

Universitätsprofessor Dr. Janbernd Oebbecke

Huberstraße 13a

48151 Münster, den 17. Januar 2023

Der Präsident des Landtags Nordrhein-Westfalen

Postfach 101143

40002 Düsseldorf

per Mail

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
18/222**

A15, A07

**Gemeinsam den "New Deal" auf den Weg bringen und ein unabhängiges Gutachten zur
Bildungsfinanzierung in Nordrhein-Westfalen beauftragen.**

Antrag der Fraktion der SPD, Drucksache 18/975

Anhörung des Ausschusses für Schule und Bildung am 24. Januar 2023

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident,

für die Einladung zu der o.a. Anhörung bedanke ich mich.

In dem Entschließungsantrag geht es darum, Klarheit über die Verantwortlichkeiten im
Bildungsbereich zu gewinnen und diese neu zu ordnen.

Der Unterzeichner hat bereits in seiner Stellungnahme zu der Anhörung am 23.11.2021
(Stellungnahme 17/4565), die dieser Stellungnahme als Anlage beigefügt ist, darauf
hingewiesen, dass das Thema keineswegs neu ist, dass breite Übereinstimmung über den
Handlungsbedarf besteht und dass trotz der einen oder anderen Verbesserung in den letzten
Jahrzehnten eine Neuordnung dringend erforderlich ist. Deshalb ist es sehr zu begrüßen,
dass der Landtag sich des Themas annimmt.

In der Sache Erfolg haben können die Bemühungen nach Auffassung des Unterzeichners
aber nur, wenn sie richtig zugeschnitten sind:

- Erforderlich ist eine Konzentration auf das Thema Schule. Dafür besitzt das Land eine umfassende Verantwortlichkeit und kann ohne den Bund sachgerechte Entscheidungen treffen. Soll es dagegen um „Bildung“ gehen, also etwa auch unter Einbeziehung der Berufsbildung, ist absehbar, dass Ergebnisse vom Land nicht selbständig umgesetzt werden können und die Verantwortlichkeiten für die Umsetzung von Verbesserungen diffus werden. Anforderungen an den Bund zu formulieren, statt die Probleme selbst zu lösen, hat sich etwa auch in der Frage der kommunalen Altschulden nicht als nachhaltige Strategie erwiesen. Unabhängig davon, ob und welche Ergebnisse die Diskussion über Grundgesetzänderungen im Bildungsbereiche zeitigt, dürfte sich an der Verantwortung des Landesgesetzgeber für die Abgrenzungen zwischen Land und Kommunen nichts ändern.
- Man wird über die Verteilung von Verantwortung nicht sprechen können, wenn man keine Klarheit darüber hat, was Inhalt der Verantwortung ist. So liegt etwa auf der Hand, dass Grundschulen anders ausgestattet sein müssen, wenn die Kinder im Kopf rechnen und mit der Hand schreiben lernen sollen oder von vornherein mit Hilfe technischer Geräte. Ähnliches gilt etwa auch für die Gestaltung von Ganztagsangeboten. Man wird sich also darüber verständigen müssen, was die Schule leisten soll.

Schließlich sollte Einigkeit darüber bestehen, dass das Land die alleinige Verantwortung dafür trägt, dass seine gesetzlichen Regelungen sachgerecht sind, und dass beabsichtigte Verbesserungen nur erreicht werden können, wenn die gesetzlichen Regelungen dann auch beachtet und die Verantwortlichkeiten für ihre Befolgung klar kommuniziert werden. Das ist in der Vergangenheit nicht immer so gehandhabt worden.

Die Einbeziehung der kommunalen Spitzenverbände ist unerlässlich, weil für Reformüberlegungen die Expertise der Kommunen gebraucht wird. Die inzwischen immer wieder einmal zu hörende Maxime, dass die Neuordnung bestimmter Sachbereiche „im Konsens mit den kommunalen Spitzenverbänden“ erfolgen soll, mag konfliktvermeidend wirken und damit politisch bequem sein, blendet aber von vornherein aus, dass es sachgerechte Lösungen geben kann, denen die kommunalen Spitzenverbände nicht zustimmen (können), und räumt einzelnen Verbänden, damit u. U. nur einigen wenigen Kommunen, eine unangemessene Vetoposition gegen Lösungen ein. Das Land darf sich seiner verfassungsrechtlichen Pflicht, den gesetzlichen Rahmen für die Selbstverwaltung zu setzen (Art. 28 Abs. 2 GG) nicht durch ein solches Einvernehmenspostulat entziehen.

Auf die verfassungsrechtlichen Fragen, die bei einer notwendig werdenden Verschiebung von Verantwortlichkeiten zu bedenken sind, wurde in der Stellungnahme zur Anhörung am 23.11.2021 (Stellungnahme 17/4565) eingegangen. Darauf wird verwiesen. Die Diskussion sollte deshalb so geführt werden, dass die Erreichung der notwendigen Mehrheiten ggf. möglich ist.

Auf eine Neuabgrenzung der Zuständigkeiten von Land und Kommunen, also des Verhältnisses von Schulaufsicht und Schulträgerschaft, ist die Transparenzkommission eingegangen.¹ Darauf wird verwiesen.

Jenseits davon empfiehlt sich wie stets bei der Landesgesetzgebung auch ein vergleichender Blick in andere deutsche Länder, denn viele Probleme ähneln sich. Bei einem solchen Blick zeigt sich etwa

- dass die grundsätzliche Schulträgerschaft der Gemeinden für alle weiterführenden Schulen nur ein mögliches Modell ist. Hessen und Niedersachsen etwa regeln die Schulträgerschaft anders (§§ 138 hessSchulG, 102 ndsSchulG). Manche Schwierigkeiten entstehen dann nicht.
- dass Art. 113a ff. baySchulG Vorschriften enthält, die darauf ausgelegt sind, unter Wahrung des Personendatenschutzes eine effektive Schulaufsicht und eine Evaluation der schulischen Arbeit zu ermöglichen, und § 85 hambSchulG eine Schulinspektion vorsieht, die weisungsfrei die Leistungen der einzelnen Schulen untersucht und darüber den Schulen und der Schulaufsicht berichtet.²
- dass außer Nordrhein-Westfalen nur noch Niedersachsen Bekenntnisschulen kennt, die eine Konzentration von Grundschulern mit Migrationsgeschichte in den Gemeinschaftsschulen verursachen, die zu dem nach den Ergebnissen von Leistungserhebungen nicht zufriedenstellenden Lernerfolgen beiträgt.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized first name and a last name.

¹ S. Bericht der Transparenzkommission S. 47 ff.

² S. Bericht der Transparenzkommission S. 57.

Universitätsprofessor Dr. Janbernd Oebbecke

Huberstraße 13a

48151 Münster, den 11. November 2021

Der Präsident des Landtags Nordrhein-Westfalen

Postfach 101143

40002 Düsseldorf

per Mail

Die Notwendigkeit eines "New Deal" anerkennen und der Forderung des NRW-Städtetags nach einer grundlegenden Reform der Schulfinanzierung nachkommen.

Antrag der Fraktion der SPD, Drucksache 17/14938

Anhörung des Ausschusses für Schule und Bildung am 23. November 2021

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident,

für die Einladung zu der o.a. Anhörung bedanke ich mich.

In dem Entschließungsantrag geht es darum, die Zuständigkeitsgrenzen zwischen inneren und äußeren Schulangelegenheiten und damit zwischen Staat und Kommunen neu zu bestimmen.

Das Thema ist keineswegs neu: *„Diese historisch gewachsene Kompetenzverteilung spottet allen Erkenntnissen über sachgerechte Organisation. Die Schwierigkeiten sind täglich zu spüren; sie treten zum Beispiel dort deutlich zutage, wo es um die Beschäftigung von Verwaltungspersonal zur Entlastung der Lehrer von unterrichtsfremden Aufgaben, um den Technikeinsatz im Schulsekretariat, um zusätzliches therapeutisches Personal in Sonderschulen, um den Einsatz von Schulpsychologen usw. geht.“* Diese Sätze stammen aus

einem kurzen Beitrag, den der heutige Schuldezernent des Städtetages und – damals noch in anderer Rolle – der Unterzeichner vor 28 Jahren geschrieben haben.¹

Die Erkenntnisse, von denen der Städtetag in seinen Forderungen und die SPD-Fraktion in ihrem Entschließungsantrag ausgehen, sind also keineswegs neu. Sie stehen damit auch keineswegs allein. So hat Thomas de Maizière kürzlich in Reden und Interviews zur Lage der Bildungs(politik) sehr deutlich auf die aus der Trennung der Verantwortlichkeiten resultierenden Probleme hingewiesen.²

Die Sätze von 1993 erinnern aber auch daran, dass in einzelnen Fragen etwas passiert ist. Hier kann auf die im Rahmen der Inklusionsgesetzgebung zwischen Land und kommunalen Spitzenverbänden vereinbarte Inklusionspauschale oder auf die Bereitstellung von DV-Programmen für die Schulverwaltung durch das Land oder die Förderprogramme für die Digitalisierung hingewiesen werden. Allerdings zeigen gerade diese Beispiele auch die Schwierigkeiten auf: Viele Kommunen waren mit dem Inklusionskompromiss nicht zufrieden und haben versucht, beim Verfassungsgerichtshof mehr zu erreichen. Auf den einschlägigen Seiten des MSB wird deutlich, welche Rücksichten das Land bei der Bereitstellung von Programmen auf die zersplitterte IT-Landschaft der Kommunen nimmt.³ Die Probleme des DigitalPakts Schule sind bekannt.

Mit den Ganztagsangeboten und der Digitalisierung des Unterrichts sind zwei wichtige Problemfelder hinzugekommen, von denen man 1993 noch nichts wissen konnte. Dass die unter ganz anderen Bedingungen formulierte Abgrenzungsformel „Die Gemeinde baut das Haus, Herr im Haus ist aber der Staat.“⁴ auch jenseits sprachlicher Erwägungen jedenfalls für die heutige und künftige Schule problematisch ist, lässt sich nicht bestreiten.

Der Unterzeichner geht davon aus, dass dem Thema nur in einer erheblichen und politisch breit getragenen Anstrengung beizukommen ist. Das so etwas nicht ganz utopisch ist, haben die schulpolitischen Entscheidungen gezeigt, die in der Zeit der Minderheitsregierung vor

¹ Klaus Hebborn/Janbernd Oebbecke, Neuordnung der Schulaufsicht, Schulverwaltung NRW 1993, S. 299 f.

² Etwa „Es bleibt skandalös“, DIE ZEIT Nr. 41 v. 7.10.2021 S. 7; Thomas de Maizière, Die Veränderungen, die es jetzt braucht, FAZ Nr. 239 v. 14.10.2021 S. 6.

³ <https://www.schulministerium.nrw/e-mail-management-der-schule> und <https://www.schulministerium.nrw/das-verfahren-schulmailnrw>

⁴ Gerhard Anschütz, Die Verfassung des deutschen Reiches vom 14. August 1919, 14. Auflage 1933, Art. 8 Rn. 56.

zehn Jahren getroffen wurden. Auch wenn die Bereitschaft und die Fähigkeit zu einer solchen Anstrengung vorhanden sind, müssen dabei allerdings einige verfassungsrechtliche Fragen bedacht werden. Sie werden im Folgenden nur angedeutet.

Dabei konzentriert sich der Unterzeichner vor allem auf Themen, die von den Verfassungsrechtlern in der Anhörung am 11. Dezember 2019 wenige Wochen vor dem Ausbruch der Corona-Pandemie nicht ausführlich behandelt worden sind. Er geht davon aus, dass bei Realisierung der dem Antrag zugrunde liegenden Überlegungen in mehr oder weniger großem Umfang Entscheidungen getroffen werden müssen, durch die Kompetenzen verschoben werden müssen, sei es vom Land auf die Kommunen oder von den Kommunen aufs Land, oder das Land den Kommunen verbindliche Vorgaben dafür machen muss, wie sie die Aufgabe Schulträgerschaft wahrnehmen müssen.

Es geht darum, ob und inwieweit die heutige Unterscheidung zwischen der „Schulaufsicht“ des Landes und der kommunalen Schulträgerschaft verfassungsrechtlich vorgegeben ist (1.), welche Grenzen das Land bei verbindlichen Vorgaben für die Kommunen beachten muss (2.) und welche finanziellen Folgen Kompetenzverschiebungen oder rechtliche Vorgaben nach sich ziehen (3.). Die Aussagen müssen auch deshalb relativ allgemein bleiben, weil die Neuordnungsvorstellungen bisher eher rudimentär und vage bleiben.

Ob eine Verschiebung von Finanzen zugunsten der Länder und Kommunen etwa durch eine Zuweisung von Umsatzsteueranteilen sinnvoll ist, kann man diskutieren. Im Blick auf Verbesserungen im Schulwesen ist sie aber nicht besonders zielgenau.

1. Verfassungsgarantierte Aufgaben im Schulwesen

1.1 Garantien zugunsten des Landes

1.1.1 Grundgesetz

Art. 7 Abs. 1 GG lautet: „Das gesamte Schulwesen steht unter der Aufsicht des Staates.“

Herkömmlich werden unter Staat die „Länder unter Ausschluss der Kommunen“ verstanden. Der Begriff „Staat“ in Art. 7 Abs. 1 GG wird hier also anders verstanden als etwa in Art. 1 Abs. 1 oder 3 Abs. 2 Satz 2 GG, wo er jedenfalls auch die Kommunen einschließt.

Wie der Begriff der „Aufsicht“ verstanden werden muss, ist umstritten. Gerade an diesem Punkt ist die Diskussion in den letzten Jahren aber in Bewegung gekommen. Diese Fragen

sind vor allem an der „selbständigen Schule“ erörtert worden. Ein Verständnis, wonach der Vorgabe „Aufsicht“ auch durch eine reine Rechtsaufsicht entsprochen würde, wird zwar bisher überwiegend nicht für richtig gehalten. Inzwischen finden sich aber Stimmen, welche den Verzicht auf eine staatliche Fachaufsicht immerhin für vertretbar halten, wenn er erforderlich ist, „um die Leistungsfähigkeit des Schulsystems zu gewährleisten“.⁵

Im Übrigen wäre zu prüfen, ob die Bindungswirkung schulorganisatorischer Vorgaben des Grundgesetzes angesichts der umfassenden Länderkompetenz nicht eher vorsichtig zu fassen ist.

1.1.2 Landesverfassung

Art. 8 Abs. 2 Satz 2 Verf NRW lautet: „Das gesamte Schulwesen steht unter der Aufsicht des Landes.“

Nach wie vor wird dieser Begriff der Aufsicht im Schrifttum sehr breit verstanden: Aufsicht bedeute „umfassend die Summe der schulrelevanten legislativen und exekutiven Hoheitsbefugnisse im Bereich von Organisation, Planung, Leitung und Beaufsichtigung des Schulwesens“. Allerdings wird darauf hingewiesen, dass Staat und Kommunen nach einer Entscheidung des OVG Münster durch eine „Form der Mitverwaltung zusammenwirken“.⁶ Damit gibt es ähnliche Ansätze für eine interpretatorische Weiterentwicklung wie bei Art. 7 Abs. 1 GG.

Eine bei diesem Thema ja auch aus anderen Gründen mindestens wünschenswerte breite Mehrheit könnte die Verfassung auch ändern. Das ist bei den die Schulstruktur betreffenden Regelungen vor zehn Jahren geschehen.

1.1.3 Zwischenergebnis

Bisher waren Rechtsprechung und Schrifttum nicht in der Verlegenheit, sich mit gut begründeten Änderungen der Kompetenzen zuungunsten des Landes auseinander zu setzen. Sowohl zu Art. 7 Abs. 1 GG wie zu Art. 8 Abs. 2 Satz 2 Verf NRW finden sich Ansätze, die das möglich erscheinen lassen.

⁵ Brosius-Gersdorf, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, Art. 7 Rn. 45 m w. Nachw.

⁶ Kamp, in: Heusch/Schönenbroicher, Die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, Art. 8 Rn. 51 f.

1.2 Garantien zugunsten der Kommunen

In einem Beschluss vom 19. November 2014 zum sächsischen Schulgesetz hat das Bundesverfassungsgericht entschieden⁷, dass die Trägerschaft von Grund- und Hauptschulen als historisch gewachsene Gemeindeaufgabe eine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft im Sinne des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG ist. Das Gericht hielt ein Mitentscheidungsrecht der Gemeinden bei einer verbindlichen Schulnetzplanung durch die Kreise für verfassungsrechtlich erforderlich. Es ging also um eine Kompetenzverschiebung zwischen Gemeinden und Kreisen, nicht zwischen Gemeinden und Land und schon gar nicht um verbindliche Vorgaben für die Gemeinden. Die Entscheidung wirft Fragen auf:

- Welche Schulen werden als „Hauptschulen“ erfasst? Die Schulträgerschaft der Kreise und die gemeindliche Trägerschaft anderer als der „Hauptschulen“ ist nicht als Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft geschützt. Insoweit ist der Gesetzgeber frei.
- Was genau umfasst die Schulträgerschaft? Wo verläuft die Grenze zu den Befugnissen des Landes? Bei der Beantwortung dieser Frage wird man dem Umstand Rechnung tragen müssen, dass der Zusammenhang zwischen inhaltlichen Vorgaben für den Unterricht, die eindeutig Sache des Landes sind, und der Ausstattung der Schule sich etwa unter den Bedingungen digitaler Lehre anders darstellt als beim Einsatz von Tafel und Kreide.

Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG errichtet auch für gesetzliche Regelungen, die den Gemeinden Aufgaben entziehen, keine unüberwindbare Schranke. Der Entzug muss allerdings durch Gemeinwohlgründe gerechtfertigt werden, er muss geeignet sein, diese Gemeinwohlziele zu verwirklichen, muss auf das notwendige Maß beschränkt werden, und der Nutzen der Regelung muss so groß sein, dass er den Eingriff in das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden rechtfertigt.

2. Verfassungsrechtliche Grenzen verbindlicher Vorgaben für die Kommunen

Gesetzliche Vorgaben für die Art und Weise der kommunalen Aufgabenerfüllung, etwa verbindliche Schulbaustandards, stellen einen Eingriff in das Gemeinden wie Kreisen garantierte Recht dar, im Sinne des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 und 2 GG ihre Aufgaben eigenverantwortlich wahrzunehmen.

⁷ BVerfG, Beschl. v. 19.11.2014 – 2 BvL 2/13 -.

Solche Eingriffe sind nur unter den bereits unter 1.2 aufgezeigten Voraussetzungen zulässig. Auch hier wird es darauf ankommen, dass der Gesetzgeber plausibel aufzeigt, warum und wie weit sie zur Erreichung der verfolgten Gemeinwohlziele geboten sind.

3. Finanzielle Folgen verbindlicher Regelungen

Nach Art. 78 Abs. 3 Verf NRW ist das Land zum Ausgleich der entstehenden Kosten verpflichtet, wenn es den Kommunen neue Aufgaben überträgt oder bestehende Aufgaben ändert, wenn dadurch eine wesentliche finanzielle Belastung eintritt (Konnexität). Entlastungen können in Abzug gebracht werden.

Allerdings gilt das nur für verbindliche Regelungen, die durch Gesetz oder Verordnung getroffen werden. Bloße unverbindliche Richtlinien oder Konzepte lösen keine Konnexitätsfolgen aus. Dasselbe gilt für Bedingungen, welche an die Förderung mit Landesmitteln geknüpft werden. Beide Instrumente sind allerdings nicht geeignet, einheitliche Standards im Lande zu gewährleisten.

Verbindliche Vorgaben für den Schulbau wären eine Veränderung bestehender Aufgaben. Soweit gegenüber dem bisherigen Rechtszustand zusätzliche Kosten entstünden, wären diese auszugleichen. Die Wesentlichkeitsgrenze liegt landesweit bei rd. 4,5 Mio. Euro im Jahr. Für die Berechnung der Kostenbelastung wären die nach der bisherigen Rechtslage anfallenden Kosten und die nach der neuen Rechtslage erforderlichen Kosten zu vergleichen. Allerdings wird man dabei hinsichtlich der Kosten nach der bestehenden Rechtslage nicht die faktisch aufgewandten Beträge, sondern die rechtlich notwendigen Beträge anzusetzen haben. Diese dürften in Einzelfällen unter den faktisch aufgewandten Beträgen, häufiger – Stichwort Investitionsstau – aber darüber liegen.

Bei Vorgaben für die digitale Ausstattung wäre zu fragen, welche Ausstattung bei Beachtung der bestehenden und nicht konnexitätspflichtigen gesetzlichen Vorschriften vorhanden sein muss. Es geht also darum, was „eine am allgemeinen Stand der Technik und Informationstechnologie orientierte Sachausstattung“ (§ 79 SchulG) ist. Dieses Niveau müssen die Kommunen nach geltendem Recht auf ihre Kosten gewährleisten und es könnte aufsichtlich durchgesetzt werden. Soweit gesetzliche Vorgaben darüber hinausgehen, wären die Kosten durch das Land ausgleichspflichtig.

Finanzpolitisch ist die Forderung nach einer finanziellen Beteiligung des Bundes nachvollziehbar. Verfassungsrechtlich kann von einer „Verantwortungsgemeinschaft von Bund, Ländern und Kommunen“ nicht die Rede sein.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'J. Amu'.