

Arbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände
der Freien Wohlfahrtspflege
des Landes Nordrhein-Westfalen



Arbeiterwohlfahrt
Bezirksverbände



Diözesan-
Conflictsverbände



Deutscher Paritätischer
Wohlfahrtsverband
Landesverbände



Deutsches Rotes Kreuz
Landesverbände



Diakonische Werke
Landesverbände



Jüdische
Kultusgemeinden
Landesverbände

AG Freie Wohlfahrtspflege NRW · Lohrer Straße 7 · 42283 Wupperta

Ministerium für Schule, Jugend und
Landes Nordrhein-Westfalen
Herrn Dr. Meyer-Hesemann

4019C Düsseldorf



DER VORSITZENDE

Lohrer Straße 7
42283 Wupperta

Tele: (0202) 2922-424/-429

Fax: (0202) 2922-490

Email: ag@paritaet-nrw.org

Datum: 21.02.2003

**Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung von Bildung und Erziehung
(Schulrechtsänderungsgesetz 2003)
Ihr Schreiben vom 16. Januar 2003 mit Zeichen 521.6.01**

Sehr geehrte Damen und Herren,
sehr geehrter Herr Dr. Meyer-Hesemann,

mit Schreiben vom 16. Januar 2003 haben Sie unserer Arbeitsgemeinschaft Gelegenheit gegeben, zum Schulrechtsänderungsgesetz 2003 Stellung zu nehmen, wofür wir danken.

Die Freie Wohlfahrtspflege bedauert, dass das Land Nordrhein-Westfalen eine Stärkung von Bildung und Erziehung im Grundschulbereich sowie in den Überschneidungsbereichen zur Jugendhilfe im Wesentlichen allein über schulorganisatorische Maßnahmen anstrebt.

Für eine wirkliche qualitative Verbesserung der Bildung von Kindern und Jugendlichen ist eine umfassende Reform des Schulsystems erforderlich, eingebettet in eine Gesellschaft, die Bildung als gemeinsame Aufgabe verschiedener Institutionen und Akteure, als gemeinsame Aufgabe von Familie, Schule, Kinder- und Jugendhilfe begreift. Die Freie Wohlfahrtspflege hat daher mit ihrem Positionspapier zu „Schule und Jugendhilfe“ für ein umfassendes Bildungsverständnis plädiert, wie es auch der Kinder- und Jugendhilfe zugrunde liegt.

Eine bildungspolitische Offensive erfordert Investitionen in die Systeme der Schule und der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe gleichermaßen. Das eine ohne das andere sowie das eine zu Lasten des anderen wird weder kurz- noch langfristig zu einer Qualitätsverbesserung in der Bildung führen.

Durch die Betonung der Möglichkeit der frühzeitigen Einschulung und die flexible Eingangsstufe wird der Blick darauf verstellt, dass bereits heute Grundschulen für die gleichzeitige Wahrnehmung von Bildungs- und Erziehungsverantwortung nicht hinreichend ausgestattet sind.

So ändert sich durch das Schulrechtsreformgesetz nichts an der Feststellung, dass der Primärbereich im länderübergreifenden Vergleich und gegenüber den Aufwendungen für die Sekundärbereiche I und II am schlechtesten ausgestattet ist. Auch wenn ein ursächlicher Zusammenhang zwischen der Finanzausstattung und der Leistungsfähigkeit des Bildungssystems nicht bewiesen ist, belegen wissenschaftliche Untersuchungen einen auffälligen Zusammenhang zwischen Mittelausstattung je Schüler und Leistungszuwachs. Hierauf weist auch die PISA-Studie hin.

Frühzeitige Einschulung und flexible Eingangsstufen vermögen daher allein wenig zu bewirken, sollen die Bildungschancen von Kindern tatsächlich verbessert werden.

Zu Artikel 1:

Wir begrüßen die Möglichkeit eines gemeinsamen Informationsgesprächs von Kindergarten und Grundschule, um über Förderangebote zu informieren und den Übergang zwischen Tageseinrichtungen für Kinder und Grundschule langfristig erfolgversprechend zu gestalten.

Allerdings wird die Ergebnisoffenheit eines solchen Beratungsgesprächs dadurch in Frage gestellt, dass in der Gesetzesbegründung die Orientierung am frühzeitigen Schulbeginn vorgegeben wird. Damit droht die Gleichrangigkeit der Förderung kognitiver, sozialer und emotionaler Fähigkeiten, wie sie auch durch das GTK den Tageseinrichtungen für Kinder auferlegt wird, aus der Balance zu geraten.

Die Erfüllung des Auftrages des Kindergartens nach § 2 GTK kann als Voraussetzung für gute Startbedingungen bei der Einschulung betrachtet werden. Deshalb kann der Begriff der „Schulreife“ – für geeigneter halten wir hier den in der Elementarpädagogik eingeführten Begriff der „Schulfähigkeit“ – auch nicht allein über das Alter der Kinder definiert werden. Werden daher die gemeinsamen Beratungsgespräche von Seiten der Schule schwerpunktmäßig mit dem Ziel der frühzeitigen Einschulung ergebnisorientiert und von den Tageseinrichtungen für Kinder im Schwerpunkt subjektorientiert vor dem Hintergrund des Auftrages des Kindergartens geführt, so fehlt jede übereinstimmende konzeptionelle Ausrichtung für das Gespräch.

Es wird vorgeschlagen, die Federführung für diese Gespräche grundsätzlich in der Verantwortung der örtlichen Jugendhilfe anzusiedeln. So kann sichergestellt werden, dass die bewährten Ansätze erhalten bleiben und dass durch die Kompetenzen, Methoden und Förderkonzepte der Jugendhilfe tatsächlich Kinder und Eltern Unterstützung erhalten. Dies ist auch deshalb unabdingbar, weil die Träger der Jugendhilfe diese Förderprogramme vorhalten werden und nicht die Schule.

Die im vorgezogenen Anmeldeverfahren vorzunehmende Diagnostik und Prognose des Sprachentwicklungsstandes beschränkt sich auf das Merkmal der „Beherrschung der deutschen Sprache“. Es bleibt nicht nur offen, was damit gemeint ist, vielmehr bedarf es zur Beurteilung von Entwicklungs- und Sprachdefiziten eines zwischen Gesundheitswesen, Jugendhilfe und Schule abgestimmten Verfahrens, das die Regeln des frühkindlichen Spracherwerbsprozesses berücksichtigt. Zweifel daran, dass das hierfür erforderliche Wissen und die Erfahrung in der Schule vorhanden sind, sind berechtigt.

Im Übrigen legen die Ergebnisse der PISA-Studie auch keinen Zusammenhang zwischen frühzeitiger Einschulung und Bildungsqualität nahe (vgl. Finnland). Vor diesem Hintergrund ist auch nicht nachvollziehbar, weshalb die Möglichkeit der Zurückstellung vom Schulbesuch nur noch auf erhebliche gesundheitliche Gründe gestützt werden kann. Der individuelle Förderungs- und Unterstützungsbedarf gerät dabei aus dem Blick.

Nicht nachvollziehbar vor der durch die PISA-Studie belegten Benachteiligung von Kindern mit schlechteren Startbedingungen ist die Aufgabe der Schulkindergärten, die als besondere Förderform gerade solche Kinder unterstützen konnten. Es erscheint als völlig aussichtsloses Unterfangen, durch einen Erhalt des Personals den bisherigen Adressatenkreis vollumfänglich und mit gleicher Effizienz erreichen zu können.

Zu Artikel 2 und 6:

Die Einführung der flexiblen Schuleingangsphase stellt eine Neuorientierung der Schule am Prinzip der Integration statt Selektion dar und wird daher begrüßt. Konzepte der Erziehung und des Lernens in altersgemischten Gruppen haben sich in Tageseinrichtungen für Kinder bewährt und sollten vermehrt Eingang in die Schule finden.

Allerdings ersetzt die flexible Schuleingangsphase nicht die fachlich von Jugendhilfe und Schule gemeinsam zu gestaltende Übergangsphase vom Elementarbereich in den Primarbereich.

reich. Und für die erforderliche individuelle Förderung in der Schuleingangsphase sind ausreichende (multiprofessionelle) Ressourcen erforderlich. Die Schließung der Schulkindergärten erfordert hierfür eine besondere Aufmerksamkeit.

Im Rahmen des Anmeldeverfahrens soll nach dem Gesetzesentwurf die Schule feststellen, ob Kinder die deutsche Sprache hinreichend beherrschen, und ggf. die Kinder zum Besuch einer vorschulischen Fördermaßnahme verpflichten. Eine Rechtsgrundlage zur Durchsetzung dieser Verpflichtung wird von der Freien Wohlfahrtspflege nicht gesehen. Auch korrespondiert dem kein individueller Förderanspruch, der eine öffentliche Stelle verpflichten würde, entsprechende bedarfsgerechte Angebote vorzuhalten. Dieser wäre umso mehr erforderlich, weil eine Zurückstellung vom Schulbesuch wegen mangelnder Deutschkenntnisse nunmehr nicht möglich sein soll. Will man nicht reihenweise Kinder mit schlechten Deutschkenntnissen bereits in der Grundschule scheitern lassen oder in Sonderschullaufbahnen abdrängen und will man Chancengleichheit sichern, bedarf es eines gesetzlichen Anspruches auf Sprachförderung.

Bleibt es bei der Möglichkeit der Rechtsverpflichtung zur Teilnahme an einem Sprachförderprogramm als Voraussetzung des Schulbesuchs, so müssen unseres Erachtens die Sprachförderprogramme finanziell kostendeckend ausgestattet werden. Doch auch ungeachtet einer Rechtsverpflichtung würde die Notwendigkeit der Kostenbeteiligung an nicht gedeckten Personal- und Sachkosten einen systematischen Ausschluss freier Träger von der Durchführung entsprechender Programme bewirken. Ein integriertes Angebot in Tageseinrichtungen für Kinder scheidet damit weitgehend aus.

Völlig unklar bleibt im Übrigen, welche Förderung die Kinder bekommen sollen, die trotz Besuch eines Sprachförderprogrammes oder aufgrund späterer Zuwanderung zum Zeitpunkt der Einschulung über unzureichende Sprachkenntnisse verfügen.

Zu Artikel 13:

Die Freie Wohlfahrtspflege spricht sich gegen eine solche Ergänzung des § 10 GTK aus. Zum einen wird eine solche Änderung des GTK nicht als notwendig angesehen, um das Projekt "Offene Ganztagschule im Primarbereich" abzusichern. Auf der anderen Seite kann aus Sicht der Jugendhilfe - wie auch in der Stellungnahme der Freien Wohlfahrtspflege zu dem Richtlinienentwurf "Offene Ganztagschule" ausgeführt - nicht davon ausgegangen werden, dass die Angebote an Grundschulen tatsächlich alle Bedarfe abdecken, die zur Zeit in den Angeboten der Tageseinrichtungen für Kinder erfüllt werden. Es muss bezweifelt werden, dass die besonderen Förderungsbedarfe zum Beispiel für sozial benachteiligte Kinder oder für Kinder mit Behinderung in den jetzt angedachten Formen der Ganztagsbetreuung an Grundschulen angemessen erfüllt werden können.

Dabei ist der Bedarf nicht allein durch die Nachfrage bestimmt, sondern als objektives Kriterium anzusehen. Andernfalls würde die vom Gesetzgeber gewollte Abstufung der Rechtsverpflichtung zwischen Satz 1 und 2 unterlaufen. Da vom Gesetzestext her keine spezifischen Kriterien für die Bedarfsermittlung vorgegeben sind, kommen die Grundsätze der Jugendhilfeplanung zur Anwendung. Danach sind die Träger der öffentlichen Jugendhilfe verpflichtet, den Bedarf unter Berücksichtigung der Wünsche/Bedürfnisse und Interesse der jungen Menschen und der Personensorgeberechtigten für einen mittelfristigen Zeitraum zu ermitteln.

Mehr denn je wird zusätzlich nach Umsetzung der anderen Gesetzesänderungen ein Bedarf bestehen, durch Angebote der Jugendhilfe individuelle Förderbedarfe aufzugreifen und Angebote aufrecht zu erhalten. Gerade mit der Erfüllung des gesetzgeberischen Ziels der frühzeitigen Einschulung ist unseres Erachtens absehbar, dass vermehrt Kinder in die Schule aufgenommen werden, die intensive Unterstützung benötigen.

Deutlich wird auch, dass es sich bei dem Angebot, was der Bundesgesetzgeber im § 24 Satz 2 SGB VIII gemeint hat, um ein Angebot handelt, was außerhalb des schulischen Bereichs angesiedelt ist. Keinesfalls ist vom Bundesgesetzgeber her angedacht gewesen, für schulpflichtige Kinder einen entsprechenden Bedarf durch Angebote in den Schulen vorzusehen.

Die Leistungsverpflichtung nach § 24 S. 2 SGB VIII bezieht sich eindeutig auf Angebote, die eingebettet sind in die örtliche Jugendhilfeplanung und die sich ausschließlich im Kontext der Jugendhilfe und ihrer Trägerstrukturen erklären.

Wenn der Bundesgesetzgeber davon ausgegangen wäre, dass der zuständige öffentliche Jugendhilfeträger Jugendhilfeangebote auch innerhalb der Schule vorhalten soll, hätte er dies im Gesetz so ausdrücklich geregelt. Statt dessen findet sich im § 81 SGB VIII ein Hinweis darauf, dass die öffentlichen Jugendhilfeträger insbesondere mit Schulen und Stellen der Schulverwaltung im Rahmen ihrer Aufgaben und Befugnisse zusammenarbeiten müssen (§ 81 Ziffer 1 SGB VIII).

Auch aus § 21 SGB VIII (Unterstützung bei notwendiger Unterbringung zur Erfüllung der Schulpflicht) wird deutlich, dass der Bundesgesetzgeber von einer Trennung zwischen Leistungsverpflichtung des öffentlichen Jugendhilfeträgers nach SGB VIII und Verantwortung der Schule streng unterscheidet. Dies ergibt sich auch daraus, dass die Angebote der Jugendhilfe, anders als schulische Angebote, sich an den bewährten Prinzipien der Pluralität des Angebotes, der Wahlfreiheit der Erziehungsberechtigten und der Fachlichkeit der Jugendhilfe orientieren.

Die von der Landesregierung NRW angedachte Änderung in § 10 Absatz 5 GTK missachtet diese bundesgesetzlichen Vorgaben völlig. Der Landesgesetzgeber will hier offensichtlich den Versuch starten, die Leistungsverpflichtungen nach § 24 SGB VIII auch dadurch erfüllbar zu machen, indem entsprechende Angebote an Grundschulen für schulpflichtige Kinder vom Jugendhilfeträger vorgehalten werden sollen.

Die hier angedachte Gesetzesänderung führt in der Konsequenz zu einer völligen Verwischung der Grenzen zwischen Leistungsverpflichtung der Schule und Leistungsverpflichtung des Jugendhilfeträgers.

Würde daher die beabsichtigte Gesetzesänderung in Art. 13 des Schulrechtsänderungsgesetzes 2003 rechtskräftig werden, so wäre darin ein Verstoß gegen höherrangiges Bundesrecht zu sehen.

Auch berücksichtigt der letzte Satz des geplanten Absatzes 5 des § 10 GTK zu wenig die von den freien Trägern der Jugendhilfe in diesem Bereich erbrachten Vorleistungen. Ein „Zusammenwirken“ ist dann als schwierig zu betrachten, wenn das Angebot der Freien Träger durch ein schulisches Angebot ersetzt wird. Der Bundesgesetzgeber hat in § 4 SGB VIII den Vorrang der Erfüllung der Leistungsverpflichtung durch Freie Träger angeordnet, der unterlaufen würde, würde ein Angebot des SGB VIII als Schulaufgabe definiert und damit dem Schulträger zugewiesen. Hier kollidiert Schulrecht mit dem aus der Jugendhilfe abgeleiteten unverzichtbaren Grundsatz des Vorranges der freien Träger.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Jörg Steinhausen
- Vorsitzender -