

Hermann Budde

Demografischer Wandel und regionale Schulentwicklungsplanung – Strategien zur Standorterhaltung aus der Landesperspektive

1 Demografischer Wandel als politisches Megathema

Der demografische Wandel ist als politisches Thema inzwischen Allgemeingut geworden. Neben einer wissenschaftlichen Diskussion wird er auf allen staatlichen Ebenen auch in seinen Auswirkungen ausführlich analysiert und in einer Vielzahl von Projekten und Modellvorhaben werden Strategien zur Aufrechterhaltung öffentlicher Versorgungsleistungen entwickelt und erprobt.

Auf der Ebene des Bundes wurde am 26. Oktober 2011 der Bericht der Bundesregierung zur demografischen Lage und künftigen Entwicklung des Landes¹ vom Kabinett verabschiedet. Darauf aufbauend will die Bundesregierung bis zum Frühjahr 2012 eine ressortübergreifende Demografie-Strategie erarbeiten. Politische Zielsetzung ist die Entwicklung von Leitlinien für eine koordinierte Demografiepolitik der Bundesregierung.

Auf der Ebene der Bund-Länder-Koordination haben sich auf der 40. Regionalkonferenz der ostdeutschen Ministerpräsidenten am 6. Oktober 2011 in Leipzig die Ministerpräsidenten der neuen Länder und die Bundesregierung auf ein Handlungskonzept zur Sicherung der privaten und öffentlichen Infrastruktur in vom demografischen Wandel besonders betroffenen ländlichen Räumen verständigt².

Auf der Ebene der Bundesländer nimmt die Entwicklung von Leitbildern und strategischen Konzepten inzwischen ebenfalls breiten Raum ein. Dabei sind die Ansätze durchaus unterschiedlich³. In einigen Ländern geht die Initiative von der Landesregierung aus und es werden unter Leitung der Staatskanzlei Berichte erstellt, die eine Vielzahl von Politikfeldern umfassen. Als Beispiele seien das Land Brandenburg genannt, dessen Landesregierung im November 2011 den 3. Demografiebericht des Landes Brandenburg⁴ beschloss, sowie das Land Sachsen, dessen Staatskanzlei im April 2004 gemeinsam mit der Bertelsmann-Stiftung einen ersten Demografie-gipfel ausrichtete⁵.

In Hessen wurde auf Antrag aller Fraktionen des Landtages im Juli 2003 eine Enquetekommission „Demographischer Wandel – Herausforderung an die Landespolitik“ eingesetzt, die ihren

1 Bundesministerium des Innern: Demografiebericht – Bericht der Bundesregierung zur demografischen Lage und zur künftigen Entwicklung des Landes, Berlin 2011.

2 Der Beauftragte der Bundesregierung für die neuen Bundesländer, Daseinsvorsorge im demografischen Wandel zukunftsfähig gestalten, Berlin 2011.

3 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Raumordnungsstrategien von Bund und Ländern zum demografischen Wandel, Berlin 2011.

4 Staatskanzlei Brandenburg: 3. Demografiebericht, Beschlussvorlage für die Sitzung des Kabinetts am 15. November 2011, Potsdam 2011, bisher nur als Internet-Angebot verfügbar.

5 Milbradt, G./Meier, J., Die demografische Herausforderung – Sachsens Zukunft gestalten, Gütersloh 2004.

Abschlussbericht im Juni 2007⁶ vorlegte. Daran schloss sich mit einer gewissen zeitlichen Überschneidung die Arbeit einer interministeriellen Arbeitsgruppe „Demographie“ unter Leitung der Staatskanzlei an. Diese legte im Juni 2008 ihren zweiten Bericht⁷ vor.

Ergänzt werden in einzelnen Ländern diese Ansätze eines koordinierten politischen Handelns um Einzelstudien zu herausgehobenen Themen. Als Beispiele mögen hier die Studien der Prognos AG im Auftrag der Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft unter dem Titel Arbeitslandschaft 2030⁸ oder des Wirtschaftsministeriums Baden-Württemberg zum Qualifizierungsbedarf 2015 bis 2030⁹ gelten.

Zur Umsetzung dieser eher strategischen Ansätze kristallisieren sich inzwischen überall Strategien zur Aktivierung regionaler Entwicklungspotentiale heraus. Dies geschieht zum einen auf der Ebene der Zusammenarbeit von Bund und kommunaler Ebene im Rahmen von Modellvorhaben wie „Region schafft Zukunft“¹⁰ oder „Aktionsprogramm regionale Daseinsvorsorge“, die ihre Wurzeln in der gemeinsamen Entwicklungsstrategie der Raumordnungsminister des Bundes und der Länder für die Städte und Regionen aus dem Jahr 2006 haben. Auf der Ebene der einzelnen Bundesländer werden herausgehobene regionale Entwicklungsvorhaben im Sinne einer guten Praxis unterstützt und öffentlichkeitswirksam kommuniziert, so z. B. in Sachsen, dessen Staatskanzlei ein Handbuch zur Gestaltung des demografischen Wandels¹¹ vorlegte.

Bei aller Vielfalt der Herangehensweisen und thematischen Zuspitzungen werden den zentralen Dimensionen des demografischen Wandels entsprechend zum einen die Felder Gesundheit und Pflege angesichts des absehbaren Eintretens der Generation der „baby boomer“ in die Altersgruppe der über 65 Jährigen behandelt. Zum anderen steht das Thema Bildung in einer doppelten Fragestellung im Zentrum: als Qualifikation des Fachkräftenachwuchses und als Auseinandersetzung mit Strategien der regionalen Schulversorgung. Mit Blick auf die ländlichen Regionen Deutschlands kommt die Aufgabe der Mobilitätssicherung hinzu, während in den Städten der Stadtbau die Stadtentwicklungsplanungen entscheidend prägt.

So ist es auch nicht erstaunlich, dass für den Bericht Bildung in Deutschland 2010 das Schwerpunktthema Perspektiven des Bildungswesens im demografischen Wandel gewählt wurde. Dabei werden in vertiefenden Analysen die Auswirkungen auf die verschiedenen Bildungsbereiche behandelt, mit Blick auf die Qualifikationsfunktion des Bildungssystems die erwartbaren Verschiebungen zwischen Arbeitskräftebedarf und -angebot untersucht und die Konsequenzen für den Personal- und Finanzbedarf herausgearbeitet.

6 Hessischer Landtag, Abschlussbericht der Enquetekommission „Demografischer Wandel – Herausforderung an die Landespolitik, Drucksache 16/7500 vom 20.06.2007.

7 Hessische Staatskanzlei, Zweiter Bericht der interministeriellen Arbeitsgruppe „Demographie“ über die Umsetzung der Strategie für eine demografische Trendwende in Hessen, Wiesbaden 2008.

8 Vereinigung der bayerischen Wirtschaft. V., Arbeitslandschaft 2030, München 2011.

9 Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg, Qualifizierungsbedarf 2015 bis 2030 in Baden-Württemberg, Studie der Prognos AG, Basel 2009.

10 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Region schafft Zukunft – Demografischen wandel aktiv gestalten, Berlin 2009.

11 Sächsische Staatskanzlei: Den demografischen Wandel gestalten. Anregungen für die Praxis, Dresden 2010.

2 Regionale Dimensionen des demografischen Wandels

Vor einer Darstellung der erkennbaren Strategien und Konzepte zur Sicherung der regionalen Schulversorgung stellt sich zunächst die Frage nach der regional-räumlichen Betroffenheit, also nach der räumlichen Dimension der demografischen Veränderungen. Wenn man demografische Veränderungen auf das Bildungssystem beziehen, wählt man üblicherweise Altersgruppen der Wohnbevölkerung, die bestimmten Stufen des Schulsystems zugeordnet werden: Die Altersgruppe der 6- bis unter 10-jährigen Wohnbevölkerung lässt sich den Jahrgangsstufen 1 bis 4 der Grundschule, die der 10- bis unter 16-jährigen Wohnbevölkerung den Schulen der Sekundarstufe I, und die der 16- bis unter 19- oder 20-Jährigen den Bildungsgängen der Sekundarstufe II zuordnen.

Bundesweit werden zwischen 2008 und 2030, dies ist der Zeitraum, der üblicherweise aus den Daten der 12. Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes gewählt wird,

- die Altersgruppe der 6- bis unter 10-Jährigen um rd. 14 Prozent,
- die Altersgruppe der 10- bis unter 16-Jährigen um rd. 16 Prozent und
- die Altersgruppe der 16- bis unter 20-Jährigen um rd. 26 Prozent zurückgehen (Tab. 1).

In den westdeutschen Flächenländern entspricht der Rückgang der Zahl der Kinder im Grundschulalter mit rd. 14 Prozent dem Bundesdurchschnitt, in den beiden anderen Altersgruppen sind aber die Rückgänge mit rd. 21 und rd. 28 Prozent sehr viel stärker ausgeprägt. Die Entwicklung in den ostdeutschen Flächenländern unterscheidet sich davon signifikant. Zunächst fällt ein wesentlicher stärkerer Rückgang bei den Grundschulkindern von rd. 20 Prozent auf. Dieser setzt aber verstärkt erst ab etwa 2020 ein und ist das demografische Echo des starken Geburteneinbruchs in der ersten Hälfte der neunziger Jahre. Hinzu kommen langjährige Abwanderungen junger Erwachsener aufgrund der wirtschaftlichen Strukturschwäche vieler ostdeutscher Regionen. Davon unterscheidet sich die Entwicklung der Altersgruppen, die die Bildungsgänge der Sekundarstufen I und II besuchen; hier findet sich mit einem Anstieg von 4 Prozent keine nennenswerte Veränderung bei den 10- bis unter 16-Jährigen. Für die 16- bis unter 20-Jährigen ist dagegen ein Rückgang um rd. 26 Prozent zu verzeichnen, der aber im Jahr 2010 bereits abgeschlossen ist. Es gibt also eine deutliche Ungleichzeitigkeit des demografischen Wandels bei den Kindern und Jugendlichen zwischen den west- und ostdeutschen Flächenländern innerhalb des betrachteten Zeitraums.

Für eine weitere Annäherung an die regional-räumliche Ausprägung der demografischen Veränderungen werden im Folgenden die Entwicklungen in den Ländern Nordrhein-Westfalen und Brandenburg für die Gruppe der Kinder im Grundschulalter etwas ausführlicher dargestellt.

In Nordrhein-Westfalen finden sich zunächst deutliche Unterschiede zwischen den kreisfreien Städten und den Landkreisen (Tab. 2). Während landesweit die Zahl der Kinder im Grundschulalter um rd. 15 Prozent zurückgehen wird, liegt der Rückgang in den kreisfreien Städten nur bei knapp 5 Prozent. Dem steht ein Rückgang in den Landkreisen von knapp 22 Prozent gegenüber. Um das Ausmaß der demografischen Veränderungen einschätzen zu können, ist es aber wichtig, den Bezug zum Jahr 2000 zu berücksichtigen. Denn zwischen den Jahren 2000 und 2008 fand landesweit bereits ein Rückgang der Kinderzahl dieser Altersgruppe von rd. 14 Prozent statt. Ebenfalls wesentlich ist der Hinweis, dass sich nach 2020 der Rückgang nicht fortsetzt und in den Städten sogar ein geringer Wiederanstieg erwartet wird. Ähnlich stellt sich die Entwicklung für die Al-

tersgruppe der 10- bis unter 16-Jährigen dar. Allerdings fanden in dieser Altersgruppe zwischen 2000 und 2008 noch keine nennenswerten Veränderungen statt.

Die Spannweite der regionalen Unterschiede wird noch einmal bedeutend größer, wenn man „Extrembeispiele“ auswählt (Tab. 3). Während die Zahl der Grundschulkinder in Düsseldorf um rd. 20 Prozent und in Bonn um rd. 10 Prozent ansteigen wird, wird sie in Remscheid oder Hagen um rd. 22 Prozent zurückgehen. Diese Unterschiede finden sich auch auf der Ebene der Landkreise. Einem Rückgang von nur 9 Prozent im Rhein-Erft-Kreis steht ein solcher von rd. 34 Prozent im Kreis Höxter gegenüber.

In Brandenburg sind die für eine regionalplanerische Perspektive häufig genutzten Stadt-Land-Unterschiede als erklärender Faktor nicht heranzuziehen. Vielmehr ist die Zweiteilung des Landes in das Berliner Umland einerseits und den weiteren – häufig zentrenfernen – ländlichen Raum maßgeblich (Tab. 4). Während landesweit die Wohnbevölkerung im Grundschulalter um rd. 31 Prozent zurückgeht, sinkt sie im Berlin Umland nur um knapp 18 Prozent. Im äußeren ländlichen Raum beträgt der Rückgang dagegen rd. 41 Prozent. Für beide Regionstypen gilt, dass dieser Entwicklung erst etwa ab dem Jahr 2020 beginnt.

Die Beispiele belegen exemplarisch die regionale Vielfalt des demografischen Wandels. Das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung hat deshalb schon seit langem für seine Raumordnungsprognosen eine differenziertere Regionaltypologie zugrunde gelegt¹². Sie unterscheidet in den Flächenländern die vier Kategorien Kernstädte, verdichtetes Umland, ländliches Umland und ländlicher Raum.

Die zusammengefassten Ergebnisse¹³ zeigen, dass die Kernstädte in den westdeutschen Flächenländern in der Altersgruppe der 6- bis unter 10-jährigen Wohnbevölkerung keine nennenswerten Verluste aufweisen, während sowohl das verdichtete Umland der Städte als auch die beiden Typen ländlicher Räume mit rd. 15 Prozent nahezu im gleichem Umfang vom Rückgang in dieser Altersgruppe betroffen sind. Hinzu kommt, dass die beiden Typen des ländlichen Raumes im Zeitraum von 2000 bis 2008 bereits Rückgänge von rd. 17 Prozent zu verzeichnen hatten. Ähnliche Unterschiede lassen sich auch für die folgende Altersgruppe der 10- bis unter 16-jährigen Wohnbevölkerung belegen.

Auch die Kernstädte der ostdeutschen Bundesländer weisen nur einen Rückgang von rd. 6 Prozent auf, der erst nach einer längeren Phase der Stabilität nach 2020 einsetzt. Dem stehen Verluste von rd. 20 Prozent im verdichten und ländlichen Umland der Städte gegenüber. Deutlicher Verlierer ist mit einem Rückgang 27 Prozent der periphere ländliche Raum. Aufgrund der Ungleichzeitigkeit der demografischen Entwicklung sind Veränderungen in der folgenden Altersgruppe in den ostdeutschen Flächenländern im hier betrachteten Zeitraum ohne Bedeutung.

12 Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Raumordnungsprognose 2025, BBR-Berichte kompakt 2/2008, Bonn 2008.

13 Autorengruppe Bildungsberichterstattung, Bildung in Deutschland 2010, Bielefeld 2010, Tab. H4.2-2A, S. 324.

3 Anpassungsstrategien der Bundesländer zur Sicherung der Bildungsangebote

Angesichts der beschriebenen demografischen Entwicklungen stellt sich in allen Bundesländern die Frage nach Strategien zum Erhalt eines möglichst wohnortnahen und alle Bildungsgänge umfassenden Schulangebots. Das Nachdenken über die Ausgestaltung solcher Anpassungsstrategien gewinnt seine besondere Brisanz dadurch, dass hier die Schulhoheit des Staates nach Art. 7 Abs. 1 GG auf das kommunale Selbstverwaltungsrecht nach Art. 28 Abs. 2 GG trifft und das Spannungsverhältnis der schulrechtlichen Trennung in äußere kommunale und innere staatliche Schulangelegenheiten besonders deutlich wird¹⁴. Unstrittig ist, dass die Errichtung und Unterhaltung von Schulen seit jeher zu den Aufgaben der Kommunen gehört. Der Begriff der Errichtung schließt dabei in der Regel Organisationsänderung wie Zusammenlegungen von Einzelschulen oder Bildung von Filialen ebenso ein wie die Auflösung von Schulen. Diese auf eine Einzelschule bezogenen Schulträgerentscheidungen sind in den Schulgesetzen vieler Bundesländer eng mit der Aufgabe der Schulentwicklungsplanung verknüpft. Sie wird als pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe der Landkreise und kreisfreien Städte benannt und auf das Zielsystem eines gleichmäßigen, wohnortnahen und alle Schularten bzw. Bildungsgänge umfassenden regionalen Schulangebots verpflichtet.

Am Beispiel der rechtlichen Regelungen des Landes Schleswig-Holstein¹⁵ soll dieser Prozess des Zusammenwirkens im Folgenden konkretisiert werden. Im Abschnitt II Trägerschaft des Schulgesetzes wird zunächst konstatiert, dass das Land und die Schulträger bei der Errichtung, Änderung und Auflösung der Schulen zusammenwirken. Dabei entscheidet der Schulträger über die Errichtung einer Schule. Diese Entscheidung des Schulträgers bedarf der Genehmigung durch die Schulaufsichtsbehörde. Diese Genehmigung setzt voraus, dass für die Errichtung der Schule ein öffentliches Bedürfnis besteht und eine bestimmte Mindestgröße eingehalten wird. Der Nachweis des Bedürfnisses erfolgt durch die Schulentwicklungsplanung des Schulträgers bzw. des Landkreises, zu deren Erstellung und Abstimmung mit den Schulträgern im Kreis und kreisübergreifend die Kreise verpflichtet sind. Die Mindestgröße von Schulen der jeweiligen Schulart kann das für Bildung zuständige Ministerium durch Verordnung bestimmen. Von dieser Verordnungsermächtigung hat das zuständige Ministerium Gebrauch gemacht und Mindestgrößen in Form von Mindestschülerzahlen einer Schule nach Schulformen differenziert festgelegt. Bei einer Unterschreitung der Mindestgrößen greift die Verpflichtung der Schulträger und Kreise, ihre Schulentwicklungsplanung zu aktualisieren. Stellt sich dabei die Unterschreitung als dauerhafte Entwicklung dar, so sind innerhalb von zwei Jahren geeignete Anpassungsmaßnahmen durch den Schulträger, den Kreis und die zuständige Schulaufsichtsbehörde einzuleiten. Von diesen Mindestgrößen kann das zuständige Ministerium Ausnahmen zulassen, wenn für Schülerinnen und Schüler der jeweiligen Schule sonst unzumutbar lange Schulwege entstehen würden oder eine anderweitige Beschulung unwirtschaftlich wäre. Unzumutbare Schulwege haben ihre Ursache in der Regel in der Siedlungsstruktur; sie können aber durch eine entsprechend ausgestaltete Schülerbeförderung teilweise kompensiert werden. Deshalb ist es nur sachgerecht, dass die Aufgabe der Schülerbeförderung sowohl hinsichtlich der Kosten als auch der Ausgestaltung den Schulträgern übertragen ist. Ist die Genehmigung erteilt, ist der Schulträger verpflichtet, die Schule zu errichten und zu unterhalten. Auf die Auflösung und die Änderung der Schule sind diese Regelungen entsprechend anzuwenden. Dabei kann die Schulaufsichtsbehörde die Änderung der Schule, de-

14 Niehues, N./Rux, J., Schul- und Prüfungsrecht, Band 1 Schulrecht, München 2006, S. 207 ff.

15 Gesetz zur Weiterentwicklung des Schulwesens in Schleswig-Holstein in der Fassung vom 28.01.2011 (GVBl. Schleswig-Holstein 2011,2 S. 23 ff.) §§ 47 bis 61.

ren Auflösung oder die organisatorische Verbindung mit einer anderen Schule nach Anhörung des Schulträgers anordnen, wenn die für die Errichtung oder das Weiterbestehen einer Schule maßgebenden Voraussetzungen sich wesentlich geändert haben.

Dieses etwas ausführlicher dargestellte System des Zusammenwirkens von kommunaler und Landesebene liefert gleichzeitig die wesentlichen Hinweise auf die zentralen Vorgaben der Landesebene. Sie müssen so ausgestaltet sein, dass auf der regionalen Ebene das allgemeine Zielsystem der Bereitstellung eines möglichst wohnortnahen, gleichwertigen, alle Bildungsgänge umfassenden und regional ausgewogenen Bildungsangebots durch kommunales Handeln innerhalb des rechtlichen Rahmens eingelöst werden kann. Dies ist die Operationalisierung des Auftrags der Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen für den Schulbereich. Denkt man dies mit der beschriebenen regional unterschiedlichen Ausdifferenzierung demografischer Entwicklungsprozesse zusammen, so ist es Aufgabe der Landesebene darauf zu achten, dass die Forderung nach gleichwertigen Lebensverhältnissen durch mangelnde regionale Handlungsoptionen nicht ins Leere läuft.

3.1 Auswählte Regelungen für den Grundschulbereich

Wie dies faktisch in verschiedenen Bundesländern geschieht, soll im Folgenden exemplarisch dargestellt werden. Dabei scheint es sachgerecht, zwischen den Regelungen für den Bereich der Grundschulen einerseits und den der weiterführenden allgemein bildenden Schulen andererseits zu unterscheiden. Verzichtet wird angesichts der aktuellen Diskussion über das Reformvorhaben der Inklusion auf die Darstellung der Situation der Schulen mit sonderpädagogischen Förderschwerpunkten und die Ausgestaltung der sonderpädagogischen Förderung. Als Kriterium für die Auswahl der Landesregelungen wird dabei die besondere Betroffenheit größerer Regionen des jeweiligen Landes gewählt. Das Bundesinstitut für Bau-, Stadt und Raumforschung liefert hierzu in einer Studie über die Auswirkungen des demografischen Wandels auf die soziale Infrastruktur deutliche Hinweise¹⁶. Für die Grundschule entsteht der größte Handlungsbedarf dort, wo die Schülerzahlen deutlich zurückgehen und bereits heute das Standortnetz relativ dünn und die Schulen relativ klein sind. Dies gilt in den ostdeutschen Bundesländern z. B. für große Teile Mecklenburg-Vorpommerns, die Randbereiche Brandenburgs oder den Norden Sachsen-Anhalts. Es gilt aber auch für die ländlichen und peripheren Räume in den westdeutschen Ländern wie z. B. den Nordwesten Niedersachsens und Teile Schleswig-Holsteins¹⁷.

Für Mecklenburg-Vorpommern wird die Mindestgröße von allgemein bildenden Schulen im Zusammenhang mit dem Anspruch einer Schülerin oder eines Schülers auf Aufnahme in eine bestimmte Schule geregelt. Dabei gilt für den geordneten Schulbetrieb einer Grundschule am Einzelstandort eine Mindestzahl von 20 Schülerinnen und Schülern für die Eingangsklasse. Die Bildung einer jahrgangsübergreifenden Klasse ist zulässig, wenn in zumutbarer Entfernung diese Mindestzahl nicht erreicht wird und der genehmigte Schulentwicklungsplan den weiteren Bestand der Schule vorsieht¹⁸. Diese Regelung wird in der Verordnung über die Schulentwicklungsplanung¹⁹

16 Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Bildung, Gesundheit, Pflege – Auswirkungen des demografischen Wandels auf die soziale Infrastruktur, BBSR-Berichte Kompakt 11/2011, Bonn 2011.

17 Ebenda, S. 5 ff.

18 Schulgesetz für das Land Mecklenburg-Vorpommern in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. September 2010 (GVOBl. M-V 17/2010 S. 462) § 45.

19 Verordnung über die Schulentwicklungsplanung in Mecklenburg-Vorpommern in der Fassung vom 31. Mai 2011 (Mittl. Bl. BM M-V S.286) § 4.

weiter konkretisiert: Die Schülermindestzahl darf unterschritten werden, wenn die Voraussetzungen zur Teilnahme am Programm „Grundschule auf dem Lande“ wie folgt gegeben sind:

- Bei Aufhebung der Schule würden unzumutbare Schulwegzeiten von mehr als 40 Minuten für den einfachen Schulweg entstehen.
- Die „Kleinen Grundschulen“ müssen mindestens zwei Lerngruppen mit jeweils mindestens 20 Schülern bilden, in denen jahrgangsübergreifend unterrichtet wird.

Mit der Aufnahme dieser Regelung in die Verordnung über die Unterrichtsversorgung für das Schuljahr 2011/12²⁰, die die Verteilung der Lehrerstunden, die den Schulen zur Verfügung gestellt werden, festlegt, wird die notwendige Stellenausstattung garantiert.

In Schleswig-Holstein werden im Schulgesetz²¹ Mindestgrößen der Grundschulen nicht explizit benannt; vielmehr ist eine Verordnungsermächtigung für das für Bildung zuständige Ministerium vorgesehen. In der Verordnung über die Bestimmung der Mindestgröße von allgemein bildenden Schulen und Förderschulen²² wird nicht auf die Eingangsklasse, sondern mit 80 Schülerinnen und Schülern auf die ganze Schule Bezug genommen. Faktisch bedeutet dies einen einzügigen Schulbetrieb mit durchschnittlich 20 Schülerinnen und Schülern in der Klasse. Hiervon kann das zuständige Ministerium Ausnahmen zulassen, wenn unzumutbar lange Schulwege entstehen oder eine anderweitige Beschulung unwirtschaftlich wäre. Ein Potential für regional spezifische Lösungen bietet das Schulgesetz zusätzlich mit den Regelungen zur organisatorischen Verbindung von Schulen. Sie eröffnet den Schulträgern die Möglichkeit, Schulen oder Teile von Schulen derselben oder unterschiedlicher Schulart zu einer neuen Schule zusammenzufassen. Die hierzu notwendige Genehmigung durch die Schulaufsichtsbehörde setzt voraus, dass diese neu entstehende Schule die festgelegte Mindestgröße erfüllt. Werden nur Grundschulen miteinander organisatorisch verbunden, soll zumindest eine die festgelegte Mindestgröße erfüllen.

Auch in Sachsen-Anhalt wird im Schulgesetz des Landes²³ als Mindestgröße einer Grundschule die Einzügigkeit festgeschrieben. Die Möglichkeit, Ausnahmen im Interesse eines wohnortnahen Schulangebots zuzulassen, wird der Schulbehörde eröffnet. Darüber hinaus kann die oberste Schulbehörde bei Unterschreiten einer Mindestschülerzahl festlegen, dass der Unterricht in bestimmten Fächern jahrgangsübergreifend erfolgen kann. In den Regelungen zur Schulentwicklungsplanung wird die oberste Schulbehörde ermächtigt, durch Verordnung zu regeln, welche Größe die Schule oder Teile von Schulen unter Berücksichtigung der Erfordernisse eines differenzierten Unterrichts und regionaler Besonderheiten aufweisen soll. Die Fassung der Verordnung zur Schulentwicklungsplanung aus dem Jahr 2008²⁴ ergänzt die Einzügigkeit der Grundschule um die durchschnittliche Klassenfrequenz von 15 Schülerinnen und Schülern. Ausnahmen hiervon sind möglich, wenn am Schulstandort keine weitere Grundschule vorhanden ist. Bei Ausnahmeregelungen darf der Richtwert zur Festlegung der Einzügigkeit um maximal 5 unterschritten werden. Interessant ist die ergänzende Regelung, die auf die Auswirkungen der Gemeindegebietsreform

20 Verordnung über die Unterrichtsversorgung für das Schuljahr 2011/12 in der Fassung vom 8. April 2011 (Mittl.Bl. BM M-V S.214).

21 Gesetz zur Weiterentwicklung des Schulwesens in Schleswig-Holstein in der Fassung vom 28.01.2011 (GVBl. Schleswig-Holstein 2011, 2 S.23 ff.) § 52.

22 Landesverordnung über die Bestimmung der Mindestgröße von öffentlichen allgemein bildenden Schulen und Förderzentren in der Fassung vom 11. Juni 2007 (NBl.MBFSch.-H. 2007, 145).

23 Schulgesetz des Landes Sachsen-Anhalt in der Fassung vom 18.01.2011 (GVBl. 22.2011, 1, S.2) § 4.

24 Verordnung zur Schulentwicklungsplanung in der Fassung vom 22. September 2008 (GVBl.LSA 2008, 309) § 4.

Bezug nimmt. Danach können auch ehemalige Einzelstandorte mit einer Mindestschülerzahl von 40 fortgeführt werden, wenn im Zuge der Gemeindegebietsreform im ländlichen Raum Mehrfachstandorte von Grundschulen entstehen.

In Niedersachsen findet sich keine unmittelbare Regelung zur Mindestgröße von Grundschulen im Schulgesetz. Vielmehr wird hier der Weg über die Verordnungsermächtigung gewählt. Danach kann das Kultusministerium durch Verordnung bestimmen, welche Größe die Schulen oder Teile von Schulen unter Berücksichtigung der Erfordernisse eines differenzierenden Unterrichts aufweisen sollen und unter welchen Voraussetzungen Schulen Außenstellen führen dürfen. Die langjährig geltenden Regelungen liefen zum Ende des Jahres 2010 aus und wurden durch eine neue Verordnung für die Schulorganisation²⁵ ersetzt, die zum 1. August 2011 in Kraft trat. Auch hier gilt für Grundschulen die Einzügigkeit. In einer Ausnahmeregelung wird bestimmt, dass eine Grundschule, die nicht einzügig geführt werden kann, fortgeführt werden darf, wenn anderenfalls die Schulwege wesentlich ungünstiger würden. In diesem Fall soll sie eine ständige pädagogische und organisatorische Zusammenarbeit mit einer benachbarten Schule vereinbaren.

3.2 Auswählte Regelungen für die Sekundarstufe I

Für die Schulen der Sekundarstufe I stellt sich die Situation etwas schwieriger dar. Eine größere fachliche Vielfalt verbunden mit Differenzierungsanforderungen und die Mehrgliedrigkeit der Schularten/-formen stellen höhere Anforderungen an regionale Planungsüberlegungen. Hinzu kommt, dass sich die Situation in vielen Ländern als eine Übergangsphase hin zu einem zweigliedrigen Schulsystem bewerten lässt. Damit stehen die Schulangebote neben dem Gymnasium im Zentrum der folgenden Darstellungen.

In Mecklenburg-Vorpommern wird auch für die Schulangebote in der Sekundarstufe I die Mindestgröße im Zusammenhang mit dem Anspruch einer Schülerin oder eines Schülers auf Aufnahme in eine bestimmte Schule geregelt. Dabei gilt für den geordneten Schulbetrieb einer Regionalen Schule eine Mindestzahl von 36 Schülerinnen und Schülern für die Eingangsklasse. Dieser Wert kann auf bis zu 22 Schülerinnen und Schüler unterschritten werden, wenn nach dem genehmigten Schulentwicklungsplan bei Aufhebung der Schule unzumutbare Schulwegezeiten entstehen würden. Für integrierte und kooperative Gesamtschulen gilt ein Mindestwert von 57 Schülerinnen und Schüler, der unter den gleichen Bedingungen auf bis zu 44 reduziert werden kann²⁶. An allen drei genannten Schulformen bilden die Jahrgangsstufen 5 und 6 die schulartunabhängige Orientierungsstufe; sie können zudem mit einer Grundschule organisatorisch verbunden werden²⁷.

In Schleswig-Holstein ist das vorrangige Schulangebot neben dem Gymnasium die Regionalschule. Sie umfasst als differenzierte Schulart die Bildungsgänge zum Erwerb des Hauptschul- und des Realschulabschlusses. Der Unterricht kann sowohl in binnendifferenzierter Form als auch in differenzierten Lerngruppen sowie abschlussbezogenen Klassenverbänden organisiert werden. In der Gemeinschaftsschule können die Abschlüsse der Sekundarstufe I in einem gemeinsamen Bildungsgang ohne Zuordnung zu unterschiedlichen Schularten erreicht werden. Die Gemeinschafts-

25 Verordnung für die Schulorganisation in der Fassung vom 16. März 2011 (Nds. GVBl. 2011, S. 83) § 4.

26 Schulgesetz für das Land Mecklenburg-Vorpommern in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. September 2010 (GVOBl. M-V 17/2010 S. 462) § 45.

27 Verordnung über die Schulentwicklungsplanung in Mecklenburg-Vorpommern in der Fassung vom 31. Mai 2011 (Mittl. Bl. BM M-V S.287) § 4.

schulen entstehen auf Antrag der Schulträger durch die Verbindung von Schulen verschiedener Schularten. Für Regionalschulen gilt eine Mindestschülerzahl von 240 Schülerinnen und Schüler bzw. eine durchschnittliche Jahrgangsbreite von 40 Schülerinnen und Schülern. Die entsprechenden Werte liegen für die Gemeinschaftsschule mit einer Mindestschülerzahl von 300 Schülerinnen und Schülern deutlich höher. Auch für diese Schulen gilt die grundsätzliche Öffnung, dass Ausnahmen durch das für Bildung zuständige Ministerium bei ansonsten unzumutbar langen Schulwegen oder der Unwirtschaftlichkeit einer anderweitigen Beschulung möglich sind²⁸.

Die Mindestgrößen in Form der Zügigkeit werden in Sachsen-Anhalt im Schulgesetz festgelegt. Für die Sekundarschule – der wesentlichen Schulform neben dem Gymnasium – gilt die Zweizügigkeit. Nach einem gemeinsamen Unterricht in den Jahrgangsstufen 5 und 6 beginnt ab dem 7. Schuljahrgang eine auf Abschlüsse bezogene Differenzierung. Gesamtschulen können in integrierter Form mit einer Mindestgröße von vier Zügen oder kooperativer Form mit einer Mindestgröße von jeweils zwei Zügen der beiden Schulzweige geführt werden. Die Verordnung zur Schulentwicklungsplanung aus dem Jahr 2008²⁹ ergänzt die Zweizügigkeit der Sekundarschule um die durchschnittliche Klassenfrequenz von 20 Schülerinnen und Schülern. Eine Unterschreitung der sich so ergebenden Mindestschülerzahl von 240 ist um 60 Schülerinnen und Schüler an Einzelstandorten möglich. In den besonders dünn besiedelten Landkreisen können Sekundarschulen sogar einzügig geführt werden, solange die Mindestschülerzahl von 120 nicht unterschritten wird.

Das niedersächsische Schulgesetz ermöglicht es den Schulträgern, Oberschulen zu errichten, wenn die Entwicklung der Schülerzahlen dies rechtfertigt. In diesem Fall sind sie von der Pflicht befreit, Hauptschulen und Realschulen zu führen. Die Regelungen zur Mindestgröße dieser Schule erfolgen in der Verordnung für die Schulorganisation³⁰. Dies gilt gleichermaßen für die bestehenden Haupt- und Realschulen. Danach darf eine normalerweise zweizügige Hauptschule einzügig mit einer Schülerzahl von 24 je Lerngruppe geführt werden, wenn sie weder mit einer anderen Hauptschule zusammengelegt noch mit einer anderen Schule organisatorisch zusammengefasst werden kann. Entsprechendes gilt für die Realschule bei einer Schülerzahl von 27 je Lerngruppe. Diese organisatorische Zusammenfassung kann entweder in Form einer kombinierten Haupt- und Realschule mit oder ohne gemeinsamen schulformübergreifenden Unterricht oder in Form einer Oberschule erfolgen. In beiden Fällen gilt dann die Zweizügigkeit als Mindestgröße. Eine zeitlich bis zum 31. Juli 2015 befristete Sonderregelung gilt für die Oberschulen, die die durchschnittliche Klassengröße von 24 unterschreiten darf, wenn bei ihrer Errichtung gleichzeitig eine organisatorisch zusammengefasste Haupt- und Realschule aufgehoben wird. Die bestehenden integrierten bzw. nach Schuljahrgängen gegliederten kooperativen Gesamtschulen sollen eine Regelgröße von fünf Zügen haben. Soweit sie vor dem 1. August 2008 errichtet wurden, können sie vierzünftig fortgeführt werden; in Ausnahmefällen – insbesondere wenn sie die einzige Schule im Sekundarbereich I am Schulstandort sind – ist auch eine Dreizügigkeit zulässig. Zu diese speziellen Regelungen gibt es eine Öffnungsklausel in der Form, dass die Mindestzügigkeit mit Ausnahme der Gesamtschule unterschritten werden darf, wenn es die Entwicklung eines regional ausgeglichenen Bildungsangebotes erfordert.

28 Landesverordnung über die Bestimmung der Mindestgröße von öffentlichen allgemein bildenden Schulen und Förderzentren in der Fassung vom 11. Juni 2007 (NBl.MBFSch.-H. 2007, 145).

29 Verordnung zur Schulentwicklungsplanung in der Fassung vom 22. September 2008 (GVBl.LSA 2008, 309) § 4.

30 Verordnung für die Schulorganisation in der Fassung vom 16. März 2011 (Nds. GVBl. 2011, S. 83) § 4.

4 Zusammenfassende Bewertung der Reaktionsmuster auf Landesebene

Eine Bewertung der Regelungen auf Landesebene angesichts der demografischen Veränderungen zeigt zunächst eine Reduzierung der Vorgaben zu Mindestgrößen von Schulen als Vorgabe für kommunale und regionale Planungsüberlegungen. Dies gilt sowohl für die Zügigkeit als auch für die durchschnittlichen Jahrgangsbreiten. Darüber hinaus finden sich in allen dargestellten Länderbeispielen einzelfallbezogene Ausnahmoptionen, um auf besondere regionale Schwierigkeiten angemessen reagieren zu können. Diese stehen aber unter expliziten Genehmigungsvorbehalten durch die Schulbehörden. In der Sekundarstufe I finden sich entweder explizit zweigliedrige Schulsysteme, die regional um bestehende Gesamtschulen ergänzt werden, oder deutlich erweiterte Möglichkeiten der organisatorischen Verbindung von Schulen unterschiedlicher Schularten/-formen. Dieses schulrechtliche Vorgehen eröffnet den Schulträgern zusätzliche Gestaltungsoptionen, die allerdings durch pädagogische Entwicklungskonzepte der Schulen unterstützt werden müssen. Bei kleinen Schulen steht dabei die Zusammenarbeit mit benachbarten Schulen häufig im Vordergrund. Hier wird die Dualität von Landes- und kommunaler Ebene um die mit mehr Selbständigkeit ausgestattete Einzelschule als dritten Partner ergänzt.

Mit Blick auf den demografischen Wandel finden zusätzlich aber auch Veränderungen der Verwaltungsstrukturen z. B. durch Gemeindegebietsreformen sowie der landes- und regionalplanerischen Ordnungssysteme z. B. durch Neugestaltung der zentralörtlichen Gliederung statt. Diese gewinnen für schulplanerische Überlegungen dadurch eine Bedeutung, dass in den Schulgesetzen oder den Verordnungen zur Schulorganisation oder zur Schulentwicklungsplanung auf raumordnerische Anforderungen an Schulstandorte Bezug genommen wird. Kommunale Gestaltungsmöglichkeiten erwachsen dann aus eher weicheren Kooperationsformen interkommunaler Zusammenarbeit.

Nicht zuletzt stellt die Option zur Aufrechterhaltung kleinteiligerer Schulstandortssysteme auch höhere Anforderungen an die öffentlichen Haushalte. Auf der Landesebene resultieren diese aus günstigeren Schüler-Lehrer-Relationen zur Unterrichtsabdeckung in kleineren Klassen und auf der kommunalen Ebene werden trotz zurückgehender Schülerzahlen die Ausgaben für die Unterhaltung der Schulanlagen und -gebäude kaum sinken. Zusätzliche Anforderungen wie der weitere Ausbau von Ganztagsangeboten an Schulen und der Ausbau eines inklusiven Schulsystems verlangen ebenfalls nach einem höheren Einsatz öffentlicher Mittel. Das politisch immer wieder betonte Ziel der Priorität von Bildung wird sich bei Entscheidungen über die Verwendung der demografischen Rendite beweisen müssen.

Tab. 1: Wohnbevölkerung im Schulalter – Deutschland insgesamt (in Tsd.) 2000 bis 2030

Altersgruppe	2000	2008	2010	2020	2030	2030/2008
6- bis unter 10-Jährige	3.300	3.006	2.875	2.648	2.594	86,3%
10- bis unter 16-Jährige	5.665	4.801	4.735	4.084	4.013	83,6%
16- bis unter 20-Jährige	3.708	3.658	3.348	2.919	2.701	73,8%
Wohnbevölkerung im Schulalter – westdeutsche Flächenländer (in Tsd.)						
Altersgruppe	2000	2008	2010	2020	2030	
6- bis unter 10-Jährige	2.769	2.429	2.300	2.073	2.079	85,6%
10- bis unter 16-Jährige	4.222	4.026	3.915	3.217	3.177	78,9%
16- bis unter 20-Jährige	2.689	2.934	2.818	2.351	2.124	72,4%
Wohnbevölkerung im Schulalter – ostdeutsche Flächenländer (in Tsd.)						
Altersgruppe	2000	2008	2010	2020	2030	
6- bis unter 10-Jährige	339	390	389	366	310	79,5%
10- bis unter 16-Jährige	1099	498	543	575	519	104,2%
16- bis unter 20-Jährige	783	504	335	384	373	74,0%

Statistisches Bundesamt: Bevölkerung Deutschlands bis 2060, Wiesbaden 2009

Tab. 2: Bevölkerungsentwicklung in Nordrhein-Westfalen 2000 bis 2030

Altersgruppe der 6- bis unter 10-jährigen Wohnbevölkerung	Land insges.		kreisfreie Städte		Landkreise	
	absolut in Tsd.	in v.H. zu 2008	absolut in Tsd.	in v.H. zu 2008	absolut in Tsd.	in v.H. zu 2008
2000	818,5	115,7%	303,2	114,8%	515,2	116,2%
2008	707,4		264,1		443,3	
2020	590,4	83,5%	242,6	91,9%	347,7	78,4%
2030	599,7	84,8%	251,6	95,3%	348,1	78,5%
Altersgruppe der 10- bis unter 16-jährigen Wohnbevölkerung						
2000	1190,1	102,1%	438,0	103,2%	752,1	101,5%
2008	1165,3		424,3		741,1	
2020	912,3	78,3%	357,3	84,2%	555,0	74,9%
2030	901,5	77,4%	369,7	87,1%	531,7	71,7%

Information und Technik Nordrhein-Westfalen, Geschäftsbereich Statistik: Vorausberechnung der Bevölkerung in den kreisfreien Städten und Kreisen Nordrhein-Westfalens 2008–2030/50, Düsseldorf 2009

Tab. 3: Bevölkerungsentwicklung in ausgewählten kreisfreien Städten und Landkreisen Nordrhein-Westfalens 2000 bis 2030

Altersgruppe der 6- bis unter 10-jährigen Wohnbevölkerung								
	Düsseldorf		Bonn		Remscheid		Hagen	
	absolut in Tsd.	in v.H. zu 2008	absolut in Tsd.	in v.H. zu 2008	absolut in Tsd.	in v.H. zu 2008	absolut in Tsd.	in v.H. zu 2008
2000	19,8	105,9%	11,8	100,0%	5,6	124,4%	9,2	122,7%
2008	18,7		11,8		4,5		7,5	
2020	20,8	111,2%	11,9	100,8%	3,6	80,0%	5,9	78,7%
2030	22,5	120,3%	12,9	109,3%	3,5	77,8%	5,8	77,3%
	Kreis Kleve		Rhein-Erft-Kreis		Kreis Höxter		Hochsauerlandkreis	
	absolut in Tsd.	in v.H. zu 2008	absolut in Tsd.	in v.H. zu 2008	absolut in Tsd.	in v.H. zu 2008	absolut in Tsd.	in v.H. zu 2008
2000	15,5	120,2%	19,9	107,0%	7,9	121,5%	14,1	121,6%
2008	12,9		18,6		6,5		11,6	
2020	10,5	81,4%	16,2	87,1%	4,6	70,8%	8,4	72,4%
2030	10,9	84,5%	16,9	90,9%	4,3	66,2%	8,0	69,0%

Tab. 4: Bevölkerungsentwicklung in Brandenburg 2000 bzw. 2008 bis 2030

Altersgruppe der 6- bis unter 10-jährigen Wohnbevölkerung						
	Land insges.		berlinnaher Raum		äußerer ländlicher Raum	
	absolut in Tsd.	in v.H. zu 2008	absolut in Tsd.	in v.H. zu 2008	absolut in Tsd.	in v.H. zu 2008
2000	65,9	83,9%	26,8	82,5%	39,1	85,0%
2008	78,5		32,5		46,0	
2020	75,6	96,3%	33,0	101,5%	42,6	92,6%
2030	53,8	68,5%	26,7	82,2%	27,1	58,9%

Amt für Statistik Berlin-Brandenburg: Bevölkerungsprognose für das Land Brandenburg 2009 bis 2030, Potsdam 2010

Verf.: Hermann Budde (Dr. Ing. Stadt- und Regionalplanung), bis März 2012 Referatsleiter für Schulentwicklungsplanung, Schulbau, Schulen in freier Trägerschaft und EU-Strukturfonds, Ministerium für Bildung, Jugend und Sport des Landes Brandenburg, Heinrich-Mann-Allee 107, 14473 Potsdam, E-Mail: sigrun.paepke@mbjs.brandenburg.de