

Die komplex-einfache Welt des Ganztags Teil 2: Das nordrhein-westfälische Trägermodell – komplex und einfach zugleich

In Nordrhein-Westfalen gibt es - im Unterschied zu den anderen Ländern - einen wesentlichen Unterschied: die etablierte Kultur der „Augenhöhe“, die sich auch in der Ausgestaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen niederschlägt.

In anderen Ländern gibt es nach wie vor eine deutliche Dominanz des Schulbereichs, die gleichwohl zunehmend auf Probleme stößt, erstaunlicherweise nicht unbedingt in der unmittelbaren Zusammenarbeit von Lehrkräften und Fachkräften der Jugendhilfe, wohl aber in der Ausgestaltung der Arbeitsverhältnisse. Manche Schulleiterin und mancher Schulleiter sehen sich in anderen Ländern nach Vertragsabschluss mit einem außerschulischen Partner mit Fragen konfrontiert, die sie nicht vorausgesehen haben und eigenverantwortlich auch nicht lösen können.

Konflikte vorprogrammiert?

Wer in einem Ganztagsangebot mit der Jugendhilfe kooperiert, sich aber ausschließlich auf die gewohnten Bahnen des Schulrechts verlässt, kommt mehr oder weniger automatisch in Konflikte. Dies betrifft beispielsweise Fragen des Arbeitnehmerüberlassungsrechts und anderer arbeitsrechtlicher Vorschriften, des Vergaberechts und des Umsatzsteuerrechts.

Unabhängig davon sind nach wie vor in allen Angeboten neben dem SGB VIII die verschiedenen anderen Sozialgesetzbücher von Bedeutung, so beispielsweise das SGB II und das SGB XII im Hinblick auf die Förderung bedürftiger Kinder und Jugendlicher, das SGB VII zum Versicherungsrecht oder SGB IX und XII im Hinblick auf die Förderung von Kindern mit Behinderungen.

Jede Schulleiterin und jeder Schulleiter wäre überfordert, wenn man sie oder ihn mit diesen Fragen alleine ließe. Anders gesagt: die selbstständige und eigenverantwortliche Schule erlebt bei aller Öffnung von Schule auch ihre rechtlichen Grenzen.

Ein nordrhein-westfälisches Plus: Die Verknüpfung von Schulrecht und Jugendhilferecht

In Nordrhein-Westfalen wird der Ganztags sowohl aus dem Schulrecht als auch aus dem Jugendhilferecht abgeleitet. Dies hilft, viele rechtliche Probleme zu lösen, so zunächst die Frage nach der Pflichtigkeit der kommunalen Aufgabe Ganztagsbetreuung. Ganztagschulen waren ursprünglich eine freiwillige Leistung. Auf der Grundlage der Verknüpfung von Schul- und Jugendhilferecht in Nordrhein-Westfalen dienen sie der Erfüllung einer in § 24 Abs. 2 SGB VIII festgeschriebenen

Pflichtaufgabe, der bedarfsgerechten Betreuung von Schulkindern. § 5 Abs. 1 des nordrhein-westfälischen Kinderbildungsgesetzes (KiBiz) regelt, dass diese Aufgabe nicht nur in Jugendhilfeeinrichtungen, sondern auch an Schulen erfüllt werden kann.

Die Aufteilung der Anstellungsträgerschaften zwischen Land, Kommunen und freien Trägern schafft Rechtssicherheit

Kern des nordrhein-westfälischen Modells ist die Aufteilung der Anstellungsträgerschaften für das im Ganztage tätige Personal. Das Land ist ausschließlich für die Anstellung von Lehrkräften und in Ausnahmefällen für auf Lehrerstellen beschäftigte Sozialpädagoginnen und Sozialpädagogen zuständig. Alle anderen im Ganztage tätigen Personen werden entweder von der Kommune als Schulträger oder Träger der öffentlichen Jugendhilfe oder von einem Träger der freien Jugendhilfe, des Sports, der kulturellen Bildung oder eines weiteren Bildungsangebots angestellt. Die Auswahl dieser Träger und seines Personals erfolgt dabei stets im Einvernehmen zwischen allen Beteiligten, d.h. der Schule, der Kommune und dem außerschulischen Träger.

Auch schulische Fördervereine arbeiten im Grunde wie ein Träger der freien Jugendhilfe. Viele Fördervereine haben sich daher inzwischen auch vom Jugendamt als Träger der freien Jugendhilfe anerkennen lassen. Die Jugendabteilungen von Sportvereinen sind ebenfalls in der Regel Träger der freien Jugendhilfe.

Voraussetzung des Gelingens: „Augenhöhe“ zwischen den Partnern

Ein scheinbarer Nachteil dieses so genannten Trägermodells besteht in der nicht geregelten und nicht regelbaren Dienst- und Fachaufsicht. Diese liegt ausschließlich beim jeweiligen Anstellungsträger, nicht – wie dies sich mancher wünschen würde – bei der Schulleitung.

In einer Ganztagschule arbeiten Schule und Träger zusammen wie in einer gemeinsamen Arbeitsgruppe. Die Kooperationsvereinbarungen, die Schulträger, Schulen und freie Träger miteinander abschließen, um ihre Zusammenarbeit zu regeln, sind eine Art Geschäftsordnung, die auch sicherstellt, wie bei Konflikten verfahren wird.

Welche Vorteile das Trägermodell hat, zeigt ein Blick in andere Bundesländer, in denen die Zusammenarbeit zwischen Schule und Partnern in schulischer, sprich: staatlicher Verantwortung liegt. Dort gibt es zurzeit zunehmend Konflikte der Schulleitungen mit Arbeitnehmerüberlassung, Finanzämtern, Rentenversicherern etc.

Der Vorteil des nordrhein-westfälischen Modells liegt darin, dass in Nordrhein-Westfalen keine Schule befürchten muss, über Verträge mit außerschulischen Partnern in solche Konflikte zu geraten.

Auch Kommunen und Träger haben keine derartigen Probleme zu befürchten. Darüber hinaus garantiert das nordrhein-westfälische Modell die so genannte

„Augenhöhe“ zwischen den Partnern, d.h. im Fall der Jugendhilfe die Autonomie der beteiligten freien Träger und somit auch die Balance zwischen staatlicher und zivilgesellschaftlicher Verantwortung.

Die rechtlichen Regelungen eröffnen Spielräume

Wer sich mit der Einrichtung und dem Betrieb einer Ganztagschule oder eines anderen Ganztags- und Betreuungsangebot befasst, findet die rechtlichen Grundlagen sowohl im nordrhein-westfälischen Schulgesetz (SchulG NRW) als auch im Kinder- und Jugendhilferecht, dort insbesondere im achten Sozialgesetzbuch (SGB VIII = Kinder- und Jugendhilfegesetz), einem Bundesgesetz, und seinen Ausführungsgesetzen, dem Kinderbildungsgesetz (KiBiz) und dem Kinder- und Jugendfördergesetz (3.AG-KJHG-KFöG).

Ganztag ist in Nordrhein-Westfalen eine gemeinsame Veranstaltung von Schule und Jugendhilfe oder etwas emphatischer: der Ort der Zusammenarbeit von Schule und Jugendhilfe auf „Augenhöhe“. Jugendhilfe steht dabei in den verschiedenen Beschreibungen des Ganztags in der Regel als Teil für ein Ganzes. Ganztag ist Gegenstand von Schulentwicklungsplanung und Jugendhilfeplanung, Kultur-, Sportentwicklungs- und Sozialplanung. Rein schulische Angebote sind heute ebenso eine Ausnahme wie Angebote, die sich ausschließlich aus dem Jugendhilfebereich ableiten.

Viele konkrete Ausführungen des Ganztags sind in Nordrhein-Westfalen – wie in anderen Ländern auch – nicht in Gesetzen, sondern in Erlassen zu finden. Erlasse können nicht alles klären.

Für wesentliche Fragen gibt es einen Gesetzesvorbehalt. Darüber, was „wesentlich“ ist, kann man sich streiten. Die Faustregel lautet, dass immer dann eine gesetzliche Regelung erforderlich ist, wenn nachhaltige Eingriffe in die Grundrechte eines einzelnen Menschen zu erwarten sind.

Auf der anderen Seite sorgen Erlasse dafür, dass man in vielen Fragen flexibel reagieren kann. Erlasse kann man in relativ kurzen Verfahren ändern. Gesetzesänderungen sind längere parlamentarische Prozesse.

Standards für den Ganztag?

Zurzeit gibt es in Nordrhein-Westfalen eine Debatte darüber, ob man mittelfristig mehr gesetzliche Regelungen für den Ganztag bräuchte, beispielsweise auch im Hinblick auf die Verankerung von bestimmten, noch näher zu definierenden qualitativen Standards. Gleichzeitig muss man zur Kenntnis nehmen, dass gerade der Verzicht auf Gesetzesvorbehalte zu Beginn der 2000er Jahre den bekannten Aufschwung des Ganztags förderte. Solche Gesetzesvorbehalte betrafen im Falle des Hortes beispielsweise die Gruppengrößen, den Personalschlüssel, die

Ausbildungsvoraussetzungen des Personals (Fachkräftegebot), aber auch räumliche und zeitliche Vorgaben.

In einer Phase der weiteren Ausweitung und Konsolidierung des Ganztags stellt sich die Frage nach der Notwendigkeit gesetzlicher Regelungen jedoch neu.

Mittelfristig dürften Rahmenbedingungen, so genannte „Standards“, wie der Zeitrahmen des Ganztags, der Personalschlüssel und die räumlichen Voraussetzungen gesetzlich geregelt und – wie es das so genannte „Konnexitätsprinzip“ erfordert – finanziell unterlegt werden müssen.

Die nordrhein-westfälischen Erlasse zum Ganzttag zeichneten bis zum Dezember 2010 nach, wann welches Ganztagsprogramm eingeführt worden ist. Für jede Form des Ganztags beziehungsweise der Betreuung von Schulkindern gab es im Grunde einen eigenen Erlass. Es gab viele Doppelungen sowie viele Regelungen, die eigentlich keine Regelungen waren, sondern mehr oder weniger emphatische politische Hinweise zur Wertschätzung des Engagements verschiedener Träger im Ganzttag. Mancher Inhalt wurde nur deshalb erwähnt, um die Frage zu vermeiden, ob die damit verbundene Aktivität verboten sei, weil sie im Erlass eben nicht ausdrücklich erwähnt sei. So sind die Menschen.

Der neue Grundlagenerlass vom 23.12.2010 schafft Transparenz

Das nordrhein-westfälische Schulministerium hat zum 23.12.2010 fünf Erlasse in einem Grundlagenerlass zusammengefasst. Auch dieser Grundlagenerlass enthält noch manche politischen, fachlichen oder wertschätzenden Hinweise, für die es eigentlich keiner rechtlichen Regelung bedürfte. Er enthält nicht nur konkrete Regelungen, sondern auch Verweise auf die wesentlichen gesetzlichen Grundlagen im Schul- und Jugendhilferecht, auf die man ebenso hätte verzichten können, weil sie in den Gesetzen nachzulesen sind. Die Aufnahme dieser Verweise in den Erlass dient jedoch der Transparenz. Sie macht die Grundlagen des Ganztags in Schul- und Jugendhilferecht sichtbar.

Neben dem Grundlagenerlass gibt es nach wie vor drei Förderrichtlinien, die Finanzströme regeln, in der OGS, in den Betreuungsangeboten der Primarschulen, die keine OGS sind, sowie in allen Schulen der Sekundarstufe I. Hier bleibt es bei drei Förderrichtlinien. Eine Zusammenfassung hätte hier nicht für mehr Transparenz, sondern eher für Verwirrung gesorgt. Allein das bei einer Zusammenfassung erforderliche Antragsformular hätte viele Beteiligte überfordert.

Schließlich gelten im Ganzttag die bereits angesprochenen arbeitsrechtlichen und steuerrechtlichen Vorgaben, das Versicherungsrecht und vieles mehr, das sich in einem einzelnen Erlass nicht abbilden lässt, gleichwohl aber beachtet werden muss, um den Ganztagsbetrieb möglichst reibungslos und unbürokratisch, sprich: anwendungsfreundlich zu gestalten.

Diese Regelungen lassen sich in einem Erlass kaum zusammenfassen, sodass man für Transparenz in diesen Rechtsbereichen auf anderem Weg sorgen muss.

Daher hat das Ministerium für Schule und Weiterbildung gemeinsam mit der Serviceagentur Ganztägig Lernen eine Arbeitshilfe in Auftrag gegeben, die zwar auch keine Garantie für Vollständigkeit geben wird, aber doch wesentliche rechtliche Hintergründe des Ganztags zusammenfasst.

Einige zentrale Unterstützungsleistungen im Überblick:

Rechtliche Rahmenbedingungen:

- Erlasse unter www.schulministerium.nrw.de, dort unter Ganztag.
- Arbeitshilfe Recht im Ganztag unter www.ganztag.nrw.de/recht.

Unterstützungsangebote für kommunale Vernetzung:

- Regionale Bildungsnetzwerke unter www.schulministerium.nrw.de, dort unter Regionale Bildungsnetzwerke.
- Unterstützung von Qualitätszirkeln zum Ganztag unter www.ganztag.nrw.de/front_content.php?idcat=222.

Fachliche Beratung, Qualifizierung und Unterstützung:

- Serviceagentur Ganztägig Lernen in Nordrhein-Westfalen: www.ganztag.nrw.de,
- Kulturelle Bildung: www.kulturellebildung-nrw.de,
- Schulverpflegung: www.schulverpflegung.vz-nrw.de,
- Bewegung, Spiel und Sport: www.wir-im-sport.de.
- Fortbildungsmodule: www.ganztag-blk.de

Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung:

- QUIGS: http://www.ganztag.nrw.de/front_content.php?idcat=597&idart=846,
- Qualitätsrahmen für den Ganztag für die Weiterbildung: http://www.schulministerium.nrw.de/BP/Schulsystem/Ganztagsbetreuung/Qualitaetsentwicklung_Fortbildung/Vereinbarung.pdf.

Ein Ausblick auf Entwicklungen in anderen Bundesländern:

- www.ganztaegig-lernen.org
- www.ganztagsschulen.org.

Ein Ausblick

Im ersten Quartal 2011 hat sich die von Frau Ministerpräsidentin Hannelore Kraft und Frau Ministerin Sylvia Löhrmann gemeinsam einberufene Bildungskonferenz der Verbände mit der Zukunft des Ganztags befasst. Ein flächendeckendes Ganztagsangebot bis 2020 erscheint den an der Bildungskonferenz beteiligten Verbänden erreichbar. Wesentliche Rahmenbedingungen sollten gesetzlich geklärt,

Standards entwickelt und vereinbart werden. In welcher Geschwindigkeit der Ganztags sich weiterentwickelt, hängt sicherlich auch von der Finanzausstattung in Bund, Ländern und Gemeinden ab; nicht zuletzt jedoch auch von der wachsenden Nachfrage von Eltern, Kindern und Jugendlichen, die ihrerseits sicherlich wiederum von der weiteren Entwicklung der Qualitäten des Ganztags abhängt.

Man darf mit Fug und Recht behaupten, dass sich Ganztags lohnt. Wenn mehr Eltern einen erreichbaren Ganztagsplatz nutzen können, ändert sich das Erwerbstätigkeitsverhalten: die Steuereinnahmen steigen. Aber auch so genannte „soziale Reparaturkosten“ können durch die präventive Wirkung des Ganztags vermieden werden.

Für diese bildungsökonomische These gibt es erste Belege, so z.B. in einer Studie der Universität Linz (Österreich) oder für Kindertageseinrichtungen aus Zürich (Schweiz).

Fazit

Der rechtliche Rahmen des nordrhein-westfälischen Ganztags bietet Spielräume für ein auf der örtlichen Ebene entstehendes Gesamtkonzept von Bildung, Erziehung, Betreuung und individueller Förderung. Ganztags ist das Anliegen eines multiprofessionellen Teams auf der Grundlage eines rechtlich abgesicherten Trägermodells.

Die Qualität der konkreten Umsetzung in der jeweiligen Schule hängt schließlich davon ab, wie weit sich auch die Systeme von Aus- und Fortbildung auf den Ganztags einstellen. Dies betrifft nicht nur die Aus- und Fortbildung von Lehrkräften, sondern auch die der beteiligten Fachkräfte aus Jugendhilfe, Kultur und Sport, schließlich die Aus- und Fortbildung des Leitungspersonals in allen beteiligten Einrichtungen einschließlich der Verwaltung von Kommunen und freien Trägern.