„Bildung wirkt“ – Für die Probleme unserer Zeit kreative Lösungen ermöglichen

Beitrag zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Schule und Weiterbildung am 27. Januar 2010 zum Thema: „Zur Notwendigkeit der Reform der nordrhein-westfälischen Schulorganisation“

1. *Regionale Netzwerke und Kompetenzzentren sind als Merkmal regionaler Steuerung im Zuge der eigenverantwortlichen Schule eingeführt worden. Wie beurteilen Sie diese Möglichkeit, mit allen Engagierten und Betroffenen vor Ort regionale Wege der Schulentwicklung zu gehen?*

1. Regionale Netzwerke

Regionale Netzwerke sind erste erfolgreiche Formen einer neuen Multi-Level-Governance im Schulwesen, die unterschiedliche Ebenen (Land, Kreis, Stadt/Gemeinde, Schule, Bürgergesellschaft) und Ressorts (Schule, Jugend u.a.) zur besseren Unterstützung von Schule zusammenführen. Es gelingt dadurch, neue zusätzliche Potentiale und Ressourcen für Schule und Schulentwicklung vor Ort nachhaltig zu erschließen und wirksam werden zu lassen. Die Erfahrungen der Stadt Arnsberg sind äußerst positiv. Unsere lokale Netzwerkarbeit hat vor allem Innovationen befördert.

Das Beispiel der Stadt Arnsberg zeigt, dass regionale Netzwerke nicht nur auf Landkreisebene, sondern auch auf der Ebene großer kreisangehöriger Städte (Mittelstädte) notwendig sind, um die besonderen Potentiale dieser Städte für Schule und Schulentwicklung zu nutzen.

2. Kompetenzzentren für staatliche Lehrerfortbildung

Fortbildung ist der zentrale Schlüssel für Schulentwicklung im Hinblick auf individuelle Förderung, Verantwortung der Schule für die Lernergebnisse und effizientes Schulmanagement. Dies hat das Modellvorhaben „Selbständige Schule“ belegt.

Jede Schule braucht ausreichende Fortbildungssetats, die über lokale oder regionale Netzwerke vervielfältigt werden können.

Die Kompetenzzentren für staatliche Lehrerfortbildung sollten als „Koordinationsstellen“ für Beratung, Durchführung und Vermittlung passgenauer auch privater Weiterbildungsangebote auf Nachfrage der Schulen oder der lokalen/regionalen Netzwerke weiterentwickelt werden.

Sie sollten das Entstehen von alternativen Weiterbildungsangeboten durch Private ermöglichen, fördern und zur Entfaltung bringen, um die bestmögliche Lösung für die Schule oder gemeinsame Schulentwicklungsprojekte anbieten zu können. Dazu bietet sich z.B. ein Zertifizierungsverfahren für private Weiterbildungsunternehmen an.

2. *Die Schulpauschale wurde von der Landesregierung zu einer Schulpauschale/Bildungspauschale erweitert und für investive Maßnahmen im Bildungsbereich um 80 Mio. Euro zunächst auf 540 Mio. Euro für das Jahr 2008 erhöht. Für das Jahr 2009 wurden diese Mittel auf 600 Mio. Euro erhöht. Erweitert dies nicht die Möglichkeiten der Schulträger vor Ort, auf regionale Bedarfe zu reagieren, bzw. sehen Sie darin ein adäquates Förderelement oder sollte aus Ihrer Sicht stärker zentral reguliert werden?*

Die Einführung der Schul- /Bildungspauschale durch das Land ist uneingeschränkt positiv zu beurteilen. Sie

- erspart Verwaltungskosten bei Kommunen und beim Land (Antragstellungen, Prüfungen und Bewilligungen, Verwendungsnachweise, Prüfung der Verwendungsnachweise),
- ist unabhängig von der haushaltsrechtlichen Situation einer Kommune (z.B. Haushaltssicherungskommune, „Nothaushalt“-Recht),
- gibt Planungssicherheit und
- stärkt die Eigenverantwortung der Kommunen auch mit Blick auf innovative und alternative Lösungen, die der jeweiligen örtlichen Situation am besten entsprechen.

Die Bildungspauschale - und in Ergänzung dazu die Sportpauschale - sind Innovationen, die wir Kommunen uns von der Städtebauförderung im Rahmen der strategischen Ziele der Städtebauförderung nur wünschen können.

3. *Das Schulgesetz sichert ein regionales Schulnetz nach dem Motto „kurze Beine, kurze Wege“ durch das Modell der Verbundschulen. Wie bewerten Sie die Möglichkeiten dieser Schulverbünde?*

Verbundschulen und Schulverbünde ermöglichen es, kleine Schulen unter Bedingungen des demografischen Wandels aufrecht zu erhalten und lokal angepasste Lösungen zu entwickeln. Sie sind ein erster Schritt in die richtige Richtung, Kommunen in die Lage zu versetzen, mit dem Rückgang von Schülerzahlen flexibler umgehen zu können.

Verbundschulen sollten wie Schulverbünde auch in Stadtquartieren möglich sein.

Bei Schulverbänden sollte auch eine Bekenntnisschule „Führungsschule“ sein können, da sie in der Regel im Münsterland und im Sauerland die größere Schule ist.

4. *Inwieweit sehen Sie das kommunale Schulverwaltungsrecht, die demokratische Meinungsbildung in den Kommunen vor Ort sowie das elterliche Erziehungsrecht nach Artikel 6 Grundgesetz verletzt, wenn gegen den Eltern- und Trägerwillen zwangsweise Schulen von Landesebene angeordnet zu Einheitsschulen zusammengeschlossen werden?*

Auf die verfassungsrechtlichen Fragen kann ich hier nicht eingehen. Ich erlaube mir lediglich den Hinweis auf Artikel 8 Abs. 1 der Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, in dem der Verfassungsgeber für NRW den Kindesanspruch auf Erziehung und Bildung an den Anfang, das Elternrecht („Grundlage des Erziehungs- und Schulwesens“) an die zweite und den Staat an die dritte Stelle gesetzt hat.

Allerdings möchte ich auf die Notwendigkeit eingehen, dass jede Schule und jede Schulorganisationsreform gesellschaftlicher Akzeptanz bedarf. Das wird in einer späteren Frage zur Hauptschule unterstellt und gilt natürlich auch in jede andere Richtung.

Vor diesem Hintergrund ist zu beachten:

Institutionelle Politik und ihre auf Institution bezogene Politik vermag auch im Schulwesen immer weniger auszurichten. Sie kann die Vielfalt individueller Förderung, örtlich unterschiedlicher Situationen und unterschiedlicher Akteure, sowie die Pluralität des Lebens nicht mehr erfassen. Sie sollte stattdessen bestehende Spielräume und Möglichkeiten erweitern, indem sie örtliche Gestaltungsfreiheit in der individuellen Förderung der Schülerinnen und Schüler, im Umgang mit demografischen Veränderungen und im Umgang mit den neuen Anforderungen einer inklusiven Pädagogik zulässt, den Rahmen dafür bereitstellt und die Ergebnisse kontrolliert.

Schulpolitik der Zukunft kann also immer weniger zentral planen und instruieren. Sie muss rahmen und kontrollieren. Zum „Rahmen“ zählt die Vorgabe verbindlicher strategischer Bildungsziele.

5. *Halten Sie den Verzicht auf den Genehmigungsvorbehalt der Landesregierung im Zuge erweiterter Verbundmöglichkeiten in differenzierten Bildungsgängen zwischen den Haupt-, Gesamt- und Realschulen für sinnvoll?*

Ja, es müssen aber im Sinne einer Multi-Level-Governance für beide Ebenen verlässliche Rahmenbedingungen gegeben sein, wie z.B. die entsprechende Herunterzonung staatlicher Stellenbudgets. Dafür ist selbstverständlich immer Konsens erforderlich.

6. *Da bereits bestehende integrierte Schulsysteme zum Teil durch qualitative Probleme und bisweilen anzuzweifelnde Leistungsbewertungen auffallen, halten Sie im Rahmen von Verbundmöglichkeiten zwischen Schulformen überwiegend differenzierte Bildungsgänge für notwendig?*

Vorrang muss stets die individuelle Förderung der Schülerinnen und Schüler haben, die dazu führen kann, auch differenziertere Abschlüsse zu erwerben als sie heute bestehen.

Die Fragen zu 7, 8 und 9 möchte ich im Zusammenhang beantworten.

7. *Die Schülerzahlprognose besagt, dass es im Schuljahr 2017/2018 rund 18 % weniger Schülerinnen und Schüler als im Schuljahr 2007/2008 geben wird. In demselben Zeitraum verlieren die Hauptschulen sogar rund 27 % ihrer Schüler. Die Hauptschule ist jedoch nicht nur von zurückgehenden Schülerzahlen betroffen – sie leidet auch unter einer erschreckend niedrigen Akzeptanz. Wechselten 1970 noch rund 60 % der Schülerinnen und Schüler auf diese Schulform, waren es 2008 nur noch 14,5 %. Insbesondere dort, wo eine Hauptschule die einzige weiterführende Schule am Ort ist, ist perspektivisch die schulische Versorgung ernsthaft bedroht, da aktuell rund 70 % aller Hauptschulen aufgrund ihrer geringen Schülerzahlen gefährdet sind. Hinzu kommt, dass sich immer mehr Eltern für ihre Kinder einen höheren Bildungsabschluss wünschen. Jahr für Jahr müssen Tausende von Schülerinnen und Schülern von den Gesamtschulen*

abgewiesen werden, weil für sie kein Platz ist. Wie sollte aus Ihrer Sicht auf diese Entwicklungen reagiert werden?

8. *Welche konkreten Instrumente bzw. welche rechtlichen Möglichkeiten werden benötigt, damit die nordrhein-westfälischen Städte und Gemeinden adäquat auf die zurückgehenden Schülerzahlen sowie auf das veränderte Schulwahlverhalten der Eltern reagieren können?*
9. *In seinem Beschluss „Reform der Schulorganisation“ vom 03. Dezember 2008 stellt der Städte- tag Nordrhein-Westfalen fest: „Die gegenwärtige Schulstruktur mit ihrer durchgängigen Diffe- renzierung in 3 bzw. 4 Schulformen verschlingt – auf der Landesseite ebenso wie bei den Kommunen – erheblich Ressourcen, die besser für die qualitative Verbesserung der Schulen, beispielsweise durch kleinere Klassen oder individuelle Förderung, eingesetzt werden sollten.“ Was muss getan werden, um die Ressourcen effizient und nachhaltig zu nutzen?*

1. Demografischer Wandel und Schulorganisation

Die Fragen 7, 8 und 9 spielen auf die Herausforderung des demografischen Wandels an, d.h. konkret auf den Rückgang der Schülerzahlen in den nächsten Jahren.

Der demografische Wandel ist eine der großen Herausforderungen, die wir auf allen Ebenen und in der Bürgergesellschaft positiv gestalten müssen und zwar weit über die Frage der hier angesprochenen „Gemeinschaftsschule“ oder „Gesamtschule“ hinaus. Die Herausforderung beginnt für die Schule nämlich bereits im Primarbereich bzw. im Bereich der frühkindlichen Bil- dung.

Es gibt zwei grundlegend unterschiedliche Ansätze an das Thema des demografischen Wan- dels heranzugehen: Zum einen das „Denken in Strukturen“ und zum anderen das „Denken in Dienstleistungen“. Hier folge ich ausdrücklich Rainer Klingholz und Andreas Weber vom Berlin- Institut für Bevölkerung und Entwicklung („Demografischer Wandel – Ein Politikvorschlag unter Berücksichtigung der Neuen Länder“). Klingholz und Weber haben das Gutachten für den Bundesbauminister der Großen Koalition erstellt. Wegen der Brisanz des Gutachtens hatte das Bundesbauministerium zunächst darauf verzichtet, das Gutachten im Internet zu veröffentli- chen:

Das „Denken in Strukturen“ verlangt die Anpassung der Strukturen an weniger Nutzer, hier an weniger Schülerinnen und Schüler.

Da beim „Denken in Strukturen“ bestimmte Normgrößen – wie Kinderzahl oder Klassengrößen in Schulen – nicht unterschritten werden dürfen, bleibt in Gebieten mit zurückgehenden Kin- derzahlen insbesondere in Flächenregionen nur die Schließung von Schulen bzw. die Zusam- menlegung von Schulen bis hin zu einer Schule mit unterschiedlichen Bildungsgängen an zen- tralen Orten übrig. Entsprechendes gilt dann für die Infrastrukturen von ÖPNV und Ämtern etc. Die Folge ist: Die Menschen werden von den ausgedünnten Infrastrukturangeboten förmlich vertrieben und ziehen dorthin, wo sie z.B. mehr Schulen und Jobs oder bessere Freizeiteinrich- tungen für ihre Kinder finden. Die Anpassung der Strukturen an den demografischen Wandel führt also zu einem weiteren demografischen Niedergang, auch wenn das Gegenteil geplant war. Ein Ort, der keine Schule mehr besitzt, kann sein Ortsschild sofort um den Satz ergänzen: „Eltern unerwünscht“.

Die Alternative zu diesem „Denken in Strukturen“ ist ein „Denken in Dienstleistungen“. Schule ist nicht mehr als feste Struktur mit vorgegebener Klassengröße und Schülerzahl zu verstehen, sondern als Dienstleistung. Schulen sollen Kinder individuell fördern und auf das Leben vorbe- reiten. Dabei ist es zunächst egal, in welcher Form die Schule daher kommt. Unter dieser Sichtweise werden Zwergschulen möglich, Schulen, die im wöchentlichen Turnus an zwei ver- schiedenen Orten stattfinden, die Teleunterricht oder eLearning nutzen oder die von einer

Zentrale aus mit Lehrerinnen und Lehrern versorgt werden, damit nicht viele Schüler, sondern nur wenige Lehrer pendeln müssen. Mit dieser Flexibilität der Schulorganisation könnten Schulen der wichtigste „Haltefaktor für Familien“ trotz geringerer Schülerzahl vor Ort bleiben. Ich verweise darauf, dass in Finnland knapp 40 % der Schulen weniger als 50 Schüler haben und rd. 60 % der Schulen weniger als sieben Lehrkräfte. Also keine Angst vor kleinen Schulen und neuen Wegen.

Zukunftsformen der Schulorganisation unter Bedingungen des demografischen Wandels lassen sich nicht in Planungskategorien fassen, weil sie sich erst in kreativen Prozessen entwickeln müssen. Neue Konzepte sind deshalb heute noch gar nicht bekannt. Sie lassen sich eben nicht planen, sondern nur ermöglichen. Dieser Ansatz – und da stimme ich Klingholz und Weber zu – ist ungewohnt für die klassische Verwaltung. Die Verantwortlichen vor Ort haben bislang kaum die Chance, gegen Schulschließungen oder andere Direktiven von oben eigene Ideen zu entwickeln und umzusetzen. Sie brauchen dazu eine höhere Planungsautonomie und sie sollten selbst über die Gelder verfügen, die ohnehin ausgegeben werden. Ich verweise dazu ausdrücklich auf Schweden und Finnland. Im übrigen gilt: Nur wo Bürgerinnen und Bürger ernst genommen werden, sind sie auch bereit, neue Verantwortung im Bereich von Schule zu übernehmen und ihre Potentiale einzubringen - so konsequent und richtig das genannte Klingholz/Weber-Gutachten.

Es ist Aufgabe des Landes, für diese kreativen Prozesse den unterstützenden Rahmen vorzugeben und ihre Ergebnisse zu kontrollieren. Der Einstieg mit lokalen und regionalen Netzwerken weist dazu in die richtige Richtung. Gleichzeitig müssen Wirkungszusammenhänge beachtet werden. Der demografische Wandel kann nicht nur ressort-spezifisch angegangen werden. Dies gilt für Schule z.B. hinsichtlich des ÖPNV und des notwendigen Breitbandausbaus.

Also: Zentrale Schulplanung darf die Freiheitsgrade der Zukunft nicht eingrenzen, weil ansonsten entscheidende Lösungsmöglichkeiten zum demografischen Wandel ungenutzt bleiben, was wir uns alle nicht leisten können. Wir müssen vielmehr aus Problemen neue Lösungen machen.

2. Individuelle Förderung

Die Fragen 7 und 8 spielen auf das Schulwahlverhalten der Eltern hinsichtlich der Hauptschule an, das in den letzten 40 Jahren von 60 % auf rd. 14 % gesunken ist. Schauen wir genau hin, hat sich die Geschäftsgrundlage bei Eltern und bei Hauptschule in dieser Zeit grundlegend verändert. Das Bildungsniveau der Eltern ist deutlich gestiegen. Bei rd. 80 % der Familien hat heute mindestens ein Elternteil Mittlere Reife. Die Aufgabe der Hauptschule hat sich in den vergangenen 40 Jahren grundlegend verändert. Diese Aufgabenveränderung wird unterschiedlich wahrgenommen. Im übrigen ist die Erhöhung des Bildungsniveaus in dieser Zeit im bestehenden System geleistet worden. Wir wissen spätestens seit Pisa, d.h. nach der Auswertung des internationalen Erfahrungsbestandes, was jetzt notwendig ist.

Wir müssen die Schulen so unterstützen, dass sie

- Schüler zu besserem Lernen
- Lehrer zu besserem Unterricht und
- Schulen zu mehr Effizienz anregen.

Und wir müssen Schulen so unterstützen, dass sie die richtige Kombination

- aus qualifiziertem Lehrpersonal
- individuellen Lernangeboten und
- innovativer Ausstattung besitzen.

Andreas Schleicher (OECD) hat immer wieder auf diese Punkte hingewiesen. Für diese Aufgaben gibt es heute uneingeschränkt gesellschaftliche Akzeptanz insbesondere auch bei den Eltern.

3. Weiterentwicklung zu einem inklusiven Schulsystem

Die NRW-Schulorganisation muss zügig eine Antwort geben auf die Anforderungen eines inklusiven Schulsystems. Dies ist auch rechtlich geboten. Die Bundesrepublik Deutschland hat sich in der im März 2009 rechtskräftig gewordenen UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen verpflichtet, Inklusion bzw. Integration im Schulsystem zu verwirklichen.

Inklusive Schulen – und das ist ebenfalls der internationale Erfahrungstatbestand – ermöglichen bessere Teilhabechancen für Kinder mit Förderbedarf.

Dazu sind wichtige Öffnungsprozesse von Schulen und Schulleben gemeinsam zu organisieren.

Den drei Themen

- demografischer Wandel,
- individuelle Förderung und
- inklusive Schulen

muss die Organisation und Unterstützung der Schulen in Nordrhein-Westfalen in den nächsten Jahren gerecht werden.

Dazu können wir Formen und Instrumente einer neuen Multi-Level-Governance im Schulwesen nutzen, die kreative Prozesse und Lösungsmöglichkeiten vor Ort fördern.

Insofern also gilt: Keine Angst vor kleinen Schulen und auch nicht vor überschaubaren Gemeinden und Städten, sondern den Weg der regionalen Netzwerke weiter gehen und deren Gestaltungsmöglichkeiten vor Ort erweitern. Übrigens: Fehler vor Ort wirken nur lokal und bedeuten gleichzeitig einen Lernerfolg für die Fläche.

10. Welche Reformschritte sind bei der Schulaufsicht geboten, um flexibler und effizienter den Schulalltag gestalten zu können?

Die Reform der Schulaufsicht in Nordrhein-Westfalen sollte sich an der niederländischen Neuordnung der Schulaufsicht orientieren. Vorrangig sind die Aufgaben: Beratung und Innovationstransfer.

11. Welche Maßnahmen in der Schulorganisation sind notwendig, um eine bessere Vernetzung der Schulen mit Einrichtungen der frühkindlichen Bildung, Weiterbildung und Beratungsstellen sowie Akteuren außerschulischer Bildung gerade vor dem Hintergrund des weiteren Ganztagsausbaus zu ermöglichen?

Ich rege an, auch in Nordrhein-Westfalen die Innovation des „Bildungshauses 3 bis 10“ aufzugreifen und wie in Baden-Württemberg ein Modellvorhaben zu organisieren, um Erfahrungen zu gewinnen. Das „Bildungshaus 3 bis 10“ verfolgt das Ziel, dass Kindergarten und Grundschule unter einem gemeinsamen Dach Lern-, Bildungs- und Organisationsformen entwickeln,

die die Bildungs- und Entwicklungschancen von Kindern verbessern helfen, den Übergang in die Schule erleichtern und die Eltern als wichtigste Bildungspartner stärker in die gemeinsame Arbeit am Kind einbeziehen.

Das „Bildungshaus 3 bis 10“ führt dazu, dass sich die getrennten Welten von Kindergarten, Schule und Elterhaus näher kommen und im positiven Sinne verzahnen bzw. später verschmelzen.

Das „Bildungshaus 3 bis 10“ wird eine besondere Ausstrahlung auch auf die weiterführenden Schulen haben.

Für die Verbesserung der Qualität des offenen Ganztags (Strukturqualität und fachlich-inhaltliche Qualität) sind keine schulorganisatorischen Veränderungen notwendig. Dies geschieht in Kooperation auf der Grundlage von gemeinsamen Leitzielen, die z.B. in lokalen Netzwerken vereinbart werden können. Zur Qualitätsverbesserung ist eine bessere Finanzausstattung durch das Land erforderlich.

Hinsichtlich der informellen Lern- und Bildungsorte darf ich z.B. auf das Vorhaben „Lernen vor Ort“ verweisen.

12. *Nicht nur die Hauptschulen sondern auch die Realschulen verzeichnen einen erheblichen Schülerrückgang. Eltern bevorzugen immer stärker schulische Langformen. Wie kann angesichts dessen ein höherqualifizierendes Schulangebot auch in kleineren Gemeinden erhalten werden, sowohl in der Sekundarstufe I wie in der Sekundarstufe II?*

Auch hier gilt vereinfacht: Keine Angst vor kleinen Schulen und vor neuen lokalen Wegen. Es sollten Möglichkeiten geschaffen werden, vor Ort Alternativen zu entwickeln, die Veränderung und Erneuerung bedeuten. Diese Alternativen müssen sich natürlich den Bildungszielen des Landes und der Überprüfung durch das Land stellen. Insofern kann ich hier auf die Antwort zu den Fragen 7, 8 und 9 verweisen.

Abschließend: Die am 27. Januar 2010 in Paris vorgestellte OECD-Studie „The High Cost of Low Educational Performane“ von Professor Eric A. Hanushek und Professor Ludger Wößmann unter Mitarbeit des Pisa-Koordinators Andreas Schleicher zeigt erneut, dass sich Bildungsinvestitionen mehr als rechnen - insbesondere Investitionen in die Produktivität des Unterrichts und in die frühkindliche Bildung. Auf diesem Hintergrund kann man mit Reinhard Karl fragen: Warum bringt eine Gesellschaft ihr Geld nicht auf diese Bank mit der höchsten, von keiner Inflation und keiner Finanzkrise bedrohten Rendite?