



Reform der Schulfinanzierung in Nordrhein-Westfalen

(Positionspapier, Stand: 15.03.2023)

A. Problembeschreibung

In den letzten Jahrzehnten sind den Schulträgern beträchtliche neue Aufgaben (u. a. Digitalisierung, Ganztagsausbau, Schulbau, Schulsozialarbeit, Inklusion sowie Schulverwaltung) erwachsen. Das Schulfinanzierungssystem wurde aber nicht weiterentwickelt. Anstatt ein dauerhaft tragfähiges Finanzierungskonstrukt zu verabreden, wurden einzelne in Teilen äußerst bürokratische Sonderfinanzierungsprogramme von Bund und Land (u. a. Digitalpakt Schule; „Gute Schule 2020“) aufgelegt.

Die überkommene Allokation der Finanzierungsverantwortung nach „inneren“ und „äußeren“ Schulangelegenheiten wird den pädagogischen, gesellschaftlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen und damit den Herausforderungen des Schullebens der Gegenwart nicht mehr gerecht. Die durch diverse Faktoren stark belastete Finanzsituation der Kommunen schränkt die kommunale Selbstverwaltung massiv ein und führt auch im Schulbereich zu enormen Investitionsrückständen. Zeitgleich werden zur Vermeidung von Konnexitätsverfahren notwendige gesetzliche Vorgaben und Standardsetzungen unterlassen – zulasten gleichwertiger Lebensverhältnisse und Bildungschancen.

B. Handlungsbedarf: Prüfsteine für eine Reform der Schulfinanzierung

Das gemeinsame Ziel muss es daher sein, einen für alle Seiten tragfähigen Ansatz für eine Schulfinanzierung zu erarbeiten, die die gestiegenen Anforderungen an Schulen u. a. in den zentralen Bereichen berücksichtigt und die Kosten hierfür dauerhaft gerecht verteilt. Hierfür lassen sich folgende Prüfsteine definieren:

1. Ganzheitliche Lösung

- Eine Reform der Schulfinanzierung sollte keine Sammlung von isolierten Teillösungen sein, sondern nach Möglichkeit alle großen Problembereiche umfassen:
 - Digitalisierung der Bildung
 - Inklusion
 - Ausbau und Rechtsanspruch Ganztage
 - Schulbau
 - Schulsozialarbeit etc.
 - Verwaltungsunterstützung der Schulen
 - Schülerfahrtskosten (vgl. hierzu auch Buchst. C.)
- Das Ziel einer möglichst ganzheitlichen Lösung soll eine schrittweise Herangehensweise an die genannten Themen nicht ausschließen.

2. Auskömmlichkeit und Nachhaltigkeit – Ziel eines „Schulfriedens 2.0“

- Die Gesamtfinanzierung muss auskömmlich sein und zwar in Bezug auf einvernehmlich (am besten gutachterlich) festgestellte Finanzbedarfe, die jeweils sowohl die Investitionsbedarfe als auch die Aufwendungen für den laufenden Betrieb umfassen.

- Das Finanzierungssystem muss nachhaltig und zukunftsfest sein. Erforderlich sind dynamische Komponenten, mit denen auf Entwicklungen bei Kosten oder Fallzahlen reagiert werden kann.
- Der anzustrebende „Schulfrieden 2.0“ sollte für einen Zeitraum von mindestens 20 Jahren gelten.

3. Aufgabenklarheit/Eindeutigkeit

- Die Beschreibungen von Aufgabenzuständigkeiten und Finanzierungsverantwortung müssen so eindeutig und transparent sein, dass es nicht zu vermeidbaren Streitigkeiten über die Zuordnung kommt. Dies umfasst:
 - Klarheit im Verhältnis zwischen Land und Kommunen
 - Klarheit im Verhältnis innerhalb der Schule
 - Grundsatz: Die Finanzierung entspricht der Aufgabenzuordnung.

4. Planbarkeit, Verlässlichkeit und Einfachheit

- Für die Schulträger müssen die zur Verfügung stehenden Ressourcen auch in längerer zeitlicher Perspektive planbar und verlässlich sein. Es muss jederzeit transparent sein, welche Mittel eingeplant und wofür sie verwendet werden können.
- Dies bedeutet eine weitgehende Abkehr von einer Finanzierung durch zeitlich befristete Förderprogramme, die zudem in der Regel einen immensen Bürokratieaufwand bei Kommunen und Land produzieren.

5. Lösung von Schnittstellenproblemen

- Gerade im Schulbereich kommt es immer wieder zu Vermischungen von Finanzierungstatbeständen aus den Bereichen „Jugend“ und „Soziales“. Ein Paradebeispiel sind die Inklusionsbegleiter.
- Obwohl zweifelhaft ist, dass diese Problematik allein durch Gesetzgebung auf der Ebene von NRW entschärft werden kann, sollte dieser Aspekt im Blick behalten werden.

6. Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse und soziale Gerechtigkeit

- Es darf keinen entscheidenden Unterschied für den Bildungserfolg machen, in welchem Teil Nordrhein-Westfalens Bildungsangebote in Anspruch genommen werden.
- Dies bedeutet, dass man in verschiedenen Bereichen nicht ohne die Definition von Mindeststandards wird auskommen können, auch wenn sich damit die Konnexitätsfrage stellen sollte.
- Dabei muss die Forderung nach Bildungsgerechtigkeit mit dem Grundsatz kommunaler Selbstverwaltung in Einklang gebracht werden.

7. Integrationsfähigkeit von Bundesmitteln

- Ziel muss es sein, den Anteil von Förderprogrammen an einer Gesamtfinanzierung zugunsten einer Gesamtlösung zu reduzieren.
- Wenn sich der Bund weiterhin dieses Instruments bedient, sollten solche Förderprogramme möglichst bürokratiearm in ein neues System der Schulfinanzierung in NRW integriert werden.
- Grundsätzlich muss der Bund die Finanzausstattung der Länder im Bildungsbereich ohne Bedingungen deutlich und nachhaltig verbessern.

8. Neuregelung der Elternbeteiligung

- Art und Umfang der Elternbeteiligung müssen – gerade vor dem Hintergrund der Digitalisierung – im Zuge einer Reform des Schulfinanzsystems mitgedacht werden.

9. „Abräumen“ alter Konnexitätsfälle

- Im Interesse eines einfachen und transparenten Systems wäre es wünschenswert, im Zuge einer Neuregelung der Schulfinanzierung alte Konnexitätsregelungen (z. B. Inklusion; G8/G9) abzulösen.

C. Lösungsvorschlag: Gemeinsames Gutachten zu den dringendsten Fragestellungen

Für die weiteren Gespräche erscheint es sinnvoll, zunächst die bestehenden Finanzierungsstränge auch ihrem Volumen nach zu analysieren und dann festzustellen, mit welchen weiteren Finanzbedarfen in den kommenden Jahrzehnten zu rechnen ist. Zielführend erscheint hier eine von allen maßgeblichen politischen Kräften im Landtag und den kommunalen Spitzenverbänden beauftragte Begutachtung durch eine neutrale Instanz, wobei sowohl pädagogische als auch finanzwissenschaftliche Expertise gefragt ist. Folgende Themenbereiche sollten dabei bearbeitet werden:

1. Schuldigitalisierung

Eine dezidierte Regelung im Schulgesetz zur digitalen Infrastruktur und Ausstattung der Schulen fehlt vollständig; § 79 SchulG NRW umfasst keine adäquate Regelung für eine zeitgemäße Schuldigitalisierung. Folgende Fragen entfalten in diesem Zusammenhang besondere Relevanz:

- Welche digitale Ausstattung an WLAN, an multifunktionalen Geräten, an digitalen Endgeräten für Schülerinnen und Schüler und Lehrerinnen und Lehrer etc. liegt in den Schulen (nach Schulform, Jahrgangsstufen) vor?
 - Sollen digitale Endgeräte in den Katalog der Lernmittel (Verzeichnis der zugelassenen Lernmittel) aufgenommen werden?
- Welcher quantitativer (z. B.: 1:1 Ausstattung an allen Schulen?) und qualitativer Bedarf (pädagogische Mindestanforderungen an Geräte) lässt sich für die nächsten Jahre feststellen?
- Welche Finanzierungsbedarfe gehen damit in den kommenden Jahren und Jahrzehnten einher (Investitionskosten, dauerhafte Betriebskosten, technischer Support, erforderliche Ersatzbeschaffungen in welchen Zyklen)?
- Aufteilung der Finanzierungsverantwortung Land – Kommunen – Bund (auch unter Berücksichtigung möglicher Elternbeteiligung, Stichwort: Neuregelung der Lernmittelfreiheit).

2. Ganztagsausbau an Schulen

Der schulische Ganztagsbetrieb in Form von Offener Ganztagschule (OGS) und Ganztagsangeboten ist seit Einführung inzwischen an über 90 Prozent der Grundschulen in NRW zum Regelangebot geworden. Eine gesetzliche Verankerung im Schulgesetz NRW fehlt nach wie vor, obwohl das SGB VIII in § 24 Abs. 4 n. F. ab dem 01.08.2026 einen Anspruch auf Förderung in einer Tageseinrichtung – mindestens im zeitlichen Umfang des Unterrichts und der Angebote der Ganztagsgrundschulen – normiert. Die Ausgestaltung und Qualität der OGS vor Ort ist stark abhängig von der finanziellen Leistungsfähigkeit des jeweiligen Schul- bzw. Jugendhilfeträgers.

- Wie ist die aktuelle Betreuungsquote im Rahmen der OGS?
- Welche zusätzlichen Bedarfe erwachsen aus dem durch Bundesgesetz festgelegten Rechtsanspruch auf Ganztagsbetreuung für Schulkinder?
 - a) quantitativ: Anzahl an benötigten Plätzen?
 - b) qualitativ: Mindeststandards an Personal und Infrastruktur / Sachausstattung?

- Investiver Finanzierungsbedarf ab sofort bis zum Beginn des Rechtsanspruchs (Infrastruktur)?
- Laufende Betriebskosten und Personalkosten bei jährlich aufwachsendem Rechtsanspruch?
- Wie gestaltet sich die Refinanzierung angesichts unzureichender Bundesförderung?
- Problem der unterschiedlichen örtlichen Zuständigkeiten und des Auseinanderfallens von Schul- und Jugendhilfeträgerschaften im kreisangehörigen Raum.

3. Schulbau

Der beträchtliche Investitionsstau muss schnellstmöglich beseitigt werden. Die Schulen müssen instandgesetzt und modernisiert werden, um für zukünftige Anforderungen gut aufgestellt zu sein. Neben der erforderlichen Funktionalität müssen Schulen und Schulräume sichere Orte für das Lehren und Lernen sein sowie über eine lernförderliche Aufenthaltsqualität verfügen. Die Möglichkeit einer multifunktionalen Nutzung gewinnt an Relevanz. Die Aufnahme von neu zugewanderten Schülerinnen und Schüler (83.271 Schülerinnen und Schüler in der Erstförderung allein im Jahr 2022, davon 36.480 aus der Ukraine; Stand der Kalenderwoche 51) macht ebenfalls einen erheblichen Ausbau des Schulraums erforderlich.

- Wie hoch ist der aktuelle Sanierungsstau (nach Schulformen)?
- Wie ist der aktuelle Instandsetzungs- und Modernisierungsbedarf (Investitionskosten nach Schulform)?
- Mit wie vielen Schulplätzen ist angesichts der demografischen Entwicklung und der Zuwanderung zu planen?
- Welche Finanzierungsbedarfe bestehen aktuell (Betriebskosten für notwendige Dienstleistungen in der kommunalen Bauverwaltung bzw. Gebäudewirtschaft; für zeitnahe, sachgerechte Umsetzung)?
- Bedarf es eines Qualitätsstandards für die Ausstattung und multiple Nutzungsmöglichkeiten von Schulen, ggf. durch landesweit gültige Schulbaurichtlinien?
- Welche zusätzlichen Mittelbedarfe entstehen durch entsprechende Richtlinien? Wie können diese zusätzlichen Mittelbedarfe, der originär in der Finanzierungsverantwortung der Kommunen liegenden Aufgaben dauerhaft finanziert werden (Anpassung der GFG-Schulpauschale)?

4. Schulsozialarbeit

Mit der Förderrichtlinie zur Neuausrichtung der Schulsozialarbeit hat das Land NRW ein wichtiges Zeichen für die Stärkung der Schulsozialarbeit gesetzt. Um das „System“ der Schulsozialarbeit in NRW transparenter und weiterhin effektiv zu gestalten, bedarf es einer konzeptionellen Neuausrichtung auf einer soliden Datenbasis und einer Verständigung über die Aufgabenabgrenzung zwischen Kinder- und Jugendhilfe und Schule sowie ggf. über Qualitätsstandards. Die Schulsozialarbeit liegt in der gemeinsamen Finanzierungsverantwortung des Landes und der Kommunen.

- Wie viele Schulen (nach Schulformen) verfügen über welchen Umfang an Schulsozialarbeit?
- Wie sind die Bedarfe an Schulsozialarbeit an den Schulen (nach Schulformen und sozialräumlichen Situationen)?
- Wie stellt sich aktuell die Aufgabenwahrnehmung in der Schule einerseits und der Kinder- und Jugendhilfe andererseits dar? Wie könnte eine Aufgabenabgrenzung, Klärung von Zuständigkeiten (kommunal- bzw. landesfinanzierte Stellen) aussehen?
- Wie sehen Qualitätsstandards aus? Welche zusätzlichen Finanzierungsbedarfe könnten erwachsen?
- Wie kann die geteilte Finanzierungsverantwortung zwischen Land und Kommunen den Bedarfen an Schulen (Basisressource + zusätzliche Bedarfe) weiterentwickelt werden?

5. Inklusion

§§ 19, 20 SchulG NRW enthalten lediglich allgemeine Regelungen und Zielvorstellungen zur Umsetzung der Inklusion im Schulbereich; seit Jahrzehnten gibt es unterschiedliche Auffassungen über die Zuständigkeit bzw. die Finanzierung von Lern- und Leistungsstörungen. Konkrete Umsetzungsvorschriften – etwa im Sinne von Standards insb. für Personal und Ausstattung – fehlen. Es bedarf einer gemeinsamen Verständigung hinsichtlich einer adäquaten Reaktion auf die noch immer erheblich steigenden Fallzahlen und Personalbedarfe nach § 35a SGB VIII und § 112 SGB IX.

- Wie weit ist die Inklusion vorangeschritten (nach Schulform)? Wie viele Schulassistenten werden eingesetzt? In welcher Korrelation steht der Einsatz von Schulassistenten zu den gestiegenen Kosten nach § 35a SGB VIII und § 112 SGB IX?
- Welcher Bedarf besteht aktuell (nach Schulform)?
- Wie könnten mögliche Mindeststandards insb. für Personal und Ausstattung aussehen?
- Welche zusätzlichen Finanzierungsbedarfe entstehen (z. B. durch den Rechtsanspruch an Ganztagsbetreuung)?
- Wie können Pool-Lösungen realisiert werden?

6. Verwaltungsunterstützung der Schulen

Durch die Übertragung dienst- und fachaufsichtlicher Aufgaben (Prozess der schulischen Selbstständigkeit) reicht vielerorts die Ausstattung mit Verwaltungspersonal, insb. Schulsekretariatskräften, quantitativ und qualitativ nicht mehr aus. Schulleitungen übernehmen viele Verwaltungsaufgaben zusätzlich, zulasten ihrer pädagogischen sowie Führungsaufgaben. Es ist daher eine Verständigung über eine adäquate Aufstockung der Verwaltungsressourcen an den Schulen durch sog. Schulassistenten (inkl. Anstellung, Organisation und Finanzierung) erforderlich.

- In welchem Umfang stehen Sekretariatskräfte an den Schulen zur Verfügung? Welche Arbeiten werden aktuell bzw. durch Personal erledigt bzw. nicht erledigt, welches hierfür nicht originär verantwortlich ist? Wie viele Stellen sind unbesetzt?
- Welche zusätzlichen Verwaltungsressourcen (Personal und Ausstattung) werden aktuell bzw. in Zukunft benötigt, z. B. durch den verstärkten Personaleinsatz in Form von multiprofessionellen Teams oder den Rechtsanspruch auf Ganztagsbetreuung (nach Schulform)?
- Bedarf es eines Mindeststandards an Personal und Ausstattung?

7. Wechselwirkungen zwischen Finanzierungsströmen im Rahmen schulbezogener Aufgaben (Schule – außerschulische Bildung)

- In welchen Aufgabenfeldern gibt es eine Mischfinanzierung (Finanzierung durch Land und Kommunen)?
- Wie gestalten sich Finanzierungsanteile u. a. mit Blick auf die Bereiche Schulpsychologie, Schulsozialarbeit, Regionale Bildungsnetzwerke, Kommunale Koordinierung, Kommunale Integrationszentren, Kommunale Medienzentren, Schulverwaltungsassistenten?
- Wo gibt es Schnittstellen zwischen dem Bereich Schule und anderen Fachbereichen wie etwa der Kinder- und Jugendhilfe, z. B. Schulsozialarbeit, Schnittstellen an Bildungsübergängen?
- Sind Effektivitätssteigerungen möglich?
- In welchen Bereichen ist die Setzung von Mindeststandards sowie eine klare Aufgaben- oder Zuständigkeitsabgrenzungen erforderlich?