

# Bildung als Standortfaktor – Kommunale Bildungslandschaften als Beitrag zur nachhaltigen Regionalentwicklung

Mario Tibussek\*<sup>1</sup>

**Nicht nur Schulen oder Elternhäuser, die gesamte Gesellschaft trägt die Verantwortung dafür, dass Kinder gut und gesund aufwachsen und in optimaler Weise gefördert werden, so dass sie ihr Potenzial voll entfalten können. Für die Kommunalpolitik war dies aber offensichtlich nicht Grund genug, die Bildungspolitik an prominenter Stelle zu platzieren. Trotz hoher Ausgaben für Bildung und hoher Folgekosten für Versäumnisse im Bildungsbereich ist in der Vergangenheit auf kommunaler Ebene Bildung standortpolitisch eher vernachlässigt worden. Nun scheint in die Debatte Bewegung zu kommen: Immer häufiger und immer prominenter taucht der Bildungsbegriff im Diskurs der Standortpolitik auf. Das wird – gerade im Kontext des seit Jahren diskutierten demografischen Wandels – für den ländlichen Raum besonders interessant sein, denn dieser hat, so scheint es, zzt. besonders große Schwierigkeiten.**

Regionalpolitisch wird der ländliche Raum meist als „Restgebiet“ abseits der Städte und Agglomerationen, vulgo der Zentren, oder als vorherrschend agrarisches Gebiet behandelt. Die damit einhergehende negative Konnotation eines strukturell benachteiligten Raumes mit vergleichsweise gering geschätzter Wettbewerbsfähigkeit wird der tatsächlichen Heterogenität nicht gerecht.<sup>2</sup> Nichtsdestotrotz muss konstatiert werden, dass hierzulande zahlreiche Regionen im ländlichen Raum von der Abnahme und Alterung der Bevölkerung betroffen sind. Gegenläufige Trends bilden die Ausnahme und offenbaren die Notwendigkeit, den ländlichen Raum weiter zu differenzieren.

Die „statistischen Ausreißer“ sind vor allem im suburbanen Raum und in regionalen Kleinstädten mit Mittelzentrumsfunktionen zu finden. Dramatischer sind hingegen die Bevölkerungsverluste und ihre Folgen im peripheren ländlichen Raum, und dies vor allem in den ostdeutschen Bundesländern sowie den ehemaligen westdeutschen Grenzregionen. Insbesondere dort sind Folgen des demografischen Wandels auszumachen, die wiederum Auswirkungen auf alle Bereiche der Wirtschaft, des Arbeitsmarktes, auf Politik sowie auf Sozialsysteme haben. Die daraus resultierende Beeinträchtigung der Lebensqualität hat dann einen weiteren Schwund der Bevölkerung zur Folge. Resultat ist eine sich selbst verstärkende Marginalisierung. Diese wird von außen noch weiter verstärkt: In den 2006 von der Ministerkonferenz für Raumordnung verabschiedeten Leitbildern und Handlungsstrategien der Raumentwicklung für Deutschland wird gemäß der Lissabon-Strategie eine Metropolenorientierung vorgegeben.<sup>3</sup> Damit einher geht nicht nur ein Abschied von dem Paradigma des regionalen Disparitätenabbaus, sondern durch die Stärkung der Metropolen werden regionale Disparitäten zu Lasten des peripheren ländlichen Raumes vielmehr noch verstärkt.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Mario Tibussek, Deutsche Kinder- und Jugendstiftung gemeinnützige GmbH (DKJS), Tel. 030/25 76 76 – 43, mario.tibussek@dkjs.de

<sup>2</sup> So gibt es in einigen ländlichen Regionen Deutschlands einen Trend der räumlichen Dekonzentration. Festmachen kann man diesen Prozess der „counterurbanization“ auf zwei Ebenen: Kleinräumig findet in diesen Regionen eine Verlagerung der Erwerbstätigkeit von den Zentren ins Umland statt und großflächig von den Verdichtungsräumen in periphere Gebiete. Auch mit Blick auf den seit Jahren diskutierten demografischen Wandel lassen sich vor allem in westdeutschen ländlichen Regionen Fertilitätsraten feststellen, die deutlich über jenen der Großstädte liegen.

<sup>3</sup> vgl. BMVBS (2006), S. 12 ff. Lissabon-Strategie: Entwicklung der EU zum wachstumsstärksten wissensbasierten Wirtschaftsraum; im Vordergrund dabei die Stärkung der Metropolregionen als „Motoren der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung“ (ebd., S. 14).

<sup>4</sup> Zwar wird dabei betont, dass diese Leitbilder dazu beitragen sollen, „Stärken zu stärken [...] und durch die Weiterentwicklung von Partnerschaften zwischen Stadt und Land die gemeinsame solidarische Verantwortung von Regionen zu stärken“ (BMVBS (2006), S. 8), doch sind – insbesondere für die peripheren/zentrenfernen

Kernaufgabe der Raumordnungspolitik sollte eigentlich die „Sicherung der Daseinsvorsorge in zumutbarer Nähe durch öffentliche und private Versorgungseinrichtungen“<sup>5</sup> sein. Tatsächlich jedoch wurde in den letzten Jahren mehr und mehr deutlich, dass es Kommunen im ländlichen Raum häufig schwerfällt, ihre Versorgungsaufgaben in „zumutbarer Nähe“ zu gewährleisten. Zusätzlich werden die Bedingungen im Rahmen des demografischen Wandels und der zunehmenden Aufgaben auf kommunaler Ebene finanziell erschwert: Zum Einen verringern sich die Kosten der Versorgung nicht proportional zu den zurückgehenden Nutzerzahlen (Kostenremanenz), zum Anderen werden bei der Aufgabenübertragung auf die Kreise und Kommunen die erforderlichen Finanzmittel häufig nicht gemäß dem Konnexitätsprinzip in dem Umfang der übernommenen Aufgaben bereitgestellt.

Der demografische Wandel ist in diesen Regionen nicht nur ein Phänomen der Fertilitätsrate, sondern in erster Linie bedingt durch einen negativen Migrationssaldo. Der kurzfristige Ausweg aus dem Dilemma ist folgerichtig in erster Linie durch Zuzug zu erreichen. Kommunen und Kreise befinden sich also in einem sich verschärfenden Wettbewerb, und zwar in einem Wettbewerb um EinwohnerInnen – ganz besonders um Familien mit Kindern.

### **Standortpolitik im ländlichen Raum**

Kommunen und Kreise im ländlichen Raum stehen vor der Herausforderung, ihre eigenen Standortfaktoren durch regionsweit abgestimmte Maßnahmen zu bewerben. Dies sind, wie erwähnt, nicht mehr nur Maßnahmen einer auf harten Standortfaktoren basierenden Wirtschaftsförderung. Ihre Aktivitäten konzentrieren sich – komplementär zur Standortpolitik für den Zuzug von EinwohnerInnen – zunehmend auf eine Wirtschaftsförderung im Bereich der weichen Standortfaktoren, wie beispielsweise Humankapital.

Menschen als mobile Ressource zu begreifen, bedeutet vor allem, ihre Bedürfnisse zu kennen. Die Ausrichtung kommunaler Politik auf die Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger erhält in diesem Zusammenhang zusätzliche Relevanz. Das Thema Kinder- und Familienfreundlichkeit wird dadurch immer mehr zum Standortfaktor. Dieses Thema hat durch den enormen Bedeutungszuwachs in der öffentlichen Wahrnehmung einen noch größeren Einfluss auf die Wohnortwahl, als es bislang der Fall war. Öffentliche Debatten um die PISA-Studie, Schulmisserfolgsbiographien, die Bedeutung frühkindlicher Bildung für den späteren Bildungs- und damit auch Berufsweg sowie Ganztagschulen oder auch „präventive Intervention“ (nicht zuletzt auch zugunsten der kommunalen Haushalte) haben bei Eltern für eine erhöhte Sensibilität gesorgt. Bildung ist also einer der wesentlichen Hebel für Ländliche Regionalentwicklung. Brandenburgs Ministerpräsident Matthias Platzeck brachte die Bedeutung der Bildung für Kommunen über die gesetzliche Pflicht hinaus unlängst auf den Punkt: „Die Zukunft der Kommunen in Brandenburg entscheidet sich über die Qualität der Kindererziehung und der Bildung.“<sup>6</sup>

### **Kommunale Bildungslandschaften: Eine Methode nachhaltiger Regionalentwicklung**

Die Weite des Feldes „Kinder- und Familienfreundlichkeit“ und die Überlegung, wie viele verschiedene Stakeholder (Kinder und Jugendliche, Eltern, ErzieherInnen und Lehrkräfte, Ämter, Verwaltungen, Wirtschaft, Kinder- und Jugendhilfe, ÖPNV, Sportvereine, Musikschule etc.) darin involviert sind, lädt zu einer Strategie ein, die in der Kommunalpolitik gegenwärtig immer häufiger anzutreffen ist: Nach dem traditionellen (lokal ausgerichtet, hierarchisch und erhaltend) und dem darauf folgenden technologischen Steuerungsstil (funktional-sektoral,

---

ländlichen Räume – derlei solidarische Partnerschaften noch nicht in Sicht.

Ein aktueller Regierungsentwurf des Gesetzes zur Neufassung des Raumordnungsgesetzes möchte allerdings unterstreichen, dass die im Grundsatz „Wirtschaft“ vorgesehene Stärkung von Wachstum und Innovation auch für den ländlichen Raum gelte.

<sup>5</sup> BLOTEVOGEL (2006), S. 468.

<sup>6</sup> <http://www.ganztagschulen.org/7624.php> aufgerufen am 28.08.2008

auf Wirtschafts- und Siedlungswachstum angelegt) ist ein Wandel hin zu einem kommunikativen Stil auszumachen. Diese eher integrative Strategie beruft sich nicht mehr auf sektoral getrennte und spezialisierte Zuständigkeiten, sondern auf eine gemeinsame Verantwortung aller Stakeholder für regionale Entwicklungen. Die regionalen Steuerungsformen sind nicht mehr unbedingt deckungsgleich mit den Verwaltungsstrukturen; sie werden vielmehr erweitert um Stakeholder beispielsweise aus der Zivilgesellschaft oder auch externe Experten.

Ein solcher Ansatz ist in jüngster Zeit vermehrt in der Bildungspolitik und -praxis aufgetaucht: Kommunale Bildungslandschaften. Mit dem Konzept der Kommunalen Bildungslandschaften wurde auf den vorherrschenden Status Quo im Bildungsbereich reagiert, der von getrennten Zuständigkeiten, unkoordinierten Planungen und Budgets und separierten Ressorts geprägt war. Die Folgen für die Organisationen waren frappierend: Doppeltätigkeiten, mangelhafte Ressourcennutzung, fehlende Begleitung in den Übergängen, Selektionswirkungen und in der Summe dramatische Qualitätsmängel in der Auftragserfüllung. Diese wiederum blieben auch bei den Adressaten nicht folgenlos. Im peripheren ländlichen Raum führten noch weitere Aspekte zu Qualitätsverlusten in der Bildung. Bedingt durch den demografischen Wandel und der daraus resultierenden Abnahme der SchülerInnenzahl wurden zahlreiche Schulen geschlossen. Diese Schließungen führten faktisch zu einem Rückzug vor allem weiterführender allgemein bildender Schulen aus den kleinen ländlichen Gemeinden und ihrer Konzentration in ländlichen Mittelzentren – mit Folgen nicht zuletzt für den Schulweg der Kinder und Jugendlichen und somit auch für die Ausprägung des jeweiligen Sozialraums. Aber auch für Schulentwicklungsprozesse blieb diese Entwicklung nicht folgenlos. Die Zentralisierung der Schulen ließ die Wahlmöglichkeiten für Schülerinnen und Schüler in Regionen schwinden, in denen es nur noch eine einzige Schule gab, die dann nicht einmal groß genug war, um fachliche Schwerpunkte in verschiedenen Zügen organisieren zu können.

Die Antworten des Konzeptes der Kommunalen Bildungslandschaften sind so vielfältig, wie die Programme, die mit diesem Konzept arbeiten. Gemein ist ihnen ein Ansatz, auf die skizzierten Herausforderungen mit einer verbesserten Vernetzung und Bündelung von Ressourcen und Akteuren auf lokaler Ebene zu reagieren. Unter Berufung auf das Sprichwort, es bedürfe eines ganzen Dorfes um ein Kind zu erziehen, wird in gemeinsamer Verantwortung gehandelt, anstatt in getrennten Zuständigkeiten zu denken.

### **Kommunale Bildungslandschaft im ländlichen Raum: Bad Bramstedt**

War bislang vor allem von den erschwerten Wettbewerbsbedingungen im marginalisierten ländlichen Raum die Rede, sollte an dieser Stelle hervorgehoben werden, dass gerade diese Regionen im Wettbewerb um mobile Ressourcen Stärken aufzuweisen haben. Insbesondere kleinere Gemeinden im peripheren ländlichen Raum haben schon viel Erfahrung mit der Ausdünnung ihres öffentlichen und privaten Dienstleistungsangebotes. In einigen Regionen wurden als Folge des Verlustes von Einrichtungen wie Bank, Post, Arzt, Schule oder Einzelhandel alternative Strukturen und Strategien entwickelt und etabliert. Gerade in abgelegenen Orten kann man „Brachen der Kreativität“ ausmachen, in denen aus Notlagen Kräfte geweckt und neue Ansätze entwickelt wurden. Diese Offenheit der Optionen und der sinnvolle Einsatz des Vorhandenen stellen sich der Rhetorik des Verlustes entgegen.

Das Unterzentrum Bad Bramstedt, Modellkommune im Programm „Lebenswelt Schule“ der Deutschen Kinder- und Jugendstiftung und der Jacobs Foundation (siehe Kasten), soll an dieser Stelle als Beispiel für eine solche Kommunale Bildungslandschaft im Ländlichen Raum dienen. Die bedingt durch die geringe Anzahl an Gewerbesteuer zahlenden Unternehmen wirtschaftlich strukturschwache Kleinstadt im ländlichen Raum Schleswig-Holsteins hat in erreichbarer Nähe zur Metropolregion Hamburg eine wenig günstige Ausgangsposition im Wettbewerb um mobile Ressourcen. Motiviert durch ein Gutachten, in dem bei sämtlichen Szenarien ein deutlich zweistelliger prozentualer Rückgang der

Kinderzahlen prognostiziert wurde, sowie durch den Entschluss, die starke Raumwirkungsrelevanz von Bildung in der Standortpolitik zu nutzen, soll „ein Netz für Kinder im Holsteiner Auenland“<sup>7</sup> entstehen. Ausgehend von dem Projekt, neben einer bereits bestehenden Offenen Ganztagschule auch für den Primarbereich eines oder mehrere zentrale Bildungshäuser zu installieren, in denen unter einem Dach eine neue, ganzheitliche Lernkultur Platz finden soll, wird eine Lokale Bildungslandschaft angestrebt. Das heißt, dass die kommunalen Strukturen dauerhaft von einer Kooperationskultur geprägt sein sollen, die in gemeinsamer Verantwortung handelt.

Einfach ist der Weg nicht: Der Dualismus der Zuständigkeiten zwischen inneren und äußeren Schulangelegenheiten, der im ländlichen Raum noch zusätzlich zwischen Landkreis und Stadt aufgeteilt wird, grenzt den Handlungsspielraum ein.<sup>8</sup> Der kommunale Haushalt – insbesondere im wirtschaftlich schwachen Bad Bramstedt – ermöglicht dazu auch kaum Anschubinvestitionen. Darüber hinaus erfordert die Komplexität der Lösungsansätze ein hohes Maß an fachlicher Kompetenz, sowohl bei den lokalen Akteuren als auch in der Verwaltung. Bei der gemeinsamen Zielfindung in einem Projekt dieser Tragweite ist mit einem Aufeinandertreffen verschiedenster Interessen und Akteure zu rechnen. Im Ländlichen Raum sind nicht selten mehrere Ämter und somit auch Interessen und Einflussnahmemöglichkeiten auf einer einzelnen Person gebündelt, was die Arbeit manchmal erleichtern, manchmal aber auch verkomplizieren kann. Demgegenüber steht die Einbeziehung von Akteuren, die bislang von einer Teilhabe ausgeschlossen waren.

Dennoch sind die Bedingungen für eine Kommunale Bildungslandschaft in Bad Bramstedt günstig: ein Bürgermeister, der das Thema zur Chefsache gemacht hat; ein Initiativkreis, der sich des Themas angenommen und den Prozess in Gang gebracht hat; eine Personalstelle mit der Koordinationsverantwortung unter dem Titel „Bildungsvernetzung“; bereits bestehende Kooperationen zwischen Institutionen, die zwar noch Insellösungen sind, aber erste Strukturen bieten, die als Basis für künftige Netzwerke dienen können; eine Unterstützung durch das Land, zum Einen durch die Landesinitiative „Kinder- und Jugendaktionsplan Schleswig-Holstein“, zum Anderen durch Konzepte, mit denen perspektivisch die Kommunen in der Verantwortungsübernahme für Bildung unterstützt werden sollen; Einbindung in Unterstützungsstrukturen im Rahmen des Bundesprogramms „Ideen für mehr! Ganztägig lernen.“ durch die regionale Serviceagentur Schleswig-Holstein; Rückkopplung mit dem Regionalentwicklungsprogramm der AktivRegion Holsteiner Auenland;<sup>9</sup> das ländliche Phänomen der kurzen Wege und des „fast alle kennen sich“; die partizipationsfördernde Nähe in der dörflichen/kleinstädtischen Gemeinschaft und die kooperationsfördernde Struktur der Ganztagschule sind vielversprechende Ansatzpunkte.

Ergänzt werden die Ausgangsbedingungen durch die Unterstützungsleistungen im Rahmen des Programms „Lebenswelt Schule“. Beispielhaft genannt sei die professionelle Prozessbegleitung, die bei dem Aufbau der lokalen Strukturen berät und die Planungs- und Evaluationsprozesse unterstützt. Nicht zuletzt durch diese Begleitung wurde der Schritt des Initiativkreises hin zu tragfähigen Steuerungs- und Arbeitsstrukturen geschafft. Qualifizierungen förderten zusätzlich die lokalen Methodenkompetenzen in dem schwierigen Multistakeholderprozess. Der Austausch im Rahmen der regionsübergreifenden Vernetzung

---

<sup>7</sup> <http://www.bl-bb.de>

<sup>8</sup> Erfahrungen aus Finnland verstärken die Schwierigkeiten mit dieser Zuständigkeitsteilung: Mit sehr geringen Nachfragedichten und einem sehr dezentralen Schulstandortsystem auch im ländlichen Raum (insbesondere im Primarbereich) belegte Finnland in den PISA-Vergleichsstudien Spitzenpositionen – neben einer Reihe weiterer Faktoren nicht zuletzt dank einer kommunalen Gesamtverantwortung für die Schulversorgung, verbunden mit einer Rechenschaftslegung für die erzielten Ergebnisse.

<sup>9</sup> Das Zukunftsprogramm Ländlicher Raum hat die bisherigen Förderprogramme Zukunft auf dem Land (ZAL) und die Gemeinschaftsinitiative LEADER+ abgelöst. Mit dem neuen Ansatz der AktivRegion sollen erstmalig flächendeckend in ganz Schleswig-Holstein ländliche Regionen gefördert werden. Siehe auch [http://www.schleswig-](http://www.schleswig-holstein.de/UmweltLandwirtschaft/DE/LandFischRaum/11__ZPLR/ein__node.html__nnn=true)

holstein.de/UmweltLandwirtschaft/DE/LandFischRaum/11\_\_ZPLR/ein\_\_node.html\_\_nnn=true aufgerufen am 28.08.2008

unter den Modellkommunen hatte darüber hinaus eine Öffnung der Strukturen mit einem stärkeren Grad an Partizipation zur Folge.

Schon jetzt, wenige Monate nach Aufnahme der Arbeit in dem Projekt, macht sich bemerkbar, wie viele bislang ungenutzte vorhandene Ressourcen mobilisiert werden konnten und welche Einflüsse die neue kommunikative Steuerungskultur auf die Regionalentwicklung in Bad Bramstedt hat und, als nächster Schritt, auf das Holsteiner Auenland haben kann. Auf einer Kick-off-Veranstaltung im Juli nahmen fast 100 Akteure aus Schulen, Kindertagesstätten, Politik und Zivilgesellschaft teil – vom Schülervertreter über die Erzieherin bis hin zum Referatsleiter des Landesministeriums für Soziales, Gesundheit, Familie, Jugend und Senioren. Sie alle kamen, um gemeinsam den jeweiligen Bedarf zu formulieren und daraus die Ziele einer gemeinsamen kommunalen Bildungslandschaft abzuleiten. Die Tatsache, dass auch die Bürgermeister der Nachbargemeinden angelockt wurden, um sich ein Bild von dieser neuen Entwicklung zu machen, verdeutlicht die Strahlkraft, die ein solches Projekt haben kann.

Der ländliche Raum bietet – trotz der scheinbaren und tatsächlichen schwierigen Voraussetzungen – Strukturen, die, im Vergleich zu Ballungsräumen eine schnelle Umsetzung von Verantwortungsgemeinschaften begünstigen. Wenn Bildung in die regionale Standortpolitik prominent einbezogen wird und sowohl in der Öffentlichkeitsarbeit als auch in der Konstruktion einer lokalen Identität verankert ist, kann der vermeintlich strukturschwache ländliche Raum seine Stärken im Wettbewerb um mobile Ressourcen ausspielen.

**Lebenswelt Schule** ist ein gemeinsames Programm der Deutschen Kinder- und Jugendstiftung und der Jacobs Foundation. Das Ziel von Lebenswelt Schule ist die bestmögliche individuelle Förderung von Kindern und Jugendlichen im Alter von 3 bis 15 Jahren, insbesondere beim Übergang von der vorschulischen Bildung in die Grundschule sowie von der Grundschule in weiterführende Schulen. Um dieses Ziel zu erreichen, unterstützt das Programm den Aufbau lokaler Verantwortungsnetzwerke, an denen sich Schulen, Kindertageseinrichtungen, Jugendhilfe, Kommunalverwaltung, Zivilgesellschaft und Wirtschaft beteiligen. In den Modellkommunen sollen die Strukturen nachhaltig so verändert werden, dass alle Kinder und Jugendlichen der jeweiligen Altersgruppe optimal unterstützt werden. Die Modellkommunen stehen in der Verantwortung, die lokal angestoßenen Veränderungen des Bildungssystems langfristig zu sichern – z. B. durch besseres Ausnutzen von Ressourcen und Umschichten der öffentlichen Haushalte. Die Akteure vor Ort werden durch eine professionelle Prozessbegleitung, Qualifizierung, Vernetzungstreffen, die übergreifende Programmsteuerung und Öffentlichkeitsarbeit der DKJS und eine formative externe Evaluation unterstützt. In und mit den vier Modellkommunen werden die Erfahrungen beim Aufbau von Bildungslandschaften zu Modellwissen aufbereitet und veröffentlicht.<sup>10</sup>

#### **Literatur:**

Blotevogel, H. H.: Neuorientierung der Raumordnungspolitik? Die neuen „Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“ in der Diskussion. In: RuR 2006, S. 460-472.

BMVBS (Hrsg.): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Verabschiedet von der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) am 30.06.2006.

---

<sup>10</sup> <http://www.lebenswelt-schule.net>