

Abbau oder Gestaltung des Bildungssystems in schrumpfenden Regionen?

Walter Bartl | Reinhold Sackmann¹

In demografisch schrumpfenden Regionen scheint es generell bergab zu gehen, so eine gängige Vermutung. Dies könnte insbesondere für das Bildungssystem zutreffen, sind die weniger werdenden jungen Einwohner doch oft Kita-Besucher, Schüler oder Studierende. Aber werden Bildungseinrichtungen deswegen automatisch geschlossen? Es zeigt sich: Erstens sinkt die Nachfrage nach regionalen Bildungseinrichtungen nicht zwangsläufig. Zweitens wirken organisatorische Innovationen einem Infrastrukturabbau teilweise entgegen.

Bildungsrelevante Bevölkerung:

Alle Personen, die für den Besuch einer Bildungseinrichtung in Frage kommen. Üblicherweise bezieht sich der Begriff auf die Einwohner einer Gebietskörperschaft (auch wenn im Hochschulsektor überregionale Wanderungen bedeutsam sind) und auf die typischen Altersgruppen der jeweiligen Stufen des Bildungssystems (insgesamt dann häufig auf die 0- bis 30-Jährigen)

Bildungssystem:

Ist in Stufen aufgebaut, die eine Person typischerweise nacheinander in ihrem Leben durchläuft. Während einige dieser Stufen für alle Einwohner eines (Bundes-)Landes verpflichtend zu besuchen sind (z.B. Primar- und Sekundarschule), sind andere Bereiche freiwillig (z.B. Elementar- und Tertiärbildung)

Es ist zu vermuten, dass das Bildungssystem in demografisch schrumpfenden Regionen unter Kostendruck gerät. Eine simple Erwartung wäre nun, dass Bildungsinfrastruktur parallel zur Bevölkerung im bildungsrelevanten Alter abgebaut wird. Das wäre jedoch eine allzu einfache Vorstellung. Dem gegenüber verfolgte unser Projekt eine dreiteilige These: In pflichtigen Bereichen des Bildungssystems wird es eher zu einem Abbau von Bildungseinrichtungen kommen als in freiwilligen. In freiwilligen Bereichen des Bildungssystems kann der vermutete Kostendruck durch eine Ausweitung der Nachfrage teilweise kompensiert werden. Organisatorische Innovationen auf der Angebotsseite machen die Bildungsinfrastruktur zukunftsfester.

Methodik

Es wurden Daten des Statistischen Landesamtes Sachsen-Anhalt über alle Stufen des Bildungssystems und Daten des Statistischen Bundesamtes für die Sekundarstufe I in ganz Deutschland (deskriptiv und mit Regressionsanalysen) für die Jahre 1995 bis 2010 ausgewertet. Darüber hinaus wurden Experteninterviews mit Vertretern der Bildungsverwaltung in Sachsen-Anhalt geführt

Ergebnisse

Der angenommene demografische Kostendruck wird bei der Analyse des Bildungssystems durchaus deutlich. Durch sinkende Einwohnerzahlen verringern sich die Einnahmen der Länder und Kommunen, und der öffentliche Legitimationsdruck für öffentlich finanzierte, aber nicht ausgelastete Bildungseinrichtungen steigt. Demzufolge ist einerseits ein Abbau von Bildungsinfrastruktur zu beobachten. Dies gilt grundsätzlich für alle Stufen des Bildungssystems (im Hochschulbereich in modifizierter Form).

Dennoch erfolgt dieser Abbau nicht parallel zum Rückgang der Bevölkerung im bildungsrelevanten Alter und auch nicht für alle Bildungssektoren gleichermaßen:

¹ Dr. Walter Bartl (walter.bartl@soziologie.uni-halle.de) und Prof. Dr. Reinhold Sackmann (reinhold.sackmann@soziologie.uni-halle.de) forschen und lehren am Institut für Soziologie der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg

- Gegen einen solchen Abbau sprechen teilweise (bildungs-)politische Ziele.
- Darüber hinaus wird er durch arbeitsrechtliche Einschränkungen im Bereich der Personalpolitik und administrative Richtwerte der Erreichbarkeit von Bildungseinrichtungen verhindert.
- Überdies lassen sich insbesondere zwei Mechanismen beobachten, die die Entwicklung des Bildungssystems von demografischen Entwicklungen teilweise entkoppeln: einerseits eine Ausweitung der Bildungsnachfrage in freiwilligen Bereichen des Bildungssystems und andererseits institutionelle und organisatorische Innovationen, wie etwa die Bildung von ‚multifunktionalen‘ Bildungseinrichtungen.

Als Reaktion auf demografisch induzierten Kostendruck wurden in Ostdeutschland besonders in den 1990er Jahren zahlreiche Krippen und Kindergärten geschlossen. Dabei kam es sogar zu betriebsbedingten Kündigungen. Später konnten viele Schließungen im Elementarbereich jedoch dadurch verhindert werden, dass Krippen und Kindergärten, manchmal zusätzlich sogar noch ein Hort, organisatorisch zusammengefasst wurden. So rekrutierte sich die Nachfrage fortan aus einer breiteren Altersgruppe. Personalpolitisch haben kollektive Bündnisse für Beschäftigungssicherung (Zwangsteilzeit) weitere Entlassungen verhindert.

Grundschulschließungen wurden in Sachsen-Anhalt notgedrungen durchgeführt, wobei gleichzeitig aber auch knapp 80 Standorte durch Ausnahmegenehmigungen weiter bestehen blieben. Deren Bestand ist zukünftig durch eine strengere Auslegung administrativer Größenvorgaben gefährdet.

Im Sekundarbereich wurden Sekundarschulen überproportional häufig geschlossen, während eine Reihe von Gymnasien durch Ausnahmegenehmigungen ihren Bestand sichern konnte. Im Bereich der Sekundarstufe zeigen innerdeutsche Vergleiche, dass das faktisch zweigliedrige Schulsystem in Ostdeutschland besser für Bevölkerungsrückgänge gerüstet ist als das bis zu viergliedrige in einigen westdeutschen Regionen.

Erstaunlich stabil zeigte sich das Förderschulwesen angesichts des massiven Bevölkerungsrückgangs im Schulalter. Dies ist auf einen vergleichsweise hohen Schüleranteil an Förderschulen in Sachsen-Anhalt zurückzuführen. Bedauerlicherweise verlassen diese Schüler das Schulwesen häufig ohne Schulabschluss, während die gesonderte Beschulung von Schülern mit individuellem Förderbedarf internationalen Berechnungen zufolge durchschnittlich teurer ist als die gemeinsame Beschulung mit anderen Schülern.

Im Bereich der Berufsschulen wurden einige Angebote in öffentlicher Trägerschaft abgebaut, was durch private Neugründungen in bestimmten wachsenden Berufszweigen, wie etwa dem

Gegliedertes Schulsystem:

Während in den meisten anderen Staaten der Typus Gesamtschule der Normalfall im Sekundarbereich ist, konnte sich die Gesamtschule in Deutschland seit den 1970er Jahren nur als vierter Schultyp neben Haupt- und Realschule sowie Gymnasium etablieren. Zudem ist die Grundschule nur oberflächlich betrachtet eine Schule für alle Kinder, da in Deutschland daneben ein ausgeprägtes Förderschulsystem existiert, in dem die meisten Kinder mit besonderem Förderbedarf beschult werden. Demnach liegt auch im Primarbereich im Grunde ein gegliedertes Schulsystem vor

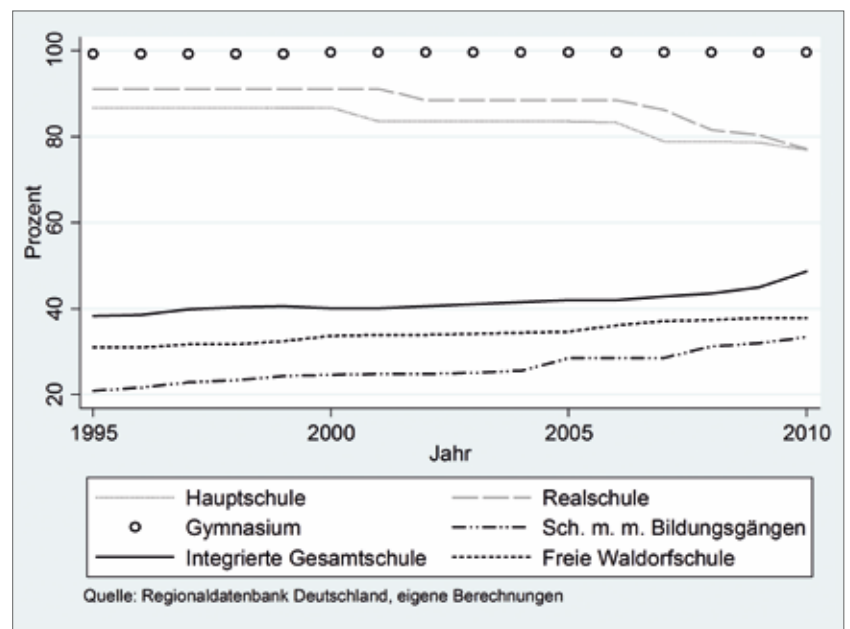


Abb. 1: Schulformen in Kreisen und kreisfreien Städten in Deutschland (1995–2010) (ohne Förderschulen, Waldorfschulen gesondert ausgewiesen)

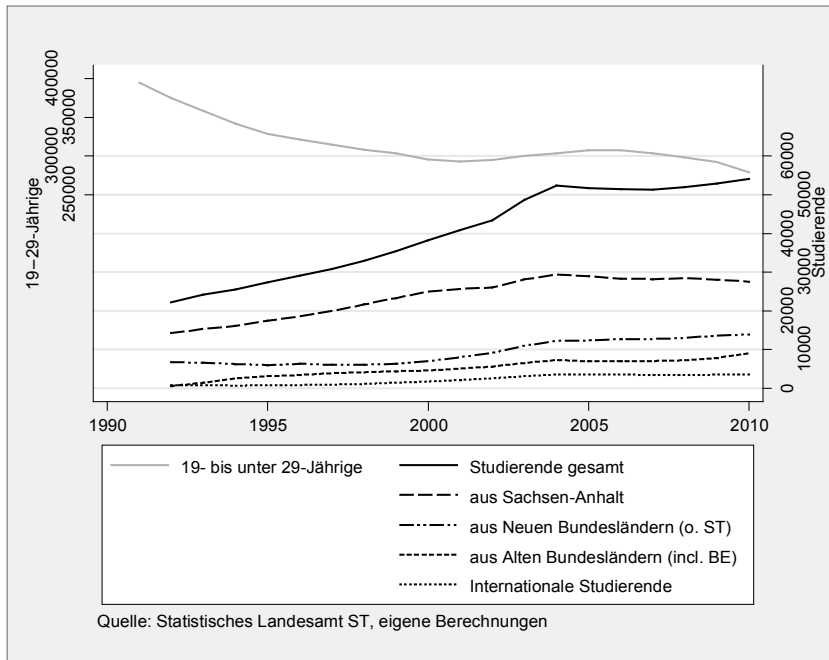


Abb. 2: Rückgang der Bevölkerung im hochschulrelevanten Alter und Entwicklung der Studierendenzahl in Sachsen-Anhalt (1995–2010)

Gesundheitswesen, allerdings teilweise kompensiert werden konnte.

Die Entwicklung im Hochschulwesen ist insgesamt recht uneinheitlich. Die nachholende Hochschulexpansion in den neuen Bundesländern trug in den 1990er Jahren zu einer massiv steigenden Nachfrage nach Hochschulbildung bei. Später strömten seit dem Inkrafttreten des Hochschulpakts 2020 im Jahr 2007 vermehrt auch westdeutsche Studierende nach Sachsen-Anhalt. So war trotz abnehmender Bevölkerungszahlen im hochschulrelevanten Alter eine anhaltend hohe Studienplatznachfrage zu beobachten. Dies gilt jedoch nicht für alle Studienfächer, so dass nicht alle vorhandenen Kapazitäten ausgelastet waren. Zwischen 1995 und 2010 führte ein Abbau – vorwiegend von technischem und Verwaltungspersonal – zu deutlichen Kosteneinsparungen im Hochschulsektor. Personalpolitisch mündeten die

– in einigen Fächern – zusätzlich geschaffenen Studienplätze tendenziell in eine Destabilisierung universitärer Beschäftigung, da der Anteil befristeter Verträge und insbesondere der Lehraufträge massiv anwuchs.

Handlungsoptionen

Für die Gestaltung des demografischen Wandels selbst gibt es grundsätzlich nur wenig Handlungsspielraum. Gerade das Bildungssystem bietet allerdings einen zentralen Ansatzpunkt:

- Der Bereich der Hochschulbildung ist global gesehen nach wie vor ein wachsender ‚Markt‘. Auf dieser Stufe des Bildungssystems lässt sich durchaus Zuwanderung motivieren, die den Bevölkerungsrückgang abmildert. Das zeigen der Zustrom von westdeutschen Studierenden in schrumpfende ostdeutsche Regionen und der gestiegene Anteil ausländischer Studierender. Ein Teil davon ist bereit, sich dauerhaft in ihrer Studienregion niederzulassen, was den Fachkräftemangel reduzieren kann.
- Unter den Anpassungsstrategien an rückläufige Bevölkerungszahlen scheint die Schaffung ‚multifunktionaler‘ Bildungseinrichtungen die bedeutsamste Strategie zu sein. Dadurch können mehr Standorte erhalten bleiben, und diese sind dennoch wirtschaftlich vertretbar ausgelastet. Schulformen mit mehreren Bildungsgängen (z.B. Sekundarschulen, Gemeinschaftsschulen) sind das prominenteste Beispiel dafür, das jetzt zunehmend auch in westdeutschen Bundesländern ‚Schule‘ macht. Inklusive Schulen, die auch Schüler mit besonderem Förderbedarf aufnehmen, sollten ebenfalls gestärkt werden, da sie einer ähnlich ‚multifunktionalen‘ Organisationslogik folgen.