

Interkommunale Mobilität und Konkurrenz als dynamisierende Faktoren regionaler Schulentwicklung

1. Empirische Grundlage der Argumentation sind folgende Forschungsprojekte:

- Projekt „Profilbildung und Kooperation, Vergleichende Analyse der Entwicklung lokaler und regionaler Schulangebotsstrukturen in den Städten Münster, Bochum, Recklinghausen und dem Kreis Steinfurt“, (gefördert vom Land NRW), hier insbesondere die Ergebnisse der Dissertation von Tobias Franke: „Schulentwicklung und ländlicher Strukturwandel. Profilbildung und Kooperation von Sekundarschulen im Kreis Steinfurt, 2000 – 2005“.
- Projekt „Datenbasierte Regionale Bildungsberichterstattung, Konzeptentwicklung und Erprobung am Beispiel des Kreises Herford, 2003 - 2006“ (gefördert von der Bertelsmann-Stiftung und dem Regionalen Bildungsbüro Herford)
- Laufendes Projekt „Wissenschaftliche Begleitung kommunaler Schulentwicklungsinitiativen“ (gefördert von der Stiftung Westfalen-Initiative und den beteiligten Kommunen). Daraus exemplarische Tabellen mit Daten zu den Prozessen in den Kreisen Coesfeld und Warendorf...

2. Die interkommunale Mobilität und Konkurrenz ist Folge von zwei sozialen Prozessen:

- 2.1. dem **demographischen Wandel** (in umfassenden Sinne...s.u.) und
- 2.2. dem **veränderten Bildungsverhalten** der jüngeren Elterngenerationen

2.1. Zu dem **demographischen Wandel** gehört nicht nur

- (a) der **Geburtenrückgang**, sondern auch
- (b) der Strukturwandel der Städte und „**Suburbanisierungsprozesse**“,
- (c) Prozesse der **regionalen Mobilität** und
- (d) **internationale Migrationsprozesse**.

Um „zukunftsfähig“ zu bleiben, müssen sich die Städte und Gemeinden möglichst frühzeitig diesen sozialen Prozessen stellen, um nicht zu einer **Abwanderungsregion**, sondern möglichst eine **Zuzugsregion** zu werden. Die Ausweisung von Bauland als Anreiz für die Ansiedlung von Neubürgern (und Betriebsansiedlungen) ist die wichtigste Strategie der Gemeinden in ehemals „ländlichen“ Kreisen, gegen den Geburtenrückgang zu steuern. Insbesondere im Umland von (Groß-)Städten, dem so genannten „suburbanen Raum“, haben sie damit heute gute Entwicklungschancen. Sie können somit heute Gewinner von Prozessen regionaler Mobilität sein (aber...s.u.)

2.2. Das **veränderte Bildungsverhalten der jungen Familien** ist der zweite entscheidende Faktor von sozialen und regionalen Mobilisierungsprozessen: Die Eltern der heutigen Schülerinnen und Schüler haben zu etwa 80% mindestens einen mittleren Schulabschluss erworben. So sind die **schwindende Akzeptanz der Hauptschulen** und der Trend zu Schulen, die höhere Schulabschlüsse vermitteln, zu erklären. Folge ist die **Transformation des in Schulformen gegliederten Sekundarschulsystems...**

3. Die Anwerbung von jungen Familien als Zukunftsstrategie der Gemeinden ist nur möglich, wenn diesen „Neubürgern“ eine ihrem Bildungs- und Berufsstatus **angemessene Infrastruktur** angeboten werden kann; **das schließt auch ein entsprechendes Sekundarschulangebot ein**. Unter den o.g. Umständen ist die Hauptschule kein hinreichend attraktives Angebot mehr und als einziges Sekundarschulangebot am Ort überall gefährdet.

6. Der Bildungs- und Berufsstatus der jungen Familien bringt es mit sich, dass sie beruflich mobil sein müssen (Berufspendler), dass sie täglich die Bedeutung möglichst hoher Schulanschlüsse für Berufseinstiege und –aufstiege erfahren und deshalb auch für ihre Kinder bei der Wahl der Schulen nicht mehr (wie früher selbstverständlich) nur das örtliche Schulangebot nutzen, sondern auch Schulen der Nachbargemeinden wählen. Die interkommunale Mobilität der Schülerströme in den Landkreisen ist heute beträchtlich, damit allerdings auch die interkommunale Konkurrenz zwischen den Schulen und den Kommunen als Schulträger (vgl. Tabellen Einpendler / Auspendler)

7. Die **Gesamtschulen** als einzige Sekundarschule am Ort („Solitärschulen“) erweisen sich in ländlichen Kreisen (anders in Großstädten...) als attraktive Schulform. Sie können nicht nur einen großen Teil der Kinder des Ortes (auch mit Gymnasialempfehlung) integrieren, sondern üben auch eine **große Anziehungskraft auf die Umlandgemeinden** aus. Gemeinden, die in den letzten Jahrzehnten auf diese Schulentwicklungsstrategie setzten, sind heute Gewinner in dem dynamischen Prozess der interkommunalen Standortkonkurrenz (Beispiele...).

7.3. So deutet sich in Landkreisen - je nach Ortsgröße und Ausgangskonstellation - als **Entwicklungsperspektive** an:

(b) eine **kommunale integrierte Schulform**: Gesamtschule, Gemeinschaftsschule, Verbundschule (im Falle der **Weiterentwicklung eines unvollständigen Sekundarschulangebots** (nur Hauptschule oder Haupt- und Realschule)

(a) ein **Zwei-Säulen-Modell**: Gymnasium und Verbundschule bzw. Gemeinschaftsschule (im Falle eines **Rück- und Umbaus eines ehemals dreigliedrigen Schulangebots**)

(c) Solche Entwicklungen verlangen vielerorts **neue Formen der Kooperation zwischen Schulen und Gemeinden**, z.B. zwischen Gemeinschaftsschulen und Gymnasien, Teilstandorte, Dependancen, dazu Schulzweckverbände u.s.w.

Resumee

und **Stellungnahme** zu dem „Verfahrensvorschlag zur Herstellung bzw. Bewahrung eines regionalen Konsenses“ des Städte- und Gemeindebunds NRW:

1. Die Standortkonkurrenz der Gemeinden ist nicht erst durch eine neue Schulpolitik (Verbundschule, Gemeinschaftsschule) entstanden, vielmehr sind die neuen Schulformen eine (zögerliche) Antwort (der Landesregierung bzw. des Gesetzgebers) auf den demographischen Wandel und das veränderte Bildungsverhalten der jungen Familien.
2. Es waren einzelne Gemeinden, die durch ihre Initiativen eine flexiblere Handhabung der gesetzlichen Bestimmungen (Verbundschule) und neue Angebote (Gemeinschaftsschule) von den Regierungen erzwungen haben.
3. Das OVG NRW hat erklärt, dass eine Gemeinde die Verfolgung ihrer berechtigten Interessen nicht zurückstellen müsse, um gleichwertige fremde Interessen zu schonen. Widerstreitende Interessen sind in jedem Einzelfall qualitativ abzuwägen. Es stellt sich die rechtliche Frage, ob das Gebot des interkommunalen Konsenses nicht im Hinblick auf expansive Schulentwicklungsplanungsprozesse entwickelt wurde, aber bei der Bewältigung von Prozessen des Rück- und Umbaus von Schulangebotsstrukturen ungeeignet ist.
4. In mehreren Konfliktfällen haben schon die alte Landesregierung (nicht allein die Bezirksregierungen!) und Verwaltungsgerichte den Einspruch von Nachbarkommunen gegen Initiativen der Nachbargemeinden abgewiesen.
5. Die so erfolgte Zulassung neuer Schulformen (z.B. Verbundschulen) hat die Dynamik der regionalen Schülerströme überall erhöht und verändert (Beispiele...) – und Nachbargemeinden gezwungen, ebenfalls ihr Sekundarschulangebot weiterzuentwickeln (Beispiele...).
6. So wie es für traditionelle Formen der gewerblichen Wirtschaft (z.B. Landwirtschaft, Textilindustrie) keine regionale Bestandsgarantie (und regionale Planungsstrategien) geben kann und der ökonomische Wandel zu schmerzhaften Rück- und Umbauprozessen zwingt, so kann es für traditionelle Schulformen und Standorte angesichts des demographischen und sozialen Wandels keine Bestandsgarantie von Schulformen und Schulen geben. Das dreigliedrige Schulsystem wurde als flächendeckendes Angebotssystem in der Expansionsphase der 60er Jahre durchgesetzt, es ist heute im Prozess des Rück- und Umbaus und des veränderten Bildungsverhaltens der jungen Familien disfunktional.
7. Angesichts des generellen Rückgangs der Geburten und der Schülerzahlen könnte heute praktisch jede Gemeinde bei Schulentwicklungs-Initiativen ihrer Nachbargemeinden in den nächsten Jahren eine Bedrohung ihrer bestehenden Sekundarschulangebote vorrechnen bzw. das Angebot machen, mehr Schülerinnen und Schüler der Nachbargemeinden zu integrieren. Damit würden historische Schulstandorte geschützt und den strukturell gefährdeten Standorten Entwicklungsperspektiven abgeschnitten.
8. Es erscheint deshalb sinnvoll zu unterscheiden zwischen der Gefährdung bestehender Schulformangebote und der Gefährdung eines kommunalen Sekundarschulangebots generell. Es kann keine Bestandsgarantie für bestehende lokale Schulformen geben, sondern die Entwicklung neuer Angebotsstrukturen ein Ausweg aus den interkommunalen Konfliktkonstellationen sein.
9. Die Notwendigkeit zu solchen kommunalen Schulentwicklungsstrategien gibt es schon heute, auch ohne neue Schulreforminitiativen von Nachbargemeinden (Beispiele...).
10. Eine offene oder verdeckte Kreisschulentwicklungsplanung oder neue Formen der „Konfliktmoderation“ würden heute nur den Versuch darstellen, disfunktionale Schulstrukturen zu konservieren.
11. Der „Verfahrensvorschlag...“ konzentriert sich auf die Erreichung eines interkommunalen Konsenses, er blendet die schwierigen Prozesse aus, die nötig sind, einen lokalen Konsens und eine möglichst breite Akzeptanz bei allen Beteiligten zu erreichen, wenn lokale Schulangebotsstrukturen umgebaut werden müssen (Beispiele...). Ein vorgelagertes und mehrstuftiges Verfahren der interkommunalen Konsensbildung und Moderation würde die Schulentwicklungsprozesse so verzögern und komplizieren, dass Gemeinden in dieser Frage handlungsunfähig würden.