

## AUFsätze

*Hermann Budde/Klaus-Detlef Hanßen***Schulentwicklungsplanung im Zeichen des Schülerzahlenrückgangs in den ostdeutschen Bundesländern**

Die Schulentwicklungsplanung soll die planerische Grundlage für ein möglichst wohnungsnahe und alle Bildungsgänge umfassendes Schulangebot schaffen. In allen Landesteilen soll ein gleichwertiges und regional ausgewogenes Angebot schulischer Bildungsgänge vorhanden sein. Die Ziele der Raumordnung und Landesplanung sind insbesondere bei der Zuordnung der Schulangebote zur zentralörtlichen Gliederung des Landes zu beachten. In nahezu ähnlichen Worten<sup>1</sup> beschreiben die Schulgesetze aller ostdeutschen Länder das Zielsystem der Schulentwicklungsplanung. Sie wird als pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe den Landkreisen und kreisfreien Städten zugeordnet. Soweit die Träger der Schulentwicklungsplanung nicht selbst Schulträger sind, besteht die Pflicht zur Benehmensherstellung mit den kreisangehörigen Schulträgern; hinzu kommt die Verpflichtung zur Abstimmung der Pläne mit benachbarten Landkreisen und kreisfreien Städten. Um ihre Wirksamkeit zu entfalten, bedürfen die Schulentwicklungspläne der Genehmigung durch das für Schule zuständige Ministerium bzw. der obersten Schulaufsichtsbehörde.

Dies ist in wenigen Worten die Aufgabe, die der Schulentwicklungs- bzw. Schulnetzplanung zugewiesen wird. Damit ist sie die mittel- bis langfristig angelegte Fachplanung, die als eine der ersten und in einem umfassenden Sinne die dramatischen demografischen Entwicklungen verarbeiten muss. Angesichts einer langfristig dauerhaften Halbierung der Schülerzahlen bedeutet dies eine vollständige Restrukturierung der regionalen Schulstandortsysteme, die nach der Wende zu Beginn der neunziger Jahre entstanden sind.

In diesem Beitrag wird versucht, die Genese der rechtlichen Rahmenbedingungen und der wichtigen planerischen Parameter nachzuzeichnen und erkennbare Entwicklungstendenzen an Hand von Länderbeispielen zu beschreiben.

**1 Die Verankerung und die Aufgaben der Schulentwicklungsplanung in den Schulgesetzen der ostdeutschen Bundesländer**

Die nach der politischen Wende in den ostdeutschen Bundesländern entstehenden Schulgesetze widmeten dem Thema Schulentwicklungsplanung keine besondere Aufmerksamkeit. Entsprechende Bestimmungen finden sich zunächst nur in den Ländern Brandenburg und Sachsen-Anhalt<sup>2</sup>.

Im Mittelpunkt des Interesses standen die Bildungsziele und Lehrpläne, aber auch der Schulaufbau. Lange wurde über Schulformen gestritten und, wie es sich für ein föderatives System

<sup>1</sup> Hier wurde § 102 des Brandenburgischen Schulgesetzes vom 12. April 1996 zitiert.

<sup>2</sup> Vgl. Budde, H., Diskussionsbericht über die Entwicklung des Schulrechts in den neuen Bundesländern, hier: Schulträgerschaft, Schulfinanzierung und Schulentwicklungsplanung, RdJB 1991, S. 301 ff.

gehört, das Ergebnis war bunt. Dreigliedrig in Mecklenburg-Vorpommern, ebenso in Brandenburg, dort aber ohne die Hauptschule, zweigliedrig in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen<sup>3</sup>. Viergliedrig in Berlin, wo das für den Westteil geltende Recht auf den Ostteil erstreckt wurde. Selbst bei identischer Schulform wählten die Parlamente oder die Landesregierungen unterschiedliche Bezeichnungen, nämlich Mittelschule, Sekundarschule und Regelschule.

Ähnlich bunt waren die Entscheidungen bei der Zuordnung der Schulträgerschaft. Dabei spielten die Regelungen in den jeweiligen Partner-Ländern eine wesentliche Rolle<sup>4</sup>. Während Thüringen die Zuständigkeit grundsätzlich bei den Landkreisen und kreisfreien Städten festlegte, galten für die übrigen Flächenländer Mischsysteme. Sachsen-Anhalt gab lediglich die Grundschulen in die Trägerschaft der Gemeinden, Sachsen grundsätzlich die allgemeinbildenden Schulen insgesamt, die Förderschulen aber auch in die Trägerschaft der Landkreise und kreisfreien Städte. Brandenburg gab die Förderschulen generell den Landkreisen und kreisfreien Städten und Mecklenburg-Vorpommern auch die Gymnasien<sup>5</sup>.

Die genannten Entscheidungen haben inzwischen wegen des dramatischen Schülerzahlenrückgangs die Aufgabe der Schulentwicklungsplanung in den Ländern erleichtert oder erschwert. Vereinfacht kann man sagen, dass der Schülerzahlenrückgang umso schwerer zu bewältigen ist je höher die Zahl von Schulformen und je gemischter die Zuständigkeit für die Schulträgerschaft ist.

Die Schulentwicklungsplanung war, wie bereits erwähnt, zu Beginn nur in zwei Ländern Gegenstand der Gesetzgebung. Es handelt sich nicht um eine Materie, die gesetzlich geregelt sein muss. So enthält auch der Musterentwurf der Schulrechtskommission des Deutschen Juristentages aus dem Jahre 1980<sup>6</sup> keine entsprechenden Bestimmungen. Es ist aber inzwischen allgemein anerkannt, dass es einer solchen Planung bedarf, und so finden sich inzwischen in der überwiegenden Zahl der Länder Regelungen, die allerdings die Akzente unterschiedlich setzen. Schulentwicklungsplanung ist vorrangig Aufgabe der Kommunen. Sie wird aber der Mitwirkung der Landesregierungen unterworfen.

Das Thema Schülerzahlenrückgang war nicht neu für den Gesetzgeber der westlichen Bundesländer und deshalb finden sich auch in den ersten Gesetzen in den östlichen Bundesländern durchaus Regelungen, die auf diesen Sachverhalt eine Antwort geben. In § 52 des Ersten Schulreformgesetzes für das Land Brandenburg<sup>7</sup> wird z.B. zwischen der Errichtung und der Fortführung von Schulen unterschieden. Musste bei der Errichtung von Schulen die Mindestzügigkeit bei 25 Schülerinnen und Schülern je Klasse für wenigstens fünf Jahre gesichert sein, so galten für die Fortführung von Schulen und für die Klassenbildung lediglich Mindestfrequenzen, die je nach Schulform unter der Richtfrequenz von 25 Schülern je Klasse lagen. Selbst Unterschreitungen dieser Mindestfrequenzen konnten im ländlichen Bereich im Einzelfall genehmigt werden, bei der in Brandenburg sechsjährigen Grundschule reichten sogar drei aufsteigende Klassen aus<sup>8</sup>.

<sup>3</sup> Siehe auch Hanßen, K.-D., Zur Entwicklung der Schulgesetzgebung in den neuen Bundesländern, hier: Brandenburg, RdJB 1991, S. 280 (282).

<sup>4</sup> Dazu Anders, S., Die Schulgesetzgebung der neuen Bundesländer, Weinheim und München 1995, S. 156

<sup>5</sup> Übersicht bei Budde, a.a.O., S. 306 f.

<sup>6</sup> Abgedruckt in RdJB 1981, S. 224 ff.

<sup>7</sup> In der Fassung der Bekanntmachung vom 1. Juli 1992, GVBl. I S. 258.

<sup>8</sup> Eine Kommentierung dazu findet sich bei Jehkul/Belkner/Allmann, Erstes Schulreformgesetz für das Land Brandenburg, Textsammlung und Kommentar, Rn. 10 ff. zu § 52.

Demgegenüber wurde in § 24 des Schulgesetzes für den Freistaat Sachsen<sup>9</sup> Einrichtung und Aufhebung von Schulen lediglich dem öffentlichen Bedürfnis unterworfen. Bei nicht mehr bestehendem Bedürfnis für die Fortführung konnte und kann der Freistaat seine Mitwirkung an der Unterhaltung widerrufen<sup>10</sup>.

Neu war für die östlichen Bundesländer die Verteilung der Zuständigkeiten auf Kommunen und Land. Was in Literatur und Rechtsprechung so anschaulich mit „Kondominium“<sup>11</sup> bezeichnet wird, das Zusammenwirken von Kommunen und Land, ist bei der Schulorganisation, also Schulentwicklungsplanung sowie Errichtung, Änderung und Auflösung von Schulen stets ein konfliktgeneigter Bereich. So kann das Land die Einrichtung von Klassen untersagen, ohne dass damit die Schule selbst aufgelöst wird. Für den Schulträger wird damit aber häufig ein erster Schritt zur Auflösung getan, und er wird eine solche Entscheidung als Eingriff in seine Zuständigkeit hinsichtlich der Fortführung einer Schule verstehen. Wehren kann sich der Schulträger dagegen vor den Verwaltungsgerichten. Grundsätzlich gilt jedoch, dass es dem Staat und nicht dem Schulträger aufgegeben ist, die Schulorganisation und die zentralen Inhalte eines Schulsystems zu bestimmen. Dabei gehört zu den Befugnissen des Staates auch die Möglichkeit, auf Errichtung, Änderung und Aufhebung einzelner öffentlicher Schulen einzuwirken<sup>12</sup>.

## 2 Ausgewählte Rahmendaten der demografischen Entwicklung

Im Frühsommer des Jahres 2004 legte das Berlin Institut unter dem Titel „Deutschland 2020“ eine Studie zur demografischen Zukunft Deutschlands vor<sup>13</sup>. Stark zugespitzt finden sich dabei Kurzcharakteristika für die ostdeutschen Bundesländer:

- Mecklenburg-Vorpommern: das wichtigste Kapital sind die Leere und Landschaft,
- Sachsen: in Leipzig und Dresden ziehen neue Industrien ein, in die Oberlausitz die Wölfe,
- Thüringen: Massenabwanderung aus dem High-Tech-Land der DDR,
- Sachsen-Anhalt: kein Bundesland hat nach der Wende größere Verwerfungen erfahren.
- Nur zu Brandenburg findet sich ein kleiner Hoffnungsschimmer: die Probleme der Hauptstadt werden zum Segen für das Umland.

Beim Blick auf einige Kerndaten der demografischen Entwicklung fällt zunächst der deutliche Rückgang der Bevölkerungszahlen auf: Mit Ausnahme Brandenburgs, dessen Bevölkerungszahl von 1990 bis 2003 stabil geblieben ist, haben alle ostdeutschen Flächenländer etwa zehn Prozent ihrer Bevölkerung verloren (vgl. Tab. 1).

<sup>9</sup> Vom 3. Juli 1991, GVBl. S. 213.

<sup>10</sup> Die Regelung gilt fort. Zur Problematik des Begriffes „öffentliches Bedürfnis“ vgl. *Anders*, a.a.O., S. 289.

<sup>11</sup> Vgl. OVG Münster, Urteil vom 08.01.1964 – III A 1151/61, DVBl. 1964, S. 680; so auch *Köller*, Kommunalisierung der Schulaufsicht?, in diesem Heft, S. 27.

<sup>12</sup> Vgl. OVG Brandenburg, Beschluss vom 30.07.1997 – 1 B 83/97, unter Berufung auf BVerfGE 26, 228 (238); vgl. auch *Burghardt, T.*, Ohne Schüler keine Klassen und ohne Klassen keine Schule, Neue Praxis der Schulleitung, Berlin 2004, B 2.7.

<sup>13</sup> Vgl. Berlin Institut für Weltbevölkerung und globale Entwicklung (HG.): Deutschland 2020 – die demografische Zukunft der Nation, Berlin 2004.

Tab. 1:

Entwicklung der Bevölkerung in den ostdeutschen Flächenländern in den Jahren 1990 bis 2003

Jahr	Mecklenburg- Vorpommern	Brandenburg	Sachsen- Anhalt	Thüringen	Sachsen	Summe
1990	1.906.678	2.589.371	2.873.957	2.599.747	4.775.914	14.745.667
1995	1.823.084	2.542.042	2.738.928	2.503.785	4.566.603	14.174.442
2000	1.775.703	2.601.962	2.615.375	2.431.255	4.425.581	13.849.876
2003	1.733.172	2.573.252	2.525.314	2.375.339	4.321.112	13.528.189
Veränderung						
2003/1990	90,90 %	99,38 %	87,87 %	91,37 %	90,48 %	91,74 %

Quellen: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen: Demographischer Wandel in Sachsen, Tagungsunterlagen für den Demographiegipfel am 21. April 2004, S. 60.

In der Summe leben hier Ende 2003 etwa 1.2 Mio Menschen weniger als Ende 1990. Dies ist mehr als die Einwohnerzahl des Saarlandes.

Diese Bevölkerungsverluste haben zwei Komponenten: Sie sind zum einen Ergebnis der natürlichen Bevölkerungsentwicklung, d.h. eines negativen Verhältnisses von Geborenen zu Gestorbenen und sie resultieren zum anderen aus negativen Wanderungssalden. Eine umfassende Untersuchung des Statistischen Landesamtes für den Freistaat Sachsen belegt, dass etwa 60 Prozent der Einwohnerverluste dem erstgenannten Faktor zuzuordnen sind und etwa 40 Prozent auf räumliche Bevölkerungsbewegungen zurückgehen<sup>14</sup>.

Beide Faktoren der Bevölkerungsentwicklung sind für die Schulentwicklungsplanung von Bedeutung. Die Zahl der Geburten ging in den fünf ostdeutschen Flächenländern von rd. 152.300 im Jahr 1990 auf rd. 72.000 im Jahr 1995 zurück; danach setzte ein langsamer Wiederanstieg ein, so dass die Zahl der Geburten im Jahr 2000 bei rd. 96.000 und im Jahr 2003 bei rd. 91.000 lag (vgl. Tab. 2).

Tab. 2:

Entwicklung der Zahl der Geburten in den ostdeutschen Flächenländern in den Jahren 1990 bis 2003

Jahr	Mecklenburg- Vorpommern	Brandenburg	Sachsen- Anhalt	Thüringen	Sachsen	Summe
1990	12.706	29.238	31.837	28.780	49.774	152.335
1995	6.113	13.494	14.568	13.788	24.004	71.967
2000	8.083	18.444	18.723	17.577	33.139	95.966
2003	7.872	17.970	16.889	16.911	31.472	91.114
Veränderung						
2003/1990	61,95 %	61,46 %	53,05 %	58,76 %	63,23 %	59,81 %

Quelle: eigene Zusammenstellung nach Daten der Statistischen Landesämter.

<sup>14</sup> Vgl. Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen: Regionalisierte Sächsische Wanderungsanalyse 2002 sowie Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen: Demographischer Wandel in Sachsen, Tagungsunterlagen für den Demographiegipfel am 21. April 2004, Dresden 2004.

Auffällig ist, dass in allen ostdeutschen Bundesländern mit dem Jahr 2000 der Anstieg der Geburten endete und seitdem wieder ein – wenn auch geringer Rückgang – zu verzeichnen ist. Diese dünnen Geburtenjahrgänge aus der ersten Hälfte der neunziger Jahre wachsen seit dem Ende der neunziger Jahre zeitversetzt in das Schulsystem hinein. Als Altersgruppe der 6- bis unter 10-jährigen Wohnbevölkerung haben sie die Primarstufe (Klassenstufen 1 bis 4) bereits durchlaufen. Als 10- bis unter 16-Jährige bestimmen sie gegenwärtig die Rahmenbedingungen der Schulentwicklungsplanung für die Sekundarstufe I. Bereits jetzt ist klar absehbar, dass in etwa vier Jahren das berufliche Schulsystem und die gymnasialen Oberstufen dramatische Schülerzahlenverluste erleiden werden.

Die Wanderungsbewegungen schlagen dagegen nicht so direkt auf das Schulsystem durch; vielmehr entfalten sie ihre Bedeutung eher in einer mittelfristigen Sichtweise. Die höchste Mobilität bei den Fortzügen zeigt sich dabei in der Altersgruppe der 18- bis 25-Jährigen. Ihre Wanderungsmotive sind von den besseren Ausbildungs- und Arbeitsmöglichkeiten in den alten Bundesländern geprägt. Stellten unmittelbar nach der Wende und in der ersten Hälfte der neunziger Jahre Männer einen überproportionalen Anteil an den Fortzügen, so hat sich seit einigen Jahren dies deutlich gewandelt. Nunmehr stellen junge Frauen den größeren Anteil an den Fortziehenden. Besonders dramatisch hat sich diese Entwicklung in Mecklenburg-Vorpommern zugespitzt<sup>15</sup>: Im Jahr 2003 stellt die Altersgruppe der 20- bis unter 25-Jährigen 60 Prozent des Gesamtwanderungsverlustes und in der Altersgruppe der 18- bis unter 21-Jährigen lag das Verhältnis von Männern zu Frauen bei 1 : 3. Unabhängig von den Geschlechterproportionen der räumlichen Bevölkerungsbewegung fallen damit erhebliche Teile der künftigen Elterngeneration aus; sie werden sich ihre Lebensperspektive in den alten Bundesländern aufbauen und ihre Kinder werden dort die Schulen besuchen.

Schließlich sind noch kleinräumige regionale Auswirkungen der Wanderungen in allen ostdeutschen Bundesländern von Bedeutung: Bis auf wenige Ausnahmen sind die kreisfreien Städte und größeren kreisangehörigen Gemeinden die großen Verlierer dieser Bevölkerungsentwicklung. Einen negativen Spitzenplatz nimmt hier die Stadt Hoyerswerda in Sachsen ein, die seit 1990 37 Prozent ihrer Einwohner verloren hat. Aber auch die Städte Görlitz, Chemnitz und Zwickau verzeichnen im gleichen Zeitraum Verluste von 20 bis 25 Prozent. Etwa in der gleichen Größenordnung bewegen sich die Einwohnerverluste der Städte Greifswald, Neubrandenburg, Rostock und Schwerin in Mecklenburg-Vorpommern. Gewinner sind hier in der Regel die umliegenden Landkreise, denn hier vollzieht sich ein Prozess der Suburbanisierung wie er spätestens seit den siebziger Jahren in den alten Bundesländern bekannt ist. Die zweite große Gruppe regionaler Verlierer sind die ländlich peripheren dünn besiedelten Landkreise mit kaum entwickelten regionalökonomischen Strukturen und daraus resultierenden geringen Erwerbsmöglichkeiten und hoher Arbeitslosigkeit.

Die Ergebnisse von Modellrechnung zur künftigen Bevölkerungsentwicklung sind unter Parametern, die derart stark von Strukturbrüchen gekennzeichnet sind, mit gewissen Vorbehalten zu bewerten. Methodisch entstehen deshalb in der Regel aus den unterschiedlichen Annahmen zur Lebenserwartung, zur Entwicklung von Außenwanderungen oder zur Geburtenhäufigkeit verschiedene Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung. So entwickelt die 10. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes vom Juni 2003<sup>16</sup> insgesamt neun solcher Szenarien. Aktuelle Prognosen für die Länder Sachsen und Brandenburg belegen eine hohe Stabilität der Wohnbevölkerung in den Altersgruppen der 6- bis unter 10-Jährigen und der 10- bis unter 16-Jährigen im Zeitraum vom Jahr 2005 bis zum Jahr 2020 (vgl. Tab. 3).

<sup>15</sup> Vgl. Statistisches Landesamt Mecklenburg-Vorpommern: Bevölkerungsentwicklung, in: Statistische Hefte, 1. Jahrgang, 2004, Sonderheft 1, S. 4 ff.

<sup>16</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt: Bevölkerung Deutschlands bis 2050, 10. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Presseexemplar, Wiesbaden 2003.

Tab. 3: Modellrechnungen zur Entwicklung der Bevölkerung im Schulalter für Sachsen und Brandenburg

Jahr	Sachsen		Brandenburg	
	Altersgruppe 6- unter 10	Altersgruppe 10- unter 16	Altersgruppe 6- unter 10	Altersgruppe 10- unter 16
1990	245.9	351.3	149.3	204.1
1995	224.5	358.6	139.2	225.7
2000	104.6	330.1	65.9	216.9
2005	113.6	175.2	74.0	114.8
2010	120.4	166.1	75.1	112.0
2015	119.4	178.3	73.3	116.0
2020	114.3	177.1	74.1	113.1

Quellen:

Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen: Demographischer Wandel in Sachsen, Tagungsunterlagen für den Demographiegipfel am 21. April 2004, S. 60 ff.

Landesbetrieb für Datenverarbeitung und Statistik Land Brandenburg und Landesumweltamt Brandenburg: Bevölkerungsprognose des Landes Brandenburg für den Zeitraum 2002–2020, Potsdam 2003.

In Sachsen wird die den Klassenstufen 1 bis 4 zugeordnete Altersgruppe von rd. 105.000 im Jahr 2000 auf rd. 120.000 im Jahr 2010 ansteigen und danach bis zum Jahr 2020 in einer eher optimistischen Variante auf rd. 114.000 und in einer eher pessimistischen Variante auf rd. 110.000 zurückgehen. In beiden Varianten liegen die Werte bis zum Jahr 2020 deutlich über dem Ist-Wert des Jahres 2000. In der Grundfigur ähnlich stellt sich die Entwicklung dieser Altersgruppe im Land Brandenburg dar. Einem Anstieg von knapp 66.000 im Jahr 2000 auf rd. 75.000 im Jahr 2010 steht ein geringfügiger Rückgang auf 74.000 im Endjahr 2020 der Prognose gegenüber.

In der Altersgruppe, die den Klassenstufen 5 bis 10 zuzuordnen ist, wird der niedrigste Stand in den Jahren 2006 bis 2008 zu erwarten sein. Bei einem Vergleich der Eckjahre liegen in Sachsen die Zahlenwerte dieser Altersgruppe im Jahr 2010 mit rd. 166.000 nahezu genau bei der Hälfte des Wertes des Jahres 2000. Je nach Prognosevariante wird danach von einem leichten Wiederanstieg auf rd. 173.000 bzw. 177.000 ausgegangen. Auch in dieser Altersgruppe sind die Veränderungen in Brandenburg deutlich geringer: Auch hier findet sich der starke Rückgang von rd. 217.000 auf rd. 112.000 zwischen den Jahren 2000 und 2010. Der Wert des Jahres 2020 differiert mit rd. 113.000 aber kaum von dem des Jahres 2010.

Erst einige Jahre nach dem Ende dieses Prognosehorizontes setzt das ein, was in demografischen Studien als „Echoeffekt“ bezeichnet wird. Etwa um das Jahr 2020 werden die dünnen Geburtenjahrgänge der frühen neunziger Jahre ihrerseits in das Elteralter hineinwachsen und die Geburtenzahl wird erneut deutlich zurückgehen.

Die aktuelle Verschärfung der demografischen Entwicklung aufgrund der zum Ende der neunziger Jahre wieder einsetzenden Abwanderung der Bevölkerung aus den neuen Ländern wird deutlich, wenn man die Ergebnisse der beiden Modellrechnungen zu den Altersgruppen

der Schulbevölkerung gegenüber stellt (vgl. Tab. 4), die in den Ländern auf der Basis der 9. bzw. der 10. koordinierten Bevölkerungsvorausschätzung erarbeitet wurden.

Tab. 4:  
Modellrechnungen zur Entwicklung der Bevölkerung im Schulalter in den neuen Ländern

Jahr	Altersgruppe 6- unter 10		Altersgruppe 10- unter 15	
	Basisjahr 2000	Basisjahr 2003	Basisjahr 2000	Basisjahr 2003
1990	954,5		1140,9	
1995	895,3		1174,8	
2000	448,1	<i>446,9</i>	1087,9	<i>1082,5</i>
2005	490,4	<i>476,9</i>	557,8	<i>544,8</i>
2010	536,1	<i>494,1</i>	629,4	<i>600,7</i>
2015	574,5	<i>506,1</i>	690,0	<i>614,6</i>
2020	574,2	<i>509,5</i>	738,7	<i>636,2</i>

Quellen:

Kultusministerkonferenz: Vorausberechnung der Schüler- und Absolventenzahlen 2000 bis 2020, Statistische Veröffentlichung Nr. 162 – August 2002, Bonn 2002, S. 35 ff.

Für die kursiv gesetzten Werte: Kultusministerkonferenz: Vorausberechnung der Schüler- und Absolventenzahlen 2003 bis 2020, internes nicht veröffentlichtes Arbeitsmaterial, Bonn 2004.

Zwischen beiden Modellrechnungen – publiziert im Juli 2000 bzw. im Juni 2003 – liegen dabei nur drei Jahre. Auf der Basis der aktuellen Datenlage kommen die neuen Länder zu der Einschätzung, dass die Altersgruppe der 6- bis unter 10-Jährigen und der 10- bis unter 15-Jährigen über den gesamten Zeitraum von 2000 bis 2020 deutlich unter den nur drei Jahre früher errechneten Werten liegen wird. Für die Jahre 2015 und 2020 wurden die Werte noch einmal um gut 10 Prozent nach unten korrigiert.

Auf der Grundlage dieser Daten und der Schülerzahlen des Jahres 2000 hat das Sekretariat der Kultusministerkonferenz eine Vorausberechnung der Schüler- und Absolventenzahlen bis zum Jahr 2020 im Sommer 2002 vorgelegt (vgl. Tab. 5).

Tab. 5: Vorausberechnung der Schülerzahlen bis zum Jahr 2020 für die neuen Länder

Jahr	Primarbereich		Sekundarbereich I		Sekundarbereich II	
	Klassen 1–4		Klassen 5–10			
1995	885		1327		687	
2000	494		1255		771	
2005	470	<i>472</i>	775	<i>751</i>	751	<i>746</i>
2010	505	<i>486</i>	681	<i>655</i>	442	<i>417</i>
2015	548	<i>498</i>	744	<i>691</i>	454	<i>411</i>
2020	553	<i>495</i>	802	<i>707</i>	478	<i>418</i>

Quellen: Kultusministerkonferenz: Vorausberechnung der Schüler- und Absolventenzahlen 2000 bis 2020, Statistische Veröffentlichung Nr. 162 – August 2002, Bonn 2002, S. 35 ff

für die kursiv gesetzten Werte: Kultusministerkonferenz: Vorausberechnung der Schüler- und Absolventenzahlen 2003 bis 2020, internes nicht veröffentlichtes Arbeitsmaterial

Diese Übersicht zeigt, dass in den Jahren 2001 bis 2003 der niedrigste Stand der Schülerzahlen im Primarbereich (Klassen 1 bis 4) mit Werten zwischen 418.000 und 428.000 erreicht wurde. Die kommenden Jahre sind bis zum Ende des Prognosezeitraums von einem kontinuierlichen langsamen Wiederanstieg auf rd. 550.000 Schüler gekennzeichnet. Zeitversetzt vollzieht sich eine ähnliche Entwicklungsfigur bei den Schülerzahlen des Sekundarbereichs I. Hier finden sich die niedrigsten Zahlenwerte mit rd. 650.000 Schülern in den Jahren 2007 und 2008. Auch hier folgt ein Anstieg, der im Endjahr 2020 der Prognose zu rd. 800.000 Schülern führt. Interne Arbeitsmaterialien der Kultusministerkonferenz deuten darauf hin, dass auch diese Werte aufgrund der neuen Einschätzungen zur Bevölkerungsentwicklung für die Jahre 2015 und 2020 um gut zehn Prozent reduziert werden müssen.

Im Gegensatz dazu haben die Schülerzahlen in den Bildungsgängen des Sekundarbereichs II mit rd. 770.000 in den Jahren zwischen 1998 und 2003 ihre höchsten Stände erreicht. Geburtenstarke Altersjahrgänge aus der zweiten Hälfte der achtziger Jahre stellen als heute 16- bis unter 20-jährige Altersgruppe der Bevölkerung hier die Schülerschaft. Ab dem Jahr 2007 wird auch in dieser Stufe des Schulsystems der Einbruch der Schülerzahlen die Rahmendaten für die Schulentwicklungsplanung bestimmen und zu einer Schülerzahl von nur noch knapp 420.000 in Jahren 2011 und 2012 führen. Auch hier sind für die Jahre mit den niedrigsten Schülerzahlen Korrekturen der Prognosewerte auf etwa 380.000 Schülern im Sekundarbereich II zu erwarten.

In einer ersten Bewertung kann man mit Blick auf die Schulentwicklungs- bzw. Schulnetzplanung resümieren, dass gegenwärtig die Anpassung der Schulstandortsysteme in der Sekundarstufe I im Zentrum der Überlegungen steht. Für die Grundschulen kann dagegen dieser Prozess als weitgehend abgeschlossen betrachtet werden.

### 3 Anpassung der rechtlichen Rahmenbedingungen an veränderte Schülerzahlen

Am Beispiel der Gesetzgebung im Land Brandenburg ist bereits aufgezeigt worden, dass die Möglichkeit sinkender Schülerzahlen und die damit verbundenen Konsequenzen für das Schulnetz bereits 1991 im Blick des Gesetzgebers lag. Im Verlauf der Jahre wurde das Problem aber deutlicher und spätestens mit dem ersten „dünnen“ Jahrgang in der Grundschule war es für jeden greifbar.

Die Schulentwicklungsplanung ist das Instrument, vorausschauend auf die Änderungen zu reagieren. Alle Schulgesetze nahmen entsprechende Bestimmungen auf, die z.T. unterhalb der Gesetzesebene näher ausgeführt wurden. Das Brandenburgische Schulgesetz vom 12. April 1996 formuliert in § 102 u.a., dass die Schulentwicklungsplanung die planerische Grundlage für ein möglichst wohnungsnahes und alle Bildungsgänge umfassendes Schulangebot und den Planungsrahmen für einen zweckentsprechenden Schulbau schaffen soll.

Von Bedeutung ist, wer die Aufgabe der Schulentwicklungsplanung erhält. Da es sich um Errichtung, Fortführung, Änderung oder Auflösung von Schulen handelt, liegt es nahe, die Aufgabe den Kommunen zu übertragen. Da die Planung jedoch erheblichen Einfluss auf den Landeshaushalt haben kann, insbesondere was die Stellenpläne anbelangt, gibt es Beteiligungsrechte des Landes. In der Regel bedürfen die Pläne der Genehmigung des zuständigen Ministeriums.

Ebenso wie bei der Schulträgerschaft ist die Zuständigkeit auf der kommunalen Ebene bei der Schulentwicklungsplanung unterschiedlich geregelt. Mehrere Länder haben die Zuständigkeit den Landkreisen und kreisfreien Städten zugeordnet. Eine solche Zuordnung ist unabhängig



von den Zuständigkeiten bei der Errichtung sinnvoll, weil sie Planungsregionen schafft und die bisweilen widerstreitenden Interessen einzelner Schulträger in Übereinstimmung bringen kann. Eine entsprechende Regelung in § 102 Abs. 4 des Brandenburgischen Schulgesetzes wurde allerdings durch das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg aufgehoben mit der Maßgabe, auch kreisangehörigen Schulträgern Planungsrechte einzuräumen<sup>17</sup>. Es handelt sich um eine fragwürdige Entscheidung und dieses umso mehr, als entsprechende Regelungen in den Ländern Hessen, Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Thüringen bestehen und auch Sachsen in dem nachträglich eingefügten § 23 a des dortigen Schulgesetzes die Schulnetzplanung den Landkreisen und kreisfreien Städten übertragen hat.

Die Planungskompetenz der Gemeinden ist allerdings auch im Land Brandenburg auf das jeweilige Gemeindegebiet begrenzt. Schülerinnen und Schüler, die im Einzugsbereich einer nicht dort belegenen Schule dürfen nicht einbezogen werden. Für überörtliche Belange fehlt einer Gemeinde die Planungskompetenz<sup>18</sup>.

Eine Reaktion auf gesunkene Schülerzahlen hat zu Vorschriften geführt, die eine Fortführung von Schulen ermöglichen, auch wenn die Vorgaben für eine Errichtung von Schulen nicht mehr eingehalten werden. So sah bereits das Erste Schulreformgesetz in Brandenburg die Möglichkeit vor, die Unterschreitung von Mindestfrequenzen zu genehmigen. Dabei wurden Klassenbildung und Fortführung von Schulen nicht unterschieden.

Das Brandenburgische Schulgesetz vom 12. April 1996 trennt Klassenbildung als Aufgabe der Schule und der Schulbehörden und Fortführung, Änderung oder Auflösung von Schulen als Aufgabe des Schulträgers. Für die Klassenbildung kommt es zunächst auf die Zügigkeit einer Schule an. Sie wird ferner, bezogen auf die einzelne Klasse, durch Richtwerte und Bandbreiten gesteuert. In jährlichen Verwaltungsvorschriften des Ministeriums<sup>19</sup> über die Unterrichtsorganisation werden die Werte festgelegt und damit maßgeblich für die Entscheidungen der Schulen und der Schulbehörden. Abweichungen bedürfen in bestimmten Fällen der Zustimmung der Schulbehörden. Werden Klassen nicht gebildet, so hat dieses nicht automatisch die Auflösung der Schule zur Folge.

Die Mindestzügigkeit wird in den Ländern unterschiedlich geregelt. Im Land Brandenburg müssen Schulen der Sekundarstufe I mindestens zweizügig sein. Im Hinblick auf den Schülerzahlenrückgang ist vielfach gefordert worden, auch einzügige Schulen zuzulassen. Mit dieser Frage hat sich eine von der Landesregierung Brandenburg eingesetzte Regierungskommission in den Jahren 1999 und 2000 befasst. Sie empfahl, die geltenden Vorschriften zur Schulgröße und damit auch der Zügigkeit beizubehalten<sup>20</sup>. Sie begründete dieses mit qualitativen Argumenten und wies nach, dass die erforderliche Fachlichkeit des Unterrichts nur bei einer Mindestgröße zu gewährleisten sei. Sie empfahl ferner die Genehmigung einer Unterschreitung der Mindestfrequenzen auf 15 Schülerinnen und Schüler je Klasse für Schulen in bestimmten Grundzentren<sup>21</sup>. Diesen Empfehlungen folgten der Gesetzgeber und das Ministerium.

<sup>17</sup> Brandenburgisches Verfassungsgericht, Urteil vom 17.07.1997 – VfGBbg 1/97 – LKV 1997, S. 449 ff.

<sup>18</sup> So auch VG Cottbus, Urteil vom 05.04.2001 – 1 K 884/99.

<sup>19</sup> Die im Schuljahr 2004/2005 geltenden Vorschriften vom 27.02.2004 sind abgedruckt im ABI. MBJS S. 164

<sup>20</sup> Entwicklung der Schulen der Sekundarstufe I im ländlichen Raum des Landes Brandenburg, Manuskript, Potsdam 2000, Empfehlung 1.

<sup>21</sup> a.a.O.(Anm. 20), Empfehlung 4.

Die untersagte Einrichtung von Klassen hat zu einer Vielzahl von Rechtsstreitigkeiten geführt, die im Land Brandenburg jedoch ausschließlich zugunsten der Schulen und Schulbehörden ausgegangen sind<sup>22</sup>.

Für die Fortführung von Schulen erweiterte der brandenburgische Gesetzgeber die Möglichkeiten und sah in § 105 Abs. 1 SchulG folgende Fallgruppen vor:

- a) eine Grundschule darf fortgeführt werden, wenn mindestens drei aufsteigende Klassen gebildet werden können. Ergänzt wird diese auf den Schulträger bezogene Regelung in § 19 SchulG durch Bestimmungen über die Grundschule; gemäß Absatz 3 können u.a. dann jahrgangsübergreifende Klassen gebildet werden, wenn die Schülerzahl für die Bildung jahrgangsbezogener Klassen nicht ausreicht; gemäß Absatz 2 kann eine Grundschule an verschiedenen Standorten geführt werden, um eine möglichst wohnungsnahe Betreuung sicherzustellen;
- b) eine Allgemeine Förderschule darf fortgeführt werden, wenn mindestens fünf aufsteigende Klassen gebildet werden können;
- c) eine Förderschule mit Ausnahme der Allgemeinen Förderschule und der Förderschule für geistig Behinderte darf fortgeführt werden, wenn in der Primarstufe mindestens drei aufsteigende Klassen gebildet werden können.

Dieser Katalog ist am 1. Juni 2001 erweitert worden um die Fallgruppe

- d) eine Förderschule für geistig Behinderte kann fortgeführt werden, wenn mindesten vier Lernstufen gebildet werden können.

Inzwischen wird überlegt, das Privileg für die Allgemeine Förderschule zurückzunehmen. Als Begründung wird das Qualitätsargument angeführt, jahrgangsübergreifende Klassen würden nicht den Anforderungen genügen, und gleichzeitig wird auf neue integrativ-kooperative Formen hingewiesen. Daran zeigt sich, wie eng schulentwicklungsplanerische, strukturelle und inhaltliche Überlegungen zusammenhängen. Die Meinungen gehen entsprechend auseinander. Lehnen z.B. die einen Grundschulen mit jahrgangsübergreifenden Klassen als „Pantinschulen“ ab, so sprechen sich andere für dieses Konzept einer wohnungsnahen Schule im ländlichen Raum mit individualisiertem Unterricht aus<sup>23</sup>.

Offener als das Schulgesetz des Landes Brandenburg schreibt das Thüringer Schulgesetz in § 41 Abs. 2 lediglich vor, dass Schulen eine Größe haben sollen, „die eine Differenzierung des Unterrichts ermöglicht“. Die für einen geordneten Schulbetrieb erforderliche Anzahl von Parallelklassen sowie die Grundsätze der Klassen- und Kursbildung werden durch Richtlinien des Ministeriums bestimmt. Der Freistaat Thüringen hat dabei Schulen zugelassen, die nicht mehr in allen Jahrgangsstufen zweizügig geführt werden können. Ein Projekt zur Schulentwicklung „Regelschule unter veränderten Bedingungen“ lässt u.a. eine jahrgangsstufenübergreifende Organisation des Unterrichts in der Regelschule zu<sup>24</sup>.

Eine weitere Streitfrage auf dem Hintergrund sinkender Schülerzahlen betrifft die Schulstruktur. Es ist bereits auf die unterschiedlichen Lösungen in den östlichen Bundesländern hin-

<sup>22</sup> Hingewiesen sei beispielhaft auf OVG Brandenburg, Beschluss vom 30.07.1997 – 1 B 83/97, VG Cottbus, Beschluss vom 15.07.1998 – 1 L 429/98, OVG Brandenburg, Beschluss vom 28.08.2002 – 1 B 198/02.

<sup>23</sup> So kürzlich wieder der Erfurter Bildungsforscher *Horst Weishaupt* nach einer Meldung der Berliner Morgenpost vom 26.08.2004 unter Berufung auf Studien in Frankreich.

<sup>24</sup> Vgl. Die Regelschule – eine Schule mit Chancen für alle, Arbeitspapiere und Materialien Teil 2, Stand: Juni 2004.

gewiesen worden. Während die Länder Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen von Anbeginn auf eine zweigliedrig Struktur setzten, was jedenfalls schulentwicklungsplanerisch vorteilhaft ist, haben die Länder Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern Schritte eingeleitet, die Nachteile der dortigen Mehrgliedrigkeit zu minimieren.

§ 16 des Schulgesetzes in Mecklenburg-Vorpommern sieht die verbundene Haupt- und Realschule vor. Eine selbstständige Führung der beiden Schulformen ist nur in Ausnahmefällen möglich. In Brandenburg wurde bereits 1994 die Ersetzung von Gesamtschulen ohne gymnasiale Oberstufe und Realschulen durch eine Regionale Schule vorgeschlagen. Dieser Vorschlag blieb jedoch ohne Konsequenz. Die bereits erwähnte Regierungskommission<sup>25</sup> empfahl die Einführung der Sekundarschule, um eine Konkurrenz von Gesamtschule und Realschule im ländlichen Raum zu vermeiden. Darüber hinausgehend wurde von der SPD eine ersetzende Lösung angestrebt. Die Sekundarschule sollte generell an die Stelle der Gesamtschule ohne gymnasiale Oberstufe und der Realschule treten, es sollte also eine Lösung gefunden werden entsprechend der in den Ländern Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen. Dem stimmte die CDU als Koalitionspartner der SPD in der vergangenen Legislaturperiode nicht zu. Nach den Wahlen im Herbst 2004 und nach Fortsetzung der Koalition zwischen SPD und CDU gelang jedoch eine Einigung. Das zügig verabschiedete Schulstrukturgesetz vom 16. Dezember 2004 sieht zum 1. August 2005 die Umwandlung von Gesamtschulen ohne gymnasiale Oberstufe und Realschulen in Oberschulen vor.

Schwieriger noch ist die Situation im Land Mecklenburg-Vorpommern. Die Zusammenfassung von Hauptschulen und Realschulen zu Regionalen Schulen hat quasi die Dreigliedrigkeit überwunden. Jetzt sollen an einem Ort, an dem kleine Regionalschulen und Gymnasien alleine nicht lebensfähig sind, diese als Schulzentrum „unter einem Dach“ geführt werden<sup>26</sup>. Neben diesen kooperativen Gesamtschulen soll es künftig Gymnasien nur noch mindestens dreizügig geben. Die parlamentarischen Beratungen einer entsprechenden Änderung des Schulgesetzes sind noch nicht abgeschlossen. Für den 7. April 2005 ist eine weitere Anhörung im Landtag vorgesehen.

Eine übersichtliche Schulstruktur löst selbstverständlich nicht das Problem von Schulauflösungen. Die im Land Brandenburg angestrebte Zweigliedrigkeit könnte den Prozess der Reorganisation des Schulnetzes jedoch versachlichen und würde inhaltlich kaum zu begründende Konflikte um den Fortbestand von Schulen unterschiedlicher Schulformen vermeiden. Eine in der politischen Auseinandersetzung immer wieder behauptete Überlegenheit der Realschulen lässt sich nicht beweisen. Im Gegenteil, die Leistungsfähigkeit der überwiegenden Zahl der Gesamtschulen im Lande zeigt sich bei den Ergebnissen von Vergleichsarbeiten. Tatsächlich übernehmen aber die Schulen beider Schulformen insgesamt betrachtet die Grundversorgung im Land und kleine Realschulen im ländlichen Raum sind keineswegs Schulen eines bestimmten Bildungsganges, sondern versorgen ebenso die Schülerinnen und Schüler, die nicht das Gymnasium besuchen.

Auch in den Ländern Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen<sup>27</sup> wird eine hohe Zahl von Schulen geschlossen. Das Verfahren läuft jedoch anders als im Land Brandenburg. Stellt im Freistaat Sachsen das Ministerium fest, dass das öffentliche Bedürfnis für die Fortführung der Schule oder eines Teils derselben nicht mehr besteht, so kann gemäß § 24 Abs. 3 des dortigen

<sup>25</sup> Entwicklung der Schulen der Sekundarstufe I im ländlichen Raum des Landes Brandenburg, Manuskript, Potsdam 2000, Empfehlung 5.

<sup>26</sup> Vgl. dpa Kulturpolitik vom 30.08.2004, S. 24 ff. und vom 22.11.2004, S. 31 f.

<sup>27</sup> Eine Pressemitteilung des Thüringer Kultusministeriums vom 06.07.2003 spricht für das Schuljahr 2003/04 von 25 Regelschulen, 17 Grundschulen, einem Gymnasium und einer Förderschule.

Schulgesetzes die Mitwirkung an der Unterhaltung der Schule widerrufen werden. Im Klartext heißt dieses, dass keine Lehrkräfte mehr für den Schulbetrieb zur Verfügung gestellt werden. Im Ergebnis können also wie im Land Brandenburg keine Klassen mehr gebildet werden. Ähnlich wirken die Bestimmungen im Freistaat Thüringen. Bei der bereits erwähnten Offenheit des dortigen Schulgesetzes heißt es in § 41 Abs. 2, dass die für einen geordneten Schulbetrieb erforderliche Anzahl von Parallelklassen sowie die Grundsätze der Klassen- und Kursbildung durch Richtlinien des Ministeriums bestimmt werden. Die Lehrkräfte werden auf der Grundlage der Schülerzahlen zugewiesen. Fehlen die Schülerinnen und Schüler, die eine notwendige Grundausstattung rechtfertigen, so kann die Schule ihre Aufgabe nicht mehr erfüllen und muss aus dem Netz genommen werden.

Innerschulische Organisationsakte wie Klassenzusammenlegungen oder die Zuweisung einzelner Schülerinnen oder Schüler in andere Klassen berühren subjektive Rechte der Betroffenen oder ihrer Eltern grundsätzlich nicht. Auch der Bestand einer Schule oder die Bildung von Eingangsklassen einer konkreten Schule sind grundsätzlich nicht garantiert. Kommt es jedoch zur Auflösung von Schulen oder wird die Einrichtung von Klassen untersagt, so handelt es sich um Verwaltungsakte<sup>28</sup>. Dieses gilt bei Versagung der Einrichtung von Klassen auch für davon betroffene Schulträger.

Die jeweilige Entscheidung unterliegt einem Abwägungsgebot<sup>29</sup>. Es müssen die Interessen von Schülerinnen und Schülern ebenso wie die ihrer Eltern, der kommunalen Träger und des Landes ins Verhältnis zu einander gesetzt werden. Das Interesse an einer kontinuierlichen Ausbildung in der einmal gewählten Schule findet dort seine Grenze, wo Schulträger und Land einen geordneten Schulbetrieb nicht mehr gewährleisten können. Ob dieses Interesse einem subjektiven Recht entspricht, hängt davon ab, ob der Eingriff in die Rechtssphäre des Einzelnen eine schwere Beeinträchtigung darstellt, ob dem Betroffenen, wie es das Bundesverwaltungsgericht formuliert<sup>30</sup>, ein nicht zumutbares Sonderopfer abverlangt wird.

Der Schulträger hat zu prüfen, ob ein Bedürfnis für die Errichtung oder die Fortführung einer Schule besteht<sup>31</sup> und dementsprechend zu handeln. Dieses Bedürfnis wird nicht durch das individuelle Interesse Einzelner begründet, sondern ist als generelles Bedürfnis anzusetzen, am jeweiligen Standort ein Schule zu errichten oder zu erhalten<sup>32</sup>. Dabei sind insbesondere Aspekte der Erreichbarkeit und der Zumutbarkeit von Schulwegen zu beachten. § 105 Abs. 1 des Brandenburgischen Schulgesetzes macht die Fortführung von Schulen, die den allgemeinen Bestimmungen nicht genügen, ausdrücklich davon abhängig, dass „im Einzelfall eine andere Schule nicht zumutbar erreichbar ist“. Diese Frage ist allerdings nicht einfach zu beantworten. Über die Frage der Zumutbarkeit der Länge von Schulwegen bestehen selbstverständlich sehr unterschiedliche Ansichten und eine Objektivierung nach Entfernung oder nach Fahrtzeiten be-

<sup>28</sup> Allgemeine Meinung, vgl. *Avenarius/Heckel*, Schulrechtskunde, Neuwied, 7. Aufl. 2000, S. 630, *Niehues*, N., Schul- und Prüfungsrecht Band 1 Schulrecht, München, 3. Aufl. 2000, Rn. 164 unter Bezugnahme von OVG Münster, Urteil vom 31.03.1995, NVwZ-RR 1996, S. 90.

<sup>29</sup> Vgl. VG Potsdam – 2 L 659/97, Beschluss vom 16.06.1997, S. 10, weitere Hinweise finden sich bei *Avenarius/Heckel*, a.a.O., S. 441 f., *Niehues*, a.a.O., Rn. 166.

<sup>30</sup> BVerwG, Beschluss vom 23.10.1978, DÖV 1979, S. 410.

<sup>31</sup> So § 104 Abs. 1 und § 105 Abs. 1 des Brandenburgischen Schulgesetzes, im Freistaat Sachsen kann das Ministerium gemäß § 24 Abs. 2 ein öffentliches Bedürfnis für die Errichtung feststellen und mit den Mitteln der Rechtsaufsicht durchsetzen.

<sup>32</sup> Eine Übersicht wichtiger Gerichtsentscheidungen gibt *Niehues*, a.a.O., Rn. 168, Fn. 113.

rücksichtigt nicht den Einzelfall. Im Streitfall werden Gerichte darüber entscheiden<sup>33</sup>. Das gleiche gilt für die Zumutbarkeit von Gefahren auf dem Schulweg<sup>34</sup>.

#### 4 Schulentwicklungsplanung für die Grundschulen

Will man quasi aus der Vogelperspektive nachzeichnen, welche schulentwicklungsplanerischen Konsequenzen der Einbruch der Schülerzahlen unter den beschriebenen rechtlichen Rahmenbedingungen nach sich zog, so bietet sich für einige zentrale Parameter ein Vergleich aktueller Werte mit dem Jahr 1995 an (vgl. Tab. 6):

Tab. 6:

Zahl der Schüler, Klassen und Klassenfrequenzen in den ostdeutschen Flächenländern für die Klassenstufe 1 bis 4 in den Schuljahren 1995/96 und 2002/03

Schuljahr		Mecklenburg- Vorpommern	Brandenburg	Sachsen- Anhalt	Thüringen	Sachsen	Summen
1995/96	Schüler	105.006	121.205	139.615	128.764	222.803	717.393
	Klassen	5.233	5.338	6.703	6.236	10.070	33.580
	Sch/Kl	20,1	22,7	20,8	20,6	22,1	21,4
2002/03	Schüler	40.080	60.518	58.241	53.140	95.570	307.549
	Klassen	2.216	3.030	3.432	2.965	5.224	16.867
	Sch/Kl	18,1	20,0	17,0	17,9	18,3	18,2

Im Schuljahr 1995/96 besuchten rd. 717.000 Schüler/-innen die Klassenstufen 1 bis 4 in den ostdeutschen Flächenländern; deren Zahl ging bis zum Schuljahr 2002/03 auf rd. 308.000 zurück. Dies ist ein Rückgang auf rd. 43 Prozent. Nicht ganz so stark sank die Zahl der gebildeten Klassen, die auf rd. 50 Prozent des Ausgangswertes zurückging. Dies bedeutet als Kehrseite eine Reduzierung der durchschnittlichen Klassenfrequenz von rd. 21,4 Schüler je Klasse auf rd. 18,2 Schüler je Klasse. Dieser Teil der Verarbeitung des Schülerzahlenrückgangs wird in der Öffentlichkeit sicher eher auf Zustimmung gestoßen sein; zwei weitere Faktoren kommen hinzu: die meisten Schulen wurden – gemessen als Zahl der Klassen je Schule – deutlich kleiner und eine Vielzahl von Schulen wurde geschlossen.

Auch hier sei wieder auf einige Länderbeispiele zurück gegriffen:

In Sachsen bestanden im Schuljahr 1995/96 1.235 Grundschulen, die im rechnerischen Durchschnitt mit 8,2 Klassen etwa zweizügig waren. Die Zahl der Klassen je Schule sank bis zum Schuljahr 2002/03 auf rechnerisch 5,9 ab und im gleichen Zeitraum wurden 350 Schulen aufgegeben. Daten für das Schuljahr 2003/04 zeigen, dass der Schrumpfungsprozess bei den Standorten noch nicht endgültig abgeschlossen ist. Im Ergebnis dürfte am Ende des Anpassungsprozesses etwa jeder dritte Grundschulstandort aufgegeben worden sein.

<sup>33</sup> Das VG Cottbus (1 L 429/98, Beschluss von 15.07.1998, S. 4) sieht in der 7. Jahrgangsstufe einen Schulweg von 10 km „im ländlichen Raum als üblich und damit auch zumutbar“ an.

<sup>34</sup> Das VG Gera (Beschluss vom 07.08.1996, LKV 1997, S. 140 (141)) hält die Überquerung einer vielbefahrenen Straße bei Fußgängerampel und Geschwindigkeitsbegrenzung für zumutbar.

Ähnlich stellt sich die Situation im dünn besiedelten Mecklenburg-Vorpommern dar. Von 557 Grundschulstandorten des Schuljahres 1995/96 bestehen im Schuljahr 2003/04 nur noch 377; auch hier ist jeder dritte Schulstandort geschlossen worden. Blickt man auf den zeitgleichen Rückgang der Schülerzahlen auf rd. 38 Prozent, so wird deutlich, dass durch Reduzierung von Klassenfrequenzen und Zügigkeit der Schulen erhebliche Teile des Rückgangs kompensiert wurden.

Auch im wesentlich dichter besiedelten Thüringen verblieben von 687 Grundschulen im Schuljahr 1995/96 nur 484 im Schuljahr 2002/03; die Zahl der Klassen je Schulen sank von 9.1 auf 5.9 im gleichen Zeitraum. Gemessen an diesen Werten fällt der Rückgang der Zahl der Grundschulen von 667 auf 535 im Land Brandenburg eher gering aus. Hierbei ist allerdings zu beachten, dass viele Grundschulen – wie in den anderen Ländern auch – nicht auf einen Schlag geschlossen werden, sondern langsam auslaufen. Dieser Prozess dauert wegen der sechsjährigen Grundschule in Brandenburg etwas länger. Aber auch hier ist im Ergebnis mit rd. 200 Schulschließungen zu rechnen. Im Schuljahr 202/03 beläuft sich die rechnerische Schulgröße ebenfalls auf nur noch 5.7 Klassen in den Jahrgangsstufen 1 bis 4.

All diese Länderbeispiele belegen, dass etwa die Hälfte aller Grundschulen in den ostdeutschen Ländern kleine Systeme mit nur einer Klasse je Jahrgang und Klassenfrequenzen von unter 20 Schülern sind. Grundschulen mit mehr als zwei Parallelklassen im Jahrgang sind auf wenige städtische Ausnahmen beschränkt; quasi als Spiegelbild existieren in allen ostdeutschen Bundesländern mit Ausnahme von Sachsen im extrem dünn besiedelten ländlichen Raum in nennenswerter Zahl kleine Grundschulen, die mit Modellen jahrgangsübergreifenden Unterricht arbeiten.

Eine solche Ausdünnung der regionalen Standortsysteme hat zunächst einmal rechnerisch den Effekt, dass die durchschnittlichen Schuleinzugsbereiche bzw. Schulbezirke flächenmäßig deutlich zunehmen. Eine geringfügig korrigierte Zusammenstellung aus dem „Bildungsbericht für Deutschland“<sup>35</sup> zeigt folgende Werte für die durchschnittlichen rechnerischen Einzugsbereiche der Grundschulen:

Mecklenburg-Vorpommern	61 km <sup>2</sup>
Brandenburg	55 km <sup>2</sup>
Thüringen	33 km <sup>2</sup>
Sachsen-Anhalt	32 km <sup>2</sup>
Sachsen	21 km <sup>2</sup> .

Diese dünnen Zahlen gewinnen am ehesten ihre Aussagekraft, wenn man ihnen die Werte ansatzweise vergleichbarer westdeutscher Bundesländer gegenüberstellt: Die rechnerische Durchschnittsgröße eines Grundschuleinzugsbereichs beträgt in Rheinland-Pfalz 20 km<sup>2</sup>, in Schleswig-Holstein 24 km<sup>2</sup> und in Niedersachsen 25 km<sup>2</sup>.

Eine weitere Konsequenz dieser Veränderungen der regionalen Schulstandortsysteme ist eine deutliche relative Zunahme der Schüler, die zur Erreichung ihrer Schule auf die Nutzung des öffentlichen Personennahverkehrs oder von Spezialverkehren angewiesen sind. Für das Land Brandenburg liegen solche Daten als Zeitreihe vor. Im Schuljahr 1995/96 erhielten rd. 24 Pro-

<sup>35</sup> Kultusministerkonferenz: Bildungsbericht für Deutschland, Opladen 2003, S. 65 und S. 296.

zent der Grundschüler wegen der Schulweglänge bzw. -dauer die Fahrkosten erstattet. Dieser Anteilswert ist bis zum Schuljahr 2002/03 auf rd. 32 Prozent angestiegen.

## 5 Schulentwicklungsplanung für die Schulen der Sekundarstufe I

Da gegenwärtig dünne Altersjahrgänge in die Schulen der Sekundarstufe I hineinwachsen, ist eine ex-post-Betrachtung wie bei der Grundschule noch nicht möglich. Deshalb haben die folgenden Darstellungen eher den Charakter einer vorläufigen Zwischenbilanz. Auf Grund der dargestellten rechtlichen Regelungen dürften Schulschließungen in der Sekundarstufe I in deutlich höherem Maße als Reaktion auf den Schülerzahlenrückgang zum Tragen kommen als dies in der Primarstufe der Fall war. Denn die Regelungen aller Länder verlangen – bis auf wenige Ausnahmen – eine Zweizügigkeit der Schulen als Mindestgröße, um den Anforderungen an die notwendige Differenzierung des Unterrichts gerecht werden zu können. Während die Gymnasien nach der Wende sich eher zu größeren mehrzügigen Schulen entwickelten, die einen Rückgang der Schülerzahlen zu einem erheblichen Teil durch Reduzierung ihrer Größe auffangen können, bildeten bei den Schulen der anderen Schulformen außerhalb der größeren Städte zwei- bis dreizügige System quasi das Rückrat der regionalen Schulversorgung. Diese Standorte sind bei einer dauerhaften Halbierung der Schülerzahlen unmittelbar in ihrem Fortbestand bedroht und es bedarf einer umfassenden Reorganisation der regionalen Standortsysteme. Auch dies sei wiederum an einigen Länderdaten dargestellt:

- in Thüringen ging die Zahl der Regelschulen von 383 im Schuljahr 1995/96 auf 288 im Schuljahr 2003/04 zurück, während nur sieben von 109 Gymnasien geschlossen wurden;
- in Sachsen sank die Zahl der Mittelschulen im gleichen Zeitraum von 659 auf 528 und die Zahl der Gymnasien von 194 auf 164;
- in Brandenburg hat wegen der sechsjährigen Grundschule der Rückgang der Schülerzahlen erst die Jahrgangsstufen 7 und 8 erreicht; da viele Schulstandorte schrittweise Auslaufen, findet sich ein deutlicher Rückgang der Schulstandorte beim Vergleich der beiden Eckschuljahre 1995/96 und 2003/04 überwiegend bei den kleinen Gesamtschulen im ländlichen Raum, deren Zahl sich von 283 auf 214 reduzierte; bei den Realschulen wurden bisher nur 4 von 78 Standorten endgültig aufgegeben und die Zahl der Gymnasien liegt mit 100 heute sogar über dem Wert von Mitte der neunziger Jahre; insgesamt wird in diesem Bundesland mit einer dauerhaften Halbierung der Zahl der Schulstandorte in der Sekundarstufe I gerechnet;
- die schwierigste Situation scheint sich nach den vorliegenden Daten in Mecklenburg-Vorpommern abzuzeichnen. Es ist das am dünnsten besiedelte Flächenland Ostdeutschlands mit den ausdifferenziertesten Organisationsmodellen bei den Schulen der Sekundarstufe I; es gibt eigenständige Hauptschule, kombinierte Grund- und Hauptschulen, eigenständige Realschulen, kombinierte Grund- und Realschulen, Regionalschulen, kombinierte Grund- und Regionalschulen, integrierte Gesamtschulen, kooperative Gesamtschulen und Gymnasien; die Gesamtzahl dieser Schulangebote ist von 510 im Schuljahr 1995/96 auf 355 im Schuljahr 2003/04 zurückgegangen; auch in diesem Bundesland wird eine umfassende Neuordnung der Schulstruktur durch Änderungen des Schulgesetzes und eine darauf folgende schulentwicklungsplanerische regionale Neuordnung der Schulangebote gegenwärtig politisch diskutiert.

All diese Zahlen belegen, dass gegenwärtig ein Prozess abläuft, an dessen Ende eine in weiten Teilen völlig neue regionale Verteilung der Schulen der Sekundarstufe I stehen wird. Überall in den dünner besiedelten ländlichen Regionen der ostdeutschen Bundesländer werden diese Schulen in der Fläche aufgegeben und es erfolgt eine Konzentration auf die Städte in diesen

Regionen. Diese – in der Terminologie der Regionalplanung – zentralen Orte werden trotz des Verlustes einiger ihrer Schulen einen Bedeutungszuwachs als „Schulstädte“ erfahren. Denn die Differenzierungsanforderungen der Schulen der Sekundarstufe I einerseits und die inzwischen außerordentlich knappen Handlungsspielräume der öffentlichen Etats setzten einer Strategie des Erhalts kleiner Standorte enge Grenzen.

## 6 Ausblick

Die Gesetzgeber in den östlichen Bundesländern haben das Verfahren der Entscheidung über die Fortführung von Schulen bei stark sinkenden Schülerzahlen unterschiedlich geregelt. Unterschieden werden können die Verfahren je nach Grad der Vorgaben durch das Land. Der Freistaat Thüringen hat einen weiten rechtlichen Rahmen für die notwendigen Entscheidungen gesetzt und nicht nur in der Grundschule, sondern auch in der Regelschule die Möglichkeit jahrgangsübergreifender Klassen einräumt. Das Land Brandenburg hat demgegenüber eher strenge Vorgaben für die Einrichtung von Klassen und für die Fortführung von Schulen gegeben. Besondere Probleme wegen einer Konkurrenz mehrerer Schulformen gab es im Land Mecklenburg-Vorpommern, aber auch im Land Brandenburg. In beiden Ländern hat der Gesetzgeber Entscheidungen getroffen, um das Problem durch strukturelle Maßnahmen zu entschärfen. Kein Land kommt unter den gegebenen demographischen Umständen um eine hohe Zahl von Schulauflösungen herum. Zu einer Bewertung der unterschiedlichen Wege ist es noch zu früh. Dennoch ist allen Schulen im Interesse ihrer inneren pädagogischen Entwicklung unter halbwegs stabilen Rahmenbedingungen zu wünschen, dass die wesentlichen Strukturentscheidungen in einem überschaubaren Zeitraum getroffen und umgesetzt werden. Denn personell instabile Kollegien und eine verunsicherte „Schulcommunity“ dürften kaum imstande sein, Kraft und Engagement auf diese Kernaufgabe schulischer Arbeit zu konzentrieren.

*Verf.: Hermann Budde, Dr. Ing., Leiter des Referates für Schulentwicklungsplanung und Schulbau im Ministerium für Bildung, Jugend und Sport des Landes Brandenburg, Steinstraße 104–106, 14480 Potsdam*

*Klaus Hanßen, Leiter des Referats Schulrecht und Lehrerbildung im Ministerium für Bildung, Jugend und Sport des Landes Brandenburg, Steinstraße 104–106, 14480 Potsdam*