernen“ Nordrhein-Westfalen (SAG) ausgelagert ist, die wiederum die verworrene Rechtslage durch eine Kanzlei fachlich begleiten lässt, vgl. <https://www.ganztag-nrw.de/information/ganzrecht/>.

Tablets“ ist ein absurder Fehlgriff. Die Länder sollten ihre politische Potenz einsetzen, die Abhängigkeit vom goldenen Zügel der Bundessteuern im Bildungsbereich zu verringern, statt sich von sachfernen Vorgaben abhängig zu machen. Die Digitalisierung des Schulwesens ist im Übrigen nicht der entscheidende Aspekt für ein gelingendes Schulwesen, sondern ein Nebenschauplatz. Auch die exakt gleiche Ausstattung aller Schulgebäude im Land ist nachrangig; möglichst allgemeine Standards reichen dafür völlig aus, die dafür vor Ort auch realisiert werden. Einer Bildungspolitik, die den Unterschied zwischen Zentrum (personaler Unterricht) und Peripherie (technische Ausstattung) nicht begreift, ist nicht zu helfen. Kenner und Könner sollten sich auf das Zentrum konzentrieren.

III. Schluss

Die öffentliche Schule ist unverzichtbar, wenn wir unsere Vorstellung von der offenen, chancengerechten Gesellschaft nicht aufgeben wollen. Diese Schule muss in allen ihren Facetten vernünftig finanziert werden, und deswegen ist auch ein hinreichend klares Bild von den einschlägigen Finanzströmen notwendig. Die grundsätzliche Aufteilung der Finanzierung zwischen Land und Kommunen ist allerdings nicht das Problem, sondern hat Sachgründe für sich. Tatsächlich spricht vieles dafür, die Grundanlage der getrennten Aufgaben beizubehalten und nach dieser Maßgabe den Wildwuchs der zusätzlichen Aufgabenstellungen zu begrenzen und zu ordnen. Was der Schule also helfen würde, wäre eine Aufgabenkritik und ein klarer Gesellschaftsvertrag, was Schule leisten kann und was dafür von allen Seiten zu leisten (und nicht nur zu fordern) ist: Von Lehrern, von Eltern, von Schülern, und dann auch von Land und Kommune.

Münster, den 16. Januar 2023

gez. Prof. Dr. H. Wißmann