

Postfach 51 06 20
50942 Köln

Lindenallee 13 - 17
50968 Köln

24.08.2006/Vo

Telefon +49 221 3771-0
Durchwahl 3771-2 00
Telefax +49 0221 3771-1 78

E-Mail

klaus.hebborn@staedtetag.de

Bearbeitet von
Klaus Hebborn

Aktenzeichen
40.23.10

Umdruck-Nr.
D 1004

Vorbericht

für die 360. Sitzung
des Präsidiums
des Deutschen Städtetages
am 19.09.2006
in Köln

TOP 9: DST-Positionen zur Bildungsreform

Berichterstatter: Beigeordneter Klaus Hebborn

I. Beschlussvorschlag:

1. Das Präsidium nimmt das beigelegte Positionspapier zustimmend zur Kenntnis.
2. Das Präsidium bittet die HGSt, die Durchführung eines Bildungskongresses im Jahre 2007 auf der Grundlage des Papiers zu prüfen.

II. Begründung:

Der DST hatte nach Erscheinen der ersten Pisa-Studie ein Positionspapier zu den notwendigen Konsequenzen aus den Ergebnissen der Studie erarbeitet. Das Papier ist vom Präsidium in seiner 343. Sitzung im Frühjahr 2003 beschlossen und von der HGSt in die bildungspolitische Debatte eingebracht worden.

Angesichts der inzwischen fortgeschrittenen bildungspolitischen Diskussion erscheint eine Aktualisierung der schul- bzw. bildungspolitischen Positionierung des DST sinnvoll und notwendig. In der Anlage beigelegt wird ein Positionspapier zu kommunal relevanten Themen der aktuellen Reformdiskussion.

Das Papier ist das Ergebnis einer teilweise kontroversen, aber konstruktiven Diskussion der drei zuständigen Fachausschüsse des DST. In einer gemeinsamen Sitzung, in der unterschiedliche Auffassungen insbesondere von Jugendhilfe und Schule im Hinblick auf das grundlegende Verständnis von Bildung, die Organisation von Lernprozessen im vorschulischen Bereich sowie bei der Frage des Übergangs vom Kindergarten zur Grundschule deutlich wurden, haben sich der Schul- und Bildungsausschuss, der Ausschuss für Soziales, Jugend und Kinder sowie der Kulturausschuss des DST auf ein gemeinsames Papier verständigt. Einbezogen wurde dabei auch das vom Präsidium in der 356. Sitzung beschlossene Thesenpapier zur Stärkung der kulturellen Jugendbildung.

Im Hinblick auf die inhaltlichen Aussagen des Papiers wird auf folgende Punkte besonders hingewiesen:

- Das Papier erstreckt sich auf den gesamten Bildungsbereich, vom vorschulischen Bereich bis zur Weiterbildung, und konzentriert sich dabei insbesondere auf kommunale Aufgaben und Zuständigkeiten.
- Im Zusammenhang mit der vorschulischen Bildung und der Individualisierung des Schulbeginns wird zur Frage des verpflichtenden und beitragsfreien letzten Kindergartenjahres Stellung genommen (Ziff. 2.); angesichts der kontroversen Diskussion im Vorfeld werden dabei das beitragsfreie letzte Kindergartenjahr und das Vorziehen der Einschulung auf das 5. Lebensjahr als gleichwertige Handlungsoptionen gegenüber gestellt. Beide Optionen stehen unter dem Vorbehalt einer finanziellen Absicherung durch den Bund bzw. die Länder.
- Das Papier spricht sich für einen Ausbau von Ganztagschulen bzw. Ganztagsbetreuung an den Schulen unter Einbeziehung tragfähiger finanzieller Konzepte für investive Kosten sowie Betriebskosten aus (Ziff. 3.).
- Wegen der in den Fachausschüssen bestehenden unterschiedlichen Auffassungen wird auf eine dezidierte Positionierung zur Frage der Schulstrukturen verzichtet; stattdessen werden unter pragmatischen Gesichtspunkten sowie im Hinblick auf die Bewältigung der Anforderungen des demographischen Wandels mehr schulorganisatorische Rechte und Handlungsmöglichkeiten der Städte bei der Schulorganisation vor Ort eingefordert (Ziff. 5).

Im Hinblick auf die Umsetzung des Papiers hat der Schul- und Bildungsausschuss die Durchführung eines Bildungskongresses des DST angeregt. Ein derartiger Kongress ist letztmalig im Jahre 1995 unter dem Titel „Schule in der Stadt“ in Frankfurt mit guter Resonanz durchgeführt worden. Die HGSt prüft derzeit die organisatorischen und finanziellen Möglichkeiten zur Durchführung eines neuerlichen Kongresses in einer noch auszuwählenden Mitgliedstadt. In den Beschlussvorschlag wurde ein entsprechender Prüfauftrag aufgenommen.

III. Bisherige Behandlung im DST

Das Papier ist in den zuständigen Fachausschüssen des DST (Schule/Bildung; Soziales, Jugend und Kinder; Kultur) eingehend beraten worden. In einer gemeinsamen Sitzung am 09.03.2006 haben sich die drei Fachausschüsse auf das vorliegende Papier verständigt.

IV. Weiteres Verfahren

Die HGSt wird das Papier in die aktuelle bildungspolitische Diskussion einbringen. Sie wird es den Landesverbänden und Mitgliedstädten zur Verfügung stellen. Die HGSt wird die Durchführung eines Bildungskongresses auf der Grundlage des Papiers im Jahre 2007 prüfen.

Anlage



Deutscher Städtetag · Postfach 51 06 20 · 50942 Köln

Marienburg
Lindenallee 13 - 17
50968 Köln

26.07.2006/ayd

Telefon +49 221 3771-0
Durchwahl 3771-2 65
Telefax +49 221 3771-1 77

E-Mail

Klaus.hebborn
@staedtetag.de

Bearbeitet von
Klaus Hebborn

Regina Offer

Raimund Bartella

Aktenzeichen
40.23.10

DST - Positionen zur Bildungsreform

Positionspapier des Deutschen Städtetages

Die aus deutscher Sicht unbefriedigenden Ergebnisse internationaler Vergleichsstudien haben eine Diskussion zur Reform des Bildungswesens in Gang gebracht. Diese findet nicht nur auf den zuständigen fachlichen Ebenen sondern vielmehr in der gesamten Öffentlichkeit statt. In den vergangenen Jahren haben insbesondere die Länder ein ganzes Maßnahmenbündel von Reformen mit dem Ziel der Qualitätsverbesserung der Bildung eingeleitet und teilweise bereits umgesetzt. Parallel dazu werden weitere Vorschläge zur Bildungsreform von unterschiedlichster Seite in die Reformdiskussion eingebracht. Viele der eingeleiteten Maßnahmen und der diskutierten Vorschläge berühren kommunale Zuständigkeiten im Schul- und Jugendhilfebereich und haben erhebliche strukturelle und finanzielle Auswirkungen auf die Kommunen.

Maßnahmen zur Bildungsreform werden auch im kommunalen Bereich intensiv diskutiert. Dies geschieht in dem Bewusstsein, dass einer zeitgemäßen Bildungsinfrastruktur eine mitentscheidende Bedeutung für die individuelle Zukunftsfähigkeit sowie für die Konkurrenzfähigkeit und Entwicklungsmöglichkeiten einer Region zukommt. Die Städte sehen sich in diesem Sinne nicht nur als Betroffene, sondern sind mit ihren vielfältigen Zuständigkeiten in den Bereichen Schule, Jugendhilfe, Weiterbildung und Kultur daran interessiert, sich aktivgestaltend an Initiativen zur Verbesserung der Bildung sowie an der Umsetzung von Reformmaßnahmen zu beteiligen.

Die nachfolgend skizzierten Positionen nehmen zu den aus kommunaler Sicht zentralen Aspekten der Reformdiskussion Stellung.

1. Bildung von Anfang an – vorschulische Förderung ausbauen

Erziehung, Bildung und Betreuung ist bereits seit jeher Gegenstand des gesetzlichen Auftrages des Kindergartens. Im Zuge der Reformdiskussion wird vielfach eine Neubestimmung und Akzentuierung der vorschulischen Bildung gefordert. Dabei kann es nicht um eine „Verschulung“ des Kindergartens im Sinne ergebnis- und leistungsorientierten Lernens in schulischen Kategorien gehen. Andererseits darf der Bildungsauftrag nicht in das Belieben der Einrichtungen gestellt werden, sondern die Qualität der Bildung muss zielgenau definiert, umgesetzt und überprüfbar werden. Die Profilierung des Bildungsauftrages muss mittelfristig Konsequenzen im Sinne einer höherwertigen Ausbildung und Qualifikation des in den Kindertageseinrichtungen tätigen pädagogischen Personals haben. Die Umsetzung dieses Anspruchs erfordert zusätzliche Ressourcen, die in den Kommunen nicht zur Verfügung stehen. Bund und Länder sind daher gefordert, die verlässliche und dauerhafte Finanzierung des qualitativen Ausbaus der Kindertagesstätten zu sichern. Die freien Träger der Kinder- und Jugendhilfe werden ebenfalls aufgefordert, ihr Engagement in der Kindertagesbetreuung nicht zurückzunehmen sondern vielmehr den gesellschaftlichen Anforderungen anzupassen.

Es wird angestrebt, Bildungsziele und Maßstäbe im Sinne eines offenen Bildungscurriculums zu entwickeln. Ziel des Lernprozesses ist die Aneignung von elementaren Kenntnissen und Fähigkeiten im sprachlichen, naturwissenschaftlichen, musischen und motorischen Bereich sowie die Vermittlung sozialer Verhaltensweisen für alle Kinder. Der steigende Anteil der Kinder aus Familien mit Migrationshintergrund und ausbildungsfernen Schichten führt zu einer zunehmenden Bedeutung der sprachlichen Förderung. In vielen Kommunen werden bereits heute Konzepte entwickelt und erprobt, die auch die Eltern der Kinder in die Sprachförderung einbeziehen. Sprachwissenschaftler heben neben der Bedeutung der Muttersprache auch die Förderung des häuslichen Umfeldes der Kinder hervor und betonen die Notwendigkeit der Unterstützung des Kindes im Elternhaus. Entsprechende Programme werden in den Kommunen erprobt. Nur mit einer dauerhaften Absicherung der finanziellen Rahmenbedingungen durch die Länder können diese Programme eine anhaltende Wirkung entfalten.

Familien mit Migrationshintergrund müssen neben der Überwindung sprachlicher Barrieren auch die Schwierigkeiten der sozialen und kulturellen Integration bewältigen. Die Förderung interkultureller Kompetenzen bei Erziehern/innen wie bei den Kindern ist deshalb Voraussetzung gelingender Integration.

Die Entwicklung kindgerechter und entwicklungsgemäßer Konzepte für die Bildung im vorschulischen Bereich erfordert die Kooperation von Kindergarten und Grundschulen im Hinblick auf eine optimale Vorbereitung auf den Schuleintritt und die Gestaltung des Übergangs vom Kindergarten zur Grundschule. Konkret ist eine frühzeitige Information und Einbindung der Eltern während der Kindergartenzeit, die Abstimmung pädagogischer Konzepte und Bildungsinhalte zwischen Grundschulen und Kindergärten, die Durchführung von Einschulungskonferenzen sowie die Durchführung gemeinsamer Fortbildungen und Konferenzen sinnvoll und notwendig. Auch in den Ausbildungsgängen sind die Anforderungen, die eine zeitgemäße kulturelle und interkulturelle Bildung an Lehr- und Erziehungskräfte stellt, zu berücksichtigen.

2. Schulbeginn flexibilisieren und individualisieren

Im Zusammenhang mit der Verbesserung der Vorbereitung des Schuleintritts sowie der vorschulischen Förderung von Kindern wird in einigen Ländern die Einführung eines verpflichtenden letzten Kindergartenjahres vor Schuleintritt diskutiert. Da das verpflichtende Jahr im

Kindergarten jedoch das Elternrecht tangiert, sind die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen bzw. die Zulässigkeit einer solchen Verpflichtung zu prüfen. In der Regel besuchen über 90 % der Kinder im letzten Jahr vor der Einschulung ohnehin den Kindergarten. Fachleute der Kinder- und Jugendhilfe weisen darauf hin, dass eine intensive Förderung des Besuchs erster Kindergartenjahre vor allem für Kinder aus sozial schwachen Familien notwendig wäre.

Diskutiert wird in diesem Zusammenhang auch eine Beitragsfreiheit im Kindergarten. Die Forderung fokussiert sich auch hier vor allem auf das letzte Jahr vor der Einschulung. Die damit verbundene Zielsetzung der Förderung vergleichbarer Voraussetzungen der Kinder bei Schuleintritt, ist im Grundsatz unterstützenswert. Derzeit wird durch die soziale Staffelung der Elternbeiträge auch einkommensschwachen Familien der Kindergartenbesuch ermöglicht. Eine Beitragsbefreiung würde die Kommunen als öffentliche Träger der Kinder- und Jugendhilfe massiv belasten. Diese familienpolitisch wünschenswerte Erleichterung muss daher durch eine entsprechende finanzielle Absicherung der Kommunen durch Bund und Länder abgedeckt werden.

Eine Alternative könnte eine frühzeitigere Einschulung der Kinder durch die Reduzierung des Einschulungsalters auf fünf Jahre unter der Voraussetzung der individuell festgestellten Schulfähigkeit sein. Konkret könnte dies durch eine schrittweise Vorverlegung des Einschulungstichtages um ein bis drei Monate pro Jahr in überschaubarem Zeitraum in Verbindung mit einer Neugestaltung der Schuleingangsphase in den ersten beiden Schuljahren realisiert werden. Konkret sollte die Möglichkeit eröffnet werden, die ersten beiden Schuljahre in ein bis drei Jahren zu absolvieren. Der Vorteil eines solchen von einigen Ländern bereits eingeführten Modells wäre zunächst, dass aufgrund der Schulpflicht alle Kinder erfasst würden. Darüber hinaus könnte eine Individualisierung des Lernens entsprechend dem jeweiligen Entwicklungsstand und der Begabungen der Kinder erreicht werden. Auch bei diesem Modell erscheint eine konzeptionelle Zusammenarbeit von Kindergarten und Grundschule im Hinblick auf die individuelle Förderung sowie Vorbereitung und Gestaltung des Schuleintritts unverzichtbar.

Angesichts des unbestrittenen Handlungsbedarfes zur Verbesserung der familien- und bildungspolitischen Angebote in Deutschland sind Lösungen zu entwickeln, die den Förderbedarf der Kinder bestmöglich abdecken und gleichzeitig realisierbar und gesellschaftlich akzeptiert sind. Dabei kann das Modell der frühen Einschulung als Handlungsoption ebenso wie die Einführung eines beitragsfreien, verpflichtenden 3. Kindergartenjahres in Betracht kommen. Entscheidend ist, dass die Länder eine den jeweiligen Bedürfnissen angepasste und mit den Kommunen in enger Abstimmung entworfene Lösung entwickeln, die auch den finanziellen Handlungsspielraum für den notwendigen quantitativen und qualitativen Ausbau der Kindertagesbetreuung eröffnet. Dabei sind durchlässige und flexible Modelle des Übergangs Kindergarten/Schule möglich und wünschenswert.

Insgesamt ist bei der Gestaltung möglichst frühzeitig einsetzender individueller Förderung sowie beim Übergang Kindergarten-Schule ein enges Zusammenwirken von Ländern und Kommunen wie auch der zuständigen Einrichtungen zwingend erforderlich. Entscheidungen auf der Länderseite müssen unter Beteiligung der Kommunen und unter Berücksichtigung der kommunalen Auswirkungen getroffen werden.

3. Ganztagschulen und -betreuung bedarfsgerecht ausbauen

Im Bereich der Ganztagsbetreuung von Kindern besteht in Deutschland im Vergleich mit anderen europäischen Ländern insgesamt ein erheblicher Nachholbedarf. Es besteht in der Diskussion weitgehender Konsens hinsichtlich der Notwendigkeit, die Schulen zukünftig zu Einrichtungen mit Ganztagsbetrieb auszubauen. Dabei spielen sowohl gesellschaftspolitische Begründungen wie die Vereinbarkeit von Familie und Beruf als auch Qualitätsgesichtspunkte eine gleichrangige Rolle. Der Ausbau von Ganztagschulen bzw. schulischen Ganztagsangeboten bietet die Möglichkeit zur Qualitätssteigerung der Schulen durch erweiterte Bildungs- und Fördermöglichkeiten. Allerdings ist die angestrebte Qualitätsverbesserung der Schulen nur zu erreichen, wenn es gelingt, die bislang vielfach additiven Modelle am Vor- und Nachmittag zu integrierten Konzepten mit neuen Lernformen und einer Rhythmisierung weiterzuentwickeln.

Die Entwicklung von kommunikativer Kompetenz und Kreativität von Kindern und Jugendlichen ist ein wichtiges Element der Zukunftsgestaltung. Kulturelle Jugendbildung darf nicht von den finanziellen Möglichkeiten der Eltern und dem freien Markt abhängig sein. Kulturelle Bildung ist Teil der allgemeinen Bildung. Sie ist damit auch eine Länderaufgabe. Die Länder sind daher aufgefordert, der kulturellen Bildung in allen Schulformen einen wesentlich höheren Stellenwert zu geben. Ziel muss es sein, ein integriertes Ganztagsangebot kognitiver, kultureller und sozialer Bildung zu erreichen.

Die derzeit praktizierten Modelle werden diesem Anspruch vielfach noch nicht gerecht. Die Ursachen liegen nicht nur in finanziellen Restriktionen begründet; vielmehr mangelt es auch an einer systematischen Kooperation von Schule und außerschulischen Partnern. Notwendig erscheint insbesondere eine weitere Intensivierung der Zusammenarbeit von Schule und Jugendhilfe. Bestehende positive Kooperationen sind systematisch weiter zu entwickeln. Auf Grund ihrer originären Zuständigkeit im Bereich der Jugendhilfe haben die Kommunen in diesem Bereich erhebliche Gestaltungsmöglichkeiten und -spielräume, z.B. durch eine integrierte Jugendhilfe- und Schulentwicklungsplanung, die Bildung besonderer Budgets zur gemeinsamen Erledigung von Aufgaben bzw. Projekten sowie die Durchführung gemeinsamer Fortbildungsveranstaltungen von Vertretern beider Bereiche.

Bei der Finanzierung des Ausbaus von Ganztagschulen ist zwischen Investitionen sowie Folgekosten zu unterscheiden. Bei den notwendigen Investitionen in zusätzliche Räumlichkeiten, Kantinen, die Umfeldgestaltung sowie zusätzliche Ausstattungen leistet das Bundesprogramm „Zukunft Bildung und Betreuung“ einen wirksamen und nachhaltigen Beitrag. Die Länder sind aufgefordert, die Bundesmittel unbürokratisch sowie unter Gewährung möglichst großer Gestaltungsspielräume an die Kommunen weiterzuleiten. In der Praxis hat sich eine Pauschalierung der Mittel im Hinblick auf einen bedarfsgerechten und flexiblen Einsatz vor Ort bewährt. Angesichts des in vielen Ländern überzeichneten Programms und weiterer Investitionsbedarfe ist eine Fortsetzung des Programms über 2007 hinaus auf der Länderebene notwendig.

Aus kommunaler Sicht gravierender sind die Folgekosten von Ganztagschulen insbesondere im Bereich des notwendigen Personals. In einer Reihe von Ländern besteht die Absicht bzw. die Praxis, die Kommunen unter Rückgriff auf das Kinder- und Jugendhilfegesetz für die Finanzierung von Betreuungspersonal bei schulischen Ganztagsangeboten in die Pflicht zu nehmen. Dies ist strikt abzulehnen. Der Ausbau der Schulen zum Ganztagsbetrieb ist eine Aufgabe der Länder. Für die Finanzierung folgt daraus, dass die Übernahme sämtlicher Per-

sonalkosten einschließlich des nichtlehrenden pädagogischen Personals in die Zuständigkeit der Länder fällt.

Im Hinblick auf die Finanzierung der kulturellen Bildung bedarf es einer besseren Verzahnung von schulischen und außerschulischen Einrichtungen. Da die Länder nur in geringem Umfang außerschulische Einrichtungen der kulturellen Bildung betreiben, sind sie zur Sicherstellung eines integrierten Gesamtangebotes darauf angewiesen, die vorhandenen kommunalen Ressourcen zu nutzen. Die kommunalen Kultureinrichtungen sollten diese Mitwirkung zu einem Teil ihrer Kernaufgaben machen. Sowohl die Schulen als auch die kommunalen Kultureinrichtungen werden von solchen Kooperationen profitieren. Ortspezifische Konzeptionen zu entwickeln und für Kooperationen zur Verfügung zu stehen, ist eine gemeinsame Aufgabe von Schulen, Schulträgern und Kultureinrichtungen. Es ist jedoch nicht Aufgabe der kommunalen Kultureinrichtungen, Defizite bei der Unterrichtsversorgung an den Schulen auszugleichen. Die Länder sind vielmehr in der Verpflichtung, die vollständige Erteilung des lehrplanmäßigen Unterrichts in den musisch-künstlerischen Fächern sicher zu stellen.

4. Selektion abbauen und Individualisierung des Lernens fördern

Die internationalen Studien der letzten Jahre haben dem deutschen Schulsystem eine hohe Selektionswirkung bescheinigt. In keinem anderen Land sind Bildungschancen und Bildungserfolg so stark abhängig vom sozialen Status wie in Deutschland.

Der Abbau bzw. zumindest die Reduzierung von Selektionsmechanismen ist nicht durch einzelne Maßnahmen zu erreichen, sondern erfordert vielmehr ein ganzes Bündel abgestimmter Maßnahmen, beginnend bei einer Veränderung des Unterrichts. Ein zentraler Aspekt in diesem Zusammenhang ist die durchgängige Individualisierung des Lernens durch entsprechenden Unterricht, mehr Differenzierung und individuelle Förderung. Die Ausstattung mit Lehrern sowie die Klassengrößen müssen auf die Gestaltung individueller Lernprozesse sowie den Umgang mit Heterogenität neu ausgerichtet werden. Ebenfalls notwendig erscheint eine entsprechende Neuorientierung der Lehreraus- und -fortbildung.

Darüber hinaus ist die horizontale und vertikale Durchlässigkeit des Schulsystems nachhaltig zu verbessern. Hierzu gehört auch, dass das deutsche System der Versetzung und „Abschulung“ kritisch zu hinterfragen und neu zu regeln. Künftig sollte der Grundsatz gelten, dass die Schule jeden Schüler/in zu einem den individuellen Fähigkeiten entsprechenden Bildungsabschluss führen muss.

5. Schulorganisation flexibilisieren

Die Frage der Schulstrukturen war lange Zeit in der bildungspolitischen Diskussion tabuisiert. In letzter Zeit mehren sich Forderungen nach einer Schulstrukturreform im Hinblick auf die Schaffung integrierter Systeme. Zahlreiche Institutionen und Organisationen befürworten insbesondere ein integriertes Schulsystem in der Sekundarstufe I.

Die Fokussierung der Reformdiskussion auf die Schulstrukturfrage verengt die Diskussion auf einen wichtigen, aber nicht entscheidenden Aspekt. Durch eine mögliche Änderung der Schulstrukturen allein kann noch keine Verbesserung von Unterricht und individueller Förderung erreicht werden. Die Schulstrukturfrage ist vielmehr im Gesamtkontext des Abbaus von Selektion und der Förderung von Chancengleichheit zu diskutieren.

Aus kommunaler Sicht entscheidender ist die Flexibilisierung der Schulorganisation und die Erweiterung entsprechender Handlungsmöglichkeiten der Kommunen. Seitens der Länder sollten den Schulträgern mehr Kompetenzen bei der Organisation und der Gestaltung des Schulwesens vor Ort eingeräumt werden. Angesichts enger Finanzspielräume auf allen staatlichen Ebenen sind erweiterte Kompetenzen der Städte in diesen Bereichen notwendig, um ein leistungsfähiges, bedarfsgerechtes und wohnungsnahes Schulangebot vor Ort entsprechend den jeweiligen Bedarfen und Entwicklungen langfristig zu erhalten und weiterzuentwickeln. Konkret sollte die Schaffung von Verbundschulen in allen Schulstufen, die Erweiterung der Kooperationsmöglichkeiten der Schulen sowie die flexible Gestaltung der Schulorganisation und Schulstrukturen durch die Schulträger vor Ort insgesamt ermöglicht werden.

Flexible Handlungsmöglichkeiten der Schulträger im Bereich der Schulorganisation sind nicht nur im Hinblick auf die Verbesserung der Qualität schulischer Bildung, sondern auch angesichts der bereits eingeleiteten und weiter fortschreitenden demografischen Entwicklung notwendig. Nur so wird ein vollständiges, leistungsfähiges und finanzierbares Schulangebot auf der örtlichen Ebene auch bei rückläufigen Schülerzahlen zukünftig zu sichern sein.

6. Selbständigkeit der Schulen fördern und Qualität sichern

Ausgehend von dem breiten Konsens, dass selbständige und eigenverantwortlich handelnde Schulen bessere Ergebnisse in der Bildungsarbeit erzielen, gibt es in vielen Ländern bereits seit längerem Bestrebungen, den Schulen mehr Selbständigkeit im personellen, finanziellen, organisatorischen und pädagogischen Bereich einzuräumen. Diese Maßnahmen sind grundsätzlich zu unterstützen. Gleichzeitig mit dem Ausbau der Selbständigkeit der Schulen sind Verfahren der Evaluation zu entwickeln, um die Qualität der Bildungsarbeit zu sichern und weiterzuentwickeln. Die von der Kultusministerkonferenz beschlossenen Bildungsstandards sind zu begrüßen und zu einem umfassenden Controllingssystem weiter zu entwickeln. Hierdurch kann auch die notwendige Mobilität und Vergleichbarkeit der Bildung in Deutschland sichergestellt werden.

Vor dem Hintergrund des Ausbaus von Selbständigkeit und Eigenverantwortung der Schulen in allen Ländern und der auch von der Schulträgerseite auf die Schulleitung übertragenen zusätzlichen Verantwortung – z. B. im Rahmen der Budgetierung oder als Vorgesetzte/r des kommunalen Personals – gewinnt die Schulleitung als Kooperationspartner für den Schulträger zunehmende Bedeutung. Entsprechend sind die kommunalen Beteiligungsrechte bei der Bestellung der Schulleitung zu stärken. Im Hinblick auf die qualitativ und quantitativ steigenden Aufgaben der Schulleitung z.B. in der Dienstvorgesetztenfunktion ist eine bedarfsgerechte Erhöhung der Leitungszeit (Schulleitungspauschale) erforderlich. Ebenfalls unverzichtbar für eine qualifizierte Wahrnehmung insbesondere zusätzlicher Personalverantwortung ist eine systematische Personalentwicklung sowie die Qualifizierung der Schulleiter/innen für ihre Führungsaufgaben durch die Länder.

Zahlreiche Städte in Deutschland fördern seit vielen Jahren die Selbständigkeit der Schulen im finanziellen Bereich durch die Einführung und Praktizierung der Budgetierung. Die Bereitstellung von Schulbudgets und deren eigenständige Bewirtschaftung durch die Schulen sind wichtige kommunale Maßnahmen zur Stärkung schulischer Eigenverantwortung. Perspektiven der Weiterentwicklung ergeben sich unter anderem durch eine weitergehende Übertragung von Finanzverantwortung auch im Bereich der Personalbewirtschaftung. Hierdurch können die Handlungsspielräume der Schulen zusätzlich erweitert werden. Parallel zum Ausbau schulischer Selbständigkeit ist der Aufbau von administrativer Unterstützung auf der örtlichen Ebene notwendig. Diese Konzepte und Modelle sind in gemeinsamer Verantwortung

von Ländern und Kommunen entsprechend den jeweiligen Zuständigkeiten zu entwickeln. Sie schließen die Rolle und Aufgaben der staatlichen Schulaufsicht ebenso wie die Weiterentwicklung der kommunalen Schulverwaltung ein.

7. Schulfinanzierung reformieren

Das System der Schulfinanzierung bedarf einer grundlegenden Reform. Die weitgehend über Jahrzehnte bestehenden, auf der Unterscheidung von inneren und äußeren Schulangelegenheiten basierenden Finanzierungsregelungen entsprechen vielfach nicht mehr den gewandelten Anforderungen und Bedarfen im Schulwesen.

Eines der wichtigsten ungelösten Probleme in diesem Zusammenhang ist das schulische Ergänzungspersonal an der Schnittstelle zwischen lehrendem und verwaltendem Personal. In den vergangenen Jahrzehnten ist der Bedarf der Schulen nach Sozialpädagogen, therapeutischem Personal, Betreuungsfachkräften oder IT-Service-Personal stetig gewachsen. Hinsichtlich der Kostenträgerschaft für dieses Personal gibt es in zahlreichen Ländern keine klaren oder unzureichende Regelungen. Vielfach werden diese Kräfte allein von den kommunalen Schulträgern finanziert. In den Schulgesetzen der Länder sind für dieses Personal klare und tragfähige Finanzierungsregelungen zu schaffen.

Ein weiterer Problembereich ist die Ausstattung der Schulen mit zeitgemäßer Computer- und Medientechnologie. Der in diesen Bereich gewaltige Investitions- und Erneuerungsbedarf ist mit dem geltenden Schulfinanzierungssystem, das den Kommunen weitgehend die Finanzierungsverantwortung zuweist, nicht zu bewältigen. Angesichts der finanziellen Größenordnungen wird diese Aufgabe nur in einer gemeinsamen Initiative aller staatlichen Ebenen zu bewältigen sein. Die bisherigen, zumeist zeitlich befristeten Initiativen in diesem Bereich („Schulen ans Netz“, Zukunftsinvestitionsprogramm des Bundes 2001/02) sind zu systematisieren und zu verstetigen.

Insgesamt geht es somit darum, im Rahmen einer Reform der Schulfinanzierung zu einer zukunftstauglichen Neuverteilung von Kosten und Lasten zwischen Ländern und Kommunen zu gelangen. Darüber hinaus ist das Konnexitätsprinzip auch im Schulbereich strikt zu beachten und anzuwenden.

8. Rahmenbedingungen für Lehren und Lernen verbessern

Der Einfluss des baulichen Zustandes und der Ausstattung der Schulen auf die Qualität der Bildung wird in der Reformdiskussion vielfach übersehen. Dabei ist festzustellen, dass die äußeren Rahmenbedingungen des Lehrens und Lernens, d. h. eine lernfördernde bauliche Gestaltung der Schulen sowie eine Ausstattung der Schulen mit modernen Medien in erheblichem Umfang zu einem positiven Schulklima und damit zum Bildungserfolg beiträgt.

Auf Grund der Krise der Kommunalfinanzen sind zahlreiche Städte bereits seit längerem nicht mehr in der Lage, die nötigen Investitionen für die Bauunterhaltung und eine zeitgemäße Ausstattung der Schulen aufzubringen. In vielen Ländern besteht mittlerweile ein Investitionsstau in Milliardenhöhe, dessen Bewältigung die kommunale Finanzkraft überfordert. Aus kommunaler Sicht sind daher zusätzliche Finanzhilfen der Länder sowie neue Finanzierungsmodelle erforderlich. Instrumente wie beispielsweise die sog. „Schulpauschale“ in Nordrhein-Westfalen, mit der die projektbezogene Schulbauförderung durch pauschalisierte Zuweisungen mit erweiterter Verwendungsmöglichkeit über den Neubau hinaus auch für Modernisierungen und Ausstattungen abgelöst wurde, sind aus kommunaler Sicht zu begrüßen. Hierdurch wird

mehr Flexibilität und Planungssicherheit bei der Bewältigung dieser für die Qualität von Schule wichtigen Aufgabe erreicht.

Auch neue Modelle von Public-Private-Partnership bieten die Chance, die Probleme im Bereich von Bau und Unterhaltung der Schulen effizienter und kurzfristiger zu bewältigen. Die im kommunalen Bereich bereits praktizierten Ansätze und Modelle sollten weiterentwickelt und von den Ländern unterstützt werden.

9. System der beruflichen Bildung stärken

Im Rahmen des Berufsbildungsreformgesetzes ist die berufliche Bildung reformiert worden. Ziele der Reform sind die Sicherung und Verbesserung der Rahmenbedingungen von Ausbildung, der Qualität der beruflichen Ausbildung in Deutschland sowie der Ausbildungschancen junger Menschen unabhängig von ihrer sozialen und regionalen Herkunft. Ein leistungsfähiges System der beruflichen Ausbildung ist für die Zukunftschancen junger Menschen wie auch für die lokale und regionale Standortpolitik unverzichtbar. Die mit der Gesetzesnovellierung eingeleitete Reform ist daher aus kommunaler Sicht nachdrücklich zu unterstützen.

Das neue Berufsbildungsgesetz eröffnet den Ländern künftig die Möglichkeit, vollzeitschulische Ausbildungsgänge einzurichten, die nach den Strukturen und Inhalten einer Ausbildung im dualen System gleichgesetzt werden. Es sieht vor, die Entscheidung, welche an einer berufsbildenden Schule absolvierten Bildungsgänge generell einer Ausbildung nach dem Berufsbildungsgesetz entsprechen, in die Regelungskompetenz der Länder zu übertragen. Damit erhalten diese die Möglichkeit, allgemein festzulegen, welche vollzeitschulischen Ausbildungsgänge einer Ausbildung im dualen System gleichgestellt werden. Unabhängig davon, dass die konkrete Einrichtung derartiger vollzeitschulischer Ausbildungsgänge vor Ort u.a. der Entscheidung des zuständigen kommunalen Schulträgers bedarf, liegt in der durch das Berufsbildungsgesetz nunmehr den Ländern übertragenen Entscheidungskompetenz die Gefahr der Aushöhlung des dualen Systems. Die vollzeitschulischen Ausbildungsgänge dürfen nicht dazu führen, dass die Wirtschaft aus ihrer Verantwortung für eine ausreichende Bereitstellung von Ausbildungsplätzen entlassen wird.

Aus kommunaler Sicht muss das duale System der Berufsausbildung auch weiterhin der Grundpfeiler der Berufsausbildung in Deutschland bleiben. Bund, Länder und Kommunen sowie die Sozialpartner müssen alle Anstrengungen unternehmen, ein bedarfsgerechtes Angebot an Ausbildungsplätzen sicher zu stellen. Gleichzeitig muss das Bildungswesen dafür Sorge tragen, die Ausbildungsfähigkeit und -motivation junger Menschen nachhaltig zu verbessern. Die Jugendberufshilfe der Kommunen als Träger der Kinder- und Jugendhilfe unterstützt und fördert die Ausbildungsbereitschaft und -fähigkeit der Jugendlichen. Sie ist ein wichtiger Baustein im System der beruflichen Ausbildung, der insbesondere auch die sozialen Belange junger Menschen berücksichtigt.

Die Berufsbildung ist insgesamt zukünftig stärker darauf auszurichten, innerhalb von geeigneten Berufsfeldern durch Stufenausbildungen, bestehend aus einer breit angelegten Grundbildung und anschließender Spezialisierung, möglichst viele berufliche Optionen zu eröffnen und mehr Flexibilität zu ermöglichen.

10. Weiterbildung als Bestandteil lebenslangen Lernens stärken

Das System der Erwachsenen- bzw. Weiterbildung in Deutschland ist seit jeher durch ein Nebeneinander von öffentlich verantworteter Weiterbildung und Weiterbildung in pluraler Trä-

gerschaft gekennzeichnet. Dabei sind beide Systeme nicht subsidiär, sondern vielmehr als komplementäres System angelegt.

Die Rolle der Städte im System der Weiterbildung besteht vor allem in der Rechtsträgerschaft einer Vielzahl von Volkshochschulen und weiteren bildungsnahen Einrichtungen sowie in deren finanzieller Förderung. Die fast 1.000 Volkshochschulen halten als kommunale Weiterbildungszentren ein öffentliches, allgemein zugängliches und umfassendes Weiterbildungsangebot vor. Im beruflichen Bereich sind die Volkshochschulen durch die Vermittlung von Schulabschlüssen sowie durch andere berufsvorbereitende bzw. -begleitende Maßnahmen in die örtliche Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik eingebunden. Durch vielfältige Maßnahmen im Bereich der Sprachförderung leisten sie einen wichtigen Beitrag zur sozialen und kulturellen Integration. Darüber hinaus sind die Volkshochschulen Orte der Kommunikation, der Begegnung, des ehrenamtlichen Engagements sowie der kulturellen, politischen und Familienbildung. Im System des lebenslangen Lernens sind die Volkshochschulen als kommunales Gestaltungselement auch zukünftig unverzichtbar.

Das bewährte und leistungsfähige Weiterbildungssystem ist als gleichwertiger Teil des öffentlichen Bildungswesens in seiner Grundstruktur auch in Zeiten knapper öffentlicher Finanzen zu erhalten und weiterzuentwickeln. Hierfür sind Bund, Länder und Kommunen gemeinsam verantwortlich. Angesichts der zunehmenden Bedeutung lebenslangen Lernens vor dem Hintergrund gravierender Veränderungen in Gesellschaft und Wirtschaft wird der Weiterbildung künftig zunehmende Bedeutung zukommen. Dies gilt für den Einzelnen ebenso wie für die örtliche Strukturentwicklung sowie die Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung insgesamt. Wenn lebenslanges Lernen propagiert wird und gestaltbar sein soll, müssen die erforderlichen Finanzmittel durch die öffentlichen Hände unter Einbeziehung der Eigenverantwortung der Bildungsteilnehmer aufgebracht werden.

Kürzungen der öffentlichen Weiterbildungsförderung sind mit Blick auf die notwendige Entwicklung bzw. Erhaltung von Qualifikationen kontraproduktiv. Die Länder sind aufgefordert, die in den vergangenen Jahren verfügbaren Kürzungen der Fördermittel für die Weiterbildung zu stoppen und diese bedarfsgerecht auszustatten. Der Bund ist gefordert, durch ein Sonderprogramm einen wirksamen Beitrag zur Weiterbildungsförderung zu leisten. Ziel des Programms sollte die Verbesserung von Infrastruktur und Rahmenbedingungen der Weiterbildung, die Förderung der Weiterbildungsmotivation sowie der Abbau von Bildungsbenachteiligungen sein.