



Schriftliche Stellungnahme zum Antrag der Fraktion der FDP, Drucksache 16/8830:

„Kooperationsverbot im Grundgesetz aufheben und Finanzierung des Ganztags zum Projekt des Gesamtstaats machen – Rechtsanspruch auf einen Ganztagschulplatz bis 2020 einführen“

Zuziehung von Sachverständigen, Sitzung des Ausschusses für Schule und Weiterbildung des Landtags Nordrhein-Westfalen am 24.02.2016

Im Antrag der FDP (Drucksache 16/8830) werden zwei Hauptforderungen gestellt:

- Zum einen soll bis zum Jahr 2020 ein **Rechtsanspruch** auf einen Ganztagsplatz in der Primarstufe und der Sekundarstufe I eingeführt werden.
- Zum anderen soll das so genannte **Kooperationsverbot** im Grundgesetz auch für den Schulbereich aufgehoben werden, so dass dem Bund ein schulpolitisches Finanzierungsprogramm erlaubt ist.

Zum **Rechtsanspruch**:

Im Antrag wird explizit auf den Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz ab dem vollendeten ersten Lebensjahr im Bereich der frühkindlichen Bildung und Betreuung hingewiesen, der zum 1. August 2013 scharf gestellt wurde nach einer mehrjährigen Übergangszeit.

Auch wenn es sich nicht um einen Rechtsanspruch auf einen Ganztagsplatz handelt, wie im Antrag formuliert (S. 2), so ist doch der Verweis auf den Kindertagesbetreuungsbereich angesichts des Volumens wie auch der Dynamik des Ausbaus an entsprechenden Plätzen richtig. Man muss davon ausgehen, dass es diesen Ausbau ohne das „Damoklesschwert“ des individuellen Rechtsanspruchs nicht bzw. nicht in diesem Umfang gegeben hätte.

Zugleich ist der Verweis auch hinsichtlich der Schwachstellen, die bei der Umsetzung zu Tage getreten sind, hilfreich: Es wurden zwar zahlreiche neue Plätze geschaffen, aber in der Realität zeigen sich vor allem zwei große und problematische Baustellen, die man bei einem entsprechenden Ganztagsrechtsanspruch auch im Schulbereich erwarten müsste, wenn man nicht entsprechend gesteuert:

- Auf der einen Seite wird zutreffend ein Auseinanderfallen des im Bundesrecht (SGB VIII) verankerten individuellen Rechtsanspruchs und der damit verbundenen Kostenträgerschaft, die im Wesentlichen bei den Kommunen, den Bundesländern (und bundesländerspezifisch sehr unterschiedlich) bei den Eltern liegt, beklagt. Nicht nur mit einem möglichen (finanzverfassungsrechtlichen) Blick auf Konnexitätsanforderungen, sondern auch und gerade aus der volkswirtschaftlichen wie auch fiskalischen Perspektive einer korrekten Abbildung der Kosten-Nutzen-Relationen wäre eine regelgebundene anteilige Finanzierung der laufenden Betriebskosten der Kindertageseinrichtungen (und der häufig vergessenen Kindertagespflege) zwingend erforderlich.¹ Der Bund beteiligt sich zwar am Ausbau der Betreuungsangebote (vor allem im investiven Bereich) und mittlerweile auch formal in einem allerdings zu geringen Anteil an den Betriebskosten, aber angesichts der verfassungsrechtlichen Vorgabe, keine direkten Finanzbeziehungen zu den Kommunen unterhalten zu dürfen, wurde diese Kostenbeteiligung über den üblichen Weg einer entsprechenden Veränderung der Umsatzsteuerverteilungspunkte und damit über die Länderhaushalte realisiert. Aus fachpolitischer Sicht ist der entscheidende doppelte Nachteil darin zu sehen, dass es zum einen keine Regelbindung der Bundesmittel gibt, zum anderen ist nicht garantiert, dass das Geld „unten“ auch wirklich vollständig ankommt.
- Auf der anderen Seite wird ebenfalls zutreffend für den Bereich der frühkindlichen Bildung und Betreuung beklagt, dass die Art und Weise der Umsetzung hinsichtlich zentraler Merkmale der Strukturqualität aufgrund des Mangels an klaren Qualitätsvorgaben eine enorme Streubreite zwischen den Bundesländern und selbst innerhalb dieser aufweist. Damit besteht natürlich die Gefahr bzw. Wahrscheinlichkeit einer Quantitätsrealisierung auf Kosten der Qualität.

¹ Vgl. hierzu mit einem konkreten Umsetzungsvorschlag Sell, Stefan: Die Finanzierung der Kindertagesbetreuung vom Kopf auf die Füße stellen. Das Modell eines „KiTa-Fonds“ zur Verringerung der erheblichen Unter- und Fehlfinanzierung der

Zur Forderung einer Aufhebung des Kooperationsverbots im Schulbereich:

Insofern ist die im Antrag aufgeführte Verknüpfung einer Aufhebung des Kooperationsverbots im Schulbereich (mit dem einen Ziel einer Ermöglichung eines auf Dauer gestellten Finanzierungsprogramms für den Bund) *und* eine Annäherung an vergleichbare Qualitätsstandards zur Personal- und Sachausstattung durch die Definition eines „Qualitätsrahmens“ etwa zur Personalausstattung seitens des Bundes (in Absprache mit den Ländern) von zentraler Bedeutung, um einen Teil der Fehler bei der Umsetzung des Rechtsanspruchs im Bereich der Kindertagesbetreuung zu vermeiden.

Eine solche Verknüpfung ist eine unabdingbare Voraussetzung für eine fachlich vertretbare Umsetzung eines bis 2020 einzuführenden Rechtsanspruchs auf Ganzttag im Primarschul- und Sekundarschul I-Bereich.

Generell gilt (nicht nur) aus Sicht des Verfassers, dass die Implementierung des Kooperationsverbotes im Grundgesetz im Jahr 2006 ein Fehler allererste Güte war. Wenn auch der konzeptionelle Hintergrund dafür sicher nicht von vornherein zu verwerfen war und ist, also die Entflechtung der Zuständigkeiten und der damit verbundenen Finanzierungsverantwortung, so musste bekanntlich bereits kurz nach der Verankerung im Grundgesetz mit dem Hochschulpakt I (mittlerweile III) der Bund in die faktische Finanzierungsverantwortung im Hochschulbereich einsteigen, weil die Bundesländer den notwendigen Ausbau der Studienplätze offensichtlich nicht allein zu stemmen in der Lage waren (und sind).

Darüber hinaus gilt angesichts der zahlreichen Interdependenzen zwischen den Bildungs- und Betreuungsinvestitionen auf allen Ebenen des Systems und gesamtgesellschaftlichen Aspekten bis hin zu Wirtschaftswachstum oder Einnahmen der (umlagefinanzierten) Sozialversicherungen die Erkenntnis, dass eine Trennung der Zuständigkeiten zwischen den unterschiedlichen föderalen Ebenen nicht wirklich logisch daherkommt. Ganz im Gegenteil spricht vieles für eine koordinierte Vorgehensweise bei Ausgestaltung und dann auch Finanzierung der Bildungs- und Betreuungsinfrastruktur.

- Die 2014 vereinbarte Grundgesetzänderung des Artikel 91b zur Aufhebung des Kooperationsverbotes im Hochschulbereich² scheint nur auf den ersten Blick eine deutliche Verbesserung der selbst verschuldeten Situation einer „Kooperationsblockade“ im Gefolge der Umsetzung der Ergebnisse der Föderalismuskommission zu sein. Die nach mühsamen Debatten innerhalb der Großen Koalition vereinbarte Neufassung des Artikel 91b³ ermöglicht es nunmehr, dass nicht mehr nur punktuelle „Vorhaben“, sondern auch wieder „Einrichtungen der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen“ von Bund und Ländern gemeinsam gefördert werden dürfen – und das dauerhaft. Auch an dieser Stelle wurde erneut von vielen als Kritik vorgetragen, dass die Einsicht in die Fragwürdigkeit des Kooperationsverbots nicht ausreicht, um den eigentlich notwendigen Schritt zu tun: Eine Aufhebung für alle Bereiche des Bildungssystems, denn mit der Kompromiss-Lösung der Großen Koalition wird lediglich der Hochschulbereich privilegiert, aber sowohl der Schul- wie auch der frühkindliche Bildungs- und Betreuungsbereich bleiben weiterhin unter dem Dach des verfassungsrechtlichen Kooperationsverbotes. Das macht keinen Sinn – aus einer bildungsökonomischen Perspektive mit Blick auf die positiven gesamtgesellschaftlichen Externalitäten spräche beispielsweise am meisten für eine Mischfinanzierung im frühkindlichen Bildungs- und Betreuungsbereich.

2 Vgl. dazu Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91b), Bundestags-Drucksache 18/2710 vom 02.10.2014.

3 Art. 91 b Satz 1 GG lautet jetzt: „Bund und Länder können auf Grund von Vereinbarungen in Fällen überregionaler Bedeutung bei der Förderung von Wissenschaft, Forschung und Lehre zusammenwirken. Vereinbarungen, die im Schwerpunkt Hochschulen betreffen, bedürfen der Zustimmung aller Länder. Dies gilt nicht für Vereinbarungen über Forschungsbauten einschließlich Großgeräten.“

Vor diesem Hintergrund wird nicht nur das Anliegen einer Aufhebung des Kooperationsverbots im Grundgesetz für den Schulbereich, wie im vorliegenden Antrag ausgeführt, unterstützt, sondern darüber hinaus wird dringend dafür plädiert, dabei nicht den Bereich der frühkindlichen Bildung und Betreuung zu vergessen.

Aus einer grundsätzlichen Perspektive muss natürlich darauf hingewiesen werden, dass eine Aufhebung des Kooperationsverbots im Schulbereich dazu führen würde und muss, dass der Bund nicht nur Finanzmittel für den Ausbau der Ganztagschulplätze zur Verfügung stellen würde, sondern auch gestaltend in die Verwendung dieser Mittel eingreifen will. Das erklärt zugleich auch einige der massiven Vorbehalte gerade auf der Länderebene gegen die Ermöglichung von Mischfinanzierungsmodellen. Das ist aber der Preis, den man für eine dauerhafte Mitfinanzierung seitens des Bundes zu zahlen hat.

Aus der Perspektive des Bundes wird eine Sollbruchstelle die Sicherstellung der aufgabenbezogenen Verwendung der Mittel sein. Für den Kita-Bereich wurde die Umsetzung dieses berechtigten Anliegens mit der Konstruktion eines „KiTa-Fonds“ zur Diskussion gestellt (vgl. Fußnote 1). Angesichts der allgemein bekannten Mittelknappheit in den Haushalten muss sichergestellt werden, dass die Finanzmittel zweckgebunden eingesetzt werden und möglichst transparent bis auf die Ebene der einzelnen Schulen und ihrer Angebote durchgereicht werden.

Zur geforderten **Wahlfreiheit**:

Die im Antrag geforderte Wahlfreiheit der Eltern ist grundsätzlich nicht zu kritisieren und nachvollziehbar. Wie so oft steckt der Teufel im Detail, hier insbesondere in der Frage der Schulplanung und des Managements auseinanderlaufender Bedarfe. Nicht nur aus einer organisations- und managementbezogenen Perspektive, sondern auch mit guten pädagogischen Argumenten kann man für einen flächendeckenden Ganztagsplädieren, vor allem dann, wenn es um eine „echte“ konzeptionelle Weiterentwicklung des tradierten Modells der Halbtagschule gehen soll. Mitbedacht werden müssen auch mögliche und ja bereits auch beobachtbare soziale Segmentierungsprozesse bei Wahlfreiheit zwischen dem klassischen Modell und der Ganztagschule.

Wenn aber wie im Antrag ausgeführt die Wahlfreiheit der Eltern bestehen bleiben soll, dann resultieren daraus zumindest in manchen Regionen teilweise unlösbare Schulplanungsaufgaben, die man nicht wegdiskutieren kann und sollte. Ob nun offene Ganztagsformen oder „flexiblere Ausgestaltungsmöglichkeiten für die Schulen (S. 3) – das kann im Detailfall zu erheblichen Organisationsproblemen führen, wenn beispielsweise bestimmte Mindestmengen nicht erreicht werden (können).

Zur Forderung nach einer **Bundesratsinitiative der Landesregierung**:

Diese Forderung kann im Kontext der bisherigen Ausführungen nur unterstützt werden – allerdings wenn, dann nicht im Sinne einer Verlängerung des bisherigen „Flickwerk-Ansatzes“ (erst generelles Kooperationsverbot, dann wieder die Teil-Abschaffung, diese aber nur für den Hochschulbereich und möglicherweise in einem nächsten Schritt auch für den Schulbereich), sondern unter ausdrücklicher Berücksichtigung des frühkindlichen Bildungs- und Betreuungsbereichs.