

Düsseldorf, 7. April 2003

Beschluss des Landesvorstands vom 7. Februar 2003

Diskussionspapier

„Neue Wege in der Bildungspolitik“

Hausanschrift:

Elisabethstr. 16 , 40217 Düsseldorf
Tel.: 0211 876747-0 Fax: 0211 876747-27
E-Mail: info@sgk-nrw.de Internet: www.sgk-nrw.de

Bankverbindung: SEB Düsseldorf Konto 1 553 584 400 BLZ 300 101 11

Postanschrift:

Postfach 20 07 04
40104 Düsseldorf

1. Politik für Kinder und Jugendliche in den Gemeinden

Ein lebendiges demokratisches Gemeinwesen braucht mündige Menschen, die ihr eigenes Leben selbstbewusst führen und sich mitverantwortlich in Staat und Gesellschaft, Wirtschaft und Kultur bewähren. Deshalb ist die chancengleiche Entfaltung der Anlagen und Fähigkeiten junger Menschen für die Gesellschaft zukunftsentscheidend. Sozialdemokratische Kommunalpolitik orientiert sich an den Bedürfnissen der Menschen. Sie stellt sich den Notwendigkeiten einer nachhaltigen sozialen und ökologischen Gestaltung des Gemeinwesens. Sozialdemokratische Kommunalpolitik ist Gesellschaftspolitik vor Ort. Will Kommunalpolitik ihrer Verantwortung für die nachwachsenden Generationen gerecht werden, muss sie sich verstärkt um die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen kümmern.

Die Gewinnung und Sicherung der Zukunftsfähigkeit durch nachhaltige Reformen in den Politikfeldern Bildung und Jugend, Kultur und Sport ist eine Gemeinschaftsaufgabe von Staat, Kommunen und Zivilgesellschaft. Dabei dürfen vor allem die Kommunen nicht auf den Vollzug landespolitischer Entscheidungen beschränkt bleiben, sie müssen vielmehr instandgesetzt werden, vor Ort selbst (wieder) eine politisch gestaltende Rolle zu spielen. Die bildungspolitischen Reformimpulse und -ideen aus den 1960er/70er Jahren sind längst administrativ verdampft. Eine aktionistische Regelungsverdichtung sorgte dafür, dass sie auf immer längeren Dienstwegen auf der Strecke blieben und in fachpolitischem Ressortegoismus erstarrten. Die verschiedenen Ressorts haben sich nicht nur voneinander, sondern leider auch gegeneinander hermetisch abgegrenzt. Sie entwickelten sich zu „selbstreferentiellen Systemen“, die dazu neigen, Probleme zu pflegen, statt zu lösen. Der eigentliche Kern der Aufgabe, nämlich die Sozialisation von Kindern und Jugendlichen, ist dabei aus dem Blick und schließlich aufs politische Abstellgleis geraten.

Die PISA-Studie der OECD hat dem deutschen Bildungswesen im internationalen Leistungsvergleich gravierende Mängel und Defizite attestiert. Die „negative Sozialauslese“ – wer arm ist, bleibt dumm – wird leider eindrucksvoll bestätigt. Um diesen Zustand zu verändern sind große öffentliche und private Anstrengungen erforderlich. Es besteht dringender politischer Handlungsbedarf. Wir brauchen Investitionen in die Zukunft. Das Wissen in den Köpfen der Menschen ist die wichtigste Grundlage für die Zukunftsfähigkeit des demokratischen Gemeinwesens im globalisierten Wettbewerb. Wir brauchen mehr und bessere Bildung für alle sowie die Förderung jedes Einzelnen bis zum Höchstmaß seiner Leistungsfähigkeit.

Nach PISA bedarf es keines Lamentos, sondern konsequenter pragmatischer Arbeit, um sowohl die De-

fizite in der Sozialisation junger Menschen zu beseitigen, als auch Lebenslagen zu verbessern. Vorschläge, den schlechten Zustand des deutschen Bildungssystems allein durch mehr Leistungsanforderungen und Qualitätsüberprüfungen zu überwinden, greifen zu kurz. Auch ein verstärktes Angebot von Ganztagschulen ist kein Allheilmittel. Wir brauchen einen Strukturwandel für das gesamte Bildungswesen, der nicht nur auf PISA reagiert, sondern Flexibilität ermöglicht, die vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung dringend notwendig ist.

Ein zukunftssicheres Bildungswesen muss deshalb die überkommenen Schulformen überwinden und Strukturen schaffen, die erfolgreiche Beispiele anderer Länder aufgreifen: Grundlagen im Elementarbereich vermitteln; kein frühzeitiges Aussortieren nach vermeintlichen Begabungen, stattdessen mehr und längeres gemeinsames Lernen; Förderung sozial benachteiligter wie starker Schülerinnen und Schüler; größere Autonomie der einzelnen Schule; mehr Teamwork unterschiedlicher Professionen in den Schulen; mehr Beratung, nachvollziehbare Qualitätsstandards und eine entsprechende Evaluation.

Hierzu ist jedoch eine neue Aufgabenteilung zwischen Land und Kommunen zwingend erforderlich. Das Land muss den gesetzlichen Rahmen vorgeben und für die Überprüfung der Qualitätsstandards sorgen. Auf der kommunalen Ebene erfolgt die konkrete Gestaltung des Bildungsangebotes je nach den Möglichkeiten und Notwendigkeiten vor Ort, ausgerichtet an den konkreten Lebensverhältnissen der Bewohner. Dieser Rahmen muss die Kooperation von Land, Kommunen und Zivilgesellschaft zwingend vorgeben und die Akteure auf den Politikfeldern Bildung und Jugend, Kultur und Sport auf lokaler Ebene zur Zusammenarbeit verpflichten. Die Sozialisation von Kindern und Jugendlichen sowie die Verbesserung ihrer Lebenslagen wird damit als „Gemeinwesenauflage“ zum Kernstück kommunaler Gesellschaftspolitik. Sie stellt das Verständnis von Kommunalpolitik auf eine neue Basis, indem sie das „zivilgesellschaftliche Engagement“ einbezieht und damit die betroffenen Menschen an der Beratung ihrer Angelegenheiten entscheidend beteiligt. Dieser Rahmen muss genügend Spielraum lassen, um der jeweiligen konkreten vor-Ort-Situation gerecht werden zu können. Bei ungleichen Ausgangslagen in Quartieren und Stadtteilen mit besonderen sozio-ökonomischen Problemen müssen auch die zur Verfügung gestellten Mittel ungleich sein. Denn: wer Ungleiches gleichbehandelt verstärkt die Ungleichheit.

2. Für eine grundlegende Neuausrichtung des nordrheinwestfälischen Bildungssystems

Ein zukunftsfähiges Bildungssystem erfordert für unser Land eine „Politik der Ermöglichung“. Denk-

verbote oder ein Ausklammern „heißer Eisen“ wie z.B. die Schulstrukturfrage darf es nicht geben. Wir brauchen eine offene Diskussion über das Notwendige und das Mögliche sozialdemokratischer Bildungspolitik. Sie muss sowohl eine Zielperspektive entwickeln als auch beschreiben, auf welchen neuen Wegen diese Ziele erreicht werden sollen. Dabei kann unter Berücksichtigung neuer Entwicklungen und Erkenntnisse an die bisherigen Programme, Errungenschaften, Erfolge und Erfahrungen sozialdemokratischer Bildungspolitik angeknüpft werden. Notwendig ist eine Analyse des bestehenden Bildungssystems und eine Formulierung von Reformzielen, die in einem Stufenplan kurz-, mittel- und langfristig umzusetzen sind. All dies sollte in einem Entwicklungsgesetz, wie es schon die Bildungskommission NRW 1995 vorgeschlagen hat, verbindlich geregelt werden, und zwar insbesondere:

- ⇒ generelle Ausgangspunkte und Zielsetzungen als Rahmenvorgaben für den Reformprozess vor Ort;
- ⇒ eine Experimentierklausel, die es erlaubt, unter bestimmten Bedingungen von bestehenden Rechtsvorschriften abzuweichen;
- ⇒ den Übergang von der bestehenden in die angestrebte Situation reibungslos ermöglichen.

Im Folgenden werden die Eckpunkte für eine gestufte Reform zur Entwicklung einer gemeinwesenorientierten Bildung und Erziehung dargestellt. Einiges davon kann auf der Basis des geltenden Rechts bereits kurzfristig umgesetzt werden. Andere Forderungen sind grundsätzlicher Natur, sie bedürfen der Regelung durch ein Entwicklungsgesetz. Die SGK NRW will mit ihren Vorschlägen vor allem aus kommunaler Sicht einen Beitrag zu den anstehenden Reformen des nordrhein-westfälischen Bildungssystems leisten.

2.1 Stärkung der Kommune als bildungspolitischer Akteur

In den Kommunen ist Bildung und Erziehung von Kindern und Jugendlichen eine zentrale Gestaltungsaufgabe zukunftsorientierter Gemeinwesenpolitik. Denn wo sonst als in der Kommune, im Stadtteil, im Quartier können Probleme besser und schneller erkannt und zielgenau gelöst werden. Das Umfeld eines Kindergartens oder einer Schule kann in die pädagogische Arbeit ohne großen Aufwand einbezogen werden. Dazu bedarf es allerdings in Kindergärten und Schulen entsprechender Spielräume zur Selbstgestaltung, in denen sich das kommunale und das zivilgesellschaftliche Element mit Kultureinrichtungen, sportlichen und künstlerischen Angeboten von Vereinen und Einzelpersonen einbringen und vernetzen kann.

Die Kommission „Zukunft der Bildung – Bildung der Zukunft“ hat schon 1995 wegweisende Vorschläge gemacht, wie die kommunale Verantwortung im Bildungs- und Erziehungswesen für die Gestaltung einer lokalen Bildungslandschaft oder einer Bildungsregion gestärkt werden kann, um die Entwicklung der einzelnen Bildungseinrichtungen (Kindergarten und Schule) aufgrund der größeren Nähe zu unterstützen.

Damit die kommunale Verantwortung ganzheitlich wahrgenommen werden kann, ist die Trennung von inneren und äußeren (Schul-)Angelegenheiten aufzuheben. Die Kommune muss im Binnenraum der Bildungseinrichtung mitwirken können, ohne ihn zu dominieren. Dadurch erhalten die kommunalen Bildungsträgerentscheidungen einen stärkeren qualitativen Charakter: einerseits fördern sie die pädagogische Entwicklung der Einzelschule, andererseits sichern und entwickeln sie das Bildungsangebot vor Ort.

Ganzheitliche kommunale Verantwortung erfordert es, dass sich die staatliche Regulierung auf Rahmenvorgaben beschränkt, um soziale und kulturelle Chancengleichheit landesweit zu gewährleisten. Deshalb bedarf es der Stärkung und Ausweitung der örtlichen Aufgaben- und Finanzverantwortung bei gleichzeitiger Reduzierung staatlicher Eingriffe in die örtliche Planungs- und Organisationskompetenz. Die Kommunen müssen in die Lage versetzt werden diese Aufgabe konkret zu erfüllen. Dazu ist es zwingend notwendig die projektbezogene „Töpfchenwirtschaft“ zugunsten eines ganzheitlichen sozialräumlichen und ressortübergreifenden Handlungsansatzes aufzugeben, um vor Ort die Ressourcen Personal und Finanzen bündeln und – dem konkreten Bedarf entsprechend – gezielt einsetzen zu können (siehe hierzu auch Kapitel 3).

Sozial- und Kulturarbeit sollten in den Bildungseinrichtungen (vor allem mit Ganztagsangeboten) einen festen Platz haben. Hemmende Regelungen müssen beseitigt werden, um auf kommunaler Ebene die Stränge Schule und Jugendhilfe bündeln zu können. Unterrichts- und Sozialpädagogik sind deshalb unter einem gemeinwesenorientierten Bildungsansatz gleichwertige Kooperationspartner. Darüber hinaus werden die Kommunen verstärkt nichtpädagogische Dienste bereitstellen müssen, um die Bildungseinrichtungen in ihrer pädagogischen Arbeit zu ergänzen, zu beraten und zu unterstützen.

Der Kommune fällt bei der Bildung für die Zukunft eine entscheidende Rolle zu. Sie muss die lokale und regionale Bildungslandschaft in Zusammenarbeit mit den verschiedenen Einrichtungen gestalten. Sie muss den Gestaltungsprozess moderieren und koordinieren. Dazu bedarf es einer neuen Form der Partizipation der Betroffenen sowohl an den Gestaltungsprozessen in den Bildungseinrichtungen als auch an

den kommunalen Entscheidungsprozessen zur Gestaltung von Bildungslandschaft und Bildungsregion.

2.2 Bildung, Erziehung und Betreuung für die Kleinsten

Kindertagesstätten sind Orte allgemeiner Bildung und damit elementare Bausteine zur Chancengleichheit. Haben Kinder die Chance auf ein gesundes Aufwachsen, auf soziale Begegnung und positive Lernerfahrungen, so ist der Grundstein für eine lebenswerte Zukunft gelegt. Ausreichende und qualitativ hochwertige Tagesangebote sind für die Entwicklung von Kindern unverzichtbar; überdies ermöglichen sie es den Eltern, Familie und Beruf zu vereinbaren. Deshalb muss auch das Betreuungsangebot für Kinder unter drei Jahren, das den besonderen Bedürfnissen von Kleinkindern gerecht wird, weiter ausgebaut werden.

Der Elementarbereich ist in seinem Bildungs- und Erziehungsauftrag zu stärken. Ausgehend von einem ganzheitlichen Bildungsanspruch muss „vom Kinde aus“ gedacht werden, vom Recht der Kinder auf Förderung und Vermittlung von Grundhaltungen und Fähigkeiten. Bildungsziele sind die Entwicklung der Persönlichkeit der Kinder und deren Teilhabe an der Gesellschaft. Eine Stärkung des Bildungs- und Erziehungsauftrags der Tageseinrichtungen will nicht die Vermittlung schulischer Qualifikationen auf einen früheren Zeitpunkt verlagern. Zur Bildung gehören kulturelle Fähigkeiten und soziale Kompetenzen. Die aktuelle Diskussion birgt die Gefahr einer Verengung auf einzelne Kompetenzen wie Lesefähigkeit, Mathematik und Naturwissenschaften. Bildung muss jedoch ganzheitlich verstanden werden. Hierzu gehören neben Kenntnissen und Fertigkeiten vor allem auch Vorstellungen, und Einstellungen, Fähigkeiten und Gewohnheiten, die es dem Menschen ermöglichen, die Welt selbstbestimmt und verantwortlich zu gestalten.

Wie in allen Ländern der Europäischen Gemeinschaft wachsen Kinder auch in Deutschland in eine Gesellschaft spezieller Vielfalt verschiedener Ethnien und Kulturen hinein. Sie erleben Menschen mit anderen Sprachen, anderem Aussehen, anderen Umgangsformen. Deshalb bedarf es einer interkulturellen Didaktik als Prinzip eines ganzheitlichen interaktiven Ansatzes und nicht als punktuelle Aktion. Deshalb ist im Sinne der Chancengleichheit für alle Kinder der Sprachförderung, insbesondere von Kindern mit Migrationshintergrund, Priorität einzuräumen.

Der hohe Bevölkerungsanteil mit Migrationshintergrund erfordert neue Qualifikationen in der Professionalität von Erzieherinnen und Erziehern. Dies setzt ein spezifisches Anforderungsprofil der Fachkräfte voraus. Erfahrung mit Mehrsprachigkeit, interkulturelle

Kompetenz und eine grundlegende fachliche Qualifikation sind deshalb notwendige Qualitätsstandards. Gemischt-ethnische Teams tragen zur Sprech- und Sprachentwicklung deutscher und ausländischer Kinder sowie zur Umsetzung unterschiedlicher Kulturkonzepte bei. In zunehmendem Maße gehören hierzu Informationen über „fremde“ Kulturen und Religionen. Bei der Ausbildung von Fachkräften ist die Steigerung des Anteils nicht-deutscher Kinder in Tageseinrichtungen zu berücksichtigen. Um die interkulturelle Sensibilisierung zu steigern, ist es außerdem notwendig, entsprechende Fortbildungen, Fachberatungsgespräche und die Zusammenarbeit mit entsprechenden kooperierenden Einrichtungen und Gremien zu organisieren. Insgesamt gilt für die Ausbildung von Erzieherinnen und Erziehern, dass durch ein modernes Curriculum auf aktuelle Notwendigkeiten reagiert wird. Außerdem sollten verpflichtende Fortbildungen während der Arbeitszeit angeboten werden.

Elementar- und Primarbereich sind zur Kooperation zu verpflichten, z.B. sollen regelmäßige Förderkonferenzen sicherstellen, dass an die Fördermaßnahmen im vorschulischen Bereich in der Grundschule nahtlos angeschlossen werden kann. Die neue Lernpartnerschaft von Tageseinrichtungen und Grundschulen stellt neue Anforderungen an die Professionalität der beteiligten Akteure, sei es die Abstimmung von Sprachförderprogrammen, die Entwicklung von Schulfähigkeitskriterien zum Einschulungsverfahren oder die notwendige personelle Vernetzung zwischen beiden Bereichen. Intensivierte Kommunikation und Kooperation zwischen Elementar- und Primarbereich sollen durch gemeinsame Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen von Erzieher/innen und Lehrer/innen aktiviert und unterstützt werden.

2.3 Für eine zukunftsfähige Struktur des allgemeinbildenden Schulwesens

Die Voraussetzungen für das strukturierte schulische Lernen, die Kinder beim Eintritt in die Schule mitbringen, sind sehr heterogen. Sie sind abhängig von unterschiedlichen Bedingungen des Aufwachsens in der frühen Kindheit, vor allem von Chancen und Anregungen, die ihrerseits ganz wesentlich von dem familiären Hintergrund bestimmt werden. Die bisherige Schulstruktur wird diesen Ansprüchen nicht gerecht.

Um die Ausgangsbedingungen für alle Kinder zu verbessern, müssen Entwicklungsverzögerungen und Defizite frühzeitig erkannt und durch entsprechende Förderangebote schwerpunktmäßig im letzten Jahr vor der Einschulung behoben werden. Über die Bildungspflicht für Fünfjährige (verpflichtendes letztes Kindergartenjahr) und die Freistellung von

Gebühren muss die Teilnahme aller Kinder gewährleistet werden.¹

Die bisher geübte Praxis der Einschulung geht weitgehend von der Fiktion der Jahrgangshomogenität aus. In der Realität ist die Schulfähigkeit von Kindern aber zu individuell sehr unterschiedlichen Zeitpunkten gegeben. Neben der Notwendigkeit der Entwicklung der Schulfähigkeit bei jedem einzelnen Kind folgt daraus, dass die Einschulung auch bereits für Fünfjährige eine individuelle Entscheidung ist, die zu flexiblen Terminen im Schuljahr, mindestens zum Halbjahr, möglich sein muss. Die Organisation des Unterrichts in der Schuleingangsphase in jahrgangsübergreifenden Lerngruppen ist die angemessene, folgerichtige schulorganisatorische Antwort.

Die internationalen Schulleistungsuntersuchungen haben eindrucksvoll belegt, dass integrative Organisationsformen der Schule offensichtlich leistungsfähiger sind als selektive Systeme, wobei die Selektivität des Schulsystems in Deutschland besonders hoch ausgeprägt ist. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob die gegenwärtig bestehende Struktur von vier Schulformen in der Sekundarstufe I nicht aufgegeben werden sollte und ein integratives und eigenständiges System entwickelt wird, das bis zum ersten qualifizierenden Abschluss führt. Im Anschluss würde sich dann der Weg auf das allgemeinbildende Gymnasium oder in die berufliche Ausbildung (duale Ausbildung, berufliche Gymnasien bzw. Kollegs) eröffnen. Der Abschluss dieser Bildungsphase sollte zum Hochschulstudium berechtigen.

Die Notwendigkeit zu entsprechenden Reformen ergibt sich ebenso aus der demografischen Entwicklung, d. h. dem bereits jetzt erkennbaren deutlichen Rückgang der Schülerzahlen. Vor diesem Hintergrund wird es den Kommunen auf Dauer nicht möglich sein, das parallele Angebot von vier voll ausgebauten Schulformen in der Sekundarstufe I vorzuhalten und zu finanzieren. Als Einstieg in die Entwicklung integrativer Modelle müssen Kommunen bereits jetzt die Möglichkeit erhalten, bezogen auf die jeweils unterschiedlichen Ausgangsbedingungen vor Ort flexible Lösungen zu gestalten.

Schon jetzt ist es an vielen Standorten nicht mehr möglich in der Sekundarstufe II ein differenziertes Kursangebot zu realisieren. Ein Oberstufenzentrum könnte demgegenüber ein breites, qualifiziertes Spektrum aller Inhalte anbieten, das die individuelle Schwerpunktbildung der Schülerinnen und Schüler erlaubt.

Die augenblickliche Struktur der sonderpädagogischen Förderung, die neben den eigenständigen,

nach unterschiedlichen Förderschwerpunkten differenzierten Sonderschulen integrative Förderangebote an allgemeinen Schulen nur in begrenztem Umfang und unter engen Rahmenvoraussetzungen zulässt, entspricht weitgehend nicht mehr den Förderbedürfnissen der Schülerinnen und Schüler und den Erwartungen der Eltern. Das zukünftig wohnortnahe, flexible System der sonderpädagogischen Förderung ist gekennzeichnet durch die Integration dieser Förderung in die allgemeinen Schulen als Regelfall. Regionale Förderzentren sichern die Qualität dieser Förderung, indem sie Beratung, Unterstützung und Fortbildung anbieten und den Einsatz der Lehrerinnen und Lehrer und des weiteren Fachpersonals organisieren.

Die einzelne Schule ist die entscheidende Ebene für die Weiterentwicklung von Unterricht und Erziehung.

Sie ist, wie im Modellversuch „Selbstständige Schule“ angelegt, verantwortlich für

- ⇒ die Ressourcenverwaltung,
- ⇒ den Personaleinsatz,
- ⇒ die Entwicklung des Profils auf der Grundlage des Schulprogramms und
- ⇒ die Erreichung der vorgegebenen und selbst gesetzten Bildungsstandards und Entwicklungsziele.

Deshalb muss die selbstständige Schule landesweit etabliert werden.

Die selbstständige Schule wird beraten und unterstützt durch eine durchgehend auf der Ebene der Kreise und kreisfreien Städte angesiedelten Schulaufsicht, die

- ⇒ berät,
- ⇒ die Ergebnisse der Selbstevaluation spiegelt,
- ⇒ externe Evaluation durchführt oder vermittelt und
- ⇒ Unterstützungsangebote vorhält.

Deshalb bedarf es einer fundamentalen Neugestaltung der staatlichen Schulaufsicht im Sinne eines staatlichen Pädagogischen Dienstes zur Stärkung von Selbstgestaltung und Selbstverantwortung der einzelnen Schule vor Ort. Der Pädagogische Dienst sollte nicht in die Behördenstruktur der allgemeinen Verwaltung eingegliedert sein.

Die auf regionaler Ebene angesiedelte Bildungsberichterstattung stellt in regelmäßigen Abständen die Evaluationsergebnisse dar und liefert alle Daten, die als Steuerungswissen für Schulleitungen, Schulaufsicht und Schulträger erforderlich sind.

Das neue Schulsystem unterstützt Lehrerinnen und Lehrer bei der Bewältigung der neuen Aufgaben. Deshalb wird ein verstärkt praxisnahes und an den

¹ In seiner Sitzung am 28. März 2003 hat der Landesvorstand der SGK NRW beschlossen, zum gegenwärtigen Zeitpunkt von einer verpflichtenden Einführung des letzten Kindergartenjahres und dem daraus resultierenden Verzicht auf Elternbeiträge im Hinblick auf die gegenwärtig laufende Diskussion zur Einführung der Offenen Ganztagsgrundschule, für die weiterhin Elternbeiträge erhoben werden sollen, abzusehen.

zukünftigen Anforderungen ausgerichtetes Studium durch ein entsprechendes Fort- und Weiterbildungssystem ergänzt, das Pflicht- und Wahlelemente enthält. Zugleich wird mit einer leistungsabhängigen Bezahlung auf die notwendige Ausweitung der Präsenzzeiten reagiert, die außerdem durch ein Prämiensystem Anreize für die Übernahme neuer Aufgaben schafft.

2.4 Die offene Ganztagschule – der Einstieg in die offene Schule

Gesellschaftliche Entwicklungen haben die Lebens- und Erfahrungsräume von Kindern und Jugendlichen in Familie und Umwelt erheblich verändert. Die Berufstätigkeit beider Elternteile nimmt ebenso zu wie die Zahl der Alleinerziehenden und der Einzelkinder. Viele Kinder im Vorschul- und Grundschulalter werden schon früh in ihren Bildungs- und Lebenschancen benachteiligt, weil es an anregenden Spiel-, Erlebens- und Orientierungsmöglichkeiten fehlt, die ihre Entwicklung günstig beeinflussen könnten. Deshalb soll ein flächendeckendes Ganztagsangebot über den Primarbereich hinaus als „offene Ganztagschule“ helfen, für alle Schülerinnen und Schüler gleiche Startchancen zu schaffen. Die offene Ganztagschule für den Primarbereich soll der Einstieg sein, um schließlich auch Schulen des Sekundarbereichs nach internationalem Vorbild als Ganztagschulen zu führen.

Die offene Ganztagschule soll ein flexibles, sozialräumlich orientiertes Angebot für alle Grundschulkindern in einem „Haus des Lernens“ sein. Das erfordert eine strukturelle, inhaltliche und methodische Neuorientierung der Schule im Sinne der Integration von Schul- und Sozialpädagogik. In einem abgestimmten Gesamtkonzept der „Schule für den ganzen Tag“ müssen Unterricht und außerschulische Erfahrung, Arbeit und Freizeit, Kultur und Sport, Spiel und musisch-kulturelle Angebote sowie Mahlzeiten und Ruhezeiten wesentliche Elemente des Schullebens sein. Dementsprechend verwendet die offene Ganztagschule Ressourcen und Kompetenzen von Schule, Jugendhilfe, Kultur und Sport. Sie bezieht auch zivilgesellschaftliche Potentiale in ihre Arbeit ein, öffnet sich dem Dialog mit dem sozialräumlichen Umfeld und formt sich so zu einer „gemeinwesenorientierten Schule“ aus.

Damit sich die offene Ganztagschule zu diesen Zielen einer ganzheitlichen Bildung, Erziehung und Betreuung entwickeln kann, sind vom Land verbindliche Qualitätsstandards festzulegen. Sie müssen sicherstellen, dass die offene Ganztagschule einerseits in den Kommunen als gemeinsame Aufgabe von Schule und Jugendhilfe wahrgenommen werden kann, andererseits aber für die jeweiligen Einrichtungen genügend Spielraum besteht, um spezifischen lokalen Bedürfnissen und Anforderungen

durch gezielte Fördermaßnahmen flexibel gerecht werden zu können (z.B. unterschiedliche Alters- und Sozialstrukturen, hohe Schüleranteile mit Migrationshintergrund, Sprachdefizite, sonderpädagogischer Bedarf, Elternberatung).

In der offenen Ganztagschule arbeiten unterschiedliche Professionen (Lehrer/innen, Sozialpädagogen/innen, Psychologen/innen, Honorarkräfte, Ehrenamtliche etc.) gleichberechtigt zusammen. Gemeinsam gestalten sie die offene Ganztagschule. Vor allem Schule und Jugendhilfe, bzw. andere freie Träger bringen ihre jeweiligen Potentiale ein mit dem Ziel, den jungen Menschen zu helfen, ihre Fähigkeiten zu entfalten und ihre Persönlichkeit zu entwickeln; kurz: um „gesellschaftsfähig“ zu werden. Diese Zielsetzung erfordert es allerdings, dass ein rechtlicher Rahmen geschaffen wird, der die Abgrenzung zwischen Schule und Jugendhilfe aufhebt, damit die eigenständigen Profile ohne Kompetenzrängeleien und ohne großen bürokratischen Aufwand in der praktischen Arbeit der offenen Ganztagschule pragmatisch zusammengeführt werden können. Das setzt sowohl eine verbindliche Fort- und Weiterbildung als auch eine Ausweitung der Präsenzzeiten für das gesamte Personal voraus.

Die offene Ganztagschule muss ein bedarfsgerechtes und qualifiziertes Platzangebot für alle Grundschuljahrgänge bereitstellen. Sie ist nicht obligatorisch. Daher ist wegen der Planungssicherheit eine Anmeldung für ein Jahr verbindlich. Die offene Ganztagschule bietet an fünf Wochentagen verlässliche Zeiten (in der Regel acht Stunden zwischen 7:00 und 18:00 Uhr). Für die Ferien und sonstige schulfreie Tage sollten die Schulen in Kooperation mit Anderen Lösungen anbieten.

Verantwortlich für Einrichtung und Gestaltung der offenen Ganztagschule müssen die Kommunen sein, da sie die gemeinsame Verantwortung für Schule und Jugendhilfe tragen. Die Bedarfsfeststellung kann durch die Verknüpfung von Schulentwicklungs- und Jugendhilfeplanung erfolgen. Daraus ergibt sich, dass die offene Ganztagschule sinnvoll nur vor Ort durch die Kommunen organisiert werden kann. Dafür müssen die Kommunen allerdings sowohl die Zuständigkeit, als auch die Ressourcen für Konzeption, Standort- und Raumplanung sowie für die konkrete Entwicklung der Angebote und ihre Durchführung erhalten. Das 4-Milliarden-Programm der Bundesregierung ist hier ein hilfreicher Ansatz.

3. Bildungsfinanzierung als Aufgabe von Land und Kommunen

Betrachtet man Bildung in einem umfassenden Sinn, zeigen sich deutlich unterschiedliche Finanzierungsmodalitäten (von den kommunalen Musikschulen bis zur staatlichen Schule). Eine grundlegende Reform

des Bildungswesens in NRW kann daher die bestehenden Finanzierungen nicht außer Betracht lassen. Erforderlich ist eine Bildungsfinanzierung aus einem Guss, die vor allem auch die kommunale Verantwortung für die Feinsteuerung der Ressourcen stärkt. Sie muss auf möglichst breiter Basis den pauschalen Finanztransfer vom Land zu den Städten, Kreisen und Gemeinden regeln. Eine reine Pauschalierung nach Kopffzahlen ist hier jedoch nicht ausreichend. Es bedarf vielmehr der Entwicklung neuer belastbarer und nachvollziehbarer statistischer Parameter, die die unterschiedlichen Sozial- und Lebenssituationen und die durch sie verursachten unterschiedlichen Erfordernisse bei den Angeboten und die daraus resultierenden Ausgaben für Bildung berücksichtigen und eine bedarfsgerechtere Pauschalierung ermöglichen. Erste Umsetzungsschritte müssen dabei sein:

- ⇒ Für die unter dreijährigen Kinder müssen alle Angebote freiwillige Leistungen der Kommunen bzw. der freien Träger bleiben. Um die Angebote entsprechend der örtlichen Bedingungen flexibel gestalten zu können, dürfen keine zusätzlichen gesetzlichen Regelstatbestände über den jetzigen Stand des Kinder- und Jugendhilfegesetzes hinaus geschaffen werden. Alle Regelungen im Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder (GTK), die diese Altersgruppe betreffen, sind ersatzlos aufzuheben. Eine Finanzierungs-beteiligung des Landes erfolgt über eine Pauschale an den örtlichen Träger der Jugendhilfe.
- ⇒ Auch die Finanzierung der Kindergärten als kommunale Pflichtaufgabe ist auf eine pauschale Zuweisung aus dem Landeshaushalt umzustellen. Die pauschale Zuweisung erfolgt an den jeweiligen Träger der Jugendhilfe, der die Finanzierung der Angebote freier Träger in eigener Zuständigkeit regelt. Insofern sind die entsprechenden Vorschriften des GTK aufzuheben. Die Vorgabe für die Erhebung von Elternbeiträgen ist dahingehend zu flexibilisieren, dass die Jugendämter, bzw. freien Träger bestimmte Höchstbeiträge nicht überschreiten dürfen, von denen dann einkommensabhängige prozentuale Abschläge bei den Elternbeiträgen vorzunehmen sind.
- ⇒ Bei den Schulen bleibt es im Grundsatz bei der Finanzierungsverantwortung des Landes für das lehrende Personal. Die Funktion der Schulleitung

soll jedoch - auch im Hinblick auf den Aufgabenzuwachs bei der Entwicklung der Schulen zu orts- bzw. stadtteilbezogenen Lern- und Lebenszentren - künftig von kommunalen Bediensteten wahrgenommen werden. Die Überführung der Dienstverhältnisse ist gesetzlich zu regeln. Die Finanzmittel werden über eine Pauschale (nach Zahl und Größe der Schulen) an die jeweiligen Schulträger weitergeleitet.

- ⇒ Auf der Ebene der Kreise und kreisfreien Städte sollen – ähnlich wie dies bereits für den Modellversuch „Selbstständige Schule“ vorgesehen ist – regionale Bildungszentren eingerichtet werden, in denen auch die Aufgaben einer einheitlichen Schulaufsicht wahrgenommen werden und an die die Zuweisung der weiteren nicht streng stellungsbundenen Ressourcen aus dem Landeshaushalt erfolgt (z.B. Abwicklung des Programms „Geld statt Stellen“). Zur Steuerung der konkreten Mittelzuweisung an einzelne Schulen oder Einrichtungen sind in diesen regionalen Bildungszentren Gremien aus Vertretern der Stadträte und Kreistage (im kreisangehörigen Raum auch der kreisangehörigen Städte und Gemeinden), der Schulen und weiteren Bildungseinrichtungen (einschließlich deren Träger), der Eltern und Schüler sowie der staatlichen Schulaufsicht zu bilden.
- ⇒ Weitere Finanzierungsbeiträge des Landes an spezifischen Angeboten (Musikschulen, VHS, sonstige Weiterbildungsträger u.a.) sollen, im Hinblick auf ihren vergleichsweise geringen Deckungsbeitrag zu den Gesamtkosten dieser Einrichtungen, ebenfalls in die Bildungspauschale für die jeweilige Region eingehen. Dort erfolgt dann eine autonome Entscheidung über den Einsatz der Landespauschale.

Inwieweit die in der Systematik des Gemeindefinanzierungsgesetzes enthaltenen Ansätze für eine finanzbedarfsabhängige Zuweisung der bisherigen kommunalen Aufwendungen für die äußeren Schulangelegenheiten (Schüleransatz) im Rahmen eines neuen Systems integriert werden können, bedarf noch weiterer Überlegungen.
