

Reform der Schulorganisation Positionen des Städtetages Nordrhein-Westfalen

Beschluss des Vorstandes des Städtetages Nordrhein-Westfalen auf seiner 272. Sitzung am 3. Dezember 2008

I. Einleitung

Der Vorstand des Städtetages Nordrhein-Westfalen hat auf seiner 267. Sitzung am 28.11.2007 die Problematik der künftigen Schulorganisation vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung beraten und die Einsetzung einer Vorstandsarbeitsgruppe beschlossen. Ziel der Arbeitsgruppe soll die Erarbeitung einer Positionierung des Städtetags NRW zu diesem Thema sein.

Die Beschäftigung mit dem Thema „Schülerrückgang und Schulorganisation“ soll nicht an die häufig ideologisch geführten Schulstrukturdebatten der Vergangenheit anknüpfen bzw. diese fortführen. Ziel ist vielmehr, parteiübergreifend pragmatische Lösungen für die Probleme vor Ort zu entwickeln.

II. Ausgangslage

Es gibt aktuelle Anlässe und Gründe zu untersuchen, ob die jetzige Schulorganisation/-struktur in Nordrhein-Westfalen noch zeitgemäß ist bzw. den Anforderungen der Zukunft entsprechen wird.

Demografische Entwicklung – Schülerrückgang

Nach der aktuellen Schülerprognose des Landesamtes für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen von Januar 2008 wird die Zahl der Schüler/Schülerinnen an den Grund-, Haupt-, Real- und Gesamtschulen sowie Gymnasien in Nordrhein-Westfalen im Jahr 2016 mit rd. 233.000 bzw. 15,6 % weniger als noch im Jahr 2006 betragen. Der Schülerrückgang vollzieht sich dabei in den einzelnen Regionen unterschiedlich. Insgesamt werden die Kreise (- 17,9 %) vom Rückgang der Schülerzahlen stärker betroffen sein als die kreisfreien Städte (- 11,7 %).

Wenig Chancengerechtigkeit im Schulwesen

Dem deutschen Schulsystem wird nicht zuletzt durch die großen Bildungsstudien ein Mangel an Chancengerechtigkeit bescheinigt. Gefordert wird, dass sich das Bildungssystem noch stärker bemühen müsste, möglichst viele Kinder und Jugendliche unabhängig von ihrer sozialen Herkunft zum Bildungserfolg zu führen. Dieses Ziel ist umso schwerer zu erreichen, je früher eine Differenzierung in verschiedene Bildungsgänge einsetzt.

Wissenschaftliche Ergebnisse und Erfahrungen aus anderen Bundesländern zeigen, dass es Chancen und Möglichkeiten zu Verbesserungen gibt, wenn es gelingt, zu frühzeitige Differenzierung zu vermeiden und die Durchlässigkeit im Schulsystem zu erhöhen.

Hauptschulsituation

Aufgrund von sinkenden Schülerzahlen insgesamt, aber auch eines Akzeptanzproblems besuchen immer weniger Schülerinnen und Schüler in Nordrhein-Westfalen eine Hauptschule. Der Anteil der Hauptschüler an der Gesamtzahl der Schüler in Nordrhein-Westfalen sank seit den 80-er Jahren von rd. einem Drittel auf 19 % im laufenden Schuljahr. Eine Umkehr dieser Entwicklung ist trotz verschiedener Maßnahmen zur Stabilisierung der Hauptschulen nicht in Sicht. Im Schuljahr 2007/08 besuchten wiederum 6,6% weniger Schüler/innen eine Hauptschule als im Schuljahr zuvor. Die Hauptschulen haben damit die höchsten Schülerrückgänge aller Schulformen. Nach der amtlichen Schülerprognose des LDS wird die Schülerzahl an Hauptschulen bis zum Jahre 2016 nochmals um 30 % sinken.

Verändertes Schulwahlverhalten der Eltern

In den vergangenen Jahrzehnten ist vor dem Hintergrund des technischen Wandels und der Situation am Arbeitsmarkt ein klarer Trend zu höheren Bildungsabschlüssen festzustellen. Dies zeigt sich insbesondere an den Übergangsquoten in das Gymnasium, die seit Jahren stetig ansteigen. Derzeit besuchen rd. 33 % aller Schüler in Nordrhein-Westfalen ein Gymnasium; in den Großstädten liegen die Werte i.d.R. deutlich höher. Diese Entwicklung wird sich in den nächsten Jahren weiter fortsetzen.

Effizienter Ressourceneinsatz

Ein effizienter und damit nachhaltiger Ressourceneinsatz in Nordrhein-Westfalen, der zukünftige Generationen nicht belastet, verlangt, dass auf der einen Seite nicht zu viele Kleinstschulen existieren, auf der anderen Seite die Aufwendungen für den Schülertransport sich in Grenzen halten. Außerdem muss es wichtigstes Ziel der bildungspolitischen Bemühungen sein, dass möglichst viele Schüler das Bildungssystem erfolgreich durchlaufen und abschließen.

Die gegenwärtige Schulstruktur mit ihrer durchgängigen Differenzierung in drei bzw. vier Schulformen verschlingt – auf der Landesseite ebenso wie bei den Kommunen – erhebliche Ressourcen, die besser für die qualitative Verbesserung der Schulen, beispielsweise durch kleinere Klassen oder individuelle Förderung, eingesetzt werden sollten. Schließlich muss berücksichtigt werden, dass misslungene Bildungsbiografien sich in der Stadt vor Ort als Kosten von nachgelagerten Sozialsystemen (Grundsicherung, Schuldnerberatung, Drogen- und Suchthilfe, etc.) niederschlagen, also erhebliche Folgekosten für die Städte nach sich ziehen. Die aufgeführten Entwicklungen und Probleme erfordern ein Handeln auf allen politischen Ebenen.

III. Entwicklungen in anderen Bundesländern

Zur Zeit ist in Deutschland eine Erosion des tradierten dreigliedrigen Schulsystems zu beobachten. Ausgangspunkte sind zuvorderst die Situation der Hauptschule, aber auch das Bemühen um mehr Qualität und weniger Selektion. In 10 von 16 Bundesländern gibt es schon jetzt keine Hauptschule mehr oder ihre Abschaffung ist beschlossen. Andere Länder wie etwa

Bayern und Nordrhein-Westfalen haben in den vergangenen Jahren spezielle Programme zur Stärkung der Hauptschule aufgelegt, ohne dass die Probleme gelöst werden konnten. In einigen Bundesländern lässt sich bei der Neustrukturierung der Schullandschaft ein Trend zum längeren gemeinsamen Lernen und zum zweigliedrigen Schulsystem verzeichnen:

In Schleswig-Holstein hat die von einer großen Koalition geführte Landesregierung beschlossen, zunächst stufenweise und ab dem Schuljahr 2010/11 verbindlich die bestehenden Haupt- und Realschulen zu sog. Regionalschulen zusammenzuführen. Weitergehend ist die Möglichkeit der Gründung von Gemeinschaftsschulen eingeführt worden. Diese umfassen im Grundsatz die Jahrgänge fünf bis zehn (Sekundarstufe I) und bieten den Haupt- und Realschulabschluss sowie den Übergang zur gymnasialen Oberstufe an.

In Hamburg wird es ab dem Schuljahr 2009/10 keine getrennten Haupt-, Real- und Gesamtschulen mehr geben. Neben dem 12-jährigen Gymnasium soll es dann nur noch die sog. Stadtteilschulen geben, in welchen die früheren Haupt-, Real- und Gesamtschulen aufgehen (Zwei-Säulen-Modell).

In Rheinland-Pfalz wird ab dem Schuljahr 2009/10 der Hauptschulabschluss unter dem Dach der „Realschule Plus“ angeboten. Die eigenständigen Hauptschulen werden bis zum Jahr 2013 abgeschafft. Daneben existieren wie bisher Gymnasium und Gesamtschule.

In Berlin gibt es seit dem Schuljahr 2008/09 ein Pilotprojekt zur Gemeinschaftsschule. Die Teilnahme an dem Pilotprojekt ist freiwillig und greift das Interesse vieler Schulen nach integrierten Formen des Lernens auf. Die Gemeinschaftsschule umfasst in der Regel die Grundschule und die Sekundarstufe I und ermöglicht die Fortsetzung des Bildungsgangs in der gymnasialen Oberstufe.

In den ostdeutschen Bundesländern wurden bei der Schulgesetzgebung nach der deutschen Einheit Haupt- und Realschulbildungsgänge in einer Schulform unter verschiedenen Bezeichnungen zusammengefasst.

In zahlreichen weiteren Ländern findet aktuell eine intensive Diskussion über die zukünftigen Schulstrukturen statt. So wird beispielsweise in Hessen über eine Teil-Zusammenlegung von Haupt- und Realschulen in den ersten Klassen nachgedacht.

IV. Vorschläge zur Reform von Schulorganisation bzw. Schulstruktur in Nordrhein-Westfalen

Die demografische Entwicklung und das veränderte Schulwahlverhalten der Eltern werden in den nächsten Jahren dazu führen, dass sich die Rahmenbedingungen für die weiterführenden Schulen regional immer unterschiedlicher entwickeln. Schulorganisation und Schulstruktur in Nordrhein-Westfalen müssen zukünftig in der Lage sein, flexibel auf diese Entwicklungen zu reagieren. Nur so kann ein wohnortnahes, qualitativ hochwertiges Schulangebot bei effizientem Ressourceneinsatz gewährleistet werden. Darüber hinaus gilt es, die Hauptschulproblematik zu lösen. Schließlich sind auch die Städte gefordert, ihren Beitrag dazu zu leisten, den nach wie vor vorhandenen Zusammenhang zwischen bildungsferner Herkunft und geringem Bildungserfolg aufzubrechen.

Zur Erreichung ihrer Ziele benötigen die Städte in ihrer Eigenschaft als Schulträger weitreichende Steuerungs- und Entscheidungsmöglichkeiten. Diese sind nach dem gegenwärtigen

Schulrecht nicht in ausreichendem Umfang gegeben. Im Gegenteil: Die Regelungen zur Schulstruktur sind starr und lassen keine ortsspezifischen Lösungen zu, im Bereich der Schulorganisation sind früher bestehende Verbundmöglichkeiten eingeschränkt worden. Darüber hinaus gibt es zahlreiche Genehmigungsvorbehalte und Restriktionen.

Klargestellt sei, dass die Frage der Schulstruktur nicht allein entscheidend für die Qualität der Schulen und Chancengleichheit ist. Im Hinblick auf die Erreichung dieser Ziele ist sie gleichwohl im Kontext verschiedener Maßnahmen wie z.B. dem Ausbau individueller Förderung und der pädagogischen Weiterentwicklung auf der unterrichtlichen Ebene ein wichtiger Faktor. Aus kommunaler Sicht sind schulstrukturelle Vorgaben insbesondere im Hinblick auf die Bewältigung des demografischen Wandels von großer Bedeutung.

Aus Sicht der Städte ist es daher im Hinblick auf eine zukunftsfähige Weiterentwicklung des Schulwesens notwendig, den rechtlichen Rahmen für die Schulstruktur zu erweitern bzw. zu flexibilisieren sowie den Schulträgern erweiterte Organisationsrechte und –möglichkeiten einzuräumen.

Die nachfolgend aufgeführten Vorschläge zur Reform der Schulstruktur bzw. Schulorganisation gehen von folgenden Prämissen aus:

- Der Schulträger sollte entsprechend den Bedingungen und Verhältnissen vor Ort im definierten Rechtsrahmen eigenständige Entscheidungen über die Schulstruktur und Schulorganisation treffen können. Schulorganisatorische bzw. schulstrukturelle Vorgaben müssen flexible und pragmatische Lösungen vor Ort ermöglichen. Angestrebt werden Optionslösungen, die den Städten die Möglichkeit geben, ihren konkreten örtlichen Verhältnissen Rechnung zu tragen.
- Die vorgeschlagenen Organisationsformen sollen ein längeres gemeinsames Lernen in der Sekundarstufe I optional ermöglichen.
- Die Hauptschulfrage muss gelöst werden.
- Das Gymnasium wird als eigenständige Schulform nicht in Frage gestellt.
- Im Hinblick auf die notwendige Einheitlichkeit und Vergleichbarkeit müssen Bildungsgänge und Abschlüsse schulrechtlich verbindlich vorgegeben werden.

1. Erweiterung der Möglichkeiten zur Bildung von Verbundschulen (Sekundarschule)

Während die kommunalen Handlungsmöglichkeiten zum organisatorischen Zusammenschluss von Schulen im Grundschulbereich als ausreichend erscheinen, ist dies im Bereich der weiterführenden Schulen der Sekundarstufe I nicht der Fall. Zwar sind Verbundschulen in der Sekundarstufe I grundsätzlich möglich (§ 83 SchulG); die kommunalen Handlungsmöglichkeiten sind jedoch mit dem 2. Schulrechtsänderungsgesetz erheblich eingeschränkt worden. Verbundschulen sind seitdem nur noch durch Zusammenschluss von Haupt- und Realschulen sowie von Haupt- und Gesamtschulen möglich. In den Klassen 7 bis 10 muss der schulformbezogene Unterricht überwiegen. Gymnasien sind generell vom Verbund ausgeschlossen.

Dies bedeutet: Verbundschulen in der Sekundarstufe I in integrierter Form sind in Nordrhein-Westfalen im Gegensatz zu anderen Bundesländern ausgeschlossen. Für den kreisangehörigen Raum relevant ist zudem die Bestimmung, dass eine bestehende Hauptschule nicht ohne Wei-

teres um einen Realschul-Zweig, eine Realschule nicht ohne Weiteres um einen Hauptschulzweig erweitert werden kann.

Aus kommunaler Sicht ist es unverzichtbar, angesichts der geschilderten Entwicklungen die Zusammenfassung von Haupt- und Realschulen zu erweiterten „Sekundarschulen“ zu ermöglichen. Dabei sollten unterschiedliche Organisationsformen des Unterrichts möglich sein: Der Unterricht könnte entweder integriert, d. h. gemeinsam in allen Altersstufen, oder teilweise integriert, z. B. nur in den Jahrgangsstufen 5 und 6 oder 5 bis 8, durchgeführt werden. Hierdurch könnten längere Zeiten des gemeinsamen Lernens ermöglicht und zu frühe Schullaufbahnentscheidungen vermieden werden. Mit derartigen Sekundarschulen in der Sekundarstufe I könnten die in Teilen des Landes besonders drängenden Probleme der Hauptschulen kurzfristig erheblich entschärft werden.

Darüber hinaus sollten die Möglichkeiten zur Erweiterung der Haupt- und Realschulen um einen Zweig der jeweils anderen Schulform erleichtert werden. Dies dürfte insbesondere für kleine Schulträger bedeutsam sein.

2. Weiterentwicklung der Sekundarschulen zum Zwei-Säulen-Modell

Eine Weiterentwicklung wäre die Ermöglichung des organisatorischen Zusammenschlusses der drei Schulformen Hauptschule, Realschule, Gesamtschule und damit die Schaffung eines Zwei-Säulen-Modells in der Sekundarstufe I. Dieses besteht einerseits aus der erweiterten Sekundarschule, in der Hauptschule, Realschule und Gesamtschule zusammengefasst werden können, und andererseits aus dem Gymnasium in bisheriger Form.

Diese erweiterte Sekundarschule könnte ebenfalls vollständig oder teilweise integriert geführt werden. Auf Entscheidung des Schulträgers könnte diese neue Schulform darüber hinaus optional – je nach örtlichen Verhältnissen und Voraussetzungen – mit dem Bildungsabschluss nach Klasse 10 enden oder aber zum Abitur führen.

Nach Auffassung des Städtetages Nordrhein-Westfalen sollte dem Schulträger schulrechtlich die Möglichkeit eröffnet werden, eine erweiterte Sekundarschule neben dem Gymnasium zu bilden.

V. Fazit: Eröffnung von Optionen statt starrer Organisationsvorgaben

Die o. a. Vorschläge sind von dem Grundgedanken bestimmt, den Städten und Gemeinden pragmatische und flexible Handlungsoptionen zur Gestaltung ihres Schulwesens zu eröffnen. Das Modell der Sekundarschule trägt dem Rechnung: Der Schulträger könnte Sekundarschulen neben Gesamtschulen und Gymnasien errichten. Er könnte die Sekundarschulen durch Integration von Gesamtschulen erweitern und so seine Schullandschaft in Richtung eines Zwei-Säulen-Modells entwickeln. Schließlich könnte der Schulträger seine örtliche Schulorganisation auch weitgehend so belassen wie sie ist – unter Einschluss von Hauptschulen. Auch hinsichtlich der Entscheidung, ob und inwieweit die Bildungsgänge integrativ oder kooperativ gestaltet werden, eröffnet das Sekundarschul-Modell die notwendigen Entscheidungsspielräume.

Die aufgeführten Handlungsoptionen sollen nicht zu einer Erweiterung der Schulorganisation führen. In der Praxis ist vor dem Hintergrund der aufgezeigten Entwicklungen aber das Gegenteil zu erwarten: Die neuen flexiblen Organisationsmodelle werden vor Ort je nach spe-

zieller Anforderung und Entscheidung die bisherigen zunehmend ersetzen und zu einer Straffung der Schulorganisation führen. Damit wird eine Schullandschaft geschaffen, die den örtlichen Verhältnissen und Anforderungen besser als heute gerecht wird.

Die Städte haben angesichts der Bedeutung der Bildung für die Standortqualität ein großes Interesse an einer zukunftsfähigen Weiterentwicklung des Schulwesens unter veränderten demografischen, politischen und finanziellen Bedingungen. Dabei geht es insbesondere darum, ein leistungsfähiges, alle Abschlüsse umfassendes Schulwesen vor Ort in allen Landesteilen auch unter sich verändernden Bedingungen zu erhalten und qualitativ weiterzuentwickeln. Nur so werden die Kommunen in die Lage versetzt, eine aktive Bildungspolitik im Sinne einer kommunalen Bildungslandschaft vor Ort zu gestalten. Ein Mehr an Bildungsverantwortung der Kommunen ist aber nur möglich, wenn hierfür seitens des Landes die notwendigen finanziellen Mittel bereit gestellt werden.

Vor diesem Hintergrund sind die Landesregierung und die im Landtag vertretenen Parteien aufgefordert, die notwendigen rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen für ein erweitertes kommunales Engagement vor Ort zu schaffen. Die vorstehend unterbreiteten Vorschläge sind für eine erfolgreiche kommunale Bildungspolitik eine entscheidende Voraussetzung. Sie sollten baldmöglichst schulrechtlich umgesetzt werden.