



Die Ministerin

Ministerium für Schule und Bildung NRW, 40190 Düsseldorf

19. Dezember 2018

Seite 1 von 2

An den
Präsidenten
des Landtags Nordrhein-Westfalen
Herrn André Kuper MdL
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf



Aktenzeichen:
225-2.02.02.02/93-148174/18
bei Antwort bitte angeben

Yvonne Gebauer MdL

für die Mitglieder des Landtages
60 Exemplare

Auskunft erteilt:
Frau Oberholz
Telefon 0211 5867-3158
Telefax 0211 5867-3676
iris.oberholz@msb.nrw.de

Bericht der Landesregierung zu den Auswirkungen der Einführung einer kommunalen Klassenrichtzahl als Höchstgrenze für die zu bildenden Eingangsklassen an Grundschulen gemäß § 93 Absatz 2 Nummer 3 Schulgesetz

Erfüllung der Berichtspflicht

Anlagen

1 Bericht

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident,

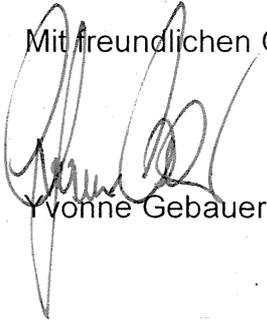
nach Artikel 2 Absatz 3 des „Gesetzes zur Sicherung eines qualitativ hochwertigen und wohnungsnahen Grundschulangebotes in Nordrhein-Westfalen“ (8. Schulrechtsänderungsgesetz) vom 13. November 2012 ist der Landtag bis zum 31. Dezember 2018 über das Ergebnis der Auswirkungen der Einführung einer kommunalen Klassenrichtzahl als Höchstgrenze für die zu bildenden Eingangsklassen an Grundschulen zu unterrichten.

Hiermit übersende ich Ihnen den Bericht der Landesregierung mit der Bitte um Weiterleitung an die Mitglieder des Landtags. Der Bericht wertet die Erfahrungen der Schulaufsicht dahingehend aus, wie sich

Anschrift:
Völklinger Straße 49
40221 Düsseldorf
Telefon 0211 5867-40
Telefax 0211 5867-3220
poststelle@msb.nrw.de
www.schulministerium.nrw.de

die Grundschullandschaft nach Einführung der kommunalen Klassenrichtzahl entsprechend der mit dem 8. Schulrechtsänderungsgesetz gesteckten Ziele entwickelt hat.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Yvonne Gebauer', written in a cursive style.

Yvonne Gebauer

**Bericht der Landesregierung
zu den Auswirkungen der Einführung einer
kommunalen Klassenrichtzahl als Höchstgrenze
für die zu bildenden Eingangsklassen an Grundschulen
gemäß § 93 Absatz 2 Nummer 3 Schulgesetz**

Dezember 2018

**Ministerium für
Schule und Bildung
des Landes Nordrhein-Westfalen**



1. Berichtspflicht

Nach Artikel 2 Absatz 3 des Gesetzes zur Sicherung eines qualitativ hochwertigen und wohnungsnahen Grundschulangebotes in Nordrhein-Westfalen (8. Schulrechtsänderungsgesetz) vom 13. November 2012 (GV. NRW. S. 514) überprüft die Landesregierung die Auswirkungen der Einführung einer kommunalen Klassenrichtzahl als Höchstgrenze für die zu bildenden Eingangsklassen an Grundschulen gemäß § 93 Absatz 2 Nummer 3 Schulgesetz (SchulG) und unterrichtet den Landtag bis zum 31. Dezember 2018 über das Ergebnis.

2. Ausgangssituation für die Einführung der kommunalen Klassenrichtzahl

Im Vorfeld des 8. Schulrechtsänderungsgesetzes bestand in Zeiten rückläufiger Schülerzahlen insbesondere im Grundschulbereich ein Zielkonflikt zwischen der Erhaltung einer möglichst wohnungsnahen Schulversorgung und der qualitativ hochwertigen Erfüllung des pädagogischen Auftrags durch die Schulen. Rückläufige Schülerzahlen führten entweder zu Schulschließungen oder zu kleiner werdenden Standorten.

Ein Spannungsfeld ergab sich insbesondere zum einen durch den nachvollziehbaren Elternwunsch, auch kleine Schulstandorte zu erhalten, und zum anderen aus den bestehenden Schwierigkeiten, auch kleinen Schulen unter finanzierbaren Bedingungen eine qualitativ hochwertige Erfüllung ihres pädagogischen Auftrags zu ermöglichen.

Im Bereich der öffentlichen Grundschulen hatte der demographische Wandel deutliche Auswirkungen gezeigt:

- Die Zahl der Schülerinnen und Schüler war von 2001 bis 2011 von rund 796.000 auf rund 646.000 zurückgegangen (- 150.000 = -19,0%).
- Die Zahl der öffentlichen Grundschulen in Nordrhein-Westfalen war von 2001 bis 2011 von 3.447 auf 3.038 zurückgegangen (- 409 = -11,9%).

- Die Schulgröße war von 2001 bis 2011 von durchschnittlich 231 Schülerinnen und Schülern je öffentlicher Grundschule auf 212 gesunken (- 19 = -8,2 %); auch die durchschnittliche Klassengröße war im gleichen Zeitraum von 23,4 auf 23,2, also unter den Klassenfrequenzrichtwert von 24,0 gesunken.

Mit dem 8. Schulrechtsänderungsgesetz wurde die Grundlage dafür geschaffen, pädagogisch sinnvolle sowie schulorganisatorisch machbare Schulangebote auf der einen und eine wohnungsnahе Schulversorgung (Sicherung der Schulstandorte) auf der anderen Seite zu verbinden und gleichzeitig zu einer gerechteren Klassenbildung auf der Basis insgesamt kleinerer Klassen zu kommen. Das Gesetz basierte auf dem Konzept der Landesregierung (LT-Vorlage 15/1058), das sie dem Landtag am 12. Dezember 2011 gemäß der EntschlieÙung vom 20. Oktober 2011 (LT-Drucksache 15/3037) vorgelegt hatte.

Ziel des Konzeptes war es, allen Erfordernissen an eine zukünftige Grundschullandschaft bei weiter sinkenden Schülerzahlen in Nordrhein-Westfalen mit einem neuen Steuerungsmodell in möglichst hohem Maße Rechnung zu tragen. Pädagogisch sinnvolle sowie schulorganisatorisch machbare Schulangebote auf der einen und eine wohnungsnahе Schulversorgung auf der anderen Seite sollten in ein ausgewogenes Verhältnis gebracht und dabei sichergestellt werden, dass die Klassenbildung künftig landesweit im Einklang mit den entsprechenden Vorgaben und Parametern der Schüler-Lehrer-Relation steht.

Das Grundschulkonzept stützte sich im Wesentlichen auf folgende Maßnahmen:

- Schrittweise Absenkung des Klassenfrequenzrichtwerts von 24,0 auf 22,5 ab dem Schuljahr 2012/2013 bis zum Schuljahr 2015/2016.
- Eindeutige und praxisgerechte Vorgaben zur Klassenbildung auf Schulebene (§ 6a Abs. 1 VO zu § 93 Abs. 2 Schulgesetz).
- Einführung einer kommunalen Klassenrichtzahl als eine Höchstzahl für die Bildung von Eingangsklassen auf Ebene der Kommunen (§ 6a Abs. 2 VO zu § 93 Abs. 2 Schulgesetz).
- Einführung von neuen und eindeutigen Fortführungsgrößen für Grundschulen verbunden mit einer Intensivierung von Teilstandortlösungen.

3. Allgemeine Auswirkungen der Maßnahmen des Grundschulkonzepts auf die Grundschullandschaft bis zum Schuljahr 2017/2018

3.1 Entwicklung der durchschnittlichen Klassengröße an den öffentlichen Grundschulen

Nachdem der für die Bereitstellung von Lehrerressourcen relevante Klassenrichtwert von 24 landesweit deutlich unterschritten wurde, mit der Folge, dass insgesamt zu wenige Lehrerstellen an Grundschulen zur Verfügung standen, steht dieser normierte Wert aufgrund der schrittweise vorgenommenen Absenkung des Klassenfrequenzrichtwertes von 24,0 auf 22,5 ab dem Schuljahr 2015/2016 wieder im Einklang mit der tatsächlichen durchschnittlichen Klassengröße. Die strukturelle Lücke konnte vollständig und nachhaltig geschlossen werden. Ab dem Schuljahr 2015/2016 (Endausbau) werden für diese Standardverbesserung rund 1.700 zusätzliche Lehrerstellen pro Jahr bereitgestellt.

	Schuljahr							
	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16	2016/17	2017/18
Klassenfrequenzrichtwert	24,00	24,00	23,75	23,50	23,00	22,50	22,50	22,50
Durchschnittliche Klassengröße lt. ASD	23,10	23,20	23,20	23,10	23,20	23,20	23,50	23,60

3.2 Eingangsklassenbildung auf Schulebene

Die aktuellen Amtlichen Schuldaten für das Schuljahr 2017/2018 sind ein Beleg dafür, dass die eingeführten Regelungen zur Klassenbildung auf Ebene der einzelnen Schulen greifen und sich in weiten Teilen bewährt haben.

- Die Regeln zur Klassenbildung auf Schulebene wurden an gut 95 % der Schulen eingehalten¹.

¹ § 6a Abs. 1 VO zu § 93 Abs. 2 SchulG:

Die Anzahl der zu bildenden Eingangsklassen an einer Grundschule beträgt für jahrgangsbezogenen und jahrgangsübergreifenden Unterricht bei einer Schülerzahl von:

1. bis zu 29 eine Klasse;
2. 30 bis 56 zwei Klassen;
3. 57 bis 81 drei Klassen;
4. 82 bis 104 vier Klassen;
5. 105 bis 125 fünf Klassen;

- Nach den Amtlichen Schuldaten für das Schuljahr 2017/2018 wurden an 2.593 Schulen Eingangsklassen innerhalb der vorgegebenen Korridore gebildet (§ 6a Abs. 1 VO zu § 93 Abs. 2 SchulG). 159 Grundschulen haben die ausgewiesenen Korridore regelkonform unterschritten, d. h. es wurden größere Klassen gebildet. An 127 Grundschulen wurden die Korridore regelwidrig überschritten, d.h. es wurden zu kleine Klassen gebildet (5 %). In diesen Fällen wird es die Aufgabe der zuständigen Schulaufsichtsbehörden sein, korrigierend gegenzusteuern.
- Die Zahl der gebildeten Eingangsklassen mit 30 und mehr Schülerinnen und Schülern ist seit dem Schuljahr 2012/2013² bis zum Schuljahr 2017/2018 von 141 auf 55 zurückgegangen. Das entspricht einem Rückgang von rund 60 %. Dementsprechend ist der Anteil der gebildeten Eingangsklassen mit 30 und mehr Schülerinnen und Schülern an allen gebildeten Eingangsklassen im gleichen Zeitraum von 1,9 % auf 0,7 % zurückgegangen.
- Die Zahl der Eingangsklassen mit einer Schülerzahl innerhalb der für die Klassenbildung vorgesehenen Bandbreite von 15 bis 29 Schülerinnen und Schüler belief sich im Schuljahr 2017/2018 auf 7.788 (ca. 99 % aller Eingangsklassen).
- Während im Schuljahr 2012/2013 22 Eingangsklassen mit weniger als 15 Schülerinnen und Schülern gebildet wurden (0,3 % aller Eingangsklassen), waren es im Schuljahr 2017/2018 43 Eingangsklassen (0,5 % aller Eingangsklassen).

Die Entwicklung und die Verteilung der gebildeten Eingangsklassen auf bestimmte Klassengrößen kann der nachstehenden Tabelle entnommen werden:

6. 126 bis 150 sechs Klassen.

Bei jeweils bis zu weiteren 25 Schülerinnen und Schülern ist eine weitere Eingangsklasse zu bilden. Die Zahl der nach den Sätzen 1 und 2 zu bildenden Klassen kann aus pädagogischen, schulorganisatorischen oder baulichen Gründen unterschritten werden. Eine Überschreitung ist nur zulässig, sofern es sich um die einzige Grundschule einer Gemeinde handelt, diese mehr als einen Standort hat und die nach der kommunalen Klassenrichtzahl (Absatz 2) ermittelte Höchstzahl für die zu bildenden Eingangsklassen nicht überschritten wird. Innerhalb der Schülerzahlwerte nach den Sätzen 1 und 2 sowie für zu bildende Klassen nach den Sätzen 3 und 4 gilt die Bandbreite von 15 bis 29. Gebildete Klassen werden grundsätzlich unabhängig von später eintretenden Schülerzahlveränderungen fortgeführt. In besonderen Ausnahmefällen kann die Schulaufsichtsbehörde zulassen, dass Klassen in der Fortführung zusammengelegt oder geteilt werden, wenn dies aus pädagogischen, schulorganisatorischen oder baulichen Gründen erforderlich wird.

² Zum 1.8.2013 sind die Regelungen des § 6a VO zu § 93 Abs. 2 SchulG in Kraft getreten.

Grundschule	Klassen mit ... Schülerinnen und Schülern									Klassen insgesamt	Schülerin-nen/ Schüler	Durchschnittl. Klassen-größe	Klassen mit 30 und mehr S+S
	unter 15	15 bis 17	18 bis 21	22 bis 25	26 bis 29	30	31	32	33 und mehr				

Eingangsklassen
Verteilung der Klassen

Schuljahr 2011/12	54	226	1.861	3.305	2.240	171	20	3	5	7.885	185.727	23,6	199
Schuljahr 2012/13	22	272	2.062	3.183	1.889	119	12	1	9	7.569	175.785	23,2	141
Schuljahr 2013/14	26	406	1.933	3.406	1.670	49	5	3	2	7.500	172.336	23,0	59
Schuljahr 2014/15	29	348	1.935	3.546	1.778	24	4	3	4	7.671	177.042	23,1	35
Schuljahr 2015/15	48	358	1.888	3.519	1.730	25	8	4	3	7.583	174.651	23,0	40
Schuljahr 2016/17	42	326	1.865	3.618	1.912	34	5	4	5	7.811	181.378	23,2	48
Schuljahr 2017/18	43	292	1.838	3.789	1.869	40	8	2	5	7.886	183.319	23,2	55

Prozentuale Verteilung der Eingangsklassen

Schuljahr 2011/12	0,7%	2,9%	23,6%	41,9%	28,4%	2,2%	0,3%	0,0%	0,1%	100,0%	X	X	2,5%
Schuljahr 2012/13	0,3%	3,6%	27,2%	42,1%	25,0%	1,6%	0,2%	0,0%	0,1%	100,0%	X	X	1,9%
Schuljahr 2013/14	0,3%	5,4%	25,8%	45,4%	22,3%	0,7%	0,1%	0,0%	0,0%	100,0%	X	X	0,8%
Schuljahr 2014/15	0,4%	4,5%	25,2%	46,2%	23,2%	0,3%	0,1%	0,0%	0,1%	100,0%	X	X	0,5%
Schuljahr 2015/15	0,6%	4,7%	24,9%	46,4%	22,8%	0,3%	0,1%	0,1%	0,0%	100,0%	X	X	0,5%
Schuljahr 2015/16	0,5%	4,2%	23,9%	46,3%	24,5%	0,4%	0,1%	0,1%	0,1%	100,0%	X	X	0,6%
Schuljahr 2017/18	0,5%	3,7%	23,3%	48,0%	23,7%	0,5%	0,1%	0,0%	0,1%	100,0%	X	X	0,7%

3.3 Entwicklung der Grundschulstandorte

Entwicklung der öffentlichen Grundschulen								
	1997/98	2011/2012	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16	2016/17	2017/18
Anzahl der Schulen	3.428	3.038	2.978	2.891	2.827	2.786	2.750	2.724
+/- gegenüber "Vorjahr"		- 390	- 60	- 87	- 64	- 41	- 36	- 26
Anzahl Teilstandorte an Schulen*					323	338	341	353
+/- gegenüber "Vorjahr"						15	3	12
Zahl der Standorte an öffentlichen Grundschulen insgesamt*					3.150	3.124	3.091	3.077
+/- gegenüber "Vorjahr"						- 26	- 33	- 14
Schülerinnen und Schüler	825.266	645.512	632.545	617.860	617.310	611.472	624.142	629.556
+/- gegenüber "Vorjahr"		- 179.754	- 12.967	- 14.685	- 550	- 5.838	- 12.670	5.414
Durchschnittliche Schulgröße	241	212	212	214	218	219	227	231

* Die Anzahl der Teilstandorte wird erst ab dem Schuljahr 2014/15 mit den ASD erhoben.

Im Schuljahr 2017/2018 ist die Anzahl der Standorte an öffentlichen Grundschulen insgesamt (Haupt- und Teilstandorte) gegenüber dem Schuljahr 2014/2015 um 73 zurückgegangen. Es existieren 103 Grundschulen weniger als im Schuljahr 2014/2015. Gleichzeitig wurden 30 neue Teilstandorte gebildet (Hinweis: Die Zahl der Teilstandorte wird erst seit dem Schuljahr 2014/2015 mit den Amtlichen Schuldaten erhoben).

Die durchschnittliche Größe von Grundschulen ist seit Einführung des Grundschulkonzepts seit dem Schuljahr 2012/2013 bis zum Schuljahr 2017/2018 von durchschnittlich 212 Schülerinnen und Schülern je öffentlicher Grundschule wieder auf 231 gestiegen (= + 19; ca. 8,5%)³. Dies ist grundsätzlich eine positive Entwicklung. Denn: Kleine Standorte haben trotz gezielter Unterstützung tendenziell weniger Spielräume, die Unterrichtsversorgung qualitativ und quantitativ sicherzustellen.

Grundschulen mit weniger als 92 und mindestens 46 Schülerinnen und Schülern können nur noch als Teilstandorte (Grundschulverbund) geführt werden, wenn der Schulträger deren Fortführung für erforderlich hält. Für diese Regelung galt noch eine Übergangsfrist bis zum Ende des Schuljahres 2017/2018. Trotz der bestehenden Übergangsregelung hat sich die Zahl der Standorte mit weniger als 92 Schülerinnen und Schülern seit Einführung des Grundschulkonzepts von 135 im Schuljahr 2012/2013 um 109 (= 80 %) auf 26 im Schuljahr 2017/2018 verringert. Daraus kann geschlossen werden, dass der mit dem Grundschulkonzept initiierte Schulentwicklungsprozess nahezu flächendeckend Wirkung zeigt.

Grundschulen im Schuljahr 2017/18 mitSchülerinnen und Schüler

Jahr	<92	>=92 bis 100	>100 bis 120	>120 bis 150	>150 bis 200	>200
2011	143	72	180	275	817	1.551
2012	135	84	156	266	821	1.516
2013	114	69	165	233	824	1.486
2014	78	69	138	231	763	1.548
2015	58	58	153	211	775	1.531
2016	33	52	125	183	721	1.636
2017	26	54	103	163	693	1.685

³ Die Zahl der Schülerinnen und Schüler an öffentlichen Grundschulen war bis zum Schuljahr 2015/2016 landesweit rückläufig und ist mit dem Schuljahr 2016/2017 wieder angestiegen: zunächst um ca. 2,1 %, zum Schuljahr 2017/2018 um weitere 0,9 %.

4. Die kommunale Klassenrichtzahl

4.1 Rechtliche Ausgestaltung

Die kommunale Klassenrichtzahl ist ein zentrales Steuerungsinstrument, das dem Vollzug der Regelungen zu § 46 Abs. 3 SchulG („Aufnahme in die Schule“) dient. Sie legt die Höchstzahl für die Bildung von Eingangsklassen an den Grundschulen in einer Kommune fest. Im Gebiet eines Schulträgers darf die Zahl der zu bildenden Eingangsklassen die kommunale Klassenrichtzahl nicht überschreiten. Die nähere rechtliche Ausgestaltung findet sich in § 6a der Verordnung zur Ausführung § 93 Absatz 2 Schulgesetz (VO zu § 93 Abs. 2 SchulG)⁴.

Für die Ermittlung der kommunalen Klassenrichtzahl wird die Schülerzahl der zu bildenden Eingangsklassen einer Kommune durch den Wert „23“ geteilt. Die Rundungsregelungen richten sich danach, wie groß der Rechenwert ist (Abstufungen siehe Fußnote 4). Der erforderlichen Klassenbildung in kleinen Kommunen wird durch die Möglichkeit der Aufrundung Rechnung getragen.

Die Zahl der zu bildenden Eingangsklassen kann aus pädagogischen, schulorganisatorischen oder baulichen Gründen unterschritten werden.

Der Schulträger berechnet die kommunale Klassenrichtzahl grundsätzlich bis zum 15. Januar eines Jahres. Berechnungsgrundlage ist die voraussichtliche Schülerzahl

⁴ § 6a Abs. 2 VO zu § 93 Abs. 2 SchulG:

Im Gebiet eines Schulträgers darf die Zahl der zu bildenden Eingangsklassen die kommunale Klassenrichtzahl nicht überschreiten. Für die Ermittlung der kommunalen Klassenrichtzahl wird die Schülerzahl der zu bildenden Eingangsklassen einer Kommune durch 23 geteilt. Ergibt sich keine ganze Zahl, ist die Höchstzahl der zu bildenden Eingangsklassen wie folgt zu runden:

1. Ist der Rechenwert kleiner als 15, wird auf die darüber liegende ganze Zahl aufgerundet;
2. ist der Rechenwert größer als 15 und kleiner als 30, wird ein Zahlenbruchteil unter 0,5 auf die darunter liegende ganze Zahl abgerundet und ein Zahlenbruchteil ab 0,5 auf die darüber liegende ganze Zahl aufgerundet;
3. ist der Rechenwert größer als 30, wird auf die darunter liegende ganze Zahl abgerundet.

Ergebnisse größer oder gleich 60 werden um eins vermindert. Die Zahl der zu bildenden Eingangsklassen kann aus pädagogischen, schulorganisatorischen oder baulichen Gründen unterschritten werden. Der Schulträger berechnet die kommunale Klassenrichtzahl bis zum 15. Januar eines Jahres. Berechnungsgrundlage ist die voraussichtliche Schülerzahl in den Eingangsklassen zum folgenden Schuljahr auf der Grundlage der Anmeldungen sowie der Erfahrungswerte aus den Vorjahren. Erhöht sich die Schülerzahl bis zum 1. August gegenüber dem Berechnungstichtag 15. Januar, ist die Einrichtung weiterer Eingangsklassen zulässig, soweit die unter Berücksichtigung der erhöhten Schülerzahl und der Berechnungsgrundsätze nach den Sätzen 2 bis 5 sich ergebende Höchstzahl der zu bildenden Klassen nicht überschritten wird.

in den Eingangsklassen zum folgenden Schuljahr auf der Grundlage der vorliegenden Anmeldungen sowie der Erfahrungswerte aus den Vorjahren. Erhöht sich die Schülerzahl bis zum 1. August gegenüber dem Berechnungstichtag 15. Januar, ist die Einrichtung weiterer Eingangsklassen zulässig, soweit die unter Berücksichtigung der erhöhten Schülerzahl und der Berechnungsgrundsätze sich ergebene Höchstzahl der zu bildenden Klassen nicht überschritten wird. Diese Nachsteuerungsmöglichkeit wurde nachträglich, und zwar zum Schuljahr 2016/2017 in den § 6a VO zu § 93 Abs. 2 SchulG aufgenommen. Durch diese Ergänzung sollen insbesondere zuwanderungsbedingte Veränderungen bei der Schülerzahl bis zum Schuljahresbeginn noch berücksichtigt werden können.

4.2 Praktische Ausgestaltung der kommunalen Klassenrichtzahl in den Kommunen

4.2.1 Einhaltung der kommunalen Klassenrichtzahl

Nach den Amtlichen Schuldaten für das Schuljahr 2017/2018 halten 212 Kommunen die kommunale Klassenrichtzahl genau ein, d. h. es wird genau die Anzahl von Eingangsklassen gebildet, die sich nach der in § 6a Abs. 2 VO zu § 93 Abs. 2 Schulgesetz festgeschriebenen Berechnung als Höchstzahl ergibt. In 132 Kommunen wird die kommunale Klassenrichtzahl regelkonform unterschritten, d. h. es werden von den Kommunen weniger und damit im Durchschnitt größere Klassen gebildet, als es nach der genannten Vorschrift erforderlich wäre. Damit erfüllen 87 % der Kommunen die Vorgaben der Verordnung.

Einhaltung der Kommunalen Klassenrichtzahl							
Anzahl der Kommunen, die die kommunale Richtzahl							
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
genau einhalten	157	178	217	231	236	216	212
unterschreiten	202	155	112	116	114	128	132
nicht einhalten	37	63	67	49	46	52	52
Summe	396	396	396	396	396	396	396

Bei der Beurteilung der Einhaltung der kommunalen Klassenrichtzahl ist grundsätzlich zu berücksichtigen, dass rechnerische Überschreitungen erst im Nachhinein auf der Grundlage der Amtlichen Schuldaten zum Stichtag 15. Oktober eines jeden Jahres festgestellt werden können. Solche Überschreitungen sind nie gänzlich zu vermeiden, da sich die Anzahl der Schülerinnen und Schüler auch nach Abschluss der ersten Planung der Eingangsklassen für das kommende Schuljahr bis zu diesem Stichtag noch verändern können.

In 52 Kommunen wurde im Schuljahr 2017/2018 die nach der kommunalen Klassenrichtzahl ermittelte Höchstzahl an Eingangsklassen überschritten, d. h. es wurden unter Zugrundelegung der Schülerzahlen der Amtlichen Schuldaten in der Nachbetrachtung zu viele und damit im Durchschnitt zu kleine Klassen gebildet. Von den Kommunen, die die Höchstzahl überschritten haben, haben 40 Kommunen die Richtzahl allerdings nur um eine Klasse, neun Kommunen um zwei Klassen, zwei Kommunen um drei Klassen und eine Kommune um acht Klassen überschritten. Insbesondere bei nachhaltigen und deutlichen Überschreitungen wird die Schulaufsicht die Gründe zu klären haben und zusammen mit den Schulträgern Lösungen zur Einhaltung der Höchstzahlen anstreben müssen.

4.2.2 Zusammenlegung bzw. Teilung von fortgeführten Klassen

Vollzieht man die Entwicklung der Eingangsklassen an Grundschulen nach, ist es nur folgerichtig, dass auch die fortgeführten Klassen einer Betrachtung unterzogen werden. Nach § 6a Abs. 1 Satz 7 VO zu § 93 Abs. 2 SchulG kann die Schulaufsichtsbehörde zulassen, dass Klassen in der Fortführung zusammengelegt oder geteilt werden, wenn dies aus pädagogischen, schulorganisatorischen oder baulichen Gründen erforderlich ist.

Die Schulträger haben diese Möglichkeit in gestiegenem Umfang genutzt: im Schuljahr 2017/2018 wurden landesweit 20 fortgeführte Klassen zusammengelegt und 57 wieder geteilt.

	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017	2017/2018
Zusammenlegung					
BR Arnsberg	1	1	1	5	5
BR Detmold	0	0	2	4	10
BR Düsseldorf	1	1	1	3	1
BR Köln	5	1	1	3	3
BR Münster	0	1	1	0	1
insgesamt	7	4	6	15	20
Teilung					
BR Arnsberg	1	3	21	32	22
BR Detmold	0	2	9	18	18
BR Düsseldorf	3	11	14	7	7
BR Köln	2	2	3	5	5
BR Münster	1	0	3	8	5
insgesamt	7	18	50	70	57

Es zeigt sich deutlich, dass von der Möglichkeit der Teilung von Klassen weitaus mehr Gebrauch gemacht wurde als von der Zusammenlegung.

In beiden Fällen lässt diese Regelung zu, dass die Eingangsklassenbildung auf der Grundlage der kommunalen Klassenrichtzahl nicht starr für die gesamte Primarstufe vorgegeben ist, sondern dass die Klassenbildung in der Fortführung auch flexibler gestaltet werden kann, sofern ein entsprechender Bedarf hierfür besteht.

Als einer der Hauptgründe für die Teilung wird von der Schulaufsicht die Aufnahme von Schülerinnen und Schülern mit Zuwanderungsgeschichte genannt. Die Erhebung weist darüber hinaus auf, dass sich die Fallzahlen im Rahmen der Zusammenlegung von Klassen zwischen 2013/2014 und 2017/2018 fast verdreifacht haben. Auch hier spielt die Zuwanderungsthematik eine Rolle, wenn auch im umgekehrten Sinne: nicht ausreichend vorhandene Räumlichkeiten und zwischenzeitliche Umbaumaßnahmen werden als Ursache angegeben, warum Klassen zusammengezogen wurden.

Grundsätzlich ist die spätere Teilung oder Zusammenlegung unter pädagogischen Gesichtspunkten problematisch, insbesondere in der Schuleingangsphase. Wünschenswert wäre es, die Klassen in unveränderter Form beizubehalten. Die Möglichkeit zur Nachsteuerung sollte daher nur im äußersten Fall zum Tragen kommen, zum Beispiel, um unregelmäßige Klassengrößen auszugleichen.

4.3 Auswirkungen der Einführung einer Kommunalen Klassenrichtzahl auf der Grundlage der Erfahrungswerte der unteren und oberen Schulaufsicht

In der Gesamtschau wird die kommunale Klassenrichtzahl von der Schulaufsicht als geeigneter Orientierungsrahmen für die Eingangsklassenbildung auf Schulträgerebene bewertet. Der Wert „23“ sei adäquat gewählt; die Rundungsregelungen seien angemessen. Die Berechnungsgrundlagen werden insgesamt als klar und eindeutig beurteilt.

Im Einzelnen geben die oberen Schulaufsichtsbehörden folgende Rückmeldungen zu ihren bisherigen Erfahrungen:

Besonders hervorgehoben wird der gute Austausch mit den Kommunen. Problemlagen würden frühzeitig erkannt und könnten mit Vorlauf gelöst werden. Durch das Steuerungsinstrument und die gemeinsame Verantwortung habe sich die Kommunikation und Kooperation zwischen Schulträger, Schulaufsicht und Schulleitungen verbessert. Im gemeinsamen Verfahren gelänge es verlässlicher, Personal- und Schülerströme zu steuern, nicht zuletzt, um kleinere Standorte zu stärken. Die Transparenz bei der Umsetzung wirke sich auch auf andere Entscheidungen im Rahmen von Schulentwicklungsplanung und Schulorganisation, z. B. beim Ganzttag, aus. Klassengrößen könnten ausgewogener gebildet werden.

Ein weiterer wesentlicher Aspekt sei, dass durch die Rundungsregeln zur Kommunalen Klassenrichtzahl kleinere Kommunen begünstigt und somit Standorte – in der Regel als Grundschulverbund - erhalten und die Schulwege verkürzt würden.

Nach Einschätzung der Schulaufsicht zeige sich die positive Entwicklung infolge der Einführung der kommunalen Klassenrichtzahl allerdings deutlicher in den Stadtregionen als im ländlichen Raum, wo überzählige Kinder infolge der zum Teil großen Entfernungen nicht ohne erheblichen Aufwand und Belastungen anderen Schulen zugeführt werden könnten. Auch sei nicht von der Hand zu weisen, dass die Möglichkeiten, über die kommunale Klassenrichtzahl die regionale Schulentwicklung zu steuern, unterschiedlich ausgeschöpft würden.

5. Erfahrungen der Schulaufsicht bei der Bildung von Grundschulverbänden (§ 83 Abs. 1 SchulG)

Die Rückmeldungen der Schulaufsicht zeigen auf, dass die Bildung von Grundschulverbänden einer Schließung auf jeden Fall vorgezogen wird, weswegen die diesbezüglichen schulrechtlichen Vorgaben begrüßt werden. Die Erfahrungswerte machen aber zugleich sichtbar, dass die Ausprägungen von Grundschulverbänden noch sehr heterogen sind.

So sei das Verständnis eines Grundschulverbundes als *e i n e* Schule mit *e i n e m* Konzept noch nicht wirklich überall realisiert. Die Gleichausrichtung der Standorte hinsichtlich ihrer Organisationsformen erfordere eine intensive Beratung der Schulträger durch die Schulaufsicht vor Ort.

Darüber hinaus weist die Schulaufsicht darauf hin, dass Probleme mit der kommunalen Klassenrichtzahl im ländlichen Bereich in Grundschulverbänden aufträten, wenn die beiden Standorte weit voneinander entfernt lägen. Meistens verfügten die kleinen Teilstandorte über geringe Klassengrößen. Durch die gemeinsame Einbeziehung beider Standorte in die kommunale Klassenrichtzahl entstünde häufig die Notwendigkeit, Kinder aus dem Bereich „nächstgelegene Schule“ des großen Teilstandortes in den kleinen Standort zu transportieren. Die Schulleitung sei gehalten, gegen den Willen der Eltern für möglichst gleichmäßige Klassenbildungen zu sorgen. Häufig drohten Eltern gerichtliche Verfahren an, um zu erreichen, dass ihre Kinder am großen Standort beschult werden. Um den Schulfrieden nicht zu gefährden, würden in diesen Fällen eher große Klassen am Limit der Obergrenze gebildet; die kleinen Teil-

standorte arbeiteten mit grenzwertig kleinen Klassen. Dies widerspreche dem Gebot einer ausgewogenen Klassenbildung. Im umgekehrten Fall wehrten sich Eltern dagegen, wenn der nächstgelegene Teilstandort der Grundschule aus Gründen der Kapazität ausgeschöpft sei und ihr Kind zu einem weiter gelegenen Teilstandort müsse. Andererseits kommt eine Schulaufsicht auch zu dem Schluss, dass durch die Bildung von Grundschulverbänden das Prinzip „Wohnortnähe“ gestärkt werde.

6. Bewertung der Landesregierung

Die Auswertung zeigt auf, dass die untere und obere Schulaufsicht die Steuerung durch die kommunale Klassenrichtzahl durchgehend positiv bewerten. Es wird bestätigt, dass die eingeführten Vorgaben zur (Eingangs-)Klassenbildung an Grundschulen allen Beteiligten eine Orientierungshilfe geben und zu mehr Planungssicherheit führen.

Die mit dem 8. Schulrechtsänderungsgesetz vorgegebenen Ziele

- Erhaltung kleiner Grundschulen bei gleichzeitig qualitativ hochwertiger Erfüllung des pädagogischen Auftrags,
- Sicherung der wohnungsnahen Schulversorgung und
- Bildung von Grundschulverbänden sowie Intensivierung von Teilstandorten

wurden von den Schulträgern angegangen und in einem hohen Maß umgesetzt.

Infolge der Erhöhung der Anzahl der Teilstandorte konnten und können auch kleinere Grundschulen weiterbestehen. Kleinstgrundschulen sind dagegen nicht sinnvoll, da ein Mindestmaß an personeller Ausstattung sichergestellt sein muss, um das Unterrichtsspektrum abdecken zu können.

Von nahezu 87 % der Schulträger (bezogen auf das Gemeindegebiet) sowie an rund 95 % der Schulen werden die Regelungen zur Eingangsklassenbildung beachtet. Die für Grundschulen vorgesehene Bandbreite von 15 bis 29 Schülerinnen und Schülern wird annähernd vollständig eingehalten.

Das Ziel „Vermeidung von sehr großen Eingangsklassen (> 30)“ wurde ebenfalls umgesetzt. Aus den Zahlen lässt sich deutlich ablesen, dass im Schuljahr 2014/2015 bereits ein Tiefstwert erreicht wurde, der allerdings im Wesentlichen infolge der Aufnahme von neu zugewanderten Kindern nicht mehr gehalten werden konnte. Dennoch sind extrem große Eingangsklassen zur Ausnahme geworden. Gleichwohl hat die Schulaufsicht ihr besonderes Augenmerk auf die „Ausreißer“ nach oben und nach unten zu richten und Lösungen bezogen auf den Einzelfall zu finden.

Die Auswertung ergibt ferner, dass die kommunale Klassenrichtzahl ein wirksames Steuerungsinstrument ist, das die zum Schuljahresbeginn tatsächlich vorhandene Schülerzahl mit berücksichtigt und die Klassenbildung nicht nur von einem Stichtag abhängig macht. Die Möglichkeit, dass gebildete Eingangsklassen unabhängig von inzwischen erfolgten Schülerzahlsteigerungen fortgeführt werden können, lässt eine gewisse Flexibilität zu. Allerdings sollte von den Alternativen „Teilung“ oder „Zusammenführung“ nur sparsam Gebrauch gemacht werden.

Nachvollziehbar ist der „Spagat“ bei der Klassenbildung bei Grundschulverbänden, wenn die Standorte weit auseinanderliegen und dem jeweiligen Eltern- und Schülerwunsch nicht entsprochen werden kann. Im Rahmen der Bandbreiten ist die Praxis der Schulträger und Schulleitungen, an einem Standort große Klassen zu bilden, während der andere Standort kleinere Klassen aufweist, nicht zu beanstanden, da die rechtlichen Vorgaben des § 6a VO zu § 93 Abs. 2 SchulG dies ermöglichen und gerade kleine, wohnungsnaher Standorte weiterbestehen sollen. Die kommunale Klassenrichtzahl lässt eine Steuerung der Schülerströme zu. Damit haben gerade kleinere Gemeinden einen größeren Spielraum für die Klassenbildung, was wiederum der Zielsetzung des Grundschulkonzepts entspricht.

Bei nicht regelkonformer Klassenbildung ist ein adäquater Unterricht allerdings nicht mehr zu gewährleisten. Zwar hat ein Kind einen Anspruch auf Aufnahme in die der Wohnung nächstgelegene Grundschule in der Gemeinde innerhalb der vom Schulträger festgelegten Aufnahmekapazität, jedoch erstreckt sich dieser Anspruch nicht auf den Teilstandort. Gerade die Einbeziehung zweier oder mehrerer Teilstandorte als Grundschulverbund in die kommunale Klassenrichtzahl ermöglicht den Fortbe-

stand und die Stärkung kleinerer Standorte, die als Einzelschule nicht weiterbestehen könnten.

Anzuführen ist auch eine bessere Steuerung des Personaleinsatzes bei Grundschulverbänden, etwa im Vertretungsfall. Kleine Teilstandorte im Verbund können auf einen Ausfall flexibler reagieren als eigenständige Kleinstschulen mit nur wenigen Lehrkräften.

Die Rückmeldungen der oberen und unteren Schulaufsicht zeigen auch, dass bei der praktischen Umsetzung der realisierten Eingangsklassenbildung noch Raum für Nachsteuerungen ist. Die geschilderten Probleme sind durchaus ernst zu nehmen und in Abstimmung zwischen allen Beteiligten bestmöglich zu lösen. Dabei ist ein Hauptaugenmerk auf die Grundschulverbände zu legen. Da die fünfjährige Übergangsregelung zum Ende des Schuljahres 2017/2018 fortgefallen ist und kleine Standorte nicht mehr als Teilstandort geführt werden „können“, sondern „müssen“⁵, bleibt hier die weitere Entwicklung zunächst abzuwarten. Der zusätzlichen Belastung für die Schulleitungen durch vermehrten Beratungs- und Organisationsbedarf wurde bereits durch die Erhöhung der Leitungszeit Rechnung getragen.

Die Umsetzung der Inklusion und die Beschulung von zugewanderten Kindern und Jugendlichen bildete zeitgleich mit der Realisierung des Grundschulkonzeptes eine weitere Herausforderung für Schulträger und Schulaufsicht. Vor diesem Hintergrund erscheint die noch vorhandene Anzahl der nicht regelkonform zugelassenen Überschreitungen bei der Bildung von Eingangsklassen und die festgestellte Unter- bzw. Überschreitung der Bandbreite 15 bis 29 in Teilen nachvollziehbar; für die Zukunft sind diese Argumente aber nicht mehr anwendbar.

Eine Alternative zur kommunalen Klassenrichtzahl und der sich daraus ableitenden Klassenbildung wird nicht gesehen. Bei der Entwicklung der Schülerzahlen können zwar zwischenzeitlich wieder steigende Zahlen verzeichnet werden. Um jedoch von

⁵ Art. 2 des 8. Schulrechtsänderungsgesetzes sieht vor, dass Grundschulen spätestens mit Ablauf der Übergangsfrist in Teilstandorte umzuwandeln oder zu schließen sind, wenn sie die Voraussetzungen für die Fortführung als eigenständige Schulen nicht erfüllen. Gleiches gilt für Teilstandorte, die die Mindestschülerzahl nicht mehr erreichen.

Schwankungen unabhängig zu sein, hat sich die kommunale Klassenrichtzahl mit ihren Rundungsregelungen als eine „demografiefeste“ Berechnungsgröße erwiesen.

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass es keiner Änderung des § 6a VO zu § 93 Abs. 2 SchulG bedarf. Die Auswirkungen der Einführung einer kommunalen Klassenrichtzahl sind als überwiegend positiv einzustufen. Die Vorschrift hat es ermöglicht, dass mehr als die Hälfte der Schulträger ihre Schulentwicklungsplanung inzwischen angepasst haben. Gleichwohl verkennt die Landesregierung nicht, dass die Umsetzung der Regelungen zur Klassenbildung eine fordernde und komplexe Aufgabe für alle Beteiligten vor Ort darstellt. Den konstruktiven Hinweisen der oberen und unteren Schulaufsicht, in welchen Bereichen noch Nachsteuerungsbedarf besteht, wird nachgegangen. Als angemessenes Forum bieten sich hierzu die Konferenzen mit den Dezernenten Grundschule an.

