

Hermann Budde, Keno Frank

Bildungsplanung

S. 235 bis 242

URN: urn:nbn:de: 0156-5599215



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

In:

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.):
Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung

Hannover 2018

ISBN 978-3-88838-559-9 (PDF-Version)

URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-55993>

Bildungsplanung

Gliederung

- 1 Grundsätzliche Fragen der Bildungsplanung
- 2 Schulentwicklungsplanung
- 3 Herausforderungen für aktuelle und künftige Bildungsplanungen

Literatur

Bildungsplanung ist ein spezieller Bereich der Planung der sozialen Infrastruktur. Insofern bestehen Querverbindungen zu der kommunalen und regionalen Planung, der Sicherung der Daseinsvorsorge und zu dem Zentrale-Orte-Konzept. Einen besonderen Fokus legt der Beitrag auf das Themenfeld der Schulentwicklungsplanung.

1 Grundsätzliche Fragen der Bildungsplanung

Die inzwischen erreichte Vielfältigkeit und Ausdifferenzierung der Bildungsplanung erschweren eine einheitliche Definition. Entsprechend unterscheiden sich die thematischen Zugänge der Raumforschung und Bildungsgeographie (Freytag/Jahnke/Kramer 2014) deutlich von erziehungswissenschaftlichen Sichtweisen (Kneuper/Tillmann 2008: 384 ff.). Um den Bildungsbegriff abzugrenzen, wird auf die Gliederungssystematik der nationalen Bildungsberichterstattung zurückgegriffen (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2014):

- frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung,
- allgemeinbildende Schule und non-formale Lernwelten im Schulalter,
- berufliche Ausbildung,
- Hochschule und
- Weiterbildung und Lernen im Erwachsenenalter.

Die Bestimmung des Planungsbegriffs ist schwieriger. Ein Blick auf die inzwischen etwa 50-jährige Geschichte der Bildungsplanung in der Bundesrepublik zeigt thematische Konstanten, die unter veränderten gesellschaftlichen und ökonomischen Rahmenbedingungen aber immer wieder neu austariert werden müssen.

Demografische Entwicklung

In den Nachkriegsjahren bis Ende der 1950er Jahre standen der Wiederaufbau und der Ausbau der Kapazitäten im Bildungsbereich im Vordergrund. 1963 legte die Kultusministerkonferenz eine Bedarfsfeststellung vor, die sich mit den notwendigen Ausbaubedarfen des Schulwesens zur Versorgung der geburtenstarken Jahrgänge befasste (KMK 1963). Der Rückgang der Schülerzahlen in den westdeutschen Bundesländern in den 1980er Jahren, die unterschiedliche demografische Entwicklung in den west- und ostdeutschen Bundesländern und die Diskussion über den Umgang mit den Folgen des demografischen Wandels in vielen westdeutschen Regionen belegen die Bedeutung dieser Konstante der Bildungsplanung (Baumert/Cortina/Leschinsky 2008: 73 ff.; ▶ *Demografischer Wandel*).

Entwicklung von Wirtschaft und Beschäftigungssystem

Zu Beginn der 1960er Jahre führte die OECD (Organization for Economic Cooperation and Development) zwei internationale Konferenzen durch, in deren Mittelpunkt Fragen der Bildungsplanung und Bildungsökonomie standen (KMK 1962). Dies führte in den Ländern der Bundesrepublik zu ersten Planungskonzepten für einen längeren Besuch weiterführender Schulen mit dem Ziel einer generellen Höherqualifizierung künftiger Arbeitskräfte. Im Jahr 2014 lag der Anteil der Personen mit Hochschulabschluss bei den 30- bis 35-Jährigen (26 %) um etwa die Hälfte höher als bei den 60- bis 65-Jährigen (17 %) (Destatis 2015: 50). Um der steigenden Zahl der Studienberechtigten eine Ausbildung im Hochschulsystem zu ermöglichen, fand in den 1970er Jahren eine Vielzahl von Neugründungen staatlicher Hochschulen statt. Die Bemühungen im Bereich der beruflichen Bildung außerhalb der Hochschulen werden seit 1977 jährlich im Berufsbildungsbericht

dokumentiert. Im dualen Ausbildungssystem wurde die höhere Qualifizierung durch die Schaffung neuer Ausbildungsberufe, die Verlängerung der Ausbildungsdauer und die kontinuierliche Anpassung der Ausbildungsordnungen umgesetzt (BIBB 2014: 100 ff.).

Verbesserung sozialer und regionaler Bildungschancen

Auch die Frage der Bildungschancen stand seit Mitte der 1960er Jahre im Zentrum bildungsplanerischer Analysen (Picht 1964; Dahrendorf 1966). Drei zentrale Faktoren wurden dabei herausgearbeitet (Peisert 1967): die regionale Benachteiligung ländlicher Räume (▷ *Ländliche Räume*), die geschlechtsspezifische Benachteiligung von Mädchen und die soziale Benachteiligung von Arbeiterkindern. Während die Benachteiligung von Mädchen und jungen Frauen im allgemeinbildenden Schulwesen vollständig abgebaut werden konnte, belegen die Daten der PISA-Studien bis heute eine im internationalen Vergleich hohe soziale Selektivität des deutschen Bildungssystems (Maaz/Hausen/Baumert 2006: 214 ff.). In der aktuellen nationalen Bildungsberichterstattung wird dieser Zusammenhang zwischen familiären Lebensverhältnissen, Bildungsbeteiligung und Kompetenzerwerb mit Strukturmerkmalen von Familien beschrieben, aus denen Risikofaktoren für Kinder und Jugendliche resultieren (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2016: 26 ff.).

Auch die regionalen Unterschiede im Sinne des klassischen Stadt-Land-Gefälles konnten weitgehend reduziert werden. Es finden sich aber seit einigen Jahren deutliche Hinweise, dass durch den Abbau von Bildungsstandorten aufgrund der demografischen Entwicklung eine neue Benachteiligung ländlich peripherer Räume einsetzen könnte (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2014: 71 f.; BBSR 2012: 40 ff.; Weishaupt 2009: 57 ff.; Frank 2011).

Der Abbau der Ungleichheit der Bildungschancen ging einher mit einer bis heute anhaltenden Veränderung des Bildungsverhaltens. Der Anteil der Personen mit einer Studienberechtigung liegt bei den 30- bis unter 35-Jährigen (48 %) mehr als doppelt so hoch wie bei den 60- bis unter 65-Jährigen (23 %) (Destatis 2015: 48).

Kooperation und Koordination staatlicher Ebenen

Aus einer stärker betonten planungsmethodischen Perspektive geht es um die Kooperation und Koordination verschiedener staatlicher Ebenen, denen im Politikfeld Bildung unterschiedliche Kompetenzen und Lasten zugeordnet sind. Für die Koordination zwischen den Ländern bestehen Fachministerkonferenzen. Beispiele sind die Kultusministerkonferenz oder die Jugend- und Familienministerkonferenz. In Abhängigkeit von eigenen Kompetenzen des Bundes, so zum Beispiel im Elementarbereich und in der beruflichen Bildung, gibt es darüber hinaus institutionelle Formen der Bund-Länder-Zusammenarbeit (Bellenberg 2008: 315 ff.; ▷ *Kooperation, Bund-Länder*).

Innerhalb der Länder sind Formen der Zusammenarbeit zwischen der Landes- und der kommunalen Ebene von herausgehobener Bedeutung. Dabei gilt es stets von neuem, zwei in einem Spannungsfeld stehende Verfassungsprinzipien auszutarieren: Das gesamte Schulwesen steht unter der Aufsicht des Staates, heißt es in Artikel 7 des Grundgesetzes (GG). Artikel 28 räumt dagegen den Gemeinden das Recht ein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze selbst zu regeln. Dass die Ausgestaltung dieser Zusammenarbeit nicht reibungslos ist, zeigen die aktuellen bildungspolitischen Reformvorhaben des Ausbaus von Ganztagsangeboten an Schulen und die Stärkung eines inklusiven Schulsystems für Menschen mit Behinderungen.

Bildungsplanung

Mit Blick auf die Unterschiede in der institutionellen Betroffenheit und einer schrittweisen Konkretisierung lassen sich drei Ebenen von Bildungsplanung bestimmen (Rolff/Klemm/Hansen 1974: 19 f.):

- Konzeptplanung im Bildungswesen hat ihren Ursprung in Entwürfen qualitativer Reformplanung, die von Beratungsgremien ohne Entscheidungskompetenz für die Bildungspolitik und -planung erarbeitet werden.
- Entscheidungsplanung bezieht sich auf den Prozess der Zusammenarbeit der zuständigen Verwaltungsinstitutionen mit dem Ziel, Planungen zu erarbeiten, die dann von den zuständigen Parlamenten beschlossen werden müssen.
- Realisierungsplanung ist in besonderer Weise darauf angewiesen, die Offenheit der Entscheidungsplanung regionsspezifisch auszufüllen und das Spannungsverhältnis zwischen Bund-/Ländervorgaben und dem kommunalen Selbstverwaltungsrecht auszugleichen (Lernen vor Ort, Bund-Länder-Programm ▷ *Soziale Stadt*).

Abschließend gilt es, auf den Beitrag der Bildungsplanung zur ▷ *Raumordnung* (Landes- und Regionalplanung) hinzuweisen. Eine als zentral herausgestellte Aufgabe der Raumordnung ist die Gewährleistung der ▷ *Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse*. Dieses Leitbild soll dazu beitragen, positive Entwicklungschancen in sämtlichen Räumen und Regionen der Bundesrepublik zu ermöglichen. Die Raumordnung steuert im Sinne einer „Meta-Regulation“ (Einig 2008: 25). Ihr wichtigster eigenständiger Beitrag für die Bildungsplanung ist die Stufenfestlegung im Gefüge des zentralörtlichen Systems (BBSR 2012: 159 ff.; ▷ *Zentraler Ort*).

2 Schulentwicklungsplanung

Aus der im Grundgesetz bestimmten Kulturhoheit der Länder (Art. 30 GG) leitet sich die Zuständigkeit der Bundesländer für die Bildungspolitik und Bildungsplanung ab. Die Bundesländer sind für die inneren Schulangelegenheiten wie Gesetzgebung, Ausgestaltung der pädagogischen Arbeit in den Schulen und die Versorgung der Schulen mit Lehrkräften zuständig. Die Kommunen sind für die äußeren Schulangelegenheiten wie die Kosten für den Sachbedarf der Schulen, die Schulgebäude, die Verwaltung, das nicht lehrende Personal sowie anteilig die Aufwendungen für die Schülerbeförderung verantwortlich (Füssel/Leschinsky 2009: 147). Die Schulträger sind in den meisten Bundesländern verantwortlich oder mitverantwortlich für die Schulentwicklungsplanung. Um Rechtskraft zu erhalten, müssen die Schulentwicklungspläne durch das für die Schulen zuständige Ministerium genehmigt werden (Budde/Hanssen 2005: 11).

Die Schulentwicklungsplanung fügt sich wie folgt in den Gesamtprozess der Bildungsplanung ein: Der Strukturplanung als grober Rahmen wird gemeinsam mit den Bundesländern in der Kultusministerkonferenz erstellt. Inhaltlich wird sie von den Parlamenten der Bundesländer sowie den Ministerien im Rahmen der Curriculumplanung ausgestaltet. Die Planungsträger auf kommunaler Ebene entwickeln auf Grundlage der Vorgaben aus der Struktur- und Curriculumplanung daraufhin die regionale Kapazitätsplanung, die von dem für Bildung zuständigen Ministerium genehmigt wird. Die Kreise oder Gemeinden als Schulträger sind schließlich verantwortlich für die lokale Umsetzung der Schulentwicklungs- oder Schulnetzplanung (Fickermann 2008 zit. in

Frank 2011: 26). Die aus der Standortplanung folgende Änderung, Errichtung oder Auflösung von Schulen bedarf kommunaler Beschlüsse. Um Rechtswirksamkeit zu erlangen, müssen diese von dem für Bildung zuständigen Ministerium genehmigt werden.

Schulentwicklungsplanung gehört zum Kernbereich kommunaler Selbstverwaltungsaufgaben (▷ *Kommunale Selbstverwaltung*). Die Schulentwicklungsplanung wird in vielen Bundesländern als mittelfristige Fachplanung (▷ *Fachplanungen, raumwirksame*) betrieben und kommt vorrangig dann zum Einsatz, wenn sich die maßgeblichen Parameter ändern (Schulstruktur, Schulorganisation) (Rösner 2004: 12). Schulentwicklungsplanung soll das Spektrum für die aktuellen und zukünftigen Entwicklungen abgrenzen und die daraus folgenden Schritte veranlassen. Dazu können Veränderungen der inneren und äußeren Schulangelegenheiten wie Schul- und Unterrichtsorganisation sowie Standortplanungen und Schulgrößen gehören. Weiterhin soll sie einen Planungsprozess gestalten, der die Anliegen der Schülerinnen und Schüler, Eltern, Lehrerinnen und Lehrer und der lokalen Politik mit den ökonomischen, rechtlichen und politischen Möglichkeiten in Einklang bringt (Maute 1996: 1 f.). Die rechtlichen Regelungen der Länder benennen ein eigenes Zielsystem der Schulentwicklungsplanung:

- planerische Grundlage für ein möglichst wohnungsnahes und alle Bildungsgänge umfassendes Schulangebot,
- Planungsrahmen für einen bedarfsgerechten Schulbau,
- gleichwertiges und regional ausgewogenes Angebot schulischer Bildungsgänge,
- Beachtung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung durch Zuordnung der Schulangebote zur zentralörtlichen Gliederung.

3 Herausforderungen für aktuelle und künftige Bildungsplanungen

Die inhaltlichen Anforderungen an die künftige Steuerung des Bildungswesens lassen sich knapp skizzieren mit folgender Trias:

- Bewältigung der Anpassungsprobleme an Geburtenentwicklung und Alterungsprozess in der Bevölkerung,
- Erfüllung steigender gesellschaftlicher Erwartungen an die Qualifikation der nachwachsenden Generation und
- Reaktion auf die weitreichenden sozialen Veränderungen in der Gesellschaft (▷ *Sozialer Wandel*).

Als Ausbaubedarfe gelten insbesondere die Kindertagesbetreuung, die Ganztagsangebote an Schulen und die Angebote in der beruflichen und allgemeinen Weiterbildung sowie die Verbesserung der Übergänge in eine berufliche Ausbildung (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2010: 152).

Bildungsplanung

Bildungsplanung wird auf der staatlichen Ebene künftig noch stärker als in den letzten Jahren durch den Paradigmenwechsel von der Input- und Prozessessteuerung zur Outputsteuerung geprägt sein (Dedering 2008: 869). Damit gewinnt zum einen die regionale Ebene neue weitergehende Gestaltungsmöglichkeiten, die sie mit Handlungsstrategien ausfüllen wird, die sich als Governance-Prozesse beschreiben lassen (Zymek/Wendt/Hegemann et al. 2011: 497; > *Governance*). Zum anderen erlangt die Einzelschule mehr Selbstständigkeit, indem sie für die Qualität ihrer Bildungsarbeit neue Freiräume verbunden mit größerer Verantwortung erhält.

Folgt man diesen Ideen, so wird eine neue Form von Bildungsplanung auf eine stärkere Vernetzung aller lokalen und regionalen Bildungsinstitutionen hinarbeiten. Ansätze hierzu finden sich auf der kommunalen Ebene in den Entwicklungsstrategien der Vorhaben für die Soziale Stadt und auf der regionalen Ebene in den Ansätzen der Modellvorhaben der Raumordnung (MORO). Seit 2009 beschäftigt sich das vom Bund finanzierte und von der kommunalen Ebene umgesetzte Programm „Lernen-vor-Ort“ mit dem kleinräumigen Bildungsmonitoring und dem Aufbau eines strategischen Bildungsmanagements. Die Bildungsplanung befindet sich, bedingt durch die datengestützten regional abgestuften Bildungsmonitoringsysteme (> *Monitoring*), in einem tief greifenden Wandel hin zu einer dialogorientierten Planung.

Literatur

- Autorengruppe Bildungsberichterstattung (Hrsg.) (2010): Bildung in Deutschland 2010. Bielefeld.
- Autorengruppe Bildungsberichterstattung (Hrsg.) (2014): Bildung in Deutschland 2014. Bielefeld.
- Autorengruppe Bildungsberichterstattung (Hrsg.) (2016): Bildung in Deutschland 2016. Bielefeld.
- Baumert, J.; Cortina, K. S.; Leschinsky, A. (2008): Grundlegende Entwicklungen und Strukturprobleme im allgemeinbildenden Schulwesen. In: Cortina, K. S.; Baumert, J.; Leschinsky, A.; Mayer, K. U.; Trommer, L. (Hrsg.): Das Bildungswesen in der Bundesrepublik Deutschland. Reinbek, 53-130.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2012): Raumordnungsbericht 2011. Bonn.
- Bellenberg, G. (2008): Entwicklung der Bildungsplanung in der Bundesrepublik. In: Faulstich-Wieland, H.; Faulstich, P. (Hrsg.): Erziehungswissenschaft. Reinbek, 307-325.
- BIBB – Bundesinstitut für Berufsbildung (Hrsg.) (2014): Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2014. Bonn.
- Budde, H.; Hanssen, K.-G. (2005): Schulentwicklungsplanung im Zeichen des Schülerrückgangs in den ostdeutschen Bundesländern. In: Recht der Jugend im Bildungswesen – Zeitschrift für Berufsbildung und Jugendberufshilfe 53 (1), 11-26.
- Dahrendorf, R. (1966): Bildung ist Bürgerrecht. Osnabrück.
- Dedering, K. (2008): Der Einfluss bildungspolitischer Maßnahmen auf die Steuerung des Schulsystems. In: Zeitschrift für Pädagogik 54 (6), 869-887.

- Destatis – Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2015): Bildungsstand der Bevölkerung. Wiesbaden.
- Einig, K. (2008): Regulierung der Daseinsvorsorge als Aufgabe der Raumordnung im Gewährleistungsstaat. In: IzR – Informationen zur Raumordnung 1/2.2008, 17-41.
- Fickermann, D. (2008): Arbeitspapier zur Schulentwicklungsplanung der Behörde für Schule und Berufsbildung. Hamburg. Unveröffentlicht.
- Frank, K. (2011): Schulentwicklungsplanung im demografischen Wandel – Am Beispiel der Kreise Dithmarschen und Steinburg. Kiel. = Kieler Arbeitspapiere zur Landeskunde und Raumordnung 52.
- Freytag, T.; Jahnke, H.; Kramer, C. (2014): Bildung und Region: Eine Expertise aus bildungsgeographischer Perspektive. Bamberg. = NEPS Working Paper No. 47.
- Füssel, H.-P.; Leschinsky, A. (2009): Der institutionelle Rahmen des Bildungswesens. In: Cotina, K.; Baumert, J.; Leschinsky, A.; Mayer, K.-U.; Trommer, L. (Hrsg.): Das Bildungswesen in der Bundesrepublik Deutschland – Strukturen und Entwicklungen im Überblick. Reinbek, 131-204.
- KMK – Kultusministerkonferenz (Hrsg.) (1962): OECD-Konferenz in Washington 1961 – Wirtschaftswachstum und Ausbau des Erziehungswesens. Bonn.
- KMK – Kultusministerkonferenz (Hrsg.) (1963): Bedarfsfeststellung 1961 bis 1970. Bonn.
- Kneuper, D.; Tillmann, K. J. (2008): Bildungsinstitutionen und Bildungssysteme. In: Faulstich-Wieland, H.; Faulstich, P. (Hrsg.): Erziehungswissenschaft. Reinbek, 369-388.
- Maaz, K.; Hausen, C.; Baumert, J. (2006): Stichwort: Übergänge im Bildungssystem – Theoretische Konzepte und ihre Anwendung in der empirischen Forschung beim Übergang in die Sekundarstufe. In: Zeitschrift für Erziehungswissenschaften 9 (3), 299-327.
- Maute, A. (1996): Schulentwicklungsplanung als dialogischer Prozess. Dortmund. = Beiträge zur Bildungsforschung und Schulentwicklung, Band 2.
- Peisert, H. (1967): Soziale Lage und Bildungschancen in Deutschland. München.
- Picht, G. (1964): Die deutsche Bildungskatastrophe. Analyse und Dokumentation. Freiburg im Breisgau.
- Rolff, H.-G.; Klemm, K.; Hansen, G. (1974): Die Stufenschule – Ein Leitfaden für die kommunale Schulentwicklungsplanung. Stuttgart.
- Rösner, E. (2004): Ratgeber Schulentwicklungsplanung Band 1: Allgemeinbildendes Schulwesen. Dortmund.
- Weishaupt, H. (2009): Demographie und regionale Schulentwicklung. In: Zeitschrift für Pädagogik 55 (1), 56-72.
- Zymek, B.; Wendt, S.; Hegemann, M.; Ragutt, F. (2011): Regional Governance und kommunale Schulentwicklungspolitik im Prozess des Rück- und Umbaus regionaler Schulangebotstrukturen. In: Zeitschrift für Pädagogik 57 (4), 497-512.

Weiterführende Literatur

- Diller, C.; Frank, K.; Hawel, B. (2008): Integrierte Schulentwicklungsplanung in ländlichen Regionen. Lösungen aus Schleswig-Holstein und ein Blick nach Skandinavien. In: RaumPlanung (138/139), 135-140.
- Terpoorten, T. (2007): Bildungsdisparitäten in Westfalen – Schulübergänge und Abschlüsse. In: Heineberg, H. (Hrsg.): Westfalen Regional. Aktuelle Themen, Wissenswertes und Medien über die Region Westfalen-Lippe. Münster, 236-237. = Siedlungen und Landschaft in Westfalen, Band 35.
- Weishaupt, H. (2006): Veränderungen im elementaren und sekundären Bildungsbereich durch demographischen Wandel. In: Destatis – Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Beiträge zum wissenschaftlichen Kolloquium: Demographischer Wandel – Auswirkungen auf das Bildungssystem. Reutlingen, 26-44. = Statistik und Wissenschaft, Band 6.
- Winkel, R.; Greiving, S.; Pietschmann, H. (2007): Sicherung der Daseinsvorsorge und Zentrale-Orte-Konzepte – gesellschaftspolitische Ziele und räumliche Organisation in der Diskussion. Stand der Fachdiskussion. Bonn.

Bearbeitungsstand: 12/2017