

Helmut Seifen

Gronau, 16.01.2023

**Stellungnahme zum Antrag der SPD-Fraktion Landtag NRW (Drs. 18/975):
„Gemeinsam den ‚New Deal‘ auf den Weg bringen und ein unabhängiges
Gutachten zur Bildungsfinanzierung in Nordrhein-Westfalen beauftragen.“**

Der vorliegende Antrag ist das Ergebnis bereits des ersten Gesprächs zwischen den Vertretern der kommunalen Spitzenverbände und den schulpolitischen Sprechern aller im Landtag vertretenen Fraktionen, das am 05. Oktober 2021 stattgefunden hat. Bereits am Ende dieser ersten Gesprächsrunde mündete die Einsicht in die allzu

5 komplexe und mittlerweile unübersichtliche Finanzierungsverflechtung schulischer Angelegenheiten zwischen dem Land und den Kommunen in den Vorschlag eines Abgeordneten, diese Verflechtung im Detail von einem unabhängigen Gutachter(team) beschreiben und analysieren zu lassen. Daraus sollte eine Entscheidungsgrundlage für eine substantielle Neuregelungen der

10 Finanzierungsgrundlage schulischer Angelegenheiten erwachsen, in der durch eine angemessene Lastenverteilung zwischen Land und den Kommunen letztere die Möglichkeit erhielten, ihre kommunalen Haushalte in diesem Bereich plansicher aufstellen zu können. Dieser Vorschlag wurde von den Vertretern der kommunalen Spitzenverbände sehr begrüßt und von den Vertretern aller anderen Fraktionen

15 ebenfalls zustimmend aufgenommen. In einem Begleitpapier zur Einladung einer zweiten Sitzung, die zunächst für den 07. Dezember 2021 terminiert, dann auf den 01. Februar 2022 verschoben wurde, finden sich umfassend die Themenbereiche, die von den kommunalen Spitzenverbänden geklärt werden wollen. Angeführt werden in diesem Begleitpapier mit Datum vom 26.11.2021 als besonders dringend zu regelnde

20 Bereiche die Schuldigitalisierung, der Ganztagsbetrieb an den Schulen, der Schulbau, die Schulsozialarbeit, die Inklusion mit zieldifferentem Unterricht, die Unterstützung im Verwaltungssystem und die Ordnung im Bereich der Finanzströme bei Mischfinanzierungen im Bildungs- und Jugendhilfebereich.

Es sei mir erlaubt, meiner Stellungnahme das Papier der kommunalen

25 Spitzenverbände als Anlage beizufügen.

Als Sachverständiger mache ich mir die vorgebrachten Ausführungen zu eigen und halte deshalb auch die Forderung im SPD-Antrag, in einem unabhängigen Gutachten die Finanzierungsverflechtung zwischen Land und den Kommunen im Schulbereich offenzulegen, für dringend notwendig. Die Offenlegung der
30 Finanzierungsverflechtungen im Bildungsbereich enthält natürlich per se die Aufforderung zur Neustrukturierung der Bildungsfinanzierung, wo es denn geboten scheint und notwendig ist. Insofern ergeben sich die übrigen Forderungen des SPD-Antrags aus dem Gutachterauftrag.

An dieser Stelle sei aber schon einmal ausgeführt, dass sämtliche Reformüberlegungen
35 ausgehen sollten von der Beibehaltung der bisherigen Finanzierung des Bildungswesens durch das partnerschaftliche Zusammenwirken von Land und den Kommunen. Zur Schiefelage dieses bewährten Finanzierungskonzeptes in der Gegenwart waren in erster Linie nicht Strukturfehler verantwortlich, sondern massive Fehlsteuerungen der Bildungspolitik durch Entscheidungen im Land und im Bund,
40 die zu einer Lastenaufbürdung der Kommunen führten, die die finanziellen Möglichkeiten und die personellen wie räumlichen Ressourcen überstrapazierten. Zu diesen Fehlsteuerungen gehören die massive Propagierung von Schulen des gemeinsamen Lernens mit der Umsetzung von zieldifferentem Unterricht in den verschiedenen Schulformen und der Ausweitung ihres Bestandes, die unbegrenzte
45 Aufnahme von Zuwanderern, deren schulpflichtige Kinder den Bedarf an schulischen Strukturen in den einzelnen Kommunen deutliche erhöhen, und die Digitalisierungsoffensive, die durch die Coronamaßnahmen relativ planlos und überstürzt über die Kommunen und die Schulen hereinbrach.

Die Ausweitung des Bestandes von Schulen des gemeinsamen Lernens hat zu einer
50 erheblichen Zunahme von multiprofessionellen Teams geführt, die auch notwendig sind in Lerngruppen, in denen Kinder mit unterschiedlichem Leistungs- und Motivationsvermögen dem Unterricht in unterschiedlicher Weise folgen können und wollen. Durch die Einbeziehung von Personal unterschiedlicher Profession in den Unterricht ist die bisherige Finanzierungsstruktur im Personalwesen nicht mehr
55 stimmig. Durch die Notwendigkeit, vermehrt Integrationshelfer von Kindern mit besonderem Förderbedarf in Kitas einsetzen zu müssen, gehen einige Kommunen dazu über, Personal aus dem kommunalen Haushalt zu finanzieren. Andere Kommunen möchten oder können die finanziellen Mittel hierfür nicht aufbringen. Schon diese beiden Beispiele zeigen, dass wir es hier mit einer finanziellen Belastung
60 der Kommunen zu tun haben, die zu höchst unterschiedlichen Zuständen in den im Bereich der Förderung von Kindern mit besonderem Förderbedarf führen.

Ebenfalls unterschiedlich gehandhabt wird die Finanzierung der Ausstattung von Schulen mit digitalem Equipment sowie von Schülern und Lehrern mit digitalen Endgeräten. Bei der Ausstattung der Schulgebäude mit digitaler Infrastruktur geht man durchaus unterschiedliche Wege im Bereich der Systeme und des Umfangs an
65 Ausstattung. Die Ausstattung von Schülern und Lehrern mit digitalen Endgeräten wird in einigen Kommunen voll finanziert, in anderen wird von den Eltern eine Mitfinanzierung der Schülerendgeräte verlangt, die zwar keinen Bestand vor Gericht hat, die aber von Eltern zum Teil freiwillig geleistet wird. Ungeklärt bleibt die Frage
70 der Kosten für Wartung, Wiederbeschaffung und Lizenzvergabe. Noch komplizierter und verwickelter sind die Finanzierungsverschränkungen im Bereich der Schulsozialarbeit und der Jugendhilfe. Das Land weist den Kommunen zwar gerade im diesem Bereich immer wieder Sondertöpfe zu. Diese dienen aber zum Teil nur der Anschubfinanzierung von Unterstützungsprojekten. So laufen dann die
75 Projekte entweder ins Leere, oder die Kommunen sind gezwungen, diese Projekte mit eigenen Mitteln freiwillig weiterlaufen zu lassen. Oftmals reichen die Mittel aus diesen Sondertöpfen in der Höhe auch nicht aus, deren Inanspruchnahme verlangt aber zum Teil recht viel Arbeitseinsatz kommunaler Mitarbeiter für die bürokratische Abwicklung des Einsatzes dieser Sondertöpfe.
80 Die wenigen Beispiele bereits verdeutlichen, dass eine genaue Untersuchung der Finanzverflechtungen von Land und Kommunen im Schul- und Bildungsbereich dringend notwendig ist und der Antrag der SPD aus diesem Grund seine Berechtigung hat und eine Zustimmung verdient. Das umso mehr, als dass Vertreter der kommunalen Spitzenverbände ebenfalls dieses Gutachten fordern.
85 Dazu der Anhang.

H. Serfen



Reform der Schulfinanzierung in Nordrhein-Westfalen

(Diskussionsvorlage, Stand: 26.11.2021)

Wandel der Schulen / Grundlagen der Schulfinanzierung

In den letzten Jahrzehnten sind den Schulträgern – teilweise in Folge rechtlicher Regelungen, teilweise in Folge allgemeiner Erwartungen – beträchtliche neue Aufgaben (Digitalisierung, Ganztagsausbau, Schulbau, Schulsozialarbeit, Inklusion sowie Schulverwaltung) erwachsen. Das Schulfinanzierungssystem wurde aber nicht weiterentwickelt. Zwar wurden immer wieder einzelne Sonderfinanzierungsprogramme von Bund und Land (u. a. Digitalpakt; „Gute Schule 2020“) aufgelegt, die allerdings hohen Bürokratieaufwand verursachen. Ein dauerhaft tragfähiges Finanzierungsstruktur für die bildungspolitischen Herausforderungen wurde aber nicht geschaffen. Insbesondere die Allokation der Finanzierungsverantwortung nach „inneren“ und „äußeren“ Schulangelegenheiten wird den pädagogischen, gesellschaftlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen des Schullebens der Gegenwart nicht mehr gerecht. Ziel muss es daher sein, einen ganzheitlichen Ansatz für eine Schulfinanzierung zu erarbeiten, die den gestiegenen Anforderungen an Schulen u. a. in den zentralen Bereichen berücksichtigt und die Kosten hierfür dauerhaft gerecht verteilt.

Die durch diverse Faktoren (u. a. Absenkung des Verbundsatzes des GFG, beträchtlich gestiegene Soziallasten und ungelöste Altschuldenfrage) stark belastete allgemeine Finanzsituation der Kommunen schränkt die kommunale Selbstverwaltung massiv ein und führt zu beträchtlichen Investitionsrückständen, gerade auch im Schulbereich.

Für Kommunen ist das Konnexitätsprinzip ein notwendiger Schutz vor Aufgabenübertragungen bzw. -ausweitungen ohne entsprechende Landesfinanzierung. Es führt indes de facto auch dazu, dass der Gesetzgeber notwendige gesetzliche Vorgaben und Standardsetzungen unterlässt – zulasten von landesweit einheitlichen Lebensverhältnissen sowie Bildungs- und Chancengerechtigkeit.

Sinnvoll erscheint in einem ersten Schritt, die bestehenden Finanzierungsstränge auch ihrem Volumen nach zu analysieren und – in einem zentralen Schritt – festzustellen, mit welchen weiteren Finanzbedarfen in den kommenden Jahrzehnten zu rechnen ist. Zielführend könnte die Vergabe einer entsprechenden Begutachtung von einer neutralen gutachterlichen Instanz sein, wobei sowohl pädagogische als auch finanzwissenschaftliche Expertise gefragt ist. Folgende Themenbereiche sollten hierbei umfasst werden:

1. Schuldigitalisierung

Eine dezidierte Regelung im Schulgesetz zur digitalen Infrastruktur und Ausstattung der Schulen fehlt vollständig; § 79 SchulG NRW umfasst keine adäquate Regelung für eine zeitgemäße Schuldigitalisierung. Folgende Fragen entfalten in diesem Zusammenhang besondere Relevanz:

- Welche digitale Ausstattung an WLAN, an multifunktionalen Geräten, an digitalen Endgeräten für Schülerinnen und Schüler (SuS) und Lehrerinnen und Lehrer (LuL) etc. liegt in den Schulen (nach Schulform, Jahrgangsstufen) vor?

- Sollen digitale Endgeräte in den Katalog der Lernmittel (Verzeichnis der zugelassenen Lernmittel) aufgenommen werden?
- Welcher quantitativer (z. B.: 1:1 Ausstattung an allen Schulen?) und qualitativer Bedarf (pädagogische Mindestanforderungen an Geräte) lässt sich für die nächsten Jahre feststellen?
- Welche Finanzierungsbedarfe gehen damit einher (Investitionskosten, dauerhafte Betriebskosten, technischer Support, erforderliche Ersatzbeschaffungen in welchen Zyklen)?
- Aufteilung der Finanzierungsverantwortung Land – Kommunen – Bund (auch unter Berücksichtigung möglicher Elternbeteiligung, Stichwort: Neuregelung der Lernmittelfreiheit).
- Ggf. erforderliche Rechtsänderungen: Art. 104c GG, § 79 SchulG, § 96 SchulG.

2. Ganztagsausbau an Schulen

Der schulische Ganztagsbetrieb in Form von Offener Ganztagschule (OGS) und Ganztagsangeboten ist seit Einführung inzwischen an über 90 Prozent der Grundschulen in NRW zum Regelangebot geworden. Eine schul- bzw. jugendrechtliche Verankerung im Schulgesetz NRW fehlt, die Ausgestaltung und Qualität der OGS vor Ort ist stark abhängig von der finanziellen Leistungsfähigkeit des jeweiligen Schult- bzw. Jugendhilfeträgers.

- Wie ist die aktuelle Betreuungsquote im Rahmen der OGS?
- Welche zusätzlichen Bedarfe erwachsen aus dem durch Bundesgesetz festgelegten Rechtsanspruch auf Ganztagsbetreuung für Schulkinder? a) quantitativ: Anzahl an benötigten Plätzen? b) qualitativ: Mindeststandards an Personal und Infrastruktur / Sachausstattung?
- Investiver Finanzierungsbedarf ab sofort bis zum Beginn des Rechtsanspruchs (Infrastruktur)?
- Laufende Betriebskosten und Personalkosten bei jährlich aufwachsendem Rechtsanspruch?
- Wie gestaltet sich die Finanzierungsverantwortung zwischen Land und Kommunen mit Blick auf den Rechtsanspruch zur Ganztagsbetreuung?
- Problem der unterschiedlichen örtlichen Zuständigkeiten und des Auseinanderfallens von Schul- und Jugendhilfeträgerschaften im kreisangehörigen Raum
- Ggf. erforderliche Rechtsänderungen: Schaffung eines eigenen Ausführungsgesetzes zur Umsetzung von § 24 Abs. 4 SGB VIII n.F., § 9 Abs. 3 SchulG.

3. Schulbau

Der beträchtliche Investitionsstau muss schnellstmöglich beseitigt werden. Die Schulen müssen instandgesetzt und modernisiert werden, um für zukünftige Anforderungen gut aufgestellt zu sein. Neben der erforderlichen Funktionalität müssen Schulen und Schulräume sichere Orte für das Lehren und Lernen sein sowie über eine lernförderliche Aufenthaltsqualität verfügen. Die Möglichkeit einer multifunktionalen Nutzung gewinnt an Relevanz.

- Wie hoch ist der aktuelle Sanierungsstau (nach Schulformen)?
- Wie ist der aktuelle Instandsetzungs- und Modernisierungsbedarf (Investitionskosten nach Schulform)?
- Welche Finanzierungsbedarfe bestehen aktuell (Betriebskosten für notwendige Dienstleistungen in der kommunalen Bauverwaltung bzw. Gebäudewirtschaft; für zeitnahe, sachgerechte Umsetzung)?
- Bedarf es eines Qualitätsstandards für die Ausstattung und multiple Nutzungsmöglichkeiten von Schulen, ggf. durch landesweit gültige Schulbaurichtlinien?
- Welche zusätzlichen Mittelbedarfe entstehen durch entsprechende Richtlinien? Wie können diese zusätzlichen Mittelbedarfe, der originär in der Finanzierungsverantwortung der Kommunen liegenden Aufgaben dauerhaft finanziert werden (GFG-Schulpauschale)?
- Ggf. erforderliche Rechtsänderungen: Neue Schulbaurichtlinie, SchulG.

4. Schulsozialarbeit

Mit der neuen Förderrichtlinie hat das Land NRW ein wichtiges Zeichen für die Stärkung der Schulsozialarbeit gesetzt. Um das „System“ der Schulsozialarbeit transparenter und weiterhin effektiv zu gestalten, bedarf es einer konzeptionellen Neuausrichtung auf einer soliden Datenbasis von Schulsozialarbeit in NRW und einer Verständigung über die Aufgabenabgrenzung zwischen Kinder- und Jugendhilfe und Schule sowie ggf. über Qualitätsstandards. Die Schulsozialarbeit liegt in der gemeinsamen Finanzierungsverantwortung des Landes und der Kommunen.

- Wie viele Schulen (nach Schulformen) verfügen über welchen Umfang an Schulsozialarbeit?
- Wie sind die Bedarfe an Schulsozialarbeit an den Schulen (nach Schulformen und sozialräumlichen Situationen)?
- Wie stellt sich aktuell die Aufgabenwahrnehmung in der Schule einerseits und der Kinder- und Jugendhilfe andererseits dar?
- Wie könnte eine Aufgabenabgrenzung, Klärung von Zuständigkeiten (kommunal- bzw. landesfinanzierte Stellen) aussehen?
- Wie sehen Qualitätsstandards aus? Welche zusätzlichen Finanzierungsbedarfe könnten erwachsen?
- Wie kann die geteilte Finanzierungsverantwortung zwischen Land und Kommunen den Bedarfen an Schulen (Basisressource + zusätzliche Bedarfe) weiterentwickelt werden?
- Ggf. erforderliche Rechtsänderungen: § 5 Abs. 2, § 58 SchulG.

5. Inklusion

§§ 19, 20 SchulG NRW enthalten lediglich allgemeine Regelungen und Zielvorstellungen zur Umsetzung der Inklusion im Schulbereich; seit Jahrzehnten gibt es unterschiedliche Auffassungen über die Zuständigkeit bzw. die Finanzierung von Lern- und Leistungsstörungen. Konkrete Umsetzungsvorschriften – etwa im Sinne von Standards insb. für Personal und Ausstattung – fehlen. Es bedarf einer gemeinsamen Verständigung hinsichtlich einer adäquaten Reaktion auf die noch immer erheblich steigenden Fallzahlen und Personalbedarfe nach § 35a SGB VIII und § 112 SGB IX.

- Wie weit ist die Inklusion vorangeschritten (nach Schulformen)? Wie viele Schulasstistenzen werden eingesetzt? In welcher Korrelation steht der Einsatz von Schulasstistenzen zu den gestiegenen Kosten nach § 35a SGB VIII und § 112 SGB IX?
- Welcher Bedarf besteht aktuell (nach Schulformen)?
- Wie könnten mögliche Mindeststandards insb. für Personal und Ausstattung aussehen?
- Welche zusätzlichen Finanzierungsbedarfe entstehen z. B. durch den Rechtsanspruch an Ganztagsbetreuung)?
- Ggf. erforderliche Rechtsänderungen: Verankerung im SchulG; Änderung des InkIFöG.

6. Verwaltungsunterstützung der Schulen

Durch die Übertragung dienst- und fachaufsichtlicher Aufgaben (Prozess der schulischen Selbstständigkeit) reicht vielerorts die Ausstattung mit Verwaltungspersonal, insb. Schulsekretariatskräften, quantitativ und qualitativ nicht mehr aus. Schulleitungen übernehmen viele Verwaltungsaufgaben zusätzlich, zulasten ihrer pädagogischen sowie Führungsaufgaben. Es ist daher eine Verständigung über eine adäquate Aufstockung der Verwaltungsressourcen an den Schulen durch sog. Schulasstisten (inkl. Anstellung, Organisation und Finanzierung) erforderlich.

- In welchem Umfang stehen Sekretariatskräfte an den Schulen zur Verfügung? Welche Arbeiten werden aktuell bzw. durch Personal erledigt bzw. nicht erledigt, welches hierfür nicht originär verantwortlich ist? Wie viele Stellen sind unbesetzt?
- Welche zusätzlichen Verwaltungsressourcen (Personal und Ausstattung) werden aktuell bzw. in Zukunft benötigt, z. B. durch den verstärkten Personaleinsatz in Form von multiprofessionellen Teams oder den Rechtsanspruch auf Ganztagsbetreuung (nach Schulformen)?
- Bedarf es eines Mindeststandards an Personal und Ausstattung? Erforderliche Rechtsänderung: BASS 21-01 Nr. 32, SchulG.

7. Wechselwirkungen zwischen Finanzierungsströmen im Rahmen schulbezogener Aufgaben (Schule – außerschulische Bildung)

- In welchen Aufgabenfeldern gibt es eine Mischfinanzierung (Finanzierung durch Land und Kommunen)?
 - Wie gestalten sich Finanzierungsanteile u.a. mit Blick auf die Bereiche Schulpsychologie, Schulsozialarbeit, Regionale Bildungsnetzwerke, Kommunale Koordinierung, Kommunale Integrationszentren, Kommunale Medienzentren, Schulverwaltungsassistenten?
- Wo gibt es Schnittstellen zwischen dem Bereich Schule und anderen Fachbereichen wie etwa der Kinder- und Jugendhilfe, z. B. Schulsozialarbeit, Schnittstellen an Bildungsübergängen und sind Effektivitätssteigerungen möglich?
- In welchen Bereichen ist die Setzung von Mindeststandards sowie eine klare Aufgaben- oder Zuständigkeitsabgrenzungen erforderlich?
- Ggf. erforderliche Rechtsänderungen: Noch zu identifizieren.