

Beschluss des Petitionsausschusses zur Massenpetition
„Einschulungstichtag“
Petitions-Nr. 17-P-2019-08932-00

Der Petitionsausschuss hat sich über die Sach- und Rechtslage informiert.

Mit ihrer Eingabe tritt die Petentin, die von mehr als 40.000 Mitzeichnungen unterstützt worden ist, an den Gesetzgeber heran, um eine teilweise Neufassung von § 35 des Schulgesetzes NRW (SchulG NRW) zu erreichen.

Nach § 35 Abs. 1 SchulG NRW beginnt die Schulpflicht für Kinder, die bis zum Beginn des 30. September das sechste Lebensjahr vollendet haben, am 1. August desselben Kalenderjahres. Ergänzend hierzu sieht § 35 Abs. 2 SchulG vor, dass Kinder, die nach besagtem Stichtag geboren worden sind, bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen auf Antrag ihrer Eltern früher eingeschult werden können. Spiegelbildlich hierzu können schulpflichtige Kinder für ein Jahr zurückgestellt werden, wenn erhebliche gesundheitliche Gründe dies rechtfertigen, vergleiche hierzu § 35 Abs. 3 S. 1 SchulG NRW. Der Petentin erscheint die derzeit geltende Rechtslage unzureichend, da diese ihrer Ansicht nach zur Folge hat, dass Kinder unter Umständen vor Vollendung des sechsten Lebensjahres eingeschult werden. In diesem Zusammenhang befürchtet die Petentin auf lange Sicht schwerwiegende Folgen für einen nicht unerheblichen Teil dieser Kinder. Aus diesem Grund regt die Petentin an, beginnend mit dem Schuljahr 2020/2021 den Einschulungstichtag auf den 30. Juni zurückzulegen. Ergänzend hierzu regt die Petentin für Kinder, die zwischen dem 1. Juli und dem 30. September eines Kalenderjahres geboren werden, die Einführung eines Einschulungskorridors an, während dessen die Eltern die freie Entscheidung treffen dürfen, ob ihr Kind im gleichen oder darauffolgenden Jahr eingeschult werden soll.

Der Petitionsausschuss hat sich bereits in der Vergangenheit immer wieder mit Einzeleingaben beschäftigt, die eine aus Sicht der Eltern zu frühe Einschulung ihrer Kinder zum Gegenstand hatten. Nun richten sich diese und zahlreiche weitere Petitionen an den Petitionsausschuss mit dem Ziel, die geltende Rechtslage zu ändern. Der Petitionsausschuss hat daher entschieden, die Eingabe aufgrund ihrer besonderen Bedeutung gemäß Art. 41a der Landesverfassung zu behandeln und hat gemeinsam mit Vertretern des Ausschusses für Schule und Bildung, Vertretern des Ministeriums für Schule und Bildung (MSB) sowie der Petentin und weiteren Unterstützern einen Erörterungstermin durchgeführt.

Zur Begründung ihrer Eingabe trägt die Petentin vor, dass die derzeit geltende Rechtslage die frühkindliche Entwicklung von Kindern unnötig gefährde, während demgegenüber eine Rückkehr zu dem Einschulungstichtag am 30. Juni sowohl für Eltern als auch für die beteiligten Behörden ein Mehr an Planungssicherheit bedeute. In diesem Zusammenhang führt die Petentin aus, dass bereits 2006, als das Schulgesetz in diesem Punkt letztmalig geändert wurde, offenkundig gewesen sei, dass Kinder, die im Zeitpunkt der Einschulung das sechste Lebensjahr noch nicht vollendet hätten, mit der Einschulung überfordert seien, demzufolge statistisch betrachtet vermehrt unter Konzentrationsschwierigkeiten litten und letztlich schlechtere schulische Leistungen erzielten. Zudem sei in der Praxis zu beklagen, dass die für die Einschulung zuständigen Schulämter oftmals über die derzeit geltende Erlasslage nicht richtig informiert seien, Eltern nicht ausreichend über ihre Rechte informierten und mitunter gleichgelagerte Sachverhalte unterschiedlich beurteilten. Dies ginge zulasten der Eltern und ihrer Kinder. Aus diesem Grund befürwortet die Petentin eine Neuregelung des Schulgesetzes, die sich am bayrischen Schulgesetz orientiert. Insbesondere der Korridor zwischen dem 1. Juli und dem 30. September sei deswegen erforderlich, weil ein nicht unerheblicher Teil der Eltern von Kindern, die in diesem Zeitraum geboren worden seien, dazu tendierten, ihre Kinder aufgrund ihres Alters für ein weiteres Jahr zurückzustellen.

Mit dem 5. Schulrechtsänderungsgesetz (SchulRÄndG) vom 05.04.2011 wurde die 2006 beschlossene schrittweise Veränderung des Einschulungstichtags vom 30. Juni auf den 31. Dezember für den 30. September eingefroren. Schon diese Änderung wurde damit begründet, dass „eine weitere Vorverlegung des Einschulungsalters nicht der Tatsache gerecht würde, dass in diesem Alter die interpersonalen und intrapersonalen Entwicklungsunterschiede erheblich sind. Sie würde das Risiko erhöhen, dass zu viele Kinder in der Schule nicht optimal gefördert werden können“ (siehe hierzu die Begründung zum Gesetzentwurf des 5. Schulrechtsänderungsgesetzes; Drs. 15/1061 vom 11.01.2011, S. 5).

Der Petitionsausschuss ist sich dessen bewusst, dass eine bewusste und sensible Debatte und Handhabe der Regelungen mit Blick auf das Kindeswohl weiter angezeigt ist.

Das MSB führt in diesem Zusammenhang aus, dass über die Jahre statistisch gesehen zwischen 0,8 % und 2,4 % eines Schuljahrgangs zurückgestellt werden. In aller Regel würden 95 % der Anträge auf Zurückstellung positiv beschieden. Dies belegt aus Sicht des MSB, dass Bedenken der Eltern durchaus ernstgenommen würden. Für die Schuljahrgänge 2018/2019 und 2019/2020 legt das MSB entsprechende Zahlen vor:

NRW Gesamt	18/19	19/20
Anzahl der Schülerinnen und Schüler, die zum Schuljahr angemeldet werden	[...]¹	153360
Anzahl der Schulen, die ein oder mehrere Kinder zurückgestellt haben	1488	1563
Anzahl der Zurückstellungsverfahren (gesamt)	2945	3374
Anzahl der Zurückstellungen	2795	3218
Anzahl der Zurückstellungen nach Vorlage weiterer Gutachten durch die Eltern an die SL	1082	1188
Anteil der Zurückstellungsentscheidungen in Prozent	94,91	95,38

Das MSB hat in diesem Zusammenhang mitgeteilt, dass einzelne Aspekte im Zusammenhang mit dem Antrag auf Zurückstellung gemäß § 35 Abs. 3 SchulG NRW bereits in einem Runderlass im Oktober 2017 geregelt wurden.

Aufgrund der Erfahrung, dass die Erlasslage vom Oktober 2017 nicht überall hinreichend beachtet wurde bzw. sogar zum Teil unbekannt war, wurden die nachgeordneten Behörden im Nachgang hierzu nach Angaben des MSB über die Rückstellungsmöglichkeit und Vorgaben noch einmal in verschiedenen Konferenzen (Landesdezernentenkonferenz Grundschule, Austausch obere und untere Schulaufsicht Grundschule) umfassend informiert. In einem weiteren Schritt wurden die zentralen Regelungen des Erlasses in die Verwaltungsvorschriften zur Ausbildungsordnung Grundschule überführt (VVzAO-GS BASS 13-11 Nr. 1.2). Sie sind abrufbar unter <https://bass.schulwelt.de>.

¹ Für das Schuljahr 2018/2019 liegen dem Ministerium für Schule und Bildung keine Zahlen vor. Hierzu führt das Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration in seinem Bericht 17/2040 vom 07.05.2019 an den Ausschuss für Familie, Kinder und Jugend zum Thema „Auswirkungen der Zurückstellungen vom Schulbesuch gemäß § 35 Abs. 3 SchulG auf die KiTas“ aus: „Auch wenn ein unmittelbarer Vergleich zu den Vorjahren aufgrund der unterschiedlichen Systematik der Datenerhebung nicht möglich ist, lässt sich aber für das Schuljahr 2018/19 durchaus die Aussage treffen, dass der Erlass nicht zu einer ungewöhnlich hohen Anzahl an Zurückstellungen geführt hat. Aus den Amtlichen Schuldaten ergibt sich, dass der Anteil bereits einmal zurückgestellter Kinder an den Einschulungen in den Schuljahren 2011/12 bis 2018/19 zwischen 0,8 und 2,4 Prozent differierte.“

Das MSB weist darauf hin, dass mit den Verwaltungsvorschriften klargestellt wurde, dass gesundheitliche Gründe für eine Zurückstellung auch solche sein können, wegen derer nach schulärztlicher Einschätzung bei zeitgerechter Einschulung auch bei Ausschöpfen der zur Verfügung stehenden pädagogischen und strukturellen Möglichkeiten im ersten Schulbesuchsjahr eine erhebliche gesundheitliche Belastung zu befürchten ist. Daneben wurden Präzisierungen in die Verwaltungsvorschriften aufgenommen, die eine Beschleunigung des Verfahrens und eine erfolgreiche Abstimmung mit der Kindertagesstätte und der zuständigen Gesundheitsbehörde unterstützen sollen. So fordert die Schule die Eltern künftig schon bei der Anmeldung zur Abgabe einer schriftlichen Erklärung auf, ob die Zurückstellung beantragt wird. Beantragen die Eltern die Zurückstellung, so informiert die Schulleiterin oder der Schulleiter die untere Gesundheitsbehörde über die Antragstellung, unterrichtet darüber die Eltern und empfiehlt ihnen, bereits vorhandene Stellungnahmen von Fachärzten und Fachtherapeuten zur schulärztlichen Untersuchung vorzulegen und die besuchte Kindertageseinrichtung des Kindes über den Zurückstellungsantrag zu informieren. Letzteres ist von zentraler Bedeutung dafür, dass den Eltern im Falle einer Zurückstellung auch weiterhin ein KiTa-Platz zur Verfügung steht.

Ein Blick in die jeweiligen Schulgesetze anderer Bundesländer verdeutlicht, dass die Frage, wann die Einschulung erfolgen soll, unterschiedlich gehandhabt werden kann. Der Petitionsausschuss ist sich dabei bewusst, dass die Frage, ob eine Zurückstellung nach der derzeit geltenden Rechtslage erfolgen kann, stets eine Einzelfallentscheidung darstellt, die aufgrund der nicht linearen Entwicklung von Kindern auch erst verhältnismäßig kurz vor der fraglichen Einschulung getroffen werden kann. Unsicherheiten von Eltern in diesem Kontext sind daher vor dem Hintergrund der geltenden Rechtslage verständlich und nachvollziehbar. Der Petitionsausschuss weist jedoch darauf hin, dass die gegenständliche Eingabe gerade deswegen ihre Daseinsberechtigung hat, weil sie den Versuch unternimmt, genau diese Unsicherheit zu mindern bzw. vermeiden, indem den Eltern im Vorfeld der Einschulung nicht nur ein Mitspracherecht, sondern eine eigene Entscheidungsbefugnis zugestanden wird, wenn ein betroffenes Kind zwischen dem 1. Juli und dem 30. September eines Kalenderjahres geboren ist.

Der Petitionsausschuss verkennt hierbei keineswegs, dass Stichtagsregelungen stets Härten für die Betroffenen beinhalten, unabhängig davon, welchen Stichtag zur Einschulung man wählt. Die von der Petentin vorgeschlagene Korridorlösung vermag dies jedoch teilweise zu beheben. Der Petitionsausschuss vermag der Argumentation der Petentin jedenfalls insoweit zu folgen, als diese Aspekte des Kindeswohls ins Feld führt. Sollte tatsächlich durch Studien zu belegen sein, dass Kinder, die vor Vollendung des sechsten Lebensjahres eingeschult werden, im Schnitt einem erhöhten Risiko von psychologischen Erkrankungen wie etwa ADHS ausgesetzt sind und statistisch gesehen schlechtere schulische Leistungen erbringen, wäre dies bei einer möglichen Neuregelung des § 35 SchulG NRW in Betracht zu ziehen. Nach Ansicht des Petitionsausschusses sollte bei der Entscheidung hierüber in jedem Fall das Kindeswohl von besonderem Gewicht sein. Dabei verkennt der Petitionsausschuss keineswegs, dass Stichtagsregelungen jedweder Art für die Organisation des Schulbetriebs unabdingbar sind. Dies gilt insbesondere mit Blick auf die Bedarfsplanung, die den Stellenkegel für jede Schule individuell errechnet und die zurecht verlässlich von Eltern eingefordert wird. Wäre von einer erhöhten Zahl von Rückstellungen auszugehen, wären Auswirkungen auf Grundschulen, aber auch auf Kindertagesstätten zu berücksichtigen.

Die von der Petentin geforderte Neuregelung des SchulG NRW kann jedenfalls nicht durch einen Beschluss des Petitionsausschusses erreicht werden. Aus diesem Grund überweist der Petitionsausschuss die Eingabe als Material an den fachlich zuständigen Ausschuss für Schule und Bildung. Der Petitionsausschuss weist diesbezüglich noch einmal darauf hin, dass in jedem Fall eine Einschulung nur dann erfolgt, wenn dies aus schulärztlicher Sicht befürwortet werden kann. Auch nach derzeit geltender Rechtslage steht den Eltern ein Mitspracherecht zu, indem betroffene Eltern einen Antrag auf Zurückstellung stellen können. Die in diesem Zusammenhang zu beachtende Erlasslage, die offensichtlich Eingang in die allgemeinen Verwaltungsvorschriften gefunden hat, gewährleistet die bestehenden Rechte betroffener Eltern.

Die Wirkung der präzisierten Erlasslage und intensivierten Information muss aus Sicht des Petitionsausschusses überprüft werden. Der Petitionsausschuss unterstreicht, dass etwa 95 % der Anträge auf Zurückstellung positiv beschieden werden. Diese hohe Quote belegt zur Überzeugung des Petitionsausschusses, dass das vorhandene Verfahren dem Grunde nach funktioniert. Gleichzeitig ist die vorhandene gesetzliche Regelung jedoch mit einem nicht unerheblichen Aufwand nicht nur für die betroffenen Eltern, sondern auch die zuständigen Behörden verbunden, weswegen aus Sicht des Petitionsausschusses gerade dieser Umstand für eine Vereinfachung des Verfahrens und mithin eine Überarbeitung von § 35 SchulG NRW im Sinne der gegenständlichen Petition sprechen könnte.

Der Petitionsausschuss dankt der Petentin, ihren Unterstützern, den Vertretern des Ausschusses für Schule und Bildung sowie dem Schulministerium gleichermaßen für eine faire und sehr sachliche Diskussion der gegensätzlichen Positionen.