

Bildungspolitik hat die Attraktivität von Städten zu fördern!

Hubert Luszczynski

Bildungspolitik als Standortfaktor für Koblenz

Ein sehr zentraler Befund des Schulentwicklungsberichts der Stadt Koblenz 2020/2021 lautet: „Der Rückgang der Schülerzahl hält unvermindert an. Seit 2009 ist die Schülerzahl um 1.600 bzw. 16 % geschrumpft.“ Setzt sich dieser Schrumpfungsprozess um weitere 1.600 Schülerinnen und Schüler linear fort, dann gibt es am Ende des Jahrzehnts in Koblenz nur noch 6.940 Schülerinnen und Schüler. Das bedeutet in 20 Jahren einen Rückgang in der Größenordnung von vier dreizügigen Gymnasien. Aus haushaltspolitischer Sicht eines Schulträgers hat ein solcher Rückgang eine erhebliche Kosteneinsparung für die Instandhaltung und Sachkostenausstattung der Schulen zur Folge. Volkswirtschaftlich bedeutet dies beispielsweise aber auch einen Verlust von Steuereinnahmen. Viel interessanter aber ist ein anderer Aspekt: Welche bildungspolitischen Ursachen führten zu dieser Situation? Und welche bildungspolitischen Maßnahmen sollte der Schulträger in Angriff nehmen, um eine solche Entwicklung zu stoppen bzw. sogar umzukehren, damit nicht mit einem Verlust an Schülerinnen und Schülern ein Bedeutungsverlust der Stadt insgesamt einhergeht? D.h., dem haushaltspolitischen Nutzen stehen gesamtstädtische Entwicklungen entgegen, die diesen Schrumpfungsprozess durch einen Verlust von Steuereinnahmen zu neuen Herausforderungen werden lässt für die Sicherung und den Ausbau der Attraktivität des Standorts Koblenz.

Welche bildungspolitischen Ursachen hat der Bedeutungsverlust der Stadt Koblenz?

Bildungspolitische Entscheidungen mit Folgen

Seit Anfang der 1990er Jahre haben Eltern bzw. Sorgeberechtigte in Rheinland-Pfalz - unabhängig vom Leistungsstand ihres Kindes - am Ende der Grundschulzeit die freie Schulwahl. Die Schulwahlentscheidung zu treffen, ist aus bildungspolitischer Sicht der Landesregierung die Aufgabe elterlicher Erziehung. Ob Eltern ihr Kind dann auch gut aufgenommen wissen, hängt jedoch von der Aufnahmekapazität der weiterführenden Schulen ab. Folglich handelt es sich bei dieser Form der freien Schulwahl um ein eingeschränktes Freiheitsrecht. Das heißt: Eltern haben kein Recht auf die Wahl einer bestimmten Schule, sondern lediglich auf die Wahl zwischen zwei oder drei Schulen einer Schulart. Es ist also – ähnlich wie bei den Zugangsbeschränkungen für Studentinnen und Studenten an den Universitäten – ein Freiheitsrecht minderer Güte.

Welche Konsequenzen hat diese Einschränkung von Freiheit für das Kind?

Faktisch wird das Freiheitsrecht der Eltern durch ein begrenztes Angebot an Schulplätzen für die Schülerinnen und Schüler durch den Schulträger eingeschränkt. Wenn beispielsweise nur vier Klassen in einer Schule zur Verfügung stehen, können nicht mehr Schülerinnen und Schüler aufgenommen werden, als es die Klassenmesszahlen der Schulart zulassen. Könnte der Schulträger mehr und flexibler Schulräume anbieten, wäre eine solche Freiheitseinschränkung nicht notwendig. Alle Eltern bekämen für ihr Kind die Schule ihrer Wahl. Wenn eine Landesregierung die Ein-

schränkung der elterlichen Freiheitsrechte damit begründet, dass es doch letztlich gleichgültig sei, welche konkrete Schule sich Eltern wünschten, dann geht sie davon aus, dass alle Schulen einer Schulart in einer Stadt ein vergleichbares und damit gleichwertiges Bildungsangebot zusichern können. Diese Zusicherung wird von zwei zentralen Fakten überholt:

- a) Schulen gleicher Schulart ist es gestattet, eigene Schulprofile zu definieren. So zum Beispiel Gymnasien: Da gibt es offene und gebundene Ganztagsangebote, unterschiedliche Sprachenfolgen, MINT-Schulen, „Eliteschulen des Sports“, inklusive Schulen (Schwerpunktschulen), Schulen für Hochbegabte oder musikalisch Begabte, Schulen mit einem hohen oder einem geringeren Ausländeranteil und in einem sozialen Brennpunkt mit auffälligen oder eher unauffälligen Kindern¹ und Schulen mit unterschiedlichen Leistungskursangeboten.
- b) Schulen haben bei der Bevölkerung der Stadt oder im Umland ein hohes oder ein geringes Ansehen.

Diese Fakten haben einen erheblichen Einfluss auf das Schulwahlverhalten von Eltern. Interessanterweise geht es Eltern seltener um die Ausstattung von Schulen oder um den Zustand von Gebäuden, auch wenn natürlich der Zustand eines Gebäudes eher abweisend, ein anderer eher anziehend sein kann, was dann in den Zuständigkeitsbereich des Schulträgers fällt. Und doch: Eltern erkundigen sich nach Dingen, die nicht unmittelbar in die Zuständigkeit des Schulträgers fallen, wohl aber ihn etwas angehen sollten. Eltern wollen vor allen Dingen wissen, ob das Kind an der neuen Schule gut aufgehoben ist. Dazu zählt eine vertrauenswürdige Antwort auf die Frage, mit welcher pädagogischen – soll heißen: einfühlsamen und verständnisvollen – Haltung die Lehrerinnen und Lehrer Schülerinnen und Schülern begegnen. Schulen, in denen diese Haltung bekanntermaßen gängige Praxis ist, strahlen Vertrauen, Verantwortungsbewusstsein und Schülerorientierung aus. Sie sind bei Eltern begehrt. Die Folge ist, dass die einen Schulen den Eltern oder ihren Kindern eher zusagen, andere eben nicht. Es ist diese unterschiedliche Wertschätzung der Schulen in der öffentlichen Meinung, die bei Wegfall der Einzugsbereiche zu so unterschiedlichen Anmeldezahlen führt, dass es zu einer Umverteilung von Schülerinnen und Schülern durch die Schulaufsicht der ADD kommt.

Verantwortlichkeiten und Folgen

Natürlich sind die Zuständigkeiten zwischen Landesregierung und dem dortigen Schulministerium sowie den kommunalen Schulträgern im Schulgesetz geregelt. Der Schulträger ist für Sachausstattung, das fachlich zuständige Ministerium für die Personalausstattung und die inhaltliche Gestaltung von Schulen verantwortlich. Die Schulbehörde sorgt für die Umsetzung und Kontrolle der ministeriellen Vor- und Aufgaben. Und doch kann es einem Schulträger, seinem frei gewählten Stadtoberhaupt und einem Stadtrat, nicht gleichgültig sein, wie die Menschen über die Schulen in

¹ Privatschulen lassen sich bei Anmeldung die Schullaufbahnpflicht der Grundschulen vorlegen. Außerdem findet in der Regel ein Gespräch mit den Eltern und dem Kind statt, das aufgenommen werden soll. Beeinträchtigte Kinder werden an Privatschulen nicht aufgenommen.

ihrer Stadt reden. Die öffentliche Meinung über eine Schule ist daher eine Qualitätsaussage von besonderem Gewicht. Ob von den Schulen ein guter oder weniger guter Ruf ausgeht, bleibt nicht ohne Folgen sowohl für die Stadt als auch für ihre Beziehung zum Umland und damit zum Einzugsgebiet von Schulen. Es ist eben die Qualität der Schulen, die auch über die Qualität einer Stadt bestimmt.

Schulgründungen gehen in der Regel mit einem positiven Vertrauensschuss einher. Zwar gab es im Stadtgebiet keine Neugründung, wohl aber im Umland. Hinzu treten überschneidende Einzugsbereiche, in denen die Eltern die Wahl zwischen verschiedenen Schulstandorten haben oder Schulen mit gleichen Bildungsabschlüssen (z.B. IGS und (beruflichen) Gymnasien).

Bleiben wir bei den Neugründungen im Umland: Es ist die IGS-Emmelshausen mit ihrem Einfluss auf die Gemeinden bis Waldesch, das Gymnasium im Schulzentrum Mülheim-Kärlich mit Einfluss auf die Rheindörfer, das veränderte Profil des privaten Johannes-Gymnasiums in Lahnstein, das als Ganztagschule in offener Form anziehend ist für die rechtsrheinischen Stadtteile. Es ist aber auch die Zusammenlegung von Hauptschule und Realschule zur Realschule Plus – ein Modell, das von Eltern eher abgelehnt wird.

Überschneidungsgebiete gibt es zwischen Koblenz und Andernach, zwischen Koblenz und Montabaur/ Bad Ems sowie zwischen Koblenz und Vallendar und Höhr-Grenzhausen/ Bendorf.

Es ist eine Abstimmung mit den Füßen, die sich gegen den Schulstandort Koblenz wendet und dort eine Entwicklung eingeleitet hat, die erhebliche soziale, kulturelle, ökonomische und ökologische Folgen für die Stadt hat. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit seien nachstehend einige Entwicklungslinien aufgezählt:

- a) Ob Eltern mit schulpflichtigen Kindern Arbeitsstellen in einer Stadt annehmen, hängt auch ab von dem Ruf der Schulen. Ist beispielsweise jede Schule eine Schwerpunktschule und muss auch beeinträchtigte Kinder aufnehmen, wird die Zahl der Anmeldungen an diesen Schulen abnehmen. Die Eltern entscheiden sich sodann für eine Schule in den Mittelzentren des Einzugsbereichs. Haben Schulen einen hohen Ausländeranteil mit jungen Menschen, die noch über unzureichende Deutschkenntnisse verfügen, kommen sie für Eltern ebenfalls nicht in die engere Wahl.
- b) Ein Unternehmer wird sich gut überlegen, ob er in einen Standort investiert, der Schulen hat, an denen immer weniger Eltern ihre Kinder anmelden und sie stattdessen die Schulen im Umland besuchen lassen. Denn auch Schulen und ihr Niveau gehören zu zentralen Faktoren bei der Standortentscheidung von Unternehmern.
- c) Die Zahl der einpendelnden Schülerinnen und Schüler ist ein Indikator für die Bedeutung eines Schulstandorts. Geht sie zurück, verliert der Standort an Ansehen und damit an Bedeutung für das Umland.
- d) Erheblich rückläufige Schülerzahlen müssen von Arbeitnehmern und Arbeitgebern gleichermaßen aufmerksam verfolgt werden. Sie entscheiden mit über

den Verbleib von Arbeitsplätzen und Gewerbeansiedlungen. Mit den Schülerinnen und Schülern kommen aus dem Einzugsgebiet auch deren Eltern als Konsumenten in die Stadt. Bleiben diese aus, sinken mit den Umsätzen die Steuereinnahmen der Stadt. Und dieser Rückgang der Steuereinnahmen hat erheblichen Einfluss auf ihre Leistungsfähigkeit sowohl bei der Daseinsfürsorge als auch im Freizeit- und Kulturbereich.

- e) Ein Rückgang der allmorgendlichen Einpendler beeinflusst zwar positiv das innerstädtische Kleinklima, aber für eine aktive Umweltpolitik fehlen der Stadt die dafür notwendigen Haushaltsmittel.

Welche Konsequenzen bieten sich an?

Der gute Ruf von Schulen in Zuständigkeit eines Schulträgers ist nach alledem aus sozialen, kulturellen, ökonomischen und ökologischen Gründen ein entscheidender Standortfaktor. Sicherlich ist es richtig, dass dieser gute Ruf geprägt wird von einer optimalen sachlichen und baulichen Ausstattung durch den Schulträger. Es ist aber auch richtig, dass die pädagogische Haltung von Leitungs- und Lehrkräften an diesen Schulen die Schulwahlentscheidung der Eltern beeinflusst.

Wenn nun die Schulbehörde dafür sorgen muss, dass es durch eine gezielte Lenkung der Schülerströme von Schulen mit hohen zu jenen mit geringen Anmeldezahlen zu einer gleichmäßigen Nutzung vorhandener Kapazitäten in den Schulen kommt, dann geht es um mehr als nur eine Sachentscheidung. Denn eine solche Entscheidung ist von hoher pädagogischer Bedeutung. Es werden damit Eltern und Schülerinnen und Schüler dazu gezwungen, auf eine bewusste freie Wahl zu verzichten und womöglich eine Schule zu akzeptieren, von dessen pädagogischem Konzept sie nicht überzeugt sind. Sie befürchten, dass ihr Kind an dieser Schule womöglich weniger gut gefördert wird als an jener Schule, die sie zuerst ins Auge gefasst haben. Sie ist dann buchstäblich nur noch eine Schule zweiter Wahl. Viele Beispiele belegen es.

Ein verändertes Konzept von Schulaufsicht tut not!

Aus alledem wird deutlich, dass es einem kommunalen Schulträger ein besonderes Anliegen sein muss, wirklich gleichwertig gute Schulen auf seinem Gebiet zu unterhalten. Dazu zählt eine gute Sachausstattung. Es zählt dazu aber auch ein vergleichbares, anspruchsvolles und leistungsförderndes pädagogisches Klima in Verantwortung der Lehr- und Leitungskräfte. Die bisherige Konzeption von Schulaufsicht ist nicht hinreichend dazu imstande, diesen Anforderungen gemeinsam mit den Schulen zu genügen. Sie wurde vor vielen Jahren von der obersten Schulbehörde und den Kreisen auf die drei Bezirksregierungen übertragen und hatte zum Ziel, vergleichbarere Standards für hoheitliche Aufsichtsaufgaben zu entwickeln und anzuwenden. Aus heutiger Sicht ist dies zwar in Ansätzen gelungen. Gleichwohl fehlt der Schulaufsicht bis heute eine aufeinander abgestimmte strategische und operative Ausrichtung. Der räumliche Abstand zwischen der zentralen Schulabteilung der ADD in Trier und den vielen Schulträgern begünstigt dies. Was fehlt, ist daher eine unmittelbarere Anbindung der Schulaufsicht an die kommunalen Gebietskörperschaften, um noch wirksamer und verantwortungsvoller tätig zu werden. D.h. die Schulaufsicht

muss dort stattfinden, wo die Schulträgerschaft ihre Funktion ausübt, also als eigene Abteilung bei den Landrätinnen und Landräten in den Kreisen und den Oberbürgermeisterinnen und Oberbürgermeistern der kreisfreien Städte. Dieser regionale Bezug führt zu einer stärkeren personalen Verantwortung sowohl gegenüber den Menschen als auch gegenüber den kommunalpolitischen Gremien und der Verwaltung. Die Hauptaufgabe der Schulaufsicht wird darin bestehen, gemeinsam mit den für die Sachkosten verantwortlichen Beamtinnen und Beamten ein schlüssiges Schulentwicklungskonzept aufzubauen und für vergleichbare schulische Standards in den einzelnen Schularten der Stadt zu sorgen.

Dazu sollten zählen:

- Die Zulassung einzelner Schulen einer Schulart, die sich auf dem Weg von der teilinklusive zur inklusiven Pädagogik befinden. Sie sollten sich als Modellschulen zertifizieren lassen und über eine bestmögliche Personalausstattung verfügen.
- Ganztagschulen sollte es nur in teilgebundener oder gebundener Form geben. Damit sie auch leisten können, was sie pädagogisch und sozial versprechen, sollten die Maßstäbe für ihre Genehmigung anspruchsvoll sein.
- Je höher der Anteil von jungen Menschen mit unzureichenden Deutschkenntnissen in einer Klasse ist, desto weniger greift ein integrativer Sprachförderansatz. Da immer mehr Schulen solche Kinder haben, wird die Einrichtung von Sprachförderzentren umso dringlicher. Sie werden von Schülerinnen und Schülern jeweils ein Schuljahr zur Vermittlung von Deutsch als Zweitsprache besucht. Auf diese Weise erhalten sie solide Kenntnisse in der deutschen Sprache. Danach sind sie dazu in der Lage, dem Unterricht an einer Schule zu folgen und dort auch einen soliden Schulabschluss zu erwerben.
- Eine stärkere Koordination schulfachlicher Standards zwischen Schulen einer Schulart.
- Schulentwicklungsmaßnahmen für jene Schulen, die in den Augen der Bevölkerung anderen nachstehen (Budget für externe Schulberater als Schulmanager und weitere externe Expertinnen und Experten aus dem Management)
- Die Einforderung von jährlich vorzulegenden Qualitätsprogrammen, über die den parlamentarischen Gremien in öffentlichen Sitzungen zu berichten ist.²

² Im Rahmen des Auswahlverfahrens für neue Schulleiterinnen und Schulleitern ist eine konstruktive Benehmenserstellung mit dem Schulträger vorgesehen. In der Folge kommt es bedauerlicherweise zu keiner weiteren Begegnung zwischen dem Schulträger, der zuständigen Schulaufsicht und den Schulleiterinnen und Schulleitern. Das aber wäre wünschenswert, so dass es auf Einladung des Schulträgers zu einem regel- oder turnusmäßigen Informationsaustausch zwischen allen Schulleiterinnen und Schulleitern der Stadt über den Stand ihrer Schulentwicklung käme, an dem auch die für alle Schularten zuständigen Schulaufsichtsbeamtinnen und – beamteten teilnehmen. So könnte der Schulträger mehr als bisher eine Art Folgemitverantwortung zum Ausdruck kommen, die sich aus seiner Funktion im Rahmen der Benehmenserstellung ergibt. Die Arbeit der Schulleiterinnen und Schulleitern in einer Stadt kann und darf den städtischen Gremien nicht gleichgültig sein. Im Gegenteil, sie müssten sich brennend dafür interessieren.

Die Koordination der pädagogischen Schulaufsichten erfolgt ebenso wie die Personalversorgung weiterhin durch die ADD.

Die bildungspolitischen Maßnahmen haben als Standortfaktoren einen erheblichen Einfluss auf die Gewährleistung vergleichbarer schulischer Angebote in einem Kreis oder in kreisfreien Städten. Denn auch in den Kreisen geht es um die Entwicklung gleichwertiger Lebensverhältnisse als gleichwertige Bildungschancen. So spiegelt sich die Qualität eines städtischen Standorts auch in der Qualität seiner Schulen. Um diese Qualität zu erreichen, muss Schulpolitik mehr als bisher als ein gestalterisches Element der Kommunalpolitik verstanden werden. Nur in einem abgestimmten Zusammenwirken von Schulaufsicht, Schulträger und Schulleiterinnen und Schulleitern wird es ihr gelingen, die Attraktivität der Städte und die ihrer Schulen zu fördern!