

Städtetag Nordrhein-Westfalen · Gereonstraße 18 - 32 · 50670 Köln

Landtag des Landes Nordrhein-Westfalen
Herrn Präsidenten des Landtags
André Kuper, MdL
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

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

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
17/2115

A15, A02

A 15 – New Deal – 11.12.2019

New Deal – Zuständigkeiten und Finanzierung klar regeln und das Wirrwarr im Bildungsbereich beenden!

Antrag der Fraktion der SPD, Drucksache 17/6255

Anhörung des Ausschusses für Schule und Bildung am 11. Dezember 2019

04.12.2019

Kontakt
Pia Amelung
pia.amelung@staedtetag.de
Gereonstraße 18 - 32
50670 Köln
Telefon 0221 3771-320
Telefax 0221 3771-309

Aktenzeichen 40.24.02 N

Sehr geehrte Damen und Herren,

für die Einladung zur o. a. Anhörung sowie die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Antrag der Fraktion der SPD (Drs. 17/6255) danken wir Ihnen.

www.staedtetag-nrw.de

Grundsätzliche Anmerkungen

Es gibt zahlreiche bildungspolitische Herausforderungen, die deutlich machen, dass die Schulfinanzierung, so wie sie aktuell in NRW, aber auch über die einzelnen Bundesländer hinweg in Deutschland, aufgestellt ist, nicht mehr tragfähig ist. Die Digitalisierung ist u. a. ein greifbares Beispiel, weil sie in aller Munde ist, die Überforderung im Umgang an vielen Stellen spürbar ist und die Dimension der Veränderungen, die damit einhergehen, noch nicht absehbar sind. Während im internationalen Vergleich viele Länder mit Blick auf die Digitalisierung der Schulen bereits weit vorangeschritten sind, wurde hier lange um eine Grundgesetzänderung gerungen, die dem Bund ermöglicht, in die Bildungsinfrastruktur, wie z. B. in den DigitalPakt Schule, zu investieren.

Deutschlands Bildungsinvestitionen liegen auch im Jahr 2019 mit 4,2 Prozent des Bruttoinlandsprodukts unterhalb des OECD-Durchschnitts von fünf Prozent. Hierbei sind insbesondere die Investitionen im Grundschulbereich mit Blick auf die OECD vergleichsweise niedrig, also gerade dort, wo entscheidende Weichen für die weiteren Bildungswege von Kindern gestellt werden können.

Dort, wo durch frühes gemeinschaftliches Lernen Bildungsnachteile ausgeglichen werden können und die gesellschaftlichen Renditen aus Bildung besonders hoch sind. Unter volkswirtschaftlichen Aspekten ist es für Deutschland mit einer mittel- und langfristigen Perspektive von zentraler Bedeutung in Humankapital zu investieren, insbesondere dann, wenn dies eine zentrale Ressource für ein sonst ressourcenarmes Land ist. Doch es geht nicht nur um höhere Investitionen, damit alleine sind noch keine erfolgreichen Bildungsbiografien garantiert, sondern auch um die Frage, wie die Ressourcen verteilt werden und welche Standards für eine Qualitätssicherung zwingend erforderlich sind.

Auskömmliche Finanzausstattung für das Bildungssystem in NRW schaffen

Das System Schule sieht sich zunehmend mit gesellschaftlichen und pädagogisch-didaktischen Entwicklungen konfrontiert, die neue und umfassende Anforderungen an die Aufgabenerfüllung vor Ort stellen. Digitalisierung, Inklusion, Ganztagsausbau, Schulbau, Quartiersöffnung und die Individualisierung des Lernens mit neuen Lernformen sind nur einige Beispiele zukunftsorientierter Schulentwicklung, die es für Schulträger erforderlich machen, adäquat zu planen und zu steuern. Notwendig ist ein ganzheitliches Verständnis von Schule bzw. von Schulentwicklung. Dabei erweist sich die herkömmliche Aufgabenverteilung zwischen Land und Kommunen in innere und äußere Angelegenheiten zunehmend als praxisfremd und wenig zukunftstauglich. Es bedarf eines transparenten und ganzheitlichen Bildungssystems, das auf einer soliden und auskömmlichen Finanzierungsstruktur steht, die schulgesetzlich verankert ist. Die aktuelle Situation in NRW spiegelt das nicht wider.

So erhält NRW im Zuge des DigitalPakts Schule für fünf Jahre von 2019 bis 2024 aus dem Sondervermögen des Bundes 1,054 Mrd. Euro. Davon sind fünf Prozent für regionale bzw. landesweite und weitere fünf Prozent in landesübergreifende Investitionen vorgesehen. Damit stehen den Schulen insgesamt ca. 170 Mio. Euro im Jahr zur Verfügung. Eine im September 2019 veröffentlichte Studie der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft berechnete für eine adäquate digitale Ausstattung an investiven Kosten allein für die beruflichen Schulen in NRW von 238 Mio. Euro pro Jahr. Hier wird deutlich, dass es bereits mit Blick auf die investiven Kosten eine Diskrepanz im Vergleich zu den tatsächlich zur Verfügung stehenden Mitteln gibt. Die zentrale Herausforderung für die Schulträger entsteht aber insbesondere im Bereich der dauerhaften Betriebskosten, Kosten für Wartung und IT-Support, aber auch zusätzliche Personalkosten, die durch den DigitalPakt nicht finanziert werden können, und sind die Erstinvestitionen erst einmal getätigt, die Schulträger dauerhaft belasten. Um Investitionsruinen an wichtiger Bildungsinfrastruktur zu vermeiden, müssen die dauerhaften Kosten gegenfinanziert sein.

Der angekündigte Rechtsanspruch auf Ganztagesbetreuung in der Grundschule ist ein weiteres Beispiel, das verdeutlicht, dass die geplanten Finanzmittel nicht für einen qualitativ hochwertigen Ausbau von Ganztagschulen reichen. Der Bund plant die Einrichtung eines Sondervermögens für die Jahre 2020/2021 mit insgesamt 2 Mrd. Euro. Eine Untersuchung des Deutschen Jugendinstituts im Auftrag des Bundes und der Länder hat ergeben, dass ein Investitionsvolumen von 7,5 Milliarden Euro bis zum Jahr 2025 nötig wäre, um die für die Umsetzung des Rechtsanspruchs nötigen zusätzlichen Plätze in Horten und an Ganztagsgrundschulen bundesweit auszubauen. Über den investiven Anteil hinaus, sind es auch in diesem Beispiel insbesondere die Betriebskosten, die den investiven Anteil weit übersteigen werden. Bei vollem Ausbaustand werden diese 4, 5 Milliarden Euro jährlich zusätzlich zum bisherigen Aufwand betragen. -Der Städtetag hat hier deutlich gemacht, dass er bei der Schaffung von Rechtsansprüchen erwartet, dass die Kosten hierfür nicht auf die Kommunen abgewälzt werden. Bund und Länder müssen hierfür ein tragfähiges Finanzierungskonzept vorlegen und für die Mehrkosten, die den Kommunen entstehen, eintreten.

Erfordernis einer schulgesetzlichen Verankerung unter Wahrung der Konnexität

Es wird deutlich, dass der Blick auf die Investitionen alleine nicht ausreicht, um ein zukunftsfähiges Bildungssystem weiterzuentwickeln. Bund, Länder und Kommunen müssen die gesellschaftlichen Herausfor-

derungen von erheblicher Bedeutung gemeinsam annehmen und umsetzen. In NRW setzt dies eine strukturell verankerte Beteiligung an Entwicklungskonzepten in der Bildung von Schulträgern und eine verbesserte Bildungsfinanzierung voraus. Darüber hinaus ist die Anwendung des landesverfassungsrechtlich abgesicherten Konnexitätsprinzips sicherzustellen. Wir sehen hier das Erfordernis einer rechtlichen Verankerung der zentralen Herausforderungen wie z. B. Digitalisierung, Ganzttag oder Inklusion im Schulgesetz, verbunden mit verbindlichen Standards und Finanzierungsregelungen. Die Strukturen und die Finanzierungsgrundlage unseres Bildungssystems muss auf der Grundlage von wissenschaftlichen Erkenntnissen auf den Prüfstand gestellt und weiterentwickelt werden.

Die Investitionsmöglichkeiten des Bundes durch die Öffnung des Grundgesetzes in Art. 104c wie im Falle des DigitalPakts Schule müssen in ein Gesamtkonzept der Bildungsfinanzierung einbezogen werden. Es bedarf einer Zusammenarbeit zwischen Bund, Ländern und Kommunen, um bildungspolitisch bzw. in gesamtstaatlich und gesellschaftlich zentralen Bereichen zusammenzuarbeiten. Finanzaufweisungen des Bundes müssen unmittelbar an die Kommunen im Sinne eines „kooperativen Föderalismus“ ermöglicht werden.

Sozialindizierte Ressourcenverteilung in Nordrhein-Westfalen

In Deutschland besteht trotz diverser bildungspolitischer Ansätze und einer positiven Entwicklung in den letzten Jahren im internationalen Vergleich nach wie vor ein ausgeprägter Zusammenhang zwischen Bildungserfolg und sozialer Herkunft. Gerade in den Großstädten sowie anderen Ballungszentren stehen Kindertagesstätten und Schulen oftmals vor ungleichen Ausgangsbedingungen. Kinder und Jugendliche aus sozial stark privilegierten und sozial benachteiligten Umfeldern bleiben häufig unter sich mit weitreichenden Folgen für die individuelle Bildungsbiografie.

Einen möglichen Ansatz, um der ungleichen Situation in Bildungseinrichtungen entgegenzutreten, bietet der Ansatz der sozialindizierten Ressourcenverteilung.

2017 wurde die Studie „Ungleiches ungleich behandeln. Standortfaktoren berücksichtigen – Bildungsgerechtigkeit erhöhen – Bildungsarmut bekämpfen“ veröffentlicht.¹ Die Autoren empfehlen u. a. für NRW schulscharfe Sozialindizes zu berechnen und diese sowohl für die Ressourcensteuerung als auch für den Vergleich von Leistungsdaten einzusetzen. Zudem wird es als erforderlich angesehen, dass die Schulen zur Verwendung der zusätzlichen Ressourcen ein Konzept entwickeln, dessen Durchführung mittels einer Wirkungsanalyse regelmäßig überprüft werde und Nachsteuerungen ermögliche.

Die aktuelle Landesregierung erprobt in dem aktuellen Modellversuch „Talentschulen“ für eine Auswahl von insgesamt 60 Schulen eine sozialindizierte Ressourcenverteilung. Ausgangspunkt sei hierbei sozialräumlich bedingte unterschiedliche Bildungschancen von Schülerinnen und Schülern. Mit dem Schulversuch einher geht eine zusätzliche Ressourcenverteilung für die ausgewählten Schulen. Eine Erprobung über einen langen Zeitraum von sechs Jahren erscheint fraglich, da nicht nachvollziehbar ist, warum Erkenntnisse gesammelt werden sollen, die schon hinreichend bekannt. Auf welcher wissenschaftlichen Grundlage, welche Merkmale für die Verteilung von zusätzlichen Finanzmitteln berücksichtigt werden, bleibt jedoch intransparent.

Zusammenfassende Bewertung

Um mittel- und langfristige volkswirtschaftliche „Return of Investment“ zu erzielen, muss die aktuelle Finanzierungsstruktur des Bildungssystems grundsätzlich auf den Prüfstand gestellt werden. Aufgrund

¹ Möller, G. und Bellenberg, G. (2017): Ungleiches ungleich behandeln. Standortfaktoren berücksichtigen - Bildungsgerechtigkeit erhöhen – Bildungsarmut bekämpfen, GEW NRW, Essen.

der aktuellen Situation einer nicht auskömmlichen Finanzierung von gesellschaftlich und pädagogisch entscheidenden Zukunftsthemen, ist nicht zu erwarten, dass eine im OECD-Vergleich unterdurchschnittliche Investition in unser Bildungssystem zu überdurchschnittlichen Ergebnissen führen wird. Die bestehenden Finanzierungsgrundlagen in der Verflechtung zwischen Land und Kommunen müssen grundsätzlich auf den Prüfstand gestellt werden. Es bedarf einer Kooperation zwischen Bund, Ländern und Kommunen im Sinne eines „kooperativen Föderalismus“. In diesem Geflecht ist eine aktive Beteiligung der Kommunen in einen Diskussions- und Entwicklungsprozess unerlässlich, um Fragen von aufgabengerechter Finanzausstattung, kommunaler Fachexpertise und den kommunalen Spielraum der eigenen Ressourcensteuerung zu berücksichtigen. Die Entwicklung eines landesweiten Sozialindex für die Ressourcenausstattung der Schulen stellt eine geeignete Grundlage dar, um den bestehenden Zusammenhang zwischen sozialer Herkunft und Bildungserfolg in NRW zu durchbrechen.

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Klaus Hebborn', written in a cursive style.

Klaus Hebborn