

Schulentwicklung und Bildung

Schulen auf dem Land: schließen, verkleinern, zusammenlegen?

Schule und Bildung sind wichtige Faktoren für die Attraktivität von ländlichen Räumen und stellen daher ein wichtiges Themenfeld in den Modellregionen dar. Dementsprechend wurde dieses Thema bereits häufig im Rahmen der Regionalstrategien Daseinsvorsorge bearbeitet.

Das Handlungsfeld „Schulentwicklung“ kann als nahezu klassischer Infrastrukturbereich im Rahmen der Regionalstrategien bezeichnet werden. Das Themenfeld ist von einer hohen Komplexität gekennzeichnet. In den Bundesländern gibt es unterschiedliche rechtliche Rahmenbedingungen und damit verbunden unterschiedliche Zuständigkeiten, Trägerschaften und Standards, zudem die vielfältigen Akteure (Eltern, Schüler, Lehrer, Schulleiter, Schulamt, Gemeinde, Landkreis, Land etc.) mit ihren heterogenen Interessen und verschiedenen Rollen.

Die Schulentwicklung ist ein Bereich, der aufgrund des Rückgangs der Kinderzahlen deutschlandweit von den demografischen Veränderungen im besonderen Maße betroffen ist. Infolge der niedrigen Schülerzahlen und der damit verbundenen niedrigen Auslastungszahlen hat vor allem in den ostdeutschen Regionen ein Schließungs- und Konzentrationsprozess der Schulstandorte bereits stattgefunden. In Zukunft sind in vielen, auch westdeutschen Regionen noch weitere Standorte gefährdet.

Mit der Schulentwicklungsplanung gibt es ein in allen Bundesländern klar strukturiertes, rechtlich fundiertes und für demografische Veränderungen sensibilisiertes Planungsinstrument. Trotzdem gibt es gerade im Schulbereich einen hohen Bedarf, sich den Herausforderungen der demografischen Entwicklung mit einem deutlich weitergehenden Blickwinkel und längeren Planungszeitraum im Rahmen einer Regionalstrategie zu widmen. So ist häufig die Abstimmung zwischen Schulnetzplanung, Verkehrsplanung (Schülerverkehr) und Raumplanung nicht optimal. Eine Verknüpfung der Themen „Schule“ und „ÖPNV“ ist naheliegend, da ca. 80% der ÖPNV-Nutzer in ländlichen Räumen Schüler sind und somit der ÖPNV ganz direkt mit den Schulstandorten in Zusammenhang steht. Darüber hinaus ist die Erreichbarkeit mit zumutbarem Zeitaufwand

ein wesentliches Kriterium für die Schulstandortverteilung. Ebenso ist eine bessere Abstimmung mit landes- und regionalplanerischen Zielsetzungen angezeigt.

Tipp: Auf vergangenen Aktivitäten aufbauen!

Häufig gab es in Landkreisen bereits Diskussionen über die demografisch bedingten Anpassungsprozess. Deshalb startet die Bearbeitung des Themas auch nicht bei Null, sondern muss die bisherigen regionalen Diskussionen, Vorbehalte und schon durchgeführten, oft schmerzlichen Anpassungen berücksichtigen.

Was soll erreicht werden?

In vielen Modellregionen wurde Schulentwicklung als ein Teil eines breiter verstandenen Bildungsbegriffs bzw. des lebenslangen Lernens bearbeitet. Zudem wurde in manchen Arbeitsgruppen und Pilotprojekten weitere Schwerpunkte wie Berufliche Bildung, Übergangsmanagement, Lernorte außerhalb der Schulen, Fort- und Weiterbildung, bearbeitet. Anlass für einen Fokus auf diese Themen ist ein vorhandener und zukünftig noch stärker erwarteter Fachkräftemangel in den Regionen.

Im Hintergrund der Arbeit in den Modellregionen stand daher die Frage nach der Sicherung und Entwicklung einer qualitativ hochwertigen, zukunftsfähigen Bildungslandschaft. Dabei lag der Schwerpunkt auf der Aufrechterhaltung der schulischen Grundversorgung bei zurückgehenden Bevölkerungs- und damit auch Schülerzahlen.

- » Eine dezentrale Versorgung mit Schulstandorten verschiedener Stufen und vielfältigen Angeboten soll langfristig gesichert und qualitativ weiterentwickelt werden.
- » Die Schul- und Bildungsstandorte sollen in zumutbarer Entfernung von den Wohnstandorten erreicht werden können.
- » Bei (Schul-)Standortentscheidungen soll eine möglichst hohe Planungssicherheit für zu tätige Investitionen erreicht werden.

Das Ziel, möglichst viele Bildungsstandorte zu erhalten, ist in den Modellregionen nicht nur Selbstzweck. Die Standorte sollen nicht nur erhalten werden, weil Schulen Orte der Bildungsvermittlung sind, sondern auch, weil sie zugleich Zentren des gesellschaftlichen Lebens und sozialen Austausches in den Gemeinden darstellen. Insofern kommt ihnen eine weitergehende Funktion im Sinne der Lebensqualität und damit der Attraktivität des jeweiligen Ortes insbesondere für jüngere Familien zu.

Diese eher grundsätzlichen Ziele werden im Laufe des weiteren Arbeitsprozesses durch die Festlegung von angestrebten Qualitätsparametern wie die Anzahl der Schüler je Klasse, die Zügigkeit und Schulstufen oder die maximalen Schulwegzeiten verfeinert. Für die Festlegung von Qualitätsparametern ist entscheidend, ob beispielsweise die aktuellen Landesvorgaben (Klassengröße, Zügigkeit und Schulformen), die sich zwischen den Bundesländern deutlich unterscheiden, beibehalten werden sollen oder im Rahmen des Prozesses durch die Arbeitsgruppen variiert werden können. Löst man sich vom engen Korsett der Landesvorgaben, können neue, regional angepasste Lösungen entwickelt und Anstöße für eine Überprüfung der Standards gegeben werden.

Auch der zu betrachtende Planungshorizont sollte zu Beginn des Prozesses festgelegt werden. In den Modellregionen wurde ein längerfristiger Planungshorizont i. d. R. bis zum Jahr 2030 definiert, mit all den Unwägbarkeiten, die generell für Prognosen gelten. Weitere Festlegungen betreffen unterschiedliche Schulformen sowie die Kriterien „Lebensfähige Schulgrößen“, „zumutbare Entfernung“, „Investitionssicherung“ und ländergrenzen- bzw. kreisübergreifende Schulstandortplanung.

Was ist zu tun?

Für die Bearbeitung des Themas Schule bietet sich das klassische Vorgehen der Regionalstrategie mit Bestandsaufnahmen, Status-quo-Analysen und Szenarien an. Die Vorgehensweise orientierte sich an fünf Fragen:

- 1) **Wie entwickeln sich die Schülerzahlen in den kommenden zehn bis 20 Jahren?**
Erarbeitung einer kleinräumigen Bevölkerungsprognose, die mindestens auf Gemeindeebene, in diesem Fall auf Ortsteilebene vorhanden sein sollte, um die

Wirklichkeit (Schulstandortbezirke und künftige Veränderungen) möglichst detailliert abbilden zu können.

- 2) **Was bedeutet das für die einzelnen Schulstandorte?**
Erstellung eines Trendszenarios bei Beibehaltung der landespolitischen Vorgaben (Klassengröße, Zügigkeit, ...).
- 3) **Welche Handlungsoptionen gibt es für die einzelnen Standorte bzw. für das Schulsystem insgesamt?**
Entwicklung von Alternativszenarien über eine Änderung der Klassengrößen, Variation der Jahrgangsbreiten und Änderungen der Erreichbarkeiten.
- 4) **Wie können entsprechende Gestaltungsszenarien aussehen?**
Entwicklung von Gestaltungsszenarien, wie eine möglichst dezentrale langfristige Schulstandortplanung erreicht werden kann.
- 5) **In welcher Form werden die Ergebnisse und Empfehlungen der Arbeitsgruppen in den politischen Raum getragen?**
Erarbeitung von Empfehlungen und Beschlussvorlagen an Fachpolitiker, Landes-, Kreis- und Kommunalpolitiker.

1) Entwicklung der Schülerzahlen

Wesentlich für die Abschätzung des künftigen Bedarfs ist die kleinräumige Prognose der Schülerzahlen nach Schularten. Grundsätzlich war die Tendenz in den Landkreisen der Modellregionen ähnlich: Die Schülerzahlen werden weiterhin deutlich zurückgehen.

2) Auswirkung auf die Standorte

Aufbauend auf diese Analyse der aktuellen und zukünftigen Schülerströme wurden Schülerzahlindizes für jeden Standort gebildet und nach Tragfähigkeit bewertet. Die Trendfortschreibung zeigte, dass durch die anhaltend rückläufigen Schülerzahlen auch in Zukunft immer wieder Schulstandorte gefährdet werden. So wurde deutlich, dass unter den aktuellen Rahmenbedingungen im Jahr 2030 im Landkreis Hersfeld-Rotenburg ein Viertel der Grundschulen, in der Region Westmecklenburg und im Kreis Schleswig-Flensburg die Hälfte der Gemeinschaftsschulen die geforderten Mindestschülerzahlen in Zukunft nicht mehr erreichen werden. Ergebnisse dieses Schrittes sind

Karten, auf denen die derzeitigen und prognostizierten Schülerzahlindizes dargestellt sind und die Standorte fünf Gefährdungsstufen zugeordnet sind. Diese können bereits nach Schulen mit „normalen“ Mindestschülerzahlen sowie Schulen mit „verminderten“ Mindestschülerzahlen aufgrund peripherer Lage differenziert werden.

3) Handlungsoptionen definieren und mit Szenarien prüfen

Angesichts der Gefährdung von Schulstandorten bestehen verschiedene Handlungsmöglichkeiten:

- » Weitere Standorte können geschlossen werden und das Angebotsnetz zentralisiert werden, sofern dabei keine zu weiten Schulwege entstehen.
- » Die Mindestschülerzahlen können abgesenkt und damit kleinere Schulstandorte im Sinne von „Kleinschulen“ erhalten werden.
- » Ein jahrgangsübergreifender Unterricht kann eingeführt werden.
- » Die Gliedrigkeit des Schulsystems kann reduziert und Kinder länger gemeinsam beschult werden.

- » Schulen gleicher oder verschiedener Schulformen können kooperieren, fusionieren und/ oder die Schulform kann verändert werden; z. B. die Bildung einer Kooperativen Gesamtschule aus einer gefährdeten Haupt-/ Realschule und einem gefährdeten Gymnasium.
- » Schulzweckverbände oder Schulverbünde können gegründet werden.
- » Außenstellen/ Filialstandorte können eingerichtet werden.
- » Schulstandorte können mit Einrichtungen wie Vorschule, Kita oder Hort gebündelt werden.
- » Die Erreichbarkeit sollte verbessert bzw. der Schülertransport optimiert werden.

In den Modellregionen wurden von den Arbeitsgruppen verschiedene Handlungsoptionen ausgewählt und in Form von Szenarien auf alle Standorte übertragen. Dabei hat es sich als sinnvoll erwiesen, alle ausgewählten Handlungsoptionen zunächst in Form von „Prüfszenarien“ relativ stur für jeden gefährdeten Standort durchzuspielen. Auf diese Weise lässt sich für jeden Standort eine Übersicht erarbeiten, welche Handlungsoption welche Auswirkungen auf

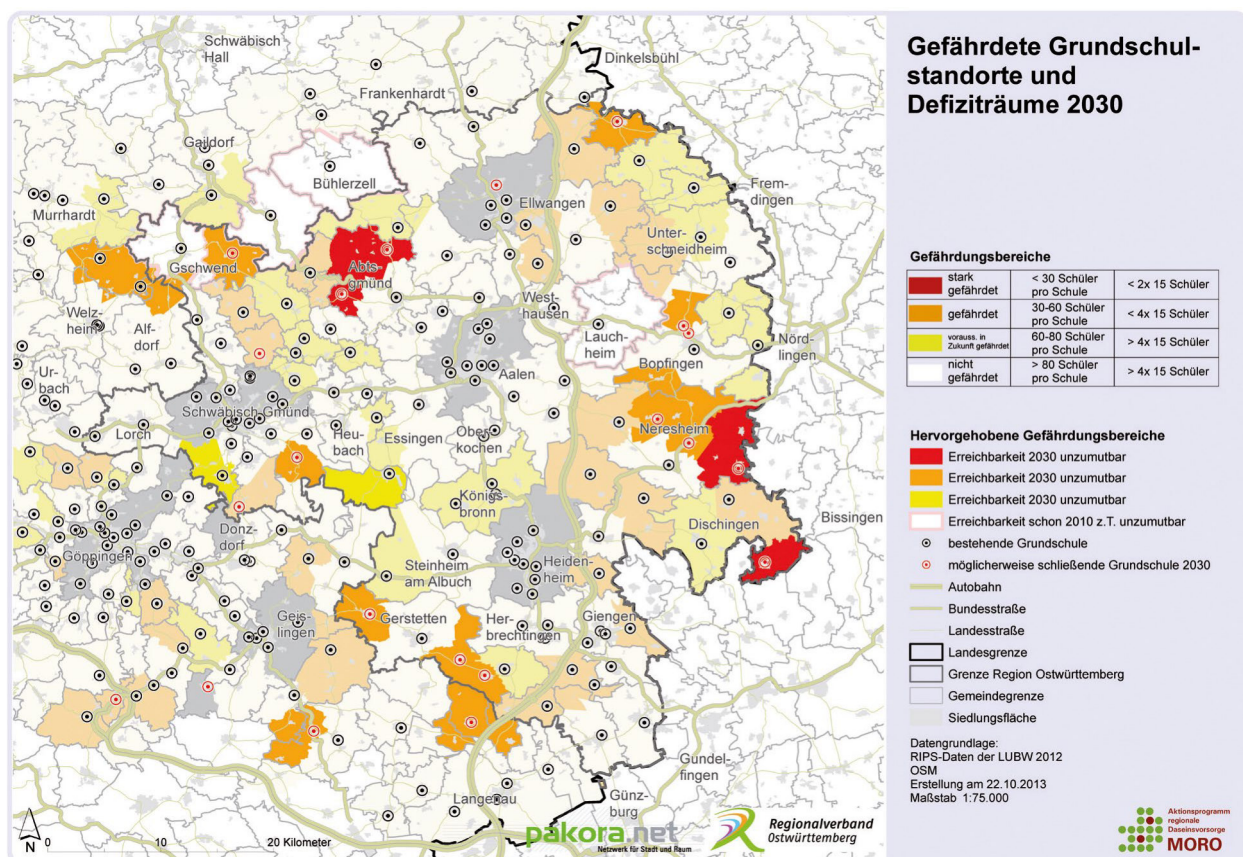


Abb. 15: Gefährdete Grundschulstandorte 2030 in Ostwürttemberg; Quelle: Regionalstrategie Ostwürttemberg (pakora.net), S. 14

Schülerzahlen, Tragfähigkeit des Standorts, Schulwegzeiten, Wahlmöglichkeiten und Kosten (Gebäude, Personal, Schülerbeförderung) hat und wie sich bspw. eine Absenkung der Mindestschülerzahl auf die Auslastung der jeweiligen Schule auswirken würde. Manche Arbeitsgruppen haben für den Szenarienvergleich eigene Parameter für Mindestschülerzahlen oder zumutbare Schulwegelängen abweichend von den jeweiligen Landesvorgaben festgelegt.

Im Landkreis Hersfeld-Rotenburg wurden die Vor- und Nachteile qualitativer und finanzieller Art eines „Schließungs-“ und eines „Erhaltungsszenarios“ vergleichend gegenübergestellt. Bei den qualitativen Aspekten zeigte sich bspw., dass das Szenario „Schließung nicht ausgelasteter Grundschulen und Konzentration der Schülerinnen und Schüler auf die verbleibenden Schulen“ teilweise deutliche Verschlechterungen für die Erreichbarkeit der Grundschulen zur Folge hat, also längere Schulwege für mehr Schüler. Zudem werden die Beziehungen von Wohnumfeld und Schule zerschnitten. Demgegenüber liegen qualitative Nachteile des Szenarios „Erhalt einer Grundschule in jeder Kommune“, z. B. in der mit niedrigeren Lehrkräfteanzahl verbundenen geringeren Profilbreite und in Vertretungsproblemen im Krankheitsfall. Finanzielle Nachteile liegen beim Erhaltungsszenario auch in den höheren Kosten für Lehrkräfte je Schüler. Beim Schließungsszenario erhöhen sich hingegen die Transportkosten und es entstehen Unterhaltungs- und Sicherungsaufwendungen für nicht mehr benötigte Schulen oder Kosten für den Abbruch von Schulen.

Die Arbeitsgruppe kam nach Abwägung der Vor- und Nachteile unter konsequenter Betrachtung des Kostenaspekts zu dem Ergebnis, dass die Alternative „Erhaltung der Schulstandorte“ für den Landkreis die größeren Vorteile beinhalten würde und deshalb durch geeignete Maßnahmen umzusetzen sei. Für dieses Ergebnis war vor allem ausschlaggebend, dass nachteilige Auswirkungen einer Schulschließung auf die Standortattraktivität der betroffenen Kommunen zu befürchten sind.

Die Ergebnisse auch aus früheren Modellvorhaben zeigen, dass bei Diskussionen um Kosteneinsparungen durch die Schließung und Konzentration von Schulstandorten den vermeintlichen Einsparungen bei Personal und Gebäudeunterhalt immer auch die meist deutlich erhöhten Kosten

für den Schülertransport gegenübergestellt werden. Außerdem werden diese Einsparungen häufig durch ein Weniger an (Frei-)Zeit am Wohnort und damit durch die Einschränkung von Lebensqualität der Schüler kompensiert.

Insgesamt kann festgehalten werden, dass es für gefährdete Standorte kein einheitliches Modell gibt. Häufig sind teilräumliche Lösungen erforderlich, je nachdem, ob eine Gemeinde noch über mehrere Schulstandorte oder nur noch über einen verfügt. Bei letzteren ist frühzeitig eine Abstimmung mit Nachbargemeinden zu empfehlen, die noch über eine Schule verfügen. Kooperation und stärkere Zusammenarbeit bietet sich auch über die Schulen hinaus an. So empfehlen Arbeitsgruppen eine kommunale Bildungsplanung, d. h. eine gemeinsame Planung von Kita, Hort und Grundschule in Abstimmung mit der Schülerbeförderung, die Zusammenarbeit mit Vereinen, Freiwilliger Feuerwehr oder engere Kooperationen zwischen Schule und kulturellen Institutionen wie Musikschulen.

Wenn eine Konzentration dennoch notwendig ist, empfehlen Arbeitsgruppen, die Erreichbarkeit durch Optimierung und Umstrukturierung des schülerbezogenen ÖPNV zu verbessern oder die Schulstandorte mit anderen Funktionen und Einrichtungen zu bündeln. So können im Hauptort bzw. im am besten erreichbaren Ort einer Gemeinde Bildungs- und Familienzentren als Kombination von Schule, Vorschule, Kita, Hort etabliert werden oder Schulstandorte mit Versorgungstützpunkten (Gemeindezentren, Multifunktionshäuser) verknüpft werden.

Tipp: Alternativen prüfen

Der Arbeitskreis Schule und Bildung im Aktionsprogramm hat für eine breite Palette an Handlungsoptionen Vor- und Nachteile, offene Fragen und Handlungsbedarfe diskutiert und dokumentiert: Anpassungsstrategien zur regionalen Daseinsvorsorge. Empfehlungen der Facharbeitskreise Mobilität, Hausärzte, Altern und Bildung. MORO Praxis 2/2015. Hrsg. vom BMVI (2015). Download unter: www.regionale-daseinsvorsorge.de/produkte-und-veroeffentlichungen/publikationen-aus-dem-aktionsprogramm/#c556



Regionalstrategie Daseinsvorsorge

Leitfaden für die Praxis



UMGESETZT?

UMGESETZT?

SIE DIE VERSTÄRKUNG?
(LÖSUNG)

LEBEN?

personelle
Verstärkung

/ PROBLEME

Diskussions-
anstöße durch
MORO („Tacheles“)

gemeinsames
Grundverständnis

thematische Verankerung
in Medien, Ge-
sellschaft, Wahlkampf

je konkreter,
desto besser!

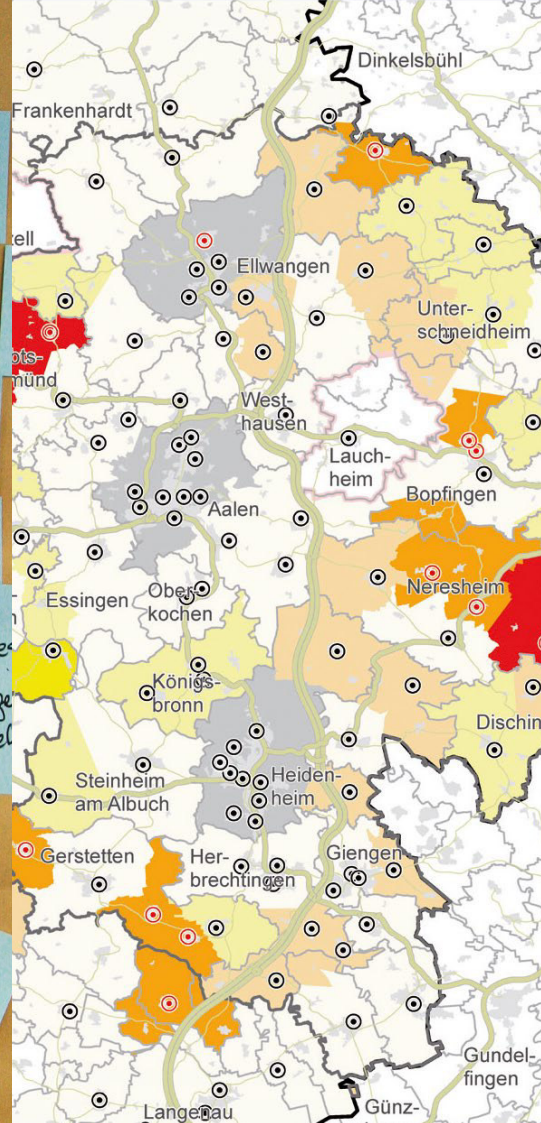
Schul-
zusammenarbeit

Fortführung
Lenkungsgruppe

kleine ange-
leitete Pilotprojekte

Fortführung der
Arbeitskreise

Einbindung in
andere (verbindliche)
Konzeptionen



Impressum

Herausgeber

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI)
Invalidenstraße 44, 10115 Berlin

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)
im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)
Deichmanns Aue 31 – 37, 53179 Bonn

Ansprechpartner

Gudrun Schwarz (BMVI)
Michael Zarth (BBSR)

Autoren

Johann Kaether (Hochschule Neubrandenburg)
Prof. Dr. Peter Dehne (Hochschule Neubrandenburg)
Anja Neubauer (Hochschule Neubrandenburg)

Einige Textpassagen beruhen auf Inhalten der BMVI-Publikation „Regionalstrategie Daseinsvorsorge. Denkanstöße für die Praxis“ (2011), bei der mit Texten beteiligt waren:

Martin Albrecht (Gertz Gutsche Rügenapp)
Axel Dosch (stadt.land.freunde.)
Dr. Michael Glatthaar (pro loco)
Dr. Jens Martin Gutsche (Gertz Gutsche Rügenapp)

Druck

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI)
Referat Z32, Druckerei

Gestaltung und Satz

Anja Neubauer (Hochschule Neubrandenburg)
Johann Kaether (Hochschule Neubrandenburg)

Stand

April 2016

Fotonachweis

Titel: Hochschule Neubrandenburg, Göran Gnaudschun
S. 7, 11, 18, 43, 53: Hochschule Neubrandenburg
S. 46: Regionalverband Ostwürttemberg

Nachdruck und Vervielfältigung

Alle Rechte vorbehalten

Bestellungen

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI)
Referat G30 – Recht und Modellvorhaben der Raumordnung, raumwirksame Fachpolitiken
ref-g30@bmvi.bund.de

Diese Broschüre ist Teil der Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung;
sie wird kostenlos abgegeben und ist nicht zum Verkauf bestimmt.