Städtetag NRW | Gereonstraße 18-32 | 50670 Köln

Ministerium für Schule und Bildung
des Landes Nordrhein-Westfalen
Herrn Abteilungsleiter Oliver Bals
Völklinger Straße 49
40221 Düsseldorf

ausschließlich per E-Mail: FP-Referat221@msb.nrw.de

Entwurf eines Gesetzes zur Einführung schulischer Vorkurse zur Förderung der Sprachkompetenz (18. Schulrechtsänderungsgesetz)

13.02.2026

Städtetag NRW
Pia Amelung
Referentin
Telefon 0221 3771-320
pia.amelung@staedtetag.de
Gereonstraße 18 - 32
50670 Köln
www.staedtetag-nrw.de
Aktenzeichen: 40.20.04 N

Städte- und Gemeindebund NRW
Cora Ehlert
Hauptreferentin
Telefon 0211 4587-233
cora.ehlert@kommunen.nrw
Kaiserswerther Straße 199 - 201
40474 Düsseldorf
www.kommunen.nrw
Aktenzeichen: 42.0.1 021/002

Sehr geehrter Herr Bals,
sehr geehrte Damen und Herren,

für die Möglichkeit zur Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Einführung schulischer Vorkurse zur Förderung der Sprachkompetenz (18. Schulrechtsänderungsgesetz) bedanken wir uns.

Das Ministerium für Schule und Bildung des Landes Nordrhein-Westfalen (MSB) hat am 13. Januar 2026 im Anschluss an die Kabinettssitzung eine Pressemitteilung veröffentlicht, nach der mit dem Beginn des Schuljahres 2028/29 verpflichtende „ABC-Klassen“ für Kinder ohne ausreichende Sprachkenntnisse eingeführt werden sollen und im Anschluss daran die Verbändeanhörung für das 18. Schulrechtsänderungsgesetz eingeleitet.

Zu der vorgesehenen Rechtsänderung fand – auch unter Bezugnahmen von § 35 Abs. 2 GGO – keine frühzeitige Weiterleitung oder gar Abstimmung mit den kommunalen Spitzenverbänden statt, obwohl die Belange der Gemeinden und Gemeindeverbände allgemein und wesentlich im Hinblick auf die Umsetzung in kommunaler Zuständigkeit (Räume, Personal, Beförderung, Organisation/Koordination) berührt sind.

Insgesamt ist festzustellen, dass die geplanten Änderungen im Rahmen des 18. Schulrechtsänderungsgesetzes weitreichende Folgen für die kommunale Zuständigkeit haben werden. Das gewählte Vorgehen ist vor dem Hintergrund der Bedeutsamkeit der in Aussicht genommenen Änderungen daher kritisch zu bewerten und führt dazu, dass die Verfahrensqualität im Zusammenwirken zwischen Land und Schulträgern beeinträchtigt wird.

Das Ziel der Landesregierung, die sprachlichen Kompetenzen von Kindern früh zu stärken und damit Bildungschancen zu erhöhen, ist richtig und wird ausdrücklich begrüßt. Wissenschaftliche Untersuchungen, Ergebnisse aus den Schuleingangsuntersuchungen wie auch Lernstandsuntersuchungen zeigen dringenden Handlungsbedarf.

Frühkindliches Lernen erfordert sichere Bindungen, emotionale Stabilität, qualitativ hochwertige Interaktionen und eine entwicklungsorientierte Umgebung. Dies sind zentrale Grundbedingungen für die Aufnahme und Verarbeitung von Bildungsangeboten. Der Wechsel in eine ungewohnte Lernumgebung ist daher für Kinder dieses Alters nicht lernförderlich. Diese Aspekte sind im aktuellen Gesetzentwurf aus unserer Sicht nicht hinreichend evaluiert.

Mit Blick auf die Eckpunkte des Gesetzentwurfes ist aus Schulträgersicht summarisch festzustellen, dass die Planung von Maßnahmen der Sprachförderung an Grundschulen auf den eklatanten Raummangel und die Auslastung durch den Ganztag am Nachmittag in den Gebäuden stößt. Der Ausbau von Raumkapazitäten erscheint angesichts des zeitlichen Vorlaufs kaum realisierbar.

Die Beförderung von Kindern dieser Altersgruppe stößt auf Fragen der Aufsicht, Haftung, Barrierefreiheit und komplexer Logistik. Es muss bezweifelt werden, ob überhaupt ausreichend Transportmittel sowie Personalkapazitäten für ein solches Vorhaben zur Verfügung stünden. Neben den externen Kosten ist auch der interne Administrationsaufwand zu berücksichtigen. Grundsätzlich ist die Frage, ob die Mittel hierfür anderweitig nicht effektiver eingesetzt werden könnten.

Bezüglich der Vorziehung der Schuleingangsuntersuchungen in der Umstellungsphase, wird von den zuständigen Gesundheitsämtern rückgemeldet, dass aufgrund des Personalmangels gegebenenfalls die rechtlichen Anforderungen nicht erfüllt werden könnten. Zudem wird die Frage aufgeworfen, wie die Schuleingangsuntersuchungen auf die künftig stattfindenden Sprachstandsfeststellungen durch Schulen sinnvoll abzustimmen und ggf. anzupassen sind.

Eine reine Konzentration auf die Sprachförderung in den ABC-Klassen wird dabei den Ergebnissen der Schuleingangsuntersuchungen nicht gerecht. Sozial-emotionale und motorische Kompetenzen müssen ebenso adäquat im Fokus sein. Wichtig wäre in diesem Fall, dass die im 18. Schulrechtsänderungsgesetz vorgesehenen Regelungen zur Anpassung der sprachlichen Bildung und

Förderung mit dem Gesetzentwurf zur Änderung des Kinderbildungsgesetzes des MKJFGFI harmonisiert werden. Dies umfasst auch die hierzu durch die Oberste Landesjugendbehörde noch zu erlassende Rechtsverordnung.

Wir halten es aus den genannten Erwägungen daher für sinnvoll und geboten, dass die Landesregierung den Gesetzesentwurf zur Einrichtung von ABC-Klassen konzeptionell überdenkt und gegebenenfalls nachqualifiziert.

Wir bieten hierzu an, in unmittelbare Gespräche einzutreten. Aus kommunaler Sicht sollte dabei geprüft werden, ob sich sowohl hinischtlich des Mitteleinsatzes wie der organisatorischen und pädagogischen Ausgestaltung optimierte Wege zum gemeinsamen Ziel der bestmöglichen Vorbereitung von Kindern auf eine erfolgreiche Grundschulzeit ergeben.

Im Einzelnen ist festzustellen:

Konnexität

Die Umsetzung und die damit einhergehende Ausweitung der Aufgaben geht mit erheblichen Mehrbelastungen auf kommunaler Seite einher und ist als konnexitätsrelevant zu bewerten. Das MSB erkennt die Konnexitätsrelevanz an. Eine Kostenfolgeabschätzung zum vorliegenden Gesetzentwurf wurde jedoch nicht vorgelegt. Das MSB beabsichtigt, die Kostenfolgen in einem separaten Belastungsausgleichsgesetz zu regeln (Artikel 2 des 18. Schulrechtsänderungsgesetz).

Hinsichtlich der Höhe der Kostenfolgen skizziert das MSB unter Buchstabe F (LT-Vorlage 18/4708 S. 4 f.) erste Orientierungspunkte. Die Ermittlung und Bewertung der Kostenfolgen wird jedoch Gegenstand des Kostenfolgeabschätzungs- und Beteiligungsverfahrens nach dem Konnexitätsausführungsgesetz sein. Es ist sicherzustellen, dass sämtliche zusätzlichen Aufgaben des Schulträgers vollständig gegenfinanziert werden. Dies betrifft neben investiven und laufenden Sachkosten (beispielsweise für die Bereitstellung und den Support der erforderlichen digitalen Infrastruktur) insbesondere auch die entstehenden Verwaltungsmehraufwendungen.

Die Belastungsausgleichsregelung muss spätestens mit Inkrafttreten des 18. Schulrechtsänderungsgesetzes vorliegen. Das Land ist daher aufgefordert, zeitnah eine Kostenfolgeabschätzung vorzulegen.

Die nachfolgenden Ausführungen nehmen das Vorhaben der ABC-Klassen dezidierter in den Blick und beziehen sich zunächst auf die vorgesehenen Änderungen im Entwurf des 18. Schulrechtsänderungsgesetzes (I.). Im Anschluss wird auf Themen eingegangen, die aus unserer Sicht dringend einer schulgesetzlichen Fundierung bedürfen, aber im vorliegenden Gesetzentwurf keine Berücksichtigung finden (II.).

I.
Entwurf des 18. Schulrechtsänderungsgesetzes

Grundschule (§ 11 SchulG)

Die APO-GS sieht in § 7 Abs. 3 Nr. 2 vor, dass die Versetzungskonferenz nach Anhörung der Eltern oder auf deren Antrag beschließt, dass ein Kind ein drittes Jahr in der Schuleingangsphase verbleibt. Die Elternbeteiligung ist im neuen § 11 Abs. 2 a S. 2 SchulG explizit nicht vorgesehen.

Die neu angelegte, frühzeitige Entscheidung durch die Schulleitung über ein Durchlaufen einer dreijährigen Schuleingangsphase schon im Rahmen des Aufnahmeverfahrens hat zusammen mit der um ein halbes Jahr vorgezogenen Anmeldung Auswirkungen auf die Aufnahmekapazitäten an Grundschulen. Bisher war die Aufnahmeentscheidung der Schulanfängerinnen und -anfänger der Entscheidung über den Verbleib in der Schuleingangsphase vorgelagert. Die Verfahrensänderung führt nun ggf. zu einer Reduzierung der Aufnahmekapazitäten.

Die Änderung führt voraussichtlich zu mehr Zügigkeiten und damit zu einem erhöhten Raumbedarf, der unter F der Gesetzesbegründung nicht eingeflossen ist.

Vorschulische Beratung und Förderung, Feststellung des Sprachstandes (§ 36 SchulG)

Schulische Vorkurse – pädagogische und konzeptionelle Aspekte

Sprachkompetenz ist ein zentraler Faktor für Bildungsbeteiligung, Teilhabe und psychosoziale Gesundheit. Frühzeitige Sprachförderung kann dazu beitragen, Bildungs- und Gesundheitsungleichheiten zu reduzieren. Die Verpflichtung zum Besuch schulischer Vorkurse für Kinder mit festgestelltem Sprachförderbedarf stellt einen Paradigmenwechsel und eine Abkehr vom Prinzip der alltagsintegrierten Sprachförderung dar – und damit eine Abkehr von den Prinzipien frühkindlicher Bildung wie sie im Kinderbildungsgesetz geregelt ist (siehe KiBiz § 19). Obendrein ist bereits die Gesamtausrichtung des Referentenentwurfs der KiBiz-Reform stark auf sprachliche Förderung ausgerichtet. So muss zwar die Ausrichtung und die Arbeit der sogenannten Chancen-Kitas (siehe KiBiz-Referentenentwurf § 45 a) genauer definiert werden, jedoch ist davon auszugehen, dass bei der Bestimmung von Chancen-Kitas der Anteil der Kinder ohne deutsche Familiensprache ein wesentlicher Faktor sein wird, womit gleichfalls ein wesentliches Handlungsfeld der Chancen-Kitas bestimmt ist.

Das KiBiz sieht bereits unterschiedliche Förderinstrumente vor, um Sprachförderung im System der Kindertagesbetreuung zu unterstützen. Vor diesem Hintergrund besteht das Risiko, dass bestehende Angebote der Jugendhilfe

entwertet oder parallel fortgeführt werden, wodurch ineffiziente Doppelstrukturen entstehen können. Durch die bisher bestehenden Angebote und Regelungen zur alltagsintegrierten Sprachförderung in Sprachkitas, plusKITAs, den Familienzentren und den sogenannten Brückenprojekten, wie auch kommunalen Projekten bestehen bereits Erfahrungen in der Sprachförderung – auch für Kinder ohne Kita-Platz. Ungeklärt bleibt zudem, wie eine inhaltliche und finanzielle Abgrenzung der ABC-Klassen zu den vorgesehenen Modulen der „Chancen-Kitas“ im Rahmen der geplanten KiBiz-Novellierung erfolgen soll und ob ggf. mit einer Reduzierung bestehender Fördermittel zu rechnen ist.

Das umfasst auch Sprachstandsfeststellungen wie Delfin 4. Ein landeseinheitliches Diagnosetool für die Schulanmeldung erscheint sinnvoll. Darüber hinaus sollten bestehende kommunale Gremien und Netzwerke bei der Konzeptentwicklung vor Ort aktiv einbezogen werden, um die Bedarfe vor Ort gezielt erfassen und abdecken zu können.

Kinder, die bisher keine Kita besuchen, durchlaufen den sogenannten Delfin 4 Test, welcher die Sprachentwicklung prüft. Wird auf der Grundlage des Sprachstandstests Delfin 4 bei einem Kind, das keine Kindertageseinrichtung besucht, ein Bedarf an Sprachförderung festgestellt, wird den Eltern empfohlen, ihr Kind in einer Kindertageseinrichtung anzumelden. Kommen die Eltern dieser Empfehlung nicht nach, so werden sie vom Schulamt verpflichtet, ihr Kind an einer vorschulischen Sprachfördermaßnahme in einer Kindertageseinrichtung oder in einem Familienzentrum teilnehmen zu lassen. Diese Sprachfördermaßnahmen können also auch auf heutiger Gesetzesgrundlage bereits verpflichtend ausgesprochen werden. Die dortigen Stundenzahlen übersteigen in der Regel die im Gesetzentwurf vorgesehenen vier Stunden, so dass Kinder eventuell sogar mit der Gesetzesänderung weniger Sprachförderung erhalten als bisher.

Gerade im Hinblick auf die wichtige sprachliche Förderung ist es unerlässlich, die geplanten ABC-Klassen in die bestehende lokale Bildungslandschaft einzubetten, um Überlastungen, Doppelstrukturen und Qualitätsverluste zu vermeiden. Notwendig sind dafür klare zeitliche und inhaltliche Absprachen mit Kitas und Schulen, Qualitätsstandards für Diagnostik und Förderung, tragfähige Personalmodelle auch unter Einbezug externer Träger sowie eine vorrausschauende Raum- und Ausstattungsplanung. Unklar ist derzeit auch, ob die Vorkurse zeitlich während der Kern-Betreuungszeit oder in Kita-Randzeiten (on top) erfolgen sollen. Diese Frage ist für die pädagogische Einbindung wie auch Organisation des (Bildungs-) Alltags der Kinder und der Sorgeberechtigten wichtig. Zu beachten ist hier auch, dass es sich um 4- bis 5-jährige Kleinkinder handelt, deren Belastbarkeit und Aufmerksamkeitsspanne im Rahmen des Kindeswohls enge Grenzen gesetzt sind.

Darüber hinaus ist von einem zusätzlichen Koordinations- und Verwaltungsaufwand für Kindertageseinrichtungen, Träger und Schulen auszugehen, der mit weiteren Kostensteigerungen verbunden sein kann, ohne dass hierfür bislang eine verlässliche Refinanzierungsperspektive benannt ist.

Sprachstandsfeststellung und Schuleingangsuntersuchung, Anmeldeverfahren

Auffälligkeiten im Bereich der Sprache können unterschiedliche, teilweise ineinandergreifende Ursachen und Auswirkungen haben. Spielen gesundheitliche Gründe (Mundmotorik, Sprachentwicklungsstörung im eigentlichen Sinne (Teilleistungsstörung)), emotionale Auffälligkeiten, kognitive Einschränkungen oder körperliche und seelische Erkrankungen eine Rolle, wird eine pädagogische Förderung primär gerichtet auf das Ziel des Spracherwerbs nicht ausreichend sein. Unbedingt ist daher eine fachliche (kinderärztliche) Einschätzung neben der durch Schule erfolgten Sprachstandsfeststellung erforderlich.

Die ärztliche Einschätzung umfasst u. a. die Überprüfung des Hörvermögens als unabdingbare Voraussetzung für das Erlernen der Sprache. Die Untersuchung muss zwingend vor einer Sprachfördermaßnahme durchgeführt werden. Die folgerichtige Behandlung einer Hörstörung muss nach Diagnose unmittelbar angeschlossen werden, damit Sprachförderung erfolgsversprechend ist.

Die Einschätzung eines sprachlichen Förderbedarfs ist bei dieser (kinderärztlichen) Untersuchung jedoch nicht das einzige „Ziel“. Hierbei werden auch andere, möglicherweise weitreichende Weichen gestellt: Feststellung sonderpädagogischer Förderbedarfe (AO-SF) inklusive ggf. Festlegung des Förderschwerpunkts und des Förderorts, Rückstellungen von der Schulpflicht bzw. frühzeitige Einschulung usw. Diese Entscheidungen haben erhebliche Auswirkungen auf die Bildungsbiografie der Kinder und sollten auf möglichst belastbaren, reifen Entwicklungsständen beruhen. Eine erhebliche zeitliche Vorverlagerung solcher Weichenstellungen aufgrund der vorgezogenen Schulanmeldung und Sprachstandserhebung birgt das Risiko von Überdiagnostik, Fehlzuschreibungen und langfristigen Stigmatisierungseffekten.

In Nordrhein-Westfalen gibt es das seit Jahren etablierte standardisierte Sozialpädiatrische Schuleingangsscreening für Schulanfänger (SOPESS), das altersbezogen Entwicklungsstände darstellt und die schulärztliche körperliche Untersuchung ergänzt. Für ein vorgezogenes Altersspektrum wäre dieses anzupassen und in der aktuellen Version nicht gültig. Zudem müssten in dem Übergangsjahrgang deutlich mehr Kinder untersucht werden, was die personellen Ressourcen der meisten Kommunen übersteigen würde. Es sollte ein abgestimmtes Verfahren entwickelt werden, bei dem die Schulen

die mit Förderbedarf identifizierten Kinder nach Sprachstandserhebung melden, so dass diese Kinder direkt beim Start der Schuleingangsuntersuchung untersucht werden können, mit dem Ziel, frühzeitig erforderliche weitergehende Diagnostik und Therapien zu initiieren.

Das gemeinsam mit der Sprachstandsfeststellung vorgesehene Anmeldeverfahren an Schulen ins Frühjahr vor der Einschulung (statt wie bislang im Herbst vor der Einschulung) zu verlagern, wird außerdem dazu führen, dass es bis zum Schulbeginn noch erhebliche Verschiebungen – etwa wegen Umzug oder Rückstellungen von Kindern – geben kann. Dies erschwert die Planungen für kommunale Schulträger bei der Klassenbildung. Bei Zuzüglern aus anderen Bundesländern wären Sprachstandsfeststellungen ggf. fortlaufend nachzuholen. Wie oben bereits einführend erwähnt, müssen Schuleingangsuntersuchungen und Sprachstandsfeststellungen zeitlich und vom Verfahren aufeinander abgestimmt sein. Sollte etwa das Gesundheitsamt eine Zurückstellung anordnen, der sprachliche Vorkurs aber schon begonnen haben, stellt sich die Frage, ob das Kind dann im Vorkurs verbleibt und damit ggf. zwei Jahre die ABC-Klasse besucht.

Konsequenzen verpflichtender Teilnahme

Aufgrund der verpflichtenden Teilnahme bedarf es der Sicherstellung der regelmäßigen Teilnahme an den ABC-Klassen, da nach § 126 SchulG die Nichtteilnahme als Ordnungswidrigkeit geahndet werden kann. Dies bedeutet weitere Aufgaben für das eingesetzte Personal in der Dokumentation von Fehlzeiten, der Kommunikation mit Eltern bei Versäumnissen und gegebenenfalls der Einleitung von Ordnungswidrigkeitenverfahren.

Entsprechend fallen Fehlzeiten ebenfalls unter die schulischen Regelungen nach § 43 SchulG NRW. Bei hohen nicht ersichtlich begründeten Fehlzeiten kann ein schulärztliches Gutachten eingeholt werden (§ 43 Abs. 2 SchulG NRW), mit der Folge eines entsprechenden Mehraufwands für die Schulen und für Kinder- und Jugendgesundheitsdienste.

Wenn die Teilnahme an den Sprachförderstunden verpflichtend ist, die Teilnahme am Besuch der Kindetageseinrichtung aber nicht, ist im Falle eines Transports zu einem anderen Lernort ein Effekt zu befürchten, dass Kinder an den Fördertagen nicht in der Kita erscheinen. Dies würde den (Sprach)förderansatz in der Kita konterkarieren. Es bedarf daher ein gemeinsames Förderkonzept, dass Elementar- und Primarbereich ganzheitlich betrachtet. Die Ausgliederung von Kindern in separate Fördergruppen birgt das erhebliche Risiko einer frühzeitigen Stigmatisierung. Die Erstsprache der Kinder wird implizit als Defizit bewertet, Mehrsprachigkeit nicht als Ressource.

In diesem Zusammenhang möchten wir darauf hinweisen, dass Konzepte der aufsuchenden und sensiblen Ansprache für Familien, die schwer zu erreichen sind, fehlen. Familien mit Kindern, die nicht institutionalisiert eingebunden

sind, sollten insbesondere durch sensible, pädagogische Ansprache für sprachfördernde Aspekte und für eine grundlegende Zusammenarbeit motiviert werden. Möglicher Zwang und womöglich die Androhung von Bußgeldern oder ähnlichem, sind in der Kommunikation eher hinderlich und könnten eher zu einem Rückzug der Familien, denn zu einer Öffnung gegenüber Sprachangeboten führen. Dies zeigt auch die heute schon erfolgende Sanktionierung von Schulpflichtverletzungen, wo Bußgelder häufig wirkungsarm bleiben.

Personelle Rahmenbedingungen

Mit der Einführung der ABC-Klassen ist davon auszugehen, dass insbesondere Leitungen und pädagogische Fachkräfte in Kindertageseinrichtungen faktisch zusätzliche Schnittstellen-, Koordinations- und Begleitaufgaben übernehmen müssen, ohne dass hierfür zusätzliche Stellen oder Zeitressourcen vorgesehen sind. Dies birgt das Risiko einer weiteren Verdichtung der Arbeitsbelastung und einer Beeinträchtigung der pädagogischen Kernarbeit. Im Rahmen der geplanten KiBiz-Novellierung ist zudem eine Differenzierung zwischen Kern- und Randzeiten vorgesehen, wobei die Betreuung in Kernzeiten überwiegend durch pädagogische Fachkräfte und in Randzeiten zu einem höheren Anteil durch Ergänzungskräfte erfolgen soll. Vor diesem Hintergrund ist derzeit nicht erkennbar, wie die Förderzeiten der ABC- Klassen mit den Kernzeiten der Einrichtungen abgestimmt werden können. Allerdings ist zu bedenken, dass die Träger letztlich nur zukünftig die Möglichkeit erhalten, eigenverantwortlich innerhalb der Öffnungszeiten einer Kindertageseinrichtung Kern- und Randzeiten zu definieren und zudem die finanzielle Förderung innerhalb der KiBiz-Pauschalen nicht verändert wird. Sollten die ABC-Klassen eingeführt werden, dürfte dies jedenfalls Auswirkungen auf die Entscheidung der Träger für ihre jeweiligen Einrichtungen haben.

Darüber hinaus ist weder im Entwurf zur KiBiz-Novellierung noch im Konzept der ABC-Klassen konkretisiert, wie die Sicherung und Weiterentwicklung der Qualitätsstandards pädagogischer Arbeit unter den veränderten organisatorischen Bedingungen gewährleistet werden soll.

Die ABC-Klassen sollen grundsätzlich von Grundschullehrkräften sowie von sozialpädagogischen Fachkräften aus der Schuleingangsphase durchgeführt werden. Es ist davon auszugehen, dass Personal in erheblichem Umfang neu hinzugewonnen werden muss, wobei unklar ist, woher dieses angesichts der heute schon dramatisch bestehenden Personalknappheit kommen soll, ohne dass dieses an anderer Stelle massiv fehlen wird. Keinesfalls darf die Einführung von ABC-Klassen dazu führen, dass sozialpädagogische Fachkräfte aus den Kommunen zu den Schulen abgeworben werden.

Die verpflichtende Sprachstandsfeststellung bei allen Kindern im Rahmen der Schulanmeldung ist deutlich zeitintensiver als die bisherigen Anmeldegespräche und führt zu einem erheblichen Mehraufwand. Die Anmeldetage müssen über einen längeren Zeitraum stattfinden, wodurch an den Schulen eventuell

mehr Personal für die Durchführung der Tests benötigt wird. Es entsteht zusätzlicher Arbeitsaufwand durch die Koordination der ABC-Klassen-Zuweisungen sowie die Bearbeitung von Widersprüchen und Klagen.

Räumliche Kapazitäten

Grundsätzlich kann der Vorkurs laut Gesetzentwurf an einer öffentlichen Schule, einer Kita oder an einem anderen Ort, den ein Träger zur Verfügung stellen kann, stattfinden. Die Entscheidung über den Ort des Vorkurses trifft die Schule in Abstimmung mit der zuständigen Schulaufsichtsbehörde. Der Schulträger wird in diesem Verfahren lediglich beteiligt, angehört oder die Abstimmung mit ihm gesucht. Wir fordern dringend, dass eine Einvernehmensregelung mit dem Schulträger in den Gesetzentwurf aufgenommen wird, d. h. der Ort nur mit Zustimmung des Schulträgers festgelegt wird. Da der Schulträger die Beförderung organisieren muss, muss dieser auch ein verbindliches Mitspracherecht beim Ort des Vorkurses erhalten, auch um Routen effektiv planen zu können.

Es kann davon ausgegangen werden, dass die Einführung von Vorkursen auf Seiten des Schulträgers mit zusätzlichen Raumbedarfen verbunden ist. Mit Blick auf die ohnehin seit Jahren angespannte Schulraumsituation in vielen Kommunen wird es in den wenigsten Fällen möglich sein, die vorschulischen Angebote an Grundschulen stattfinden zu lassen. Insbesondere vor dem Hintergrund der Umsetzung des OGS-Rechtsanspruches, der zur Einführung der ABC-Klassen noch nicht abgeschlossen sein wird, müssen Schulen ihre Räumlichkeiten immer öfter multifunktional und mehrfach nutzen. Es wird demnach kaum Raumressourcen für zusätzliche Angebote geben. Verschärfend kommt hinzu, dass Vorschulkinder ggf. besondere Anforderungen an Mobiliar und Ausstattung und auch an Sanitärräume mitbringen. Bei Kindern mit besonderen Bedarfen ist auch an zusätzliches (technisches) Equipment (z. B. Audio-Anlage für Kinder mit Höreinschränkungen) zu denken.

Gleiches gilt auch für Kindertageseinrichtungen, die ebenfalls ersatzweise im Einvernehmen mit dem Träger für entsprechende Angebote genutzt werden sollen. Hier ist darauf hinzuweisen, dass auch Kindertageseinrichtungen durch veränderte gesellschaftliche Realitäten in der Kindertagesbetreuung (U 3 Kinder, Inklusion, Sprachförderung, Familienzentren etc.) verstärkt Differenzierungsräume benötigen, die gleichzeitig im Rahmen der finanziellen Förderung nicht hinreichend Berücksichtigung finden. Bei Bestandsbauten sind zudem die räumlichen Restriktionen zu bedenken.

Kinderschutz, Aufsicht und Verantwortungszuordnung

Im Rahmen der Einführung von ABC-Klassen ergeben sich erweiterte Fragestellungen im Bereich des Kinderschutzes, der Aufsicht und der Verantwortungszuordnung. Insbesondere bei der Durchführung schulischer Förderangebote in Räumen der Kindertagesbetreuung ist bislang nicht eindeutig geklärt,

wie Aufsichtspflichten, Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten zwischen Schule, Trägern und Jugendhilfe rechtssicher geregelt sind.

Vor dem Hintergrund der Betriebserlaubnispflicht nach § 45 SGB VIII sind Kindertageseinrichtungen verpflichtet, die Einhaltung von Schutzkonzepten, Personalstandards und Aufsichtspflichten sicherzustellen. Unklar bleibt, wie diese Anforderungen im Rahmen der Durchführung schulischer Förderangebote in Kindertageseinrichtungen gewährleistet werden sollen, wenn externe Lehr- oder Förderkräfte in die pädagogische Arbeit eingebunden werden, ohne dass deren Einbindung in die bestehenden organisatorischen, fachlichen und rechtlichen Strukturen der Einrichtungen eindeutig geregelt ist.

Hieraus resultieren zudem ungeklärte Haftungsfragen. Es ist nicht abschließend bestimmt, wer im Falle von Unfällen, Pflichtverletzungen oder Kindeswohlgefährdungen während der Durchführung schulischer Förderangebote in der Kita haftet und welche Institution die rechtliche Verantwortung trägt. Darüber hinaus erfüllen Schulgebäude nicht automatisch die brandschutzrechtlichen Standards, die bisher für Vorschulkinder in Kitas galten.

Anforderungen an den Schülerspezialverkehr

Die geplante Beförderung von Kita-Kindern zu Schulstandorten oder anderen Einrichtungen unter Inkaufnahme von weiten Anfahrtswegen verursacht geschätzte Kosten in Millionenhöhe pro Schuljahr. Neben den tatsächlichen Beförderungskosten sind auch der koordinierende Verwaltungsaufwand, nebst der Ausschreibung und Vergabe von Beförderungsleistungen einzukalkulieren. Es müssten voraussichtlich auch Wartezeiten der Unternehmen vergütet werden, da während der zweistündigen Unterrichtsstunden in der Regel kein anderweitiger Einsatz erfolgen kann. Auch die Frage des Versicherungsschutzes während des Transports ist aktuell ungeklärt.

Häufig wird es notwendig sein, mehrere Kitas anzufahren, um die erforderliche Anzahl der Kinder zum Standort des Vorkurses zu transportieren. Dies bedeutet weite Wege und lange Fahrzeiten für die Kinder. Gleichzeitig ist Kindern in der betreffenden Altersgruppe eine lange Verweildauer in einem Transportfahrzeug nur begrenzt zuzumuten. Eine Höchstgrenze – etwa analog zur Schülerfahrkostenverordnung, wonach die Schulwegdauer von Grundschulkindern maximal 60 Minuten betragen sollte – wäre zwar nachvollziehbar, benötigt aber zugleich auch mehr Transportmittel, Fahrer und Begleitpersonen.

Ungeachtet des allgemeinen Fachkräftemangels mit Personenbeförderungserlaubnis (unabhängig ob als Busfahrer/-in größeren Gelenk- oder Kleinbussen), muss auch der Aspekt der Wirtschaftlichkeit für die Unternehmen (Preiskalkulation für eine gegebenenfalls geringe Anzahl von Kindern, die befördert werden) berücksichtigt werden. Dies wird durch eine entsprechend hohe Preiskalkulation mitunter kompensiert, was zu einer zusätzlichen finanziellen

Belastung des Landes- oder, bei nicht kostendeckender Kompensation durch den angedachten Belastungsausgleich, des Kommunalhaushaltes führen wird.

Dieser finanzielle und organisatorische Aufwand steht in keinem Verhältnis zum pädagogischen Nutzen isolierter Unterrichtsstunden. Entsprechend bewerten wir den regelhaften Transport für Kinder dieser Altersgruppe als kritisch. Die Auslastung des Schülerspezialverkehrs hat in den vergangenen Jahren bereits in vielen Kommunen einen kapazitativen Höchststand erreicht. Hinzu kommt die angespannte Personalsituation, da es den Unternehmen zunehmend schwerfällt, geeignetes und zuverlässiges Fahrpersonal zu gewinnen. Kommunen sowohl im ländlichen als auch im urbanen Raum befürchten deshalb, dass sich kein geeignetes Beförderungsunternehmen auf eine Ausschreibung bewerben könnte und die Erfüllung der gesetzlich übertragenen Aufgabe daher faktisch unmöglich sein könnte.

Es wird ferner ausgeführt, dass die betreffenden Kinder während der Beförderung durch Begleitpersonen im Bus betreut werden sollen. Bereits derzeit werden eingeschränkte Förderschulkinder teilweise mit Begleitpersonen befördert. Die Unternehmen weisen jedoch schon jetzt regelmäßig darauf hin, dass es äußerst schwierig ist, ausreichend Begleitpersonen zu finden. Offen ist auch, welche Anforderungen an die Begleitperson hinsichtlich ihrer persönlichen oder fachlichen Qualifikation zu stellen sind. Hinzu kommt, dass Vorschulkinder bestenfalls durch für sie vertrautes Personal befördert werden sollten, da ansonsten ein Transport am Widerstand des Kindes scheitern könnte. Sollte eine Begleitung jedoch durch Erzieherinnen oder Erzieher des Kindes erfolgen, verschärft dies die Personalsituation in der Kita.

Als besonders herausfordernd wird das Verfahren der Fahrkostenerstattung von Kindern eingeschätzt, die bisher nicht in eine Kita gehen. Die Abwicklung der vorgesehenen Kostenerstattung dürfte vermutlich nur im Rahmen von Einzelanträgen möglich sein. Das bedeutet ebenfalls einen hohen organisatorischen und personellen Verwaltungsaufwand, der mit dem vorhandenen Personal des Schulträgers nicht abgebildet werden kann. Es steht zu befürchten, dass dieser finanzielle Mehraufwand keine vollumfängliche Entsprechung im Rahmen des vorgesehenen Belastungsausgleichsgesetzes findet.

Kinder, die keine Kita besuchen, müssen zwar nicht durch den Schulträger transportiert werden, aber der Transport und die Begleitung muss in dem Fall durch die Eltern geschehen. Auch dies stößt an Grenzen: Wenn Eltern nicht über einen privaten Pkw verfügen, sind sie auf den ÖPNV angewiesen, der in vielen Teilen NRWs aber nicht adäquat ausgebaut ist und der Schulstandort mit dem Nahverkehr evtl. nicht zu erreichen sein könnte. Eltern mit mehreren Kindern, die zu Hause betreut werden, müssten ggf. allesamt den Weg zur Schule bewältigen, da Geschwisterkinder u. U. noch nicht allein zu Hause gelassen werden können. Falls die Eltern über kein Geld für ÖPNV-Tickets verfügen, muss auch über die Möglichkeit eines Vorschusses nachgedacht werden.

Zeitliche Umsetzung

Der vorgesehene Start der verpflichtenden Vorkurse ab dem Schuljahr 2028/2029 erfordert eine erstmalige vorgezogene Schulanmeldung Anfang 2028. Damit verbleibt ein Vorbereitungszeitraum von rund anderthalb Jahren. Angesichts der erheblichen organisatorischen, räumlichen und personellen Anforderungen wird dieser Zeitraum als ambitioniert eingeschätzt.

Im Herbst 2027 beginnt, nach bisheriger Regelung, die Anmeldung zum Schuljahr 2028/29. Im Frühjahr 2028 startet dann das neue Anmeldeverfahren zum Schuljahr 2029/30. Beide Verfahren benötigen jeweils ein Datenerfassungssystem, welche dann ca. von Frühjahr 28 bis Sommer 28 parallel nebeneinander laufen müssen.

Wissenschaftliche Begleitung und Evaluation

Eine wissenschaftliche Begleitung der ABC-Klassen wird als notwendig erachtet, um Wirksamkeit, Qualität und Weiterentwicklung der Maßnahmen zu überprüfen. Eine Anbindung an bestehende wissenschaftlich begleitete Programme, z. B. die Initiative “Bildung durch Sprache und Schrift” (BISS), sollte geprüft werden.

Lernmittelfreiheit (§ 96 SchulG)

Im Rahmen der Lernmittelfreiheit wird Lehrmaterial für die zu fördernden Kinder benötigt. Hier fallen für den Schulträger zusätzliche Aufgaben wie vergaberechtsrelevante Beschaffungsvorgänge und der damit einhergehenden Koordination mit Lieferanten an.

Für die Ausstattung mit digitalen Endgeräten ist nicht nur mit zusätzlichen Kosten für die einmalige Ausstattung und den Support zu rechnen. Auch sind hier zusätzliche Personalressourcen notwendig, um Beschaffungen und Support zu gewährleisten. Kommunen brauchen zudem frühzeitig Klarheit über die zu beschaffenden Lernmittel, damit Vergabeverfahren mit dem erforderlichen zeitlichen Vorlauf stattfinden können. Entsprechende Personalkapazitäten wären ebenfalls einzuplanen.

II.

Weitere dringende Regelungsbedarfe

Beschulung von auswärtigen Schülerinnen und Schülern bei einem Anmeldeüberhang (§ 46 Abs. 6 SchulG)

Derzeit regelt § 46 Abs. 6 SchulG NRW, dass der Schulträger festlegen kann, dass Schülerinnen und Schülern, die in ihrer Gemeinde eine Schule der

gewählten Schulform im Sinne des § 10 besuchen können, die Aufnahme verweigert wird, wenn die Zahl der Anmeldungen die Aufnahmekapazität der Schule übersteigt.

Eine Aufnahmeverweigerung ist jedoch nicht möglich, wenn die sich um Aufnahme bewerbenden Schülerinnen und Schüler die gewählte Schulform in ihrer Heimatgemeinde nicht besuchen können. Bei Erreichen der Kapazitätsgrenzen nehmen nach derzeitiger Rechtslage also gemeindeeigene- und gemeindefremde Schülerinnen und Schüler gleichberechtigt am Auswahlverfahren teil.

Dies wirkt sich vor allem negativ auf Städte und Gemeinden aus, die ein aus Elternsicht attraktiveres Schulformangebot vorhalten als andere Kommunen im Umkreis. Schulplätze müssen nicht nur für die ortsansässigen Schülerinnen und Schüler vorgehalten werden, sondern eben auch für ortsfremde Kinder, in deren Gemeinde es nicht die gewünschte Schulform gibt. Regelmäßig kommt es deshalb vor, dass gemeindeeigene Kinder keinen Platz an der gewünschten Schulform finden, weil die Anzahl der berechtigten Bewerberinnen und Bewerber insgesamt zu hoch ist und die heimischen Schülerinnen und Schüler im Auswahlverfahren nicht zum Zuge kommen. Dies wird seitens der kommunalen Schulträger (insbesondere derer mit Gesamtschulen) und auch der ortsansässigen Schülerinnen und Schüler sowie deren Eltern verständlicherweise als nicht sachgerecht empfunden. Hinzu kommen weitere Anfahrtswege zur Schule, gegebenenfalls mit dem ÖPNV oder Schülerspezialverkehr, obwohl der Schulweg innerhalb der Gemeinde gegebenenfalls mit dem Fahrrad oder zu Fuß hätte erfolgen können. In der Folge kommt es auch zu einer finanziellen Belastung der aufnehmenden Kommune.

Wir schlagen daher vor, § 46 Abs. 6 SchulG NRW sowie den darauf Bezug nehmenden § 1 Abs. 2 Satz 5 APO-S 1 dergestalt zu ändern, dass gemeindeeigene Schülerinnen und Schülern bei Erreichen der Kapazitätsgrenzen bevorzugt aufgenommen werden können.

Bereitstellung und Unterhaltung der Schulanlage und Schulgebäude (§ 79 SchulG)

Die in § 79 SchulG NRW angelegte, althergebrachte Zuständigkeitsabgrenzung zwischen sog. „inneren“ (Land) und „äußeren“ Schulangelegenheiten (Schulträger) ist aus unserer Sicht schon lange überholt und wird den aktuellen Anforderungen im Bildungsbereich bei weitem nicht mehr gerecht. Insbesondere im Zusammenhang mit der Digitalisierung von Schulen haben wir kontinuierlich auf zentrale kommunale Anforderungen beziehungsweise wesentliche Folgekosten für die Schulträger hingewiesen.

Es bedarf aus unserer Sicht einer grundlegenden Neuausrichtung der Schulfinanzierung. Das Land ist in der Pflicht, die gesetzliche Aufgabenzuweisung in § 79 SchulG NRW klarzustellen und eine dauerhaft tragfähige finanzielle

Grundlage insbesondere für die Tätigkeit der kommunalen Schulträger u. a. auf dem Weg zur digitalen Schule zu schaffen. Die Weiterführung der Diskussion um die Konnexitätsfolgen im Zuge der Digitalisierung von Schulen, die sich aus Art. 78 Abs. 3 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen ergeben, ist zwingend erforderlich.

Bedauerlicherweise ist zurzeit nicht absehbar, dass die Begutachtung im Rahmen der Reform der Schulfinanzierung in dieser Legislaturperiode zu belastbaren Ergebnissen führen wird. Deshalb fordern wir die Landesregierung auf, zeitnah und in enger Abstimmung mit den kommunalen Spitzenverbänden das hierfür zentrale bildungsökonomische Gutachten in Auftrag zu geben und den Reformprozess voranzutreiben.

Einrichtung von Schulgirokonten als Landeskonten (§ 95 SchulG)

Das Thema der Einrichtung von sog. Schulgirokonten, über die u. a. Zahlungsverkehr mit Eltern, etwa für Klassenfahrten oder Ausflüge abgewickelt werden können, ist in Nordrhein-Westfalen bereits seit vielen Jahren unbefriedigend gelöst, insbesondere zu Lasten der kommunalen Schulträger. Wir fordern deshalb eine Lösung, die die Schulträger entlastet und frei von Rechtsrisiken ist.

Aktuell regelt § 95 Abs. 3 SchulG NRW die Rechtslage wie folgt:

„Schulträger können zur Erleichterung der Mittelbewirtschaftung durch die Schulen Schulgirokonten einrichten. Diesen Konten können auch zusätzliche eigene Einnahmen der Schulen zugeführt werden. Mit Zustimmung des Schulträgers können diese Konten auch für die Verwaltung von treuhänderischen Geldern genutzt werden.“

Zwar ist es den Schulträgern aufgrund der im Gesetz verankerten Kann-Regelung freigestellt, den Schulen auch Konten für die Vereinnahmung treuhänderischer Gelder, etwa für Zahlungsabwicklungen mit Eltern für Klassenfahrten etc. zur Verfügung zu stellen. Da der Druck vor Ort aber hoch ist und es Schulleitungen und Lehrkräften vielfach nicht zuzumuten ist, die Gelder auf ihrem Privatkonto oder einem Treuhandkonto zu vereinnahmen (Stichwort: Untreue nach § 266 StGB auch bei versehentlicher Verausgabung), stellen Schulträger Konten häufig auch für treuhänderische Zahlungsvorgänge zur Verfügung. In diesem Fall haften aber die Städte und Gemeinden für ein Konto, auf dessen Zahlungsvorgänge sie im Ergebnis keinen Einfluss haben und setzen sich damit u. a. auch dem Risiko von Beanstandungen durch die Rechnungsprüfung aus. Es ist aus unserer Sicht keine Aufgabe des Schulträgers ein Konto bereitzustellen, über das Zahlungsvorgänge, die allein innere Schulangelegenheiten betreffen, abgewickelt werden.

Wir fordern für Nordrhein-Westfalen deshalb eine Regelung, wonach Schulgirokonten im Namen des Landes NRW geführt werden können, so wie es bereits in anderen Ländern der Fall ist. So besteht in Niedersachsen bereits die

Möglichkeit Schulkonten als Landeskonto einzureichen (§ 32 Abs. 4 NSchG). Die Einrichtung und Abwicklung funktioniert nach unserem Kenntnisstand einwandfrei und entlastet Schulleitungen, Lehrkräfte und Schulträger. Vergleichbar ist es auch in anderen Ländern, wie zum Beispiel in Rheinland-Pfalz gelöst. Die dortige Initiative Klassengeld.de vereinfacht die Abwicklung deutlich.

Wir bitten Sie, unsere Änderungsvorschläge und Ergänzungen entsprechend aufzugreifen.

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung



Daniela Schneckenburger
Beigeordnete
des Städtetages
Nordrhein-Westfalen



Thilo Waasem
Beigeordneter
des Städte- und Gemeindebundes
Nordrhein-Westfalen