

22.11.2005

## Antrag

der Fraktion der SPD

### **Einrichtung einer Enquête-Kommission „Chancen für Kinder - Rahmenbedingungen und Steuerungsmöglichkeiten für ein optimales Betreuungs- und Bildungsangebot in Nordrhein-Westfalen“**

#### **I. Ausgangssituation**

Der demographische Wandel ist in den letzten Jahren zu einem vieldiskutierten Thema auch in Nordrhein-Westfalen geworden und eine der zentralen Herausforderungen für die Entwicklung unserer Gesellschaft. Die steigende Lebenserwartung und der Rückgang der Geburten auf ein Niveau von etwa einem Drittel unter dem Generationenersatz machen den Handlungsbedarf für Nordrhein-Westfalen deutlich. Auf die demographische Entwicklung wirkt sich dabei negativ verstärkend aus, dass Eltern ihre Kinder inzwischen deutlich später bekommen, statt mit durchschnittlich 20 Jahren inzwischen eher mit 30 Jahren. So kommen heute auf einen Zeitraum von 60 Jahren nur zwei Generationen, während es noch Mitte des letzten Jahrhunderts drei Generationen waren.

Bislang hat sich die gesellschaftliche und politische Debatte über den demographischen Wandel sehr stark beschränkt auf die Frage des Umgangs mit seinen unausweichlichen Folgen für die Finanzierung des sozialen Sicherungssystems. Um der demographischen Entwicklung entgegenzuwirken, gibt es neben der ansteigenden Migrationsentwicklung (vor dem Hintergrund der Globalisierung und internationalen Zusammenarbeit) allerdings nur einen überzeugenden Ansatz: eine Politik, die eine aktive Förderung der Geburtensteigerung zum Ziel hat. Kern einer solchen Politik ist die Familien- und Bildungspolitik, die zweifellos zu den Kernkompetenzen des Landes gehört.

Es müssen Konzepte entwickelt werden, die Familien verlässliche Optionen zur Realisierung von Lebensplänen geben und für Frauen und Männer die Balance von Erwerbsarbeit und Familie ermöglichen. Familienpolitik hat darüber hinaus die Aufgabe, die geeigneten Rahmenbedingungen zu schaffen, um Familien bei der Erziehung von Kindern zu unterstützen. Vor diesem Hintergrund hat die Sachverständigenkommission des 7. Familienberichtes folgende Anforderung formuliert: *„Ziel einer nachhaltigen Familienpolitik ist es, jene sozialen, wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen zu schaffen, die es der nachwachsenden Generation ermöglichen, in die Entwicklung und Erziehung von Kindern zu investieren,*

Datum des Originals: 22.11.2005/Ausgegeben: 22.11.2005

Die Veröffentlichungen des Landtags Nordrhein-Westfalen sind einzeln gegen eine Schutzgebühr beim Archiv des Landtags Nordrhein-Westfalen, 40002 Düsseldorf, Postfach 10 11 43, Telefon (0211) 884 - 2439, zu beziehen. Der kostenfreie Abruf ist auch möglich über das Internet-Angebot des Landtags Nordrhein-Westfalen unter [www.landtag.nrw.de](http://www.landtag.nrw.de).

*Generationensolidarität zu leben und Fürsorge für andere als Teil der eigenen Lebensperspektive zu interpretieren.“*

Im internationalen Vergleich wird deutlich, dass Investitionen in eine lückenlose Betreuungskette ab dem ersten Lebensjahr Zukunftsinvestitionen sind. In Nordrhein-Westfalen stellt sich die Situation im vorschulischen Bereich wie folgt dar: Im Bereich der Drei- bis Sechsjährigen wird mit 550.171 Plätzen und einem Versorgungsgrad von derzeit 99,1 Prozent der Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz seit Jahren erfüllt. Der Anteil der Ganztagsplätze am Gesamtangebot beträgt hier mit 167.912 Plätzen 27,5 Prozent. Für Unterdreijährige stehen dagegen insgesamt nur 38.000 Betreuungsplätze in Kindertageseinrichtungen, in der Tagespflege oder in Spielgruppen zur Verfügung, das entspricht einer Versorgungsquote von rund 8 Prozent (alle Zahlen 2002).

Über diese partielle Unterversorgung hinaus sind auch vor dem Hintergrund der steigenden Erwerbsquote von Frauen und der Ausdifferenzierung der konkreten Arbeitszeitmodelle die bisherigen Angebote der Halbtagsbetreuung jedoch nicht mehr ausreichend. In einer jüngst veröffentlichten Untersuchung hat das Institut für Arbeit und Technik (IAT) dargelegt, dass u.a. die fehlende Flexibilität von Öffnungszeiten beklagt wird. So hat über die Hälfte der Erwerbstätigen der in der Studie befragten Mütter zumindest zeitweise am späten Nachmittag, ein Drittel am Abend, ein Sechstel nachts und ein gutes Viertel am frühen Morgen gearbeitet. Die Hälfte der Frauen arbeitet darüber hinaus auch samstags und ein knappes Drittel sonntags. Schließlich gibt es noch die Gruppe derjenigen Beschäftigten, die nur teilweise von atypischen Arbeitszeiten betroffen sind. Auch wenn nicht für alle diese Arbeitszeiten in gleichem Umfang Betreuungsmöglichkeiten nachgefragt werden, so steigt doch der Bedarf an atypischen Betreuungszeiten und vor allem die flexible Inanspruchnahme dieser Angebote.

Die zweite Säule einer optimalen Unterstützung von Familien stellt ein gutes Bildungsangebot für ihre Kinder dar. Niemand kann sein Wissen vererben, deshalb muss jeder neu geborene Mensch in seiner Entwicklung in Familie und in öffentlichen Einrichtungen nach seinen individuellen Fähigkeiten in die Gesellschaft und in das Wissen hineinwachsen.

Oberstes Ziel einer solchen Bildungspolitik muss die Verwirklichung von sozialer Gerechtigkeit, Integration und Chancengleichheit sein. In einer Zeit, in der es mehr denn je von der Bildung jedes Einzelnen abhängt, ob das eigene Leben gelingt, haben alle Kinder und Jugendlichen Anspruch auf einen uneingeschränkten Zugang zur Bildung und auf bestmögliche individuelle Förderung. Das bedeutet: Benachteiligungen beim Zugang zu Bildung müssen weiter abgebaut und die Bildungsbeteiligung weiter erhöht werden. Denn ein in der Breite und in der Spitze hohes Bildungsniveau ist Voraussetzung für soziale Gerechtigkeit und Innovation.

Die Qualität und das Angebot der Bildungs-, Erziehungs- und Betreuungsarbeit in den Grundschulen und perspektivisch in der Sekundarstufe I beeinflusst Eltern bei ihrer Wohnortwahl. Darüber hinaus müssen sich die Schülerinnen und Schüler von heute als Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer von morgen den gestiegenen Anforderungen einer hochtechnisierten und spezialisierten Arbeitswelt stellen. Bildung ist damit die Schlüsselqualifikation für die Wahrnehmung der Zukunftschancen von Kindern und ist damit auch eine der Rahmenbedingungen für die Realisierung des Kinderwunsches von Eltern.

Um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf flächendeckend zu ermöglichen, gewinnen Ganztagsangebote an Schulen zunehmend an Bedeutung. Die Ausweitung von Ganztagsangeboten dient außerdem dem Ziel, die Rhythmisierung des Schultages zu optimieren, mehr Zeit für individuelle Förderung zu ermöglichen und insbesondere um Kinder aus bildungsfernen Schichten besser zu unterstützen.

Mit der Offenen Ganztagsgrundschule ist in Nordrhein-Westfalen ein Erfolgsmodell etabliert worden, mit dem es innerhalb von zwei Jahren gelang, über 70.000 neue Ganztagsplätze zu schaffen. In der Sekundarstufe haben wir in Nordrhein-Westfalen schon heute über 400 all-gemeinbildende (gebundene) Ganztagsschulen, neben 210 Gesamtschulen auch 147 Hauptschulen sowie 28 Gymnasien und 22 Realschulen. Ferner arbeiten 193 Sonderschulen in Ganztagsform. Ergänzend kommen folgende Angebote hinzu:

- „Schule von acht bis eins“ (ca. 5.000 Gruppen)
- „Dreizehn Plus im Primarbereich“ (ca. 1.100 Gruppen)
- „Dreizehn Plus in der Sekundarstufe I“ (ca. 1.700 Gruppen)
- „Schülertreffs in Tageseinrichtungen (ca. 6.000 Plätze)
- „Silentien“ / Hausaufgabenbetreuung (ca. 2.200 Gruppen)

Nordrhein-Westfalen verfügt somit über ein beachtliches Angebot an Ganztagsplätzen und steht im Vergleich zu anderen Bundesländer sehr gut da. Dennoch besteht weiterer Handlungsbedarf, sowohl im Grundschulbereich, als auch an allen weiterführenden Schulformen.

Insgesamt ergeben sich in der Bildungspolitik neue Herausforderungen, die in der bildungs-politischen Debatte Berücksichtigung finden müssen. Hierbei muss insbesondere ein Thema in den Blick genommen werden, das in den bisherigen bildungspolitischen Debatten weitgehend vernachlässigt wurde: Die Bildungsfinanzierung. So stellt Klaus Klemm z.B. fest: *„Deutschland widmet einen eher geringen Teil seines nationalen Wohlstandes dem Aufgabenfeld Bildung; Deutschland konzentriert seine Bildungsaufgaben stärker als andere Länder auf Personalausgaben - und dies weniger zugunsten eines großen Personalvolumens und mehr zugunsten vergleichbar höherer Gehälter; Deutschland verfolgt beim Einsatz seiner ökonomischen Ressourcen eine Ausgabenstrategie, die ältere Bildungsteilnehmer - erheblich mehr, als dies in anderen Ländern geschieht - bevorzugt (...)*“ Kurz gefasst: Wir geben im internationalen Vergleich zuwenig für Bildung aus, haben sehr hohe Personalausgaben und investieren zuwenig in Kindergarten und Grundschule.

Hinzu kommt, dass wir die Heterogenität der öffentlichen Aufgaben und Zuständigkeiten von Land und Kommunen im Elementar- und Schulbereich auf den Prüfstand stellen müssen. Mit der Etablierung der Offenen Ganztagsgrundschule ist z.B. deutlich geworden, dass die Trennungslinie zwischen inneren und äußeren Schulangelegenheiten verwischt und neue Antworten gesucht werden müssen.

## II. Zielsetzung

Um zu erkennen, welche Notwendigkeiten und Möglichkeiten sich vor dem Hintergrund gegebener Ressourcen insgesamt für Nordrhein-Westfalen ergeben, hat die Enquête-Kommission „Chancen für Kinder – Rahmenbedingungen und Steuerungsmöglichkeiten für ein optimales Betreuungs- und Bildungsangebot in Nordrhein-Westfalen“ das Ziel,

- notwendige Elemente einer verlässlichen Betreuungskette vom ersten Lebensjahr bis zum Ende der Sekundarstufe I darzustellen,
- die Aufgabenverflechtung und Ressourcenverteilung zwischen Land, Kommunen, Trägern und Familien aufzuarbeiten,
- verschiedene Möglichkeiten der Steuerung und die damit verbundenen Finanzierungsmodelle darzustellen,
- und der Politik entsprechende Handlungsempfehlungen für einen effizienten und zielgerichteten Mitteleinsatz zu unterbreiten.

### III. Fragestellung

Ausgangspunkt für die Überprüfung konkreter Alternativen zu den bestehenden Angeboten ist eine sorgfältige Bestandsaufnahme und Analyse folgender Punkte:

- Bevölkerungsentwicklung der Kinder und Jugendlichen in NRW bis 2020 bezogen auf die einzelnen Städte und bis 2040 landesweit
- rechtliche Rahmenbedingungen der Familien- und Bildungspolitik
- Finanzströme in der Familien- und Bildungspolitik auf kommunaler und landespolitischer Ebene

Darauf aufbauend sollen folgende Fragestellungen geprüft werden:

#### a) Elementarbereich

- Wie kann die Finanzierung von Betreuungsangeboten besser an die demographische Entwicklung angepasst werden?
- Welche konkreten Angebote muss ein verlässliches und den differenzierten Ansprüchen der Eltern entsprechendes Betreuungssystem beinhalten?
- Wie teuer wäre ein Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz ab dem ersten Lebensjahr für alle Kinder – sowohl in einer Kindertageseinrichtung wie in der Tagespflege?
- Wäre zur nachhaltigen Verbesserung von Bildungsbiographien eine Kindergartenpflicht wünschenswert?
- Unter welchen Bedingungen ließe sich eine Kindergartenpflicht einführen?
- Ist die „Gebührenentwicklung“ gerecht (Beispiel: Kindergarten, Offener Ganzttag, gebundene Ganztagschule)?
- Welche Möglichkeiten der Pauschalierung von Kosten gibt es für das Land?
- Welche Perspektiven verspricht eine Kommunalisierung der Ressourcensteuerung in der Versorgung von Betreuungsangeboten?
- Inwiefern können (auch bei kommunalisierter Steuerung) landeseinheitliche Ziele verfolgt und nachhaltig gesichert werden?

#### b) Primar- und Sekundarbereich

- Welche Auswirkungen hat die demographische Entwicklung auf das nordrhein-westfälische Bildungssystem und dessen Finanzierung?
- Wie hoch sind die finanziellen Aufwendungen pro Kopf in den verschiedenen Schulformen differenziert nach Jahrgangsstufen?
- Wie teuer wäre ein Rechtsanspruch auf ein durchgängiges Ganztagsangebot im Primar- und Sekundarbereich?
- Welche Voraussetzungen müssen für eine Bildungsfinanzierung geschaffen werden, die insbesondere die kommunale Verantwortung für die Feinsteuerung der Ressourcen stärkt?
- Welche Handlungsstrategien müssen für eine „kompensatorische Bildungspolitik“ entwickelt werden (Stichwort „Ungleiches ungleich behandeln“)?

Darüber hinaus sollen im Überschneidungsbereich der beiden Handlungsfelder folgende Fragestellungen untersucht werden:

- Wie kann eine nachhaltige Verbesserung der Ausbildung und der Qualität in der Elementarpädagogik finanziert werden?
- Welche Rahmenbedingungen können Familien- und Bildungspolitik schaffen, um eine frühzeitige und nachhaltige Verantwortung der Familie für die Bildungsbiographie zu stärken?
- Wie können Elementar- und Primarpädagogik stärker miteinander verzahnt werden, um die Ziele der Bildungspolitik stärker als bisher erreichen zu können?

#### **IV. Beschluss**

Der Landtag setzt eine Enquête-Kommission nach § 57 der Geschäftsordnung des Landtags ein, in der die Fraktionen nach Maßgabe des § 57 Abs. 2 Geschäftsordnung vertreten sind.

Der Enquête-Kommission werden für die Dauer ihrer Tätigkeit sowie für ihre Vor- und Nacharbeiten bis zur Entscheidung des Parlaments jeweils zwei Mitarbeiterinnen/Mitarbeiter des höheren oder des gehobenen Dienstes und eine Schreibkraft zur Verfügung gestellt. Den Fraktionen werden die Kosten für eine Mitarbeiterin oder einen Mitarbeiter des höheren Dienstes und die Kosten in halber Höhe für eine Schreibkraft erstattet und entsprechende technische Ausstattungen und Büroräume zur Verfügung gestellt.

Die Enquête-Kommission kann Expertinnen und Experten anhören, Forschungsaufträge erteilen und Studienfahrten bzw. Ortsbesichtigungen oder Projektforschungen durchführen. Die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen sind im Haushalt zu schaffen.

Hannelore Kraft  
Carina Gödecke  
Britta Altenkamp  
Birgit Fischer  
Ralf Jäger  
Ute Schäfer

und Fraktion