

Marienburg
Lindenallee 13 - 17
50968 Köln

03.01.2006/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

Aktenzeichen
40.20.36 N

**Stellungnahme
zur
Öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Schule und Weiterbildung
des Landtags Nordrhein-Westfalen
zum Thema „Zukunft der Schulbezirke“
am 11. Januar 2006**

Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich auf den im Vorfeld der Anhörung versandten Fragenkatalog. Angesichts der Vielzahl der Fragestellungen und teilweise Überschneidungen werden diese zu Themenkomplexen zusammengefasst und entsprechend gebündelt beantwortet.

1. Bedeutung der Schulbezirke für die kommunalen Schulträger

Die Festlegung von Schulbezirken und Schuleinzugsbereichen ist ein zentrales Instrument kommunaler Selbstverwaltung im Schulbereich. Dies gilt insbesondere für den Grundschulbereich. Insbesondere Schulbezirke gewährleisten zum einen den wohnungsnahen Schulbesuch („Kurze Beine, kurze Wege“). Durch die räumliche Nähe von Schule und sozialem Umfeld wird eine Verbindung von Schulleben und Stadtteil- bzw. Quartiersentwicklung erreicht und zwischen Schule und Schulumfeld vielfältige Interaktionen (Lernorte, Lerninhalte und -formen, bürgerschaftliches Engagement u.a.m.) ermöglicht. Die sozialräumliche Orientierung der Schulen ist ein wichtiges Kriterium für die Qualität von Lehren und Lernen.

Zum anderen sichern Schulbezirke und -einzugsbereiche einen ökonomischen und effizienten Einsatz kommunaler Ressourcen im Schulbereich im Sinne einer gleichmäßigen Verteilung der Schüler/innen der Stadt bzw. Gemeinde auf das vorhandene Schulraumangebot.

Schließlich hat der Schulträger durch den Zuschnitt der räumlichen Zuständigkeitsbereiche der Schulen auch Einfluss auf die soziale Zusammensetzung der Schülerschaft an den verschiedenen Standorten. Einer Konzentration von bestimmten sozialen Schichten oder von besonderen Problemlagen an einzelnen Schulen kann entgegengewirkt werden.

Insgesamt sind Schulbezirke und –einzugsbereiche ein unverzichtbares Gestaltungselement kommunaler Schulentwicklungsplanung.

2. Auswirkungen einer Auflösung der Schulbezirke/-einzugsbereiche

Aus kommunaler Sicht hätte eine Abschaffung der Schulbezirke bzw. -einzugsbereiche gravierende Auswirkungen.

Den Schulträgern würde damit das wichtigste Instrument zur Steuerung und Verteilung der Schüler/innen vor Ort genommen. Eine verlässliche Schulentwicklungsplanung würde künftig erheblich erschwert, Planungssicherheit wäre nicht mehr gegeben. Bei einer uneingeschränkten Wahlfreiheit der Eltern wäre eine gleichmäßige Auslastung der vorhandenen Schulen bzw. Schulraumkapazitäten vor Ort kaum möglich. So stünde zu befürchten, dass an Schulen mit (aus welchen Gründen auch immer) großem Zulauf zusätzlicher Schulraumbedarf, verbunden mit erheblichen zusätzlichen Kosten, entstünde, während andere Schulen nicht ausgelastet wären oder im Extremfall geschlossen werden müssten.

Zu beachten ist die in der aktuellen Diskussion vernachlässigte, ebenfalls vorgesehene Abschaffung der Schuleinzugsbereiche. Im Unterschied zu den pflichtig zu bildenden Schulbezirken liegt die Einrichtung von Schuleinzugsbereichen ausschließlich in der Entscheidungskompetenz des Schulträgers. Im Falle der Abschaffung entfielen auch im Bereich der weiterführenden Schulen ein zentrales Steuerungsinstrument im Hinblick auf die Erfüllung der gesetzlichen Verpflichtung zur Sicherung eines gleichmäßigen und alle Schulformen bzw. Schularten umfassenden Bildungs- und Abschlussangebotes gemäß § 80 SchulG.

Neben den finanziellen und organisatorischen Problemen hätte die Abschaffung der Schulbezirke erhebliche soziale Folgen. Es bestünde die Gefahr, dass sich Kinder aus schwierigem sozialem Milieu und/oder Kinder mit Migrationshintergrund an bestimmten Schulen konzentrieren würden. Insgesamt könnte von kommunaler Seite auf die soziale Mischung der Schülerschaft an den Schulen nahezu kein Einfluss mehr genommen werden. Eine „Gettoisierung“ oder zumindest eine Konzentration von Problemlagen an einzelnen Schulen sowie eine weitere Verstärkung sozialer Selektion wären die Folgen. In der Sekundarstufe I wäre eine doppelte Benachteiligung der entsprechenden Schülergruppen zu befürchten: Anhand einer Analyse der Pisa-Daten im Hinblick auf soziale Segregationswirkungen ist nachzuweisen, dass Schüler/innen aufgrund ihrer sozialen Herkunft bereits bei der Verteilung auf die Schulformen der Sekundarstufe I benachteiligt werden. Eine weitere Benachteiligung würde erfolgen, wenn es zu einer Konzentration von Schülern mit ungünstigen Lernvoraussetzungen bzw. aus schwierigem sozialem Milieu kommt (Untersuchung von Schümer 2004).

Hinzuweisen ist schließlich auf den erheblichen bürokratischen Aufwand auf der Schulträgerseite im Falle einer Abschaffung der Schulbezirksregelungen: Die Festlegung der wohnort- bzw. wohnungsnächsten Schule erfolgt bisher durch die Schulbezirke. Künftig müsste die jeweils nächste Schule wegen des vorgesehenen entsprechenden Rechtsanspruches förmlich festgestellt werden. Darüber hinaus müssten bei einer Ausgestaltung der Schulwahl entsprechend der in den Eckpunkten zur Novellierung des Schulgesetzes genannten eingeschränkten

Form (Aufnahme in eine andere als die wohnortnächste Schule nur im Rahmen freier Kapazitäten und Bevorzugung ortsansässiger Bewerber/innen) das Aufnahme- und Verteilungsverfahren (zentral) geregelt und Kriterien für die Aufnahme entwickelt werden. Wie die Erfahrungen der Vergangenheit gezeigt haben, sind diese Prozesse nicht nur schwierig und aufwändig, sondern auch häufig Gegenstand gerichtlicher Auseinandersetzungen.

Insgesamt würde auch eine eingeschränkte Wahlfreiheit der Eltern die grundsätzlichen Probleme nicht lösen. Eine mögliche Einschränkung der Schülerfahrkostenerstattung könnte die finanziellen Belastungen der Kommunen zwar mindern. Allerdings wäre in diesem Fall zu befürchten, dass nur die besser gestellten Eltern die Möglichkeit wahrnehmen könnten, ihre Kinder auf weiter entfernte und vermeintlich „bessere“ Schulen zu schicken, während sozial und finanziell schwächer gestellte Familien zum wohnungsnahen Schulbesuch gezwungen wären. Eine weitere Verstärkung von Ungleichheit wäre die Folge.

3. Wechsel der Schulbezirke

In der aktuellen Diskussion über eine Auflösung der Schulbezirke wird immer wieder auf die derzeit bestehende Möglichkeit zum Wechsel des Schulbezirkes bzw. zum Besuch einer anderen als der zuständigen Schule hingewiesen. Insbesondere bildungsnahen bzw. sozial besser gestellten Schichten sei es ein Leichtes, Wege zu finden, die Schulbezirksregelungen zu umgehen und ihre Kinder an den Schulen ihrer Wahl anzumelden.

Nach § 39 Abs. 3 SchulG ist bei Vorliegen entsprechender Gründe ein Wechsel des Schulbezirkes möglich. Eine Kurzumfrage bei ausgewählten Mitgliedern des Städtetages Nordrhein-Westfalen hat ergeben, dass die Quote der „Schulbezirkswechsler“ im Grundschulbereich durchschnittlich unter 10 % liegt. Landesweite Daten sind allerdings nicht verfügbar. Bei allem Vorbehalt angesichts der unzureichenden Datenlage kann gleichwohl festgestellt werden, dass ein Wechsel der Schulbezirke im größeren Umfang nicht stattfindet. Der Besuch der Grundschule des zuständigen Schulbezirkes ist die Regel.

4. Vergleich zum Kindergartenbereich

In der Argumentation für einen Wegfall der Schulbezirksregelungen wird mitunter auf den Kindergartenbereich hingewiesen, bei dem es keine Bezirke und Einzugsbereiche gibt.

Hierzu ist festzustellen, dass ein Vergleich von Schul- und Kindergartenbereich schon allein deshalb kaum möglich ist, weil es zum einen im Kindergarten im Gegensatz zum Schulbereich keine Besuchspflicht gibt. Entsprechend besucht ein gewisser Teil der Kinder unter sechs Jahren keinen Kindergarten. Darunter befinden sich vielfach Kinder aus schwierigem sozialen Milieu oder mit Migrationshintergrund.

Zum anderen ist der Kindergartenbereich durch eine Trägervielfalt gekennzeichnet, während im Schulbereich die kommunale Schulträgerschaft der Regelfall ist. Aus der Trägervielfalt ergeben sich vielfach andere Entscheidungskriterien der Eltern für die Auswahl ihres Kindergartens.

Darüber hinaus haben Recherchen in unseren Mitgliedsstädten ergeben, dass in einer ganzen Reihe von Städten seitens der Jugendämter (rechtlich nicht geregelte) Kindergartenbezirke gebildet werden, die sich interessanterweise häufig an den Schulbezirken orientieren. Zudem

ist festzustellen, dass es auch im Kindergartenbereich Einrichtungen mit überdurchschnittlich hohem Migrantenanteil bzw. der Ballung besonderer Problemlagen gibt.

Insgesamt ist somit festzustellen, dass eine Vergleichbarkeit der Situation in den Kindergärten im Hinblick auf den Schulbereich nur eingeschränkt gegeben ist. Im Übrigen führt das Fehlen von Bezirken bzw. Einzugsbereichen an Kindergärten nicht notwendigerweise zu vermehrtem Wettbewerb. Für die Auswahlentscheidungen der Eltern sind offensichtlich individuelle Gesichtspunkte wie z.B. Erreichbarkeit zu Fuß, Nähe zur Arbeitsstelle oder die Trägerschaft maßgeblich.

5. Wettbewerb der Schulen

Die Auflösung der Schulbezirkregelungen und die damit verbundene mehr oder weniger freie Schulwahl wird in der aktuellen Diskussion vielfach in Zusammenhang mit der Förderung des Wettbewerbs unter den Schulen gestellt. Ziel ist, über Wettbewerb Qualitätsentwicklung an den Schulen zu fördern.

Wettbewerb der Schulen ist grundsätzlich zu befürworten und kann einen Beitrag zur Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung leisten. Wettbewerb findet in eingeschränkter Form bereits derzeit statt, beispielsweise durch besondere Profilbildungen der Schulen oder verschiedene Angebote im Bereich des Ganztagsbetriebs. Dies gilt insbesondere dort, wo die Eltern in den festgelegten Schulbezirken verschiedene Schularten zur Auswahl vorfinden.

Voraussetzungen für einen qualitätsorientierten Wettbewerb der Schulen sind faire Wettbewerbsbedingungen. Diese sind derzeit nicht gegeben, da die Schulen in der Regel nach den gleichen Parametern und Kriterien mit Ressourcen (Lehrerstellen, Sachausstattung, Schulträgerpersonal etc.) ausgestattet werden. So wird eine Schule in einem sozialen Brennpunkt und/oder mit hohem Migrantenanteil kaum eine Chance im Vergleich mit einer Schule in einem Stadtteil mit besser gestellten sozialen Schichten haben. Der bloße Vergleich von Ergebnissen, Angeboten, Übergangsquoten sowie undifferenzierte Rankings würden daher wenig über die tatsächliche Leistungsfähigkeit und Qualität einer Schule aussagen.

Notwendige Grundlage für fairen Wettbewerb der Schulen wären vielmehr die Herstellung vergleichbarer Ausgangs- und Rahmenbedingungen, was aus finanziellen und Steuerungsgründen kurz- bzw. mittelfristig kaum erreichbar sein dürfte. Mit Blick auf aussagekräftige und faire Rankings erscheint notwendig, den sozialen Hintergrund der Schüler/innen bzw. das Umfeld der Schulen zu berücksichtigen. Ein aktuelles Beispiel für ein solches – allerdings aufwändiges – Verfahren ist die sog. Kess-4-Studie von Prof. Bos, bei der für die Hamburger Grundschulen ein sog. „Sozialindex“ berechnet und damit das ökonomische, kulturelle und soziale Umfeld jeder einzelnen Schule bei Schulvergleichen berücksichtigt wird. Für ein solches Verfahren wäre allerdings nicht notwendigerweise eine Auflösung der Schulbezirke und damit die Inkaufnahme negativer Folgewirkungen erforderlich.

6. Förderung von Qualitätsentwicklung an den Schulen

Qualitätsentwicklung ist eine zentrale Aufgabe der Schulen im Zuge des in den vergangenen Jahren eingeleiteten Ausbaus von Eigenverantwortung und Selbständigkeit der Schulen. Sie ist über die bereits in den vergangenen Jahren eingeleiteten Maßnahmen hinaus (z. B. Kernlehrpläne, Lernstandserhebungen, zentrale Abschlussprüfungen) hinaus durch die Schulauf-

sicht zu fördern. Auch seitens der Kommunen kann die Qualitätsentwicklung der Schulen flankierend im Sinne der staatlich-kommunalen Verantwortungsgemeinschaft unterstützt werden.

Aus kommunaler Sicht sind im Hinblick auf Qualitätsentwicklung im Schulbereich insbesondere folgende Maßnahmen zu nennen:

- Frühzeitig Diagnostik im vorschulischen Bereich, insbesondere im Hinblick auf Sprachkompetenz;
- Ausbau der Kooperation zwischen Kindergärten und Grundschulen (durchgängige Dokumentation der Bildungslaufbahn, gemeinsame Konferenzen und Fortbildungen u. a. m.);
- Individualisierung der Schuleingangsphase und Schullaufbahn;
- Neuausrichtung des Unterrichtes auf individuelle Förderung für leistungsschwächere wie auch für begabte Kinder sowie eine entsprechende Reform der Lehreraus- und Fortbildung;
- Ausbau von Ganztagschulen bzw. Ganztagsbetrieb an Schulen;
- regelmäßige Evaluation der Schulen und Schulinspektionen.

7. Schulbezirke und -einzugsbereiche in der Entscheidungskompetenz der Kommunen

Die Ankündigung der Landesregierung hinsichtlich des Wegfalls der Schulbezirksregelungen hat im kommunalen Bereich erhebliche Unruhe und Verunsicherung ausgelöst. Dabei geht es nicht nur um Planungs- und Finanzierungsfragen; daneben vielmehr stehen die sozialen Selektionswirkungen sowie die Verstärkung von Chancenungleichheit ebenfalls im Vordergrund der Diskussion.

Schulbezirke bzw. -einzugsbereiche erfüllen keinen bürokratischen Selbstzweck. Sie sind vielmehr ein zentrales Element der Selbstverwaltung im Rahmen der kommunalen Schulträgerschaft, auf das die Kommunen nicht verzichten können. In diesem Sinne sollte die Entscheidung, ob und wie Schulbezirke und Schuleinzugsbereiche gebildet werden, in der Entscheidungskompetenz der Städte und Gemeinden bleiben. Die bisher bestehende Verpflichtung zur Bildung von räumlich abgegrenzten Schulbezirken sollte analog zu den Regelungen für die Schuleinzugsbereiche in eine „Kann“-Bestimmung umgewandelt werden. Hierdurch hätte der Schulträger weiterhin die Möglichkeit, je nach örtlichen Verhältnissen und Bedarfen zu entscheiden.

Zusätzlich erscheint eine Flexibilisierung der bestehenden Regelungen denkbar. Bisher ist lediglich die Überschneidung von Schulbezirken und Schuleinzugsbereichen möglich (§ 84 Abs. 2 SchulG). Eine Neuregelung könnte z. B. die Möglichkeit vorsehen, für zwei bzw. drei Schulen einen gemeinsamen Schulbezirk bzw. -einzugsbereich zu bilden. Durch eine solche Regelung könnte der gewünschte Wettbewerb der Schulen stadtteilbezogen bzw. in einem räumlich abgegrenzten Gebiet gefördert werden.

Insgesamt ist aus kommunaler Sicht festzustellen, dass die Entscheidung über Schulbezirke und Schuleinzugsbereiche nicht von oben verordnet werden darf. Sie ist der klassische Fall einer Angelegenheit, die ortsnah und unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse zu entscheiden ist.