

Wer steuert und wohin steuert die Schulentwicklung in NRW?

Vor anderthalb Jahren, im Mai 2014, legte das Ministerium für Schule und Weiterbildung einen Bericht an den Landtag über „Zwei Jahre Schulkonsens“ vor. Kaum eines der im Bericht benannten Problemfelder ist bisher von der Landespolitik zielgerichtet und lösungsorientiert bearbeitet worden.¹ Ein zentrales Problemfeld, die zunehmende Herausbildung regionaler Disparitäten in der Schulentwicklung, soll hier unter Einbeziehung des aktuellen Zahlenmaterials noch einmal gesondert beleuchtet werden.



Dietrich Scholle

DIETRICH SCHOLLE

In einer Presseinformation zu Beginn des Jahres 2015 teilte das Schulministerium mit, dass zum Schuljahr 2015/16 insgesamt 16 Anträge für neue Sekundar- und Gesamtschulen vorliegen. Das sind weit weniger als zum Schuljahr davor. Da waren es insgesamt 54. 2013 waren es 71 und 2012, im ersten Jahr nach dem Schulkonsens, 60. Die Zahl der Gründungen von Schulen des längeren gemeinsamen Lernens seit 2011 beläuft sich nach einer Übersicht des Ministeriums mit Stand vom 15.07.15 auf insgesamt 219 (113 Sekundarschulen, 91 Gesamtschulen, 5 PRIMUS-Schulen und 10 Gemeinschaftsschulen). Darin enthalten sind 19 Gründungen privater Träger, fast 10% der Gesamtzahl.²

Ende des „Schul-Booms“ und was dann?

Die Rheinische Post titelte zu dieser Entwicklung: *Ende des Schul-Booms*. Und kommentierte: *Die Welle war gewaltig, aber nun ist sie ausgelaufen: Deutlich weniger Kommunen in NRW als im vergangenen Jahr wollen 2015 eine Sekundar- oder Gesamtschule gründen. Dass die Zahlen geradezu eingebrochen sind, sollte aber nicht zu dem Trugschluss verleiten, Ministerin Sylvia Löhrmann sei mit ihrem Projekt gescheitert, die Schullandschaft in NRW umzukrempeln. Mehr als 200 Neugründungen in nur vier Jahren sprechen eine andere Sprache. Löhrmann hat daher recht, wenn sie von einem Reformstau spricht, den der Schulkonsens von 2011 mit der CDU aufgelöst habe.*

Es wird Zeit für Phase zwei: zu überlegen, was ab 2023 passieren soll. Dann endet die „Friedenspflicht“, innerhalb derer keine neuen Strukturdebatten geführt werden sollen. NRW braucht ein Konzept, wie die verwirrende Vielfalt der Schulformen zu einem klaren System reduziert werden soll. Am besten wären zwei Säulen: das unangefochtene achtjährige Gymnasium und eine Schulform, die die Option für ein Abitur nach neun Jahren offenhält. Erst dann ist Löhrmanns Projekt abgeschlossen. (Frank Vollmer. RP.Online. 03.01.2015)

Die Beschreibung des durch die aktuelle Schulentwicklung herbeigeführten Zustands durch den Kommentator als „verwirrende Vielfalt der Schulformen“ ist treffend, eine Entwicklung in Richtung eines von ihm favorisierten Zwei-Säulen-Systems ist allenfalls hier und da erkennbar, eine politische Strategie der direkt angesprochenen Ministerin oder gar der Landesregierung in diese Richtung nicht.

Das entspräche auch nur schwerlich dem 2011 neugefassten Artikel 10, Abs. 1, der Landesverfassung, der das „Schulwesen“ des Landes wie folgt beschreibt: *Das Land gewährleistet ein ausreichendes und vielfältiges öffentliches Schulwesen, das ein geglie-*

dertes Schulsystem, integrierte Schulformen sowie weitere andere Schulformen ermöglicht.

Zur Zeit gelten weiterhin als leitende Maximen der Landespolitik die im Schulkonsens verabredeten Grundsätze:

- Das Land schließt von sich aus keine Schulen.
- Das Land ermöglicht eine Schulentwicklung in kommunaler Zuständigkeit und Verantwortung.

Betrachten wir die eingangs in Zahlen dargestellte Entwicklung der letzten vier Jahre und ihr Ergebnis etwas genauer.

Vielfalt! – Aber wie und wo?

Der Schulkonsens und die Politik der Ermöglichung haben zu einer **Vielzahl unterschiedlicher Systemvarianten**, und damit zahlreicher **unterschiedlicher Subsysteme** vor Ort geführt.

Diese „verwirrende Vielfalt“ wird uns bei Fortschreibung der derzeitigen Schulpolitik erhalten bleiben, selbst nach dem Auslaufen von nach derzeitigem Stand fast 500 Haupt- und Realschulen. Fast 300 der auslaufend gestellten Schulen sind Hauptschulen, und über 170 sind Realschulen.³

Derzeit und für die nächsten Jahre ist die Schullandschaft gekennzeichnet durch mehrere

unterschiedliche kommunale Systemvarianten, die hier in ihren Grundmustern kurz skizziert werden sollen.

- Es gibt sie immer noch in NRW, Kommunen mit einem vollständigen klassischen dreigliedrigen Schulsystem ohne Angebot einer integrierten Schulform, also nur GY, RS, HS.
- Letzteres trifft auch auf einige Kommunen zu, die ausschließlich ein oder zwei Schulformen aus dem gegliederten System anbieten.
- Daneben gibt es die Standorte, vor allem größere Städte, mit (noch) vollständigem gegliedertem System und zusätzlich ein oder zwei integrierten Schulformen.
- Hinzu kommen zahlreiche Varianten mit ein oder zwei integrierten Schulformen neben einem nicht mehr vollständigen gegliederten System.
- Und schließlich gibt es immer mehr Standorte, vor allem kleinere Kommunen, mit einer integrierten Schulform als einziger weiterführender Schule (GE oder SekSch).
- Vor allem bei der letztgenannten Ausgangslage kommen in einigen Fällen die eingangs erwähnten **Gründungen in privater Trä-**

gerschaft ins Spiel. Diese sind nicht wie die öffentlichen Träger an die gesetzlichen Vorgaben für die Mindestzügigkeit gebunden. Manch kleinere Kommune sieht deshalb in der Kooperation mit einem privaten Träger die einzige Möglichkeit, ein schulisches Angebot über die Grundschule hinaus zu sichern.

Begleiterscheinungen und Nebenwirkungen

Der Vollständigkeit halber sei angemerkt, dass von den Schulformen des gegliederten Systems allein das **Gymnasium** den Veränderungsprozess nahezu unangefochten zu bestehen scheint. Interessante Begleiterscheinung: Trotzdem (oder gerade deswegen?) hat das Gymnasium die geringste Beteiligungsquote an der Inklusion gemessen an seiner Gesamt-Schülerzahl.⁴ Und eine weitere Anmerkung: Durch die Erosion des gegliederten Schulsystems werden die in der APO S I festgelegten Laufbahnmechanismen, sprich: Schulwechsel, an immer mehr Schulstandorten in Frage gestellt und nicht mehr möglich. Gleichzeitig wächst der Druck auf die integrierten Schulformen, diesen systemischen Mangel zu kompensieren.

Die letzte Änderung des Schulgesetzes mit der Möglichkeit, unter bestimmten Voraussetzungen den Hauptschulbildungsgang in die Schulform Realschule zu integrieren (12. SchrÄG, § 132c), ist ein erster Schritt, innerhalb des gegliederten Systems dieser neuen Situation Rechnung zu tragen und Lösungen zu finden.

Die Sekundarschule auf der Suche nach ihrem Platz im System

Eine besondere Betrachtung muss der mit dem Schulkonsens geschaffenen neuen Schulform **Sekundarschule** gelten. In der konkreten Praxis wird sie fast ausschließlich integriert oder teilintegriert geführt und kaum kooperativ, steht damit systemisch betrachtet neben der Gesamtschule als gleichfalls integrierte Schulform. Dennoch ist ihre Stellung im Gesamtsystem durch das Fehlen einer eigenen Sekundarstufe II ambivalent, je nachdem wie sie durch den bzw. die zu wählenden Kooperationspartner in das Gesamtsystem eingebunden wird und je nach kommunaler Schullandschaft und Konkurrenzlage. In der recht kurzen Zeit ihres Bestehens seit dem Schuljahr 2012/13 lassen sich drei Gründungs- und Entwicklungsmuster der Schulform Sekundarschule feststellen.⁵

Der sozusagen klassische und wohl auch in erster Linie im Schulkonsens gemeinte Fall ist die Gründung einer Sekundarschule, um das weiterführende Schulangebot vor Ort sicher zu stellen. Größe der Gemeinde und Schulangebot der Nachbargemeinden bestimmen entscheidend Gründungs- und Entwicklungschancen.

Etwa ein Viertel aller Sekundarschulen hätte von den Anmeldezahlen her das Zeug zur Gesamtschule (mindestens 100 Anmeldungen). Viele liegen deutlich über diesem Limit. Die Umwandlung von drei erfolgreichen Sekundarschulen zum Schuljahr 2015/16 in Gesamtschulen belegt das. In anderen möglichen Fällen wollen Schulträger mit Blick auf örtliche Gymnasien bewusst keine Konkurrenz mit eigener gymnasialer Oberstufe, oder die Schulaufsicht keine Konkurrenz zu benachbarten Gesamtschulen.

Eine dritte Gruppe in dieser sicher etwas schematischen Darstellung sind Sekundarschulen, die aufgrund einer sehr engen Schülerzahlprognose Schwierigkeiten bekommen und z.T. sogar auf Abweisungen von anderen Schulen und Schulformen, u.a. von benachbarten Gesamtschulen, oder Abschlüssen aus Schulen des gegliederten Systems angewiesen sind. Dabei ist noch zu

berücksichtigen, dass ein beträchtlicher Anteil von Sekundarschul-Gründungsvorhaben mangels Nachfrage nicht zustande kommt.

Interkommunale Lösungen oder Dependenzlösungen mit benachbarten Gesamtschulen könnten hier u.U. die bestandsfähigere Lösung sein.

Vielfalt – Vorteile und Nachteile

Zurück zum Befund insgesamt: NRW hat z. Zt. die größte Schulformvielfalt aller Bundesländer! Gleichzeitig hat es die größte Vielfalt kommunaler Subsysteme. Das heißt aber gleichzeitig, dass die in der Landesverfassung angesprochene Vielfalt und die damit suggerierte Wahlfreiheit längst nicht überall und schon gar nicht landesweit besteht. Ja, sogar je mehr unterschiedliche Schulformen es gibt, desto weniger.

Ein Zwei-Säulen-System ist zur Zeit weder im Sinne zweier Schulformen noch im Sinne zweier Teilsysteme (gegliedert – integriert) weder als zu erwartendes Ergebnis noch als angestrebtes Ziel der gegenwärtigen Schulentwicklung zu erkennen.

Die Vielfalt der Schulformen und die Vielzahl der schulischen Subsysteme hat **Begleiterscheinungen und Nebenwirkungen**, die erst auf den zweiten Blick deutlich werden.

- Die einzelnen Schulformen sind immer weniger über ihre Schülerschaft identifizierbar und definierbar. Die Schulformdefinitionen, wie sie 2006 von der schwarz-gelben Koalition in das Schulgesetz eingebracht worden sind, waren noch nie so wenig zutreffend wie heute (Ist. SG §§ 14-17 verfolgt die Hauptschule einen „grundlegenden“, die Realschule einen „erweiterten“, und das Gymnasium einen „vertieften“ allgemeinen Bildungsauftrag).
- Ausgehend von den Erfahrungen mit dem dreigliedrigen Schulsystem ist festzustellen: Je zersplitterter (vielfältiger) ein Gesamtsystem organisiert ist,
 - desto stärker bildet sich eine Hierarchie zwischen den Schulformen heraus
 - desto stärkere Effekte der sozialen Segregation und Selektion werden erzeugt
 - desto größer ist die „Restschul“-Problematik und
 - desto weniger leistungsfähig ist das Gesamtsystem.

- Damit ruft die Vielfalt der Schulformen in NRW mit ihren unterschiedlichen lokalen Subsystemen in besonderer Weise die Frage der systeminternen Vergleichbarkeit und Gerechtigkeit hervor.

Schulentwicklung liegt in der Verantwortung der Landespolitik

Ohne Frage hat der Schulkonsens als Antwort auf die bekannten Herausforderungen des demografischen Wandels und das veränderte Schulwahlverhalten von Eltern viel Bewegung in die nordrhein-westfälische Schullandschaft gebracht. Die dabei zu beobachtende und hier beschriebene Zersplitterung der Schullandschaft erfordert eine neue Phase der Landespolitik, eine Phase, in der Rahmung und Steuerung wieder stärker in der Hand und in der Verantwortung der Landespolitik liegen.

Die Politik der Ermöglichung stößt vor allem im ländlichen Raum an ihre Grenzen, wie die Frage der Westfälischen Nachrichten anzeigt.

„Wer entscheidet am Ende?“ titelten die Westfälischen Nachrichten am 20.04.2013 im Zusammenhang mit den Gesamtschulplänen in der münsterländer Kleinstadt Lengerich und fragten weiter: „*Sylvia Löhrmann hat bei*

der Verkündung des Schulkompromisses einen Satz gesagt, der in Lengerich besondere Bedeutung erlangt hat. Den Kommunen sollten die Schulen ermöglicht werden, die für sie am besten seien, betonte die grüne Schulministerin im Sommer 2011. Doch wer sagt, welche Schule am besten ist. Die Verwaltung und die Lokalpolitik? Die Eltern? Oder doch die Bezirksregierung in Münster als Genehmigungsbehörde?

In Lengerich sieht es zurzeit eher nach Blockade als Bewegung aus.

¹ Siehe hierzu: Dietrich Scholle, Zum MSW-Bericht an den Landtag: Zwei Jahre Schulkonsens. In: ISA III/2014, S. 2-6.

² Angaben nach: Schulentwicklung in Nordrhein-Westfalen. Neue Schulen des längeren gemeinsamen Lernens zum Schuljahr 2015/16. Stand: 15. Juli 2015. Ministerium für Schule und Weiterbildung des Landes Nordrhein-Westfalen.

³ Siehe hierzu: Sachstand zu den auslaufenden Schulen in Nordrhein-Westfalen. Bericht des Ministeriums für Schule und Weiterbildung zu TOP 9 der Sitzung des Ausschusses für Schule und Weiterbildung des Landtags des Landes Nordrhein-Westfalen am 17. Juni 2015. (= Drucksache MMV16-3000)

⁴ Siehe hierzu: Behrend Heeren, Fakten zum neuen Schuljahr. In: ISA III/2015, S. 2-5, hier S. 4.

⁵ Siehe hierzu das Zahlenmaterial in der Antwort auf eine Kleine Anfrage der FDP zur Entwicklung der Zahl der Anmeldungen an den neu gegründeten Sekundarschulen und Gesamtschulen. Anfrage = Drucksache 16/9454 und Antwort = Drucksache 16/8415.