

Soziale Ungleichheit, Problemviertel und politische Entscheidungsprozesse zu Schulstandorten

Eine Governance-Analyse

Anne Walde

Beitrag zur Veranstaltung »Zur Governance von regionalen Ungleichheiten in den Bildungschancen und deren spannungsreiche gesellschaftliche Folgen« der Sektion Bildung und Erziehung

In Politik und Wissenschaft wird häufig ein Zusammenhang zwischen sozialer Ungleichheit und der Verortung der Schule im (Sozial-)Raum hergestellt. Gute Schulen gibt es in guten Stadtteilen – Problemviertel haben Problemschulen. Dabei, so der Konsens, brauchen gerade Kinder aus Problemvierteln ein besonders gutes Schulanangebot. Die Hürden, zum Beispiel auf ein Gymnasium zu gehen und einen höheren Schulabschluss zu erwerben, sollten möglichst geringgehalten werden. Größere Entfernungen sind eine Hürde.

Doch gemessen an diesem Konsens erscheint die politische Praxis widersprüchlich. Der Artikel beschäftigt sich mit politischen Entscheidungsprozessen zu gymnasialen Schulstandorten. Am empirischen Beispiel eines Leipziger „Problemviertels“ wird der Frage nachgegangen, warum dort um die Jahrtausendwende sämtliche Gymnasien geschlossen wurden, obwohl die Akteure durchaus die sozialpolitische Relevanz eines Gymnasialangebots hervorhoben (Walde 2019, S. 138ff.). Der Artikel möchte dazu beitragen zu verstehen, wieso dies keineswegs widersprüchlich ist und warum es Argumente der Ungleichheit bei der Gestaltung der Schulinfrastruktur „so schwer hatten“. Die komplexen Entscheidungsprozesse bei Schulschließungen wurden bereits mithilfe eines governance-analytischen Zugangs am Beispiel Leipzigs nach 1989 untersucht (Walde 2019). In diesem Artikel werden die Ergebnisse dieser Analyse noch einmal aufgegriffen und mit dem Fokus auf das Thema soziale Ungleichheit am Beispiel des Leipziger „Problemviertels“ diskutiert.

Einblick in die Forschungsliteratur

Sozialwissenschaftliche Studien thematisieren den Zusammenhang zwischen Wohnort und Bildungschancen unter dem Begriff regionaler Ungleichheit (vgl. Ditton 2008). Dahinter steht die Beobachtung, dass sich ungleich verteilte Bildungschancen räumlich abbilden lassen. Ein Merkmal für regionale Ungleichheit ist u.a. die Übergangsquote aufs Gymnasium. In den 1960er Jahren waren es vor allem die

Kinder aus ländlichen Regionen, die eine geringere Chance auf einen Gymnasialbesuch hatten. Seit den 1970er Jahren wird dies auch für die Kinder aus bestimmten, sog. benachteiligten Stadtvierteln in Großstädten problematisiert (Jeworutzki, Schräpler 2019; Hauf 2007; Weishaupt 1996). Die innerstädtischen Disparitäten seien inzwischen sogar größer als das Stadt-Land-Gefälle (Hauf 2007, S. 310f.). So ließ sich u.a. ein Zusammenhang zwischen der hohen Anzahl von Arbeitslosen, Migrant*innen oder Arbeiter*innen in einem Stadtviertel und der geringen Übergangsquote aufs Gymnasium feststellen (Hauf 2007; Jeworutzki, Schräpler 2019; Terpoorten 2014).

Offen ist in der Forschung allerdings die Frage nach Ursache und Wirkung, wie sie ähnlich in der Stadt- und Segregationsforschung kontrovers diskutiert wird: Hat das Stadtviertel selbst einen benachteiligenden Quartierseffekt oder bilden die räumlich ungleichen Bildungschancen lediglich einen Kompositionseffekt ab (vgl. Schnur et al. 2020, S. 5; Nieszery 2014). Letzteres hieße, dass die Ursachen für die geringe Übergangsquote an anderen Faktoren als dem Wohnort, wie z.B. Armut, liegen. Die geografisch ungleiche Verteilung der Bildungsübergänge würde dann ein Spiegelbild der Wohnsegregation darstellen. Bei einem Quartierseffekt hat der Wohnort eine zusätzlich benachteiligende Wirkung. Diese werde u.a. durch eine schlechtere Ausstattung mit sozialer Infrastruktur wie Schulen hervorgerufen (vgl. Schnur et al. 2020; Baur 2013, S. 26f.). Forschungsübergreifend wird zur Überwindung der Benachteiligung insbesondere den Schulen eine wichtige Funktion zugeschrieben.

Interessant ist nun der Blick auf die Studien, die sich der räumlichen Verteilung der Schulstandorte und ihres Einflusses auf die Bildungschancen widmen. Denn dies gibt Aufschluss darüber, wie ein Quartierseffekt wirken könnte: z.B. über die unterschiedliche Verteilung der Schulen und damit unterschiedlichen Zugangsmöglichkeiten zu bestimmten Schularten. So wurde bereits für die Zeiten der Gründung und später Erweiterung der Gymnasien auf die ungünstigere Versorgung von Arbeitervierteln im Vergleich zu Mittelschichtvierteln hingewiesen (vgl. Weishaupt 1996). Unter anderem aufgrund sozial unterschiedlicher Mobilität sei aber gerade in den Arbeitervierteln ein Gymnasialangebot wichtig (Weishaupt 1996, S. 61). Auch aktuelle Studien bestätigen, dass die Wahrscheinlichkeit ein Gymnasium zu besuchen steigt, je näher dieses im Vergleich zu einer anderen Schule am Wohnort bzw. an der Grundschule liegt (Sixt 2018; Terpoorten 2014). Allerdings konnten in diesen keine spezifischen Herkunftseffekte gemessen werden, u.a. da das Schulnetz in Städten sehr dicht ist. Dennoch zeigten die Ergebnisse, dass „die räumlich-geografische Verteilung von Schulstandorten die Bildungswege und damit die Lebensperspektive der Kinder in einer Stadt“ beeinflusst (Terpoorten 2014, S. 267).

Beim Blick darauf, ob und wie sich diese wissenschaftlichen Diskussionen in der konkreten politischen Praxis wiederfinden, scheint es einen Widerspruch zu geben: In wissenschaftlichen Beiträgen wird seit Jahrzehnten die hohe Bedeutung von Schulen gerade in Problemvierteln hervorgehoben. Das fand sich auch in großen politischen Förderprogrammen wie „Soziale Stadt“ wieder. Auf der anderen Seite stehen kommunale Entscheidungen über Schulstandorte, die diesem Ansatz scheinbar entgegenlaufen.

Relevant und politisch stark umstritten waren Schulstandortfragen vor allem in Ostdeutschland ab den späten 1990er Jahren. Denn auf den enormen Rückgang der Schülerzahlen nach 1989 wurde mit zahlreichen Schulschließungen reagiert (Weishaupt 2006). Allein in Leipzig lag der Anteil der geschlossenen Schulen bei etwa 45 Prozent der zu Beginn der 1990er Jahre neu eingerichteten Schulen (Walde 2019, S. 107). Bevor der Blick auf die Frage der Rolle von sozialer Ungleichheit gerichtet wird, wird zunächst die theoretische Perspektive skizziert.

Die theoretisch-analytische Governance-Perspektive

Dem Artikel liegt eine *analytische* Perspektive des Governance-Ansatzes zugrunde. Für die Beschreibung von Prozessen wird hierbei ein bestimmtes Repertoire an theoretischen Grundannahmen und Begriffen genutzt. Im Fokus stehen Akteure, Handlungen, Interdependenzen und Formen der Handlungsabstimmung. Die Akteure werden möglichst gleichrangig behandelt und die von ihnen artikulierten Ziele und Sichtweisen auf Handlungsspielräume ohne Bewertungsmaßstäbe analysiert. Zum Beispiel wird nicht davon ausgegangen, dass in Netzwerken getroffene Entscheidungen per se gerechter seien als hierarchisch-administrativ getroffene. In einem zweiten Schritt können die Ergebnisse bezüglich einer bestimmten, auch normativen Fragestellung diskutiert werden. Im Folgenden werden die wichtigsten Begriffe und theoretischen Annahmen dargestellt und, wo es sich anbietet, direkt am empirischen Beispiel Leipzigs veranschaulicht.

Zentral in der analytischen Governance-Forschung ist der Akteursbegriff. Akteure können hier sowohl Individuen als auch „überindividuell“ sein. Letzteres sind mehrere individuelle Akteure, „die – bewusst oder unbewusst – in ihrem Handeln so zusammenwirken, dass es aus der Beobachterperspektive erscheint, als verfolgten sie eine gemeinsame Zielsetzung“ (Altrichter, Heinrich 2007, S. 57). In Leipzig traten bei den Diskussionen zur Schließung von Schulen mehrere Akteure auf: der Stadtrat, die regionale Schulverwaltung, die kommunale Schulverwaltung, Eltern, Schüler*innen, Schulleitungen und Lehrer*innen sowie Gewerkschaften, Ortschaftsräte und Landespolitiker*innen.

Die Governance-Analyse geht davon aus, dass die Akteure zielgerichtet handeln und ihre Handlungen an denen anderer Akteure ausrichten. Da kein Akteur autonom handelt, bestehen Interdependenzen. Dies schließt auch antizipierte Handlungen ein, z.B. wenn ein Stadtrat in seine Entscheidung über eine Schulschließung Überlegungen über mögliche Reaktionen der Schule einfließen lässt.

In der Theorie wird zwischen basalen und institutionalisierten Formen der Handlungsabstimmung unterschieden (Lange, Schimank 2004). Ersteres umfasst drei Formen, die aufeinander aufbauen: Beobachtung, Beeinflussung und Verhandlung. Zum Beispiel beobachtet die kommunale Schulverwaltung die Anmeldezahlen an den Schulen. Sie schließt daraus, wie sich die Eltern und Schüler*innen vermutlich in den kommenden Jahren bei ihrer Schulwahl entscheiden werden und schlägt z.B. eine Schule mit niedrigen Anmeldezahlen zur Schließung vor. Bei der Beeinflussung setzen Akteure gezielt Ressourcen ein, um das Handeln anderer Akteure in eine Richtung zu lenken. Der Stadtrat kann die Sanierung einer Schule beschließen, mit dem Ziel, die Anmeldezahlen an dieser Schule zu erhöhen. Verhandlung, als dritte Abstimmungsform, basiert oder zielt auf verbindliche Vereinbarungen. Ein Beispiel hierfür ist die Festlegung eines Schulstandortes im Zuge einer Eingemeindung.

Daneben beinhaltet das Konzept „institutionell verdichtete, komplexere Formen der Koordination“ (Kussau, Brüsemeister 2007, S. 40). Idealtypisch werden hier u.a. Markt, Hierarchie und Wettbewerb unterschieden. Hierarchie ist dadurch gekennzeichnet, dass die Akteure in einem über- und untergeordneten Verhältnis zueinanderstehen, das auf verbindlichen Vereinbarungen beruht. Ein typisches Beispiel sind Bürokratien. In Leipzig kann man z.B. von hierarchisch-administrativ getroffenen Entscheidungen sprechen, wenn die staatliche Schulbehörde einen sog. Mitwirkungszug aussprach, d.h. eine Schule kein Lehrpersonal mehr zugewiesen bekam. In einer marktförmigen Beziehung basiert die Abstimmung auf Freiwilligkeit und zielt auf den Austausch von Gütern. Die Akteure treten hierbei als Anbieter und Nachfrager auf und der Austausch beruht auf Vergleich und Wettbewerb. Im Beispiel Leipzigs wurden Schüler*innen und Eltern als Nachfragende des Angebots Schule/Bildung konstruiert. Als Anbieter traten in dem Fall die Einzelschulen auf, die um Schüler*innen konkurrierten.

In Netzwerken stimmen die Akteure ihre Handlungen auf freiwilliger Basis ab, indem sie ihre Interessen abgleichen. Ein stadtweit agierendes Bündnis für einen Bürgerentscheid zum Stopp der Schulschließungen ist hierfür ein Beispiel. Empirisch lassen sich i.d.R. verschiedene Formen sowie Mischformen der Handlungsabstimmung finden. Interessant ist hier, inwiefern die unterschiedlichen Governance-Modi verschiedenen Akteuren unterschiedliche Möglichkeiten eröffneten, Entscheidungen zu beeinflussen.

Methodischer Zugang

Im Folgenden werden die Ergebnisse der Governance-Analyse (siehe Walde 2019) mit Erkenntnissen aus der Forschung zu sozialer Ungleichheit verknüpft. Im Zentrum stehen die Diskussionen um die Schließung des letzten Gymnasiums im Leipziger Osten im Jahr 2002. Denn dieser galt als „Problemviertel“ und war Zielgebiet verschiedener Förderprogramme. Unter anderem wurden im Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“ die Probleme durch die schwierige soziostrukturelle Zusammensetzung der Bevölkerung beschrieben: Im Osten lebten überproportional viele Menschen mit geringem Einkommen, mit Migrationshintergrund, Beziehende staatlicher Transferleistungen und Alleinerziehende (Böhme, Franke 2002, S. 196ff.; Franke, Böhme 2011, S. 5).

Um die Schließung des letzten Gymnasiums im Leipziger Osten gab es im Stadtrat eine kontroverse Debatte. Für die Governance-Studie wurden u.a. die Protokolle der Stadtratssitzungen sowie Experteninterviews genutzt. Generell hatte die Analyse den Anspruch, die Perspektiven möglichst aller Akteure in den Blick zu nehmen. Zudem wurden aus der Vogelperspektive Governance-Formen untersucht. Es ist allerdings schwer, Akteure, die *nicht* öffentlich in Erscheinung traten, zu „sehen“. Die Interviews verdeutlichten, dass es durchaus Akteure gab, die Schulschließungen als unproblematisch bewerteten, nicht öffentlich politisch auftraten und damit „unsichtbar“ blieben.

Die hier gestellte Frage erforderte einen auf die Governance-Analyse aufbauende Herangehensweise. Ausgangspunkt war ein spezieller Akteur („Benachteiligte“), der aus der Theorie bekannt ist und durch bestimmte Merkmale wie Armut und Migrationshintergrund konzipiert wird. Die Governance-Analyse wurde nun danach beleuchtet, wo dieser Akteur im Diskurs vorkam oder vorkommen könnte. Es interessierte auch und gerade, wo er vielleicht *nicht* auftrat. In einer zweiten Blickrichtung wurde auf Argumentationen geschaut und damit versucht, sich der Frage anzunähern. Zentral war hier: Wo und wie wurde in Bezug auf soziale Ungleichheit argumentiert? Ein drittes Mittel schließlich, auch Unsichtbarkeiten zu erkennen, war der Bezug zur gesamtstädtischen Analyse. Denn auch wenn der Fokus auf dem Leipziger Osten als „Problemviertel“ lag, ermöglichte der Vergleich zu anderen Schulschließungen in Leipzig zu sehen, was möglich wäre und ggf. Lücken zu erkennen.

Ergebnisse

Die marktförmigen Governance-Formen sind „blind“ gegenüber sozialer Ungleichheit

Der politische Entscheidungsprozess um Schulschließungen in Leipzig lässt sich als vorwiegend hierarchisch-administrativ beschreiben. Er wies u.a. aber auch marktförmige Governance-Elemente auf.

Denn formal entschied zwar der Stadtrat nach dem Mehrheitsprinzip (als Mischform zwischen Hierarchie und Wettbewerb), welche Schule an welchem Standort geschlossen wird. *Vorher* jedoch fand von der kommunalen Schulverwaltung ein Auswahlprozess darüber statt, welche der Schulen überhaupt zur Disposition gestellt wurden und auf eine sog. „Schließliste“ kamen (vgl. Walde 2019, S. 138f.). Hierfür nannten die Vertreter*innen der Schulverwaltung sowie des Stadtrats Kriterien, die einer Marktlogik entsprechen: Die Schüler*innen und Eltern traten als Nachfragende des Angebots Schule auf. Fällt die Nachfrage gemessen an Anmeldungen zu gering aus, muss das Angebot reduziert werden. Damit kamen diejenigen Schulen auf die „Schließliste“, die über zu wenig Anmeldungen verfügten. Auch im Falle des letzten Gymnasiums im Leipziger Osten nannte die Verwaltung und Politik dies als ein Argument.

In Hinblick auf Mechanismen der (Re-)produktion sozialer Ungleichheit fällt auf, dass diese Logik einen blinden Fleck aufweist. Denn entscheidend dafür, ob überhaupt eine ausreichend hohe Nachfrage für ein Gymnasium entstehen kann, ist die Anzahl der gymnasialen Bildungsempfehlungen, die die Grundschulen vergeben. Bevor die Schüler*innen überhaupt zu Nachfragende des speziellen Schulangebots Gymnasium werden konnten, mussten sie zunächst die Hürde der Bildungsempfehlung nehmen. Dies ist allerdings, wie vielfach nachgewiesen wurde, sozial selektiv: Schüler*innen aus benachteiligten Familien haben eine geringere Wahrscheinlichkeit, eine Bildungsempfehlung für das Gymnasium zu erhalten (vgl. Überblick Baumert et al. 2010). Die Übergangsquote spielte jedoch in den Debatten um Schulschließungen keine Rolle. Dass im Leipziger Osten die Quote der Übergangsempfehlung gering ist, wird erst ab dem Schuljahr 2003/04 sichtbar gemacht (ab dem Sozialreport der Stadt Leipzig 2005, S. 92). Geht man aber davon aus, dass die Quote der gymnasialen Übergangsempfehlungen auch die Jahre davor gering war, dann hatten Schüler*innen und Eltern sozial ungleich verteilte Chancen, überhaupt als Akteur wahrgenommen zu werden bzw. in Erscheinung zu treten. Denn sie haben eine deutlich geringere Chance, Nachfragende des Gymnasialangebots zu werden. Indem die Verwaltung mit dieser Marktlogik als Entscheidungsgrundlage argumentierte, klammerte sie Fragen der sozialen Ungleichheit beim Übergang von der Grundschule zur weiterführenden Schule zunächst aus.

In dem Zusammenhang gibt es noch ein zweites Moment, an dem Wettbewerb eine Rolle spielte. Aus Sicht der Schulen gestaltete sich der Entscheidungsprozess häufig als Nullsummenspiel: Entweder würde *ihre* Einrichtung geschlossen oder eine *andere* Schule. Deshalb traten auch einzelne Schulen als politischer Akteur auf, die versuchten, sich gegenüber dem Stadtrat und der kommunalen Schulverwaltung zu profilieren, bzw. die gegen ihre geplante Schließung protestierten. Schaut man sich dies wieder mit Blick auf Mechanismen sozialer Ungleichheit an, fällt auf, dass diejenigen, um die es in der Ungleichheitsdebatte geht, hier kaum sichtbar waren.

So gab es im Vergleich zu anderen Schulen, die geschlossen werden sollten, wenig öffentlichen Protest. Generell protestierte bei einer potentiellen Schulschließung nur die jeweils betroffene Schule, nicht jedoch andere Einrichtungen wie die Grundschulen, lokale Vereine oder Stadtteilbewohner*innen.¹ Im Prinzip kämpfte jede Schule für sich allein. Auch hier kommen die schon in der Grundschule und vorher wirkenden Selektionsmechanismen zum Tragen, die indirekt eine Akteurslücke

¹ Das „Forum Leipziger Osten“, eine im Rahmen des Programms „Soziale Stadt“ initiierte Plattform zur Beteiligung lokaler Akteure, sprach sich zwar gegen die Schließung aus. In diesem losen Netzwerk waren allerdings weniger die lokalen Akteure, sondern vielmehr externe Fachleute vertreten. Zudem, so ergab die Programmevaluation, nahmen die Bewohner*innen vor Ort das Forum nicht als ihr Sprachrohr, sondern als „eine reine Informationsplattform der Verwaltung“ wahr (Franke, Böhme 2011, S. 20).

produzieren. Denn bei öffentlichen Protesten gegen die Schließung einer bestimmten Schule spielte vor allem die Elternvertretung eine große Rolle. Geht man davon aus, dass weniger Kinder aus benachteiligten Familien überhaupt auf ein Gymnasium gehen, ist es auch weniger wahrscheinlich, dass dort Eltern aus dieser Gruppe als Elternvertret*innen agieren. Zudem wird Protest häufiger von der Mittelschicht ausgeübt (vgl. Bödeker 2012). Für die erfolgreiche Verteidigung der Schule bedarf es bestimmter Ressourcen bzw. Kapitals wie Beziehungen zu Stadtrat und Stadtverwaltung, Zeit, Geld und Selbstwirksamkeitsglaube. Das sind jedoch Ressourcen, die sozial ungleich verteilt sind und über die häufiger der Mittelschicht zugordneten Personen verfügen. So zeigen die Beispiele anderer Städte, dass in Schulschließungsprozessen Schulen, die vorrangig von der Mittelschicht besucht werden, erfolgreicher bei der Durchsetzung ihres Selbsterhalts waren (Bondi 1987; Basu 2007). Vor diesem Hintergrund ist es auch nicht überraschend, dass sich für die betreffende Schule im Leipziger Osten zwar durchaus Akteure einsetzen, diese aber vielmehr stellvertretend als Interessenvertreter*innen argumentierten und kein politischer Akteur öffentlichkeitswirksam auftrat, der für sich selbst argumentierte – als doppelt Benachteiligter. Denn hypothetisch hätte dessen Argumentation lauten müssen: „Mein Kind ist benachteiligt, wenn das Gymnasium schließt, da ich arm bin, Migrationshintergrund habe o.Ä. und daher nicht längere Wege in Kauf nehme oder nehmen kann bzw. mein Kind weniger wahrscheinlich auf das Gymnasium geht, da ich (oder die Grundschule) vor allem die Oberschule im Viertel vor Augen habe.“ Es ist aber tatsächlich schwer vorstellbar, dass sich ein politischer Akteur formiert, der so argumentiert.

In Bezug auf Argumentationslinien wird deutlich, dass die Schulen generell für ihre Profilierung keine Argumente der Chancengleichheit vorbrachten, sondern vor allem versuchten, ihr Leistungsangebot darzustellen (Walde 2019, S. 156f.). Darunter wurde z.B. verstanden, wie lange eine Schule über ein bestimmtes Leistungskursangebot im Vergleich zu einer anderen Schule verfügte. Die Nennung sozialer Argumente, wie, dass vielleicht mehr Kinder aus ärmeren Familien aufgenommen werden, ging aus den Quellen nicht vor. Das wäre insofern auch schwierig gewesen, da die Schulen dafür Daten gebraucht hätten, die sie i.d.R. nicht erhoben. Außerdem gab es, wie oben beschrieben, auch kein formal festgelegtes Kriterium, nach der die Zusammensetzung der Schülerschaft bei den Abwägungen zu Schulschließungen zu berücksichtigen war. Es zählte nur die Anzahl der Anmeldungen.

Ungleichheit als städtisches Problem der Wohnsegregation

Verlangt die Marktlogik, dass Akteure eigenständig und für sich selbst eintreten, so wird nach dem politischen Mehrheitsprinzip um Zustimmung geworben, in dem sich die Akteure für die Belange anderer, z.B. einer Gruppe wie Kinder und Jugendliche, Stadtbewohner*innen oder – abstrakter – für das Gemeinwohl einsetzen. Ebenso müssen Entscheidungen der Verwaltung gerechtfertigt werden. Es gab in Politik und Verwaltung durchaus Akteure, die sich als Interessenvertretung mit Argumenten der Ungleichheit für den Erhalt des letzten Gymnasiums im Leipziger Osten einsetzten. Unter anderem wurden diese in den Debatten von verschiedenen Stadträten artikuliert. Auch die Stadtverwaltung diskutierte diese Argumente, sie kamen aber weniger aus der kommunalen Schulverwaltung als aus dem Stadtplanungsamt.

Interessant ist dies deshalb, da eine Schließung nicht nur mit geringen Anmeldezahlen begründet wurde. Denn fast alle Schulen waren von dem starken Rückgang der Schülerzahlen betroffen und erreichten die von Landesseite vorgegebenen Mindestgrößen nicht. Zudem fügten sich Entscheidungen zu Schulstandorten in eine gesamte, stadtweite Schulnetzplanung ein. Dieser lagen Kriterien zu-

grunde wie der Erhalt eines stadtweit gleichmäßigen Schulnetzes, kurze Schulwege oder auch Akzeptanz (Walde 2019, S. 135).

Soziale Ungleichheit war hierbei eines der für den Leipziger Osten diskutierten Argumente. Die Argumentation folgte allerdings mehr einer stadtpolitischen Sicht auf soziale Ungleichheit als einer bildungspolitischen: Denn als Ziel formulierten die Akteure in erster Linie die Verhinderung von Wohnsegregation, um einer weiteren Entmischung entgegenzuwirken (Walde 2019, S. 138ff.). Hierbei verwiesen die Stadtpolitiker*innen häufig auf das Programm „Soziale Stadt“, das mit verschiedenen Maßnahmen das Viertel aufwerten sollte. Unter anderem sollte der zunehmenden Segregation entgegen gewirkt werden. Hintergrund ist, dass in den 1990er Jahren stadtweit die Bevölkerung Leipzigs durch Abwanderung und niedrige Geburtenzahlen stark schrumpfte. Speziell in den Stadtteilen im Leipziger Osten erfolgte der Wegzug sozial selektiv. So waren die „Wegzügler“ vorrangig Bewohner*innen, die der Mittelschicht zugeordnet werden und einkommensschwächere Haushalte blieben (Böhme, Franke 2002; Franke, Böhme 2011).

Aus dieser Sicht galt die Schließung des Gymnasiums als durchaus problematisch. Denn dem Gymnasium wurde in den Debatten die Funktion zugesprochen, als Standortfaktor bei Wohnortentscheidungen der Mittelschicht zu wirken. Das Ziel war es aus dieser Perspektive nicht, Benachteiligungen auszugleichen und damit vielleicht die Quote der Bildungsempfehlungen zu erhöhen, sondern denjenigen im Stadtviertel ein Angebot zur Verfügung zu stellen, die man als Nachfrager höherer Bildung sah – die Mittelschicht. Soziale Ungleichheit im Bildungswesen wird nach dieser Logik nicht direkt adressiert, sondern allenfalls indirekt, indem davon ausgegangen wird, dass von einer Durchmischung des Stadtviertels auch die benachteiligten Familien profitieren. Diese Perspektive, die den städtischen Diskurs dominierte, hatte Konsequenzen für die Entscheidung zu Schulstandorten. Denn das Ziel, das Stadtviertel als Wohnort für die Mittelschicht attraktiv zu halten oder werden zu lassen, war auch mit anderen Mitteln zu erreichen. Der Gymnasialstandort galt zwar als ein mögliches Mittel dazu, aber eben auch nur als eines unter mehreren, das in der Gesamtabwägung zurückgestellt werden kann, und in diesem Fall auch wurde. Weitere Instrumente, die zur Aufwertung des Leipziger Ostens führen sollten, bildeten z.B. die Umgestaltung der Wohngebiete durch städtebauliche Aktivitäten und die Förderung der lokalen Wirtschaftsstruktur (Franke, Böhme 2011).

Interdependenzen und Argumente jenseits sozialer Ungleichheit

Bei den zahlreichen Entscheidungen über Schulschließungen wurden in den Gremien und in der Öffentlichkeit verschiedene Argumente diskutiert und als entscheidungsrelevant hervorgehoben. Wie beschrieben waren dabei Argumente sozialer Ungleichheit durchaus präsent. Darüber hinaus brachten verschiedene Akteure aber auch Argumente jenseits von Chancengleichheit für oder gegen eine Schließung vor, die letztlich als entscheidungsrelevant kommuniziert wurden. Hierbei spielten neben Zielkonflikten auch Interdependenzen zwischen den beteiligten Akteuren eine Rolle. So gab es bei der Schließung des letzten Gymnasiums im Leipziger Osten aus Sicht der meisten Akteure zwar durchaus Punkte, die für den Erhalt sprachen, aber eben auch Punkte, die für den Erhalt anderer Schulen, in dem Fall zweier Gymnasien in Nachbarvierteln sprachen.

Zielkonflikte ergaben sich z.B. daraus, dass einerseits zwar ein stadtweit flächendeckendes, ausgewogenes Schulangebot angestrebt war, zugleich aber auch der effiziente Mitteleinsatz (Walde 2019, S. 135f.). Dass angesichts des starken Rückgangs der Schülerzahlen Schulen geschlossen werden mussten, war in Politik und Verwaltung Konsens. Die Frage war daher vor allem, *welche* der Schulen schließen und welche bestehen bleiben sollten. Argumentiert wurde im Falle des letzten Gymnasiums

im Leipziger Osten u.a. auch mit dem Bestand zweier Gymnasien am östlichen Stadtrand. Alle drei Gymnasien zu erhalten war aus Sicht der Verwaltung keine Option, da das Land Sachsen bereits Mitwirkungsentzüge ausgesprochen hatte. Kein Lehrpersonal zur Verfügung zu stellen zeigte sich als ein starkes Druckmittel von Landesseite auf die Stadt Leipzig, Entscheidungen zu Schulschließungen zu treffen. Hier zählte vor allem das ökonomisch-fiskalische Argument, mit Steuergeldern effizient umgehen zu müssen. Mehrere Gymnasien für wenige Schüler*innen zu betreiben galt aufgrund steigender Pro-Kopf-Kosten als ineffizient (Walde 2019, S. 115f.). Im Ergebnis stellte die Entscheidung im Leipziger Osten eine Wahl von „eins aus drei“ dar. Argumentiert wurde für den Erhalt der beiden anderen Gymnasien am Stadtrand: So war eines der Gymnasien im weiteren Leipziger Osten das erste und vorerst einzige, das nach 1989 saniert worden war und sollte daher weiterhin als solches genutzt werden. Hier wurden vormalige bauliche Entscheidungen als Begründung angeführt. Das dritte Gymnasium befand sich in einer kurz zuvor eingemeindeten Ortschaft. Dessen mögliche Schließung wogen die Stadträte nicht explizit öffentlich ab, sondern verwiesen lediglich auf die höheren Schülerzahlen an dieser Schule, die allerdings auch nicht den Mindestvorgaben entsprachen. Schulschließungen in eingemeindeten Orten konnten allerdings zu langwierigen Konflikten mit den Ortschaftsräten führen (vgl. Walde 2019, S. 142ff.). Das heißt: Die beiden anderen Schulen sollten aus anderen Überlegungen nicht geschlossen werden. Das räumlich nächste Gymnasium zu ihnen war das im Leipziger „Problemviertel“. Dieses *nicht* zu schließen hätte, so die Sicht der Verwaltung, erstens Probleme mit der Landesschulbehörde verursacht und zweitens, problematisch für die beiden Gymnasien am Stadtrand werden können. Denn, so die Begründung, wenn mit stadtplanerischen Mitteln ein attraktives Schulangebot im Leipziger Osten errichtet würde, also die Schule nicht nur erhalten, sondern auch saniert würde, um das Gebiet attraktiv für ein „anderes Klientel“ werden zu lassen, hätte dies eine sinkende Nachfrage in den Gymnasien am Stadtrand zur Folge (Walde 2019, S. 141).

Zusammenfassung und Ausblick

In dem Artikel stand die Frage im Zentrum, warum die Akteure in den Debatten um Schulschließungen zwar durchaus Argumente sozialer Ungleichheit diskutierten, diese aber nicht unbedingt entscheidungsrelevant wurden. Empirisch wurde dies am Beispiel der Diskussion um die Schließung des letzten Gymnasiums im Jahr 2002 im Leipziger Osten beleuchtet. Zusammenfassend ergibt sich folgendes Bild:

Erstens kamen in den Entscheidungsprozessen Elemente einer Marktlogik zum Tragen, die „blind“ gegenüber Mechanismen der Ungleichheit sind. Denn entscheidend für das Angebot Schule ist hier lediglich die Nachfrage in Form von Anmeldungen der Schüler*innen. Dass die geringe Nachfrage an einem Gymnasium ein Produkt sozialer Ungleichheit sein kann, ist hier irrelevant. Dieser Mechanismus erzeugte zudem eine Akteurslücke: Diejenigen, um die es geht, „Benachteiligte“ formierten sich nicht als politischer Akteur, der für die eigenen Interessen eintritt. Zweitens begründeten die Akteure, die politisch in Erscheinung traten und quasi stellvertretend Ungleichheit thematisierten, ihre Entscheidungen aus einer stadt- und nicht bildungspolitischen Perspektive. Ungleichheit als *städtisches Thema* wird aber anders gefasst und adressiert als ein *Bildungsthema*: nämlich in erster Linie als (Wohn-)Segregationsproblem. Dem Gymnasium kommt nicht die Funktion zu, sozialen Aufstieg zu ermöglichen oder Chancengleichheit für die Bewohner*innen eines Problemviertels herzustellen. Vielmehr soll es einer Entmischung entgegenwirken und stellt somit ein Standortangebot für die Mit-

telschicht dar. Diese Zielperspektive bedeutete wiederum, dass der Erhalt eines Gymnasiums nur eines von mehreren möglichen Mitteln zur Aufwertung des Viertels darstellte. Drittens schließlich spielten Interdependenzen eine Rolle in den Entscheidungsprozessen. Die Stadt war zwar der Schulträger und damit zuständig für die Eröffnung oder Schließung von Schulen. Dennoch hatte sie nur eingeschränkten Handlungsspielraum darüber, *wie viele* Schulen letztlich insgesamt betrieben werden konnten. Bei der Entscheidung darüber, *welche* der Schulen geöffnet und welche geschlossen werden sollten, nannten einige Akteure zwar Argumente der Ungleichheit, stellten diese in der Gesamtabwägung jedoch gegenüber anderen Argumenten zurück.

Insgesamt ist die Entscheidung über die Schließung des Gymnasiums im Leipziger Osten daher keineswegs widersprüchlich. Es zeigt, dass Chancengleichheit ein Thema war, das durchaus eine Rolle spielte. Die städtische Sicht erscheint zu dieser Zeit stark von der Annahme geprägt, soziale Mischung in einem benachteiligten Quartier bringe auch Chancengleichheit. Dieser Diskurs hat sich jedoch gewandelt. Besonders verdeutlicht dies der Blick auf die aktuellen Begründungen für den Neubau einer Quartiersschule im Leipziger Osten. Hier steht neben der Aufwertung des Stadtteils die Chancengleichheit für die Bewohner*innen des Stadtteils als wichtigstes Ziel. Erreichen möchte man dies mit einer engen Verbindung von Bildungs- und Stadtpolitik: „Die gegenseitigen Potenziale des Stadtteils für die Schule und umgekehrt der Schule für den Stadtteil sollen wirksamer werden als dies bei Schulen normalerweise der Fall ist“ (Stadt Leipzig o.D.). Die gute Schule soll ins Problemviertel. Sie soll Teil der Lösung sein. Inwieweit dies gelingt, bleibt zukünftig zu beobachten.

Literatur

- Altrichter, Herbert und Martin Heinrich. 2007. Kategorien der Governance-Analyse und Transformationen der Systemsteuerung in Österreich. In *Educational Governance Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem*, Hrsg. Herbert Altrichter, Thomas Brüsemeister und Jochen Wissinger, 55–103. Wiesbaden: VS Verlag.
- Basu, Ranu. 2007. Negotiating Acts of Citizenship in an Era of Neoliberal Reform. The Game of School Closures. *International Journal of Urban and Regional Research* 31:109–127.
- Baumert, Jürgen, Kai Maaz und Ulrich Trautwein. 2010. *Bildungsentscheidungen*. Wiesbaden: Springer VS.
- Baur, Christine. 2013. *Schule, Stadtteil, Bildungschancen. Wie ethnische und soziale Segregation Schüler/-innen mit Migrationshintergrund benachteiligt*. Bielefeld: transcript.
- Bödeker, Sebastian. 2012. *Soziale Ungleichheit und politische Partizipation in Deutschland. Grenzen politischer Gleichheit in der Bürgergesellschaft*. ABS Arbeitspapier 1. Frankfurt am Main.
- Böhme, Christa und Thomas Franke. 2002. Leipzig-Leipziger Osten. In *Die Soziale Stadt. Eine erste Bilanz des Bund-Länder-Programms »Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt«*, Hrsg. Difu, 196–209. Berlin: Difu.
- Bondi, Liz. 1987. School closures and local politics. The negotiation of primary school rationalization in Manchester. *Political Geography Quarterly* 6:203–224.
- Ditton, Hartmut. 2008. Schule und sozial-regionale Ungleichheit. In *Handbuch der Schulforschung*, Hrsg. Werner Helsper und Jeanette Böhme, 631–649. Wiesbaden: VS Verlag.
- Franke, Thomas und Christa Böhme. 2011. *Evaluation. Programmumsetzung Soziale Stadt im Leipziger Osten*. Leipzig.
- Hauf, Thomas. 2007. Innerstädtische Bildungsdisparitäten an der Übergangsschwelle von den Grundschulen zum Sekundarschulsystem. *Zeitschrift für Pädagogik* 53:299–313.

- Jeworutzki, Sebastian und Jörg-Peter Schräpler. 2019. Kleinräumiges regionales Bildungsmonitoring – Analysen mit amtlichen Zensus- und Schuldaten in Nordrhein-Westfalen. In *Bildungsforschung mit Daten der amtlichen Statistik*. Die Deutsche Schule. Beiheft, Bd. 14, Hrsg. Horst Weishaupt und Detlef Fickermann, 156–175. Münster: Waxmann.
- Kussau, Jürgen und Thomas Brüsemeister. 2007. Educational Governance. Zur Analyse der Handlungskoordination im Mehrebenensystem der Schule. In *Educational Governance Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem*, Hrsg. Herbert Altrichter, Thomas Brüsemeister und Jochen Wissinger, 15–54. Wiesbaden: VS Verlag.
- Lange, Stefan und Uwe Schimank. 2004. Governance und gesellschaftliche Integration. In *Governance und gesellschaftliche Integration*, Hrsg. Stefan Lange und Uwe Schimank, 9–44. Wiesbaden: VS Verlag.
- Nieszery, Andrea. 2014. Class, race, gender ... neighbourhood? Zur Bedeutung von Quartiereffekten in der europäischen Stadtforschung. In *Quartiersforschung*, Hrsg. Olaf Schnur, 135–155. Wiesbaden: VS Verlag.
- Schnur, Olaf, Carlotta Reh und Krüger Kirsten. 2020. Quartiereffekte und soziale Mischung. Ein Faktencheck aus wissenschaftlicher Perspektive. *vhw werkSTADT*:1–14.
- Sixt, Michaela. 2018. Wahl der Schulart und Infrastruktur. Die Bedeutung der räumlichen Verteilung von Schulen bei der Wahl der Schulart am Übergang von der Primar- in die Sekundarstufe. In *Bildungsentscheidungen und lokales Angebot. Die Bedeutung der Infrastruktur für Bildungsentscheidungen im Lebenslauf*, Hrsg. Michaela Sixt, Michael Bayer und Doreen Müller, 87–114. Münster: Waxmann.
- Stadt Leipzig. 2005: *Sozialreport Leipzig 2005*. Leipzig
- Stadt Leipzig. o.D. Quartiersschule Leipziger Osten. www.leipzig.de/bauen-und-wohnen/stadterneuerung-in-leipzig/stadterneuerungsprojekte/quartiersschule-leipziger-osten (Zugegriffen: 11. Februar 2021)
- Terpoorten, Tobias. 2014. *Räumliche Konfiguration der Bildungschancen. Segregation und Bildungsdisparitäten am Übergang in die weiterführenden Schulen im Agglomerationsraum Ruhrgebiet*, Bochum: ZEFIR.
- Walde, Anne. 2019. *Schulpolitik in Städten mit Schülerrückgang. Eine Governance-Analyse am Beispiel von Leipzig und Timișoara*, Wiesbaden: Springer VS.
- Weishaupt, Horst. 1996. Innerstädtische Disparitäten des Schulbesuchs. *DDS – Die Deutsche Schule* 88:56–65.
- Weishaupt, Horst. 2006. Veränderungen im elementaren und sekundären Bildungsbereich durch demographischen Wandel. In *Demographischer Wandel – Auswirkungen auf das Bildungssystem*, Hrsg. Statistisches Bundesamt, 26–44. Wiesbaden.