

Caroline Kann

Steuerung der Schulentwicklung bei rückläufigen Schüler*innenzahlen als Erklärungsansatz für divergierende Entwicklungen des Privatschulwesens

Top-down vs. bottom-up am Beispiel von Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen nach der Wiedervereinigung

Zusammenfassung

*In Folge der Halbierung der Schüler*innenzahlen in Ostdeutschland nach der Wiedervereinigung haben die Kultusministerien der neuen Länder im Bereich der Schulentwicklungsplanung mit unterschiedlichen Steuerungsansätzen reagiert. Am Beispiel von Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen zeigt der vorliegende Beitrag auf, dass diese Steuerungsansätze eine zentrale Erklärung für den je nach Bundesland unterschiedlich stark ausgeprägten Anstieg von Schulen in freier Trägerschaft liefern. In Mecklenburg-Vorpommern, wo ein Top-down-Steuerungsansatz verfolgt wurde, führten restriktive Vorgaben bezüglich der Aufrechterhaltung von Schulstandorten zu einem starken Rückgang der öffentlichen Schulen bei gleichzeitig starkem Aufwuchs der Privatschulen. In Thüringen, wo sich die Landesebene aus der Schulentwicklungsplanung weitgehend heraushielt, wurden auf kommunaler Ebene seltener Schulschließungen beschlossen und zugleich auch weniger Privatschulen gegründet. Der Beitrag stützt sich auf die Dissertation der Autorin zum Rück- und Umbau von Schulstandorten bei Schüler*innenzahlenrückgang unter besonderer Berücksichtigung des Privatschulwesens. Schlüsselwörter: Steuerung, Governance, Schulentwicklung, Privatschulen, Schulschließungen*

School Development Management Under the Impact of Declining Student Numbers as an Explanation for Divergent Private School Developments

Top-down vs. Bottom-up Using the Examples of Mecklenburg-Western Pomerania and Thuringia after Reunification

Abstract

After the number of students in East Germany fell by half in the period after the reunification, the ministries of education of the new Länder employed different governance approaches in the area of school development planning. Using the examples of Mecklenburg-Western Pomerania and Thuringia, this article suggests that the nature of these governance approaches provides an explanation for the varying degrees of growth of the private school sector across states. In Mecklenburg-Western Pomerania, where a top-down governance approach was followed, strict guidelines regarding the closure of school sites led to a sharp decline in public schools and, at the same time, a sharp increase in private schools. In Thuringia, where the state level administration largely stayed out of school development planning, school closures were decreed less often at the municipal level and, at the same time, fewer private schools were founded. The article is based on the author's dissertation that focuses on the dismantling and conversion of school sites in the face of a demographic decline in student numbers, particularly emphasizing the private school sector.

Keywords: governance, school development, private schools, school closure

1 Einleitung: Demografische Veränderungen in den ostdeutschen Bundesländern

Seit der Jahrtausendwende waren Kultusministerien in West- und Ostdeutschland mit demografischen Entwicklungen konfrontiert, die vielerorts Anpassungen der schulischen Angebotsstruktur erforderlich machten. In den ostdeutschen Bundesländern, wo die Schüler*innenzahlen besonders stark einbrachen, wurde seit Anfang der 1990er Jahre von ehemals 12.000 öffentlichen allgemeinbildenden Schulen bis 2019 etwa die Hälfte geschlossen. Parallel zum Absinken der Schüler*innenzahlen ist die Zahl der Privatschulen¹ in der Bundesrepublik stark angestiegen – allein zwischen 1998 und 2010 um mehr als die Hälfte des Ausgangswertes. In Ostdeutschland hat sich die Zahl der Privatschulen sogar mehr als verdreifacht, wobei der Zuwachs gerade im Grundschulbereich besonders stark ausfiel. Hier stieg die Zahl privater Schulen um 458 Prozent, von 71 auf 325 Grundschulstandorte (Kühne & Kann, 2012, S. 261).

1 Privatschulen wird hier synonym mit „Schulen in freier Trägerschaft“ verwendet. Gemeint sind ausschließlich allgemeinbildende Schulen (genehmigte Ersatzschulen) und keine Ergänzungs- oder berufsbildenden Privatschulen.

Der starke Bedeutungszuwachs der Privatschulen war nach der Wiedervereinigung zum einen mit Nachholeffekten nach dem Verbot von Privatschulen in der DDR verbunden.² Er steht aber, so wird in diesem Beitrag anhand eines Vergleichs der Länder Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen aufgezeigt, auch mit den Steuerungsansätzen in Zusammenhang, mit denen die Kultusministerien auf die rückläufigen Schüler*innenzahlen im Bereich der Schulentwicklungsplanung reagierten.

In Mecklenburg-Vorpommern (MV) beträgt der Anteil der Privatschulen heute 23 Prozent gegenüber 13 Prozent in Thüringen (TH)³, wobei es regional große Unterschiede gibt. Zwar finden sich Interdependenzen zwischen öffentlichen und privaten Schulen prinzipiell sowohl im städtischen als auch im ländlichen Raum. Jedoch haben Privatschulen als Ersatz für geschlossene öffentliche Schulstandorte im städtischen Raum erheblich größere Bedeutung. So nehmen Privatschulen im städtischen Raum häufiger den Platz geschlossener öffentlicher Schulstandorte ein oder private Neugründungen bedingten durch Abwanderung von Schüler*innen zum freien Träger selbst die Schließung von öffentlichen Schulstandorten. Zumindest punktuell findet Entsprechendes auch im ländlichen Raum statt: Während sich etwa in Schwerin (MV) das Verhältnis zwischen öffentlichen und privaten Grundschulen im Beobachtungszeitraum der diesem Beitrag zugrundeliegenden Dissertation (1995–2009) von 19:1 auf 8:6 stark zugunsten der freien Träger veränderte, verschob sich deren Verhältnis im Landkreis Müritzkreis (MV) im selben Zeitraum nur moderat, von 27:0 auf 15:3. Im Kyffhäuserkreis (TH) wurde im Forschungszeitraum sogar nur eine einzige private Grundschule gegründet, während 22 öffentliche Grundschulen geschlossen wurden (Kann, 2017, S. 222). Ein Grund für solche Stadt-Land-Diskrepanzen der Privatschulentwicklung ist, dass Schulstandorte mit sehr geringen Schüler*innenzahlen für freie Träger ebenso schwer finanzierbar sind wie für die öffentliche Hand. Gleichzeitig gelten jedoch die für öffentliche Schulen vorgeschriebenen Kriterien zur Aufrechterhaltung von Schulstandorten (z. B. zu Mindestschüler*innenzahlen) für Privatschulen nicht. Theoretisch können Privatschulen also sehr viel kleinere Schulstandorte betreiben, als es öffentlichen Schulen gestattet ist.

2 Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik vom 7. Oktober 1949, Art. 38.

3 Die Daten des Statistischen Bundesamtes weisen die Zahlen bis einschließlich 2019 aus. Betrachtet man den Anteil der Schüler*innen an allgemeinbildenden Schulen in freier Trägerschaft, ist die Diskrepanz mit 13,8 Prozent in Mecklenburg-Vorpommern und 10,4 Prozent in Thüringen weniger stark ausgeprägt (Statistisches Bundesamt, 2021; eigene Berechnungen).

2 Rahmenbedingungen in Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen

An dieser Stelle können die Rahmenbedingungen der beiden Bundesländer nicht eingehend geschildert werden.⁴ Es soll jedoch kurz auf die demografischen Bedingungen sowie auf die Beschäftigungssituation der Lehrkräfte der beiden Länder als relevante Kontextbedingungen für die Schulentwicklungsplanung eingegangen werden. Bei rückläufigen Schüler*innenzahlen nimmt die Klassengröße ab. Zudem können sukzessive immer weniger Klassen und Züge an einer Schule gebildet werden. Gleichzeitig steigen damit die Kosten pro Schüler*in, weil einer Lehrkraft immer weniger Schüler*innen gegenüberstehen. Sind jedoch eine Vielzahl von Lehrkräften beim Land verbeamtet, müssen steigende Schüler*innenkosten bei der Aufrechterhaltung von Schulstandorten mit Blick auf die Personalkosten weniger berücksichtigt werden. Schließlich sind verbeamtete Lehrkräfte so gut wie nicht kündbar und wenn, dann nur unter sehr spezifischen Voraussetzungen. Ein Stellenabbau durch Kündigungen ist deshalb nicht ohne weiteres möglich.

Beide Bundesländer verzeichneten Anfang der 1990er Jahre einen erheblichen Geburtenrückgang: 64 Prozent in Mecklenburg-Vorpommern und 59 Prozent in Thüringen (Weishaupt & Zedler, 1994, S. 411). Mecklenburg-Vorpommern hat bundesweit die niedrigste Siedlungsdichte, aber auch in Thüringen gab es im Beobachtungszeitraum (1995–2009) Regionen, die mit Mecklenburg-Vorpommern strukturell vergleichbar sind (z. B. der Kyffhäuserkreis). Darüber hinaus führten in beiden Bundesländern Abwanderung, insbesondere von jungen, gut qualifizierten Frauen, zu einem regional unterschiedlich ausgeprägten weiteren demografischen Abwärtstrend.

Die neuen Bundesländer haben ab 1991 einen finanzpolitisch motivierten Stellenabbau im Schulwesen durchgeführt. Zudem wurden auf Grundlage der Überprüfung der fachlichen und persönlichen Eignung der Lehrkräfte Entlassungen ausgesprochen. In Mecklenburg-Vorpommern beschloss das Parlament im April 1991, die 21.300 Lehrkräftestellen um 4.000 Stellen zu reduzieren (19 Prozent). Dies wurde auf Grundlage der Überprüfung der fachlichen Eignung und mit dem ersten Schulreformgesetz auch durch die Kündigung der sogenannten „Modrow-Lehrkräfte“⁵ sowie durch Änderungskündigungen⁶, Vorruhestands- und Auflösungsverträge umgesetzt. Ab den 2000er Jahren folgten in Mecklenburg-Vorpommern im Rahmen des Lehrkräfteper-

4 Zu den schulrechtlichen, demografischen, wirtschaftlichen und sozialstrukturellen Rahmenbedingungen in Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen bzw. den Untersuchungskommunen (Schwerin, Lkr. Müritzt, Erfurt und Kyffhäuserkreis) vgl. Kann (2017).

5 Dies waren Lehrkräfte, die unter der Regierung von Hans Modrow noch Ende 1989 eingestellt wurden. Sie waren zuvor aber nicht im Schuldienst, sondern z. B. in der SED, der Bildungsverwaltung oder bei der Staatssicherheit tätig (vgl. Köhler, 2009, S. 459).

6 Dies griff bei Staatsbürgerkundelehrkräften mit nur einem Fach sowie bei Unterstufenlehrkräften für Russisch und bei Pionierleiter*innen.

sonalkonzepts Maßnahmen der Teilzeitbeschäftigung, um dem Lehrkräfteüberhang zu begegnen (Kann, 2017, S. 51 ff.).

Auch Thüringen reduzierte die Zahl der Lehrkräfte zwischen 1991 und 1993 um 13 Prozent, von 32.000 auf 28.000 (Entlassung politisch belasteter Lehrkräfte, Nichtbesetzung frei gewordener Lehrstellen sowie Umschulung und Versetzung). Ab Mitte der 1990er Jahre wurde die Zahl der Vollzeitbeschäftigten wegen eines erneuten Lehrkräfteüberhangs um weitere 5.000 reduziert, während die Zahl der in Teilzeit beschäftigten Lehrkräfte um über 3.000 anstieg. Thüringen setzte hier das sog. „FLOATING-Konzept“ ein, das u. a. darauf abzielte, Lehrkräfte in Teilzeitarbeit zu überführen, um Kündigungen zu vermeiden. Zwischen 1997 und 2009 nahm ca. ein Drittel der Lehrkräfte an diesem Programm teil (Kann, 2017, S. 55 f.). Seit 1998 in Thüringen vorgenommenen Teilzeitverbeamtungen wurde jedoch 2006 mit einem Urteil vom Oberverwaltungsgericht Weimar widersprochen. Die Verpflichtung Thüringens, bislang teilzeitverbeamtete Lehrkräfte nunmehr Vollzeit zu verbeamten, ermöglichte es dem Land, auch kleinere Schulstandorte aufrechtzuerhalten, da somit mehr Lehrkräftestunden zur Verfügung standen. Dieser Sachverhalt sowie der insgesamt geringere Stellenabbau dürften wesentlich dazu beigetragen haben, dass – wie an späterer Stelle noch zu erläutern ist – das Kultusministerium in Thüringen anders als in Mecklenburg-Vorpommern die Entscheidung traf, für die regionale Schulentwicklungsplanung keine zentralen Vorgaben zu Mindestschüler*innenzahlen zu erlassen und somit eine Schließung von wenig ausgelasteten Schulstandorten nicht zu forcieren.

3 Schulentwicklungsplanung in Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen: top-down vs. bottom-up

Der vom Kultusministerium in Mecklenburg-Vorpommern verfolgte Steuerungsansatz der Schulentwicklungsplanung lässt sich – dem steuerungstheoretischen Kernparadigma der 1970er Jahre folgend – als *top-down* charakterisieren. Top-down wird im Sinne von Mayntz (2006) als eine hoheitlich-hierarchische Steuerung verstanden, die klar zwischen Steuerungssubjekt und Steuerungsobjekt unterscheidet. Bezogen auf den hiesigen Forschungsgegenstand kommt ein solcher Steuerungsansatz in einer eher zentralistischen Schulentwicklungsplanung zum Ausdruck, die sich durch verbindliche kultusministerielle Vorgaben etwa zu Schüler*innenmindestzahlen und Mindestjahrgangsgrößen sowie einer relativ rigorosen Durchsetzung dieser Vorgaben in den kommunalen Schullandschaften auszeichnet. Demgegenüber steht das Label *bottom-up* für einen Steuerungsansatz, der sich durch Zurückhaltung hinsichtlich einseitig erlassener Bestimmungen zugunsten von Verhandlungslösungen auszeichnet, an denen verschiedene gesellschaftliche Akteure mitwirken. Dies führt mitunter zu Entscheidungen, die auch stark von der (kommunalen) Basis bestimmt werden. Mit Blick auf den Forschungsgegenstand bezeichnet ein solcher Steuerungsansatz folglich

einen eher dezentralen Modus der Schulentwicklungsplanung, in dem auch Gemeinden, Eltern und weitere lokale Akteur*innen Einfluss auf die Entscheidungsfindung ausüben. Eine klare Abgrenzung zwischen Steuerungssubjekt und -objekt ist hier nicht mehr vorhanden (Kann, 2017, S. 60 ff.).

Welchen Beitrag können die in Mecklenburg-Vorpommern (Top-down) und Thüringen (Bottom-up) verfolgten Steuerungsmodelle der Schulentwicklungsplanung zur Erklärung der unterschiedlichen Entwicklung des Privatschulwesens in den beiden Bundesländern leisten? Und mit welchem Ergebnis bzw. zu welchem Preis wurde auf die eine oder andere Weise die Schulentwicklungsplanung nach der Wiedervereinigung gesteuert?

3.1 Mecklenburg-Vorpommern

Grundsätzlich obliegt die Festlegung von Vorgaben zur Schulentwicklungsplanung sowie deren Durchsetzung den Kultusministerien. In Mecklenburg-Vorpommern wurden die Kriterien für die Aufrechterhaltung bzw. Schließung von Schulstandorten (v. a. Vorgaben zur Zügigkeit und den Mindestschüler*innenzahlen) über fast alle Schularten hinweg mit dem Einbruch der Schüler*innenzahlen seit Mitte der 1990er Jahre sukzessive verschärft (vgl. dazu auch den Beitrag von Podewski in diesem Heft). So war z. B. bis zum Jahr 2000 bei Haupt- und Realschulen in Mecklenburg-Vorpommern Einzügigkeit gestattet. Trotz weiter abnehmender Schüler*innenzahlen war Einzügigkeit ab 2000 nur noch als Ausnahme genehmigt und erforderte nun mindestens 22 statt 14 Schüler*innen. Gleichzeitig wurden jedoch auch Ausnahmen von diesen Vorgaben gewährt. Beispielsweise ermöglichte Mecklenburg-Vorpommern mit der Einführung der „Kleinen Grundschule“ seit 1996 auch die Aufrechterhaltung von kleineren Schulen, um Standorte – zumindest mittelfristig – zu erhalten.

Zudem wurden aufgrund von verschiedenen Verwaltungsstreitverfahren zwischen den Schulträgern und dem Bundesland Gesetzesanpassungen vorgenommen, auf deren Grundlage das Land seine Vorgaben besser durchsetzen konnte. Dadurch wurden inhaltlich keine neuen Tatbestände festgelegt, aber die Durchsetzung bestehender Vorgaben vereinfacht. Seitens des Kultusministeriums wurde die Verschärfung der organisatorischen Vorgaben nicht nur finanziell, sondern auch mit Blick auf das Thema Schulqualität begründet. Bei sehr kleinen Kollegien, so der vertretene Standpunkt, seien der fachliche Austausch und eine funktionierende Schulorganisation nicht mehr gewährleistet (Kann, 2017, S. 127 ff.).

Der hierarchische Steuerungsansatz und die aus ihm resultierenden Schulschließungen haben in Mecklenburg-Vorpommern die steigenden Kosten pro Schüler*in langfristig begrenzt. Trotz der niedrigen Siedlungsdichte und der mit ihr typischerweise einhergehenden höheren Kosten je Schüler*in wendet das Land mit 7.900 Euro pro

Jahr nach Nordrhein-Westfalen (7.800 Euro) bundesweit am wenigsten Mittel pro Schüler*in auf (Statistisches Bundesamt, 2021). Kehrseite dieser betriebswirtschaftlichen Effizienz der Schulstandortplanung sind jedoch ein sehr begrenzter Handlungsspielraum der Kreise und kreisfreien Städte in der Schulentwicklungsplanung, eine starke Konzentration der Schulstandorte, längere Schulwege und höhere Fahrtkosten. Im Zeitraum von 1995–2020 wurden in Mecklenburg-Vorpommern 65 Prozent der allgemeinbildenden Schulen geschlossen. Dies hatte, insbesondere in Teilen des ländlichen Raums, Auswirkungen auf die Bildungsbeteiligung, auch in Gestalt eines erschwerten Zugangs zum Gymnasium (Kann, 2017, S. 221 ff.). Ferner kam es in Mecklenburg-Vorpommern trotz sinkender Schüler*innenzahlen zu einem erheblichen Ausbau der Schulen in freier Trägerschaft. Dies soll am Beispiel Schwerins noch einmal verdeutlicht werden.

In der Landeshauptstadt von Mecklenburg-Vorpommern gibt es mittlerweile (Schuljahr 2020/2021) einen Privatschüler*innenanteil an allgemeinbildenden Schulen von 28 Prozent, d. h. mehr als jedes vierte Kind in Schwerin besucht eine Schule in freier Trägerschaft. An den Gymnasien ist es sogar ein Drittel der Schüler*innen, die ein privates Gymnasium besuchen (Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern, 2021; eigene Berechnungen). Gleichzeitig leben in Schwerin 21 Prozent der Kinder und Jugendlichen unter 18 Jahren in Bedarfsgemeinschaften, mehr als in jeder anderen Region von Mecklenburg-Vorpommern (Bundesagentur für Arbeit, 2021). Damit führt Schwerin in Mecklenburg-Vorpommern statistisch einerseits beim Privatschulbesuch und andererseits im Hinblick auf den Anteil von Kindern und Jugendlichen in Bedarfsgemeinschaften. Dass damit eine segregierende Entwicklung einhergeht, ist offenkundig.⁷

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass der hierarchische Steuerungsansatz des Kultusministeriums von Mecklenburg-Vorpommern durch seine verbindlichen Vorgaben der Organisationskriterien für die Schulentwicklungsplanung zu einer Vielzahl

⁷ Soziale Selektivität und damit zunehmende Chancenungleichheit für Schüler*innen durch zunehmende Privatschüler*innenanteile werden nicht nur in der Bildungsforschung (Jungbauer-Gans et al., 2012; Kann, 2017; Lohmann et al., 2009; Stirner et al., 2019), sondern auch vom Statistischen Bundesamt konstatiert. So hält der aktuelle Bericht zu Privatschulen in Deutschland des Statistischen Bundesamtes fest, dass die Einkommensstatistik einen Zusammenhang von Einkommen und Privatschulneigung nahelegt: „Die Neigung, Kinder zu einer kostenpflichtigen Privatschule zu schicken, nimmt mit dem Einkommen der Eltern zu“ (Statistisches Bundesamt, 2020, S. 14). Für eine verfassungsrechtliche Problematisierung dieser Entwicklung vgl. Avenarius (2012). Segregierende Entwicklungen gab es in Mecklenburg-Vorpommern aber nicht nur im Zuge der Zunahme der Schulen in freier Trägerschaft, sondern auch aufgrund der Einführung der Orientierungsstufe zum Schuljahr 2006/2007, die von Schüler*innen und Eltern nicht gut angenommen wurde. Um den zweijährigen Besuch der Regionalen Schule zu umgehen, haben Schüler*innen bzw. Eltern vielfach ein grundständiges Gymnasium oder eine Gesamtschule angesteuert – in freier und in öffentlicher Trägerschaft. Diese Tendenz wurde im Rahmen von qualitativen Interviews von politisch Verantwortlichen sowohl aus Schwerin als auch aus dem Landkreis Müritz berichtet (Kann, 2017, S. 171 ff.).

von Schließungen öffentlicher Schulen geführt und damit begünstigende Voraussetzungen für Privatschulgründungen geschaffen hat. Schließungen wurden, auch gegen den Willen der Kreise und kreisfreien Städte, auf Grundlage der vorgegebenen Kriterien, top-down vorgenommen. Der Handlungsspielraum der Schulträger lag dann meist nur noch bei der Frage, welcher Standort geschlossen wird und welcher im Gegenzug dafür erhalten bleiben kann (Kann, 2017, S. 167 ff.). Privatschulen konkurrierten mit öffentlichen Schulstandorten um Schüler*innen und trugen dadurch mitunter zu deren Schließung bei. Privatschulen wurden aber auch im unmittelbaren Gefolge der Schließung öffentlicher Schulstandorte gegründet, teilweise sogar am selben Standort, da die strengen Organisationskriterien der Schulentwicklungsplanung für Privatschulen keine Geltung haben.

3.2 Thüringen

In Thüringen stellten sich die Schulentwicklungsplanung und ihre Rahmenbedingungen in einigen zentralen Punkten anders dar als in Mecklenburg-Vorpommern. Aufgrund des vergleichsweise geringeren Stellenabbaus im allgemeinbildenden Schulwesen Anfang der 1990er Jahre und der – durch das oben erwähnte Gerichtsurteil ergangenen – Verpflichtung zur Vollzeitverbeamtung von Lehrkräften war in Thüringen eine Personalsituation gegeben, die dem Kultusministerium mehr Möglichkeiten gab, Schulstandorte trotz geringer Auslastung zu erhalten. Die Haltung des Kultusministeriums zum Umgang mit den einbrechenden Schüler*innenzahlen wurde vom Referatsleiter des Thüringer Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur (u. a. zuständig für das Schulnetz) in einem Interview im Jahr 2014 folgendermaßen geschildert: „Also die Gesetzeslage schreibt ja vor, dass eigentlich das Land Vorgaben machen muss zu Mindestzügigkeit und sowas. Haben sie aber nicht gemacht. Da sie es nicht gemacht haben, hat draußen sich auch keiner daran gehalten“ (zit. n. Kann, 2017, S. 137) Hintergrund für die hier zum Ausdruck kommende Zurückhaltung des Ministeriums in Fragen der Schulentwicklungsplanung war, dass Debatten über Schulschließungen vermieden, Wahlen nicht gefährdet und Kommunalpolitiker*innen nicht unter Druck gesetzt werden sollten (Kann, 2017, S. 138). In Abwesenheit verbindlicher ministerieller Vorgaben fielen Entscheidungen über die Aufrechterhaltung oder Schließung von Schulstandorten der kommunalen Ebene zu, was den Landkreisen, kreisfreien Städten und Gemeinden zunächst relativ große Handlungsspielräume einbrachte. Mittel- und langfristig standen die Interessen der Landkreise – die in Thüringen in der Regel die Schulträger sind – denen der Gemeinden jedoch auch entgegen, was zu einem gewissen Stillstand in der Schulentwicklungsplanung führte. Die Landkreise als Schulträger, verantwortlich für die Entwicklung und Funktionalität des gesamten Schulnetzes, konnten ohne vorliegende Vorgaben vom Kultusministerium Schulschließungen gegenüber den Gemeinden nur schwer legitimieren und durchsetzen. Akteur*innen vor Ort – allen voran Gemeindevertreter*innen, Schulen, Eltern und Schüler*innen – wirkten auf die Auf-

rechterhaltung von Schulstandorten mit geringen Schüler*innenzahlen hin: Während Schüler*innen und Eltern insbesondere am Fortbestand einer wohnortnahen Beschulung ihrer Kinder interessiert sind, stehen für Gemeinden dabei weitergehende negative Folgen von Schulschließungen für die Standortattraktivität und Bevölkerungszusammensetzung im Vordergrund. Gerade im Fall kleiner Gemeinden steht mit der öffentlichen Schule ein soziales Zentrum und Ort verschiedener Arbeitsgemeinschaften auf dem Spiel; auch die Einstellung des öffentlichen Nahverkehrs kann eine Folgeerscheinung von Schulschließungen sein.

Der Bottom-up-Ansatz der Schulentwicklungsplanung trug dazu bei, dass Thüringen heute mit die höchsten Ausgaben pro Schüler*in im allgemeinbildenden Schulwesen aufweist. 2019 wendete mit 10.300 Euro unter den Flächenländern einzig Bayern mehr finanzielle Mittel pro Schüler*in auf als Thüringen, wo der entsprechende Betrag bei 9.200 Euro lag (Statistisches Bundesamt, 2021). Zu den hohen, vom Land zu tragenden Personalkosten kommen Kosten für die von kleinen Schulen benötigte Vielzahl von zu unterhaltenden Gebäuden. Im Gegenzug konnte dadurch die Länge der Schulwege begrenzt werden. Die vergleichsweise hohen betriebswirtschaftlichen Kosten der Schulunterhaltung gehen auf kommunaler Ebene einher mit Handlungsspielräumen in der Schulentwicklungsplanung, die so in Mecklenburg-Vorpommern nicht gegeben waren. Gleichzeitig kam es zwischen den Landkreisen als Schulträgern und den Gemeinden – mit vorrangig lokalen Interessen – aber auch zu Interessenkonflikten, die eine nachhaltige Schulentwicklungsplanung erschwert haben. Rückblickend hat dies aus Sicht des Referatsleiters Schulnetz des Kultusministeriums eine systematische Strukturierung der Schulstandorte verhindert (Kann, 2017, S. 138 f.).

Mit Blick auf die Privatschulen lässt sich festhalten, dass diese in Thüringen eine im Vergleich zu Mecklenburg-Vorpommern untergeordnete Rolle spielen. Der bottom-up-Ansatz in der Schulentwicklungsplanung hat in Thüringen zu vergleichsweise weniger Schließungen öffentlicher Schulen geführt. Im Zeitraum 1995–2020 wurden in Thüringen 40 Prozent der allgemeinbildenden Schulstandorte geschlossen. In Mecklenburg-Vorpommern waren es im gleichen Zeitraum 65 Prozent (Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern, 2021; Statistisches Bundesamt, 2021; Thüringer Landesamt für Statistik, 2021; eigene Berechnungen). Dadurch wurde die Gründung von Privatschulen weniger begünstigt als in Mecklenburg-Vorpommern. So gab es in Thüringen zum einen keinen Wettbewerbsvorteil für Schulen in freier Trägerschaft, weil Organisationskriterien in der Schulentwicklungsplanung auch für öffentliche Schulen nicht vorgeschrieben waren. Zum anderen entstanden weniger „Lücken“ durch die Schließung von öffentlichen Schulen, welche Privatschulen ausfüllen konnten.

4 Schlussfolgerungen

Die unterschiedlichen Steuerungsansätze der Schulentwicklungsplanung, die in den hier betrachteten Bundesländern aufgezeigt wurden, liefern einen Erklärungsansatz für die unterschiedlich stark ausgeprägte Privatschulexpansion in den beiden Ländern. So führte der hierarchische Steuerungsansatz in Mecklenburg-Vorpommern zu einer Vielzahl von Schulschließungen, wodurch die Gründung von Privatschulen teilweise begünstigt wurde. Mitunter beförderte die Gründung von Schulen in freier Trägerschaft aber auch selbst die Schließung einzelner öffentlicher Schulstandorte, weil sie letzteren einen Teil des Schüler*innenpotenzials entzogen und anders als diese nicht den Vorgaben des Landes zu Schüler*innenmindestzahlen und Zügigkeit unterliegen. Darüber hinaus haben Privatschulen die entstandene „Lücke“ geschlossener öffentlicher Schulen genutzt, was jedoch im ländlichen Raum eine nur untergeordnete Rolle spielt.

Demgegenüber gab es in Thüringen, wo eine stärker kommunal geprägte Schulentwicklungsplanung die Aufrechterhaltung kleinerer Schulstandorte bottom-up häufiger durchsetzte, weniger Raum für die Gründung von Privatschulen. Die Aufrechterhaltung von öffentlichen Schulstandorten stand nicht zuletzt mit fehlenden Vorgaben des Kulturministeriums zu den Organisationskriterien (z. B. zu Schüler*innenmindestzahlen) sowie dem oben geschilderten Lehrkräfteüberhang in Verbindung. Im Ergebnis steht heute in Mecklenburg-Vorpommern ein Privatschulanteil von 23 Prozent einem Anteil von 13 Prozent in Thüringen gegenüber. Natürlich kommen, so sei abschließend angemerkt, in Privatschulgründungen verschiedenste Faktoren zum Tragen, allen voran etwa schulstrukturelle Maßnahmen, die Qualität und Profilierung der öffentlichen Schulen oder besondere Privatschulangebote (Koinzer & Mayer, 2015). Gegenüber diesen Faktoren, so legen die hier skizzierten Befunde nahe, haben Steuerungsmodi der Schulentwicklungsplanung als Einflussgröße auf die Privatschulentwicklung bisher jedoch zu wenig Aufmerksamkeit erhalten.

Literatur und Internetquellen

- Avenarius, H. (2012). Verfassungsrechtliche Grenzen der Expansion der Privatschulen. In H. Ullrich & S. Strunck (Hrsg.), *Privatschulen in Deutschland* (S. 143–163). Springer VS. https://doi.org/10.1007/978-3-531-94247-6_10
- Bundesagentur für Arbeit. (2021). *Kinder in Bedarfsgemeinschaften – Deutschland, West/Ost, Länder und Kreise*. https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche_Formular.html?submit=Suchen&topic_f=kinder.
- Jungbauer-Gans, M., Lohmann, H., & Spieß, C. K. (2012). Bildungsungleichheiten und Privatschulen in Deutschland. In R. Becker & H. Solga (Hrsg.), *Soziologische Bildungsforschung* (Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 52/2012) (S. 64–85). Springer Fachmedien. https://doi.org/10.1007/978-3-658-00120-9_3

- Kann, C. (2017). *Schulschließungen und Umbau von Schulstandorten – Steuerungsansätze bei sinkenden Schülerzahlen und die Rolle der Privatschulen*. Springer VS. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-18269-4>
- Köhler, G. (2009). *Diskurs und Systemtransformation. Der Einfluss diskursiver Verständigungsprozesse auf Schule und Bildung im Transformationsprozess der neuen Bundesländer*. Cuvillier Verlag.
- Koinzer, T., & Mayer, T. (2015). Private Schulen – Entwicklungen und empirische Befunde unter besonderer Berücksichtigung des Grundschulwesens. *Zeitschrift für Grundschulforschung*, 8 (2), 28–41.
- Kühne, S., & Kann, C. (2012). Private (Grund-)Schulen als blinder Fleck öffentlichen Daseinsvorsorge? Regionale Analysen zu Entwicklungen in der deutschen Privatschullandschaft. *DDS – Die Deutsche Schule*, 104 (3), 256–278.
- Landesamt für Innere Verwaltung, Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern. (2021). *Bildung und Kultur*. <https://www.laiv-mv.de/Statistik/Zahlen-und-Fakten/Gesellschaft-&Staat/Bildung-und-Kultur>
- Lohmann, H., Spieß, C. K., & Feldhaus, C. (2009). Der Trend zur Privatschule geht an bildungsfernen Eltern vorbei. *Wochenbericht des DIW Berlin*, Nr. 38, 640–646.
- Mayntz, R. (2006). Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie. In G. F. Schuppert (Hrsg.), *Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien* (2. Aufl.) (S. 11–20). Nomos.
- Statistisches Bundesamt. (2019). *Ausgaben für öffentliche Schulen je Schülerin und Schüler im Haushaltsjahr 2019 nach Schularten und Ländern in Euro*. <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bildung-Forschung-Kultur/Bildungsfinanzen-Ausbildungsfoerderung/Tabellen/ausgaben-schueler.html>
- Statistisches Bundesamt. (2020). *Privatschulen in Deutschland – Fakten und Hintergründe. Destatis Kontext*. https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bildung-Forschung-Kultur/Schulen/Publicationen/Downloads-Schulen/privatschulen-deutschland-dossier-2020.pdf?__blob=publicationFile
- Stirner, P., Hoffmann, L., Mayer, T., & Koinzer, T. (2019). Eine gemeinsame Grundschule für alle? Die Grundschule als Ort sozio-ökonomischer Ungleichheit und Segregation. *Zeitschrift für Grundschulforschung*, 12, 439–455. <https://doi.org/10.1007/s42278-019-00062-7>
- Thüringer Landesamt für Statistik. (2021). *Informationen nach Themenbereichen – Bildung und Kultur*. <https://statistik.thueringen.de/Themennavi.asp?sg=21>
- Weishaupt, H., & Zedler, P. (1994). Aspekte der aktuellen Schulentwicklung in den neuen Ländern. In H.-G. Rolff, K.-O. Bauer, K. Klemm, H. Pfeiffer & R. Schulz-Zander (Hrsg.), *Jahrbuch der Schulentwicklung. Daten, Beispiele und Perspektiven* (S. 395–429). Juventa.

Caroline Kann, Dr. phil., geb. 1977, Referentin – Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie, Berlin.

E-Mail: caroline.kann@senbjf.berlin.de

Korrespondenzadresse: Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie, Bernhard-Weiß-Straße 6, 10178 Berlin