

Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Nordrhein-Westfalen



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

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

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
18/2017**

A04, A15

Stellungnahme zum Erlass „Offene Ganztagschulen sowie außerunterrichtliche Ganztags- und Betreuungsangebote im Primarbereich“ Vorlage 18/2781, Anhörung des Ausschusses für Familie, Kinder und Jugend am 06.11.2024
Ihr Zeichen: A04 - OGS-Erlass - 06.11.2024

30.10.2024

Sehr geehrter Herr Jörg,
sehr geehrte Damen und Herren,

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

zunächst bedanken wir uns für die Möglichkeit der Stellungnahme zum o. g. Erlass und die Einladung zur diesbezüglichen Anhörung im Ausschuss für Familie, Kinder und Jugend am 06.11.2024.

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

Wir durften bereits wiederholt auf die bildungspolitische Bedeutung der Umsetzung des Rechtsanspruchs auf Ganztagsförderung für Kinder im Primarbereich und die damit einhergehenden Herausforderungen und bedeutenden Aspekte für die Kommunen hinweisen. Insoweit nehmen wir Bezug auf unsere Stellungnahmen im Rahmen vorangegangener Anhörungen Ihres Ausschusses (vgl. u. a. Stellungnahme [18/1589](#) zum 25.06.2024, Stellungnahme [18/1068](#) zum 28.11.2023) samt dem von uns bereits vorgelegten [Positionspapier](#).

Städte- und Gemeindebund NRW
Claus Hamacher
Beigeordneter
Telefon 0211 4587-220
Claus.Hamacher@kommunen.nrw
Kaiserwerther Straße 199 - 201
40474 Düsseldorf
www.kommunen.nrw
AktENZEICHEN: 42.6.1-007/002

Wir freuen uns ergänzend mit Blick auf den vorgelegten Erlass der Landesregierung zum Ganztagsanspruch im Primarbereich aus kommunaler Sicht ausführen zu dürfen:

A. Allgemeine Anmerkungen

I. Zur Notwendigkeit eines Landesausführungsgesetzes

Der vom Landekabinett am 02.07.2024 beschlossene Erlass hat bei den Kommunen zu erheblichen Irritationen geführt. Der damit verbundene Verzicht auf

eine gesetzliche Regelung widerspricht nicht nur den vielfältigen mündlichen Ankündigungen und den Festlegungen im NRW-Koalitionsvertrag (Zeilen 2964ff.). Er wird auch den verfassungsrechtlichen Erfordernissen (vgl. das [Rechtsgutachten zu Verfassungsrechtlichen Problemen der Verankerung der Aufgabe der Ganztagsbetreuung im Grundschulalter im SGB VIII](#) von Herrn Prof. Dr. Johannes Hellermann, Universität Bielefeld) nicht gerecht.

Wenn die Kommunen die rechtsanspruchserfüllende Ganztagsbetreuung im Grundschulalter nach dem SGB VIII übernehmen sollen, bedarf es einer hinreichend bestimmten gesetzlichen Aufgabenübertragung durch das Land. Daran fehlt es bislang. Insbesondere sind die vorhandenen Regelungen des AG-KJHG zu unbestimmt und daher keine taugliche Grundlage für die vom Land unterstellte – und im Erlass interessanterweise nicht näher rechtlich begründete – „Gewährleistungsverpflichtung“ der örtlichen Jugendhilfeträger.

Nach der vom Bundesverfassungsgericht (BVerfG) entwickelten und in ständiger Rechtsprechung ausgeprägten Wesentlichkeitslehre muss der Gesetzgeber staatliches Handeln in grundlegenden Bereichen durch ein förmliches Gesetz legitimieren und alle wesentlichen Entscheidungen selbst treffen¹. Der vorliegende Erlass betrifft in vielfacher Hinsicht die Verhältnisse von Schülern, Eltern, Lehrern, Einrichtungsträgern, Kommunen und weiteren, auch in grundrechtlich bzw. verfassungsrechtlich geschützten Aspekten. Es ist Aufgabe des Landtages, diese Materie selbst durch Gesetz zu regeln.

II. Dysfunktionale Zuständigkeitsregelung

Der vorliegende Erlass geht davon aus, dass den örtlichen Jugendhilfeträgern die „Gewährleistungsverpflichtung“ bzw. „Erfüllungsverantwortung“ obliegt. Woraus das genau folgen soll, wird im Erlass nicht dargestellt. Dies hätte v. a. im kreisangehörigen Raum aufgrund des vielfachen Auseinanderfallens von Schul- und Jugendhilfeträgerschaften erhebliche Probleme zur Folge, auf die wir bereits seit geraumer Zeit hingewiesen haben. So würde ein Jugendhilfeträger „verpflichtet“, obwohl diesem im Zweifel die tatsächlichen und rechtlichen Möglichkeiten zur Umsetzung fehlen, weil der Ganztagsoperativ durch öffentliche oder Ersatzschulträger umgesetzt werden soll und muss. Die von der Landesregierung avisierte enge Zusammenarbeit zwischen den Aufgabenträgern kann dieser Problemstellung allenfalls dann teilweise begegnen, wenn alle Beteiligten guten Willens sind und tatsächlich über die erforderlichen Ressourcen verfügen. Begünstigte der finanziellen Investitionsförderung zum Ausbau des Ganztagsangebots sind jedoch allein die Schulträger.

Diese Widersprüchlichkeit findet sich bereits in der Vorbemerkung, in der ausgeführt wird, dass es sich bei der offenen Ganztagschule und sonstigen außerunterrichtlichen Angeboten um „freiwillige Angebote“ handle, die „in das Ermessen des Schulträgers gestellt sind“. Sie setzt sich insofern fort, als über die Einrichtung einer offenen Ganztagschule der Schulträger im Einvernehmen mit dem öffentlichen Jugendhilfeträger (Nummer 4.2), über weitere außerunterrichtliche Ganztags- und Betreuungsangebote der Träger des Angebots im Einvernehmen mit der Schule ganz ohne Beteiligung des Jugendhilfeträgers (Nummer 4.3) entscheiden soll.

Diese Widersprüchlichkeiten können auch durch die vorgesehenen Regelungen zur Kooperation und Abstimmung zwischen den Schul- und öffentlichen Jugendhilfeträgern (Abstimmung der Schulentwicklungs- und Jugendhilfeplanung, Nummer 4.1; Kooperationsvereinbarung zur Zusammenarbeit zwischen Schulträger, Schule und außerschulischem Träger unter Beteiligung des öffentlichen Jugendhilfeträgers, Nummer

¹ BVerfGE 49, 89 (126); 111, 191 (217); vgl. zusammenfassend: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Kriterien der Wesentlichkeitslehre des Bundesverfassungsgerichts Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 152/19, <https://www.bundestag.de/resource/blob/655254/1764b49aa3c85458a840652cf134e031/WD-3-152-19-pdf-data.pdf>

6.5; Schulaufsicht und der Träger der öffentlichen Jugendhilfe sollen die Entwicklungsprozesse „von Schulen, Trägern und Kommunen“ unterstützen, Nummer 2.3; alle Beteiligten sollen „*vertrauensvoll zusammenarbeiten*“, Nummer 6.8) nicht zufriedenstellend aufgelöst werden. Denn hierin findet sich keine Erklärung, wer im Ergebnis vor Ort die Federführung für die Umsetzung der Ganztagsschule übernehmen soll. Auch ob und welche Konsequenzen folgen, wenn die Kooperation nicht funktioniert, wird nicht ausgeführt. Entsprechende Unklarheiten gehen im Ergebnis zulasten der Angebote und somit zulasten der Kinder.

An dieser Stelle ist noch einmal darauf hinzuweisen, dass eine eindeutige, schulgesetzliche Aufgabenzuweisung an die Schulträger die sich jetzt zwangsläufig ergebenden und häufig konfliktbeladenen Abstimmungsnotwendigkeiten, insbesondere im kreisangehörigen Raum, vermieden hätte. Solange es sich bei der OGS und sonstigen außerunterrichtlichen Angeboten um „*freiwillige Angebote*“ des Schulträgers handelt, ist es juristisch höchst fragwürdig, im Erlasswege (!) Einvernehmensgebote verankern zu wollen, die massiv in die Entscheidungshoheit der kommunalen Schulträger eingreifen. Auch an dieser Stelle zeigt sich, dass das Land schlicht das falsche Instrument wählt – es bedürfte einer gesetzlichen Regelung.

III. Fehlen einer konnexitätsrechtlichen Folgenabschätzung und Belastungsausgleichsregelung

Der Verzicht auf eine gesetzliche Regelung ist einzig und allein auf den Versuch zurückzuführen, die konnexitätsrechtlichen Folgen einer Regelung per Gesetz oder Rechtsverordnung, die Art. 78 Absatz 3 Landesverfassung vorsieht, zu vermeiden. Zentraler Faktor für die gelingende Umsetzung des Ganztagsanspruchs ist jedoch eine angemessene Finanzierung der kommunalen Aufgabenerfüllung. Bereits jetzt ist eine erhebliche strukturelle Unterfinanzierung des Ganztags zu konstatieren. Die durch den Bund zur Verfügung gestellten Finanzmittel reichen bei weitem nicht aus. Sollten Bund und Land hier nicht deutlich nachsteuern, ist mit erheblichen finanziellen Verwerfungen und einem „Ganztag nach Kassenlage“ zu rechnen.

IV. Zustandekommen des Erlasses und Fragen zu seiner Rechtswirksamkeit

Nachdem wir im Laufe des Jahres 2023 mehrfach die Notwendigkeit unserer Einbindung in die Erarbeitung der Umsetzungsregelungen zu § 24 Absatz 4 SGB VIII n. F. angemahnt hatten, wurden im Herbst 2023 und über den Jahreswechsel verschiedene Gesprächsrunden mit beiden – in „doppelter Federführung“ zuständigen – Fachministerien geführt, die bei uns den Eindruck erweckt haben, dass tatsächlich eine intensive Einbindung der kommunalen Perspektive gewünscht war. Diese Kooperation wurde allerdings ab etwa Februar/März weitgehend eingestellt und allenfalls sporadisch über die weiteren Aktivitäten der Landesregierung berichtet. Der nun gegenständliche Erlass wurde mit uns praktisch nicht vorerörtert, sondern erst unmittelbar vor dem Kabinettsbeschluss am 02.07.2024 in groben Zügen erläutert. Eine ordnungsgemäße Beteiligung im Sinne von § 35 GGO, § 77 SchulG, §§ 7 und 8 KonnexAG stellt dies nicht ansatzweise dar.

Unklar ist auch, ob und welche Rechtswirkungen der Erlass, der – soweit ersichtlich – noch nicht offiziell durch die Ministerien in ihren jeweiligen Verkündungsorganen publiziert worden ist, indes auf der Website des Schulministeriums unter <https://www.schulministerium.nrw/ganztag-im-primarbereich> verlinkt wurde, derzeit bzw. in Zukunft haben soll bzw. ob er noch verändert werden könnte. Insoweit liegen nur unverbindliche mündliche Auskünfte vor, wonach dies nicht ausgeschlossen sei.

Die im Frühjahr eingestellten Gespräche sollen nun in der ersten Dezember-Hälfte wiederaufgenommen werden.

B. Einzelfragen des vorliegenden Erlasses

I. Unklare fachliche Anforderungen

Mit Blick auf die Inhalte der fachlichen Ausgestaltung des Rechtsanspruchs auf Ganztagsbetreuung ist zu begrüßen, dass es keine standardisierten Anforderungen an die räumliche Gestaltung geben soll. Dies wäre in der zur Verfügung stehenden Zeit auch nicht leistbar gewesen. Für den Fall, dass der Schulträger keine Ganztagsangebote bereitstellt – bedürfte es im Rahmen der Kindertagesbetreuung durch den öffentlichen Jugendhilfeträger weiterer Räumlichkeiten, die angesichts des Ausbaustands in der Kindertagesbetreuung für unter sechs Jährige schon jetzt nicht umfassend zur Verfügung stehen.

Auch dass Personalstandards nicht verbindlich festgeschrieben werden, ist angesichts des Fachkräftebedarfs im pädagogischen Bereich für die weitere Planung zentral. Es ist wichtig, dass die vorhandenen Kräfte im Ganztags die Zusage erhalten, dass sie weiterhin im Aufgabenfeld wertgeschätzt und gebraucht werden und ihre pädagogische Erfahrung und Kompetenz einbringen können. Zugleich könnten sich mittelbare Standards durch den Verweis auf die Abhängigkeit vom Förder- und Betreuungsbedarf der Kinder (Nummer 7.1) und insbesondere die „möglichst“ bzw. „nach Möglichkeit“ einzusetzenden Berufsgruppen (Nummern 7.3 und 7.4) ergeben.

Uneingeschränkt zu begrüßen ist, dass es für die Angebote der offenen Ganztagschule nun – entgegen früherer Aussagen der Landesregierung – einer Betriebserlaubnis gemäß §§ 45, 45a SGB VIII nicht bedürfen soll (Vorbemerkung II. 1.). Der Kinderschutz ist dennoch angemessen sicherzustellen. Insoweit hat die Vorlage eines erweiterten Führungszeugnisses (Nummer 7.7) eine entscheidende Bedeutung. Zu hinterfragen ist daher, warum „bei Personen, die in Begleitung mitwirken“ auf ein solches verzichtet werden können soll. Unklarheiten ergeben sich zudem mit Blick auf die „außerunterrichtlichen Ganztags- und Betreuungsangebote im Primarbereich“ nach § 9 Absatz 2 Schulgesetz NRW. Grundsätzlich unterscheidet der Erlass ausdrücklich zwischen diesen und den offenen Ganztagschulen nach § 9 Absatz 3 Schulgesetz NRW (vgl. Nummer 3); eine eindeutige Regelung dazu, ob auch die außerunterrichtlichen Angebote keiner Betriebserlaubnis bedürfen, gibt es jedoch nicht. Während es einerseits unter Bezugnahme auf „die außerunterrichtlichen Angebote [...] im Rahmen der Kooperationsvereinbarung“ heißt, dass es sich „insoweit um Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe“ handelt (Nummer 6.5) und somit eine Betriebserlaubnispflicht über § 45 SGB VIII naheliegen könnte, wird an anderer Stelle ausgeführt, dass „Angebote außerschulischer Träger im Rahmen der Kooperationsvereinbarung [...] als schulische Veranstaltung [gelten]“ (Nummer 9.1). Insoweit bedarf es dringend einer Klarstellung.

Vor dem Hintergrund der „offenen“ Qualitätsstandards stellt sich die Frage, welchen Inhalt bzw. Mehrwert die Formulierung haben soll, dass „in allen Landesteilen [...] eine möglichst vergleichbare Qualität sichergestellt werden [soll]“ (Nummer 2.2.). Zugleich ist fraglich, ob auch ohne eine Betriebserlaubnispflicht eine gewisse qualitative Gewährleistungsverpflichtung des öffentlichen Jugendhilfeträgers gesehen wird und – falls dies der Fall ist – wie eine solche gegenüber dem Schulträger als separatem Rechtsträger im Kontext des vorliegenden Erlasses durchgesetzt werden sollte.

II. Gebundener Ganztags

Keine Aussagen trifft der neue Erlass zum gebundenen Ganztags. Während der aktuelle Grundlagenerlass des Landes ausdrücklich auch für die gebundenen Ganztagschulen gilt (Nummer 4.2) und umfassende Regelungen hierzu trifft, finden sich in dem neuen Erlass keinerlei entsprechende Ausführungen. Anstatt die Chance zu ergreifen, den gebundenen Ganztags in der Primarstufe auszubauen, wird dieser ohne weitere Begründung gänzlich gestrichen. Einzig der unverbindliche Hinweis auf „eine sinnvoll rhythmisierte Verteil-

lung von Lernzeiten auf den Vormittag und den Nachmittag“, die „zu den Merkmalen einer offenen Ganztagschule (§ 9 Absatz 3 SchulG) [gehören] können“ (Nummer 3.1, Punkt 3, Hervorh. d. Verf.) lässt erahnen, welche Möglichkeiten insbesondere in Sozialräumen mit besonderen Herausforderungen bestanden hätten, das Förderangebot für Kinder auszubauen und verbindlicher zu gestalten. Insbesondere vor dem Hintergrund der ernüchternden IQB-Trends und der PISA-Studie.

Der Vollständigkeit halber ist darauf hinzuweisen, dass im Vergleich zum bisherigen Erlass auch die spezifischen Aussagen zur Sekundarstufe I entfallen sind.

III. Förderschulwesen

Die rechtlichen und tatsächlichen Besonderheiten im Kontext der Förderschulen haben bisher keine ausreichende Berücksichtigung im Erlass gefunden. So sind Förderschulen bislang oftmals als gebundene Ganztagschulen ausgestaltet. Diese sind schon generell nicht mehr vom neuen Erlass umfasst (s. o.). Zudem sehen die gebundenen Förderschulen aktuell keine Betreuungszeiten von acht Stunden vor. Um den rechtsanspruchserfüllenden Zeitumfang gewährleisten zu können, müsste das Angebot montags bis donnerstags täglich um ca. 45 Minuten ausgeweitet werden, freitags sogar um gut drei Stunden. Die Angebote entsprechend auszubauen, bedeutet einen erheblichen finanziellen Mehraufwand und ist vor dem Hintergrund des Personal- und Fachkräftemangels mehr als problematisch. Auch organisatorisch dürfte eine Ausweitung nicht umsetzbar sein. So scheint es aussichtslos, Fachkräfte zu gewinnen, die nur im Rahmen des offenen Ganztags für wenige Stunden pro Tag bzw. in der Woche beschäftigt werden. Würde man Angebote mehrerer Schulen zusammenfassen, kämen zusätzliche Wege für die Kinder hinzu. Aufgrund ihrer besonderen Förderbedarfe und der oftmals bestehenden Behinderungen, wären diese aber mit in der Regel nicht zumutbaren Fahrtzeiten verbunden, zumal so aus einem achtstündigen Schultag schnell ein Zeitaufwand von zehn Stunden für die Kinder werden könnte. Dies gilt insbesondere in Flächenkreisen. Zudem bedarf es gerade in diesem Bereich einer besonders hohen Kontinuität in der Bindung zu den betreuenden Personen und Lehrkräften. Daher wäre es zielführender den gebundenen Ganztag entsprechend auszuweiten. Stattdessen erreichen uns schon jetzt aus unserer Mitgliedschaft Hinweise, dass Anträge auf Einrichtung einer gebundenen Förderschule nicht beschieden werden.

Aber auch an den Förderschulen, an denen kein gebundener Ganztag stattfindet, müssen besondere Unterstützungsbedarfe, insbesondere intensivpädagogische Förderungen nach § 15 AO-SF NRW, abgedeckt werden. Auch dies wird von den Regelungen bislang nicht berücksichtigt und wären mit einem hohen tatsächlichen, personellen und finanziellen Aufwand verbunden.

IV. Ferienzeiten

Gänzlich unreguliert ist aktuell die Situation in den Schulferien. Offen ist, ob auch in diesen Zeiten die Schulen entsprechende anspruchserfüllende Ganztagsangebote vorhalten werden. Wenn nicht, müssten die öffentlichen Jugendhilfeträger für diese Wochen eigenständige Angebote etablieren und finanzieren. Dies erfordert einerseits das nötige Personal. Dieses dürfte gerade in der Urlaubszeit nur sehr eingeschränkt zur Verfügung stehen. Auch eine Abdeckung über das System der Kindertagesbetreuung dürfte nicht ohne weiteres möglich sein. Andererseits bedarf es verfügbare Räumlichkeiten in entsprechendem Umfang.

V. Schülertransport/Schülerfahrtkosten

Vor dem Hintergrund des grundsätzlichen Anspruchs auf Erstattung der Schülerfahrtkosten zur nächstgelegenen offenen Ganztagschule ist nicht klar, wer Anspruchsverpflichteter nach der Schülerfahrtkostenverordnung ist (Nummer 8.6). Darüber hinaus sind an Förderschulen Schülerspezialverkehre eingerichtet. Auch insoweit ist unklar, ob diese nur noch im Anschluss an die offene Ganztagschule angeboten werden können und Schüler, die daran nicht teilnehmen, nach dem Unterricht von ihren Eltern abgeholt werden müssen, ohne dass eine Erstattung erfolgt. Unklar ist schließlich auch, ob jugendhilferechtliche Ferienangebote des Ganztags ebenfalls von der Kostentragungspflicht durch den Schulträger umfasst wären.

Zusammenfassend ist zu konstatieren, dass die Einführung des Ganztagsanspruchs und seine Umsetzung für die Kinder, Mitarbeitenden und Kommunen mit erheblichen Veränderungen verbunden sind. Umso entscheidender ist es, von Beginn an die Weichen dafür zu stellen, dass der Ganztags vor Ort erfolgreich umgesetzt werden kann. Die dargestellten Konstruktionsfehler des Erlasses müssen daher bereits jetzt bereinigt werden, um dauerhafte Probleme zu vermeiden.

Gerne stehen wir in der Anhörung und darüber hinaus für einen Austausch zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen
in Vertretung



Daniela Schneckenburger
Beigeordnete
des Städtetages Nordrhein-Westfalen



Dr. Kai Zentara
Beigeordneter
des Landkreistages Nordrhein-Westfalen



Claus Hamacher
Beigeordneter
des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen