

Prof. Dr. Martin Junkernheinrich
Rheinland-Pfälzische Technische Universität
Kaiserslautern Landau

Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung im
Ausschuss für Schule und Bildung
des nordrhein-westfälischen Landtages am 24. Januar 2023¹

zum Antrag der Fraktionen der SPD

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

Das Bildungssystem Schule hat sich in den letzten Jahrzehnten deutlich verändert. Neben zunehmenden sozialen Problemen, die in den Schulen gelöst werden sollen bzw. müssen (Integration von Schüler:innen mit Migrationsgeschichte, notwendig werdende Erziehungsaufgaben, Demokratiebildung, Umgang mit digitalen Medien etc.) und der bewussten inhaltlichen Ergänzung um neue Aufgaben (Inklusion, Ganztagsbetreuung etc.) hebt die Digitalisierung die Schulen technisch auf eine neue Entwicklungsstufe, was wiederum auch neue Anforderungen an die Pädagogik stellt (vgl. nachfolgende Übersicht). Diese Veränderungen lösen im Schulbereich zusätzliche Finanzbedarfe aus. Sie betreffen die Ressourcen für die personelle Ausstattung der Schulen mit pädagogischen Fachkräften jenseits des Lehrbetriebs (Schulsozialarbeiter:innen, Inklusionshelfer:innen etc.) und mit technischen Fachkräften für die Betreuung der digitalen Ausstattung (Systemadministrator:innen) sowie für die digitale Ausstattungen selbst (Hardware, Software, Lizenzen etc.).

Die derzeit geltende Zuständigkeitsverteilung für den Schulbereich zwischen

¹ Der Autor knüpft hier an Überlegungen der Transparenzkommission des Landes Nordrhein-Westfalen. Vgl. Junkernheinrich, M./Ebinger, F./Klieve, L. M./Oebbecke, J./Welge, K. (2022): Kommunale Selbstverwaltung und staatliche Regulierung. Zur Ausgestaltung des Handlungsrahmens durch das Land. Hrsg. v. Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen. Berlin, S. 89 ff. (= Forum Öffentliche Finanzen, Bd. 18).

Übersicht: Änderung von Rahmenbedingungen und Bedarfen im Schulbereich	
Änderung der Rahmenbedingungen durch	Finanzierungsbedarfe für
<ul style="list-style-type: none"> – Integration von Zugewanderten – Inklusion – Ganztagsbetreuung (Vereinbarkeit von Familie und Beruf) – steigende Erziehungsarbeit der Lehrer:innen (stille Abgabe der Verantwortung durch Eltern) – Aufwuchs der Wissensgesellschaft und sinkender Bedarf an geringqualifizierten Schulabgängern – Zunahme sozialer Ungleichheit – Digitalisierung 	<ul style="list-style-type: none"> – Lehrkräfte (wie bisher) – qualifiziertes Personal für <ul style="list-style-type: none"> – Schulsozialarbeit (inkl. Zusammenarbeit mit dem Jugendamt u. a. Institutionen), – schulpsychologische Betreuung – Inklusionsassistenten – Ganztagsbetreuung – digitale Systembetreuung – digitale Infrastruktur – bauliche Instandhaltung (wie bisher mit Nachholbedarf) – bauliche Gestaltung
<p>Quelle: Transparenzkommission des Landes Nordrhein-Westfalen –Junkernheinrich, M./Ebinger, F./Klieve, L. M./Oebbecke, J./Welge, K. (2022): Kommunale Selbstverwaltung und staatliche Regulierung. Zur Ausgestaltung des Handlungsrahmens durch das Land. Hrsg. v. Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen. Berlin, S. 94. (= Forum Öffentliche Finanzen, Bd. 18).</p>	

- *dem Land* für die inneren Schulangelegenheiten (pädagogisches Personal im Sinne von Lehrerinnen und Lehrern, Lehrpläne, Fach- und Dienstaufsicht etc.) und
- *den Kommunen* für die äußeren Schulangelegenheiten wie bauliche Infrastruktur, Sachmittel, nicht-pädagogisches Personal, Schülerbeförderung, Schulentwicklungsplanung etc. [§§ 78 u. 79 SchulG NRW)

ist bisher nicht an diese gravierenden Veränderungen angepasst worden. Dafür wurden aber an vielen „Baustellen“ Sonderregelungen eingeführt und Förderprogramme aufgelegt, mit denen Probleme beseitigt werden sollten. Im Fall von Aufgabenübertragungen kommen auch Konnexitätsregelungen zum Tragen – sofern der Konnexitätsfall nicht durch Nichtregelung (Standardabstinentz) vermieden wurde, was letztendlich aber die Folgen der unklaren Zuständigkeitsverteilung für die Veränderungen im Schulbereich verstärkt hat.

Obwohl die Länder vom Grundsatz her für den Bildungsbereich zuständig sind, hat sich der Bund vermehrt eingeschaltet, etwa um Bewegung in die Digitalisierung der Schulen zu bringen (Digitalpakt Schule) oder um den Sanierungsstau an den kommunalen Schulen vor allem in finanzschwachen Kommunen (Kommunalinvestitionsförderprogramm

II) zu beheben. Dies deutet auf ein Handlungsdefizit der Länder hin, dessen negative Wirkungen im Bildungsbereich offensichtlich geworden sind. Die Problematik ist dabei nicht allein ein landesinternes bzw. ein auf Nordrhein-Westfalen beschränktes Problem. Vielmehr betrifft es alle Bundesländer – und alle haben auch gerne das Geld vom Bund genommen und so die föderale Zuständigkeitsverteilung im Staat aufgelöst. Damit stellt sich die Frage, wer denn für was zuständig ist und wer welchen Teil der Aufgabe „Schule“ wahrzunehmen hat, nicht nur für die Zuständigkeitsverteilung innerhalb des Landes Nordrhein-Westfalen. Auch wenn der Bund seine Kofinanzierung zeitlich befristet, so gibt es immer wieder neue Bundesprogramme und auch Forderungen nach diesen. Daraus resultiert ein Folgeproblem, dass auch im Verhältnis Land zu Kommunen immer wieder auftritt: Was passiert nach Abschluss eines Förderprogramms? Temporäre Finanzierungen bzw. das finanzielle „Anfixen“ von neuen Aufgaben stellen keine nachhaltigen Lösungen dar.

Die Zuständigkeiten und Finanzierungsverantwortungen im Bildungsbereich müssen somit als in starkem Maße zerfasert und in Teilen als fiskalisch unbeständig angesehen werden. Diesen Zustand gilt es zu beenden. Die finanziellen Aufwendungen im Schulwesen sind so zu verteilen, dass die Ziele des Systems Schule sachgerecht und wirtschaftlich erreicht werden können. Die lokale Kassenlage sollte keinen negativen Einfluss auf die Chancengerechtigkeit im Raum haben, etwa weil Mindeststandards und eine angemessenen kommunale Finanzausstattung fehlen. Vor diesem Hintergrund ist die Forderung nach einem unabhängigen Gutachten zur Bildungsfinanzierung überfällig.

In diesem Gutachten sind organisatorische Optionen (mit pädagogischen Folgewirkungen) mit besonderem Blick auf finanzpolitische Bedarfe und Zuständigkeiten zu thematisieren. Wer definiert z. B. die technischen Anforderungen an die Digitalisierung? Welche zusätzlichen Qualifikationsanforderungen müssen in die Organisation der Systemschule eingeführt werden? Wer ist für die Finanzierung der digitalen Technik und ihres Supports (Bedienung, Wartung, Hilfefunktion für Anwender [Lehrer und Schüler]) zuständig? In Bezug auf die inhaltlichen Problemstellungen wäre beispielsweise zu fragen: Wie ist der Bedarf an sozialpädagogischer Unterstützung für Kinder mit besonderen Problemen zu erfassen? Wie ist die gegenwärtige Dualität von Beschulung (durch Lehrer) und Betreuung mit Bildungsanspruch (offener Ganztags) durch ein integriertes pädagogisches Konzept zu überwinden? Wie kann die Organisation und Finanzierung der Inklusionsaufgabe aus einem Guss gelöst werden? Wie können Lehrer:innen von organisatorischen und technischen Aufgaben entlastet werden, um sich auf ihre originären

Aufgaben zu konzentrieren und welche Qualifikationsprofile sind dafür für andere Arbeitsplätze an den Schulen zu definieren? Wie können die aktuell konnexitätsrelevanten Probleme aufgelöst werden? Die Frage nach der Bildungsfinanzierung setzt also voraus, dass zunächst sehr unterschiedliche Probleme gelöst werden müssen, bevor abschließend ihre Finanzierung – die der Aufgaben und ihrer Zielsetzung folgt – geklärt werden kann.

Dabei sollte der Bereich Schule um die Betrachtung der Kindertageseinrichtungen ergänzt werden. Sie sind schon lange ihrer früheren Funktion als Betreuungseinrichtung entwachsen und bilden mittlerweile die Basis des Bildungssystems. In einer von Zuwanderung geprägten Gesellschaft werden hier vor allem in Bezug auf die Sprachkompetenz die Grundsteine für den späteren schulischen Erfolg gelegt. – Und auch hier ist der Bund mittlerweile stark engagiert.

Insofern muss das Gutachten aber auch den gesamtstaatlichen Aspekt aufgreifen und die Bundesfinanzierung einordnen. Hierfür sind die durch Bundesrecht ausgelösten Regelungsbedarfe herauszuarbeiten und in ihren finanziellen Folgen zu würdigen. Wenn der Bund nicht ständig auf zusätzliches Geld für Aufgaben im Bildungsbereich angesprochen werden soll, ist die Frage zu klären, welcher Finanzbedarf insgesamt besteht und ob dieser in der bestehenden Finanzverteilung hinreichend abgebildet wird. Ohne Zweifel löst der Bund durch seine Gesetzgebung immer wieder neue Finanzbedarfe aus. Dafür müssen dann dauerhafte Finanzierungsquellen bereitgestellt werden, die sich nicht aus der Aneinanderreihung einzelner Zusätze zu der grundsätzlichen Umsatzsteuerverteilung erschöpfen.

Im Kern sollte das Gutachten zur Bildungsfinanzierung die Verantwortungsgemeinschaft von Land und Kommunen in Nordrhein-Westfalen systematisch analysieren, so dass gut begründete Neuregelungen möglich werden. Dabei ist auch zu hinterfragen, ob die bisherige Trennung von inneren und äußeren Schulangelegenheiten bestehen bleibt oder einem anderen Leitbild, z. B. der funktionalen Aufgabenteilung, gefolgt werden soll. Wichtig ist, dass unter Berücksichtigung der Veränderungen eine integrierende Betrachtung des Systems Schule erfolgt und die jeweiligen Inhalte, Organisationsformen und Finanzierungszuständigkeiten eindeutig festgelegt werden.

Eine solche Analyse kann durchaus zu dem Ergebnis kommen, dass die Finanzbedarfe die gegebenen Finanzierungsmöglichkeiten übersteigen. Dies gilt in gleicher Weise für die Finanzierungsmöglichkeiten von Land und Kommunen. In diesem Fall gilt es in einem ersten Schritt zu prüfen, ob und welche Standards im System Schule gesenkt wer-

den sollen, um eine aufgabenangemessene Finanzausstattung zu erhalten. Wird der Finanzbedarf aber als notwendig erachtet, dann ist im gegebenen Finanzrahmen politisch eine Prioritätensetzung zwischen den unterschiedlichen öffentlichen Aufgabenbereichen vorzunehmen. Führt diese ebenfalls nicht zu einer Lösung, dann bleibt als letzter Schritt die Erhöhung des Finanzrahmens aus Steuermitteln. Bei diesen Abwägungen ist zu beachten, dass ein unzureichender Finanzrahmen negative volkswirtschaftliche Folgeeffekte hat.² Ein Gutachten zur Bildungsfinanzierung kann hier Entscheidungsgrundlagen schaffen. Entscheiden muss aber die Politik.

2 Vgl. dazu etwa Bertelsmann Stiftung (Hrsg.; 2012): Warum sparen in der Bildung teuer ist: Folgekosten unzureichender Bildung für die Gesellschaft. Gütersloh.