Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Nordrhein-Westfalen

Herrn Florian Braun
Vorsitzender des Ausschusses für Schule und Bildung
des Landtags Nordrhein-Westfalen

Herrn Wolfgang Jörg
Vorsitzender des Ausschusses für Familie, Kinder und Jugend
des Landtags Nordrhein-Westfalen
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

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

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
18/1589

A15, A04

18.06.2024

Städtetag NRW
Pia Amelung
Referentin
Telefon 0221 3771-320
pia.amelung@staedtetag.de
Gereonstraße 18 - 32
50670 Köln
www.staedtetag-nrw.de
Aktenzeichen: 40.20.40 N

Landkreistag NRW
Viola von Hebel
Referentin
Telefon 0211 300491-240
v.von-hebel@lkt-nrw.de
Kavalleriestraße 8
40213 Düsseldorf
www.lkt-nrw.de
Aktenzeichen: 40.10.32

Städte- und Gemeindebund NRW
Dr. Matthias Menzel
Hauptreferent
Telefon 0211 4587-236
matthias.menzel@kommunen.nrw
Kaiserwerther Straße 199 - 201
40474 Düsseldorf
www.kommunen.nrw
Aktenzeichen:
42.6.1–007/002

Stichwort: A15 – OGS-Rechtsanspruch – 25.06.2024

Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für Schule und Bildung und des Ausschusses für Familie, Kinder und Jugend am 25. Juni 2024 „Landesregierung lässt Kinder, Eltern, Träger und Kommunen beim OGS-Rechtsanspruch im Regen stehen“ zum Antrag der Fraktion der FDP, Drucksache 18/8443 und dem Entschließungsantrag der Fraktion der SPD, Drucksache 18/8546

Sehr geehrter Herr Braun,
sehr geehrter Herr Jörg,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Einladung zur gegenständlichen Anhörung.

Auf die bildungspolitische Bedeutung der Umsetzung des Rechtsanspruchs auf Ganztagsförderung für Kinder im Grundschulalter in NRW haben wir als Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände bei zahlreichen Gelegenheiten hingewiesen, vgl. u. a. Stellungnahme 18/1068 zur Anhörung des Ausschusses für Schule und Bildung und des Ausschusses für Familie, Kinder und Jugend zum Thema „Finger weg vom OGS-Rechtsanspruch – die Landesregierung muss kurzfristig ein Rettungsprogramm für den Ganztag auflegen“, Drs. 18/5851, samt unserem damals beigefügten Positionspapier. An dieser Positionierung halten wir fest und möchten zu den vorliegenden Anträgen mit der Drucksache 18/8443 und 18/8546 wie folgt Stellung nehmen:

Fachliche Ausgestaltung

Das Landeskabinett hat in seiner Sitzung am 05.03.2024 „Fachliche Grundlagen zur Umsetzung des Rechtsanspruches auf Ganztagsförderung für Kinder

im Grundschulalter ab 2026“ beschlossen. Diese durch das Kabinett veröffentlichten Eckpunkte bzw. „Fachlichen Grundlagen“ bleiben deutlich hinter den berechtigten Erwartungen der Kommunen zurück. Das Papier macht deutlich, dass die Grundkonstruktion des Ganztages in NRW unverändert fortbestehen soll. Standardisierte Anforderungen an die räumliche Gestaltung soll es nicht geben. Dies wäre auch nicht im zur Verfügung stehenden Zeitraum zu leisten gewesen, darauf haben wir kontinuierlich hingewiesen. Auch dass Personalstandards nicht festgeschrieben werden sollen, ist angesichts des Fachkräftebedarfs im pädagogischen Bereich für die weitere Planung zentral. Es ist wichtig, dass die vorhandenen Kräfte im Ganztag die Zusage erhalten, dass sie weiterhin im Aufgabenfeld wertgeschätzt und gebraucht werden und ihre pädagogische Erfahrung und Kompetenz einbringen können.

Problematisch ist, dass ausweislich der „Fachlichen Grundlagen“ die Einrichtungen des Ganztages mit Verweis auf das GaFöG i.V. mit § 45 SGB VIII unter eine Betriebserlaubnis oder eine entsprechende Aufsicht gestellt werden sollen. Dieses Erfordernis einer Betriebserlaubnis sehen wir nicht. Ein solches wird zurzeit nach dem aktuellen Erlass des Landes nicht vorausgesetzt. Der mit einem Erlaubnisverfahren verbundene unnötige Verwaltungsaufwand sollte vermieden werden. Die Wahrung des Kinderschutzes muss und kann auch auf anderem Wege sichergestellt werden. Auch seitens der Landesregierung haben wir zwischenzeitlich Signale erhalten, dass auf eine Betriebserlaubnis verzichtet werden soll. Näheres hierzu ist bislang aber nicht bekannt. Eine finale Positionierung des Landes ist jedoch dringend nötig. Sollte es bei einer Betriebserlaubnispflicht bleiben, bedarf es jedenfalls einer Konkretisierung des in den „Fachlichen Grundlagen“ in Aussicht gestellten aufwandsarmen Prüfverfahrens. Es muss geregelt werden, wie dieses Verfahren ausgestaltet werden soll und wie viel Prüfbedarf für die bereits vorhandenen Ganztagsangebote auf die Landesjugendämter und ggf. die örtlichen Jugendämter zukommen wird. Die Alternative, den Ganztag in NRW der Schulaufsicht zu unterstellen, ist entsprechend in Abwägung zu stellen. Andere Bundesländer scheinen bereits in diese Richtung zu überlegen. Entsprechende Ressourcen sind hier weder vorhanden noch eingeplant. Darüber hinaus ist noch völlig ungeklärt, wie eine pauschale Genehmigung aller am 1. August 2026 bestehenden außerunterrichtlichen Ganztagsangebote der Offenen Ganztagsschule (OGS) im Sinne des § 45 SGB VIII umgesetzt werden und wie eine Prüfung in den Folgejahren aussehen sollten.

Finanzierung

Gänzlich ungeklärt ist in den Eckpunkten die Finanzierungsfrage. Zwar sagt das Land zu, dass das bisherige Finanzierungssystem fortgeführt und um eine Finanzierungssäule des Bundes erweitert würde. Angesichts der bereits derzeit vorhandenen strukturellen Unterfinanzierung des Systems wird es deutliche Anstrengungen des Landes zur Verbesserung der Finanzierung geben müssen, um die konnexitätsrechtlichen Verpflichtungen zu erfüllen. Eltern, Kinder und Beschäftigte verlassen sich darauf, dass die Angebote des offenen Ganztages in NRW zuverlässig umgesetzt sowie finanziell auskömmlich ausgestattet werden und damit auf Dauer gesichert sind. Die Qualität im Ganztag hängt wesentlich an einer verlässlichen Personalausstattung. Pädagogische Kräfte müssen verbindliche und dauerhafte Beziehungsangebote an Kinder machen können. Das setzt personelle Kontinuität in den Ganztagsangeboten voraus. In Folge der Tarifsteigerungen im öffentlichen Dienst im Jahr 2023 verstärken sich die Refinanzierungsprobleme. Nach Einschätzung der Landesregierung sollen die im Landeshaushalt 2023 vorgesehenen 715 Mio. Euro sowie die jährliche Dynamisierung von drei Prozent dafür auskömmlich. Diese Einschätzung teilen wir nicht.

Ganz grundsätzlich hat das Land die Anforderungen des Konnexitätsprinzips umzusetzen, d.h., dass jede Mehrbelastung, die durch die Einführung des Rechtsanspruchs auf Ganztagsbetreuung entsteht, dauerhaft und dynamisiert vom Land refinanziert werden muss. Insoweit ist abermals auch an die klaren Aussagen im Koalitionsvertrag der Landesregierung (Zeilen 2987 ff.) zu erinnern:

> *„Das geplante Ausführungsgesetz wird neben inhaltlich pädagogischen Aspekten außerdem die für die Kommunen besonders relevante Finanzierung im Rahmen des geltenden Konnexitätsprinzips regeln.“*

Die Kommunen werden zu prüfen haben, ob sie ihre verfassungsrechtlich durch Art. 78 Abs. 3 Landesverfassung gegebenen Ansprüche gerichtlich durchsetzen.

Landesausführungsgesetz

Ebenfalls anders als im Koalitionsvertrag ausgeführt, fehlt es bislang an einer klaren Aussage von Seiten des Landes, dass es tatsächlich ein Landesgesetz zur Umsetzung des Rechtsanspruchs geben wird. Wir drängen seit Monaten auf eine finale Positionierung der Landesregierung. Bedauerlicherweise besteht auch im Juni 2024, zwei Jahre vor dem Inkrafttreten des Rechtsanspruchs und fast drei Jahr nach Einfügung desselben ins SGB VIII weiterhin Unklarheit darüber. Wir erwarten von der Landesregierung die umgehende Vorlage eines Gesetzesentwurfes.

Wenn das Land die Aufgabe auf die Kommunen übertragen will, bedarf es einer hinreichend bestimmten Aufgabenübertragung. Nach Einschätzung des von uns beauftragten Gutachters Prof. Dr. Hellermann, Universität Bielefeld, fehlt es daran aber bislang auf landesrechtlicher Ebene. Die bisherigen schulrechtlichen Vorgaben sind nicht hinreichend bestimmt, da diese den Umfang des Ganztagsangebots nicht festlegen. Die vorhandenen Aufgabenübertragungsnormen des AG-KJHG sind ebenfalls keine taugliche Grundlage für die Übertragung der neuen Aufgabe der Ganztagsbetreuung auf die Kommunen, weil es auch insoweit an der hinreichenden Bestimmtheit fehlt. Eine Bezugnahme auf das geltende AG KJHG stünde darüber hinaus im Widerspruch zum tatsächlichen Verhalten des Landes, das die Grundschulträger als Empfänger der Landesförderung im Zuge der zwei Förderrichtlinien über Investitionsmittel zum Ganztagsausbau adressiert. Die erforderliche Konkretisierung der Aufgabenübertragung kann nur das Land sicherstellen. Soll eine wirksame Übertragung der Aufgabe auf die Kommunen bewirkt werden, bedarf es deshalb einer neuen landesgesetzlichen Regelung der Aufgabenübertragung. Der Landesgesetzgeber muss eine landesrechtliche Ausführungsgesetzgebung beschließen, die mit der gebotenen Bestimmtheit festlegt, wer für die Aufgabe der Ganztagsbetreuung, Schulträger oder Jugendhilfeträger, zuständig sein soll.

Die schulrechtliche Verankerung des Rechtsanspruchs auf Ganztagsbetreuung ist aus folgenden wesentlichen Gründen zwingend erforderlich:

- Der Ganztagsausbau kann finanziell nicht zu Lasten der Kommunen gehen. Bildung und Förderung für Kinder sind Aufgaben, die staatlich getragen und auskömmlich finanziert werden müssen. Eine Übertragung der Aufgabe des Landes auf die Kommunen bedeutet auch, dass das Land die Finanzierungsverantwortung übernehmen muss. Gesetzlich ist dies durch die Geltung des Konnexitätsprinzips ohnehin vorgegeben (dazu oben).

- Die bislang vom Land vorgesehene Letztverantwortung für die Umsetzung des Anspruchs bei den örtlichen Jugendhilfeträgern ist v. a. im kreisangehörigen Raum mit besonderen Herausforderungen verbunden. Aufgrund des vielfachen Auseinanderfallens von Schul- und Jugendhilfeträgerschaftenn hätte dies zur Folge, dass ein Jugendhilfeträger verpflichtet wird, dem im Zweifel die tatsächlichen und rechtlichen Möglichkeiten zur Umsetzung fehlen, weil der Ganztag operativ durch gemeindliche oder Ersatzschulträger umgesetzt werden muss. Die von der Landesregierung avisierte enge Zusammenarbeit zwischen den Rechtsträgern dürfte dieser Problemstellung allenfalls teilweise begegnen, im Zweifel aber gegenüber einem Schulträger, der Kooperation verweigert, untauglich sein. Darüber hinaus entsteht erheblicher Verwaltungsaufwand, der vermieden werden sollte. Die Landesregierung selbst sieht offenbar die faktische Verantwortung bei den Grundschulträger, denn ihnen wurden die Fördermittel für den Ganztagsausbau zugewiesen.

- Die Chance für Schulträger, den *gebundenen* Ganztag rechtssicher einzuführen, muss jetzt ergriffen werden. Insbesondere in Sozialräumen mit besonderen Herausforderungen muss die Möglichkeit bestehen, das Förderangebot für Kinder auszubauen und verbindlicher zu gestalten. Der Ganztag ist eine wesentliche Chance, um die Förderung von Kindern in benachteiligten Quartieren zu ermöglichen. Diesem Umstand muss in seiner Ausgestaltung Rechnung getragen werden können.

Gerne stehen wir in der Anhörung aber auch darüber hinaus für weitere Erläuterungen und Gespräche zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen
in Vertretung

Daniela Schneckenburger
Beigeordnete
Städtetag Nordrhein-Westfalen

Dr. Kai Zentara
Beigeordneter
Landkreistag Nordrhein-Westfalen

Horst-Heinrich-Gerbrand
Geschäftsführer
Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen