

9 Überlegungen zur Realisierung der neuen Grundschule

Staat und Gesellschaft verlangen von der Schule heute mehr und anderes, als traditionell den schulischen Auftrag ausmachte. In modernen Gesellschaften gewinnt die Integration unterschiedlicher Traditionen, Kulturen und Sprachen besondere Brisanz. Wir haben in diesem Zusammenhang von der Grundschule als einer gesellschaftlichen Basisinstitution gesprochen, von der die erste und grundlegende Integrationsleistung erwartet wird: Die Grundschule muß Gemeinsamkeit entstehen lassen *und* die Unterschiedlichkeit der Kinder produktiv aufnehmen. Die Funktionserweiterung der Schule wie auch der gesellschaftliche Wandel insgesamt machen den Bedarf nach einer Modernisierung der Schule dringlicher, auch wenn dies gegenwärtig der Öffentlichkeit noch nicht völlig bewußt ist. Schulreformentwürfe sind daher so notwendig wie kaum zuvor.

Mit diesen Empfehlungen wird das Konzept einer neuen Grundschule vorgelegt. Im vorangegangenen Kapitel wurden vier Modelle mit unterschiedlichen finanziellen Folgen diskutiert. Modell D, die teuerste Variante, würde in den alten Bundesländern für die Grundschulen bis zum Jahre 2000 gegenüber dem jetzigen Stellenbestand fast 110000 neue Lehrer- und etwa 42000 Erzieherstellen erfordern. In den neuen Bundesländern würde dieses Modell infolge des Geburtenrückgangs ohne weiteres realisiert werden können und darüber hinaus immer noch einen Abbau von etwa 8000 Lehrerstellen zulassen.

Der Ausbau im Westen, der mit diesem Modell verbunden wäre, mag auf den ersten Blick utopisch erscheinen. Allerdings wären die Grundschulen – und dies relativiert den utopischen Charakter der erforderlichen Stellenvermehrung – selbst mit dieser Variante in der

Schüler-Lehrer-Relation immer noch schlechter gestellt als derzeit die gymnasiale Oberstufe, deren Schüler-Lehrer-Relation im Bundesdurchschnitt bei 11,0 liegt.

Die Realisierung der neuen Grundschule wirft daher die Frage auf, wieviel Geld Staat und Gesellschaft für die grundlegende Schulstufe einzusetzen bereit sind und wie sie die Prioritäten setzen: sehr gute Personalausstattung für wenige, privilegierte Schüler am Ende ihrer Schullaufbahn oder für *alle* Kinder zu einem Zeitpunkt, zu dem sie ihre schulische Laufbahn beginnen und die Weichen für einen erfolgreichen Start und das Erreichen der grundlegenden Bildungsziele gestellt werden.

Zur Kostenrelevanz der Reformvorschläge

Die vorliegenden Empfehlungen sehen ein Bündel von Maßnahmen vor. Die einzelnen Reformvorschläge, die von der Vorstellung einer neuen Grundschule aus entwickelt wurden, stellen eine Einheit dar. Sie sind daher nicht beliebig voneinander abzukoppeln. Nicht alle erfordern zusätzliche materielle Ressourcen, alle jedoch ein Umdenken.

Zu den eher kostenneutralen Reformvorschlägen gehören:

- die Rückbesinnung auf und Vergewisserung über den Bildungsauftrag der Grundschule;
- die konsequente Gestaltung der Grundschule als Lebens- und Lernort;
- die fachdidaktischen Innovationen für einzelne Lernbereiche und lernbereichsübergreifende Aufgabenfelder;
- die Einführung von Lernentwicklungsberichten auf allen Klassenstufen;
- die Veränderung des Übergangsverfahrens und die Neugestaltung der Zusammenarbeit zwischen Primar- und Sekundarbereich;
- die Angliederung der Klassen 5 und 6 an die Grundschule und deren Ausbau zu einer Brückeninstitution mit Elementen und Personal aus beiden Stufen;
- die Erweiterung der Selbständigkeit der einzelnen Schule;

- die Erprobung jahrgangsübergreifender Lernformen und -gruppen;
- ein Teil der Vorschläge zur veränderten Raumgestaltung und Raumnutzung;
- die Neugestaltung der Zusammenarbeit zwischen Elternhaus und Schule;
- die Vorschläge zur Arbeitszeit der Pädagoginnen und Pädagogen, soweit vom derzeitigen Stand der Arbeitszeit ausgegangen und nur deren Umverteilung vorgeschlagen wird.

Andere Maßnahmen sind kostenrelevant, insbesondere:

- die Einführung der Ganzen Halbtagschule für alle Grundschulkinder;
- die Integration aller Kinder mit Behinderungen;
- die Neugestaltung der Schulanfangsstrukturen im Sinne eines «integrativen Schulanfangs»;
- die Verwirklichung von mindestens fünf Zeitstunden kooperativen Unterrichts pro Woche in jeder Grundschulklasse;
- die Veränderung der Personalstrukturen der Grundschulen, indem in jeder Klasse eine Erzieherin oder ein Erzieher mit einem viertel Deputat arbeitet;
- die Verringerung der Klassenstärken auf 20 Kinder pro Klasse (Reformziel «kleine Klasse»);
- die weitere Entlastung der Schulleiterinnen und Schulleiter von Unterrichtsverpflichtungen, damit diese ihre Leitungsaufgaben besser wahrnehmen können;
- die Reduzierung der «Kinder-Zeit» der Pädagoginnen und Pädagogen in der Arbeitszeitberechnung (Reformziel «Arbeitszeitgerechtigkeit»);
- mehr und besser ausgestattete Flächen beziehungsweise Räume in den Grundschulen.

Mit Ausnahme des letzten Vorschlags, der Investitionen der Gemeinden voraussetzt, erfordern alle anderen Maßnahmen mehr Personal. Sie schlagen sich in der Verbesserung der Schüler-Lehrer-Relation und der Erhöhung des Stellenbestands in den Grundschulen nieder, die je nach Modell verschieden ausfallen.

Bei der Beurteilung der damit verbundenen Kosten sollte gesehen werden, daß die in Deutschland je Grundschüler eingesetzten Mittel im internationalen Vergleich ausgesprochen gering sind. Die 1995 von der OECD vorgelegten Vergleichsdaten zu den Bildungsausgaben je Schüler belegen, daß die alten Bundesländer 1992 je Grundschüler durchschnittlich 2980 Dollar ausgegeben haben. Der Durchschnittsbetrag, der (berechnet auf der Basis eines kaufkraftbereinigten Wechselkurses) im gleichen Jahr in den OECD-Ländern je Grundschüler aufgebracht und verausgabt wurde, lag bei 4170 Dollar.¹² Angesichts der Tatsache, daß die alten Bundesländer bei ihrem je Einwohner erwirtschafteten Bruttoinlandsprodukt in der Spitzengruppe der OECD rangieren, sollte dieser Hinweis Mut zu Forderungen nach einer Verbesserung der Grundschulausstattung in Deutschland machen. Die Grundschule in Deutschland ist objektiv unterfinanziert.

Überlegungen zur Sicherung des Personals

In den neuen Bundesländern sind die Lehrerinnen und Lehrer, die zur Verwirklichung aller Reformmaßnahmen gebraucht werden, an den Schulen bereits vorhanden. Auch die Erzieherinnen und Erzieher für Schulen stehen auf dem Arbeitsmarkt zur Verfügung. Sofern wir darauf verzichten wollen, vorhandene Lehrerinnen und Lehrer in die Arbeitslosigkeit zu entlassen, und sofern sich die Parlamentarier dazu entschließen könnten, die arbeitslosen Erzieherinnen und Erzieher statt über die Sozial- über die Schulhaushalte zu finanzieren, kann die neue Grundschule in den östlichen Bundesländern sofort eingeführt werden. Die Politikerinnen und Politiker insbesondere der neuen Bundesländer sollten daher dringend prüfen, ob der Vorteil einer vorbildlichen Grundstufe des Bildungswesens, der sich für Ostdeutschland daraus ergäbe, nicht den Einsatz wert wäre.

Die Situation in den alten Bundesländern ist insofern schwieriger,

12 Vgl. OECD: Bildung kompakt. OECD-Indikatoren. Paris 1995, S. 89.

als hier bei steigenden Schülerzahlen schon zum Erhalt des schlechten Status quo sehr viele neue Stellen erforderlich sind, die dem Schulbereich gleichwohl von den Finanzpolitikern versagt werden. Zu fragen ist also, wie den Grundschulen die notwendigen Mittel zu einer zukunftsorientierten Neugestaltung der Grundschule zur Verfügung gestellt werden.

Überlegungen zur Beschaffung von Finanzmitteln

Wir empfehlen, die Frage nach der Verwendung von Mitteln und nach der Erschließung neuer Finanzressourcen zu prüfen und die Verteilungsgerechtigkeit auf mehreren Ebenen zu diskutieren:

- Sind die Gewichte zwischen Staatsausgaben und privaten Konsummöglichkeiten in unserer Gesellschaft richtig gesetzt?
- Erhält im Konzert der staatlichen Aufgaben das Bildungswesen ausreichende Finanzmittel?
- Werden innerhalb der Bildungshaushalte die zur Verfügung stehenden Mittel gerecht und sinnvoll verteilt?
- Wie kann in der (Grund-)Schule mit den zur Verfügung stehenden Mitteln effizienter gearbeitet werden?

Auf allen diesen Ebenen sind nicht oder kaum zu rechtfertigende Prioritätensetzungen und die Verschwendung von Mitteln zu erkennen. Staat und Gesellschaft – insbesondere die von den Bürgern gewählten Parlamentarier – räumen der Bildungsaufgabe nicht den Rang ein, der ihr gebührt. Während an der Förderung benachteiligter Kinder gespart wird, wird eine weitergehende Besteuerung von Luxusgütern vermieden. Die Bildungsaufgaben, die von allen finanziert werden, kommen vor allem den Schichten zugute, deren Kinder länger zur Schule gehen. Auf diese Weise profitieren die privaten Haushalte Besserverdienender vom öffentlich finanzierten kostenlosen Angebot.

So gesehen wäre es durchaus vertretbar, gutverdienende Bevölkerungsgruppen stärker an der Finanzierung von Bildungsaufgaben zu beteiligen und dadurch dem Bildungswesen insgesamt mehr Mittel zu erschließen. Zweckgebundene Steuererhöhungen dieser Art wür-

den alle Haushalte oberhalb bestimmter Einkommensgrenzen treffen und wären gerechter als Kürzungen, die nur auf die Beamten- oder Lehrgelöhler beschränkt wären und den Zweck der Ressourcenverbesserung durch die Senkung von Staatsausgaben anstreben.

Zur Frage der durchschaubaren und begründeten Verteilung der Mittel innerhalb der einzelnen Ressorts der Länderhaushalte ist zunächst festzustellen, daß eine Reihe von technologischen Großprojekten das Vertrauen der Bürger in den rationalen Umgang mit Steuergeldern erschüttert hat. Für Bildungsausgaben steht zuwenig Geld zur Verfügung. Ihr Anteil am Bruttoinlandsprodukt ging zwischen 1975 und 1990 von 5,5 Prozent auf nur noch 4,2 Prozent zurück. Bezogen auf die öffentlichen Haushaltsmittel, sanken, wie im Kapitel 8 im einzelnen ausgeführt wurde, die Bildungsausgaben im gleichen Zeitraum von 15,8 Prozent auf nur noch 13,9 Prozent. 35,2 Milliarden DM hätten auf dem Gebiet der alten Bundesrepublik 1992 zusätzlich zur Verfügung gestanden, wenn der Anteil der Bildungsausgaben an allen Haushaltsmitteln noch dem Stand von 1975 entspräche. Wenn diese Mittel zukünftig wieder bereitgestellt würden, würden sie eine umfassende Reform der Schule sofort erlauben.

Umverteilungen *innerhalb* des Bildungswesens lassen sich nur unter Vorbehalt ins Gespräch bringen, da jeder Vorschlag dieser Art den Verdacht auslöst, einer Schulstufe oder Schulart Vorteile auf Kosten einer anderen verschaffen zu wollen. Als ein Beispiel vermeidbarer Kostensteigerung im Bildungswesen kann allerdings darauf hingewiesen werden, daß eine nicht geringe Anzahl von Schülerinnen und Schülern die Sekundarstufe II gleich zweimal durchläuft, um sowohl einen allgemeinbildenden als auch einen berufsbildenden Abschluß zu erwerben. Eine Reform der Sekundarstufe II mit der Möglichkeit einer Doppelqualifikation verspräche auch ökonomische Vorteile.

Zur Erschließung neuer Mittel kann nicht zuletzt das Bildungswesen selbst beitragen, indem die vorhandenen Mittel sorgfältiger und sinnvoller eingesetzt werden. Einzelne Schulen beweisen schon heute, daß die autonome Schule Kosten sparen kann, unter anderem

auf dem Wege der Kostentransparenz und durch Selbstbewirtschaftung etwa von Strom, Heizwärme, Gas und Wasser.

Das Konzept der neuen Grundschule wird auch mit der Absicht vorgelegt, Kosten einzusparen, beispielsweise durch:

- den weitgehenden Abbau der Sonderschulen für Lernbehinderte, Verhaltensauffällige und Sprachbehinderte, der durch den integrativen Unterricht ermöglicht wird (damit würden zugleich immense Kosten für den Schülertransport eingespart!);
- die eindeutige Regelung der Verantwortlichkeit für die Kinderbetreuung während des Schulvormittags im Zuge der Ganzen Halbtagschule, die vermeidet, daß gleichzeitig private und weitere staatliche Einrichtungen für diese Aufgabe zur Verfügung gehalten werden müssen;
- die Reduzierung von Arbeitsausfällen und Frühpensionierungen des pädagogischen Personals durch mehr Arbeitszufriedenheit sowie
- die Reduzierung von Schulversagen einschließlich der menschlichen und wirtschaftlichen Folgelasten.

Reformprioritäten und Überlegungen zu deren Realisierung

Die hier vorgelegten Empfehlungen zur Neugestaltung der Primarstufe sehen vier verschiedene Modelle mit steigendem Lehrerberarf vor.

Die teuerste Variante, das Reformziel «optimale Ausstattung», ist in den neuen Bundesländern mit dem derzeit bereits zur Verfügung stehenden Personal in kürzester Zeit realisierbar und würde sich als «Standortvorteil» beim Anwerben neuer Investoren für diese Länder sicher positiv auswirken.

Für die alten Bundesländer gilt, daß auch die billigste Variante, unser «Anknüpfungsmodell», zusätzliches Personal erfordern würde. Allerdings ist es nicht allzuweit von der in den Grundschulen heute üblichen Personalausstattung entfernt. Dies ist an der Schüler-Lehrer-Relation ablesbar, die für dieses Modell 16,7 beträgt, verglichen mit einem Ist-Stand von 20,4 (1993/94). Nach dem Modell A

wären in den alten Bundesländern im Jahr 2000 mit einem Aufwand von zusätzlich ca. 30 000 Lehrer- und ca. 31 000 Erzieherstellen folgende Reformvorhaben sofort flächendeckend zu realisieren:

- die Ganze Halbtagschule,
- die gemeinsame Klassenleitung von Lehrer/in und Erzieher/in,
- kooperativer Unterricht im Umfang von fünf Zeitstunden pro Woche sowie
- die verbesserte Berücksichtigung der Schulleitertaufgaben.

Unter Berücksichtigung von Aufwand und Ertrag erscheint uns dieses Modell als eine realistische Zukunftsperspektive für die Grundschule. Die von uns vertretene Zielperspektive der größeren Autonomie der Einzelschule macht es dabei erforderlich, den Schulen die Verwendung der zusätzlich erhaltenen Personalressourcen nicht bis ins Detail vorzugeben, sondern sie zu eigenen Schwerpunktsetzungen auf der Grundlage ihres Schulprogramms zu ermutigen.

Unser Reformziel «optimale Ausstattung» erfordert für das alte Bundesgebiet bis zum Jahr 2000 eine Vermehrung der Lehrerstellen auf etwa 185 Prozent und die Schaffung von 42 000 Erzieherstellen. Es erscheint damit in Westdeutschland derzeit relativ aussichtslos.

Unser Modell C: Reformziel «kleine Klasse», bedingt zwar weniger Stellen als Modell D, aber mehr Stellen als Modell B, unser Reformziel «Arbeitszeitgerechtigkeit». In Abwägung dieser Alternativen geben wir dennoch dem Reformziel «kleine Klasse» die Priorität: Bessere Lernbedingungen für Kinder sind im Konfliktfall besseren Arbeitsbedingungen für Pädagoginnen und Pädagogen vorzuziehen. Die Formel «kleine Klassen» wird die Öffentlichkeit eher bewegen, die notwendigen Mittel zur Verfügung zu stellen, als die Parole, daß die Pädagoginnen und Pädagogen Stundenentlastungen erhalten sollen. Überdies sind die Lernbedingungen der Kinder und die Arbeitsbedingungen der Pädagogen nicht unabhängig voneinander, weil von kleineren Klassen auch ein entspannteres Arbeitsklima für die Lehrenden erwartet werden darf.

Das Modell C mit einer Schüler-Lehrer-Relation von 13,9 und

einem Stellenmehrbedarf (gegenüber der Status-quo-Relation) von fast 67000 Lehrer- und etwa 37000 Erzieherstellen (für die alten Bundesländer im Jahr 2000) ist, wenn man genauer nachrechnet, keinesfalls außer jeder Reichweite. Bildungsreformen erfordern die Berücksichtigung längerer Zeitperspektiven. Sollten bis zum Jahr 2000 nur die Lehrerinnen und Lehrer eingestellt werden, die aufgrund der steigenden Schülerzahlen schon zum Erhalt des schlechten Status quo in der Schüler-Lehrer-Relation erforderlich sind, stünden im Jahr 2010 in der ganzen Republik nur etwa 10000 Personalstellen weniger zur Verfügung als die Stellen, die für Modell C und damit für eine flächendeckende Klassengröße von 20 Kindern in allen Grundschulklassen gebraucht würden!

Unter den von uns vorgeschlagenen Reformmaßnahmen, die in den vier Modellen jeweils in gebündelter Form erscheinen, sollte unseres Erachtens die *Ganze Halbtagschule allererste Priorität* genießen. Die als pädagogische Einheit geführte verlässliche Ganze Halbtagschule für alle Kinder entspricht sowohl den gesellschafts- und familienpolitischen Erfordernissen unserer Zeit als auch den pädagogischen Notwendigkeiten, wie wir in dieser Empfehlung ausführlich begründet haben. Alle Entscheidungsträger sind aufgefordert, zumindest dieses Reformvorhaben baldmöglichst zu verwirklichen, dabei aber auch die in diesen Empfehlungen artikulierte Mindestausstattung wirklich bereitzustellen.

In früheren Zeiten wurde die Bildung der Jugend stets als eine große staatliche Aufgabe verstanden, um die unter engagierter Beteiligung der verschiedenen gesellschaftlichen Kräfte öffentlich gerungen wurde. Dieser Rang wird ihr derzeit nicht zugestanden. Wenn Bildung jedoch vornehmlich unter finanziellen Gesichtspunkten diskutiert wird, gerät ihre Bedeutung für das Leben der einzelnen und die Zukunftschancen der Gesellschaft leicht aus dem Blick. In der Grundschule entscheidet sich aber, ob die Kinder ihr Lernen vertrauensvoll beginnen und zu einer soliden Grundlage für weitere Bildung ausbauen können oder frühzeitig Erfahrungen von Mißerfolg und Ausgrenzung machen. Vertrauen oder Mißtrauen gegenüber den Institutionen des Staates und der Gesellschaft im allgemeinen werden

von diesen ersten Erfahrungen geprägt. Die Stärkung der Grundschule ist daher eine humane und gesellschaftspolitische Aufgabe von höchster Priorität und Voraussetzung für eine friedvolle Weiterentwicklung unseres Gemeinwesens. Die Zukunft beginnt in der Grundschule!