

2007



## Celler Thesen

zur kommunalen Bildungspolitik



Niedersächsischer  
Städtetag



**Niedersächsischer  
Städtetag**

**Celler Thesen  
zur kommunalen Bildungspolitik**

Herausgeber:  
Niedersächsischer Städtetag  
Prinzenstraße 23  
30159 Hannover  
Telefon: 0511/3 68 94-0  
Telefax: 0511/3 68 94-30  
E-Mail: [post@nst.de](mailto:post@nst.de)  
Internet: <http://www.nst.de>

März 2007

### Aktueller Anlass der Diskussion

Die Pflege und Erziehung der Kinder sind das natürliche Recht der Eltern und die zuvörderst ihnen obliegende Pflicht (Art. 6 Abs. 1 S. 1 und 2 GG). Die staatliche Gemeinschaft wacht über die Erfüllung dieser Pflichten und hilft mit eigenen Angeboten jungen Menschen, zu eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeiten heranzuwachsen.

Es sind die Städte, Gemeinden und Samtgemeinden, die in Kinderkrippen, Kindergärten, Horten und Schulen diese Angebote vor allem bereitstellen.

Mehrere Punkte haben in den letzten Monaten und Jahren erneut zu Diskussionen um die Qualität des Bildungswesens geführt:

- Der internationale Schülervergleich (PISA-Studie) hat uns mit seinen Ergebnissen erschreckt.
- Dadurch wird die Diskussion auch um Art, Inhalt, Umfang und Qualität des Bildungsauftrages von Kindertageseinrichtungen angefacht.
- Gleichfalls mit Blick auf die schwachen Ergebnisse in der PISA-Studie werden auf Bundes- wie auf Landesebene Forderungen erhoben und Initiativen angekündigt, die Kinderbetreuung und -bildung sowohl in Kindertageseinrichtungen als auch in Tagespflege sowie in Form der Ganztagsbeschulung auszuweiten.
- Schon im Kindergarten und der Grundschule werden die Bildungsfähigkeiten der Kinder entwickelt; diese Phase ist daher auch für den viel späteren Übergang aus der Schule in den Beruf besonders wichtig.

- Nicht zuletzt erfordert die veränderte gesellschaftliche Situation mit einem verstärkten Nebeneinander von Familie einerseits und beruflicher Tätigkeit andererseits veränderte Angebote der Kindertagesbetreuung.
- Unsere Gesellschaft erkennt an, dass sie Zuwanderungsgesellschaft ist, dass die Menschen, die aus verschiedenen Gründen als Arbeitsemigranten, als Spätaussiedler oder andere deutsche Volkszugehörige, zum Teil auch als Flüchtlinge zu uns gekommen sind, hier bleiben werden und Hilfen brauchen, um sich in unsere Gesellschaft zu integrieren.

Nach ausführlicher Beratung in seinen Bezirkskonferenzen, im Sozial- und Gesundheitsausschuss, im Schulausschuss und im Präsidium hat die Städteversammlung 2007 des Niedersächsischen Städtetages diese

#### Celler Thesen zur kommunalen Bildungspolitik

beschlossen.

#### I. Elementarbereich

##### Betreuung, Erziehung und Bildung vor dem Schulbesuch

1. Kindertageseinrichtungen dienen der Erziehung, Bildung und Betreuung von Kindern. Sie haben einen eigenen Erziehungs- und Bildungsauftrag. Damit sind Kindertageseinrichtungen Teil des anerkannten Bildungssystems mit einem Bildungsauftrag, der sich aber von dem der Schulen unterscheidet.
2. Kindertageseinrichtungen sollen das altersentsprechend vorhandene Streben der Kinder nach Problemlösungen und Wissensaufbau unterstützen und fördern und gleichermaßen emotionale und soziale Bindungen ermöglichen.
3. Voraussetzung für gute Bildungschancen aller Kinder ist die Ausbildung ihrer kommunikativen Fähigkeiten. Daher bedarf die Sprachentwicklung der Kinder besonderer Aufmerksamkeit. Insbesondere gilt dies für Kinder mit Migrationshintergrund und Kinder aus besonders benachteiligten Bevölkerungsgruppen.
4. Kindertageseinrichtungen müssen sich - neben dem herkömmlichen Betreuungsangebot - öffnen für besondere Bedarfslagen der Kinder und ihrer Eltern. Der individuelle Bedarf des Kindes, der Elternwunsch und der pädagogische Auftrag der Kindertageseinrichtungen sind sinnvoll miteinander abzuwägen und nach Möglichkeit zu vereinen.
5. Die Einrichtungen sollen so geöffnet sein, dass die Eltern Beruf und Familie vereinbaren können, ohne dass die Kindertageseinrichtung dabei zu einem „Kinderhotel“ umfunktioniert wird.

6. Ebenso können die sich aus sozialen Problemlagen oder Erziehungsver-sagen des Elternhauses ergebenden Defizite von Kindern in ihrem Sozia-verhalten, in der Verständigungsfähigkeit und in der Lernbefähigung nicht im herkömmlichen Kindergartenalltag bewältigt werden. Hier be-darf es begleitender Maßnahmen, die auch die häuslichen Gegebenheiten stärker erfassen und auf das familiäre Umfeld Einfluss nehmen können.
7. Solange der Besuch der Kindertageseinrichtungen grundsätzlich kosten-pflichtig ist, werden sie nicht alle Kinder besuchen. Modelle zur Finan-zierung der Kostenfreiheit (mindestens 1 Jahr vor der Einschulung oder insgesamt) sind zu entwickeln, die Frage einer allgemeinen Kindergarten-pflicht ist nach Art und Umfang zu klären. Die dafür notwendigen Mittel sind den Kommunen von Bund und Land zur Verfügung zu stellen.
8. Verpflichtende Fördermaßnahmen in Kindertageseinrichtungen und vor der Einschulung sind nach heutiger Erkenntnis unverzichtbar geworden. Reformen mit dem Ziel einer stärkeren Ausrichtung der Kindergarten-Betreuung im Sinne einer Bildungseinrichtung ziehen eine erhebliche Veränderung der gegenwärtigen „Kita-Landschaft“ nach sich. Diese Um-gestaltung kann nicht von der kommunalen Ebene allein bewältigt wer-den.

### Qualifikation von Leitungskräften und des Personals

9. Die Erzieherinnen und Erzieher in den kommunalen wie auch den kirchli-chen und freigemeinnützigen Kindertagesstätten leisten großartige Arbeit und sind dafür qualifiziert ausgebildet. Diese Anforderungen werden aber in der Zukunft nicht mehr ausreichen, um der veränderten Situation und der modifizierten Aufgabenstellung, insbesondere dem sich ausweitenden Bildungsauftrag der Kindertageseinrichtungen gerecht zu werden.
10. Eltern suchen auch die Beratung bei Schwierigkeiten mit dem Kind. Von den Erziehungskräften wird daher erwartet, die Entwicklung von Kindern fachkundig zu beobachten und besonderen Förderbedarf zu erkennen, und sie sollen kompetent mit diesen Kindern und den begleitenden Menschen umgehen können.

### Übergang Kindertageseinrichtungen – Schule

11. Die gegenwärtige Bildungsdiskussion im vorschulischen und schulischen Bereich macht deutlich, wie notwendig ein gezieltes Zusammenwirken der Bildungs- und Erziehungseinrichtungen Kindergarten und Schule ist. Eine Verzahnung der Angebote beider Bildungseinrichtungen muss deshalb bereits im Vorfeld der schulischen Betreuung einsetzen. Dazu gehören auch qualifizierte Beobachtungen und Berichte über die Entwicklung von Kin-dern in Form von Kita-Dokumentationen.

12. Die Schnittstelle Kindertageseinrichtungen / Schule muss neu geordnet werden, beginnend mit aufeinander abgestimmten Bildungsplänen, fortgeführt mit der Frage nach Umfang und Qualifikation des einzusetzenden Personals bis hin schließlich zu Überlegungen nach einer Neuordnung der Trägerschaft und Verantwortlichkeit im vorschulischen Elementarbereich und schulischen Primarbereich. Gerade im Hinblick auf die breite Trägerlandschaft bei Kindertageseinrichtungen sollte im Interesse gleicher Bildungs- und Startchancen, aber auch in Bezug auf eine bedarfsorientierte Planung des zeitlichen Betreuungsangebots eine einheitliche Kompetenzstruktur in kommunaler Verantwortung („Bildung und Betreuung für Kinder aus einer Hand“) erprobt werden, ohne die Trägervielfalt zu gefährden. Damit würde die Verantwortung für den für die Entwicklung von Begabungsanlagen besonders wichtigen Zeitraum zwischen dem 3. und 8. Lebensjahr auf der kommunalen Ebene gebündelt.

#### Gesetzgeberischer Handlungsbedarf im Aufgabenfeld Kindertageseinrichtungen

13. Im Zusammenhang mit den vorstehenden Entwicklungsnotwendigkeiten sind – **unter Einhaltung des Konnexitätsprinzips** – gesetzgeberische Entscheidungen einzufordern bezüglich
- des Einschulungsalters sowie der Verbindlichkeit von vorschulischen Sprachfördermaßnahmen
  - eines Curriculums für Kindertageseinrichtungen.
  - der gesetzlich abgesicherten Pflicht, eine Kindertageseinrichtung zu besuchen
  - der Entgeltlichkeit eines solchen „Pflichtbesuchs“ bzw. einer vollständigen Kostenfreiheit des Kindergartenbesuchs und deren Finanzierung
  - der künftigen Ausbildung der Erzieherinnen und Erzieher

## II. Schulbereich

### Schulen als kommunale Daseinsvorsorge

14. Schulen zählen zu den wichtigsten kommunalen Einrichtungen.
15. Die kommunalen Schulträger akzeptieren und begrüßen, dass das Schulwesen unter staatlicher Aufsicht steht (Art. 7 Abs. 1 GG, Art. 4 Abs. 2 Satz 2 NV).
16. Gleichwohl möchten die Städte, Gemeinden und Samtgemeinden auf der Grundlage zentral erstellter curricularer Vorgaben auf solche inhaltlichen Fragen Einfluss nehmen, die die kommunalen Belange betreffen. Öffentliche Schulen sind nicht-rechtsfähige Anstalten ihres kommunalen Trägers und des Landes. Aus dieser Trägerschaft leiten die Städte, Gemeinden und Samtgemeinden den Anspruch ab, künftig stärker die örtliche Bildungslandschaft gestalten zu können.
17. Die Schulträger erkennen die immense Bedeutung der Bildungspolitik. Die Qualität der Bildungseinrichtungen auf örtlicher Ebene ist ein Standortfaktor.
18. Die Schulträger verlangen danach, auch im Schulbereich eine aktiv gestaltende Funktion zu erhalten.
19. Dies erfordert einerseits Änderungen im Bereich der Schulverfassung (Sitz und maßgebliche Stimme im neuen Schulvorstand).
20. Andererseits gehört hierzu, dass die Schulträger erweiterte Entscheidungen über das vor Ort bereitzustellende schulische Angebot erhalten.

21. Es gibt weder ein ausschließlich richtiges noch ein ausschließlich falsches Schulsystem. Daher muss der Schulträger vor Ort entscheiden können, welche konkreten Schulangebote er vorhält. Er benötigt z. B. die Option, Hauptschulen und Realschulen in Abstimmung mit diesen Schulen und den Eltern organisatorisch und/oder inhaltlich zu vereinigen oder auch Gesamtschulen zu bilden. Diese Forderung erhält im Hinblick auf die demografische Entwicklung zunehmende Bedeutung.
22. Ein bedarfsgerechter weiterer Ausbau von Ganztagsangeboten wird auch künftig – und zwar für alle Schulformen – erforderlich sein. Diese Ganztagsangebote dienen der Befriedigung gesellschaftlicher – insbesondere auch familienpolitischer – Bedürfnisse zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Weitere Anforderungen zum Ausbau der Ganztagsangebote ergeben sich aus den Bereichen Integration und Förderung der Sprachkompetenz.
23. Die Schulträger erkennen und würdigen das hohe Engagement, mit dem der weit überwiegende Anteil der Lehrkräfte sich unter zunehmend schwierigeren Rahmenbedingungen seinem Beruf widmet. Die Beseitigung allgemeiner gesellschaftspolitischer Fehlentwicklungen allein durch die Schulen wird auch weiterhin nicht möglich sein.
24. Es wäre jedoch wünschenswert, dass bei der Ausbildung der Lehrerinnen und Lehrer eine stärkere Orientierung an den Anforderungen der Praxis erfolgt. Insbesondere im Grundschulbereich sollte eine Schwerpunktverlagerung vom „Wissenschaftlichen“ hin zum „Pädagogisch-Erzieherischen“ erfolgen.

25. Der Bildungsauftrag der Schule umfasst ausdrücklich auch eine erzieherische Komponente (§ 2 Abs. 1 Satz 2 NSchG), deren Bedeutung in Zukunft wachsen wird.
26. Deutsche Schul- und Hochschulabgänger sind im internationalen Vergleich zu alt. Daher ist u.a. zu überlegen, ob die Kinder zukünftig bereits im Alter von fünf Jahren eingeschult werden sollten. Soweit dies pädagogisch und entwicklungspsychologisch unproblematisch ist, sollte die Einschulung vorgezogen werden.

### III. Kommunalisierung der Schulen erproben

#### Problembeschreibung

27. Die bisherige Unterscheidung zwischen inneren und äußeren Schulangelegenheiten hat sich in der bisher praktizierten Form nicht bewährt. Eine Überwindung dieser sach- und praxisfremden Unterscheidung sowie die Zusammenführung der Zuständigkeiten („Schule aus einer Hand“) sollten angestrebt, zumindest aber erprobt werden.
28. Schon jetzt besteht kommunale Verantwortung in den Bereichen:
  - vorschulische Betreuung in Kindertageseinrichtungen
  - Jugendhilfe
  - Integration
  - Träger von Erwachsenenbildungseinrichtungen
  - Beteiligung an „Job-Centern“
  - kommunales Engagement im kulturellen Bereich (Beispiel: Musik- und Kunstschulen)
  - Bereitstellung von Sportanlagen innerhalb und außerhalb von Schulen.

29. Diese Bereiche könnten mit der Schule enger verzahnt werden; die Zersplitterung des Bildungssystems wäre damit teilweise aufgehoben.
30. Die Vereinheitlichung der Trägerschaft soll die Steuerung im Schulwesen verbessern, insbesondere durch Synergieeffekte und Vermeidung von Reibungsverlusten.
31. Einheitliche Trägerstruktur führt zu effektiverem und effizienterem Einsatz der Ressourcen.
32. Die bessere Vernetzung der Schule mit ihrem kommunalen Umfeld und eine echte Integration des Schulwesens in die kommunale Selbstverwaltung kommen den Schulen und den Schülerinnen und Schülern zu Gute.

#### **Umsetzung der kommunalen Erprobung**

33. Die Übertragung der alleinigen Trägerschaft für die Schulen soll auf Antrag der Städte, Gemeinden und Samtgemeinden im Rahmen eines zeitlich befristeten Modellversuchs mit begleitender Evaluation erfolgen. Dabei sollen sich Kommunen möglichst aus verschiedenen Landesteilen und von unterschiedlicher Größe beteiligen. Hierdurch würde auch ein „Wettbewerb der Systeme“ initiiert, in dessen Rahmen überprüfbar sein wird, ob alleine von den Kommunen getragene Schulen bessere Ergebnisse erzielen können.
34. Der Modellversuch sollte sich auf den Bereich der Grundschulen beziehen. Hier wird die Verantwortung für den Zeitraum zwischen dem 3. und 8. Lebensjahr auf der kommunalen Ebene stärker gebündelt, der für die Entwicklung der Begabungen besonders wichtig ist. Die von allen Experten unstrittig für erforderlich gehaltene engere Verzahnung der Bereiche Kindertageseinrichtungen und Grundschule wird so umgesetzt. Dort, wo Städte, Gemeinden und Samtgemeinden Träger der Kindertagesstätten sind, würde sich sogar eine Vereinheitlichung der Trägerstrukturen ergeben.

#### **Rahmenbedingungen der kommunalen Erprobung**

35. Eine Kommunalisierung von Schulen muss unter voller Gewährleistung des Konnexitätsprinzips erfolgen (dauerhafte und gesicherte Kostentragung des Landes für Personalkosten inklusive der Kosten der späteren Versorgung der Lehrkräfte).
36. Gleichzeitig sind die bisherigen „Grauzonen“ der Schulfinanzierung, insbesondere gegenwärtig im Bereich der verwaltungstechnischen Unterstützung der künftigen Eigenverantwortlichen Schulen, mitzuregeln.
37. Die Kommunalisierung setzt das gleichzeitige Umsetzen von Änderungen im Bereich der Schulverfassung voraus. Der Schulträger benötigt erheblich größere Einflussnahmemöglichkeiten in den schulischen Gremien (insbesondere im Schulvorstand), zumal Einwirkungsmöglichkeiten auf die inhaltlich-pädagogische Arbeit in den Schulen weder möglich noch beabsichtigt sind.
38. Das Land muss angemessene Ausgleichsfunktionen wahrnehmen, wenn die Unterrichtsversorgung vor Ort allein durch den Schulträger nicht sichergestellt werden kann.

#### **IV. Finanzierungsfragen**

39. Die geforderte Ausweitung der Angebote (z.B. Ganztagsbetreuung) sowohl in Kindertageseinrichtungen als auch in der Schule, bei der auch arbeitsmarktpolitische Erwägungen eine Rolle spielen, um Elternteilen den früheren Wiedereinstieg in das Berufsleben zu erleichtern, müssen durch Bereitstellung zusätzlicher Finanzmittel für die Kommunen begleitet werden, bei der sowohl der Bund als auch das Land gefordert sind.



40. Der – unbestritten notwendige – Ausbau der Kleinkindbetreuung als Auftrag aus dem Tagesbetreuungsausbaugesetz, der durch Einsatz von Einsparungen der Kommunen aus der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe erfolgen sollte, erweist sich angesichts der eingetretenen Finanzfolgen im SGB II derzeit als echte Zusatzbelastung.
41. Um Elternteilen mit Kindern im betreuungsbedürftigen Alter die Rückkehr an den Arbeitsplatz zu erleichtern, ist auch das Eigeninteresse von Wirtschaft, Handel und Industrie zu betonen und in Form eines entsprechenden Eigenbeitrages zur Bereitstellung von Einrichtungen oder von Finanzzuwendungen verstärkt einzufordern.
42. Der Ausbau der Ganztagsbetreuung wird insbesondere an Schulen einen erheblichen räumlichen (Schulküchen, Mensen, Freizeiträume) und personellen (Lehrkräfte, Betreuungskräfte, Küchenpersonal) Folgebedarf auslösen, der bisher nicht auf solider Basis quantifiziert wurde. Reine Anschub- oder Zuschussprogramme reichen dafür nicht aus und lassen die Folgekosten aus dem laufenden Betrieb unberücksichtigt. Qualitativ gute und damit sinnvolle Ganztagsbeschulung ist ohne Ausstattung dieser Schulen mit genügend zusätzlichen Lehrerstunden nicht denkbar.
43. Da hinter allen zurzeit diskutierten Erwägungen die Verbesserung des Bildungsstandards steht, kann es nach der derzeitigen Kompetenzordnung nicht Aufgabe der Städte, Gemeinden und Landkreise sein, über ihre Trägerschaft für Kindertageseinrichtungen oder als Träger der sachlichen Schulausstattung die Folgekosten einschließlich etwaiger Veränderungen bei der fachlichen Mindestqualifikation und in den Ausbildungsgängen für die Erziehungskräfte in Kindertageseinrichtungen weitgehend allein zu tragen.

#### V. Schlussbemerkung

44. Die kommunalen Gebietskörperschaften haben die ihnen vor allem seit Beginn der 90er Jahre auferlegten Verpflichtungen im Bereich der Betreuung, Erziehung und Bildung von Kindern in Tageseinrichtungen und Schulen trotz verschlechterter finanzieller Rahmenbedingungen erfüllt. Sie sind bereit, sich auch in Zukunft dieser Aufgabe zu stellen und die von gesellschaftlichem Konsens getragenen Verbesserungen in qualitativer und quantitativer Hinsicht sowie bei der Vielfalt der Angebotsstruktur mitzutragen.
45. Angesichts knapper finanzieller Ressourcen bei Bund, Ländern und den Kommunen können verstärkte Bildungs- und Betreuungsanstrengungen nur dadurch bewirkt werden, dass eine bewusste politische Schwerpunktsetzung erfolgt. Eine bessere Bildung kann von Bund und Ländern – aber auch von der Wirtschaft – nicht zum Nulltarif bei den Kommunen bestellt werden. Im Sinne einer gesamtgesellschaftlichen Aufgabenstellung kann dieses Ziel nur durch gemeinsame Anstrengungen erreicht werden.

## Der Niedersächsische Städtetag

- ... ist ein **kommunaler Spitzenverband**, dem 128 Städte, Gemeinden und Samtgemeinden mit rund 4,6 Mio Einwohnerinnen und Einwohnern sowie der Zweckverband Großraum Braunschweig, die Stadt Bremerhaven und die Region Hannover als außerordentliche Mitglieder angehören.
- ... ist als **eingetragener Verein** organisiert und damit unabhängig von staatlicher Aufsicht, staatlichen Einflüssen und staatlichen Zuschüssen. Die Mitgliedschaft ist freiwillig.
- ... gehört als Landesverband dem **Deutschen Städtetag (DST)** an.
- ... zählt zu seinen **Mitgliedern** alle zehn kreisfreien Städte (einschließlich Göttingen und Hannover), alle sieben großen selbstständigen Städte, 49 selbstständige Städte und Gemeinden, 56 kreisangehörige Städte und Gemeinden und sechs Samtgemeinden.
- ... vertritt als **Sachwalter der Städte, Gemeinden und Samtgemeinden** in Niedersachsen öffentliche Anliegen zum Wohle der Einwohnerinnen und Einwohner.
- ... veröffentlicht neben der monatlich erscheinenden Zeitschrift „**Niedersächsischer Städtetag**“, in der „Schriftenreihe des Niedersächsischen Städtetages“ kommunalwissenschaftliche Beiträge.
- ... nimmt die **kommunalen Belange** wahr und vertritt sie gegenüber Landtag und Landesregierung. Nach Artikel 57 **Abs. 6 der Niedersächsischen Verfassung** sind die kommunalen Spitzenverbände zu hören, bevor durch Gesetz oder Verordnung allgemeine Fragen geregelt werden, welche die Gemeinden oder die Landkreise unmittelbar berühren.
- ... hat als **Organe die Mitgliederversammlung** (Städteversammlung) und das Präsidium. Die Städteversammlung findet zweimal in einer Kommunalwahlperiode statt, wählt das Präsidium und beschließt über Satzungsänderungen. Dem Präsidium gehören 20 Personen an, die Oberbürgermeister, Bürgermeister, ihre repräsentativen Vertreter oder Wahlbeamte sind.
- ... bereitet Sachentscheidungen in seinen **Ausschüssen** vor, die für die Bereiche Recht, Verfassung, Personal und Organisation, Planung und Bauen, Recht und Verfassung, Schule, Kultur, Finanzen, Soziales und Gesundheit, Umwelt sowie Europa, Wirtschaft und Verkehr gebildet wurden.
- ... fördert die Arbeit seiner Mitglieder durch **Beratung und Vermittlung des Erfahrungsaustausches** in fünf regionalen Bezirkskonferenzen und über 20 fachlichen Arbeitskreisen.
- ... bietet im **Internet** unter <http://www.nst.de> weitere Informationen an.

