

Mainz, 23. Januar 2017

Tischvorlage

zur Pressekonferenz des VBE Rheinland-Pfalz

Thema: Personaleinsparungen in der Bildung – müssen Schulen schließen?

Datum: Montag, 23. Januar 2017, 10.30 Uhr

Zum Anlass – Bevölkerungsentwicklung, Landesrechnungshof und Sparauflagen

Der Koalitionsvertrag der rheinland-pfälzischen Landesregierung sieht Einsparungen in der Landesverwaltung vor. Insgesamt sollen 2.000 Stellen gestrichen werden. Nach diesen Planungen werden auch an den Schulen – nachdem zum Schuljahresbeginn noch 270 neue Lehrerstellen angekündigt wurden – in der Legislaturperiode 310 Stellen eingespart.

Diese Personaleinsparungen sollen u.a. durch Strukturveränderungen erreicht werden. Es wird geprüft, „ob im Schulsystem bestimmte Strukturen noch zeitgemäß und die Ressourcen effektiv eingesetzt sind.“ (Pressedienst des BM vom 20. September 2016).

Kleine Grundschulen – nicht mehr wirtschaftlich?

In diesem Zusammenhang hat die Landesregierung angekündigt, die Schließung kleiner Schulen zu prüfen, insbesondere im Bereich der Grundschulen. Damit wird der langjährige Grundsatz „kurze Beine, kurze Wege“, der für alle Landesregierungen der letzten Legislaturperioden galt, zumindest relativiert. Die Landesregierung beruft sich dabei auch auf den Jahresbericht des Landesrechnungshofes von 2006 (!), in dem dieser den Bestand kleiner Grundschulen aus wirtschaftlicher Sicht problematisiert hatte.

Das rheinland-pfälzische Bildungsministerium hat nunmehr „Leitlinien für ein wohnortnahes Grundschulangebot“ angekündigt, durch die der Bestand bzw. die Schließung kleiner Grundschulen geregelt werden sollen.

Realschulen plus – besonders betroffen vom *Schülerschwund*?

Für den Bereich der Realschulen plus rechnet die Landesregierung mit einer Zunahme kleiner Schulen an Standorten im ländlichen Raum. Damit setzt sich der bisherige Trend fort. Solche Realschulen plus sollen auslaufen, „wenn sie eine bestimmte, für ein pädagogisch sinnvolles Unterrichtsangebot notwendige Mindestgröße unterschreiten“ (ebenda). Das Nähere regeln die seit 2013 gültigen „Leitlinien für ein wohnortnahes Angebot an Realschulen plus“.

Kleine Schulen – ein Standortfaktor im ländlichen Raum?

Schulen geringer Größe bestehen vor allem im ländlichen Raum. Eine gute regionale Bildungsversorgung hat für Gemeinden außerhalb der urbanen Zentren eine hohe Bedeutung, um junge Familien und Wirtschaftsbetriebe zu binden und im Zuge des allgemeinen Bevölkerungsrückgangs eine Landflucht zu verhindern. Ob „die Schule im Dorf bleibt“, ist in vielen rheinland-pfälzischen Gemeinden eine Standortfrage.

Aus schulpolitischer Sicht stellen sich folgende Fragen:

- Welche Auswirkungen haben Schulschließungen auf die Infrastruktur der Gemeinden?
- Wie viele Schulen sind betroffen?
- Welche pädagogischen Standards gelten, um kleine Schulen erhalten zu können?
- Wo ist aus Sicht der Bildung die „Schmerzgrenze“?

1. Zur politischen Ausgangslage

Im Koalitionsvertrag der rheinland-pfälzischen Landesregierung vom 17. Mai 2016 wird unter *1. Gute Bildung für Alle: Gebührenfrei, mit hoher Qualität*, Abschnitt *Schule* (Seite 15) ausgeführt:

”...

Schulen pädagogisch weiterentwickeln

Kurze Beine, kurze Wege – wir wollen unsere Grundschulen möglichst wohnortnah erhalten und da, wo dies aufgrund stark rückläufiger Schülerzahlen nicht möglich ist, gute Alternativen aufzeigen.

...“

Unter *„14. Haushaltskonsolidierung fortsetzen - Schuldenbremse 2020 einhalten“* heißt es im Koalitionsvertrag (Seite 93):

„... Wir werden unter dem Gesichtspunkt von Einsparungen und Effizienzgewinnen durch Strukturveränderungen und Digitalisierung eine Überprüfung der Landesverwaltung vornehmen. (...) Im Bereich des Personals werden wir rund 2000 Stellen abbauen und entsprechende Vollzeitäquivalente reduzieren. Die 2.000 Stellen sollen konkret auf einzelne Personalbereiche verteilt werden. (...) Im Bereich der Ministerien und der Mittelbehörden (...) sollen alleine 600 Stellen abgebaut werden...“

In der Pressemitteilung des Bildungsministeriums vom 20. September 2016 wird mitgeteilt: *„ ... 310 Stellen sollen ab dem Schuljahr 2017/18, verteilt auf vier Schuljahre, eingespart werden, dies aber nicht im laufenden Betrieb, sondern als Effekt struktureller Veränderungen. (...) Bei den Realschulen plus wird die demografische Entwicklung in einigen Regionen voraussichtlich zu sehr kleinen Schulen führen. (...) Ähnliche Fragen stellen sich auch an Kleinstgrundschulen. Der Landesrechnungshof hatte ihre Überprüfung gefordert. (...) Jede dieser Schulen soll einzeln darauf geprüft werden, ob eine Schließung pädagogisch-organisatorisch erforderlich ist. ...“*

2. Schulgesetzliche Rahmendaten

Laut § 13(1) des rheinland-pfälzischen Schulgesetzes (SchulG) muss in der Grundschule jede Klassenstufe mindestens eine Klasse umfassen. Bei Grund- und Förderschulen sind in besonderen Fällen, bei Realschulen plus aus Gründen der Siedlungsstruktur Ausnahmen von der Mindestgröße zulässig (§13(4)SchulG).

Schulen können fortgeführt werden, wenn sie die Mindestgröße vorübergehend nicht erreichen (§13(5)SchulG).

Rein rechnerisch umfasst damit eine normgerechte Grundschule mindestens 4 Klassen mit mindestens je zwölf Schülerinnen und Schülern, also insgesamt 48 Schülerinnen und Schüler.

3. Strukturelle Grunddaten

Laut aktuellem Schulverzeichnis des Statistischen Landesamtes entsprechen im laufenden Schuljahr 2016/2017 insgesamt 76 Grundschulen dieser rechnerischen Mindestgröße von 48 Schülerinnen und Schülern nicht.

Das entspricht ca. 8% der insgesamt 942 rheinland-pfälzischen Grundschulen (unter Vernachlässigung der bestehenden organisatorisch verbundenen Grund- und Realschulen plus (20) bzw. der privaten organisatorisch verbundenen Grund- und Hauptschulen (2)).

Die Schulgrößen staffeln sich wie folgt:

Größe / Anzahl Schüler/-innen	n Schulen	n Schulen, summiert
bis 20	5	5
21-40	44	49
41-47	27	76
48-60	89	165
61-80	125	290
81-100	117	407
101 -120	75	482
121-150	101	583
151 und größer	359	942

(Quelle: Statistisches Landesamt: ABS-Schulverzeichnis 2016/17; Stand: Januar 2017; farbig unterlegt ist der schulgesetzliche Grenzbereich ohne Berücksichtigung der Ausnahmeregelungen)

Wichtiger Hinweis: In dieser Aufstellung sind **nicht** die Außenstellen von Grundschulen enthalten, die mehrere Standorte haben, weil sie über keinen eigenen Rechtsstatus verfügen, die aber als kleine Grundschule von einer Gemeinde oder den Eltern wahrgenommen werden.

4. Entwicklungen innerhalb und außerhalb der Landesgrenzen

Der Rückgang der Schülerzahlen im Zuge der Bevölkerungsentwicklung ist kein neues Phänomen, sondern hat bereits – deutschlandweit - in den neunziger Jahren des letzten Jahrhunderts begonnen.

Im Bereich der (seinerzeit) „neuen“ Länder kam es innerhalb von fünf Jahren (1993-1998) zu einer Halbierung der Schülerzahlen, während im gleichen Zeitraum im übrigen Bundesgebiet die Zahl der Schülerinnen und Schüler um knapp 8 % zunahm. Nach der Jahrtausendwende ging dann auch im „alten“ Bundesgebiet die Zahl der Schülerinnen und Schüler stetig zurück.

In Rheinland-Pfalz zeichnete sich in fünf-Jahres-Schritten folgende Entwicklung ab:

Zeitraum	Schüler/-innen insgesamt	Schüler/-innen an Grundschulen
1995/96	455.147	179.199
2000/01	488.825	183.005
2005/06	487.990	169.106
2010/11	451.008	145.693
2015/16	415.535	134.852

(alle Angaben: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz: Statistische Berichte ABS)

Angesichts dieser Entwicklung sind pädagogische Konzepte entwickelt worden, die einen Ausgleich von Schulgröße, Erreichbarkeit und pädagogischem Angebot zum Ziel hatten. Dadurch konnten regional zahlreiche Grundschulstandorte gesichert werden. So war es in Rheinland-Pfalz Anfang der 90er Jahre das Schulmodell der Regionalen Schule, das zum Ziel hatte, im Bereich der Sekundarstufe I ein attraktives weiterführendes Bildungsangebot im nicht urbanen Raum aufrecht zu erhalten. – Im Schulgesetz wurde die Einrichtung von Grundschulen mit mehreren Standorten geschaffen (2008/09).

Auch in dem an Rheinland-Pfalz angrenzenden Saarland hat es ab 2004 eine schulpolitische Diskussion um die Schließung kleiner Grundschulen gegeben, die zu einer Neustrukturierung der Grundschullandschaft geführt hat. Die damalige CDU-Landesregierung hielt eine zweizügige Mindestgröße für sinnvoll. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass das Saarland strukturell nur bedingt mit den übrigen Flächenländern – also auch Rheinland-Pfalz – zu vergleichen ist.

5. Schulpolitische Grundpositionen des VBE Rheinland-Pfalz

Der VBE misst dem Erhalt auch kleiner Schulen seit jeher eine große Bedeutung zu, die über eine rein pädagogische Bewertung hinausgeht. Das gilt insbesondere für den Erhalt von Grundschulen als ein wohnortnahes Grundbildungsangebot für Kinder.

Diese Position deckt sich weitgehend mit der Haltung der Schulträger, für die der Standorterhalt von Schulen vor allem eine Frage der Infrastruktur, der Standortsicherheit, der wirtschaftlichen Attraktivität, der sozial-kulturellen Identität und der Lebensqualität ist.

- Grundschulen haben für die soziale und kulturelle Infrastruktur einer Gemeinde oder eines Stadtteils eine überragende Bedeutung, sie binden junge Familien, führen zu deren Ansiedlung und fördern damit den Erhalt eines lebenswerten Umfeldes. Unter dem Einfluss rückläufiger Bevölkerungszahlen, die sich in den nichturbanen Regionen überproportional hoch niederschlagen, kommt dem Erhalt auch kleinerer Grundschul-Standorte besondere Bedeutung zu. Dadurch werden Tendenzen der „Landflucht“ verringert bzw. verhindert.
- Die Wohnortnähe der Schule und damit ein kurzer Schulweg haben für Eltern einen hohen Eigenwert. Wohnortnähe vermeidet lange Fahrtzeiten im Kindes- und Jugendalter, erweitert damit die verfügbare Zeit zur Selbstgestaltung und fördert den sozialen Zusammenhalt unter Gleichaltrigen.
- Um die (Grund-)Schule im Ort bildet sich ein kulturelles Umfeld, das auf die gesamte Gemeinde ausstrahlt. Die Schule bildet den Kern in einem (pädagogischen) Netzwerk mit außerschulischen Einrichtungen (Vereine, Erwachsenenbildung, soziale Einrichtungen ...), und sie selbst ist „Knoten“ in einem überregionalen Netzwerk, wodurch ihr bzw. der Gemeinde wiederum externe Einflüsse zugutekommen. Die Schule ist damit nicht nur ein pädagogisches, sondern auch ein soziales Fenster „nach außen“.
- Wohnortnahe und ggf. kleine Schulen ermöglichen es, soziale Verbindungen zu erhalten, die sich in der Zeit vor der Einschulung in anderen pädagogischen Einrichtungen gebildet haben. Sie entsprechen damit auf vergleichsweise einfache Weise dem Vorsatz eines längeren gemeinsamen Lernens, das sowohl dem sozialen Zusammenhalt als auch dem sozialen Ausgleich in unserer Gesellschaft dient.

6. Pädagogische Aspekte kleiner Grundschulen

Kleinere Lerngruppengrößen erfordern andere bzw. veränderte pädagogische/methodische Verfahren. Aus pädagogischer Sicht zeigen sich dadurch Chancen der Individuellen Förderung, allerdings auch Gefahren, wenn das pädagogische Angebot ressourcenbedingt hinter ein Mindestangebot, wie es durch Schulgesetz, Grundschulordnung und die VV „Unterrichtsorganisation in der Grundschule“ definiert werden, zurückfällt.

- Wenn in aufeinanderfolgenden Klassenstufen die Zahl der Schüler/-innen unter 23 - also unter die Einzügigkeit - fällt, müssen kombinierte Klassen gebildet werden.
- Diese „Kombiklassen“ schaffen besondere pädagogische Möglichkeiten, sie ermöglichen durch *Altersmischung* mehr als in altershomogenen Klassen das Lernen der Kinder mit- und voneinander. Die heterogene Lerngruppe steht im Mittelpunkt, aus deren Verschiedenheit in vielfältiger Weise Lerngelegenheiten erwachsen.
- In kombinierten, jahrgangsübergreifenden Klassen wird die Differenz unter den Kindern als Motor für soziales und sachbezogenes Lernen eingesetzt. Sowohl leistungsstarke als auch leistungsschwächere Kinder erfahren durch den Zwang zur Differenzierung und Individualisierung zahlreiche Impulse zu ihrer Weiterentwicklung.

- Die heterogenen Lernverhältnisse in jahrgangsübergreifenden Lerngruppen dienen der Unterrichtsqualität bei der besonderen Vermittlung von Methoden-, Sozial- und Kommunikationskompetenz, sie fördern und fordern gleichermaßen, sie regen zur Übernahme von Lernverantwortung durch die Schüler/-innen auch gegenseitig an (z.B. durch „Helfersysteme“), initiieren selbsttätiges Lernen und verbessern die Teamarbeit im Kollegium.
- Kombinierte Klassen nutzen die soziale und kognitive Heterogenität der Altersmischung als Chancen zur Förderung sozialen Empfindens und Handelns und Lernens. Sie können in besonderer Weise zum Aufbau überfachlicher Kompetenzen (sozialer Kompetenzen) eingesetzt werden.
- Zur Förderung besonders motivierter Schüler/-innen ist die Einrichtung von „Drehtürmodellen“ in den Fächern Mathematik und Deutsch problemlos möglich. Damit wird dem Eindruck entgegengewirkt, diesen Schülerinnen bzw. Schülern könnten Kombinierte Klassen bzw. kleine Schulen pädagogisch nicht gerecht werden.
- Eine Grundschule mit zwei Kombiklassen ist aus pädagogischer Sicht (Umfang der Entwicklungsunterschiede, notwendige Differenzierung und Individualisierung) gut zu organisieren. Die besondere Belastung für die Lehrkräfte muss durch ein höheres Maß an Lehrerwochenstunden (z.B. für den Ernstfall einer Vertretung) und durch eine Aufstockung von Schulleitungsstunden kompensiert werden.
- Die Zusammenarbeit mit den Eltern spielt an kleineren Schulen eine besondere Rolle und führt zu einer größeren Intensität der Schulgemeinschaft. Das bietet für den „pädagogischen Schulterschluss“ zwischen Schule und Elternhaus erweiterte Möglichkeiten, setzt allerdings auch eine besondere (zeitaufwändige) Pflege dieser Beziehung voraus.

7. Flankierende Maßnahmen

Der Bestand kleiner Grundschulen ist nur in einem pädagogisch interaktiven Netz mit größeren Grundschulen sinnvoll. Dadurch werden der pädagogische Austausch und unterschiedliche Möglichkeiten der Entlastung gewährleistet.

- Kleine Grundschulen sind besonders anfällig für eine unsichere Unterrichtsversorgung; deshalb ist einem Unterrichtsausfall in besonderer Weise entgegenzuwirken, zum einen durch eine entsprechende Ausstattung mit Lehrerwochenstunden, zum anderen durch die Sicherstellung von Ersatzbedarf bei akut auftretendem Unterrichtsausfall durch „Feuerwehrlehrkräfte“. Das setzt voraus, dass es eine einsatzfähige „Lehrerfeuerwehr“ überhaupt gibt.

***Anmerkung:** Möglicherweise liegt vor allem hier der Grund für die Absichten der Landesregierung, kleine Grundschulen zu schließen. An größeren Schulen können Unterrichtsausfälle besser und einfacher – zumindest in der „Außendarstellung“ – kompensiert werden. Wenn die Landesregierung weiter das Ziel einer besseren Unterrichtsversorgung glaubhaft verfolgen will, wird sie bemüht sein, die Anfälligkeit kleiner Schulen für Unterrichtsausfälle zu reduzieren. Das gelingt u.a. durch die Schließung solcher Schulen.*

- Bevor Schulen geschlossen werden, bedarf es einer umfangreichen Analyse der künftigen (siedlungs-)strukturellen Entwicklung am Standort der jeweiligen Schule (Bevölkerungsentwicklung, Geburtenrate, bauliche Entwicklung vor Ort, Entfernung zum nächsten Schulstandort, kulturelle Einbindung, ÖPNV-Erreichbarkeit etc.).

- Kleine Grundschulen können ggf. durch größere Schulen in der Nachbarschaft (über 180 Schüler/-innen) als zusätzlicher Standort übernommen werden (vgl. § 10(2)2 SchulG). Bevor Schulen geschlossen werden, ist zunächst diese Organisationsform zu prüfen.
- Die Organisation mit mehreren Standorten erfordert für die Leitungsaufgaben der Außenstelle(n) eine Funktionsstelle (Konrektor/in) unter Anrechnung bzw. Übernahme der Schulleitungsstunden, die am Hauptstandort der Schule geführt wird.
- Unterrichtsvertretungsmöglichkeiten müssen durch die Einbindung in das Netz der umliegenden Schulen erweitert werden.
- Für den fachlichen Austausch von Lehrkräften, die in Kombiklassen unterrichten, ist ein von der Schulverwaltung (ADD) und von den Universitäten gestütztes Informationsnetz aufzubauen.
- Die Kommunikation der Schulleitungen und Schulkollegien muss durch regelmäßige gemeinsame Konferenzen o.ä. gefördert werden.
- Qualitätssicherungsprogramme sind auszutauschen und abzustimmen (§ 18(1)SchulG).

8. Kurz und *fündig*

- Die Schließung von Schulen hat auf die Gemeinden, in denen sie beheimatet sind, erhebliche soziokulturelle Auswirkungen, unabhängig von ihrer Schulgröße. Die Schließung kleiner Schulen unterhalb einer schulgesetzlichen Norm wirkt sich meist in besonders krasser Weise aus, weil diese in der Regel über keine Alternative verfügen - sonst gäbe es sie nicht mehr.
- Die Schließung einer Schule, die unter die schulgesetzliche Grundnorm gefallen ist, sollte nur dann erfolgen, wenn dies aus siedlungsstrukturellen, pädagogischen und/oder anderen, jeweils besonderen Gründen gerechtfertigt werden kann. Eine eindeutige numerische Größe für die Schließung von Grundschulen gibt es nicht und wird vom geltenden Schulgesetz auch nicht gefordert.
- Der Ressourceneinsatz ist für die Beurteilung nur eingeschränkt tauglich, weil der Bestand kleiner Schulen ohnehin jeweils ein Sonderfall ist, für den auch besondere wirtschaftliche bzw. organisatorische Umstände gelten müssen. Das wird im Übrigen auch vom Landesrechnungshof zugestanden.
- Der Vorstoß der Landesregierung zur Überprüfung kleiner Schulen steht im unmittelbaren Zusammenhang mit den Personaleinsparungen in der Landesverwaltung. Pädagogische Gründe erscheinen hingegen vorgeschoben, da die Existenz kleiner Schulen nicht neu ist bzw. sich die Entwicklung in den vergangenen Jahren nicht zugespitzt hat. Eine Schließung kleiner Schulen allein aus Gründen der Haushaltskonsolidierung diskriminiert die regionale Infrastruktur und ist abzulehnen.
- Auch für kleine Schulen gelten pädagogische Standards, um Chancengleichheit, individuelle Förderung und ein differenziertes Bildungsangebot zu sichern. Das ist aber – an Grundschulen - bereits ab einer Größe mit zwei kombinierten Klassen möglich. Durch diese Organisationsform werden zudem besondere pädagogische Möglichkeiten des Lernens geschaffen, die sich positiv von Lernumgebungen in größeren Systemen abheben können. An einer kleinen Schule zu lernen, ist kein Nachteil für die Bildungsbiografie.

Mz/23012017