

Zymek, Bernd; Wendt, Sabine; Hegemann, Moritz; Ragutt, Frank  
**Regional Governance und kommunale Schulentwicklungspolitik im Prozess  
des Rück- und Umbaus regionaler Schulangebotsstrukturen**

*Zeitschrift für Pädagogik 57 (2011) 4, S. 497-512*

urn:nbn:de:0111-opus-87434



in Kooperation mit / in cooperation with:

**BELTZ JUVENTA**

<http://www.juventa.de>

**Nutzungsbedingungen / conditions of use**

Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Die Nutzung stellt keine Übertragung des Eigentumsrechts an diesem Dokument dar und gilt vorbehaltlich der folgenden Einschränkungen: Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document.  
This document is solely intended for your personal, non-commercial use. Use of this document does not include any transfer of property rights and it is conditional to the following limitations: All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.  
By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

**Kontakt / Contact:**

**peDOCS**  
Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung (DIPF)  
Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft  
Informationszentrum (IZ) Bildung  
Schloßstr. 29, D-60486 Frankfurt am Main  
E-Mail: [pedocs@dipf.de](mailto:pedocs@dipf.de)  
Internet: [www.pedocs.de](http://www.pedocs.de)

# ZEITSCHRIFT FÜR PÄDAGOGIK

Heft 4

Juli/August 2011

## ■ *Thementeil*

### **Bildungspolitik zwischen Expertenwissen und Öffentlichkeit**

## ■ *Allgemeiner Teil*

Die Einrichtung von Gemeinschaftsschulen in Schleswig-Holstein – der Kontext des Systemwandels in lokaler Entscheidung

Formen innerschulischer Steuerung mittels zentraler Lernstandserhebung

Unbekannt, unverstanden, unterschätzt – Gregor Girards facettenreiche Schulpädagogik

## Inhaltsverzeichnis

### *Thementeil: Bildungspolitik zwischen Expertenwissen und Öffentlichkeit*

*Marcelo Caruso*

Bildungspolitik zwischen Expertenwissen und Öffentlichkeit.

Einführung in den Thementeil ..... 453

*Michele S. Moses*

Education-Policy-by-Ballot-Initiative: Considerations

Related to Democracy and Justice ..... 458

*Lucien Criblez*

Vox populi – Zur Herausforderung der Bildungspolitik

durch die halbdirekte Demokratie ..... 471

*Florian Waldow*

Juristen oder Testspezialisten? Zur Rolle von Experten bei der Herstellung

von Notengerechtigkeit in Deutschland und Schweden ..... 487

*Bernd Zymek/Sabine Wendt/Moritz Hegemann/Frank Ragutt*

Regional Governance und kommunale Schulentwicklungspolitik im Prozess

des Rück- und Umbaus regionaler Schulangebotsstrukturen ..... 497

*Markus Maurer*

Der *Free Education* Mythos und die Legitimationsprobleme privater Akteure

im Hochschulsektor Sri Lankas ..... 513

*Deutscher Bildungsserver*

Linktipps zum Thema „Bildungspolitik zwischen Expertenwissen

und Öffentlichkeit“ ..... 526

## Allgemeiner Teil

*Jürgen Wiechmann*

Die Einrichtung von Gemeinschaftsschulen in Schleswig-Holstein –  
der Kontext des Systemwandels in lokaler Entscheidung ..... 534

*Tobias Diemer/Harm Kuper*

Formen innerschulischer Steuerung mittels zentraler Lernstandserhebungen ..... 559

*Beat Bertschy*

Unbekannt, unverstanden, unterschätzt –  
Gregor Girards facettenreiche Schulpädagogik ..... 572

## Besprechungen

*Christine Schmid/Rainer Watermann*

Wulf Hopf: Freiheit – Leistung – Ungleichheit. Bildung und soziale Herkunft  
in Deutschland ..... 589

*Michaela Schmid*

Hildegard Macha/Monika Witzke (Hrsg.):  
„Familie – Kindheit – Jugend – Gender“.  
Handbuch der Erziehungswissenschaft, Band III ..... 592

*Klaus Zierer*

Karl-Heinz Arnold/Sigrid Blömeke/Rudolf Messner/  
Jörg Schlömerkemper (Hrsg.): Allgemeine Didaktik und Lehr-Lernforschung –  
Kontroversen und Entwicklungsperspektiven einer Wissenschaft  
vom Unterricht ..... 595

## Dokumentation

Erziehungswissenschaftliche Habilitationen und Promotionen 2010 ..... 598

Pädagogische Neuerscheinungen ..... 633

Impressum ..... U 3

## Table of Contents

### *Topic: Educational Policy between Expert Knowledge and Public Discussion*

*Marcelo Caruso*

Educational Policy between Expert Knowledge and Public Discussion. An introduction .....	453
---	-----

*Michele S. Moses*

Education-Policy-by-Ballot-Initiative: Considerations Related to Democracy and Justice .....	458
---	-----

*Lucien Criblez*

Vox populi – On the challenges of semi-direct democracy with regard to educational policy .....	471
--	-----

*Florian Waldow*

Lawyers or Test Specialists? On the role of experts in establishing equity of grades in Germany and in Sweden .....	484
--	-----

*Bernd Zymek/Sabine Wendt/Moritz Hegemann/Frank Ragutt*

Regional Governance and Local School Development Policy in the Process of De- or Reconstructing Regional Structures of Educational Institutions .....	497
--	-----

*Markus Maurer*

The Myth of Free Education and the Problems of Legitimization Private Operators are confronted with in the Field of Higher Secondary Education in Sri Lanka .....	513
---	-----

*Deutscher Bildungsserver*

Tips on links relating to the topic of “Educational Policy between Expert Knowledge and Public Discussion” .....	526
---	-----

### *Contributions*

*Jürgen Wiechmann*

The Implementation of the Comprehensive School (Gemeinschaftsschule) in Schleswig-Holstein – Systemic change and local decision making .....	534
---	-----

*Tobias Diemer/Harm Kuper*

Forms of School-Internal Control by means of Central Surveys on Student Achievement ..... 572

*Beat Bertschy*

Unknown, Misunderstood, Underestimated – Gregor Girard’s multifaceted theory of education ..... 572

Book Reviews ..... 589

New Books ..... 633

Impressum ..... U 3

Bernd Zymek/Sabine Wendt/Moritz Hegemann/Frank Ragutt

# Regional Governance und kommunale Schulentwicklungspolitik im Prozess des Rück- und Umbaus regionaler Schulangebotsstrukturen

**Zusammenfassung:** Der politikwissenschaftliche und ökonomische Diskurs über Governance und neue Steuerung dominiert seit einigen Jahren auch die schulpolitischen und erziehungswissenschaftlichen Debatten über Schulentwicklung. In dem Beitrag werden die Chancen und Grenzen dieses Politikmodells – sowohl als bildungspolitische Strategie wie auch als analytisches Instrumentarium – an einem konkreten empirischen Fall überprüft und diskutiert. Empirische Grundlage sind ausgewählte Daten und Teilergebnisse eines Forschungsprojekts zur wissenschaftlichen Begleitung von kommunalen Schulentwicklungsinitiativen in Westfalen. Im Prozess des Rück- und Umbaus regionaler Schulangebotsstrukturen, der heute durch den demographischen Wandel erzwungen wird, erweisen sich die interkommunale Standortkonkurrenz und die etablierten kommunalpolitischen Akteure als bestimmende Faktoren, wenn dabei politische Handlungsstrategien verfolgt werden, die als Local Governance bezeichnet werden können.

## 1. Governance als Expertendiskurs

Wer im akademischen Diskurs noch von Schulpolitik und Schulentwicklungsplanung spricht, gibt sich als jemand zu erkennen, der noch nicht den Anschluss an die „conventional wisdom“ (Galbraith, 1998) des aktuellen Expertendiskurses gefunden hat. Dort gilt als ausgemacht, dass das Feld der Politik – gerade der Bildungspolitik – nur noch mit neuen Begriffen, Modellen und Strategien angemessen erfasst und erfolgreich beeinflusst werden kann. *Governance* und *neue Steuerung* sind Schlüsselbegriffe dieses Diskurses. Dieser Paradigmenwechsel wird damit begründet, dass das Scheitern „staatszentrierter“ Politik- und Planungsstrategien zur Kenntnis genommen werden müsse; sei es, weil wir heute in einer Epoche des „postsouveränen Staates“ leben, sei es wegen der gegenseitigen Blockade der bisher Zuständigen, die sich zu oft „unkooperativ“, „widerständig“ und „unqualifiziert“ gezeigt hätten (Fürst, 2004a; Martens & Wolf, 2006). Deshalb brauche man ein umfassenderes Verständnis von Politik und entsprechende wissenschaftliche Modelle, die u.a. die Einsichten der Systemtheorie, des Neoinstitutionalismus und der Organisationssoziologie berücksichtigen. Es sei nötig, nicht nur intentionale Prozesse und das Handeln staatlicher Institutionen, sondern auch den Stellenwert nichtstaatlicher Akteure (NGOs, Stiftungen, zivilgesellschaftliche Initiativen) zu würdigen und Formen indirekter Beeinflussung politischer Prozesse in den Blick zu nehmen, z.B. Netzwerke und Strategien *neuer Steuerung* (Wettbewerbs- und Marktmechanismen, Output-Kontrolle usw.) (Benz & Dose, 2004; Altrichter & Maag Merki,

2010). Nicht von ungefähr ist *Regional Governance* zu einem Schwerpunkt akademischer Diskussionen, v.a. aber vielfältiger „Innovationsstrategien“ im Bildungssektor geworden. Denn die Verlagerung von Zuständigkeiten von zentralstaatlichen Akteuren auf die regionale und lokale Ebene, sowie die Aktivierung und Vernetzung staatlicher und nichtstaatlicher regionaler Akteure sind Voraussetzung für *Governance*-Prozesse und gehören – neben ihrer Standardisierung und regelmäßigen Evaluation – zu den konstitutiven Merkmalen *neuer Steuerung* (Fürst, 2004a, 2004b; Kleinfeld, Plamper & Huber, 2006).

Jeder wissenschaftliche Beitrag zur Schulentwicklung ist heute nicht nur mit diesem Expertendiskurs konfrontiert, sondern auch mit einer schwer durchschaubaren Gemengelage von Begriffen und unterschiedlich weit durchgesetzter politischer Strategien, da *Governance* von einigen nur als analytisches Modell (Altrichter & Maag Merki, 2010), von anderen auch als strategisches Konzept (Kleinfeld et al., 2006) und von einigen nur als Oberbegriff eines neuen interdisziplinären Diskurses aufgefasst wird. Im Folgenden soll keine theoretische Auseinandersetzung mit den Prämissen, den Schlüsselbegriffen, der inneren Konsistenz und der vielfältig gebrochenen Rezeption von *Governance* und *neuer Steuerung* unternommen werden (von Blumenthal, 2005; Bellmann & Weiß, 2009). Vielmehr sollen die Grenzen und Chancen des Modells an einem konkreten Fall diskutiert werden.

Nordrhein-Westfalen (NRW) scheint dafür besonders geeignet. Denn mit der Einsetzung einer Bildungskommission Anfang der 1990er Jahre (Bildungskommission NRW, 1995) leitete die Landesregierung einen Paradigmenwechsel in der Schulpolitik ein. Das maßgebliche Projekt war hier ein Großversuch zur Verlagerung von Zuständigkeiten auf die Einzelschule und die lokale bzw. regionale Ebene, der schließlich über 280 Schulen und 19 Modellregionen umfasste (Projektleitung Selbstständige Schule, 2004, 2008a, 2008b; Holtappels, Klemm & Rolff, 2008). Die Pluralität staatlicher und privater Akteure, die bei *Governance* eine große Rolle spielt, wurde hier demonstrativ vollzogen: Der Modellversuch war ein gemeinsames Projekt des Kultusministeriums und der Bertelsmann-Stiftung, die sich fast zu einem Neben-Kultusministerium entwickelte und bei der Popularisierung *neuer Steuerung* ein treibender Akteur war. Die Entwicklung „regionaler Bildungslandschaften“ in „staatlich-kommunaler Verantwortungsgemeinschaft“ wurde zu einem zentralen Anliegen, wozu auch frühzeitig interdisziplinäre Expertise zu *Regional Governance* im Bildungsbereich eingeholt wurde (Fürst, 2004b).

Dass der Expertendiskurs über *neue Steuerung* und *Regional Governance* zur „conventional wisdom“ nicht nur in akademischen Milieus, sondern auch bei den Bildungspolitikern aller Parteien geworden war, zeigte sich nach der Landtagswahl 2005. So übernahm die neue Regierung alle wichtigen Elemente des Versuchs in das novellierte Schulgesetz von 2006, wenn auch mit einer neuen Begrifflichkeit: alle Schulen wurden nun zu „eigenverantwortlichen Schulen“ erklärt (§ 3 SchulG NRW). Auch die Regionalisierung blieb Regierungsprogramm: Als neues Element forderte das Ministerium Städte und Kreise auf, zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren „regionale Bildungsnetzwerke“ zu vereinbaren (MSW NRW, 2011).



NRW bietet sich also als ein Untersuchungsfeld an, in dem sich der Expertendiskurs über *neue Steuerung* und *Regional Governance* erfolgreich durchgesetzt hat. Tatsächlich sind seit Jahren fast alle schulpolitischen Initiativen seinem strategischen und begrifflichen Arsenal entliehen. Aber die empirische Analyse historischer Schulreformprozesse hat erbracht, dass die Durchsetzung von Themen, Begriffen und Modellen im Fachdiskurs akademischer und politischer Experten, ja selbst in politischen Programmen und Gesetzen keineswegs bedeutet, dass sie vor Ort tatsächlich wirksam werden (Zymek, 1981, 1997; Zymek, Sikorsky, Franke, Ragutt & Jakubik, 2006; Tosch, 2006; Herrmann, 2009). Die immer gegebene Spannung zwischen Expertendiskurs und lokaler Schulentwicklung, zwischen regierungsamtlichen Vorgaben und ihrer Umsetzung vor Ort, wirft die Frage nach dem Stellenwert des Expertendiskurses über *Regional Governance* und *neue Steuerung* in aktuellen Schulentwicklungsprozessen auf. Diese Frage stellt sich insbesondere auch, weil in NRW zwar Elemente von *neuer Steuerung* und *Regional Governance* die Vorzeigeprojekte amtlicher Schulpolitik wurden, aber gleichzeitig traditionelle Zuständigkeiten sowie die schulische Organisationsstruktur weitgehend unverändert blieben, sodass heute ein rechtlich oft ungeklärtes Nebeneinander alter und neuer Akteure, Zuständigkeiten, Handlungsformen etc. vorzufinden ist.

Im ersten Teil des Beitrags wird deutlich, dass in den letzten Jahren der demographische und soziale Wandel die Kommunen als Schulträger zu einem Rück- und Umbau lokaler Schulangebotsstrukturen gezwungen und in eine Standortkonkurrenz mit ihren Nachbargemeinden getrieben hat; Prozesse, die zu einem Strukturwandel des Gesamtsystems führen. Neben den rechtlichen Rahmenbedingungen und generellen Trends werden differenzierte Daten zu zwei Kreisen des Regierungsbezirks Münster präsentiert. Sie ermöglichen es, neben generellen Trends interkommunale Mobilität und Konkurrenz als Faktoren dynamisierten Strukturwandels aufzuzeigen.

Im zweiten Teil werden diese Prozesse im Kontext des Modells der *Regional Governance* interpretiert, und zwar in zweifacher Hinsicht: Es geht einerseits um *Regional Governance* als schulpolitische Strategie, also um die Frage, ob und wo sich die in NRW implementierten Elemente durchgesetzt haben, wo sie sich als zu „schwach“ erweisen und die etablierten politischen Akteure bestimmend bleiben. Andererseits geht es um *Regional Governance* als analytisches Modell. In dieser Perspektive werden aktuelle Prozesse kommunaler Schulentwicklungspolitik als „Local Governance“ identifiziert und interpretiert.

Die Daten und Argumente dieses Beitrags wurden im Rahmen eines Forschungsprojekts zur „Wissenschaftlichen Begleitung von kommunalen Schulreforminitiativen in Westfalen“ gewonnen (Wissenschaftliche Begleitung von kommunalen Schulreforminitiativen, 2011), für das u.a. das Datenmaterial der jährlichen schulstatistischen Erhebungen des „Landesamtes IT.NRW“ ausgewertet wurde. Die Einschätzungen zur kommunalen Schulentwicklungspolitik als „local governance“ sind das Ergebnis des Monitoring von Schulentwicklungsinitiativen im Rahmen der wissenschaftlichen Begleitforschung.

## 2. Kommunale Schulentwicklungspolitik unter dem Druck des sozialen Wandels

Der seit Ende der 1960er Jahre beschleunigte Geburtenrückgang und das mit der Bildungsexpansion generell angehobene Bildungsniveau veränderten auch in NRW Struktur und Funktionen der Schulformen. Im Wettbewerb um die schrumpfende Schülerklientel gelang den Gymnasien eine Bestandserhaltung auf dem Niveau der 1970er Jahre, aber sie wurden dabei von der Schulform einer sozialelitären Minderheit zur Schule der Mehrheit der Kinder. Die Hauptschule war Verlierer in diesem Prozess (MSW NRW, 1997; Tab. 1.2, Blatt 1). Denn die Bildungsexpansion hat dazu geführt, dass bis zur Jahrtausendwende fast 80% der Elterngeneration der heutigen Schüler mindestens einen mittleren Schulabschluss haben (KMK, 2003, S. 210). Da Eltern i.d.R. für ihre Kinder einen mindestens gleichen, möglichst aber einen höheren Schulabschluss anstreben und täglich erfahren, dass hohe schulische Qualifikationen von grundlegender Bedeutung sind (Merkle & Wippermann, 2008), scheidet für immer mehr Familien die Hauptschule als Option aus. Diese Trends waren zwar seit Jahrzehnten nicht nur Expertenkreisen, sondern auch der interessierten Öffentlichkeit bekannt, wurden aber als generelles schulstrukturelles Problem erst akut, als die Hauptschule auf breiter Front gefährdet war. Eine Analyse des „Verbands Bildung und Erziehung“ im Jahr 2005 ergab, dass in NRW von den 227 Gemeinden, die als Sekundarschule nur eine Hauptschule anbieten, 156 potentiell gefährdet waren (Rösner & Kanders, 2005, S. 158; vgl. für Baden-Württemberg T. Bargel & H. Bargel, 2010). In dieser Situation lockerte die Landesregierung die bisherigen Bestimmungen und ließ auch einzügige Hauptschulen bestehen (MSW NRW, 2009). Damit wurde aber das Ende der 1960er Jahre entwickelte Konzept der Hauptschule als differenzierte Schulform mit den gleichen Abschlussperspektiven wie die anderen Schulformen der Sekundarstufe I aufgegeben und der Prozess der schwindenden Akzeptanz der Hauptschule beschleunigt.

Die Analysen des Landesamts für Datenverarbeitung und Statistik und die vorgelegte Tabelle zeigen, dass diese Trends nicht nur Großstädte, sondern auch ländliche Kreise betreffen: Prognostiziert wird bis 2020 gegenüber 2004 ein Rückgang der Schülerzahlen an Grundschulen um 16,7%, an Hauptschulen um 32,2%, an Realschulen um 25,5%, an Gesamtschulen um 12,1% und an Gymnasium um 26%. Für die ausgewählten Regionen heißt das: Der Kreis Warendorf liegt etwa im Landestrend (GS: -16,3%, HS: -33,6%, RS: -20,4%, GesamtS: +43,2%, Gy -28%). Noch deutlicher zeigen sich der Geburtenrückgang und seine Auswirkungen im Kreis Coesfeld (GS: -19,7%, HS: -29,6%, RS: -25,6%, GesamtS: -13,8%, Gy: -24,5%). Allerdings weisen die Prognosen erhebliche regionale Unterschiede aus, je nachdem ob ein Kreis eine Zuzugs- oder eine Abwanderungsregion ist (Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik NRW, 2006). Das gilt auch innerhalb der Kreise für einzelne Gemeinden. Wie dynamisch der Geburtenrückgang und seine Auswirkungen verläuft und wie bedeutsam die Unterschiede zwischen Kommunen sein können, zeigt sich an der kurzen Zeitspanne der letzten fünf Jahre und den Zahlen der Übergänger von den Grundschulen in die Schulformen der Sekundarstufe I in den beiden Kreisen (Tab. jeweils Zeile 1, Spalte 13-14).

Ehemals ländliche Gemeinden, v.a. im weiteren Umkreis von (Groß-)Städten, dem sog. suburbanen Raum, haben gute Entwicklungsperspektiven, wenn sie günstiges Bauland und Gewerbegebiete ausweisen, um als Wohnort für Berufspendler und als Standort für Betriebe attraktiv zu sein. Für eine Sicherung des kommunalen Steueraufkommens erweist sich die Anwerbung von Neubürgern sogar als noch vorteilhafter als Betriebsansiedlungen. Junge Familien zeigen aber Bildungsaspirationen, die sich kaum mehr von denen der städtischen Bevölkerung unterscheiden: Die Übergangsquoten in die Hauptschulen liegen, z.B. in den Kreisen Coesfeld und Warendorf, zwar z.T. noch über dem Landesdurchschnitt (2009/10: 13,7%), aber dabei sind jeweils regionale Unterschiede der Angebotskonstellationen zu berücksichtigen, d.h. ob es am Ort oder in der Nähe eine Gesamtschule gibt (Tab. Spalte 3; Zymek et al., 2006, S. 200). Unabhängig davon zeigt sich auch in den beiden Landkreisen, dass die schwindende Akzeptanz der Hauptschule sich in den letzten fünf Jahren weiter beschleunigt hat (Tab. jeweils Zeile 1, Spalte 5-6). Zum Teil wird die Existenz von Hauptschulen nur noch durch Kinder aus Nachbargemeinden gesichert. Das veränderte Bildungsverhalten der Eltern zeigt sich v.a. in hohen, noch während der letzten fünf Jahre ansteigenden Übergangsquoten in die Gymnasien (Tab. jeweils Zeile 1, Spalte 9-10), die sich fast überall dem Landesdurchschnitt (aktuell 38,98%) angenähert haben, wobei auch in diesem Fall das regionale Gesamtschulangebot zu berücksichtigen ist. Unter diesen Bedingungen können Gemeinden junge Familien nur dann erfolgreich anlocken, wenn sie eine gute Infrastruktur mit attraktiven Sekundarschulen anbieten.

In dieser Situation blieben Gemeinden mit einer gefährdeten Hauptschule als einzigem Sekundarschulangebot oder mit einem unvollständigen Angebot von Schulformen nur wenige schulpolitische Handlungsoptionen. Anknüpfungspunkte bieten nach dem novellierten Schulgesetz von 2006 allein § 83 (Verbundschule) und § 25 (Schulversuch). Kommunale Pläne für Gemeinschaftsschulen wie in Horstmar und Schöppingen (Verband Bildung und Erziehung – Landesverband NRW, 2007) erregten zwar überregionales Aufsehen, wurden aber nicht genehmigt. Vielmehr wurden den Kommunen komplizierte Lösungen aufgezwungen, die das Prinzip der Schulformen nicht aufgaben (Verbundschule mit Gymnasialdependance). Nachdem die regionalen Schulaufsichtsbehörden und die Landesregierung zunächst auch die Genehmigung von Verbundschulen restriktiv gehandhabt hatten, setzten einige Gemeinden schließlich die Genehmigung von Verbundschulen durch. In diesem Zusammenhang wurde auch das verwaltungsrechtliche Prinzip des kommunalpolitischen Konsenses bei regionalen Entwicklungsprojekten aufgegeben: Den Einspruch von Nachbargemeinden gegen solche Schulreforminitiativen, weil sie eine Gefährdung ihrer Schulen befürchteten, sah die Landesregierung ab 2005 nicht mehr als Hinderungsgrund für eine Genehmigung (Tab. Spalte 4). So kam es bis 2009 zur Genehmigung von 28 Verbundschulen, z.T. als Schulzweckverbände zweier Gemeinden (Winands, 2009; Rösner, 2009). Demographischer Problemdruck und die Initiativen betroffener Gemeinden hatten die Regierung zu einem schleichenden Strategiewechsel gezwungen, so dass sie schließlich die Verbundschule zum Kern ihrer Schulentwicklungspolitik machte (Welt am Sonntag, 2009).

Kreis / Gemeinde	Einw.*	Geburten- entw.**	Allg. bild. Sek I-Schulen (ohne Förderschule)		Inner- und Interkommunale Übergänge von der Grundschule in die Schulformen der Sekundarstufe I, 2004 bis 2009														
			Schulformen	Reform- initiativen	Hauptschule			Realschule			Gymnasium			Gesamtschule			Übergang insgesamt		
					5	6	7	8	9	10	11	12	13	14					
	1	2	3	4	ld.														
Beelen	6.269	'99 81 x -2,4 '09 57	HS		Jahr			'04	'09	'04	'09	'04	'09	'04	'09	'04	'09	'04	'09
					1	Überg. in %	38,6	28,2	36,6	48,2	24,8	23,5						101	85
					2	Ausp. abs.	37	41	37	41	25	20						62	61
					3	Einp. abs.													
Everswinkel	9.452	'99 102 x -2,3 '09 79	HS	VerbundS ab 2009/10	1	Überg. in %	26,1	58,8 <sup>1)</sup>	42,3	8,8	31,5	32,5						111	114
					2	Ausp. abs.	47	10	47	10	35	37						82	47
					3	Einp. abs.	8	23										8	23
Ostbevern	10.649	'99 145 x -3,6 '09 109	HS, GY	VerbundS ab 2008/09	1	Überg. in %	23,6	60,6 <sup>1)</sup>	30,4	2,1	45,9	37,3						148	142
					2	Ausp. abs.	45	3	45	3	35	21						80	24
					3	Einp. abs.	16				61	63						61	79
Sassenberg	14.266	'99 173 x -4,9 '09 124	HS, RS		1	Überg. in %	36,2	26,8	42,4	44,2	21,5	28,9						177	190
					2	Ausp. abs.	1	3	4	1	38	55						38	56
					3	Einp. abs.	20,7	18,3	23,9	27,5	55,4	54,1						213	229
Telgte	19.204	'99 201 x -6,0 '09 141	HS, RS, GY		1	Überg. in %	20,7	14 <sup>3)</sup>	37	4	35	24						35	41
					2	Ausp. abs.	37	4	37	4	36	23						74	30
					3	Einp. abs.													
Warendorf	38.201	'99 398 x -8,3 '09 315	3 HS, 2 RS (1 Aufb), 3 GY (1 Aufb)	Rückbau HS 2007 und 2010	1	Überg. in %	31,4	25,2	35	42,0	33,4	32,2	0,2	3	443	429		443	429
					2	Ausp. abs.	9	21 <sup>3)</sup>	12	9	3	1	3	25	34			25	34
					3	Einp. abs.	22,0	27,5	86	52	90	94						176	146
Ahlen	53.516	'99 618 x -16,6 '09 452	3 HS, RS, 2 GY, GE		1	Überg. in %	22,0	27,5	27,4	26,4	32,7	26,5	17,8	19,6	645	622		645	622
					2	Ausp. abs.	1	1	7	24	6	8			14	33		14	33
					3	Einp. abs.	2	5	1	2	37	45	46	81	86	133		86	133
Beckum	36.764	'99 361 x -7,8 '09 283	3 HS, RS, 2 GY		1	Überg. in %	25,0	25,0	30,4	31,1	37,2	40,4	7,4	3,4	444	408		444	408
					2	Ausp. abs.	2	4	24	29	7	3	33	14	66	50		66	50
					3	Einp. abs.	2	2	6	6	37	28			39	36		39	36
Drensteinfurt	15.314	'99 171 x -3,4 '09 137	HS, RS		1	Überg. in %	15,9	17,5	48,3	38,6	34,1	37,0	1,7	6,9	176	189		176	189
					2	Ausp. abs.	1	1	11	22	60	70	3	13	75	106		75	106
					3	Einp. abs.	2	3	14	13					16	16		16	16
Ennigerloh	19.949	'99 227 x -7,6 '09 151	HS, RS		1	Überg. in %	24,7	25,4	44,3	40,8	30,6	31,5	0,4	2,3	255	213		255	213
					2	Ausp. abs.	5	2	24	6	78	67	1	5	108	80		108	80
					3	Einp. abs.	7	4	26	29					33	33		33	33
Oelde	29.456	'99 291 x -7,7 '09 214	2 HS, RS, GY	Rückbau HS 2009	1	Überg. in %	24,9	16,3	35,0	51,2	39,7	30,9	0,3	1,7	317	363		317	363
					2	Ausp. abs.	5	1	1	8	21	19	1	6	23	28		23	28
					3	Einp. abs.	1	1	5	3	34	27			40	31		40	31
Sendenhorst	13.296	'99 151 x -5,0 '09 101	HS, RS		1	Überg. in %	18,2	14,9	57,1	60,0	22,1	30,2	2,6	3	154	202		154	202
					2	Ausp. abs.	10	13	10	13	34	61	4	6	48	84		48	84
					3	Einp. abs.	4		52	56					52	56		52	56

Kreis Warendorf

															Kreis Coesfeld			
															1	2	3	
Wadersloh	'99	131	HS, RS, GY			40,6	28,9	28,3	30,5	31,2	40,6					1	Überg. in %	138
	x	-4,5														2	Ausp. abs.	2
	'09	86														3	Einp. abs.	58
Ascheberg	'99	176	HS, RS	GemS ab 2011/12		18,8	11,0	51,4	36,8	20,4	35,0					1	Überg. in %	181
	x	-5,7														2	Ausp. abs.	54
	'09	119														3	Einp. abs.	14
Billerbeck	'99	117	HS, RS	GemS ab 2011/12		24,1	23,1	38,3	39,6	31,9	27,6					1	Überg. in %	141
	x	-2,8														2	Ausp. abs.	53
	'09	89														3	Einp. abs.	49
Coesfeld	'99	390	2 HS, 2 RS, 3 GY			27,1	22	37,8	36,2	34,9	40,8					1	Überg. in %	447
	x	-11,6														2	Ausp. abs.	7
	'09	274														3	Einp. abs.	175
Dülmen	'99	464	2 HS, 2 RS, 3 GY			21,8	20,1	41,3	43,0	36,4	36,0					1	Überg. in %	528
	x	-9,5														2	Ausp. abs.	2
	'09	369														3	Einp. abs.	3
Havixbeck	'99	140	GE				1,1	5,7	12,5	5,7	5,7					1	Überg. in %	70
	x	-5,9														2	Ausp. abs.	4
	'09	81														3	Einp. abs.	77
Lüdinghausen	'99	227	HS, RS, 2 GY			24,6	14,4	30,9	32,7	38,5	37,3					1	Überg. in %	301
	x	-5,6														2	Ausp. abs.	18
	'09	171														3	Einp. abs.	149
Nordkirchen	'99	127	GE			3,6	13,8	13,8	25,0	20,9	26,3					1	Überg. in %	110
	x	-5,9														2	Ausp. abs.	42
	'09	68														3	Einp. abs.	52
Nottuln	'99	218	HS, RS, GY			17,1	10,5	41	36,1	35,0	37,2					1	Überg. in %	234
	x	-5,3														2	Ausp. abs.	21
	'09	165														3	Einp. abs.	11
Olfen	'99	127	GE			11,1	6,6	12,7	14,8	28,6	35,2					1	Überg. in %	126
	x	-5,4														2	Ausp. abs.	66
	'09	73														3	Einp. abs.	60
Rosendahl	'99	138	HS, RS	VerbundS ab 2009/10		33,1	45,1 <sup>1)</sup>	35,2	14,6	29,7	36,1					1	Überg. in %	145
	x	-2,9														2	Ausp. abs.	3
	'09	109														3	Einp. abs.	97
Senden	'99	210	HS, RS, GY			2,9	16	41,7	43,0	34,0	39,0					1	Überg. in %	206
	x	-3,4														2	Ausp. abs.	12
	'09	176														3	Einp. abs.	17

HS = Hauptschule; RS = Realschule; GY (Aufb) = Aufbaurealschule; GE = Gymnasium; VerbundS = Verbundschule; Überg. = Übergänger; Einp. = Einpendler; Ausp. = Auspendler; x = arithmetische Mittel (hier: die jährliche Differenz der Geburtzahlen, 1999 bis 2009);  
 Quelle: [http://www.bezreg-muenster.nrw.de/startseite/abteilungen/abteilung3/Dez\\_32\\_Regionalentwicklung/Statistik/Geburtenentwicklung/BRMS\\_Bevoelkerungsentwicklung.xls](http://www.bezreg-muenster.nrw.de/startseite/abteilungen/abteilung3/Dez_32_Regionalentwicklung/Statistik/Geburtenentwicklung/BRMS_Bevoelkerungsentwicklung.xls) (zuletzt aufgerufen am 08.02.2011)

<sup>1)</sup> [http://www.bezreg-muenster.nrw.de/startseite/abteilungen/abteilung3/Dez\\_32\\_Regionalentwicklung/Statistik/Geburtenentwicklung/BRMS\\_Geburten.xls](http://www.bezreg-muenster.nrw.de/startseite/abteilungen/abteilung3/Dez_32_Regionalentwicklung/Statistik/Geburtenentwicklung/BRMS_Geburten.xls) (zuletzt aufgerufen am 08.02.2011)  
 übrige Daten: Landesamt für NRW, eigene Berechnungen.

<sup>2)</sup> Die Hauptschule war zu diesem Zeitpunkt durch einen Realschulzweig zu einer „Verbundschule“ erweitert; <sup>3)</sup> Alle Einpendler an die „Verbundschule“ aus der Kooperationsgemeinde Legden; <sup>4)</sup> Alle Auspendler an „Verbundschulen“ der Nachbargemeinde

**Tab. 1: Die Dynamik des Rück- und Umbaus regionaler Schulangebotsstrukturen (Kreis Warendorf und Kreis Coesfeld)**

Allerdings wollte die Landesregierung die Krise der in Schulformen gegliederten Sekundarstufe I nur als Problem kleinerer Gemeinden mit jeweils einer Schulform sehen und die Errichtung von Verbundschulen in größeren Städten nicht zulassen, obwohl der Städte- und Gemeindebund dies wiederholt forderte. Auch Großstädte sind keine geschlossenen Siedlungsgebiete, sondern umfassen oftmals Stadtteile, in denen eine Problemstellung wie in kleineren Gemeinden besteht (Städte- und Gemeindebund NRW, 2008).

Die Annäherung von Stadt und Land zeigt sich nicht nur am generativen Verhalten und an den Bildungsaspirationen, sondern auch an der Mobilität der Bevölkerung. Einerseits profitieren Gemeinden von der Mobilität ihrer Neubürger, die ihnen die Chance eröffnet, gegen demographische Schrumpfungsprozesse zu steuern. Andererseits sind diese oft hoch qualifizierten Neubürger nicht nur mobil und im Hinblick auf Infrastrukturangebote anspruchsvoll, sondern sie scheinen auch für ihre Kinder die lokalen Schulangebote nicht mehr selbstverständlich zu akzeptieren. So zeigen empirische Studien (Franke, 2007) eine überraschend hohe interkommunale Mobilität der Schüler. Diese nimmt mit der Hierarchie der Schulformen zu; sie ist am geringsten bei den Hauptschulen, am höchsten bei Gymnasien und Gesamtschulen. Anders als in Großstädten mit einem differenzierten Sekundarschulangebot, in denen die Gesamtschulen unter *Creaming-up*-Effekten leiden, erweisen sich Gesamtschulen als einziges Sekundarschulangebot am Ort als erfolgreich. Zwar erreichen sie es i.d.R. nicht, alle Kinder des Ortes, aber doch einen so hohen Prozentsatz anzuziehen, dass sie eine ausgewogene Mischung von Schülern mit unterschiedlichen Sekundarschulempfehlungen anziehen und daher gute Chancen haben, das Konzept der Gesamtschule als integrierte und differenzierte Schulform zu realisieren. Das erreichen sie nicht zuletzt auch deshalb, weil sie attraktiv für Kinder aus Nachbargemeinden sind. Die Daten zum Kreis Coesfeld, in dem schon in den 1990er Jahren drei Gemeinden eine Gesamtschule als einzige Schulform der Sekundarstufe I entwickelten, aber auch Analysen zum Kreis Steinfurt (Franke, 2007, S. 89-90) zeigen eindrücklich die hohe Bindekraft örtlicher Gesamtschulen und deren regionale Sogwirkung (Tab. jeweils Zeile 1, 3, Spalte 11-12), allerdings auch die jeweils unterschiedlichen regionalen Angebotskonstellationen, die an den Daten zu den Aus- und Einpendlern ersichtlich werden (Tab. jeweils Zeile 2, 3, Spalte 5-14).

Die Gemeinden, die schon vor Jahren die Gesamtschule als Schulentwicklungsperspektive durchgesetzt hatten, zeigen sich heute als Gewinner in der interkommunalen Standortkonkurrenz. Ihr Problem besteht darin, wegen der wachsenden Zahl auswärtiger Anmeldungen nicht mehr alle Interessenten berücksichtigen zu können und deshalb Auswahlprozesse organisieren zu müssen. Ähnliches deutet sich für die neuen Verbundschulen an: Zwar mussten Gemeinden nachweisen, dass eine Verbundschule mit genügend Anmeldungen aus der eigenen Gemeinde rechnen kann. Aber alle Schulen dieser neuen Organisationsform rekrutieren inzwischen etwa ein Viertel ihrer Schüler aus Nachbargemeinden (Tab. zu Everswinkel und Ostbevern Zeile 1-2, Spalte 7-14). So entwickelt sich eine regional folgenreiche Dynamik: Die Initiativen einer Gemeinde zur Sicherung ihres Schulstandorts durch (teil-)integrierte Sekundarschulformen entzieht den Schulen der Nachbargemeinden zumindest einen Teil der Schüler und setzt diese unter

Druck, ihr Schulangebot ebenfalls weiterzuentwickeln (so z.B. Billerbeck, das nach einer erfolglosen Klage gegen die Verbundschulgründung der Nachbargemeinde Rosendahl die Entwicklung einer Gemeinschaftsschule betrieb).

Eine neue Dimension erhält diese Dynamik durch die neue Minderheitsregierung und ihr Projekt, die Errichtung von Gemeinschaftsschulen als Schulversuche zu genehmigen (Löhrmann, 2010). Damit entspricht sie der Forderung des Städte- und Gemeindebunds, mehr Spielräume für die Erprobung flexibler, örtlichen Bedingungen angepasster Schulmodelle zu gewähren. Dies führte schon nach wenigen Monaten dazu, dass 19 Gemeinden entsprechende Anträge entwickelten und Anfang 2011 davon 17 die Genehmigung erhielten, davon zwei Gemeinden aus dem Kreis Coesfeld (Tab. Spalte 4). Diese Reforminitiativen führten im Münsterland zu einem offenen Brief von zehn Bürgermeistern der Region an die Ministerin, die nun um den Bestand ihrer Gymnasien fürchten (Westfälische Nachrichten, 2010). Die Daten zu den Kreisen Warendorf und Coesfeld dokumentieren also, dass der Umbau der regionalen Sekundarschullandschaft in vollem Gange ist – und das, obwohl das Schulgesetz noch eine ganz andere Struktur vorgibt.

### 3. Kommunale Schulpolitik als Local Governance

Der Blick auf die politischen und administrativen Konstellationen und die Dynamik der Schulentwicklung in NRW ruft in Erinnerung, dass Modelle der *Regional Governance*, die in Ländern mit einer wenig ausgeprägten regionalen und lokalen Selbstverwaltung als Innovationsstrategie entwickelt wurden, wenn sie in deutsche Kontexte übertragen werden, auf traditionsreiche, verfassungsrechtlich verankerte Strukturen abgestufter föderaler, regionaler und kommunaler Zuständigkeiten treffen, die bei allen Beteiligten mental fest verankert sind. Auf der einen Seite versuchten die Kultusministerien in Deutschland seit zwei Jahrhunderten – modern gesprochen – „Qualitätssicherung“ durch Standardisierung und Input-Steuerung (Lehrpläne, Lehrerbildung, Prüfungsordnung, Genehmigungsverfahren usw.) durchzusetzen, aber auf der anderen Seite garantierte das deutsche Schulrecht schon immer die Privatschulfreiheit und gab auch den Kommunen sowie den einzelnen Schulen Spielräume für autonomes Handeln (Herrmann, 2009; Zymek et al., 2006; Zymek, 2007). Schulentwicklung ist in Deutschland nie nur das Ergebnis staatlicher Top-down-Steuerung, sondern wurde schon immer auch von lokalen und privaten Initiativen vorangetrieben. Eine neue Politik der Regionalisierung, verbunden mit der Implementierung von *Regional Governance*, füllt in Deutschland also nicht ein Vakuum. Im Gegenteil, sie stellt den Versuch dar, neue regionale Bildungsnetzwerke professioneller Experten als Konkurrenz zu den Gemeinden als institutionalisierten politischen Akteuren mit einer demokratisch legitimierten Kultur der Partizipation zu etablieren bzw. die Gemeinden in ein solches *Governance*-Regime einzubinden. Die Einführung von Elementen der *Governance* ist also nicht nur in angelsächsischen Ländern (Tröhler, 2006), sondern auch in Deutschland – gewollt oder ungewollt – der Versuch einer partiellen Entmachtung traditioneller demokratischer Institutionen.

Es ist nicht möglich, eine ältere Kultur regionaler Schulentwicklungspolitik von heute auf morgen durch *neue Steuerung* zu ersetzen. Es ist praktisch unumgänglich, dass im Falle eines schulpolitischen Paradigmenwechsels, wie er in NRW Mitte der 1990er Jahre eingeleitet wurde, zunächst eine Gemengelage aus einerseits weiterhin gültigen schulrechtlichen Zuständigkeiten (Parlament, Ministerium, Schulaufsicht, Kommunen, Schulen) und andererseits Elementen *neuer Steuerung* („selbstständige Schule“, Steuergruppen, Standardisierung, neues Budget- und Personalmanagement usw.) entsteht. Studien zur regionalen Schulentwicklung, gerade wenn sie in analytischer oder strategischer Perspektive der *Regional Governance* erfolgen, müssen die Überlappung alter und neuer Strukturen als Kontext thematisieren. Nur so sind die Effekte des Paradigmenwechsels realistisch einzuschätzen.

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, auf welchen Feldern der Schulentwicklung welche Dimensionen und Instrumente *neuer Steuerung* angenommen und wirksam werden, wo traditionelle Formen fortbestehen und schließlich, ob und wo Formen der Koordination und Kooperation entstanden, die als *Regional Governance* (im engeren Sinne von Fürst, 2004a) bezeichnet werden können. Das Beispiel NRW legt den Schluss nahe, dass die Implementierung von *neuer Steuerung* insbesondere bei der Reorganisation der Schulen als Betriebe (Personalrekrutierung, Budgetverwaltung, Stärkung der Schulleitung), bei der Standardisierung und Evaluation der Unterrichtsarbeit (Lernstanderhebungen, Zentralabitur, Qualitätsanalyse) sowie bei der Vernetzung der Schulen mit außerschulischen Partnern, z.B. im Zusammenhang des Ausbaus von Ganztagschulen, Kindertagesstätten und des „Übergangssystems“, angesetzt, durchgesetzt und auch angenommen wurden (Bundesministerium für Bildung und Forschung, 2009). Fragen der Gliederung des Schulsystems und des Angebots von Schulen blieben (bis jetzt) in der Zuständigkeit des Gesetzgebers und der örtlichen bzw. regionalen Schulträger. Es muss dahin gestellt bleiben, ob *Regional Governance* auf diesem Feld als Innovationsstrategie überhaupt politisch gewollt, strategisch realistisch und praktikabel ist. In NRW spielt sich heute in der Schulstrukturpolitik ein Machtkampf zwischen der Landespolitik und Kommunalpolitikern aller Couleur ab, die entschlossen scheinen, Spielräume für flexible, örtlichen Rahmenbedingungen angepasste Lösungen der Schulstrukturfrage durchzusetzen.

In den hier analysierten Landkreisen waren es nicht neue regionale Akteure und Netzwerke, sondern die Kommunen, die sich gezwungen sahen, als Schulträger auf den demographischen Wandel und das veränderte Bildungsverhalten zu reagieren. Ihre Schlüsselstellung beim unausweichlichen Umbau der Schulangebotsstrukturen ergibt sich nicht zuletzt daraus, dass es in NRW – anders als in anderen Bundesländern – keine Kreisschulentwicklungsplanung gibt. Es sind die Gemeinden als Träger der allgemeinbildenden Schulen, die allein für Planung und sachliche Ausgestaltung des Schulangebots zuständig sind. Die Kreise, die Träger der berufsbildenden Schulen sind, haben im Bereich der allgemeinbildenden Schulen keine Zuständigkeit. Die Einführung einer Kreisschulentwicklungsplanung trüfe auf den erbitterten Widerstand der Gemeinden, die nicht bereit sein können, Zuständigkeiten und Gelder (Kreisumlage) an die Kreisbehörden abzugeben und ggf. eine Regionalplanung hinzunehmen, die ihren Standortinte-



ressen widerspricht. Eine solche Kreisschulentwicklungsplanung wäre auch ein Rückfall in traditionelle Formen der Politik und Planung. Die Landesregierungen haben deshalb eine entsprechende Änderung des Verwaltungsrechts nie ins Auge gefasst, sondern neue „schwach institutionalisierte“ Formen regionaler Koordination und Kooperation favorisiert. Zur Etablierung „Regionaler Bildungskommissionen“ mit starken Zuständigkeiten, wie sie die Rau-Kommission vorschlug, ist es nicht gekommen (Bildungskommission NRW, 1995). Stattdessen propagierte man im Rahmen des Modellversuchs „Selbstständige Schule“ die Vision „regionaler Bildungslandschaften“ als neue Form „staatlich-kommunaler Verantwortungsgemeinschaft“ (Projektleitung „Selbstständige Schule“, 2004). Die neu konstituierten „regionalen Bildungsnetzwerke“ haben sich bisher Themen gestellt, bei denen ein Konsens der beteiligten Akteure möglich erscheint. Eine Abstimmung kommunaler Schulangebotsplanung in der Region wagte bisher niemand auf die Tagesordnung zu setzen. Hier werden die Grenzen von Strategien der *Regional Governance* erkennbar, die auf Freiwilligkeit und Selbststeuerung basieren, deshalb auf Konsensbildung angewiesen sind, damit aber jedem ein Vetorecht einräumen. Wenn schulpolitische Themen anstehen, bei denen elementare und widerstreitende Interessen der Gemeinden im Spiel sind, erweisen sich Strategien der *Regional Governance* gegenüber politisch und rechtlich etablierten Akteuren wie den Gemeinden als zu „schwach“.

Die Weiterentwicklung des regionalen Schulangebots in NRW wird heute durch die interkommunale Standortkonkurrenz vorangetrieben, durch einen „Steuerungsmechanismus“, der im deutschen Diskurs über *Governance* und *neue Steuerung* zwiespältig diskutiert wird. Grundsätzlich gelten im Modell der *Governance* Konkurrenz und Wettbewerb als positive Mechanismen der Steuerung und Optimierung von Strukturen. Als internationaler Wettbewerb, z.B. im Rahmen von der OECD durchgeführter *large-scale-studies*, aber auch als Vergleich zwischen den Bundesländern wird er inzwischen auch in Deutschland auf dem Gebiet der Schulpolitik akzeptiert. Der Wettbewerb zwischen den Schulen einer Region oder die Konkurrenz von Gemeinden wird allerdings bisher abgelehnt. Ein radikaler Paradigmenwechsel wie in einigen angelsächsischen Ländern, etwa durch die Veröffentlichung von Ranglisten der Testergebnisse und der Inspektionsberichte (Weiß, 2001; Zymek, 2009), wird von deutschen Bildungspolitikern, aber auch Vertretern der *Regional Governance*, skeptisch eingeschätzt (Fürst, 2004a; Bellmann & Weiß, 2009). Die regelmäßigen und aufwändigen Evaluationsverfahren werden in NRW bisher nur intern genutzt. Aber gegen den erklärten Willen der Landespolitik und der Aufsichtsbehörden ist die interkommunale Standortkonkurrenz zu einem wirkungsvollen Steuerungsmechanismus der Schulentwicklung geworden. Die Gremien und Verfahren regionaler Bildungsnetzwerke sind zu einer Auflösung interkommunaler Standortkonkurrenz nicht fähig. Aber auch das verwaltungsrechtlich verankerte Prinzip des interkommunalen Konsenses bei Fragen der Schulentwicklungsplanung scheint für die Lösung der anstehenden Konflikte nicht mehr geeignet. Eine Gemeinde muss bei ihren Initiativen nicht die Interessen von Nachbargemeinden vorwegnehmen. Die Aufsichtsbehörden haben als Instrumente der Steuerung nur die Beratung und die Verweigerung einer Genehmigung. Die Gemeinden als Schulträger befinden sich dagegen in

einer Situation, in der sie tätig werden müssen, und in einer schulrechtlichen Stellung, in der sie tätig werden können. Es gehört zur Ironie der Geschichte, dass eine Kreisschulentwicklungsplanung oder die Konsensstrukturen regionaler Bildungsnetzwerke zu einer regionalen Neuverteilung der bestehenden amtlichen Schulformen führen, also zur Konservierung der Schulstrukturen beitragen würde, dass aber eine auf die Bedingungen und Interessen der einzelnen Gemeinden ausgerichtete kommunale Schulentwicklungspolitik und die interkommunale Standortkonkurrenz heute zur Transformation lokaler und regionaler Schulangebotsstrukturen und neuen Schulformen führen.

Bürgermeister können neue Schulangebotsstrukturen nicht einfach von oben durchsetzen. Da kommunale Schulentwicklungspolitik ein sensibles Feld ist und ihr Gelingen davon abhängt, dass neue Konzepte von Schulleitern und Lehrkräften umgesetzt und vor Ort akzeptiert werden, sind Bürgermeister gezwungen, über ihre engeren Kompetenzen hinaus aktiv zu werden. Sie müssen erstens initiativ werden, zweitens die bestehenden Vorschriften, zuständigen Instanzen (Schulaufsicht) und Gremien (Schulausschuss, Rat) beachten und drittens relevante Akteure rechtzeitig einbeziehen, um erfolgreich sein zu können, also so handeln, wie es das Modell der *Governance* als Handlungsstrategie nahe legt. Ein solches abgestimmtes Handeln ist nicht das Ergebnis des Studiums von *Governance*-Literatur oder entsprechender fachkundiger Anleitung, sondern gehört offenbar zum notwendigen Habitus erfolgreicher Bürgermeister – wie in den hier analysierten Kreisen zu beobachten.

Dabei zeigte sich ein prozessuales Handlungsmuster: Zunächst sondieren Bürgermeister bei den Ratsfraktionen, ob ein überfraktioneller Konsens erreicht werden kann, sodass der Umbau der Schulangebotsstruktur als von allen unterstütztes Anliegen vertreten werden kann. Dann werden erste informelle Gespräche mit den Schulaufsichtsbehörden geführt, für welche Lösungen Genehmigungschancen bestehen. Frühzeitig sind die Schulleiter aller Schulen einzubeziehen, damit ein Projekt nicht als aufgezwungen wahrgenommen wird. Damit das Projekt nicht als politisches Anliegen des Bürgermeisters, sondern als sachlich begründet wahrgenommen wird, stellt die Gemeinde ein Expertengremien zusammen, zu dem auch Wissenschaftler, die Schulleiter des Ortes, vielleicht sogar die aus den Nachbargemeinden, und Vertreter des Schulausschusses gehören, sodass schon in diesem Stadium informell Ratsmitglieder einbezogen sind, die dann die anderen Fraktionsmitgliedern sachkundig informieren. Dieses Gremium erarbeitet ein Konzept, mit dem die Gemeindegremien zunächst in die Schulkollegien und dann in eine öffentliche Sitzung des Schulausschusses geht, der das Konzept diskutiert und billigt. Die öffentlichen Diskussionen finden also erst statt, wenn das Projekt als politisches Anliegen einer breiten Mehrheit und in Form eines von Fachleuten erarbeiteten Konzepts diskutiert werden kann. Zeitnah zu ersten Presseberichten muss eine erste große Informationsveranstaltung für betroffene Eltern stattfinden. Nach einem formellen Ratsbeschluss kann der Bürgermeister offiziell mit den Schulaufsichtsbehörden, eventuell auch mit dem Ministerium, über die Genehmigung verhandeln. Das Genehmigungsverfahren sieht die Erarbeitung bestimmter Unterlagen (Schulentwicklungsplan, detailliertes Konzept usw.) und eine Befragung betroffener Eltern vor, die dem Nachweis dient, dass das Projekt mit genügend Anmeldungen aus der Gemeinde

rechnen kann. Um dies zu erreichen, werden inzwischen fast immer Marketing-Agenturen eingeschaltet. Die Gemeindespitze tut alles, um breite öffentliche Unterstützung zu organisieren, z.B. bei der lokalen Wirtschaft, Kirchengemeinden, „bekannten Bürgern“, die für das Projekt werben. Das Projekt wird als Zukunftsprojekt vermittelt, in gewisser Weise wird es zu einem „Gemeinschaft bildenden“ Projekt. Nach der Genehmigung und vor dem formellen Anmeldeverfahren finden wieder sorgfältig organisierte Informationsveranstaltungen statt, in denen für die neue Schule geworben wird. Jenseits der neueren Modelle der *Regional Governance* zeigt sich kommunale Schulentwicklungspolitik heute einerseits abhängig und bestimmt vom Engagement der politisch Verantwortlichen, aber andererseits als ein Prozess, in den politisch Verantwortliche, Experten und Betroffene frühzeitig einbezogen werden.

Bei der Aushandlung kommunaler Schulentwicklungsprojekte prallen unterschiedliche, aber jeweils legitime Gesichtspunkte aufeinander. Zwar ist es heute öffentlich für alle Beteiligten unverzichtbar, solche Projekte in erster Linie mit konsensfähigen pädagogischen Argumenten zu begründen („es geht um unsere Kinder“, „individuelle Förderung“, „so viel Gemeinsamkeit wie möglich, so viel Differenzierung wie nötig“, „alle Abschlüsse müssen erreichbar sein“). Aber in internen Diskussionen machen Kommunalpolitiker keinen Hehl daraus, dass es ihnen in erster Linie um die Gemeinde als Schulstandort geht; Lehrer achten darauf, dass das Projekt keine Unzumutbarkeiten mit sich bringt; Eltern akzeptieren inzwischen nur noch Schulen, die ihren Kindern möglichst alle Bildungschancen offenhalten. Das im Expertendiskurs heute dominante Ziel der Steuerung der Schulentwicklung, nämlich die empirisch messbare „Schulqualität“, spielt vor Ort keine Rolle. Sie ist ein so abstraktes Kriterium, dass es nur für Expertendiskurse auf überregionaler und internationaler Ebene zu taugen scheint. Wenn es um die Schließung einer Schule geht, dann kann deren Abschneiden in Schulleistungstests noch gar kein Argument sein, da diese nicht veröffentlicht werden. Da sind aber auch Auszeichnungen einer Schule in überregionalen Wettbewerben nicht entscheidend. Am Ende geben praktische und politische Gesichtspunkte den Ausschlag. Auf der überregionalen Ebene des politischen und fachlichen Expertendiskurses hat die – alte und neue – pädagogische Expertise hohe Legitimität erlangt, bei der Steuerung von lokalen Schulentwicklungsprozessen erweisen sich aber politische Kriterien und die subjektiven Interessenlagen der Eltern als dominant.

## Literatur

- Altrichter, H., & Maag Merki, K. (Hrsg.) (2010). *Handbuch Neue Steuerung im Schulsystem*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bargel, T., & Bargel, H. (2010). *Gutachten zur Schulentwicklung in Baden-Württemberg, Bestand, Prognosen, Fortschreibung und Alternativen* (Hrsg. von der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft Baden Württemberg). Stuttgart: ohne Verlag.
- Bellmann, J., & Weiß, M. (2009). Risiken und Nebenwirkungen neuerer Steuerungen im Bildungssystem. Theoretische Konzeptualisierung und Erklärungsmodelle. *Zeitschrift für Pädagogik*, 55(2), 286-308.

- Benz, A., & Dose, N. (Hrsg.) (2004). *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung* (2. unveränderte Aufl.). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bildungskommission NRW (1995). „Zukunft der Bildung – Schule der Zukunft“ – Denkschrift der Kommission beim Ministerpräsidenten des Landes Nordrhein-Westfalen. Neuwied/Kriftel/Berlin: Luchterhand Verlag.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (2009). *Lernen vor Ort. Eine gemeinsame Initiative des Bundesministeriums für Bildung und Forschung mit deutschen Stiftungen*. Bonn/Berlin: Thierbach Verlag.
- Fürst, D. (2004a). Regional Governance. In A. Benz & N. Dose (Hrsg.), *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung* (2. unveränderte Aufl., S. 45-64). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Fürst, D. (2004b). Chancen der Regionalisierung im Bildungsbereich. Regional Governance – ein neuer Ansatz der Steuerung regionaler Entwicklungsprozesse. In Projektleitung „Selbstständige Schule“ (Hrsg.), *Regionale Bildungslandschaften. Grundlagen einer staatlich-kommunalen Verantwortungsgemeinschaft* (S. 35-55). Troisdorf: Bildungsverlag EINS.
- Franke, T. (2007). *Schulentwicklung und ländlicher Strukturwandel. Profilbildung und Kooperation von Sekundarschulen im Kreis Steinfurt 1995-2003*. Würzburg: Ergon Verlag.
- Galbraith, J. K. (1998). The Concept of the Conventional Wisdom. In Ders., *The Affluent Society, 40<sup>th</sup> Anniversary* (S. 6-17). Boston: Mariner/Merton-Mifflin.
- Herrmann, U. G. (2009). „Alte“ und „neue“ Steuerung im Bildungssystem. Anmerkungen zu einem bildungshistorisch problematischen Dualismus. In U. Lange, S. Rahn, W. Seitter & R. Körzel (Hrsg.), *Steuerungsprobleme im Bildungswesen. Festschrift für Klaus Harney* (S. 57-77). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Holtappels, H. G., Klemm, K., & Rolff, H.-G. (Hrsg.) (2008). *Schulenwicklung durch Gestaltungsautonomie. Ergebnisse der Begleitforschung zum Modellversuch „Selbstständige Schule“ in Nordrhein-Westfalen*. Münster: Waxmann Verlag.
- Kleinfeld, R., Plamper, H., & Huber, A. (Hrsg.) (2006). *Regional Governance. Erfolg durch neue Formen überörtlicher Zusammenarbeit* (2 Bde.). Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht Verlag.
- KMK [Ständige Konferenz der Kultusminister] (Hrsg.) (2003). *Bildungsbericht für Deutschland. Erste Befunde*. Opladen: Leske+Budrich Verlag.
- Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen (2006). *Statistische Analysen und Studien Nordrhein-Westfalen* (Bd. 36). Kap. 5: *Auswirkungen des demographischen Wandels auf Entwicklungen im Schulbereich*. Düsseldorf: ohne Verlag.
- Löhrmann, S. [Ministerin für Schule und Weiterbildung des Landes NRW] (2010). *Auf dem Weg zur Gemeinschaftsschule*. <http://www.schulministerium.nrw.de/BP/Gemeinschaftsschule/Leitfaden.pdf> [24.02.2011].
- Martens, K., & Wolf, K.-D. (2006). Paradoxien der Neuen Staatsräson. Die Internationalisierung der Bildungspolitik in der EU und der OECD. *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, 13(2), 145-176.
- Merkle, T., & Wippermann, C. (2008). *Eltern unter Druck. Selbstverständnisse, Befindlichkeiten und Bedürfnisse von Eltern in verschiedenen Lebenswelten. Eine sozialwissenschaftliche Untersuchung von Sinus-Soziovision im Auftrag der Konrad-Adenauer-Stiftung*. Stuttgart: Linus+Lucius Verlag.
- MSW NRW [Ministerium für Schule und Weiterbildung des Landes Nordrhein-Westfalen] (Hrsg.) (1997). *Quantitative Entwicklung des Bildungswesens 1950 bis 1996* (Statistische Übersicht Nr. 294). Düsseldorf: ohne Verlag.
- MSW NRW [Ministerium für Schule und Weiterbildung des Landes Nordrhein-Westfalen] (Hrsg.) (2009). *Qualitätsoffensive Hauptschule. Mehr Förderung, mehr Berufsorientierung, mehr Ganztags – Umsetzung der Qualitätsoffensive beginnt*. Beilage Schule NRW 01/09.

- MSW NRW [Ministerium für Schule und Weiterbildung des Landes Nordrhein-Westfalen] (2011). *Regionale Bildungsnetzwerke NRW*.  
<http://www.regionale.bildungsnetzwerke.nrw.de> [24.02.2011].
- Projektleitung „Selbstständige Schule“ (Hrsg.) (2004). *Regionale Bildungslandschaften. Grundlagen einer staatlich-kommunalen Verantwortungsgemeinschaft*. Troisdorf: Bildungsverlag EINS.
- Projektleitung „Selbstständige Schule“ (2008a) (Hrsg.). *Das Projekt „Selbstständige Schule“. Stimmen von Projektbeteiligten und Beobachtern*. Troisdorf: Bildungsverlag EINS.
- Projektleitung „Selbstständige Schule“ (2008b). *Selbstständige Schulen in regionalen Bildungslandschaften. Eine Bilanz*. Troisdorf: Bildungsverlag EINS.
- Rösner, E., & Kanders, M. (2005). *Schulentwicklung in NRW. Bestandsgefährdung weiterführender Schulen in Nordrhein-Westfalen. Schülerzahlen 2004/05 und Modellrechnungen für die Schuljahre 2008/09 und 2012/14. Erstellt im Auftrag des VBE-Landesverbandes Nordrhein-Westfalen September 2005*. Dortmund: VBE-Verlag.
- Rösner, E. (2009). *Schulverbundsysteme in Nordrhein-Westfalen*.  
[http://www.ak-hauptschule.de/forum\\_schulverbundsysteme\\_ntw.htm](http://www.ak-hauptschule.de/forum_schulverbundsysteme_ntw.htm) [24.02.2011].
- SchulG NRW [Schulgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen] vom 15. Nov. 2005, zuletzt geändert durch Gesetz vom 24. Juni 2008 (GV NRW S. 486).
- Städte- und Gemeindebund NRW (2008). *Entwicklung von Schulen. Positionspapier des Städte- und Gemeindebunds NRW. Beraten und beschlossen vom Ausschuss für Schule, Kultur und Sport am 12. März 2008 in Erkelenz*.  
<http://www.kommunen-in-nrw.de/mitgliederbereich/download/aktion/download/datei/14633tei/14633/ident/files.html> [24.02.2011].
- Tosch, F. (2006). *Gymnasium und Systemdynamik. Regionaler Strukturwandel im höheren Schulwesen der preußischen Provinz Brandenburg 1890-1938*. Bad Heilbrunn: Klinkhardt Verlag.
- Tröhler, D. (2006). Öffentliche Schule, Governance und Demokratie. In G. Miller-Kipp & B. Zymek (Hrsg.), *Politik in der Bildungsgeschichte – Befunde, Prozesse, Diskurse* (S. 87-100). Bad Heilbrunn: Klinkhardt Verlag.
- Verband Bildung und Erziehung – Landesverband NRW (2007). *Schulversuch Gemeinschaftsschule Horstmar/Schöppingen. VBE: Eltern- und Schulträgerevotum ernst nehmen. Pressemitteilung vom 7. September*.  
<http://www.bildungsklick.de/pm/55273/schulversuch-gemeinschaftsschule-horstmar-schoeppingen> [24.2.2011].
- von Blumenthal, J. (2005). Governance – eine kritische Zwischenbilanz. *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 15(4), 1149-1180.
- Weiß, M. (2001). Quasi-Märkte im Schulbereich. Eine ökonomische Analyse. 43. Beiheft der *Zeitschrift für Pädagogik*, 69-85.
- Welt am Sonntag (26.07.2009). „Umbauarbeiten am Schulsystem. Ministerin Barbara Sommer (CDU) erklärt, warum sie das dreigliedrige System verändern will und die Verbundschule für ein Zukunftsmodell hält“. NRW 1, Nr. 30.
- Westfälische Nachrichten (12.11.2010). „Bürgermeister kämpfen um Gymnasien. Brief an Schulministerin/zu wenige Schüler“. Nr. 265/45. Woche.
- Winands, G. (2009). Schulgesetz im Fokus. Wohnortnahes Schulangebot sichern. *Schule NRW: Amtsblatt des Ministeriums für Schule und Weiterbildung*, 2, 62-64.
- Wissenschaftliche Begleitung von kommunalen Schulreforminitiativen (2011).  
<http://egora.uni-muenster.de/ew/schulentwicklung> [24.2.2011].
- Zymek, B. (1981). Der verdeckte Strukturwandel im höheren Knabenschulwesen Preußens zwischen 1920 und 1940. *Zeitschrift für Pädagogik*, 27(2), 271-280.
- Zymek, B. (1997). Die Schulentwicklung in der DDR im Kontext einer Sozialgeschichte des deutschen Schulsystems. Historisch-vergleichende Analyse lokaler Schulangebotsstrukturen in Mecklenburg und Westfalen, 1900-1990. In S. Häder & O. Anweiler (Hrsg.), *Bildungsge-*

*schichte einer Diktatur. Bildung und Erziehung in SBZ und DDR im historisch-gesellschaftlichen Kontext* (S. 25-53). Weinheim: Deutscher Studienverlag.

- Zymek, B., Sikorsky, S., Franke, T., Ragutt, F., & Jakubik, A. (2006). Die Transformation regionaler Bildungslandschaften. Vergleichende Analyse lokaler und regionaler Schulangebotsstrukturen in den Städten Münster, Recklinghausen, Bochum und dem Kreis Steinfurt 1995-2003. In W. Bos, G. Holtappels, H. Pfeiffer, H.-G. Rolff & R. Schulz-Zander (Hrsg.), *Jahrbuch der Schulentwicklung. Daten, Beispiele und Perspektiven* (Bd. 14, S. 195-220). Weinheim/München: Juventa Verlag.
- Zymek, B. (2007). Nationale und internationale Standardisierungsprozesse in der Bildungsgeschichte. Das deutsche Beispiel. In *Jahrbuch für historische Bildungsforschung* (Bd. 13, S. 307-334). Bad Heilbrunn: Klinkhardt Verlag.
- Zymek, B. (2009). Wettbewerb zwischen Schulen als Programm und Wettbewerb als Struktur des Schulsystems. In U. Lange, S. Rahn, W. Seitter & R. Körzel (Hrsg.), *Steuerungsprobleme im Bildungswesen. Festschrift für Klaus Harney* (S. 81-100). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

**Abstract:** For several years now, the political-scientific and economic discourse on governance has also dominated the school-political and educational-scientific debates on school development. Drawing on a concrete empirical example, the authors examine and discuss the opportunities and limitations of this political model – both as an educational-political strategy and as analytical instrument. The study's empirical basis is formed by selected data and partial results from a research project for the scientific monitoring of local school development initiatives in Westphalia. In the process of de- and reconstructing regional structures of educational institutions – a process forced by present-day demographic change – inter-communal competition between locations and the established players on the local political field prove to be the decisive factors if strategies of political action are pursued which can be described as local governance.

### **Anschrift der Autorin/der Autoren**

Prof. Dr. Bernd Zymek, Institut für Erziehungswissenschaft, Westfälische Wilhelms-Universität Münster, Georgskommende 33, 49143 Münster, Deutschland  
E-Mail: [zymek@uni-muenster.de](mailto:zymek@uni-muenster.de)

Sabine Wendt, Institut für Erziehungswissenschaft, Westfälische Wilhelms-Universität Münster, Georgskommende 33, 49143 Münster, Deutschland  
E-Mail: [sabinewendt@uni-muenster.de](mailto:sabinewendt@uni-muenster.de)

Moritz Hegemann, Institut für Erziehungswissenschaft, Westfälische Wilhelms-Universität Münster, Georgskommende 33, 49143 Münster, Deutschland  
E-Mail: [moritz.hegemann@uni-muenster.de](mailto:moritz.hegemann@uni-muenster.de)

Dipl.-Päd. Frank Ragutt, Institut für Erziehungswissenschaft, Westfälische Wilhelms-Universität Münster, Georgskommende 33, 49143 Münster, Deutschland  
E-Mail: [frank.ragutt@uni-muenster.de](mailto:frank.ragutt@uni-muenster.de)