



Argumentationspapier gegen die Abschaffung der Grundschulbezirke durch die Landesregierung

I. Vorbemerkung

Die Landesregierung strebt für die Grundschulen und Berufskollegs eine „planbare und geordnete Abschaffung der Schuleinzugsbezirke“ bis 2008 an. Diese Aussage aus dem Koalitionsvertrag ist in zwischenzeitlichen Verlautbarungen des Schulministeriums und auch aus den Koalitionsfraktionen im Landtag ungeachtet der Kritik nicht nur aus dem kommunalen Raum wiederholt bestätigt worden. In einer Rundmail an alle öffentlichen Schulen vom 19. September 2005 hat der Staatssekretär im Schulministerium, Günter Winands, die Gründe dargestellt, die aus Sicht der Landesregierung für eine Abschaffung der Schulbezirke sprechen.

Demgegenüber beurteilen die Kommunen auch in Kenntnis dieser Argumente die geplante Abschaffung der Schulbezirke als sehr problematisch. Sowohl der Schulausschuss des Städte- und Gemeindebundes als auch das Präsidium haben sich einhellig für den Erhalt dieses Steuerungsinstrumentes eingesetzt. Die tragenden Überlegungen sind im Folgenden dargestellt.

II. Bewertung der Argumente im Einzelnen

1. Schulbezirke als Ursache für Problemschulen?

Das MSW NRW argumentiert, die bisherigen Schulbezirksgrenzen hätten nicht davor bewahrt, dass sich die Grundschulen vor allem in sozialen Brennpunkten aufgrund der Zusammensetzung ihrer Schülerschaft zu „Problemschulen“ entwickelt hätten. Dieser Befund ist sicher richtig. Der Grund ist freilich nicht in den Schulbezirksgrenzen zu suchen, sondern in dem Umstand, dass die Schulen zwangsläufig ein Abbild der sozialen Verhältnisse in ihrem jeweiligen Einzugsbereich darstellen. Gerade in Wohngebieten mit einem hohen Anteil schlecht integrierter Migrantenfamilien setzen sich die sozialen Probleme im Umfeld „Schule“ fort. Hierbei wirken sich mangelnde Sprachkenntnisse der Schülerinnen und Schüler besonders nachteilig auf die Fähigkeit zu einem erfolgreichen Unterrichtsbesuch aus. Deshalb ist die Überlegung nahe liegend, bestehende „Problemschulen“ durch zusätzliche Lehrerstellen zu stärken. Für diese Schulen ist insbesondere Ganztagsunterricht in einer rhythmisierten Form sinnvoll. Auch ist die Sprachförderung im Vorschulalter zu intensivieren, um einen höheren Grad von „Schulfähigkeit“ bei den Schulanfängern zu gewährleisten.

Das Land hat allerdings bislang nicht nachvollziehbar dargelegt, welchen Beitrag eine Abschaffung der Schulbezirke zur Problemlösung leisten könnte. Insbesondere

bei solchen Schulen besteht im Falle der Abschaffung der Schulbezirke die Gefahr der Gettoisierung, da zu erwarten ist, dass gerade Schüler von sozial besser situierten Familien eine weiter entfernte Schule besuchen werden, um vermeintliche Bildungsnachteile abzuwenden. Demgegenüber werden die „Problemkinder“ im Zweifel die wohnortnahe Schule besuchen, weil zum einen die zusätzlichen Fahrtkosten nicht getragen werden können und häufig auch das Interesse der Eltern an der Qualität des Schulumfeldes weniger ausgeprägt ist.

Die Abschaffung der Schulbezirke kann mittelfristig zu einem erheblichen Nachlassen der Schülerzahlen bei den „Problemschulen“ führen, wodurch diese in ihrem Bestand gefährdet werden. Im Falle der Schließung einer Schule besteht aber die Gefahr, dass sich die bestehenden Probleme auf eine andere Schule – zumeist die nächstgelegene Schule – verlagern werden.

2. Besuch einer anderen als der zuständigen Schule

Im Zusammenhang mit der Abschaffung der Schulbezirke argumentiert das Land, schon heute sei es nicht so, dass jedes Kind die für seinen Wohnort zuständige Grundschule besuche. Aus wichtigem Grund seien Ausnahmen möglich. Wie man gegenüber der Schulaufsichtsbehörde die Genehmigung einer solchen Ausnahme durchsetze, wüssten vor allem Eltern aus bildungsnahen Familien, so dass sie heute schon Mittel und Wege finden würden, ihre Kinder an einer vermeintlich „besseren“ Grundschule anzumelden. Insoweit bestehe ein „Gerechtigkeitsproblem“.

Das Land verkennt, dass es sich hierbei um ein Randproblem handelt. Stichproben bei den Mitgliedskommunen haben ergeben, dass der Anteil der Schüler, die eine andere als die eigentlich zuständige Schule besuchen, bei ca. 5 % liegt, d.h. pro 20 Schüler besucht lediglich ein Schüler eine andere Schule. Die überwiegende Zahl der Anträge richtet sich im Übrigen nicht auf den Besuch einer anderen als der zuständigen Schule bei Schuleintritt, sondern auf Verbleib auf der bisherigen Schule in den Fällen eines Wohnortwechsels. Schließlich gibt es derzeit keinen Beleg für die Behauptung, dass diese Kinder ganz überwiegend aus bildungsnahen Familien kommen.

Falls die Schulbezirke abgeschafft werden, ist von einer erheblichen Steigerung der Anzahl der Kinder, die eine andere als die nächstgelegene Schule besuchen, auszugehen. Wie hoch dieser Anteil sein wird, lässt sich derzeit nur schwer abschätzen, zumal sich von Ort zu Ort erhebliche Unterschiede bei dem Wahlverhalten der Eltern ergeben dürften.

Es ist allerdings zu erwarten, dass der Anteil um ein Vielfaches höher sein wird als der derzeitige Umfang der genehmigten Anträge auf Besuch einer anderen als der eigentlich zuständigen Schule. Eine sinnvolle Schulentwicklungsplanung durch den Schulträger ist dann nicht mehr möglich (vgl. Ziffer 4).

3. Spezielles Profil einer Grundschule

Das Land begründet die Abschaffung der Schulbezirke auch damit, dass es Grundschulen gebe, die ein spezielles Profil hätten, das nicht für alle Eltern von Interesse sei. Wenn Schulen ein spezielles Profil entwickelt hätten, sei es nur konsequent,

dass auch Kinder aus dem gesamten Schul-Stadtgebiet eine solche Schule besuchen dürften.

Auch dieses Argument hält einer kritischen Überprüfung nicht stand. Die Bildung von Profilen hat für die Grundschule, die grundlegende Fähigkeiten und Basiswissen vermitteln soll, bei weitem nicht den gleichen Stellenwert wie für die weiterführenden Schulen. Von den rd. 3.500 Grundschulen haben nur die wenigsten ein Profil, das sie deutlich von den anderen Grundschulen abhebt. Für die Qualität einer Grundschule und damit für Präferenzen der Erziehungsberechtigten sind aller Erfahrung nach nicht Schulprofile, sondern das Engagement und der Ruf der Schulleitungen und der Lehrerinnen und Lehrer maßgebend.

4. Schulbezirke als Steuerungsinstrument des Schulträgers

Das zentrale Steuerungsinstrument des Schulträgers für eine gleichmäßige Auslastung der bestehenden Schulraumkapazitäten ist die Schulentwicklungsplanung. Ein Wegfall der Möglichkeit, Schulbezirke einzurichten, würde eine geordnete Schulentwicklungsplanung nachhaltig in Frage stellen. Der Grund hierfür ist der Umstand, dass für die Schulträger die jeweilige Auslastung der einzelnen Grundschulen nicht mehr planbar ist, weil sich erhebliche Veränderungen bei dem Schulwahlverhalten der Eltern ergeben werden. Dabei handelt es sich, wie vorstehend dargestellt, um Entscheidungsfaktoren, die für den Schulträger nur beschränkt überschaubar und noch weniger planbar sind. Wenn die Beliebtheit einer Schule in großem Maße von dem Esprit, den pädagogischen Fähigkeiten und auch dem außerunterrichtlichen Engagement der Schulleiter und Lehrer abhängt, dann sind dies vergleichsweise flüchtige Größen, auf die langfristige Planungsentscheidungen des Schulträgers nicht gestützt werden können.

a) Wahl einer anderen Schule nur „im Rahmen der bestehenden Aufnahmekapazität“?

Das Land beabsichtigt offenbar, den Schulträgern dadurch entgegenzukommen, dass auch nach Abschaffung der Schulbezirke die Wahl einer anderen als der nächstgelegenen Schule nur im Rahmen der Aufnahmekapazität der jeweiligen Schule möglich sein soll. Seine Grenze finde der Wunsch der Eltern nach Mitteilung des MSW NRW selbstverständlich dann, wenn die Aufnahmekapazität der Schule erschöpft sei oder die Zahl der Anmeldungen die Mindestgröße überschreite.

Dieser Hinweis verkennt die praktischen Probleme, die sich aller Voraussicht nach auch in diesem Falle ergeben werden. Wenn es vor Ort eine besonders „beliebte“ Schule geben sollte, werden zahlreiche Eltern versuchen, ihr Kind an dieser Schule anzumelden. Die Kapazitätsgrenze wird dort schnell erreicht sein.

Zum einen müssen gerichtsfeste Aufnahmekriterien entwickelt werden, um bei Erschöpfung der Kapazität eine Auswahl vornehmen zu können. Welche Kriterien sollten dies sein? Entfernung zur Schule, Anzahl der Geschwisterkinder auf der Schule, Zeitpunkt der Anmeldung? Das Ergebnis ist kein Weniger, sondern ein Mehr an Bürokratie. Immer dann, wenn Aufnahmewünsche abgelehnt werden, ist zudem damit zu rechnen, dass enttäuschte Eltern die Verwaltungsentscheidung gerichtlich überprüfen lassen, wobei das Verfahrens- und Kostenrisiko beim Schulträger liegt, nicht beim Land. Dies gilt nach der Rechtsprechung auch dann, wenn die Entschei-

dung nicht von einem Mitarbeiter der Verwaltung des Schulträgers getroffen wird, sondern von dem Schulleiter der betreffenden Schule.

Zum anderen gilt: Wenn das Wahlverhalten der Eltern zugunsten der betreffenden Schule über mehrere Jahre anhält, wird Druck auf den Schulträger zum Ausbau dieser Schule in erheblichem Umfang wachsen. Der Hinweis des Landes, das Wahlverhalten der Eltern finde seine Grenze in der Aufnahmekapazität der Schule, dürfte praktisch auf längere Sicht nicht zutreffend sein. Vielmehr ist langfristig mit kostspieligen Umbaumaßnahmen zu Lasten der Kommunen zu rechnen, die durch eine Abschaffung der Schulbezirke durch das Land zumindest mittelbar veranlasst würden.

b) Schülerfahrkosten nur zur nächstgelegenen Schule

Das Land möchte den Schulträgern offenbar auch dadurch entgegenkommen, dass ein Anspruch auf Übernahme der Schülerfahrkosten weiterhin nur zur nächstgelegenen Schule bestehen soll.

Wie bereits dargestellt, ist bei einer Abschaffung der Schulbezirke durch das Land langfristig zu erwarten, dass es vielerorts zum Ausbau von beliebten Schulen und gleichzeitig zur Schließung von „Problemschulen“ kommen wird. Mit jeder Schließung einer wohnortnahen Grundschule lebt jedoch die Verpflichtung des Schulträgers wieder auf, die Fahrkosten für den Besuch einer weiter entfernten Schule zu übernehmen.

c) Gefährdung kommunaler Investitionsentscheidungen

Durch die Abschaffung der Schulbezirke werden kommunale Investitionsentscheidungen gefährdet. Das Problem wird besonders deutlich im Zusammenhang mit notwendigen Schulneugründungen. Hat eine Kommune etwa im Zusammenhang mit einem neuen Wohnbaugebiet den Bau einer neuen Grundschule geplant und durchgeführt, so besteht nach der Abschaffung der Schulbezirke die Gefahr, dass gerade diese neue Grundschule nicht in dem Umfang angenommen und ausgelastet sein wird, wie dies ursprünglich geplant war. Besucht der überwiegende Anteil der Schülerinnen und Schüler eine weiter entfernte (aber bekannte) Schule, so wäre nicht der Bau der neuen Schule, sondern ggf. der Ausbau der weiter entfernten Schule erforderlich gewesen. Dieser Umstand war jedoch für den Schulträger nicht erkennbar.

Den Eltern ist in diesem Zusammenhang kein Vorwurf zu machen, da es völlig natürlich ist, dass sie ihre Entscheidung ausschließlich an den vermeintlichen Vorteilen für das eigene Kind, nicht aber an den auf die Ausgewogenheit des Bildungsangebots insgesamt ausgerichteten Interessen des Schulträgers orientieren.

d) „Zwergschulen“ und die Abschaffung der Schulbezirke

Nicht nachvollziehbar ist schließlich, dass die Diskussion um die Aufhebung der Schulbezirke mitunter mit der vom Landesrechnungshof bemängelten Unwirtschaftlichkeit von Zwergschulen verknüpft wird. Damit wird seitens des Landes eine Schulschließungs-Diskussion angestoßen, die für die Kommunen erhebliche finanzielle Folgen haben kann. Das Land verkennt insoweit auch die Bedeutung der

Grundschulen in ländlichen Ortsteilen nicht nur als Bildungseinrichtung, sondern auch als Fokus der sozialen und kulturellen Strukturen einer Gemeinde.

III. Offene Fragen und Fazit

Ein zentrales Argument der Landesregierung ist, dass mehr „Wettbewerb“ unter den Schulen automatisch zu einer Qualitätssteigerung im Bildungsbereich führt. Den Nachweis hierfür ist sie bislang schuldig geblieben. Vieles spricht dafür, dass eine Qualitätsverbesserung in der Grundschule durchaus möglich ist, ohne dass dies logisch zwingend eine Abschaffung der Schulbezirke voraussetzen würde. Der „Wettbewerb“ würde aber erkaufte mit der Gefahr der Verschärfung von Problemen von Schulen in einem schwierigen sozialen Umfeld, mit der Zunahme bürokratischer Verfahren, mit einem Verlust kommunaler Planungs- und Steuerungsmöglichkeiten und damit einhergehend mit der Aussicht kostspieliger Fehlinvestitionen.

Zahlreiche Fragen sind überhaupt noch nicht durchdacht: Soll die Wahlfreiheit an den Gemeindegrenzen enden oder soll sie (mit zusätzlichen Problemen) über die Zuständigkeitsgrenzen der Schulträger hinweg gewährt werden? Abgesehen von den Kosten, wie soll in ländlichen Gebieten ein Schülertransport gewährleistet werden, um die Schulen für alle Schüler erreichbar zu machen? Heute ist das Bestimmungsverfahren für Grundschulen (§ 27 SchulG) von den Voten der Eltern im jeweiligen Schulbezirk abhängig – wer sollte zukünftig mitstimmen? Ist die nächstgelegene Schule, auf deren Besuch nach der Ankündigung des Staatssekretärs „weiterhin“ ein Anspruch bestehen soll, im Sinne der kürzesten räumlichen Entfernung zu verstehen? Letzteres ist nicht unbedingt deckungsgleich mit den heutigen Schulbezirksgrenzen und würde zu einem erheblichen Feststellungsaufwand und zu Verschiebungen der Schülerströme führen.

Die Städte und Gemeinden sind keine notorischen Neinsager, wenn es um die Fortentwicklung des Bildungssystems geht. Dies hat gerade der Städte- und Gemeindebund mit seinem Positionspapier zur Entwicklung des Schulwesens bewiesen. Gegen die Abschaffung der Schulbezirke sprechen allerdings so viele Argumente, dass die einhelligen Voten für den Erhalt nicht überraschen dürfen.

Einen guten Kompromissvorschlag sehen wir in dem Beschluss der 44. Delegiertenversammlung der KPV/NRW vom 28.10.2005 in Hamm: Die verpflichtende Bildung von Schulbezirken sollte abgeschafft und die Entscheidung hierüber in das Ermessen der Schulträger gestellt werden. Dies wäre ein Beitrag zum Standardabbau und zugleich eine Stärkung der immer wieder betonten Verantwortung vor Ort.

**Az.: IV/2 211-7 ha/me/gr
08.11.2005**

Hamacher/Menzel