

Björn Hermstein, Gabriele Bellenberg, Rita Nikolai & Markus Sauerwein

## **Governance von Bildungsinfrastruktur bei demografischer Volatilität**

### **Lokale Bedingungen und Entwicklungen von Grundschulen mit mehreren Standorten**

---

#### **Zusammenfassung**

*Grundschulen in Teilstandorten sind ein häufig vorkommendes Strukturphänomen, um Lücken im Standortnetz zu schließen und eine wohnortnahe Beschulung zu gewährleisten. Zu den lokalen Bedingungen und der Entwicklung von Grundschulen mit mehreren Standorten liegen jedoch kaum Forschungen vor. Am Beispiel von exemplarisch ausgewählten Kommunen in Nordrhein-Westfalen analysiert der Beitrag in Fallanalysen, wie lokale Bedingungen die Schaffung von Grundschulen in Teilstandorten beeinflussen. Schlüsselwörter: Governance, Demografie, Kommune, Schulträger, Schulaufsicht, Grundschulentwicklung*

#### **Governance of Education Infrastructure in the Face of Demographic Volatility**

##### **Local Conditions and Developments of Multi-Site Primary Schools**

#### **Abstract**

*Primary schools with multiple sites are a frequently occurring structural phenomenon to close gaps in the schooling infrastructure and to ensure schooling close to home. However, there is hardly any research on the local conditions and developments of multi-site primary schools. Using case studies of selected municipalities in North Rhine-Westphalia, the article analyses how local conditions influence the creation of primary schools in partial locations.*

*Keywords: governance, demographics, municipality, school authorities, school supervision, primary school development*

## 1 Einleitung

Demografische Veränderungsprozesse konfrontieren Bildungssysteme mit Fragen der Anpassungsfähigkeit. Auf kommunaler Ebene entbrennen infolgedessen Konflikte um die Bildungsinfrastruktur (Bartl, 2016; Bogumil et al., 2013; vgl. auch den Beitrag von Zymek in diesem Heft). Gerade in der Primarstufe gilt es, Schulen wohnortnah vorzuhalten. Insgesamt können vier zentrale Reaktionsmöglichkeiten auf zurückgehende Schüler\*innenzahlen im Grundschulbereich identifiziert werden: die Schließung von Schulen, die Zügigkeitsreduzierung, die Zusammenlegung einzelner Klassen (Jahrgangsgemischtes Lernen) oder die Gründung von Teilstandorten als unselbstständige Außenstellen einer Schule, die mindestens zwei örtlich getrennte Gebäude nutzt. Während in der Forschung kaum Befunde zu Teilstandorten vorliegen, positionieren sich Lehrkräfteverbände (z. B. der VBE oder die GEW) kritisch: Sie weisen auf hektische Pausen, ausbleibenden informellen Austausch, erschwerte Stellenplanung, Koordinierungsprobleme, Mehraufwand für Schulleitungsteams und hieraus folgende Qualitätseinbußen (z. B. Möller & Rösner, 2011). Entlang der langen Tradition der Schulqualitätsforschung mit der Setzung der Schule als zentraler pädagogischer Handlungseinheit (Fend, 1986; Maag Merki, 2021) lassen sich (a priori) Anhaltspunkte ableiten, die auf benachteiligende Voraussetzungen an Schulen mit mehreren Standorten schließen lassen. An Schulen mit Teilstandorten ist es sicherlich herausfordernder, zu kooperieren, gemeinsam geteilte ethische und qualitätsbezogene Beliefs zu entwickeln, kollegiale Konfliktbewältigung anzuregen, zu einem effizienten Zeitmanagement beizutragen sowie die professionelle Kohäsion und soziale Integration einer Schule zu entwickeln – wobei hier die Frage ist, ob an beiden Standorten getrennt, oder als Schule über beide Standorte gemeinsam.

Eine Überprüfung dieser Annahmen sowie eine Untersuchung der Entstehungsbedingungen von (Grund-)Schulen mit Teilstandorten sowie der Verbreitung ihres Vorkommens hat hingegen bisher nicht stattgefunden. An dieser Forschungslücke setzt der folgende Beitrag an und analysiert die lokalen Bedingungen und Entwicklungen von Grundschulen mit mehreren Standorten an Beispielen von ausgewählten Kommunen in Nordrhein-Westfalen (NRW).<sup>1</sup>

---

1 Der im Text verwendete Begriff des Teilstandortes steht synonym für weitere in den Ländern gebräuchliche Begriffe wie Außenstellen oder Dependancen. Daneben wird von Schulverbänden gesprochen, wobei selten klar und einheitlich zwischen dem Verbund von Standorten einer Einzelschule oder dem Verbund eigenständiger Einzelschulen unterschieden wird.

## **2 Demografisch bedingte Veränderungen im Bildungswesen und ihre Governance**

Der Annahme einer differenziellen Folgenträchtigkeit von Bevölkerungsdynamiken nach ist die Beobachtung von regionalen und teilsystemischen Bewältigungsprozessen demografischen Wandels sowohl wissenschaftlich wie auch praktisch relevant (Kaufmann, 2005; Niephaus et al., 2016). Demografie erscheint dann nicht mehr ausschließlich als einschränkende Restriktion mit einer damit einhergehenden Bestandsgefährdung vorhandener Leistungsstrukturen, sondern vielmehr als reflexiv aufzugreifendes Problem politischer Governance und kollektiver Gestaltung (Bogumil et al., 2013).

Der Diskurs um Formen und Folgen demografischen Wandels für das Bildungswesen erweist sich als lebendig, insbesondere wenn er demografisch bedingte Funktionsprobleme des Bildungswesens betrifft. Im Einklang mit Einsichten in die Governance demografischer Entwicklungen wird auf die allenfalls lose Kopplung zwischen demografischen Trends und Bewältigungsstrategien hingewiesen. Allerdings stellen Analysen, die demografische Veränderungen mit regionalen Interventionen und Aushandlungsprozessen zu infrastrukturellen Anpassungen in Zusammenhang bringen, bislang ein Forschungsdesiderat dar (Bartl, 2016).

Demgegenüber als gesichert gilt, dass rückläufigen Schüler\*innenzahlen zumeist mit dem Abbau von Schulstandorten und der regionalen Konzentration von Bildungsinfrastrukturen begegnet wird. Unter spezifischen institutionellen Bedingungen ist aber auch die Aufrechterhaltung dezentraler Angebotsstrukturen eine Lösungsoption (Bartl, 2016). Das Vorkommen von schulorganisatorischen Lösungen wie jahrgangsübergreifendem Lernen, kleinen Grundschulen und integrierten Schularten hängt mit der Wahl der politischen Strategien zusammen (Bellenberg & im Brahm, 2019; Budde, 2012). Mit Veränderungen von Jahrgangsgroßen scheint zudem die Selektivität von Schulsystemen an Bildungsübergängen systematisch zu variieren (Helbig & Schmolke, 2018).

Eher steuerungsanalytisch hat Kann (2017) die Bedeutung schulrechtlicher Vorgaben der Bundesländer für das Ausmaß von Handlungsspielräumen lokaler Akteur\*innen im Kontext des Rückgangs von Schüler\*innenzahlen herausgearbeitet (vgl. auch den Beitrag von Kann in diesem Heft). Damit verdeutlicht sie die Relevanz administrativ gewählter Steuerungsansätze, insbesondere hinsichtlich der Geltungskontrolle von mit demografischen Größen assoziierten Vorgaben für regionale Gestaltungsoptionen. Eine Studie von Walde (2018) fokussiert Formen kommunaler Handlungskoordination im Kontext schulpolitischer Entscheidungen, die durch Rückgänge von Schüler\*innenzahlen ausgelöst werden. Ein zentrales Ergebnis besteht in der Beschreibung von Akteurskonstellationen, in denen die Polykontextualität bildungsinfrastruktureller

Gestaltung zum Tragen kommt. Während z. B. schulische Überkapazitäten von überregionalen Instanzen v. a. als ökonomisches Problem gesehen werden, erkennen lokale Akteure in den Schulgebäuden weniger Kostenfaktoren denn pädagogisch wertvolle und wohnortnah zu erreichende Bildungsorte sowie mittelfristig wirkende Standortfaktoren für die eigene Kommune. Denn die Schließung von Schulstandorten kann für betroffene Kommunen (bzw. Dörfer) gravierende Folgen haben, erschweren diese doch (potenziell) den Zuzug neuer und führen zum Weggang der wenigen verbliebenen Familien (Jahnke & Hoffmann, 2014).

### **3 Modelle demografischer Responsivität im Grundschulbereich**

In der Schulgeschichte Deutschlands gibt es nicht erst seit der Wiedervereinigung 1990 institutionelle Lösungen, um auf demografische Veränderungen zu reagieren. In der BRD wurden Schulen einzelner Dörfer durch die Landschulreform in den 1960er und 1970er Jahren zu Mittelpunktschulen bzw. Dörfergemeinschaftsschulen zusammengefasst. In der Folge wurden in vielen Bundesländern kleine Dorfschulen aufgelöst (Furck, 1998). Nach dem 2. Weltkrieg zeigen sich im Grundschulbereich jedoch auch gegenteilige Entwicklungen, um Grundschulstandorte wohnortnah – auch in kleinen Gemeinden – aufrecht erhalten zu können. Hierzu gehören u. a. schulgesetzlich geschaffene Möglichkeiten zum jahrgangsübergreifenden Unterricht und zur Einrichtung von kleinen Grundschulen (Fickermann et al., 1998; Sandfuchs et al., 1997).

Immer wieder wird bildungspolitisch um den Erhalt kleiner Grundschulen als Regeloption oder Ausnahme gestritten (z. B. Möller & Rösner, 2011). In Bundesländern mit Bekenntnisschulen (Nordrhein-Westfalen) gibt es mitunter bis heute „Zwergschulen“, die nicht dem Modell der in vier Jahrgangsstufen gegliederten Grundschule entsprechen (Furck, 1998). Schleswig-Holstein erließ Sonderregelungen für kleine Grundschulen für die Nordfriesischen Inseln und Halligen. Infolge des starken Rückgangs von Schüler\*innenzahlen wurde in den ostdeutschen Bundesländern in den 1990er und 2000er Jahren die Einrichtung von kleinen Grundschulen ermöglicht, um Schließungen von Grundschulstandorten zu vermeiden (Helbig et al., 2019).

#### **3.1 Schulen mit Teilstandorten als ein Modell demografischer Responsivität**

Grundschulen mit Teilstandorten stellen in vielen Bundesländern ein wenig beachtetes, aber regional verbreitetes und zeitlich persistentes Strukturphänomen dar, so z. B. auch in Schleswig-Holstein. Zwischen den Schuljahren 2013/2014 und 2020/2021 lag der Anteil an Grundschüler\*innen, die nicht den Hauptstandort ihrer Schule besuchten, stets zwischen acht und neun Prozent (Auswertung eines vom Ministerium

für Bildung, Wissenschaft und Kultur des Landes Schleswig-Holstein am 19.01.2022 bereitgestellten Datensatzes). Für Baden-Württemberg identifiziert Bauer (2016) im Grundschulbereich zwischen den Jahren 1991 und 2004 in einzelnen Regionen einen Außenstellenanteil von bis zu 25 Prozent, im Schuljahr 2020/2021 wurden über 18.000 bzw. knapp 5 Prozent aller Grundschüler\*innen in Baden-Württemberg an einem als Außenstelle qualifizierten Schulstandort unterrichtet (Schulverzeichnis Baden-Württemberg, 2022). Thüringen hält seit 2018 in Reaktion auf stark zurückgehende Schüler\*innenzahlen verschiedene Organisationsmodelle zur Einrichtung von Kooperationsmodellen vor (TMBJS, 2018).

### **3.2 Verteilung von Grundschulen mit Teilstandorten in Nordrhein-Westfalen**

Die dargelegten Daten verdeutlichen, dass Teilstandorte an Grundschulen kein selten eingesetztes Mittel sind, um Lücken im Standortnetz zu schließen und eine wohnortnahe Versorgung zu gewährleisten. Für erste deskriptive Annäherungen an die strukturellen Hintergrundbedingungen der Entstehung von sich auf mehrere Standorte verteilenden Grundschuleinheiten wurden vertiefende Auswertungen des nordrhein-westfälischen Schulverzeichnisses des Schuljahres 2020/2021 vorgenommen.<sup>2</sup> Der Fokus liegt dabei auf den potenziellen Variationskontexten der als obere Schulaufsicht fungierenden Regierungsbezirke (RB) sowie dem Gemeindetyp als raumökologischer Kategorie. Mit beiden Kontexten sind bestimmte Annahmen verbunden: Die Regierungsbezirke als genehmigende Aufsichtsbehörden sowie die Kommunen in ihrer Rolle als Schulträger stellen die zentralen Ebenen dar, aus deren Zusammenwirken das Phänomen von Grundschulen mit mehreren Standorten hervorgeht.

Im Schuljahr 2020/2021 werden von allen 2.786 nordrhein-westfälischen Grundschulen 378 Schulen (13,7%) mit mehr als einem Standort geführt. In 19 Fällen verteilt sich die Schule auf drei, in einem Fall sogar auf vier Standorte. Schulen mit Teilstandorten stellen damit ein verbreitetes Phänomen im Grundschulsystem in NRW dar, die amtliche Statistik erfasst dieses Standortmerkmal allerdings erst seit 2017.

Inwiefern räumliche und administrative Faktoren die Prävalenz von Grundschulen mit Teilstandorten mitbedingen, wird anhand von Tabelle 1 auf der folgenden Seite beschrieben. Zur Unterscheidung von Gemeinden verschiedener Bevölkerungstärke wird auf eine vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung verwendete Klassifikation von Gemeinden zurückgegriffen (Großstädte > 100.000 Einwohner\*innen, Mittelstädte zwischen 100.000 und 20.000 Einwohner\*innen, Kleinstädte zwischen 20.000 und 5.000 Einwohner\*innen, vgl. Tab 1). In allen fünf Regierungs-

2 Sie steht zum Download zur Verfügung: Interaktive Schulkarte des Landes Nordrhein-Westfalen im Schuljahr 2020/21 (nrw.de) (letzter Zugriff: 31.01.2022). Alle folgend genannten Datenwerte basieren auf eigenen Auswertungen.

bezirken werden Teilstandorte vorgehalten. Während im Regierungsbezirk Düsseldorf Schulen mit Teilstandorten häufiger in großstädtischen Gebieten vorzufinden sind, finden sich in den übrigen Regierungsbezirken Grundschulen dieser Art häufiger in Mittel- oder Kleinstädten, während sie in Landgemeinden gar nicht vorkommen.

Da diese Verteilung mit der kommunalen Struktur in den Regionen NRWs, etwa dem Verstädterungsgrad, zusammenhängen kann, ist eine relative Betrachtung notwendig (vgl. Tab. 1). Erst hierdurch werden ungleiche Verteilungsmuster zwischen den administrativ und räumlich zu differenzierenden Beobachtungseinheiten erkennbar. Die Auswertung auf die Anteile von Schulen mit Teilstandorten an allen Grundschulstandorten (sprich: alle Haupt- und Teilstandorte) offenbart, dass Teilstandorte in allen Regierungsbezirken am häufigsten in eher bevölkerungsschwachen Gebieten vorkommen (über 20 %), allerdings mit deutlichen Varianzen. So sind in kleinstädtischen Gemeinden des Regierungsbezirks Detmold an über 25 Prozent aller Grundschulen Teilstandorte, im Regierungsbezirk Düsseldorf hingegen nur an ca. 14 Prozent. Demgegenüber sind Teilstandorte in den großstädtischen Regionen der Regierungsbezirken Düsseldorf (über 9 %) und Münster (fast 11 %) relativ häufig implementiert. Generell zeigen die statistischen Auswertungen zur relativen Verbreitung von Teilstandorten im Grundschulwesen, dass Schuleinheiten mit mehreren Standorten in den von eher peripheren Gebieten geprägten Regierungsbezirken Detmold und Münster häufiger auftreten als in den eher großstädtisch geprägten Regierungsbezirken. Insbesondere die zwischen den Regierungsbezirken beobachtbaren Varianzen innerhalb der Gemeindetypen weisen auf Einflussfaktoren hin, die mit dem Steuerungshandeln der (oberen) Schulaufsicht und Schulträger im Zusammenhang stehen.

Tab. 1: Anteil der Grundschulen mit Teilstandorten an allen Grundschulen je RB und Gemeindetyp in NRW, Schuljahr 2020/2021

Regierungsbezirk	Gemeindetyp – Schulen mit Teilstandorten in Prozent*			Gesamt-Prozent – Schulen mit Teilstandorten in Prozent
	Großstadt	Mittelstadt	Kleinstadt	
Düsseldorf	9,26 %	11,36 %	14,29 %	10,15 %
Köln	5,35 %	9,75 %	19,05 %	9,53 %
Münster	10,61 %	12,29 %	19,05 %	13,32 %
Detmold	8,42 %	17,71 %	25,45 %	17,59 %
Arnsberg	8,43 %	13,43 %	20,69 %	12,79 %
Spaltenprozent	8,30 %	12,44 %	20,44 %	11,95 %

Anm.: \* ohne Landgemeinden, da ohne Vorkommen von Teilstandorten

Quelle: Schulverzeichnis 2020–2021; eigene Auswertungen.

Die hier präsentierten Daten belegen das mit Gemeindegröße und administrativen Aspekten variierende und quantitativ verbreitete Vorkommen von Grundschulen, die

zwar als schulorganisatorische Einheiten fungieren, an denen die pädagogische Arbeit aber nicht an einem Ort stattfindet. Die bisher nur ad-hoc geäußerte Annahme, dass die Ursachen der zukünftig noch präziser zu beschreibenden Regelmäßigkeiten im Vorkommen von Teilstandorten auch im handelnden Zusammenwirken von Akteur\*innen innerhalb sozialer Governance-Prozesse zu suchen sind, wird mit den folgenden qualitativen Fallanalysen weiter analytisch untermauert.

## **4 Governanceanalytische Betrachtungen: Fallstudien zur Entstehung von Schulen mit Teilstandorten**

Nachfolgend wird unter Rückgriff auf Kategorien der Governance-Forschung und in fallkontrastierender Absicht untersucht, wie unter annähernd gleichen demografischen Bedingungen im Bereich der schulrelevanten Bevölkerungsgruppen unterschiedliche Problemlösungen in der kommunalen Schulsystementwicklung (Hermstein, 2021) gefunden werden. Damit wird unmittelbar an die These einer analytisch unzureichenden „Demografisierung“ gesellschaftlichen Wandels angeschlossen. Auch wenn kaum Forschungsbefunde zu Entscheidungen, Situationsdefinitionen und Handlungsbefähigungen von Schulträgern und den genehmigenden Schulaufsichtsbehörden vorliegen, wird vielfach auf die Bedeutung steuerungspragmatischer kommunaler Problemlösungen abgestellt (vgl. Zymek, in diesem Heft). Dies stützen auch die Befunde zur Bedeutung rechtlicher Regelungsrahmen (Kann, 2017) und zu variablen kommunalen Deutungskonstellationen (Walde, 2018).

### **4.1 Analytischer Bezugsrahmen und forschungsmethodischer Zugang**

Die leitende These des vorliegenden Beitrages ist, dass Akteur\*innen der kommunalen Schulsystementwicklung trotz vergleichbarer demografischer Ausgangslagen und eines einheitlichen schulgesetzlichen Regelungsrahmens zu differenten Situationseinschätzungen, Bestimmungen von Handlungsalternativen und schließlich zu unterschiedlichen (infra-)strukturbildenden Entscheidungen gelangen. Gleichwohl wird damit nicht von einem völlig ungesteuerten Prozess, sondern vielmehr von einem durch die Handlungsbeiträge der beteiligten Akteur\*innen strukturierten Geschehen ausgegangen. Dieser handlungs- bzw. akteurstheoretische Zugang zum Untersuchungsgegenstand lässt demografisch bedingte Veränderungen als kontingente und kollektiv zu bearbeitende Herausforderungen mit Hilfe der Kategorien der Educational-Governance-Forschung (Kussau & Brüsemeister, 2007) verstehbar werden.

Nachfolgend wird auf zwei nordrhein-westfälische Fälle vertiefend eingegangen, die (kontrastiv) nach den folgenden Kriterien ausgewählt wurden: Differenz im Gemeindetyp und Regierungsbezirk sowie Differenz hinsichtlich des relativen Vorkommens von Schulen mit Teilstandorten. Die Wahl fiel zum einen auf die Großstadt Duisburg,

die, obwohl zum RB Düsseldorf gehörend, vergleichsweise wenige Grundschulen mit Teilstandorten aufweist, und die im RB Köln verortete Mittelstadt Bergheim, die mit drei Schulen mit Teilstandorten diese Organisationsform genauso häufig vorhält wie die ca. acht Mal größere Stadt Duisburg. Aufgrund der auffallenden Strukturdivergenzen darf begründet angenommen werden, dass durch kontrastive Fallanalysen Rückschlüsse auf erklärende Genesebedingungen zu ziehen sind, die in den regionalen Governance-Konstellationen zur Geltung kommen.

Für die empirischen Analysen wurde mit Dokumenten aus beiden kommunalen Schulausschüssen ein nicht-reaktives Forschungsverfahren gewählt (Mayring, 2016). Um die Prozess- sowie die Governance-Strukturen der beiden behandelten Fallkommunen rekonstruieren zu können, werden Verwaltungsmitteilungen, Planungsanalysen, Stellungnahmen und Beschlussfassungen aus den öffentlich zugänglichen Ratsinformationssystemen beider Kommunen als informationshaltige Materialien verwendet. Auf dieser Basis lassen sich einerseits Akteurskonstellationen und das Prozessgeschehen in seiner zeitlichen Entwicklung beschreiben, andererseits wird deutlich, welche von den Akteur\*innen situativ eingebrachten Wahrnehmungs- und Bewertungsrahmen (Frames) für die Problemdefinition sowie die schlussendliche Entscheidungsfindung faktisch bedeutsam waren.

Durch das soziale Framing der Situation erlangen bestimmte Argumente, die von involvierten Akteur\*innen artikuliert werden, unter Umständen ein höheres Entscheidungsgewicht; dies aber nur, wenn die Akteurskonstellation sie als sozial sinnhafte Geltungsrahmen für die Entscheidungsfindung erachtet. Mit Esser (1999) stellen materielle Opportunitäten (Können), institutionelle Regelungen (Sollen) sowie kulturelle Ideen (Wollen) diejenigen situativ wirkenden Sinnreferenzen bzw. Frames dar, vor deren Hintergrund soziales Handeln der Beteiligten in Konstellationen verstehbar wird.

## 4.2 Empirische Fallanalysen

Beide hier exemplarisch betrachteten Kommunen weisen auffällige Parallelitäten hinsichtlich der Korrespondenz von demografischen Veränderungen und den anschließenden schulorganisatorischen Governance-Prozessen auf. Zu unterscheiden sind Sondierungs- und Entscheidungsphasen, in denen auf Basis statistischer Prognosen Bedarfsfeststellungen im Rahmen der Schulentwicklungsplanung geführt werden. In Sondierungsphasen werden grundsätzliche Entscheidungsprämissen formuliert und bereits erste Versuche der Beeinflussung mit Blick auf die sich unter dem Eindruck demografischer Dynamiken bereits anbahnende Entscheidungsphase unternommen.

Innerhalb der demografischen Dimension findet sich im fokussierten Zeitabschnitt ab 2009 eine durch sinkende Jahrgangsstärken geprägte Phase des Abschwungs, sowie eine von steigenden Jahrgangsbreiten getragene Phase des Aufschwungs. Beide



demografischen Phasen waren begleitet von orientierenden Sondierungen und mündeten in politisch-administrativen Entscheidungen über schulorganisatorische Maßnahmen. In Duisburg dauerte die Sondierungsphase unter Abschwungbedingungen länger als in Bergheim. Sie wurde bereits 2010 durch Beobachtungen von nur noch unzureichend ausgelasteten Standorten sowie einer als fortdauernd prognostizierten Bestandsgefährdung bei Beibehaltung der Grundschulkapazitäten eingeleitet. Erst in der ersten Jahreshälfte 2013 wurden die Planungsempfehlungen konkreter gefasst. Hierzu zählte neben der Auflösung von Schulen auch die Umwidmung bestehender Schulen in Teilstandorte, die dann anderen Schulen zugeordnet wurden. Eine dieser Teilstandortlösungen wurde schließlich realisiert.

In Bergheim ist eine deutlich kürzere Sondierungsphase zu verzeichnen. Im Schulentwicklungsplan von 2009 wurde trotz persistenter Anmeldeunterhänge an einigen Grundschulen der Beschluss gefasst, alle Grundschulstandorte zu erhalten. Dieser Beschluss hat den Handlungsspielraum für nachfolgende Entscheidungen nachhaltig bestimmt. War die Stadt Bergheim als Schulträger mitsamt den betreffenden Grundschulen noch davon ausgegangen, den Bestandserhalt durch Schulprofilierungen sicherstellen zu können, schlussfolgerte die Schulaufsicht auf Basis des vorliegenden Datenmaterials, dass das Bergheimer Grundschulwesen neu zu ordnen sei, z. B. durch die Implementierung von Grundschulverbänden. Schließlich wurden aus vormals sechs eigenständigen Grundschulen drei neue Schulverbände mit jeweils einem Haupt- und einem Teilstandort.

Die Zwischenphasen, in der keine schulorganisatorischen Maßnahmen im Grundschulwesen im Hinblick auf Auf-, Ab- oder Umbau von Standorten ergriffen wurden, unterscheiden sich zwischen beiden Fällen enorm hinsichtlich der Dauer. Wie in vielen deutschen Großstädten machte sich auch in Duisburg ab 2015 der fluchtbedingte Zuzug von Schüler\*innen drastisch bemerkbar. Nach drei Jahren wurden die Jahresberichte zur Schulentwicklungsplanung als zweckmäßige Monitoringmittel wiedereingeführt. Im Rahmen des Berichts im Jahre 2016 wurden in kurzer Abfolge statistische Sachstanddarstellungen und kurz- wie mittelfristig zu ergreifende Erweiterungsmaßnahmen beschrieben. Ein Baustein war dabei die Prüfung der Reaktivierung der Gebäude von kurz zuvor noch aufgelösten Schulen, etwa im Rahmen von Teilstandortlösungen. Schlussendlich haben die Schulplaner\*innen der Stadt Duisburg für drei Grundschulen Erweiterungen durch die Einrichtung von Teilstandorten erwogen, zwei wurden tatsächlich umgesetzt.

Relevant für die Akteur\*innen der regionalen Governance in Bergheim wurde der demografische Aufschwung erst deutlich später, nämlich ab dem Jahr 2019. Anknüpfend an generelle Bevölkerungsprognosen wurde mit einem Schulentwicklungsplan die Notwendigkeit von Ausbaumaßnahmen im Grundschulbereich untermauert. Empfohlen wurde, die ca. zehn Jahre zuvor installierten Grundschulverbände wieder aufzulösen und fortan alle Standorte wieder als eigenständige Schulen zu führen. Für

Tab. 2: Prozessstruktur der Entstehung von Schulen mit Teilstandorten in Duisburg und Bergheim

Demografische Phase	Governance-Phase	Stadt Duisburg	Stadt Bergheim
Abschwung	Sondierungsphase	<p>2010 – 1. Jahreshälfte 2013</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• SEP-Jahresberichte 2010, 2011, 2012: deutlicher Kapazitätenüberhang an Schulraum im Grundschulbereich.</li> <li>• „Als Ziel wurde die stadtweite Etablierung von stabilen mindestens zweizügigen Grundschulstandorten formuliert, die eine wohnortnahe Beschulung der Duisburger Schüler/-innen gewährleisten.“ (DU 2013-12-0597/1)</li> <li>• Planungsempfehlung angesichts demografischer Prognose: Auflösung von 4, Weiterführung von 2 Grundschulen als Teilstandorte eines Schulverbunds</li> </ul>	<p>2009 – 1. Jahreshälfte 2010</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Verabschiedung des Entwurfs zur Schulentwicklungsplanung</li> <li>• Identifizierung von demografisch bedingten Bestandsproblemen im Grundschulbereich</li> <li>• Beschluss: Erhalt aller Grundschulstandorte, Stabilisierungen durch Schulprofilierungen</li> <li>• Einschätzung der oberen Schulaufsicht: eigenständiges Fortbestehen von drei Schulen ist nicht möglich → Empfehlung zur Neuordnung der Grundschulen, z. B. Schulverbünde</li> </ul>
	Entscheidungsphase	<p>Juni 2013</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Schulausschuss 24.06.2013: Errichtung eines Schulverbundes (einstimmig beschlossen)</li> <li>• Die Planungsempfehlung zur Bildung eines Schulverbundes wurde weiter verfolgt</li> </ul>	<p>Juni 2010</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ratsbeschluss zur Bildung von insgesamt drei Grundschulverbänden durch Zusammenschluss ehemals eigenständiger Schulen</li> </ul>
Geringe Volatilität	Zwischenphase	<p>2014 – 2015</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Keine Beschlüsse zu schulorganisatorischen Maßnahmen im Grundschulwesen</li> </ul>	<p>2010 – 2020</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Keine Beschlüsse zu schulorganisatorischen Maßnahmen im Grundschulbereich</li> </ul>

Demografische Phase	Governance-Phase	Stadt Duisburg	Stadt Bergheim
<b>Aufschwung</b>		<p>2016 – 17</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bericht zu Grundschulmeldungen: plus 120 schulpflichtige Kinder</li> <li>• Wiederaufnahme der „Jahresberichte Schulentwicklungsplanung“ (erstmalig seit 2013).</li> <li>• 1. Sachstand: „In allen vier Planungsregionen ist der Schullückgang abgebremst.“ (DU – 16-0262)</li> <li>• Ankündigung: Anpassung der Schullandschaft an die neuen demografischen Gegebenheiten</li> <li>• 2. Sachstand: Prüfaufträge zur Kapazitätserweiterung, u.a. Errichtung von 3 Teilstandorten im Grundschulbereich</li> <li>• 3. Sachstand: u. a. Prüfauftrag für Einrichtung von Teilstandorten</li> <li>• Schulträgerberatung durch Obere Schulaufsicht zu geplanten dauerhaften Erweiterungsmaßnahmen</li> <li>• 4. Sachstand: Detailanalyse zu Optionen der Reaktivierung aufgelöster Schulstandorte</li> </ul>	<p>2019 – 1. Jahreshälfte 2021</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bevölkerungsprognose: Hinweise auf Bedarfe an zusätzlichen Grundschulkapazitäten</li> <li>• Bericht „Infrastrukturelle Schulentwicklungsplanung Primarstufe 2021 inklusive der Bestandsaufnahme von Jugendhilfeangeboten“</li> <li>• Vorschlag zur Auflösung der drei bestehenden Grundschulverbände und Überführung der Teilstandorte in eigenständige Schulen</li> </ul>
	<b>Sondierungsphase</b>		
	<b>Entscheidungsphase</b>	<p>2018</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 5. Sachstand: konkrete Umsetzungsprüfung zur Errichtung von 3 Teilstandorten</li> <li>• 2 Errichtungen wurden tatsächlich umgesetzt</li> </ul>	<p>Ab 2. Jahreshälfte 2021</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ratsbeschluss über die Auflösung von zwei Grundschulverbänden und Errichtung zweier eigenständiger Grundschulen an den Teilstandorten</li> <li>• Genehmigung durch die obere Schulaufsicht</li> </ul>

Quellen: eigene Darstellung. Die Dokumente finden sich in den Bürger\*inneninformationssystemen der Stadt Duisburg ([krz.de](http://krz.de)) und der Kreisstadt Bergheim ([kdvz-frechen.de](http://kdvz-frechen.de)).

zwei der drei Verbände wurden entsprechende Beschlüsse gefasst und von der oberen Schulaufsicht genehmigt.

Wird allein die Prozessstruktur hinsichtlich ihrer demografischen und governancebezogenen Ordnung betrachtet, liegt die Einschätzung nahe, dass die Gründung von Grundschulen mit Teilstandorten sowohl bei ab- wie auch bei zunehmenden Jahrgangsstärken eine angemessene Lösung eines demografisch induzierten schulorganisatorischen Entscheidungsproblems ist. Damit wird die Bildung von Teilstandorten als Problemlösung ausgewiesen, die erstens eine direkte Folge demografischer Volatilität darstellt und zweitens auch bei disparat verlaufenden demografischen Dynamiken von den Beteiligten für angemessen erachtet wird. Erst aber die analytische Berücksichtigung der konkreten situationslogischen Einbettung der kommunalen Governance-Strukturen schafft die Möglichkeit, die Sinnhaftigkeit der von den Akteur\*innen vorgenommenen Orientierungs- und Zurechnungsprozesse sowie der Bildung von Präferenzen im Kontext der Entscheidungsfindung herauszuarbeiten. Ohne fundierte Kenntnis der Beschaffenheit der situativen Ausgangsbedingungen, vor deren Hintergrund die Implementierung von Teilstandorten als sinnvoll und umsetzbar erscheint, und ohne eine theoretische Idee der Handlungswahl der Akteur\*innen vermag man lediglich (hier: demografische) Automatismen anzunehmen.

An dieser Stelle kann keine vollständige Analyse der situationslogischen Einbettung der Akteurskonstellation als Randbedingung kommunaler Governance erfolgen. Wohl aber lassen sich Aspekte der situativen Beschaffenheit herausarbeiten, die seitens der Beteiligten explizit als relevante Geltungsrahmen des kollektiven Entscheidungshandelns benannt werden und die Wahl der Handlungsalternative maßgeblich prägen. Wir folgen dem oben skizzierten Verständnis sozialer Einbettung und zeigen nun cursorisch, wie diese orientierenden Referenzen als Frames, sprich als sinngebende Deutungsrahmen, in den konkreten Governance-Prozessen um die Bildung von Teilstandorten in die Entscheidungsfindung eingeführt werden.

Am Bergheim'schen Beispiel der Implementierung von drei Grundschulverbänden zwischen den Jahren 2009 und 2011 unter dem Eindruck demografischen Abschwungs wird das aktorsgetriebene Zusammenwirken von kulturellen und institutionellen Frames unter Aussparung eines materiellen Frames plastisch. Vor dem Hintergrund des Schulentwicklungsplans 2009 und der darin enthaltenen Hinweise auf Kapazitätsüberhang an mehreren Grundschulen haben sich Schulträger und Grundschulen auf den kulturellen Rahmen, alle Grundschulstandorte zu erhalten und dieses Ziel durch den Nachweis von Unterschiedlichkeit der Schulen durch Schulprofilierung erreichen zu wollen, geeinigt und diese Entscheidung auch formell via Ratsbeschluss dokumentiert. Mit Eintritt der Schulaufsicht in die Aushandlung wurden die Sinnreferenzen um die institutionelle Komponente ergänzt. Infolge der durch die schulgesetzlichen Bestimmungen zu den Normgrößen von Grundschulen geleiteten Bewertung der prognostizierten Schüler\*innenzahlen gelangte die Schulaufsicht

zur Empfehlung, die prognostisch nur noch einzügigen (und damit nicht mehr eigenständig bestandsfähigen) Schulen anderen Schulen im Rahmen eines Verbundes zuzuordnen. Allein die pädagogische Profilierung würde den Bestandserhalt aller Schulen nicht sichern können.

Entsprechend lässt sich die Bildung von Teilstandorten an diesem Beispiel als eine Kompromisshandlung verstehen, mit der beide leitenden Frames – das per politischen Beschluss festgelegte kulturelle Bekenntnis des Schulträgers zum Erhalt aller Grundschulstandorte sowie die von der Schulaufsicht vertretene Verpflichtung zur Achtung des schulgesetzlichen Regelungsrahmens – als Entscheidungsgewichte Geltung erfahren. Die zeitlich vorgelagerte Festlegung auf den Erhalt aller Grundschulstandorte in Bergheim darf im Sinne des Pfadabhängigkeitskonzepts (Edelstein, 2016) als nicht mehr disponierbare Entscheidung verstanden werden, durch die das Optionsspektrum zukünftiger Entscheidungssituationen nachhaltig eingeschränkt wird. Denn, und das fällt relativ zum Duisburger Fall auf, eine Bewertung der Bildung von Teilstandorten unter ökonomischen Aspekten wird öffentlich ausgespart, obwohl die Vorhaltung von nicht voll ausgelasteten Teilstandorten für die Kommune eine wirtschaftlich belastende Variante darstellt. Das kulturelle Wollen von kommunaler Politik und Schulen lies in Bergheim eine (auch öffentlich legitimierbare) spätere ökonomische Betrachtung einer institutionell als angemessen eingestuftem Lösung nicht mehr zu.

Hingegen werden im Fall der Gründung eines Schulverbundes angesichts sinkender Schüler\*innenzahlen in der Stadt Duisburg alle drei Sinnbezüge in den Abwägungsprozess manifest einbezogen. Generell wird der Umstand, dass in Duisburg in den Jahren 2010 bis 2013 einige Grundschulen über mehrere Jahre nur noch einzügig geführt wurden, im Rahmen der Jahresberichte öffentlich als ökonomischer und pädagogischer (!) Missstand markiert. Für die meisten dieser Schulen wurde die ersatzlose Auflösung empfohlen. In einem Fall hingegen wurde unter Berücksichtigung der Maßgabe, dass den Schüler\*innen im Einzugsgebiet eine wohnortnahe Beschulung ermöglicht werden soll und die Schule sich in einer geografischen Randlage befindet, die Option eines Grundschulverbundes mit einer benachbarten, stabil zweizügigen Schule geprüft. Als entscheidungsleitend für die Konstellation aus Schulträger und Schulaufsicht wirkten dann die Frames des Erhalts der Leistungsfähigkeit beider Grundschulstandorte durch eine im Verbund adäquate Personal- und Sachausstattung sowie die dann als qualitativ hochwertig identifizierte wohnortnahe Beschulung der Schüler\*innen gemäß dem Landeskonzept zur Sicherung des Grundschulangebots. Die finanziellen Auswirkungen des Erhalts beider Standorte durch Bildung eines Grundschulverbundes wurden explizit einbezogen, die ökonomische Nachteiligkeit der Teilstandortlösung aber angesichts der beiden auch institutionell abgesicherten kulturellen Gründe der Schaffung leistungsfähiger Schulen und eines wohnortnahen Schulangebots als akzeptabler Nebeneffekt gewertet.

## 5 Fazit und Ausblick

Die Fallanalysen aus Bergheim und Duisburg illustrieren, dass Schulträger und auch Schulaufsicht vor großen Herausforderungen stehen durch die Frage, wie angesichts demografischen Wandels und finanzieller Knappheit Grundschulstandorte wohnortnah erhalten bleiben können. Grundschulen mit mehreren Standorten sind kein seltenes Phänomen und stehen im Zusammenhang mit demografischer Volatilität und kommunalen Governance-Prozessen. Die exemplarischen Analysen belegen, dass es für schulpolitische Prozessanalysen im kommunalen Raum notwendig ist, die jeweiligen situativen Ausgangsbedingungen in den Blick zu nehmen, um das Handeln schulpolitischer Akteure verstehen zu können. Die Fallanalysen liefern hierfür ein erstes und zu erweiterndes Instrumentarium. Um kommunales Handeln angesichts demografischer Veränderung auch erklären zu können, wird es notwendig sein, Vergleiche mit Kommunen anderer Bundesländer vorzunehmen.

Anzunehmen ist, dass angesichts von mehr Schüler\*innen in Städten und schrumpfender Mantelbevölkerung in ländlichen Gebieten, bei zeitgleich verschärftem Mangel an Schulleitungs- und Lehrpersonal und insbesondere in Städten mit eingeschränkten Ausbau- oder Umbaumöglichkeiten, Grundschulen mit Teilstandorten ein für Steuerungsakteur\*innen multipel problemlösendes Zukunftsmodell sein werden. In diesem Kontext sollte aber unter einer Schulqualitätsperspektive analysiert werden, welche speziellen Anforderungen für Schulorganisation, pädagogisches Handeln und Schulentwicklung (auch hinsichtlich von Inklusion, Ganztag und Digitalisierung) aus solchen Standortkonstellationen erwachsen und ob spezifische Unterstützungsangebote für Lehrkräfte, Schulleitungen und das Ganztagspersonal qualitätsförderliche Effekte evozieren.

## Literatur und Internetquellen

- Bartl, W. (2016). Folgen des demographischen Wandels für das Bildungssystem. In Y. Niephaus, M. Kreyenfeld & R. Sackmann (Hrsg.), *Handbuch Bevölkerungssoziologie* (S. 665–695). Springer VS. [https://doi.org/10.1007/978-3-658-01410-0\\_33](https://doi.org/10.1007/978-3-658-01410-0_33)
- Bauer, L. (2016). *Die Entwicklung des Standortnetzes von Grundschulen in Baden-Württemberg von 1991–2014*. Unveröffentlichte Zulassungsarbeit zum 1. Staatsexamen. KIT, Institut für Geographie und Geoökologie.
- Bellenberg, G., & Brahm, G. im (2019). Schulstrukturen als Dauergegenstand der Schulreform. In N. Berkemeyer, W. Bos & B. Hermstein (Hrsg.), *Schulreform* (S. 501–522). Beltz.
- Bogumil, J., Gerber, S., & Schickentanz, M. (2013). Handlungsmöglichkeiten kommunaler Demografiepolitik, In M. Hüther & G. Naegele (Hrsg.), *Demografiepolitik* (S. 259–280). Springer VS. [https://doi.org/10.1007/978-3-658-00779-9\\_14](https://doi.org/10.1007/978-3-658-00779-9_14)
- Budde, H. (2012). Demografischer Wandel und Regionale Schulentwicklungsplanung. *Recht der Jugend und des Bildungswesens*, 60 (3), 315–326. <https://doi.org/10.5771/0034-1312-2012-3-315>

- Edelstein, B. (2016). Stabilität und Wandel der Schulstruktur aus neoinstitutionalistischer Perspektive. In B. Hermstein, N. Berkemeyer & V. Manitus (Hrsg.), *Institutioneller Wandel im Bildungswesen* (S. 47–70). Beltz Juventa.
- Esser, H. (1999). *Soziologie. Spezielle Grundlagen. Band 1: Situationslogik und Handeln*. Campus.
- Fend, H. (1986). „Gute Schulen – Schlechte Schulen“. Die einzelne Schule als pädagogische Handlungseinheit. *DDS – Die Deutsche Schule*, 78 (3), 275–293.
- Fickermann, D., Weishaupt, H., & Zedler, P. (1998). *Kleine Grundschulen in Europa*. Deutscher Studien Verlag.
- Furck, C.-L. (1998). Das Schulsystem: Primarbereich – Hauptschule – Realschule – Gymnasium – Gesamtschule. In C. Führ & C.-L. Furck (Hrsg.), *Handbuch der deutschen Bildungsgeschichte. Band 6: 1945 bis zur Gegenwart. Erster Teilband: Bundesrepublik Deutschland* (S. 282–356). Beck.
- Helbig, M., Konrad, M., & Nikolai, R. (2019). Entwicklung der Schulinfrastruktur in Ostdeutschland und die Rolle privater Schulen. In D. Fickermann & H. Weishaupt (Hrsg.), *Bildungsforschung mit Daten der amtlichen Statistik* (DDS – Die Deutsche Schule, 14. Beiheft) (S. 105–120). Waxmann. <https://doi.org/10.31244/dds.bh.2019.14.07>
- Helbig, M., & Schmolke, N. (2015). Bildungserfolg im Kontext demografischer Veränderungen. *Zeitschrift für Soziologie*, 44 (3), 197–214. <https://doi.org/10.1515/zfsoz-2015-0304>
- Hermstein, B. (2021). Wer spielt warum mit? Schnittstellen in der Schulsystementwicklung und Prozesse ihrer Rationalisierung. *DDS – Die Deutsche Schule*, 113 (1), 14–29. <https://doi.org/10.31244/dds.2021.01.03>
- Jahnke, H., & Hoffmann, K. (2014). *Die Zukunftsfähigkeit der Grundschulen in den ländlichen Räumen Schleswig-Holsteins*. [https://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/S/schulsystem/Downloads/Grundschul\\_Studie.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/S/schulsystem/Downloads/Grundschul_Studie.pdf?__blob=publicationFile&v=1)
- Kann, C. (2017). *Schulschließungen und Umbau von Schulstandorten*. Springer VS. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-18269-4>
- Kaufmann, F.-X. (2005). *Schrumpfende Gesellschaft*. Suhrkamp.
- Kussau, J., & Brüsemeister, T. (2007). *Governance, Schule und Politik. Zwischen Antagonismus und Kooperation*. VS. <https://doi.org/10.1007/978-3-531-90497-9>
- Maag Merki, K. (2021). Schulqualitätsforschung. In T. Hascher, W. Helsper & T.-S. Idel (Hrsg.), *Handbuch Schulforschung*. Springer VS. [https://doi.org/10.1007/978-3-658-24734-8\\_1-22](https://doi.org/10.1007/978-3-658-24734-8_1-22)
- Mayring, P. (2016). *Einführung in die qualitative Sozialforschung* (6. Aufl.). Beltz.
- Möller, G., & Rösner, E. (2011). *Kurze Beine – kurze Wege. Gutachten zur Erhaltung von Grundschulen in Nordrhein-Westfalen*. Verband Bildung und Erziehung.
- Niephaus, Y., Kreyenfeld, M., & Sackmann, R. (Hrsg.). (2016). *Handbuch Bevölkerungssoziologie*. Springer VS. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-01410-0>
- Sandfuchs, U., Stange, E.-M., & Kost, S. (Hrsg.). (1997). *Kleine Grundschule und jahrgangsübergreifendes Lernen*. Klinkhardt.
- TMBJS (Thüringer Ministerium für Bildung, Jugend und Sport). (2018). *Der Thüringenplan*. <https://bildung.thueringen.de/fileadmin/schule/zukunft-schule/thueringenplan-zukunft-schule.pdf>
- Walde, A. (2019). *Schulpolitik in Städten mit Schülerrückgang*. Springer VS. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-25007-2>

*Björn Hermstein*, Dr. des., geb. 1984, Schulentwicklungsplaner im Dezernat Familie, Schule, Integration und Sport der Stadt Oberhausen.

E-Mail: [bjoern.hermstein@oberhausen.de](mailto:bjoern.hermstein@oberhausen.de)

Korrespondenzadresse: Stadt Oberhausen, Dezernat Familie, Schule, Integration und Sport, Schwartzstraße 72, 46045 Oberhausen

*Gabriele Bellenberg*, Prof. Dr., geb. 1967, Professorin für Schulforschung und Schulpädagogik an der Ruhr-Universität Bochum.

E-Mail: [gabriele.bellenberg@rub.de](mailto:gabriele.bellenberg@rub.de)

Korrespondenzadresse: Ruhr-Universität Bochum, Fakultät für Philosophie und Erziehungswissenschaft, Institut für Erziehungswissenschaft, Universitätsstraße 150, 44801 Bochum

*Rita Nikolai*, Prof. Dr., geb. 1977, Professorin für Pädagogik mit Schwerpunkt Vergleichende Bildungsforschung an der Universität Augsburg.

E-Mail: [rita.nikolai@uni-a.de](mailto:rita.nikolai@uni-a.de)

Korrespondenzadresse: Universität Augsburg, Philosophisch-Sozialwissenschaftliche Fakultät, Lehrstuhl Vergleichende Bildungsforschung, Universitätsstraße 10, 86159 Augsburg

*Markus Sauerwein*, Prof. Dr., geb. 1986, Professor für Theorien und Methoden Sozialer Arbeit an der Fliehdner Fachhochschule Düsseldorf.

E-Mail: [sauerwein@fliedner-fachhochschule.de](mailto:sauerwein@fliedner-fachhochschule.de)

Korrespondenzadresse: Fliehdner Fachhochschule Düsseldorf, Geschwister-Aufricht-Straße 9, 40489 Düsseldorf